

## ZAKON O ELEKTRONIČKOM IZDAVANJU RAČUNA U JAVNOJ NABAVI

Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta resorni je nositelj Zakona o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi kojim se u pravni poredak Republike Hrvatske **prenosi Direktiva 2014/55/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014., a **kojom je uređeno elektroničko izdavanje računa u javnoj nabavi.**

**Predmetni Zakon u potpunosti je usklađen s nacionalnim zakonima i pravilnicima koji uređuju područje** izdavanja i razmjenu papirnatih računa i računa u elektroničkom obliku (e-računa) u Republici Hrvatskoj.

*(Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Pravilnik o porezu na dodanu vrijednost, Opći porezni zakon, Zakon o računovodstvu, Zakon o elektroničkoj ispravi, Uredba EU/910/2014 i Zakon o provedbi Uredbe EU/910/2014 – eIDAS Uredba, Zakon o elektroničkoj trgovini)*

Ovaj Zakon predstavlja i jednu od mjera Nacionalnog programa reformi Vlade Republike Hrvatske u 2018. godini, a glavni cilj mjere i zakona je 100% izdavanje i zaprimanje eRačuna u javnoj nabavi.

### Što se uvodi zakonom?

Zakonom se uvodi **obveza zaprimanja eRačuna u postupcima javne nabave od 1.12.2018.** te **obveza izdavanja e-računa u postupcima javne nabave od 1.7.2019. godine**

- Primjer 1. ZAPRIMANJE: javni naručitelj u postupku javne nabave kupuje/nabavlja fotokopirne uređaje te od 1.12.2018. mora zaprimiti i ne smije odbiti eRačun, ukoliko mu dobavljač pošalje takav račun. Ukoliko dobavljač fotokopirnih uređaja izda papirnatu račun, javni naručitelj zaprimiti će papirnatu račun (papirnatu izdavanje eRačuna u javnoj nabavi bit će moguće do 1.7.2019. godine.)
- Primjer 2. IZDAVANJE: npr. dobavljač fotokopirnih uređaja u postupku javne nabave po okončanju istog i nakon sklapanja ugovora s javnim naručiteljem od 1.7.2019. godine MORA izdati javnom naručitelju eRačun, a javni naručitelja ga mora zaprimiti (i obraditi).

Stoga, od 1.7.2019. godine u postupcima javne nabave više neće biti izdavanja papirnatih računa. Naime, bilo je potrebno ostaviti prijelazno razdoblje (1.12.2018. – 1.7.2019.) između obveze zaprimanja i izdavanja eRačuna, upravo zbog obveze izdavanja elektroničkih računa za dobavljače odnosno izdavatelje elektroničkih računa, kako bi infrastrukturno svoje računovodstvene sustave prilagodili elektroničkom načinu fakturiranja i uspješno implementirali europsku normu za eRačun.

**Koje su koristi/prednosti koje u poslovanje unosi ovaj Zakon?**

U postupcima elektroničkog fakturiranja prednosti za izdavatelje eRačuna su manji administrativni troškovi pripreme, ispisa i kuvertiranja računa, uklanja se trošak poštarine, račun se isporučuje u puno kraćem vremenu i pohranjuje se u sigurnu i kontroliranu elektroničku arhivu.

Prednost za primatelje eRačuna je brzina zaprimanja i obrade računa pri čemu se minimalizira mogućnost ljudske greške, osigurava se brže plaćanje i visoki stupanj automatizacije procesa razmjene računa.

eRačun omogućit će i kvalitetnije upravljanje financijskim poslovanjem, utječe na povećanje produktivnosti rada te će **osigurati potpunu transparentnost fiskalnog učinka u javnoj nabavi.**

Korištenje eRačuna u poslovanju važno je iz više razloga. Europska unija računa da će potpunim uvođenjem eRačuna uštedjeti 423 milijarde EUR, a procijenjena ušteda od uvođenja elektroničkog računa kreće se od 7 do 20 EUR po računu, od čega 80% uštede ostvaruje kupac, 20% prodavatelj.

Prema procjenama za Republiku Hrvatsku kroz uspostavu cjelovitog procesa elektroničke javne nabave mogu se ostvariti maksimalni efekti i uštede od 6% do 13% ukupnog iznosa javne nabave, odnosno više od 2,6 milijarde kuna.

Zakon će obuhvatiti veći volumen eRačuna, budući smo područje primjene proširili i na postupke nabave „male“ vrijednosti, odnosno ispod 200.000,00 kn za nabave roba i usluga te nabavu radova ispod 500.000,00 kn.

Zakon se stoga odnosi na cjelokupnu javnu nabavu pa i na tzv. nabavu putem narudžbenica, ukoliko narudžbenica ima sva bitna obilježja ugovora.

Gotovinska plaćanja npr. službena kartica državnog dužnosnika koju koristi *ad hoc* za plaćanje poslovnoga ručka, taxi usluge, cestarine i sl. – nije javna nabava u smislu ovoga Zakona te se na takva plaćanja odredbe ovoga Zakone ne odnose.

**Na što se još Direktiva/Zakon NE odnosi?**

- # *Fakturiranje zakupa poslovnih prostora i najma stanova u vlasništvu JLPRS pravnim osobama*
- # *Fakturiranja komunalne naknade pravnim/fizičkim osobama*
- # *Fakturiranja komunalnih usluga pravnim/fizičkim osobama (odvoz smeća, opskrba vodom i sl.)*
- # *Fakturiranja stambene pričuve za gradske stanove od strane zgrade, a posredstvom upravitelja (npr. GSKG prema gradu Zagrebu)*

Tumačenje iz područja nadležnosti Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Služba za digitalno gospodarstvo – Zakon o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi

- # *Fakturiranja JLPRS-u posla zbog koje je JLPRS osnovala neko trgovačko društvo (npr. fakturiranje održavanja cesta koje 'Ceste Jastrebarsko' fakturiraju svom osnivaču – gradu Jastrebarsko)*
- # *Fakturiranje školarina fizičkim/pravnim osobama*
- # *Fakturiranje zakupa prostora, školske kuhinje, produženog boravka,*
- # *Prodaja vlastitih proizvoda škola/vrtića,*
- # *Participacija roditelja u vrtićima i sl. usluga za koje škole/vrtići izdaju račune, itd.*

U kontekstu nastojanja Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta da se rasterete poduzetnici odnosno gospodarstvo od nepotrebnih administrativnih opterećenja primjenom Zakona smanjiti će se troškovi poslovnog sektora. Mnogi gospodarski subjekti, zbog nedostatka adekvatnog pravnog okvira koristili su istodobno dva sustava fakturiranja papirnatu i elektroničko, pri čemu su imali velike troškove. Upravo ti troškovi bit će sada manji (npr. trošak papirnatih arhive).

### **Kako je i zašto odabran model Centralne platforme za razmjenu eRačuna u javnoj nabavi?**

Vezano uz **normu** koju će ovaj Zakon implementirati, u državama članicama trenutno postoji i upotrebljava se nekoliko svjetskih, nacionalnih, regionalnih normi za elektroničko izdavanje računa, koje nisu međusobno interoperabilne.

A takvi nepodudarni pravni i tehnički zahtjevi u vezi s elektroničkim računima, gospodarskim subjektima su često puta predstavljali prepreku i sprječavali njihov ulazak na neko novo tržište. Kroz ovaj zakonodavni okvir prepreke prekograničnoj trgovini i prekograničnoj nabavi će se smanjiti.

Europska norma za eRačun obvezna je za sve države članice, no ne ulazi u načine razmjene računa niti propisuje metode i postupke za isto već samo daje blage smjernice oko mogućih modela (npr. *direktna razmjena (P2P – peer2peer), 4corner model, 3corner model*).

Direktna razmjena kao model u ovom slučaju javnih naručitelja neprimjenjiva je zbog enormnog (N) broja konekcija, što u praksi znači da bi svaki naručitelj bi morao biti konektiran sa svakim dobavljačem direktno. Odnosno natjecatelj mora imati N broj konekcija (sa potencijalno različitim modelima i standardima) kako bi se spojio sa svakim od N javnih i sektorskih naručitelja. Ovdje su i konekcije javnih i sektorskih naručitelja s drugim javnim i sektorskim naručiteljima onda kada se jedno od njih nalazi u ulozi natjecatelja.

Nadalje 3corner model također nije bio primjenjiv model razmjene budući podrazumijeva da naručitelj i dobavljač imaju istoga informacijskog posrednika, a što bi dovelo do potpune centralizacije i segmentacije tržišta.

Tržišno najliberalniji model razmjene eRačuna – 4corner model, također nije bio primjenjiv, iz razloga nepostojanja interkonekcije informacijskih posrednika i nepostojanja registra korisnika eRačuna:

Tumačenje iz područja nadležnosti Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Služba za digitalno gospodarstvo – Zakon o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi

- # informacijski posrednici nemaju povezane registre niti su isti javni kod svih
- # protokoli za razmjenu informacija o korisnicima nisu standardizirani
- # ne postoji mehanizam koji bi omogućavao upotrebu distribuiranog registra
- # ne postoji centralni registar u kojeg bi svi bili obvezni upisivati svoje korisnike

Potrebno je stoga bilo izraditi hibridnu verziju 3 corner i 4 corner modela, prema kojem bi svi računi razmijenjeni u sustavu javne nabave prolazili kroz pristupnu točku – Centralnu platformu za razmjenu eRačuna.

Na toj pristupnoj točki - Centralnoj platformi bi bili spojeni svi: javni naručitelji (direktno), sektorski naručitelji (direktno ili indirektno), lokalna samouprava (direktno ili indirektno) i informacijski posrednici sa svojim naručiteljima.

Ovim načinom bi svi sudionici morali komunicirati prema pristupnoj točki čime bi se propisao jedinstveni protokol kojeg bi primjenjivali svi, a svi sudionici bi morali obaviti registraciju u sustav čime bi se stvorila jedinstvena evidencija pa bi pošiljatelj računa ne bi morao voditi računa gdje i kako da isti pošalje već bi on podatke dostavljao pristupnoj točki, a proces rutanja bi pristupna točka obavljala samostalno na osnovu dostavljenih podataka javnih i sektorskih naručitelja odnosno njihovih informacijskih posrednika.

Trenutna situacija na tržištu informacijskih posrednika je takva da godinama na istome djeluje svega nekoliko informacijskih posrednika koji nemaju javno objavljene registre korisnika eRačuna, niti su im registri korisnika eRačuna povezani, protokoli za razmjenu informacija o korisnicima nisu standardizirani, a ne postoje niti mehanizmi koji bi omogućavali upotrebu distribuiranog registra korisnika. Isto tako ne postoji centralni registar u kojeg bi svi informacijski posrednici bili obvezni upisivati svoje korisnike, a koji je dobra praksa drugih država članica i temeljem čega je primjena eRačuna u porastu.

Za posljedicu imamo neuređeno tržište informacijskih posrednika, zatvaranje pružatelja usluga informacijskog posredništva i zatvorene registre, dešavaju se situacije da se nekim posrednicima ne mogu poslati računi vlastitih korisnika jer nema interkonekcije informacijskih posrednika. Također u kontaktu s tvrtkama, pogotovo malim, ovo je ministarstvo zaprimilo pritužbe da pojedine tvrtke/gospodarski subjekti, ali i pojedini posrednici uvjetuju angažman određenog informacijskog posrednika, što narušava tržišnu utakmicu.

Također, upravo na činjenicu neuređenosti ovog tržišta zbog ne postojanja centralnog registra korisnika, godinama upozorava i akademska zajednica.

Budući se ovo perspektivno tržište već godinama ne širi upravo zbog svoje zatvorenosti, neuređenosti i međusobnog ne povezivanja informacijskih posrednika rješenje nacionalne Centralne platforme za razmjenu eRačuna u javnoj nabavi optimalno za RH.

Tumačenje iz područja nadležnosti Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Služba za digitalno gospodarstvo – Zakon o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi

Predmetnim modelom omogućiti će se funkcionalan ekosustav koji će generirati poslove ne samo za informacijske posrednike već i za systemske integratore te tvrtke koje sudjeluju u razvoju poslovnih procesa.

**Tko ima ulogu centralnog informacijskog posrednika – Financijska agencija (FINA)**

Republika Hrvatska je Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi i Uredbom o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu odlučila konsolidirati svoje IT usluge te je definirala pružatelje dijeljenih usluga (centar dijeljenih usluga - CDU). Pružatelji usluga CDU-a su: APIS, FINA, CARNet, AKD.

Određivanje FINE kao informacijskog posrednika za određene javne naručitelje svoje utemeljenje stoga nalazi u navedenom Zakonu o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Uredbi o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu te Odluci Vlade Republike Hrvatske o zaprimanju strukturiranih računa u elektroničkom obliku i pratećih isprava za tijela državne uprave/proračunske korisnike državnog proračuna iz 2015. godine.

Temeljem navedenih propisa dijeljenu uslugu za praćenje poslovnog procesa zaprimanja eRačuna te poslove informacijskog posredništva za tijela državne uprave/proračunske korisnike državnog proračuna Republike Hrvatske, **FINA pruža od 2016. godine.**

Predmetni je Centralni sustav/platformu **FINA uspostavila još 2016. godine**, a putem kojega elektroničke račune zaprimaju središnja tijela državne uprave, ali i druga javna tijela, poput jedinica lokalne, područne i regionalne samouprave.

Ovim se stoga Zakonom, temeljem pozitivnih iskustava u provedbi navedene odluke i uloge FINE kao pružatelja dijeljenih usluga **samo proširuje već dodijeljena uloga** FINE kao informacijskog posrednika na tako što FINA postaje obvezni centralni informacijski posrednik za zaprimanje i slanje elektroničkih računa i pratećih isprava za javne naručitelje kako su isti definirani u zakonu o javnoj nabavi osim za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava koja u iznosu većem od 50% financiraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te udruženja koje je osnovala jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno udruženja koja je osnovao jedan ili više prethodno navedenih tijela javnog prava.

Navedeno znači kako za **sve druge javne naručitelje (tj. JL(P)RS i s njima povezana društva i subjekti), sektorske naručitelje i sve druge gospodarske subjekte – dobavljače koji izdaju elektroničke račune, FINA NIJE obvezni informacijski posrednik već su isti za svoga informacijskog posrednika slobodni birati bilo kojega informacijskog posrednika na unutarnjem tržištu.**

## **Zaključak**

Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta je u svrhu povećanja korištenja elektroničkog računa u državnoj i javnoj upravi te gospodarskom sektoru od 2012. godine kontinuirano ulagao napore i provodio pilot projekte razmjene eRačuna zajedno sa javnom upravom, gospodarskim subjektima i znanstvenom zajednicom.

Kao CEF Telekom koordinator i koordinator hrvatskih projektnih konzorcija od 2015. godine provodimo projekte Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) s temom eRačuna.

Ciljevi projekta (vrijednosti 9,7 milijuna kuna) su upravo poticanje korištenja strukturiranog elektroničkog računa od strane javne uprave i gospodarskih subjekata nacionalno i prekogranično, pri čemu imamo i snažnu podršku Europske komisije za osiguravanje tehničkih i operativnih preduvjeta tijela javne uprave za integraciju sa Centralnom platformom za eRačun.

Ovaj Zakon Vlada Republike Hrvatske usvojila je na 107. sjednici 19. srpnja 2018. godine. Konačni prijedlog Zakona je prošao rasprave na Saborskim odborima za zakonodavstvo i gospodarstvo, koji su odbori ga jednoglasno usvojili te je raspravljen na plenarnoj sjednici Hrvatskoga sabora u drugom čitanju 4.10.2018. godine, bez predloženih amandmana. **Zakon je donesen na 9. sjednici Hrvatskoga sabora dana 12. listopada 2018. godine.**

U cilju provedbe Zakona o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi te uklanjanja pravne nesigurnosti koja bi mogla nastati provedbom, izrađeni su i provedbeni akti – Pravilnici; o naknadama i tehnički (oba Pravilnika objavljena su u Narodnim novinama broj: 32/19).

Pravilnikom o vrsti i visini naknada za usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa za javne naručitelje u javnoj nabavi određuje se naknada javnim naručiteljima za slanje eRačuna te paušal 120 kuna godišnje za korištenje nacionalne centralne platforme za razmjenu eRačuna, dok im je zaprimanje eRačuna besplatno.

Pravilnikom o tehničkim elementima, izdavanju i razmjeni elektroničkog računa i pratećih isprava u javnoj nabavi definirano je točno sukladno tehničkoj specifikaciji kako razmjena eRačuna, a sve sukladno normi - funkcionira.

Želja nam je kroz ovaj Zakon i daljnje projekte ostvariti cilj koji je Europska komisija postavila još u Digitalnoj Agendi za 2020. godinu, a to je da i Republika Hrvatska do 2020. bude država članica u kojoj će dominantan način izdavanja računa biti upravo elektroničko izdavanje strukturiranih računa sa svim svojim prednostima, uštedama i transparentnošću.