



Vlada Republike Hrvatske

**Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici
Hrvatskoj 2013. – 2016.**

svibanj 2013. godine

SADRŽAJ:

Popis kratica	3
1. Uvod	4
2. Obilježja, izazovi i potencijali e-javne nabave	6
2.1. Obilježja e-javne nabave	6
2.2. Izazovi e-javne nabave.....	7
2.3. Potencijal e-javne nabave	9
3. Stanje i razvoj e-javne nabave u Europskoj uniji.....	11
4. Važeći zakonodavni okvir Republike Hrvatske.....	14
5. Ocjena sadašnjeg stanja u Republici Hrvatskoj.....	16
5.1. Javna nabava	16
5.2. Općenita razina primjene elektroničkog poslovanja.....	18
6. Daljnji razvoj e-javne nabave u Republici Hrvatskoj	19
6.1. Ciljevi i način njihova ostvarenja	19
6.2. Pripremne aktivnosti	26
6.3. Dinamika uvođenja e-dostave.....	28
6.4. Analiza provedbe i izvješćivanje	29
Prilog 1. Tehničke karakteristike platforme EOJN-a i primjene novih elemenata e-javne nabave... 30	30

POPIS KRATICA

čl. – članak

DKOM – Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

DMS – *data management system*

DZN – dokumentacija za nadmetanje

DUSJN – Državni ured za središnju javnu nabavu

EOJN – Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske

EU – Europska unija

HS – Hrvatski sabor

MINGO/USJN – Ministarstvo gospodarstva, Uprava za sustav javne nabave

MV – nabava male vrijednosti

NN – Narodne novine d.d.

Uredba o DZN – Uredba o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama („Narodne novine“, broj 10/2012)

VRH – Vlada Republike Hrvatske

VV – nabava velike vrijednosti

ZJN – Zakon o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 90/2011)

1. UVOD

Elektronička javna nabava (e-javna nabava) sveobuhvatni je naziv za sustav javne nabave koji se temelji na primjeni elektroničkih sredstava komunikacije u postupcima javne nabave i uključuje uvođenje elektroničkih alata kao potpore različitim fazama procesa javne nabave. U pitanju je mnogo više od običnog prijelaza sa sustava javne nabave temeljenog na papirnatim dokumentima na sustav koji primjenjuje elektroničke komunikacije.

Proces javne nabave, u širem smislu, sastoji se od faze planiranja, objave poziva na nadmetanje, pristupa dokumentaciji za nadmetanje, dostave ponuda/zahtjeva za sudjelovanje, pregleda i ocjene ponuda/zahtjeva za sudjelovanje, odabira ponude, narudžbe, izdavanja računa i plaćanja. Također, u okviru određenih postupaka javne nabave bez obzira na to provode li se elektroničkim putem ili ne, i samo za određene predmete nabave, može se primijeniti i elektronička dražba kao način provedbe dijela postupka.

Iako svaka od navedenih faza ima određenu ulogu u cjelovitom procesu javne nabave, nije uvijek potrebna ili čak primjerena provedba svih faza elektroničkim putem. Primjerice pregled i ocjena ponuda odnosno zahtjeva za sudjelovanje zahtijeva pretežno kvalitativno vrednovanje te automatska obrada podataka nije uvijek primjenjiva. Neki procesi, kao što su izdavanje računa i plaćanje, nisu svojstveni samo javnoj nabavi pa se u javnoj nabavi mogu koristiti rješenja razvijena za šire tržište, odnosno elektroničko poslovanje. U cijelosti treba ostvariti potencijal e-javne nabave za povećanje dostupnosti javne nabave što većem broju gospodarskih subjekata. To se odnosi na privlačenje svih zainteresiranih velikih, srednjih i malih poduzetnika koji ispunjavaju uvjete. U kontekstu daljnjeg razvoja i poboljšanja sustava javne nabave u cijelosti, sustav e-javne nabave treba biti prilagođen malim i srednjim poduzetnicima. Za uspješno uvođenje i razvoj e-javne nabave potreban je napor naručitelja na svim razinama.

Elektronička dostava ponuda, uključujući i elektroničku dostavu zahtjeva za sudjelovanje, predstavlja najveći izazov koji zahtijeva prilagođeno tehničko rješenje, dogovoreni skup protokola i normi za razmjenu složenih dokumenata i uzajamnog djelovanja između naručitelja i gospodarskih subjekata.

Ova strategija predstavlja temelj za provedbu plana iskorištavanja potencijala informacijsko-komunikacijske tehnologije za bolju javnu nabavu u Republici Hrvatskoj. Radi učinkovitijeg ostvarivanja svih njenih prednosti poželjan je brži prijelaz na e-javnu nabavu. Stoga ova strategija potiče i određuje postupno uvođenje e-javne nabave za određene skupine naručitelja, a istovremeno

osigurava da njena primjena ne dovede do nastanka novih prepreka sudjelovanju u postupcima javne nabave.

Kao i kod klasične nabave u papirnatom obliku, tehnički, pravni i administrativni uvjeti za sudjelovanje u postupcima elektroničke javne nabave ne smiju biti diskriminirajući, nerazmjerni i stvarati gospodarskim subjektima neopravdane prepreke natjecanju bez obzira na to gdje im je sjedište.

Ova strategija počiva na pretpostavci da minimalni zahtjev za sustav koji se definira kao sustav e-javne nabave mora omogućiti objavljivanje objava javne nabave, pristup dokumentaciji za nadmetanje, elektroničku dražbu te dostavu ponuda i zahtjeva za sudjelovanje elektroničkim putem. Naručitelji mogu primjenjivati i dodatne neobvezne elemente elektroničke komunikacije u procesu javne nabave ako to žele. Međutim, obvezna uporaba elektroničkih sredstava komunikacije sukladno ovoj strategiji ne obvezuje naručitelje na korištenje automatske obrade podataka tijekom pregleda i ocjene ponuda/zahtjeva za sudjelovanje. Također, sukladno ovoj strategiji, nijedan element procesa javne nabave nakon sklapanja ugovora nije obuhvaćen obveznom uporabom elektroničkih sredstava komunikacije.

Važećim ZJN-om provedba određenih faza e-javne nabave već je uvedena kao obvezna. Uvedeni su zahtjevi koji se odnose na obvezno sastavljanje, slanje i objavljivanje objava javne nabave na standardnim obrascima i elektronički pristup dokumentaciji za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske.

Temeljni napredak u daljnjem razvoju e-javne nabave stoga je potreban u pogledu omogućavanja elektroničke dostave ponude i zahtjeva za sudjelovanje i implementacije elektroničke dražbe, za one predmete nabave za koje je ona moguća. Elektronička sredstva trebala bi postati standardna sredstva komunikacije i razmjene informacija u postupcima javne nabave. Ovom će se strategijom omogućiti razvoj e-javne nabave kroz specijaliziranu jedinstvenu platformu koja će pojedinačnom naručitelju pružiti svu bitnu potporu u provedbi postupaka javne nabave elektroničkim putem.

2. OBILJEŽJA, IZAZOVI I POTENCIJALI E-JAVNE NABAVE

2.1. Obilježja e-javne nabave

E-javna nabava ukupni je proces javne nabave koji se temelji na primjeni elektroničkih sredstava komunikacije u postupcima javne nabave. Komplementarno s procesima klasične javne nabave u papirnatom obliku, moduli e-javne nabave su sljedeći:

E-objava – sastavljanje, slanje i objavljivanje objava javne nabave na standardnim obrascima u elektroničkom obliku.

E-dokumentacija – elektronički pristup dokumentaciji za nadmetanje.

E-dostava – elektronička dostava ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, zahtjeva za kvalifikaciju te planova i projekata.

E-dražba – proces koji se ponavlja i koji uključuje elektronički sustav za predstavljanje novih cijena, izmijenjenih naniže, i/ili novih vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda, a odvija se nakon početne potpune procjene ponuda i omogućava njihovo rangiranje pomoću automatskih metoda procjene.

E-katalog - elektronički dokument kojeg gospodarski subjekti sastavljaju sukladno smjernicama ili rasporedu koje propisuje naručitelj u određenom postupku u kojem se na strukturirani način opisuju proizvodi i navode cijene

E-ocjena – pregled i ocjena ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, zahtjeva za kvalifikaciju te planova i projekata.

E-narudžba – elektronički sustav naručivanja/dostave temeljem sklopljenih ugovora o javnoj nabavi ili okvirnih sporazuma.

E-račun i e-plaćanje – izdavanje elektroničkih računa i elektroničko plaćanje za ugovore o javnoj nabavi ili okvirne sporazume.

U kontekstu e-javne nabave, ključna je potreba za osiguranjem primjerene razine autentikacije, što omogućava primjena elektroničkog potpisa (e-potpis). E-potpis sačinjavaju elektronički podaci priloženi dokumentima kako bi se osigurala njihova vjerodostojnost i cjelovitost i on predstavlja tehnološki pristup koji se propisuje kao obvezan sukladno ZJN-u. Kada se u javnoj nabavi za dostavu ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, zahtjeva za kvalifikaciju, planova i projekata koriste elektronička sredstva, sudionici postupka moraju koristiti napredan elektronički potpis.

Također je važno istaknuti i potrebu za elektroničkim ekvivalentima certifikata i potvrda (e-certifikati i e-potvrde) koji se odnose na dokaze koje gospodarski subjekti podnose zajedno sa svojom ponudom kako bi dokazali da ispunjavaju određene zahtjeve. S obzirom na nepostojanje velikog broja potvrda i certifikata u elektroničkoj formi, što može uzrokovati prepreke u primjeni e-javne nabave, daljnji razvoj javne nabave usmjeren je na fleksibilniji pristup pri dostavi dokumenata u postupku javne nabave.

Sukladno navedenim obilježjima u primjeni su različiti tehnički pristupi koji se koriste u sustavima e-javne nabave. Odabir konkretnog tehničkog rješenja ima značajne posljedice jer se odražava na cjelokupnu automatizaciju procesa. Za sva tehnička rješenja zajednički temelj je autentikacija, osobito uporaba naprednog elektroničkog potpisa, koji je ključni čimbenik za osiguranje integriteta i povjerljivosti.

2.2. Izazovi e-javne nabave

Problemi koji mogu spriječiti uspješan prijelaz na e-javnu nabavu i stvoriti nepotrebne prepreke sudjelovanju u nadmetanju međusobno su povezani i ne mogu se sagledavati i rješavati odvojeno ako se žele uspješno ostvariti svi zadani ciljevi.

Troškovi: Uvođenje i razvoj e-javne nabave nije besplatno. Ono zahtjeva ulaganje u izgradnju potrebne infrastrukture i upravljanja promjenama. Troškovi ulaganja u alate za provedbu e-javne nabave na nacionalnoj razini - od e-portala do obuhvatnijih rješenja - kreću se u rasponu od 0,5 do 5 mil. €¹. Troškovi održavanja kreću se od nekoliko tisuća do nekoliko milijuna eura, što naravno ovisi o veličini i složenosti sustava. Iskustva država koje su primijenile prilagođena rješenja za primjenu e-javne nabave pokazuju da se takva ulaganja mogu vratiti kroz uštede u poslovanju naručitelja i gospodarskih subjekata unutar određenog razdoblja.

¹ Na temelju informacija dostupnih na www.epractice.eu.

Tromost: Čak i kad su tehnologija i kapaciteti za provođenje e-javne nabave dostupni, ne može se očekivati da će njena primjena početi čim se potrebna infrastruktura izgradi i stavi u funkciju. Stoga je izazov kako potaknuti naručitelje i gospodarske subjekte na rad u novim okolnostima. Iskustva ukazuju da se naručitelji često sporo privikavaju na uporabu novih tehnologija i mogućnosti koje one pružaju. U slučajevima kad je naručiteljima ostavljena mogućnost dobrovoljnog izbora primjene e-javne nabave, većina ih se kroz dugo razdoblje drži uvriježene prakse temeljene na papirnatim dokumentima umjesto primjene naprednih informacijskih tehnologija. To se može objasniti troškovima preostroja internih sustava i slabog poznavanja prednosti novih tehnologija i metoda njihove uporabe. Jednako tako, određeni broj gospodarskih subjekata ne uviđa uvijek koristi koje im donosi prijelaz na novi način sudjelovanja u postupcima javne nabave. Neki poduzetnici, osobito mali i srednji, zabrinuti su da će primjena e-javne nabave pojačati trendove prema okrupnjavanju i centralizaciji javne nabave, koja će dovesti do njihova istiskivanja s tržišta.

Različiti standardi: Širenje različitih tehničkih rješenja i aplikacija na razini pojedinačnih naručitelja može dovesti do nepotrebnih prepreka sudjelovanju gospodarskim subjektima u postupcima javne nabave koji se organiziraju na različitim sustavima, odnosno na različitim platformama. Postojanje različitih platformi i rješenja za e-javnu nabavu može rezultirati nepostojanjem zajedničkih standarda i funkcija, što otežava pristup gospodarskim subjektima koji su stoga primorani sudjelovati u većem broju različitih sustava, odnosno koristiti više različitih platformi. To može rezultirati povećanjem troškova učenja za gospodarske subjekte i smanjiti stopu sudjelovanja u postupcima e-javne nabave. Stoga je iznimno važna primjena sustava s razinom funkcionalnosti primjerenom svim posebnostima određenog nacionalnog sustava javne nabave.

Provjera identiteta i dokumenata: Zabrinutost uglavnom izazivaju problemi koji se odnose na provjeru identiteta, primjerice primjena elektroničkog potpisa i elektronička identifikacija. Ti problemi nisu posebnost okružja e-javne nabave, nego se pojavljuju u svim situacijama u kojima je neophodna provjera identiteta/potpisa. Zabrinutost također izazivaju i zahtjevi povezani s različitim popratnim dokumentima koje gospodarski subjekti moraju dostaviti u svrhu ocjene ispunjavanja određenih uvjeta koje naručitelji postavljaju. Ti se dokumenti izdaju na nacionalnoj razini u skladu s mjerodavnim pravilima, formatima i jezicima. Očekuje se da će e-javna nabava povećati učinkovitost ovog dijela procesa, odnosno da će smanjiti teret koji zahtjev za dostavu takvih dokumenata nameće gospodarskim subjektima.

2.3. Potencijal e-javne nabave

E–javna nabava ima potencijal za značajna poboljšanja učinkovitosti pojedinačnih postupaka javne nabave, cjelokupnog sustava upravljanja javnom nabavom i djelovanja tržišta javne nabave. Širokom uporabom e-javne nabave može se ostvariti značajna korist i ušteda u vremenu i novcu. Ona može pojednostaviti i ubrzati javnu nabavu, od čega imaju koristi kako naručitelji, tako i gospodarski subjekti.

Osnovne prednosti primjene e-javne nabave su sljedeće:

a) *Povećana dostupnost i transparentnost:* Automatizacija i centralizacija informacija o planiranim ugovorima o javnoj nabavi gospodarskim subjektima olakšava pristup natjecanju, otvara tržište snažnijoj konkurenciji i povećava broj konkurentnih gospodarskih subjekata. *On-line* pretraživanje poslovnih prilika neusporedivo je brže i jeftinije od pregleda pojedinačnih publikacija, što je hrvatsko iskustvo s EOJN-om već pokazalo. EOJN omogućuje trenutni pristup objavi javne nabave i DZN-u čime je transparentnost stavljena na visoku razinu.

b) *Koristi kod pojedinačnih postupaka javne nabave:* U usporedbi sa sustavima temeljenima na papirnatim dokumentima e-javna nabava smanjuje administrativne troškove i ubrzava pojedinačne postupke javne nabave. U sadašnjem financijskom ozračju, takva je učinkovitost iznimno poželjna jer maksimira mogućnosti koje se mogu postići iz ograničenih resursa. Sustavi e-javne nabave u drugim državama također su se pokazali vrlo korisnima za poboljšanje učinkovitosti potrošnje sredstava namijenjenih za javnu nabavu.

c) *Učinkovito upravljanje javnom nabavom:* Tijela za središnju javnu nabavu i naručitelji s većim brojem ustrojstvenih jedinica primjenom elektroničkih alata mogu lakše upravljati nabavnim kategorijama. Prijelaz na sustav e–javne nabave također pruža mogućnost racionalizacije postupaka javne nabave i može se integrirati s drugim (elektroničkim) alatima u organizaciji (npr. nadzor zaliha, upravljanje ugovorima, kontrola postupaka) čime se osigurava dosljednost i učinkovitost.

d) *Potencijal za uključivanje domaćih gospodarskih subjekata u tržište javne nabave Europske unije:* E-javna nabava smanjuje barijere uslijed udaljenosti ili slabije informiranosti, potiče na veće sudjelovanje, povećava broj mogućih natjecatelja i ponuditelja te potencijalno povećava tržište. Iako ne može promijeniti važnost fizičke udaljenosti ili blizine u smislu stvarnog izvršenja ugovora, e-javna nabava nudi način za prevladavanje troškova vezanih uz

udaljenost. Prednosti tog potencijala mogu se osjetiti i unutar granica države, kada ponuditelji u jednoj regiji iskoriste mogućnosti u drugoj regiji. Lakši pristup informacijama o mogućnostima nadmetanja i njegova pojednostavljena obrada olakšavaju sudjelovanje ponuditeljima koji su udaljeni od sjedišta naručitelja u *on-line* postupcima javne nabave.

Sve navedeno trebalo bi osigurati bolju vrijednost za javni novac te uvećati potencijal ograničenih resursa, što je vrlo poželjno u trenutnom financijskom ozračju.

3. STANJE I RAZVOJ E-JAVNE NABAVE U EUROPSKOJ UNIJI

E–javna nabava postaje sve prisutnija u EU-u, a uspješnost velikog broja sustava za e–javnu nabavu ukazuje na utemeljenost takvog poslovnog pristupa. Mnoge države članice usvojile su nacionalne akcijske planove za uvođenje i primjenu e–javne nabave. Dok neke države članice odluku o tome hoće li koristiti elektronička sredstva u javnoj nabavi prepuštaju samim naručiteljima, druge su uvele ili planiraju uvesti obvezne zahtjeve. Na primjer, neke države propisale su obveznu uporabu e–javne nabave za sve faze prije sklapanja ugovora, a druge su uvele obveznu e–objavu ili obvezno izdavanje e–računa. Neke države na uporabu e–javne nabave obvezuju naručitelje određene razine, a druge pribjegavaju centralizaciji nabave i koriste tijela za središnju javnu nabavu koja se često opsežno koriste elektroničkim alatima. Dio država članica ili njihovih regija uveo je sustave e–javne nabave za provedbu postupaka za nabavu samo određenih standardnih roba i usluga. Međutim, u većini država članica moguće je objaviti postupak javne nabave i osigurati pristup DZN-u *online*.

Upravljanje prijelazom na sustav e–javne nabave odvija se različitim brzinama, odnosno države članice ili regije različitim brzinama usvajaju mogućnosti koje nudi e–javna nabava.

Za primjenu e–javne nabave u uporabi su tehnička rješenja različite razine složenosti te se postojeće vrste infrastrukture e–javne nabave mogu ukratko prikazati na sljedeći način:

a) Pojedinačna platforma: Rješenje zamišljeno izričito za pojedinačnu organizaciju kao podrška njezinim nabavnim procesima. Zbog visokih troškova razvoja, takve sustave obično koriste veliki naručitelji s velikim brojem postupaka javne nabave.

b) Multi-organizacijska platforma: Rješenje koje razvija i održava pružatelj usluge za naručitelje koji se pretplate. Mnogobrojni sustavi prihvatili su model e–javne nabave na platformama usluge kojih pružaju treće osobe te se taj model primjenjuje po čitavoj Europi s mnogobrojnim inačicama. Nekim platformama upravljaju javna tijela, a drugima privatni subjekti te im naručitelji ili ponuditelji plaćaju paušalni iznos ili iznos prema korištenju. U nekim je državama ovakav model platforme obavezan kako bi se iskoristila ekonomija razmjera za cjelokupni javni sektor, dok u drugima takve platforme nude usluge e–javne nabave nude onim naručiteljima koji se za to odluče.

Stvarna primjena e–javne nabave u EU-u teško je mjerljiva, ali se smatra kako je puno niža od onoga što bi se moglo zaključiti prema stanju postojeće infrastrukture. Stupanj prihvaćanja će se povećavati kako se bude širilo iskustvo e–javne nabave jer su mnogi sustavi razmjerno novi i postoje naznake

kako tržište e-javne nabave dobiva zamah. Primjeri ukazuju da su mnogi naručitelji i gospodarski subjekti prešli na e-javnu nabavu i ne razmišljaju o povratku na postupke temeljene na papirnatim dokumentima. Stvarna uporaba e-javne nabave na razini EU-a ipak ostaje na niskoj razini, a smatra se kako iznosi od 5-10% ukupne vrijednosti javne nabave.²

Izazov koji stoji pred jedinstvenim tržištem je kako osigurati da gospodarski subjekti iz država članica ne budu spriječeni u natjecanju te da raspoložu alatima za sudjelovanje u postupcima koji su organizirani na različitim sustavima.

Europska komisija predstavila je ambiciozne, ali realne prijedloge direktiva³ za modernizaciju pravnog okvira javne nabave EU-a kako je predviđeno Aktom o jedinstvenom tržištu iz 2011. godine. Jedan od ciljeva ovih prijedloga, koji trebaju zamijeniti važeći pravni okvir, je potpuni prijelaz na e-javnu nabavu najkasnije 30 mjeseci nakon roka za prenošenje direktiva, što prema važećem rasporedu donošenja znači 2016. godine.

Europska komisija u travnju 2012. godine donijela je i Strategiju za e-nabavu⁴. Strategija se temelji na odredbama o e-javnoj nabavi sadržanima u prijedlozima direktiva i pretpostavlja da će ti prijedlozi biti usvojeni bez bitnih izmjena.

Prijedlog direktive o javnoj nabavi predviđa postupni prijelaz na potpunu e-javnu nabavu. Elektronička sredstva trebala bi postati standardna sredstva komunikacije i razmjene informacija u postupcima javne nabave kroz postupno uvođenje obveze njihove primjene. U tu svrhu, e-objava i e-dokumentacija postaju obvezne odmah, odnosno od datuma predviđenog za prenošenje Direktive. Potpuna komunikacija elektroničkim sredstvima u svim fazama postupka javne nabave, koja uključuje dostavu zahtjeva za sudjelovanje i ponuda (e-dostava) postaje obvezna za sve naručitelje nakon roka od 30 mjeseci za prenošenje Direktive, osim u iznimnim slučajevima kada uporaba elektroničkih sredstava iz tehničkih razloga nije prikladna. Tijela za središnju javnu nabavu prelaze na elektronička sredstva komunikacije odmah, odnosno od datuma predviđenog za prenošenje Direktive. Državama članicama ostavljena je sloboda određivanja dodatnih zahtjeva. U smislu prijedloga Direktive potpuna

² Strategija za e-nabavu (*Strategy for e-procurement*), COM (2012) 179 final

³ Prijedlozi Direktiva od 20. prosinca 2011. : Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi; Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o nabavi subjekata koji djeluju u sektorima vode, energije, prijevoza i poštanskih usluga, Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o sklapanju ugovora o koncesijama

⁴ Strategija za e-nabavu (*Strategy for e-procurement*), COM (2012) 179 final

e-javna nabava ne pretpostavlja obvezu naručitelja da provode e-pregled i e-ocjenu ponuda. Nadalje, nijedan element procesa javne nabave nakon sklapanja ugovora (narudžba, izdavanje računa i plaćanje) nije obuhvaćen obveznom uporabom elektroničkih sredstava komunikacije.

Prijedlog direktive također uključuje strukturirane odredbe o određenim elektroničkim postupcima i metodama, kao što su dinamički sustav nabave, e-dražba i e-katalozi. Dodatno, sustav e-CERTIS-a postaje obvezan dvije godine nakon datuma predviđenog za prenošenje Direktive. E-CERTIS će sadržavati popis dokaza koji se zahtijevaju za sposobnost ponuditelja u svim državama članicama i odrediti kriterije jednakovrijednosti diljem država članica EU-a što će doprinijeti većoj jasnoći i pravnoj sigurnosti javne nabave, posebice u smislu prekogranične javne nabave. Prijedlog direktive podržava i razmjenu podataka i dobre prakse kroz korištenje Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI), sigurne *on-line* aplikacije koja omogućava nadležnim tijelima brzu i jednostavnu komunikaciju s nadležnim tijelima u inozemstvu.

Odredbe o e-javnoj nabavi Prijedloga „sektorske“ direktive u bitnom su iste onima iz Prijedloga „klasične“ direktive. Prijedlog direktive o koncesijama također uključuje zahtjeve o elektroničkim sredstvima komunikacije i predviđa prijelazno razdoblje od pet godina.

Postupni pristup primjeni e-javne nabave osmišljen je kako bi svim dionicima dao dovoljno vremena za ispunjenje operativnih zahtjeva, istovremeno osiguravajući ubrzanje dinamike promjene i jednak vremenski raspored za sve države članice. Cilj je izbjeći dugotrajno paralelno egzistiranje elektroničkih postupaka i postupaka javne nabave utemeljenih na papirnatim dokumentima što značajno povećava troškove i za naručitelje i za gospodarske subjekte.

Europska komisija potiče države članice da poduzmu potrebne pripremne radnje što je prije moguće kako bi osigurale poštovanje svih navedenih zahtjeva. Pri tome će Europska komisija nadzirati i javno objavljivati izvještaje o napretku u državama članicama.

4. VAŽEĆI ZAKONODAVNI OKVIR REPUBLIKE HRVATSKE

Jedan od ciljeva pri donošenju važećeg ZJN-a bila je modernizacija i pojednostavljenje postupaka javne nabave te su njime stvoreni svi osnovni preduvjeti za primjenu elektroničkih sredstava u javnoj nabavi. Naime, ZJN-om se uporaba elektroničkih sredstava u postupku javne nabave izjednačava s pristupom temeljenim na papirnatim dokumentima. Odredbe koje omogućuju e-javnu nabavu nalaze se u čl. 54. i Dodatku VII. ZJN-a. Nekoliko članaka donosi dodatne detalje u vezi s e-objavom, e-dokumentacijom i e-dražbom.

Glavni zakonski zahtjevi koji moraju biti ispunjeni za primjenu e-javne nabave su sljedeći:

1. *elektronička komunikacijska sredstva i njihova tehnička obilježja moraju biti nediskriminirajuća, općedostupna i kompatibilna s proizvodima informacijsko-komunikacijske tehnologije u općoj uporabi,*
2. *informacije u vezi specifikacija koje su potrebne za elektroničku dostavu ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, planova i projekata, uključujući kriptografsku zaštitu, moraju biti dostupne zainteresiranim stranama,*
3. *uređaji za elektroničko zaprimanje ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, zahtjeva za kvalifikaciju, planova i projekata moraju jamčiti, uz pomoć tehničkih sredstava i odgovarajućih postupaka, najmanje:*
 - a. *da su elektronički potpisi vezani uz ponude, zahtjeve za sudjelovanje, zahtjeve za kvalifikaciju te dostavu planova i projekata u skladu s nacionalnim propisima usklađenima s propisima Europske unije;*
 - b. *da se točno vrijeme i datum zaprimanja ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, zahtjeva za kvalifikaciju te dostave planova i projekata može točno odrediti;*
 - c. *da se može razumno osigurati da, prije roka koji je za to određen, nitko ne može imati pristup podacima koji se prenose u skladu s ovim zahtjevima;*

- d. da se, ako je prekršena zabrana pristupa, može razumno osigurati jasno otkrivanje;*
- e. da samo ovlaštene osobe mogu odrediti ili promijeniti datume za otvaranje zaprimljenih podataka;*
- f. da u različitim fazama postupka javne nabave, postupka kvalifikacije ili natječaja pristup svim dostavljenim podacima, ili njihovim dijelovima, mora biti moguć samo istodobnim djelovanjem ovlaštenih osoba;*
- g. da istodobno djelovanje ovlaštenih osoba mora dati pristup zaprimljenim podacima samo nakon propisanog datuma;*
- h. da podaci koji su zaprimljeni i otvoreni u skladu s ovim zahtjevima moraju biti dostupni samo onim osobama koje su ovlaštene da s njima budu upoznate.*

Daljnje pojedinosti vezane za elektronički prijenos i dostavu ponuda, zahtjeva za sudjelovanje, planova i projekata propisane su Uredbom o DZN-u.

Uvođenjem odredbi o e-javnoj nabavi u zakonski propis ostvarena je veća fleksibilnost, transparentnost i konkurentnost u sustav javne nabave u cjelini.

Slijedom navedenog, važeći ZJN uveo je mogućnost e-javne nabave i odredio minimum zahtjeva koji trebaju biti ispunjeni, ali bez nametanja bilo kakve obveze naručiteljima i gospodarskim subjektima, uz iznimku obvezne e-objave i e-dokumentacije. Obvezno *on-line* objavljivanje (e-objava) koje se primjenjuje već nekoliko godina te novouvedena obvezna *on-line* dostupnost dokumentacije za nadmetanje (e-dokumentacija) već su pokazali značajan učinak u sustavu javne nabave. Poboļjšani su pristup/vidljivost tržišta javne nabave svakom zainteresiranom gospodarskom subjektu, što je potaknulo tržišno natjecanje. Pojačana konkurencija u javnoj nabavi tako je omogućila bolji odabir između ponuditelja, čime se postigla bolja vrijednost za uloženi novac (kroz niže cijene, višu kvalitetu ili oboje), a ona također ima važnu ulogu u otklanjanju nepravilnosti.

5. OCJENA SADAŠNJEG STANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Za ocjenu stanja primjene e-javne nabave u Republici Hrvatskoj važno je analizirati trenutačnu razinu primjene pojedinačnih modula specifičnih za e-javnu nabavu, ali i općenitu razinu primjene elektroničkog poslovanja s obzirom na usku povezanost e-javne nabave s modalitetima kao što je, primjerice, napredni elektronički potpis.

5.1. Javna nabava

U užem kontekstu e-javne nabave, značajan iskorak ostvaren je 2008. kada je temeljem tada važećeg Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 110/07) uvedena obveza elektroničke objave javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave u „Narodnim novinama“. Sukladno tome, Narodne novine d.d. razvile su prvu platformu EOJN-a.

Uvođenjem obveznih elektroničkih objava javne nabave ostvaren je ključan napredak vezano uz:

❖ *povećanje transparentnosti*

Elektroničkim objavljivanjem podaci o postupcima javne nabave postali su na neposredan, neograničen i besplatan način dostupni svim zainteresiranim stranama, što uključuje gospodarske subjekte, zainteresiranu javnost (primjerice, medije), ali i institucije nadležne za razne nadzorne aktivnosti vezane uz te postupke.

❖ *omogućavanje boljeg pristupa nadmetanjima*

Neposredan, neograničen i besplatan pristup objavama javne nabave u značajnoj mjeri olakšao je pristup nadmetanjima za sve zainteresirane gospodarske subjekte. Ova mogućnost pokazala se iznimno korisnom za male i srednje gospodarske subjekte kojima je omogućeno praćenje mogućnosti za nadmetanje bez dodatnih troškova.

❖ *prikupljanje statističkih podataka*

Uporaba jedinstvene elektroničke platforme EOJN-a omogućila je i adekvatno prikupljanje podataka o postupcima javne nabave, njihovu statističku obradu i analizu koja je temelj za sve daljnje korake vezane uz unaprjeđenje cjelokupnog sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.

❖ *smanjenje rizika od nepravilnosti u postupcima javne nabave*

Poboljšana transparentnost postupaka javne nabave kroz svima dostupne elektroničke objave u velikoj je mjeri doprinijela smanjenju rizika od nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javne nabave. Ovaj učinak jednako se odnosi na smanjenje rizika od nenamjernih nepravilnosti proizašlih iz nedovoljnih stručnih znanja, kao i rizika namjernih nepravilnosti koja uključuju i one proizašle iz korupcije i prijevara. Pri tome je rizik smanjen kroz bolju mogućnost djelovanja gospodarskih subjekata (mehanizmi kontrole od strane relevantnog tržišta) i bolju mogućnost djelovanja institucija nadležnih za određene nadzorne mehanizme. Smanjenju rizika značajno je doprinijela besplatna i jednostavna dostupnost objava svoj zainteresiranoj javnosti, posebice medijima. Time je zainteresirana javnost dobila značajniju ulogu u prevenciji mogućih nepravilnosti u provedbi pojedinačnih postupaka javne nabave.

Uspostavljeni sustav je u razdoblju 2008.-2012. godina dodatno unaprjeđivan. Na taj način je uz već ranije ostvarenu dostupnost objava javne nabave omogućen i neposredan, neograničen i besplatan pristup i DZN-u u otvorenim postupcima javne nabave na koje se odnosi više od 80% svih postupaka javne nabave koji se na godišnjoj razini provedu u Republici Hrvatskoj. Također, komunikacija između naručitelja i gospodarskih subjekata po pitanju davanja objašnjenja vezanih za DZN provodi se isključivo elektronički kroz sustav EOJN-a što svim gospodarskim subjektima koji prate određeno nadmetanje putem elektroničke pošte omogućava trenutnu dojavu o novom dokumentu stavljenom na raspolaganje te uvid u isti. U sklopu EOJN-a uvedena je i opcija e-dražbe te su tijekom 2010. godine provedeni prvi postupci koji uključuju i tu opciju.

Tijekom 2011. godine Narodne novine d.d. razvile su i novu IT platformu EOJN-a kojom su unaprjeđene opcije vezane uz objave javne nabave, ali je stvorena i temeljna baza za uvođenje novih modula e-javne nabave, prvenstveno e-dostave. U sklopu platforme razvijen je i novi poboljšani modul za e-dražbu.

Vezano uz opseg javne nabave u Republici Hrvatskoj, na razini naručitelja godišnje se u prosjeku objavi više od 26 000 tisuća ugovora, ukupne vrijednosti 30-40 milijardi kuna⁵. Od ukupnog broja sklopljenih ugovora, prosječno se 55% odnosi na ugovore male vrijednosti, pri čemu njihova vrijednost iznosi 7-10% ukupne vrijednosti svih ugovora. S obzirom da se objave povezne s navedenim ugovorima već više godina objavljuju na platformi EOJN-a, razvidno je da takvo

⁵ Godišnja statistička izvješća o javnoj nabavi dostupna su na Portalu javne nabave (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3425>).

tehnološko rješenje u potpunosti omogućava adekvatnu primjenu e-objava u vrlo velikom broju postupaka. Također je, u kontekstu podatka da se više od 80% postupaka javne nabave odnosi na otvoreni postupak u kojem je od 1. siječnja 2012. godine obvezna i primjena e-dokumentacije, važno istaknuti da kroz godinu dana praćenja praktične primjene tog instituta nisu uočeni značajniji problemi u odnosu na funkcioniranje platforme EOJN-a u odnosu na vrlo veliki broj postupaka te ukupno obuhvaćeni podatkovni opseg.

U praktičnoj su primjeni dakle već uvedeni obvezni modaliteti e-javne nabave (e-objava i e-dokumentacija) koji pokazuju svoj učinak kroz poboljšani pristup i vidljivost tržišta javne nabave svakom zainteresiranom gospodarskom subjektu. Za druge modalitete ZJN je odredio minimum zahtjeva koji trebaju biti ispunjeni, ali bez nametanja bilo kakve obveze naručiteljima i gospodarskim subjektima.

5.2. Općenita razina primjene elektroničkog poslovanja

Za širu uporabu e-javne nabave ključna je razina uporabe elemenata koji su vezani uz općenito elektroničko poslovanje.

To se prvenstveno odnosi na razinu uporabe naprednog elektroničkog potpisa. U Hrvatskoj je uspostavljen zakonodavni okvir vezan za elektronički potpis kroz Zakon o elektroničkom potpisu („Narodne novine“, broj 10/02, 80/08) i povezane podzakonske propise, a uspostavljena je i infrastruktura za njegovo korištenje. Međutim, razina uporabe naprednog elektroničkog potpisa još je uvijek nedovoljno razvijena.

Dodatni element koji je potrebno evaluirati u kontekstu primjene e-javne nabave je dostupnost određenih dokumenata koje gospodarski subjekti prilažu u sklopu svojih ponuda u elektroničkoj formi. Važeći ZJN je uvođenjem opcije dostave svih dokumenata koje naručitelj zahtijeva u neovjerenoj preslici uvelike uklonio barijere za dostavu cjelokupnih ponuda u elektroničkom obliku, ali su još uvijek moguće prepreke vezane uz dostavu dokumenata kao što su bankarske garancije i drugi oblici jamstava, za koje gospodarskim subjektima nije važan samo način njihove dostave u sklopu ponude, već i način njihova povrata u slučaju neodabrane ponude, dok je naručitelju kod bankarske garancije i sličnih dokaza bitna mogućnost efikasne naplate.

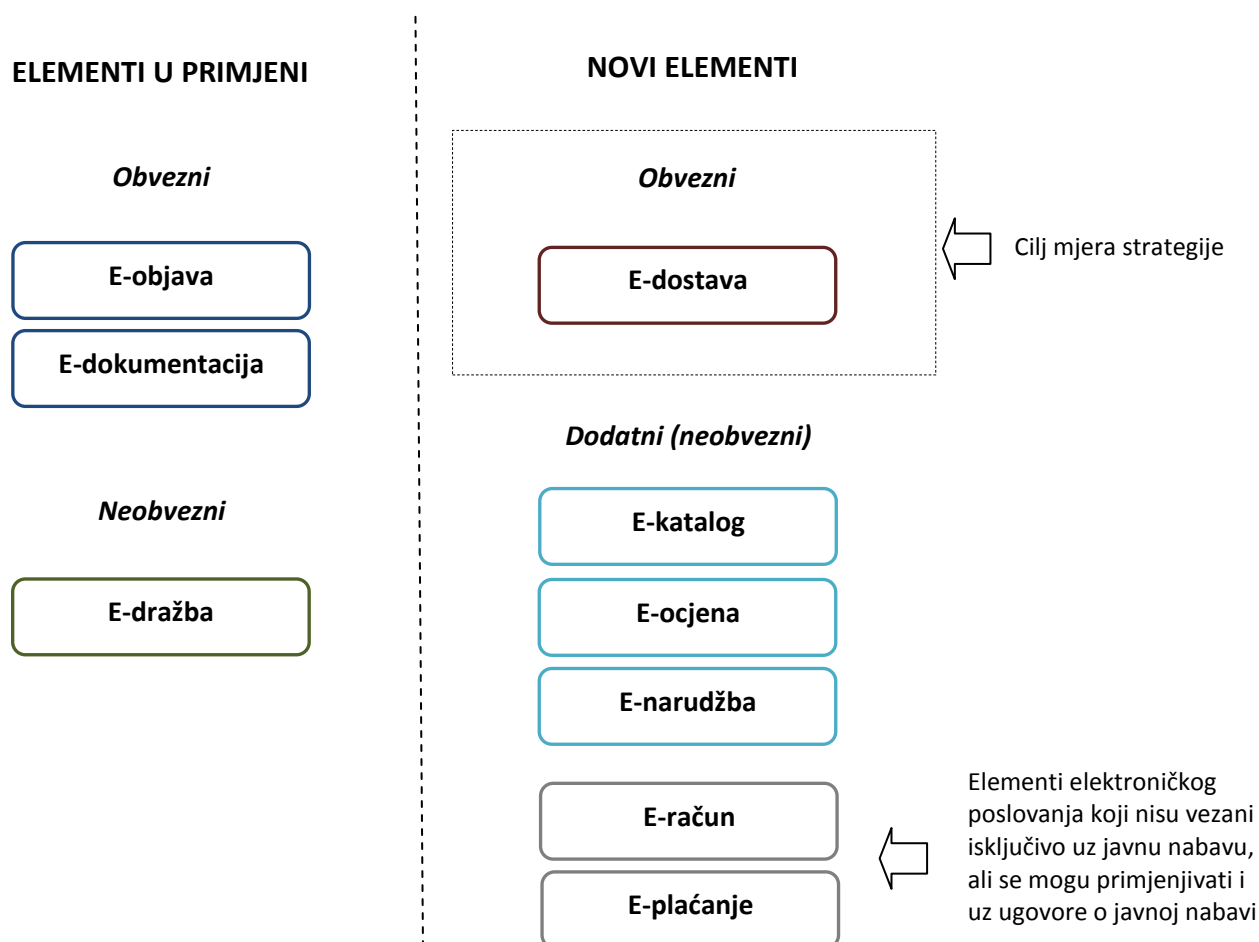
6. DALJNI RAZVOJ E-JAVNE NABAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ovo poglavlje predstavlja ključni dio strategije s obzirom da obuhvaća ciljeve, način njihova ostvarenja te mjere i dinamiku daljnjeg razvoja e-javne nabave u Republici Hrvatskoj.

6.1. Ciljevi i način njihova ostvarenja

Cilj ovog dokumenta je određivanje dodatnog obveznog elementa e-javne nabave, odnosno e-dostave, kao dopune obveznim elementima koji su već u primjeni u Republici Hrvatskoj, odnosno e-objavi i e-dokumentaciji (*vidi poglavlja 4. i 5.1.*), te dinamike njihova postupnog uvođenja za različite razine obveznika primjene ZJN-a.

Za potrebe tog cilja potrebno je definirati elemente e-javne nabave koji će se primjenjivati kao obvezni te elemente koje će naručitelji moći primjenjivati kao dodatne i neobvezne.



Slika 1. Shematski prikaz obveznih i dodatnih elemenata e-javne nabave

Analizom cjelokupnog sustava javne nabave ocijenjeno je da će e-javna nabava u Republici Hrvatskoj pokazati najbolje učinke centraliziranom primjenom jedinstvene multi-organizacijske platforme na nacionalnoj razini. Ovakvim modelom ostvarit će se zajedničke referentne točke i standardi koji će omogućiti uspostavu pouzdanog i interoperabilnog sustava i izbjeći zamke neusklađenog i decentraliziranog prelaska na e-javnu nabavu.

Nadalje, ovaj model omogućit će u određenoj mjeri prijenos odgovornosti za ispunjavanje pojedinih zahtjeva s naručitelja na sustav e-javne nabave koji upravlja dijelom postupka javne nabave. Kada platforma za e-javnu nabavu jamči transparentnost i propisane zahtjeve te objektivnost i slijed radnji u pojedinačnim postupcima javne nabave, odgovornost za osiguranje ispunjenja zahtjeva ZJN-a i podzakonskih propisa premješta se u određenoj mjeri s pojedinačnog naručitelja na sustav e-javne nabave. Takav pristup pružit će naručiteljima koji koriste sustav e-javne nabave sigurnost pri provedbi postupaka javne nabave. Premještanje dijela odgovornosti od naručitelja na sustav e-javne nabave će primjenu internetski dostupnih alata učiniti privlačnijom i tako povećati njeno prihvaćanje. Stoga je bitno da ovaj pristup ima ispunjene zajedničke zahtjeve i načela za primjenu sustava e-javne nabave kako bi se osiguralo da isti pruža potrebna jamstva.

Sukladno navedenom, novi elementi e-javne nabave primjenjivat će se putem dograđene platforme EOJN-a. Tehničke karakteristike platforme EOJN-a i primjene novih elemenata e-javne nabave prikazane su u [Prilogu 1](#).

Uz unaprjeđenje platforme EOJN-a koje će omogućiti primjenu obveznog elementa e-dostave, razvit će se i dodatni neobavezni moduli koji će biti na raspolaganju korisnicima sukladno njihovim individualnim potrebama. Neki od tih dodatnih modula EOJN-a bit će eKatalog, eNarudžba i eRačun, ali će njihova primjena naručiteljima biti moguća i kroz uporabu drugih tehnoloških rješenja. Kroz razvoj platforme EOJN-a razmotrit će se mogućnost razvoja i dodatnih elemenata vezanih uz cjelokupni proces javne nabave, kao što je generiranje podataka za registre ugovora o javnoj nabavi temeljem već dostupnih podataka iz EOJN-a (npr. povezivanje s podacima iz objava o sklopljenim ugovorima). Također će se promicati i češća uporaba postojećeg modula e-dražbe od strane većeg broja naručitelja. Tehnološke prednosti platforme EOJN-a iskoristit će se i za uvođenje mogućnosti elektroničke objave, a time i dostave odluka koje naručitelje donose u sklopu postupaka javne nabave, primjerice odluke o odabiru, čime se omogućavaju dodatne uštede sredstava, ali i vremena uz postizanje dodatne transparentnosti. Elektronička objava odluka dio je elementa e-ocjene, a mogućnost njene primjene planira se uvesti Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi.

Analiza sustava (SWOT analiza)

Snage, slabosti, prilike i prijetnje predviđenog sustava (temeljene na iskustvima prikazanim u poglavljima 2. i 3., kao i analizi postojećeg sustava u Republici Hrvatskoj prikazanom u poglavlju 5.) su sljedeće:

❖ *snage*

Primjena novih elemenata e-javne nabave na jedinstvenoj platformi za sve naručitelje i gospodarske subjekte omogućit će ujednačenost dijelova procedura i standardizaciju dokumentacije. Jedinstvenom platformom izbjegavaju se značajni troškovi za naručitelje koji bi nastali prilikom samostalnog razvoja pojedinačnih tehnoloških rješenja. Time će se izbjeći i fragmentacija sustava i primjena više neusklađenih tehnoloških rješenja.

Proširenjem postojeće platforme EOJN-a omogućit će se jednostavno povezivanje različitih faza istog postupka (objava i dostava ponuda/zahtjeva za sudjelovanje), a istovremeno će se i djelomično smanjiti potreba za izobrazbom korisnika zbog korištenja sučelja s kojim su već upoznati kroz dosadašnji rad.

Obrada elektronički zaprimljenih ponuda i zahtjeva za sudjelovanje potaknut će razvoj elektroničkog upravljanja procesima unutar organizacije naručitelja. Elektroničko upravljanje dokumentima omogućuje brži i jednostavniji protok informacija, utvrđivanje potrebnih aktivnosti te praćenje njihova izvršavanja. Vezano uz ugovore o javnoj nabavi, ponuda dostupna u elektroničkoj verziji omogućava kvalitetnije provođenje povezanih faza, kao što je sastavljanje ugovora i praćenje njegova izvršenja, ali i planiranje nabave u sljedećim godinama. Zbog boljeg dokumentiranja procesa i prijenosa informacija, omogućuje se i bolja kvaliteta unutarnjih i vanjskih kontrola. Kroz ove elemente značajno se povećava cjelokupna učinkovitost upravljanja javnom nabavom. Ovi učinci dodatno su naglašeni kod velikih naručitelja s većim brojem ustrojstvenih jedinica i kod središnjih tijela za nabavu koja upravljaju brojnim nabavnim kategorijama za veći broj korisnika (primjerice e-katalog). Također se očekuje i smanjenje rizika manipulacije sadržajem ponuda zaprimljenih u papirnatom obliku koja je uvijek moguća u praksi, ali je teško dokaziva.

Elektronička dostava ponuda i zahtjeva za sudjelovanje gospodarskim subjektima smanjuje troškove dostave i rizik zakašnjele dostave klasičnim poštanskim putem, a zbog elektroničke obrade dokumenata smanjenje troškova moguće je ostvariti i na razini naručitelja. Tehničke karakteristike platforme EOJN-a i uporaba naprednog elektroničkog potpisa onemogućit će

uvid u ponude i zahtjeve za sudjelovanje prije propisanih rokova, a time i manipulaciju njihovim sadržajem (npr. zamjena ili umetanje stranica) koja se može javiti u slučaju papirnatih dokumenata.

❖ *slabosti*

Prepreku primjeni novih elemenata e-javne nabave mogu predstavljati nedostatna znanja i vještine vezane uz primjenu informacijskih tehnologija, kako kod naručitelja, tako i kod gospodarskih subjekata. Neprihvatanje može dovesti do slabije iskorištenosti sustava, a time i ostvarivanja njegovih prednosti.

Dodatni početni troškovi, kao što je uvođenje naprednog elektroničkog potpisa, mogu za pojedinačne gospodarske subjekte također izazvati prepreke u praktičnoj primjeni. Navedeno se posebice ističe kod manjih i srednjih gospodarskih subjekata.

Vezano uz tehničke preduvjete, primjena novih elemenata zahtijeva i dostupnost adekvatnih komunikacijskih kanala na razini pojedinačnih naručitelja i gospodarskih subjekata, odnosno pristupa internetu te adekvatne računalne opreme koja omogućuje sastavljanje ponude u elektroničkom obliku.

Sa sigurnosnog aspekta, kao i za svaki IT sustav postoji rizik njegove ranjivosti i/ili neraspoloživosti.

❖ *prilike*

Proširena primjena elektroničkog poslovanja u postupcima javne nabave značajno će doprinijeti povećanju razine primjene elektroničkog poslovanja u Hrvatskoj, posebice povećati razinu primjene naprednog elektroničkog potpisa.

Neizravno će se povećati opća razina znanja potrebnih za primjenu informacijskih tehnologija u javnom i gospodarskom sektoru, čime će se olakšati uvođenje drugih oblika elektroničkog poslovanja i elektroničke javne uprave.

Potrebe gospodarskih subjekata vezane uz elektroničke formate dokumenata koje su obvezni dostaviti u postupcima javne nabave osnažit će inicijative za uvođenje elektroničkog poslovanja i druge sektore.

S obzirom na trend razvoja elektroničkog poslovanja, uključujući i javnu nabavu, u drugim državama, primjena elemenata e-nabave na nacionalnoj razini povećat će kapacitete

gospodarskih subjekata za sudjelovanje u postupcima u drugim državama. Također će doći do poboljšanja razine elektroničkog poslovanja na razini gospodarskih subjekata, posebice malih i srednjih, što se može pozitivno odraziti i na njihovo poslovanje izvan konteksta javne nabave. Time će se ostvariti neizravni pozitivan utjecaj na konkurentnost hrvatskog gospodarstva.

❖ *prijetnje*

Iskoristivost prednosti novih elemenata e-javne nabave može biti značajno smanjena zbog problematike općeg elektroničkog poslovanja izvan opsega sustava javne nabave. Nedostupnost dokumenata koje su gospodarski subjekti dužni dostaviti u postupcima javne nabave u adekvatnom elektroničkom obliku (npr. bankarska jamstva) može onemogućiti punu primjenu e-javne nabave u opsegu koji je planiran.

Složenost i/ili nemogućnost pristupa potrebnim komunikacijskim kanalima (internet) i tehnologijama (napredan elektronički potpis) može uzrokovati negativna stajališta prema novim elementima sustava.

S obzirom na trenutno neadekvatnu razinu primjene elemenata elektroničkog poslovanja u širem smislu (npr. za primjenu naprednog elektroničkog potpisa), može doći do značajnih problema u njihovoj praktičnoj primjeni u postupcima javne nabave.

S obzirom na primjenu jedinstvene IT platforme, sigurnosna ugroženost ili neraspoloživost sustava može uzrokovati poremećaj na razini cijelog sustava javne nabave.

Smanjivanje rizika istaknutih slabosti i prijetnji ostvarit će se prvenstveno kroz:

- ❖ proširenje i nadogradnju platforme EOJN-a na način maksimalnog korištenja postojećih sučelja i aplikativnih rješenja čime će se smanjiti potreba prilagodbe korisnika na nova rješenja;
- ❖ primjenom postojeće platforme EOJN-a na kojoj naručitelji već duži niz godina objavljuju objave javne nabave, a od 2012. godine i dokumentaciju za nadmetanje, smanjit će se slabost sustava u odnosu na opću razinu uporabe interneta u javnom sektoru;
- ❖ postupno uvođenje obvezne primjene e-dostave za sve naručitelje što svim sudionicima omogućava adekvatno vrijeme pripreme;
- ❖ potrebnu izobrazbu naručitelja i gospodarskih subjekata;

- ❖ e-dostavu bez naknade za gospodarske subjekte;
- ❖ naplata minimalne naknade za naručitelje kojom se pokrivaju isključivo troškovi upravljanja sustavom i to na razini pojedinačnih postupaka javne nabave (trošak povezan isključivo s brojem postupaka, a time neizravno i veličinom naručitelja);
- ❖ obveznu primjenu naprednog elektroničkog potpisa u e-dostavi čime će se smanjiti sigurnosni rizici vezani uz integriranost podataka;
- ❖ primjenu adekvatnih sigurnosnih standarda u razvoju i upravljanju platformom EOJN-a.

Vežano uz sigurnosni aspekt važno je istaknuti da platforma EOJN-a omogućava uporabu naprednog elektroničkog potpisa i od strane naručitelja, primjerice prilikom registracije, čime se daje mogućnost smanjenja sigurnosnih rizika i njihova elektroničkog poslovanja.

Financijski aspekti

Vežano uz financijske aspekte upravljanja sustavom, razmotreni su različiti modeli financiranja operativnih troškova platforme EOJN-a, a sukladno analizi iskustava i prakse drugih država prikazanoj u poglavljima 2. i 3., kao i obilježjima sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj prikazanim u poglavljima 4. i 5. U ovom trenutku ocjenjuje se da je optimalan strateški smjer u tom kontekstu primjena modela naplate naknade za uporabu e-dostave od naručitelja čime će se gospodarskim subjektima omogućiti sudjelovanje u postupcima bez dodatne naplate naknada. Time će se neizravno ukupni trošak uvođenja i primjene e-dostave na razini sustava javne nabave razdijeliti između javnog sektora (plaćanje naknade) i gospodarskih subjekata (troškovi uvođenja i uporabe naprednog elektroničkog potpisa). Istovremeno će za gospodarske subjekte doći do smanjenja troškova u odnosu na dostavu ponuda u papirnatom obliku (npr. poštanski troškovi). Primjenom e-dostave, odnosno e-javne nabave u cjelini moguće je smanjenje i određenih internih troškova na razini naručitelja (npr. mogućnost elektroničke distribucije elektronički zaprimljenih ponuda ovlaštenim predstavnicima koji će provoditi ocjenu i pregled ponuda). Međutim, da bi se ostvarili navedeni pozitivni učinci e-javne nabave na smanjenje troškova na razini naručitelja potrebno je njene prednosti koristiti u punom opsegu te po potrebi unaprijediti razinu cjelokupnog elektroničkog poslovanja na razini naručitelja.

Dodatno, model naplate naknade za uporabu e-dostave od naručitelja komplementaran je važećem modelu naplate za modul e-objava koji je u primjeni već nekoliko godina, stoga će se time prevenirati različiti problemi u praksi koji bi mogli nastati ako bi se modaliteti naplate za uporabu različitih

dijelova platforme EOJN-a razlikovali. Također je važno istaknuti da naručitelji koji će biti obvezni primjenjivati dodatne opcije e-javne nabave nisu samo korisnici Državnog proračuna, već oni obuhvaćaju različite subjekte koji se financiraju iz različitih izvora, uključujući i neke subjekte u privatnom vlasništvu. Stoga se predloženim modelom pokrivanja operativnih troškova EOJN-a ne stavlja isključivo na teret Državnog proračuna, već se neizravno raspoređuje i na druge izvore financiranja, odnosno na sve naručitelje. Primjenom modela naknade prema pojedinačnom postupku javne nabave pravednije se raspoređuje financijski teret i između malih i velikih naručitelja koji se najčešće razlikuju i prema financijskim sredstvima koja su im na raspolaganju, a istovremeno se neizravno potiče naručitelje na kvalitetnije planiranje nabave te moguće smanjenje troškova, primjerice, kroz objedinjavanje određenih postupaka javne nabave.

Pri tome će se naknada za uporabu e-dostave naručiteljima naplaćivati po pojedinačnom postupku javne nabave u minimalnom iznosu koji će omogućiti pokrivanje troškova upravljanja sustavom (održavanje, potrebne nadogradnje, i sl.). Time će se ostvariti povezanost veće uporabe sustava (veći broj postupaka javne nabave) s većim troškovima, a time neizravno s veličinom i financijskom snagom pojedinačnih naručitelja.

U odnosu na procjenu ukupnih troškova uvođenja obveze e-dostave, s obzirom da će naknada za njenu uporabu biti povezana s pojedinačnim postupcima te je stoga izravno vezana uz broj postupaka na razini svakog pojedinačnog naručitelja, potrebna financijska sredstva na razini pojedinačnih naručitelja nije moguće procijeniti. Platformom EOJN-om operativno upravljaju Narodne novine d.d., stoga su financijski elementi njegove nadogradnje i upravljanja dio financijskog poslovanja Narodnih novina d.d. S obzirom na kompleksnost uspostave i proširenja modaliteta platforme EOJN-a u odnosu na razne izravno povezane elemente e-javne nabave, a koji se provode kroz duži niz godina (primjerice, značajne aktivnosti provedene u 2011. godini u odnosu na e-objave i e-dokumentaciju), nije moguće posebno razdvojiti troškove isključivo vezane uz e-dostavu.

Vezano uz potrebe izobrazbe dionika sustava za uporabu modula e-dostave na platformi EOJN-a, nju će prvenstveno provoditi stručne službe operatera sustava Narodnih novina d.d. kroz svoje redovne aktivnosti, kao i djelatnici Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva kroz redovne aktivnosti izobrazbe u području javne nabave. Također se provedba značajnog dijela izobrazbe predviđa i kroz uspostavljeni sustav izdavanja i obnavljanja certifikata u području javne nabave sukladno Pravilniku o izobrazbi u području javne nabave („Narodne novine“, broj 06/2012) s financijski decentraliziranim sustavom provedbe programa izobrazbe i usavršavanje.

6.2. Pripremne aktivnosti

Kao preduvjete za ostvarivanje navedenog cilja potrebno je provesti određeni broj pripremnih aktivnosti koje obuhvaćaju zakonodavne i provedbene mjere.

Zakonodavne mjere

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi čije se donošenje planira u drugom kvartalu 2013. godine uredit će se uporaba EOJN-a kao jedinstvene platforme za provođenje e-javne nabave u Republici Hrvatskoj. Uredit će se i postupna dinamika uvođenja dopuštenosti ili obveznosti e-dostave za dvije kategorije naručitelja, a unijet će se i tehničke izmjene vezane uz prilagodbu operativne provedbe postupaka javne nabave u kojima se koriste novi elementi e-javne nabave. Povezano s time, nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi prilagodba određenih praktičnih aspekata izrade i postupanja s dokumentacijom za nadmetanje, kao i ponudama za primjenu e-dostave na platformi EOJN-a uredit će se kroz izmjene i dopune Uredbe o načinu izrade i postupanju s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama, a visina naknade za uporabu e-dostave uredit će se odlukom Vlade Republike Hrvatske temeljeno na analizi troškova unaprjeđenja, održavanja i potrebne nadogradnje platforme EOJN-a.

Provedbene mjere

U prvoj polovici 2013. godine u suradnji Narodnih novina d.d. i Uprave za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva nastavit će se aktivnosti na tehničkom unaprjeđenju platforme EOJN-a. Provest će se i potrebna testiranja njena rada te se u trećem i četvrtom kvartalu 2013. godine planira i provedba pilot postupaka javne nabave s dopuštеноm e-dostavom. Oni se planiraju u drugoj polovici 2013. godine kroz provedbu postupka javne nabave Državnog ureda za središnju javnu nabavu ili drugih većih naručitelja, temeljem čega će se analizirati potreba za dodatnim tehničkim prilagodbama platforme EOJN-a.

Usporedno s postupnim uvođenjem e-dostave za dvije kategorije naručitelja, kontinuirano će se provoditi i izobrazba naručitelja i gospodarskih subjekata vezano uz njenu primjenu.

Tablica 1: Pregled pripremnih aktivnosti za primjenu e-dostave

R.b.	Naziv mjere	Nositelj	Rok
1.	Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi	MINGO/USJN – izrada i upućivanje VRH HS – donošenje	2. kvartal 2013.
2.	Donošenje Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o dokumentaciji za nadmetanje i ponudama	MINGO/USJN – izrada VRH – donošenje	3. kvartal 2013.
3.	Donošenje odluke o visini naknada za uporabu e-dostave	MINGO/USJN, NN – izrada VRH – donošenje	3. kvartal 2013.
4.	Tehničko unaprjeđenje i testiranje rada platforme EOJN-a	NN MINGO/USJN	2.-4. kvartala 2013.
5.	Provedba pilot postupaka javne nabave s omogućenom e-dostavom	DUSJN, drugi veći naručitelji NN	3. i 4. kvartal 2013.
6.	Analiza potrebe za dodatnim tehničkim prilagodbama platforme EOJN-a i provedba prilagodbi	NN MINGO/USJN DUSJN	4. kvartal 2013.
7.	Izrada korisničkog priručnika i elektroničkog edukativnog modula za primjenu e-dostave na EOJN-u	NN	4. kvartal 2013.
8.	Izobrazba naručitelja i gospodarskih subjekata o primjeni e-dostave	NN MINGO/USJN	kontinuirano

6.3. Dinamika uvođenja e-dostave

S obzirom na potrebno vrijeme prilagodbe za primjenu e-dostave kako za naručitelje, tako i za gospodarske subjekte, obveza njene primjene uvodit će se u nekoliko faza kroz razdoblje 2014.-2016. godina i to temeljeno na dva glavna kriterija:

- a) obveznost ili dopuštenost e-dostave;
- b) kategorija naručitelja.

Za svaku od kategorija naručitelja u prvoj fazi će se kao obavezno propisati određivanje dopuštenosti e-dostave. Dakle, u toj fazi bit će omogućen paralelizam klasičnih (u papirnatom obliku) i elektroničkih ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje te će gospodarski subjekti moći izabrati način njihove dostave. U drugoj fazi propisuje se određivanje e-dostave kao obvezne. U toj fazi u potpunosti se prelazi na e-dostavu, odnosno gospodarski subjekti će ponude i zahtjeve za sudjelovanje moći dostaviti isključivo u elektroničkoj formi. Naručitelje će se poticati da s primjenom e-dostave započnu i prije obveznih rokova koji će se propisati zakonom s ciljem što ranijeg potpunog prelaska na e-dostavu.

Vezano uz dinamiku, utvrđene su dvije kategorije naručitelja. Prva kategorija odnosi se na Državni ured za središnju javnu nabavu koji obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na središnju javnu nabavu za središnja tijela državne uprave. S obzirom da su nadležnosti i aktivnosti DUSJN-a u potpunosti vezane uz provedbu postupaka javne nabave, radi se o većem naručitelju čiji stručni kapaciteti omogućavaju provedbu pilot projekata vezanih uz e-dostavu kao i predvodničku ulogu u primjeni naprednijih elemenata e-javne nabave.

Druga kategorija obuhvaća ostale naručitelje kojima se ostavlja duži rok pripreme za prelazak na e-dostavu. Za ovu kategoriju naručitelja određeni su i različiti rokovi u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave (nabava velike i male vrijednosti), čime se neizravno omogućava duži rok prilagodbe manjim gospodarskim subjektima koji češće sudjeluju u postupcima male vrijednosti.

S obzirom na specifičnosti pojedinačnih postupaka javne nabave, navedene obveze naručitelja odnose se na otvoreni postupak javne nabave (više od 80% ukupnog broja postupaka), ograničeni postupak javne nabave, pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom i natjecateljski dijalog.

Tablica 2 : Dinamika obveze uvođenja e-dostave

Kategorija naručitelja	Obvezna dopuštenost e-dostave		Obvezna isključivo e-dostava	
	VV	MV	VV	MV
1. DUSJN	1. siječnja 2014.	1. siječnja 2014.	1. siječnja 2015.	1. siječnja 2015.
2. ostali naručitelji	1. siječnja 2015.	1. srpnja 2015.	1. siječnja 2016.	1. srpnja 2016.

6.4. Analiza provedbe i izvješćivanje

Za analizu provedbe ciljeva i mjera iz ove strategije zadužuje se Ministarstvo gospodarstva kao središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave. Analiza provedbe odnosi se na praćenje ispunjavanja pripremnih aktivnosti (*vidi 6.2.*) kao i na praćenje primjene obveze uvođenja e-dostave za utvrđene kategorije naručitelja. Ministarstvo gospodarstva zadužuje se da na kraju perioda obuhvaćenog ovom strategijom izradi i uputi Vladi Republike Hrvatske detaljno izvješće o ispunjavanju postavljenih ciljeva, a po potrebi i na zahtjev izvješće se može dostaviti i za kraći period.

PRIOLOG 1. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE PLATFORME EOJN-A I PRIMJENE NOVIH ELEMENATA E-JAVNE NABAVE

Platformom EOJN-a upravljaju Narodne novine d.d., a nju tvori platforma za elektroničko poslovanje koja obuhvaća ili će se u sklopu nje u predstojećem razdoblju razviti sljedeći moduli, odnosno opcije sustava:

- ❖ e-Oglasnik
- ❖ e-Tražilica
- ❖ e-Dražba
- ❖ e-Dostava
- ❖ e-Ocjena
- ❖ e-Katalog
- ❖ e-Narudžbe
- ❖ e-Račun
- ❖ e-Plaćanje

Tehničke karakteristike procesa e-dostave

Modul e-dostave razvija se na način da ispunjava sve odredbe zakonodavnog okvira javne nabave, uključujući zahtjeve vezane za uređaje za elektroničko zaprimanje ponuda, zahtjeva za sudjelovanje i drugih dokumenata, a koji se odnose na napredni elektronički potpis, vremenski žig, validaciju cjelovitosti ponuda, ograničenje pristupa ponudama i njihovu zaštitu.

Ponuditelji će u komunikaciji sa sustavom koristiti HTTPS protokol tako da će cjelokupni prijenos podataka između korisnikovog pregleda i poslužitelja biti kriptiran primjenom digitalnog certifikata kojeg korisnik može provjeriti. Za svaki zaprimljeni dokument će se pomoću kriptografskih algoritama kreirati HASH broj koji jedinstveno predstavlja sadržaj dokumenta. Uvez dokumenta sadržavat će popis svih učitanih dokumenata sa pripadajućim HASH vrijednostima nastalima u trenutku preuzimanja dokumenta. Svi dokumenti bit će zaštićeni primjenom PKI-a (*public key infrastructure*) te

će se za svaki postupak naručitelju dostaviti javni ključevi kojima se kriptiraju sve preuzete datoteke, dok će privatne ključeve zadržati kako bi ih koristio za dekriptiranje pri otvaranju ponuda. Sukladno tome, svaki dokument bit će dvostruko kriptiran te će se, kako bi se mogao pročitati, mora dekriptirati obrnutim redoslijedom. Zaprimanje uveza dokumenta ovjeravat će se vremenskim žigom kojim će taj događaj biti nedvojbeno stavljen u kontekst vremena. Vremenski žig preuzet je sa servisa FINA-e kao registriranog izdavatelja potpisnih (kvalificiranih) certifikata pri Ministarstvu gospodarstva.

Sve zaštićene datoteke pohranjivat će se u DMS sustavu za upravljanje dokumentima, pri čemu će DMS kao servis (posrednik) zaprimati i izdavati datoteke uz vođenje evidencije o svim događajima s datotekom uz primjenu postavljenih poslovnih pravila i dodijeljenih prava pristupa. Na taj način onemogućit će se direktan pristup datotekama.

U ovom procesu sustav će vršiti sljedeće validacije dostavljenih ponuda: verifikacija serverskog certifikata poslužitelja, verifikacija naprednog elektroničkog potpisa ponuditelja, verifikacija vremenskog žiga, validacija digitalnih potpisa, validacija integriteta uveza ponude, validacija integriteta ostalih dijelova ponude, provjera pravovremenog podnošenja ponude. U slučaju da navedeni standardi nisu zadovoljeni, sustav dojavljuje o negativnom rezultatu validacije i neadekvatnosti ponude za daljnje korake u procesu.

Tehnički preduvjeti za korištenje e-dostave na strani naručitelja bit će: pristup internetu; registracija organizacije u EOJN-u te registracija najmanje dva korisnika unutar organizacije (predstavnicima naručitelja). Tehnički preduvjeti za korištenje e-dostave za ponuditelje bit će: pristup internetu, registracija u EOJN-u; posjedovanje naprednog elektroničkog potpisa te programskih rješenja koja je potrebno instalirati za njegovo korištenje.

Tehnologije primijenjene na platformi EOJN-a

Operativni sistem: Microsoft Windows Enterprise Server

Baza podataka: Microsoft SQL Server Enterprise

Aplikacija – Internet Information Services

Aplikacijska infrastruktura:

.NET Framework

BizBlocks Data Access Layer

Idom3.Enterprise, BizBlocks, PostSharp – Business Logic layer

Idom3.Enterprise.Web – Web layer

Integracijska i ESB platforma: BizTalk Server

Digitalna arhiva: Sharepoint

Generiranje dokumenata: Aspose komponenta

Kriptografija, digitalni potpis, timestamp: .NET, BouncyCastle, iTextSharp

Web poslužitelj: Microsoft IIS

ERP baza podataka: Oracle

Razvojna okolina: Microsoft .net

Poslužitelj ePošte: Microsoft Exchange

IT services standard: ITIL v3.0