

ELEKTRONSKO JAVNO NAROČANJE V PRAKSI: NA KAKŠEN NAČIN JE V REPUBLIKI SLOVENIJI DEJANSKO ŽE ZAŽIVELO TER KAKŠNI SO RAZLOGI ZA POČASEN RAZVOJ V PRAKSI

mag. Uroš Škufca

uros.skufca@praetor.si

UVOD

V Republiki Sloveniji normativih ovir za elektronsko javno naročanje (e-JN) ni že od leta 2000, ko je bil sprejet Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Direktivi s področja javnega naročanja v letu 2004 in njuna implementacija v slovensko zakonodajo konec leta 2006 so dodatno opredelili možnosti elektronskega javnega naročanja, skupaj z implementacijo podzakonskih predpisov nekaj kasneje. V praksi pa pravega razmaha e-JN v smislu zapisa zakonodaje kljub vsemu še ni, izjemno razširjena pa je uporaba nekaterih specifičnih B2B informacijskih sistemov, kjer se odpira konkurenca na podlagi sklenjenih okvirnih sporazumov. Namen prispevka je poiskati razloge, da se e-JN v nekaterih specifičnih postopkih zelo ekstenzivno uporablja, na drugih področjih pa se v zadnjih 10. letih ni zgodilo praktično nič. Glavno vprašanje: je uporaba kvalificiranih potrtil za splošno uporabo prekompleksna?

PRAVNE PODLAGE

Kot že omenjeno je prvo normativno podlago za uporabo elektronskega poslovanja v javnih naročilih dal že Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (v nadaljevanju ZEPEP). Ta je elektronsko obliko zapisa pravno gledano izenačil s pisno, varni elektronski podpis pa z lastnoročnim podpisom (ob zakonsko navedenih predpostavkah). Evropski direktivi 17/2004 in 18/2004 s področja javnega naročanja sta z vidika slovenske zakonodaje tako vsebovali nekaj definicij elektronskega poslovanja, ki so bile v slovenski zakonodaji že nekaj let opredeljene. Ne glede na to jih je zakonodajalec (kot specialne določbe, t.im. Lex Specialis) uzakonil tudi v Zakonu o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2) in Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (v nadaljevanju ZJNVETPS) – glej npr. določbe 3. in 13. alineje 1. odstavka 2. člena ZJN-2, ter 2. odstavka istega člena (ker so določbe o elektronskem poslovanju identične v ZJN-2 in ZJNVETPS, bomo v nadaljevanju omenjali zgolj ZJN-2, enako zapisano posledično velja tudi za določila v ZJNVETPS).

Poleg zakonskih aktov sta bila na podlagi ZJN-2 sprejeta še dva predpisa: Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje podrobneje opredeljuje tehnične zahteve, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko oddajanje ponudb, Pravilnik o enotnem informacijskem sistemu na področju javnega naročanja pa določa način vzpostavitve, upravljanja in vzdrževanja

enotnega informacijskega sistema za ugotavljanje osnovne sposobnosti ponudnikov na podlagi javnih evidenc, skupaj z načinom dostopa do takšne zbirke.

TEORETIČNE IN PRAKTIČNE APLIKACIJE SISTEMOV e-JAVNEGA NAROČANJA

Elektronsko javno naročanje (v nadaljevanju e-JN) ima različne definicije. Tako Ministrstvo za finance na svoji spletni strani (<http://www.djn.mf.gov.si/sistem-javnega-narocanja/ejn>) opredeljuje šest faz elektronskega javnega naročanja, od elektronskih objav, elektronske oddaje ponudb, ocenjevanja, naročanja, izdaje računa in elektronskega plačila. V ožjem smislu pod e-JN štejemo elektronsko oddajo ponudb. Republika Slovenija je nekatere aktivnosti na navedenih področjih že izvedla (npr. portal www.enarocanje.si), ki vključuje tudi zajemanje statističnih podatkov, področje elektronske oddaje ponudb, ki je tako v slovenski kot evropski zakonodaji sicer nomotehnično urejeno, pa je bolj ali manj prepuščeno boljšim časom in zasebnim iniciativam. Tudi projekt razvoja informacijskega sistema za elektronsko oddajo ponudb, ki ga je razvijal Uradni list RS, je bil žal ustavljen.

Nekaj napredka je mogoče opaziti na nivoju elektronskih dražb, kjer se je v preteklosti že pojavil s strani države razvit sistem elektronskih dražb (projekt je trenutno v fazi prenove), ter na nivoju elektronskih katalogov za posamezne vrste nabav (prav tako državni projekt), žal zaenkrat brez elektronskega odpiranja konkurence v smislu določil ZJN-2.

Na drugi strani so se na trgu že relativno kmalu začeli pojavljati elektronski sistemi za podporo javnemu naročanju, predvsem na nivoju naročil male vrednosti (večinoma gre za sisteme, ki elektronsko podpirajo notranje postopke nabavnih služb, ne pa tudi elektronske oddaje ponudb, kot npr. sistemi: <http://www.normacomplus.si/spletna-aplikacija-narocila-male-vrednosti-nmv>, <http://www.rrc.si/produkti/inar>, <http://jana.ascent.si/predstavitev/>, <http://www.javna-narocila.com/>, <http://www.eponudbe.si> in drugi. Večina naštetih aplikacij spremlja postopek nabave navznoter (torej brezpapirno poslovanje in delovni proces, potrjevanja in druge aktivnosti), zadnja pa se osredotoča na elektronsko oddajo ponudb v postopkih, ki ne presegajo mejne vrednosti, od katere dalje je potrebno objaviti javno naročilo (op. avt. 20.000 EUR za blago in storitve ter 40.000 EUR za gradnje brez DDV, po ZJNVETPS pa dvakratniki navedenih vrednosti). Prednost te aplikacije je, da omogoča elektronsko oddajo ponudb brez uporabe kvalificiranih potrdil in časovnih žigov, ki jih sicer predpisuje zakonodaja po ZJN-2, saj se za te nabave določila ZJN-2 (in posledično podrejenih predpisov) ne uporabljajo.

Drugi segment, kjer je uporaba določil o elektronskem javnem naročanju in elektronskih sredstvih po ZJN-2 omejena oziroma se ne uporablja, je odpiranje konkurence na podlagi sklenjenih okvirnih sporazumov z več gospodarskimi subjekti (t.im. pravi okvirni sorazumi, v teoriji imenovani tudi okvirni sporazumi »strictu sensu«). Značilnost okvirnih sporazumov, pri katerih se v času veljavnosti okvirnih sporazumov odpira konkurenca med ponudniki je namreč ta, da se praviloma v prvi fazi sklene okvirni sporazum z več gospodarskimi subjekti, v katerem se opredeli način odpiranja konkurence, nato pa se periodično ali za posamezno povpraševanje odpira konkurenca med temi gospodarskimi subjekti na podlagi v okvirnem sporazumu določenih pravil (torej gre za pogodbeno fazo, za katero se pravila ZJN-2 ne uporabljajo). Upošteva se navedeno so zadnji dve leti na trgu vsaj trije elektronski portali

(portal za nabavo hrane, naročanje letalskih vozovnic ter splošni portal), ki omogočajo elektronsko oddajo ponudb brez uporabe kvalificiranih potrdil in časovnih žigov, s podobno varnimi mehanizmi avtentifikacije (t.im. dvostopenjska avtentifikacija, kjer druga stopnja poteka preko enkratno generiranega gesla, poslanega kot SMS sporočilo). Pri tem je sistem relativno enostaven za uporabo, določena pravna vprašanja pa se rešujejo s pomočjo splošnih pogojev uporabe informacijskega sistema, upošteva določila o zaprtih informacijskih sistemih po določenih ZEPEP. Kot je razvidno, je praksa vsaj v nekaterih postopkih nabav našla način, kako se izogniti uporabi kvalificiranih potrdil in časovnih žigov, ki jih določa ZJN-2 in podzakonski predpisi, ter hkrati omogočiti praktično in ne preveč komplicirano uporabo elektronskih sredstev za varno in hitro oddajo elektronskih ponudb.

RAZLOGI ZA POČASEN RAZVOJ e-JAVNEGA NAROČANJA NA NEKATERIH SEGMENTIH

Ob vsem zapisanem se je potrebno vprašati o razlogih, zaradi katerih imamo na eni strani že od leta 2000, v vsakem primeru pa vsaj tja nekje od leta 2007 do danes vse zakonske podlage za uvedbo elektronske oddaje ponudb, pa še vedno nimamo enega samega informacijskega sistema za elektronsko oddajo ponudb, ki bi bil skladen z veljavno zakonodajo in bi omogočal varno elektronsko oddajo ponudb pri odprtem krogu možnih ponudnikov. Vsekakor delno krivdo za to nosita že evropski direktivi s področja javnega naročanja, ki vsebujeta določila o obvezni uporabi kvalificiranih potrdil in časovnih žigov pri elektronski oddaji ponudb (slovenska implementacija je polje uporabe zgolj še razširila na naročila pod pragom za objavo v EU – direktive namreč ne urejajo nabav pod pragom za objavo v Uradnem glasilu evropskih skupnosti, to je 130.000 oz. 200.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter 5 MIO EUR brez DDV za gradnje – op. avt.).

Razlogi za neuporabo so povsem praktični in jih gre po mnenju avtorja tega prispevka iskati tako v tehniki kot stopnji znanja posameznih uporabnikov (splošne računalniške pismenosti). Smiselno je, da mora biti elektronska oddaja ponudb enostavnejša in priročajnejša od oddaje pisne ponudbe, kar v tem trenutku ni. Na eni (naročnikovi) strani je tehnično izjemno težko postaviti ustrezno informacijsko podporo (informacijski sistem), ki bi ustrezal vsem zahtevam zakonodaje, na drugi strani pa postavitev takega izjemno zahtevnega sistema zahteva visok nivo znanja uporabnikov (nedoločeno število gospodarskih subjektov, tako domačih kot tujih), skupaj s prednaložitvijo ustreznih podpisnih komponent in certifikatov. Povedano drugače: povprečen ponudnik, ki danes oddaja pisno ponudbo na javno naročilo, nima zadostnega znanja za naložitev kvalificiranega potrdila na računalnik (ali pa ga ima, pa nima ustreznega dostopa – korporativno centralno managementiranje računalnikov), poleg tega pa je za elektronsko podpisovanje potrebna vsaj še namestitev ustrezne podpisne komponente, kar še dodatno otežuje uporabo sistema. Odpiranje teme uporabe kvalificiranega potrdila tuje certifikatske agencije (tuji ponudnik, ki želi oddati elektronsko ponudbo v RS) pa bi sploh preseglo okvire tega prispevka.

Povedano drugače: povprečen nivo znanja uporabe računalnikov na strani ponudnikov se je šele v zadnjem letu dvignil na nivo, ki omogoča masovno uporabo sistemov za elektronsko oddajo ponudb na podlagi okvirnih sporazumov (dvostopenjska avtentifikacija), uporaba kvalificiranih potrdil in časovnih žigov pa je večini še vedno tehnično prezahtevna in v celoti nepraktična za uporabo v realnem svetu. Razvoj e-JN bo tako (kljub dejstvu, da nov predlog

direktive s področja javnega naročanja predvideva prehodno obdobje za prehod na v celoti elektronsko oddajo ponudb) verjetno potekal v naslednjih korakih: prvi korak bo bolj množična uporaba informacijskih sistemov, ki omogočajo oddajo ponudb v okvirnih sporazumih, sledil bo korak razvoja t.im. elektronskih dražb (kot podsistema okvirnih sporazumov, še vedno ne na podlagi določil o elektronskih dražbah po ZJN-2, temveč kot določil okvirnih sporazumov – pogodbeni faza). Šele tretja faza razvoja bo izgradnja informacijskega sistema, ki bo omogočal elektronsko oddajo ponudb (z uporabo kvalificiranih potrdil in časovnih žigov), pri čemer je potrebno omeniti še, da bo za uporabo v praksi ključnega pomena uporaba enotnih obrazcev za razpisno in ponudbeno dokumentacijo, sicer bodo različni elektronski obrazci (podobno kot ima sedaj vsak naročnik svojo »standardno« razpisno dokumentacijo) pri ponudnikih povzročali enake preglavice pri izpolnjevanju kot jih sedaj povzročajo klasične razpisne dokumentacije.

VIRI IN LITERATURA

1. Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP), Uradni list RS, št. 98/2004-UPB1
2. Zakon o javnem naročanju (ZJN2-), Uradni list RS, št. 12/2013-UPB5
3. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS), Uradni list RS, št. 72/2011-UPB3, 90/2012
4. Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje, Uradni list RS, št. 18/2007
5. Pravilnik o enotnem informacijskem sistemu na področju javnega naročanja, Uradni list RS, št. 57/2013
6. URL=<http://www.djn.mf.gov.si/sistem-javnega-narocanja/ejn>, 20.11.2013
7. URL=<http://www.okvirni.si>, 20.11.2013
8. URL=<http://www.eponudbe.si>, 20.11.2013