



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO GOSPODARSTVA

PUTOKAZ KROZ DEVET KORAKA KAKO PLANIRATI I USPJEŠNO PROVESTI INOVATIVNU NABAVU

Zakon o javnoj nabavi (dalje u tekstu: ZJN 2016) u članku 3. točki 9. inovacija se definira kao implementacija novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili procesa, uključujući, ali ne ograničavajući se na procese proizvodnje, građenja ili izgradnje, nova metoda stavljanja na tržište ili nova metoda organizacije u poslovnoj praksi, organizacija radnog mjesta ili vanjskih odnosa među ostalim s ciljem pomaganja rješavanja društvenih izazova ili kao potpora strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast.

Iako se inovacije prvenstveno povezuju s privatnim sektorom, važnost inovacija u javnom sektoru ne smije se podcjenjivati. Koristi od javne nabave inovativnih rješenja su značajne, a mogu rezultirati poticanjem zelene i digitalne tranzicije, pružanjem kvalitetnijih javnih usluga uz optimalnu potrošnju sredstava, zadovoljavanjem nastale potrebe, modernizacijom javnih usluga.

Kod javne nabave inovativnih rješenja dolazi do pomaka u funkciji javne nabave, naime s usredotočenosti na nabavu roba i usluga po što nižoj cijeni na korištenje javne nabave kao katalizatora kreativnosti, rješavanja problema i stvaranja strateške vrijednosti.

Ključni aspekt poticanja inovacija kroz javnu nabavu jest poticanje gospodarskog rasta. Javnom se nabavom inovativnih rješenja stvaraju prilike za poduzeća, naročito za mala i srednja poduzeća (MSP) te novoosnovana poduzeća kako bi razvili i ponudili najmodernije proizvode i usluge. To pak rezultira stvaranjem radnih mjesta, povećanom konkurentnošću te povećanom ekonomskom vitalnošću.

Što je javna nabava inovativnih rješenja?

Javna nabava inovativnih rješenja strateški je pristup kojim se koristi naručitelj kada treba nabaviti rješenja koja nisu lako dostupna na tržištu. Rezultira time da tržište za gospodarskog subjekta razvije nova i bolja rješenja kao odgovor na konkretne izazove ili potrebe koje naručitelj sam ne može riješiti.

Javnom se nabavom inovativnih rješenja javnom sektoru omogućuje da se koristi svojom kupovnom moći da bi djelovao kao rani usvojitelj inovativnih rješenja koja još nisu na raspolaganju na velikoj, komercijalnoj osnovi. Obje ove kategorije (nabava procesa inovacije te nabava rezultata inovacija) mogu se nabaviti koristeći se različitim postupcima ili metodama nabave i nisu ograničene na jedan konkretan postupak.

Karakteristika javne nabave inovativnih rješenja je da se postupak temelji na opisu potreba umjesto propisivanju detaljnih specifikacija koja opisuju samo rješenje. **Inovacija kroz javnu nabavu stoga nije toliko konkretan postupak javne nabave, nego pristup i mentalni sklop koji se mogu primijeniti u svim postupcima nabave.** Iako postoje postupci koji su u ideji prilagođeni javnoj nabavi inovativnih rješenja kao što su partnerstvo za inovacije i predkomercijalna nabava, ali se s pravim pristupom čak i otvoreni postupak može smatrati javnom nabavom inovativnih rješenja.

Iskušavanje novih načina rada može uključivati rizik i nesigurnost. Upravljanje rizikom uključuje svijest o faktorima rizika, poduzimanje mjera za smanjenje ili uklanjanje rizika te razjašnjenje s kojim je rizicima naručitelj voljan nositi. Inovacija se često događa kroz suradnju i uključenje korisnika, drugih građana, dionika i vanjskih aktera. Više glasova nude raznolikost znanja, perspektiva te iskustava koja obogaćuju prostor za rješenja.

Putokaz kroz devet koraka:

Postupak javne nabave inovativnih rješenja vodi se korak po korak.

Važno je napomenuti da ovaj proces nije strogo linearan te da u njemu možete ići natrag i naprijed ovisno o odlukama donesenim u svakom koraku.

Cijeli proces od utvrđivanja potrebe do uspješnoga novog inovativnog rješenja može se sastojati od dva odvojena dijela:

- postupak javne nabave istraživanja i razvoja te
- naknadni postupak javne nabave inovativnih rješenja, u kojem se većina koraka mora ponoviti.

1. korak: Utvrđivanje potrebe

Glavna svrha javne nabave inovativnih rješenja jest pronaći ili razviti bolja rješenja ili usluge **kako bi se zadovoljila potreba** utvrđena u javnom sektoru.

Općenito se kod javne nabave radi o kupnji proizvoda ili usluga koji su vam već poznati. Takve su nabave odlične ako ste zadovoljni s time kako dotični proizvod ili usluga rješava potrebe. Međutim, katkada će se javiti nove potrebe, zahtjevi će se promijeniti ili postojeće rješenje ne zadovoljava potrebe dovoljno dobro.

Polazište postupka javne nabave inovativnih rješenja jest utvrditi potrebu. Potreba se utvrđuje kroz problem s kojim se suočavate vi ili drugi dionici u vašoj organizaciji. Potrebu mogu utvrditi rukovoditelji, zaposlenici i/ili dionici na različitim razinama organizacije.

Da bi se potreba zaista razumjela, važno je kombinirati postojeće informacije (podatke, zapažanja, informacije) s potrebama koje izražavaju korisnici. Time možemo dobiti nove uvide i otkriti nove poveznice koje nam pomažu da shvatimo potrebu. Mogli biste si postaviti ova pitanje za utvrđivanje i razumijevanje potrebe:

- Što je problem?
- Tko ima informacije o problemu?
- U čemu je nedostatak sadašnje situacije?
- Zašto to moramo riješiti?
- Postoje li rješenja za taj problem?

2. korak: Poslovni plan i projektni mandat

Da bi se od potrebe došlo do projekta važno je sastaviti poslovni plan kako biste uvjerali menadžment da se radi o nečemu od strateške važnosti.

Projekt javne nabave inovativnih rješenja obično uključuje značajne resurse, kao što su vrijeme, novac i zaposlenici. Dobro napisan poslovni projekt može vam pomoći pri opravdanju investicije pokazujući potencijalne koristi i vrijednosti inovacije. S poslovnim planom i planom projekta osiguravate predanost menadžmenta i osiguravate resurse za projektni tim. Procesi

inovacije istodobno su nepredvidivi te je stoga važno da se općenito dovoljno razumije javna nabava inovativnih rješenja te procesi inovacija.

Poslovni projekt bi trebao uključivati jasno definirani problem te konkretne ciljeve temeljem potrebe utvrđene u 1. koraku. Središnji dio poslovnog projekta je kvantitativna analiza troškova i koristi te potencijalne ekonomske posljedice projekta. Time stječete argument za investiciju i odgovarate na pitanje zašto bi menadžment trebao uložiti u ovaj projekt?

Važno je osigurati da javna nabava bude usklađena sa širim strateškim ciljevima i prioritetima organizacije. Što je potreba bliža strateškom ili temeljnom proizvodu ili usluzi koju isporučuje vaša organizacija, to će biti jednostavnije dobiti podršku za projektu. Povrh toga možda neće svi zdušno prihvatiti inovacije; ključno je uključiti i motivirati dionike, potičući suradničko okruženje kako bi se otpor i sukobi sveli na minimalnu mjeru.

3. korak: Opis potrebe

Ovaj dokument je osnovni dokument koji ponuditeljima daje informacije o potrebi koju njihovo rješenje mora zadovoljiti. U opisu potrebe važno je prenijeti glavne dijelove problema ili izazova kao smjernice potencijalnim ponuditeljima.

U opisu potreba treba se specificirati zadatak koji nabavljeno rješenje treba ispuniti. Opis potreba stoga mora odgovoriti na četiri aspekta: izazov, željenu situaciju, regulatorni okvir i ograničenja.

U opisu potreba uvelike se koriste funkcionalni zahtjevi kako bi se tržištu dalo prostora da definira moguća rješenja. U ovim postupcima u funkcionalnim specifikacijama fokus se stavlja na ishodima, a ne na konkretnim opisima što se treba isporučiti.

4. korak: Prethodna analiza tržišta

Što više znate o stanju na tržištu i potencijalnim postojećim rješenjima koji odgovaraju vašoj potrebi, to je vjerojatnije da ćete uspješno riješiti probleme i izazove. Znanje o tržištu korisno je za utvrđivanje potencijalnih ponuditelja, ali je i zahtjev kada se primjenjuju napredniji modeli javne nabave inovativnih rješenja.

Započinjete s uredskim istraživanjem kako bi utvrdili postoji li na tržištu rješenje koje zadovoljava vašu potrebu. Takvim ćete istraživanjem doći i do procjene troška budućeg postupka nabave. Koristite se internetom, svojim i društvenim mrežama te sudjelujte na konferencijama.

Povrh istraživanja u uredu, bit će vrijedno istražiti jesu li druge organizacije provele slične postupke nabave ili su se koristile postupcima iz kojih bi vaš projektni tim mogao učiti. Učenje od drugih može pružiti uvide i ključne pouke za vaš projekt.

5. korak: Savjetovanje s tržištem

Savjetovanje s tržištem bitno je u nabavi inovativnih rješenja. Ono vam mogu pružiti nužan uvid u to što tržište može isporučiti te kako će potencijalni ponuditelji reagirati na opis potrebe i zahtjeve. Savjetovanje s tržištem isto vam tako daje priliku da utječete na tržište informirajući tržište o predstojećim ciljevima i potrebama.

Neke od vrsta savjetovanja s tržištem koje naručitelji mogu koristiti su: konferencija predavača (dan otvorenih vrata), dijalog konferencija, dijalog jedan na jedan, zahtjev za informacijama, prethodna informacijska obavijest.

Možete kombinirati više oblika savjetovanja s tržištem te se njima koristiti u različitim koracima postupka. Ne zaboravite javno objaviti informacije koje ste prikupili na tržištu tijekom savjetovanja. To osigurava da potencijalni ponuditelji koji nisu sudjelovali u aktivnostima imaju pristup tim informacijama.

6. korak: Odabir postupka

Kako odabrati najprikladniji postupak javne nabave? Izbor postupka nabave vrlo je važan korak jer utječe na ishod i učinak javne nabave inovativnih rješenja.

Svi postupci i metode nabave imaju jasne karakteristike i pravila koja su prilagođena njihovoj konkretnoj svrsi. Često može biti izazovno odrediti najprikladniju metodu ili postupak, a postoje i situacije gdje se može primijeniti više metoda. Da bi se odabrao najprikladniji postupak ili metoda za određenu potrebu, treba obaviti kvalitativne procjene. Rezultat takve procjene često se kristalizira tijekom dijaloga s tržištem.

Prije odabira postupka javne nabave, pokušajte odgovoriti na sljedeća pitanja:

1. Jesu li na tržištu dostupna rješenja koja mogu zadovoljiti potrebu?
2. Koliko smo daleko od konačnog rješenja, odnosno koja je razina tehnološke spremnosti?
3. Trebamo li nabaviti rezultat ili konačno rješenje projekta istraživanja i razvoja?
4. Tko plaća razvoj?
5. Imamo li proračunska sredstva za razvoj proizvoda (plaćanje za razvoj, a ne samo gotovo rješenje)?
6. Mogućnosti paralelnih razvojnih aktivnosti, odnosno broj gospodarskih subjekata s kojima smo spremi surađivati?
7. Broj gospodarskih subjekata koji djeluju na tržištu (znatno ili umjereno tržišno natjecanje)?
8. Koji je vaš vremenski okvir za razvoj (kao dio postupka ili ugovora)?
9. Koliko možete ili trebate biti uključeni u proces projektiranja ili razvoja?
10. Koliko je projekt/izazov kompleksan?

Postupci koji mogu biti prikladni za nabavu inovacija ili inovativnih rješenja su: otvoreni i ograničeni postupak, natjecateljski postupak uz pregovore, projektni natječaj, natjecateljski dijalog, partnerstvo za inovacije te predkomercijalna nabava.

Otvoreni postupak i ograničeni postupak javne nabave

Otvoreni postupak i ograničeni postupak javne nabave najprimjereniji su za nabavu lako dostupnih proizvoda/usluga. Međutim, opsežnom uporabom zahtjeva temeljenih na radnim performansama i funkcionalnih zahtjeva ovi postupci **mogu potaći postupne inovacije na tržištu**. To znači da biste na kraju mogli dobiti lako dostupan proizvod ako on najbolje udovoljava potražnji, no otvorili ste mogućnost da se nova i inovativna rješenja natječu u postupku nabave.

Natjecateljski postupak uz pregovore

Natjecateljski postupak uz pregovore pruža naručitelju fleksibilnost kada traži konkretna utvrđivanja rješenja koja nisu dostupna na tržištu. Primjerice, to može biti kada na tržištu postoji lako dostupan proizvod ili usluga, no pregovori mogu olakšati ažuriranja ili promjene.

Natjecateljski dijalog

Natjecateljski dijalog vam omogućuje da započnete dijalog s ponuditeljima, razgovarate pa čak razvijete i testirate različite koncepte i rješenja za zadovoljenje potrebe. Ovaj postupak je

prilagođenu inovacijama ili nabavi novih inovativnih rješenja kada je procjena potrebe vrlo definirana, no trebate pomoć tržišta u smislu kako definirati uslugu ili proizvod; rješenje(a) su blizu spremnosti na tržištu pri čemu je potrebno validirati ili testirati različita rješenja prije nego se krene u nabavu velikog obima; u sektoru postanu raspoloživa nova tehnološka/digitalna rješenja koja još nisu potpuno komercijalizirana; ili vam je potrebna vam je pomoć pri definiranju ugovornih uvjeta.

Projektni natječaj

Projektni natječaj se često koristi u postupcima inovacija, naročito rano u razvoju kada je vaše znanje o tome kako se potreba može zadovoljiti ograničeno. Ovaj konkretan režim javne nabave djelotvoran je u iznošenju različitih koncepata u ranoj fazi kako bi se bolje shvatilo što bi moglo biti rješenje za potrebu. Koncept bi mogao biti ideja, projekt, plan za rješenje potrebe itd.

Partnerstvo za inovacije

Partnerstvo za inovacije okuplja javnog naručitelja i jednog ili ograničeni broj ponuditelja. Ovaj postupak nabave dopušta kombinaciju istraživanja i razvoja (kupovanje procesa inovacija) te naknadnog rješenja (kupnja rezultata inovacija) unutar jednog postupka javne nabave. Stoga se partnerstvo za inovacije razlikuje od predkomercijalne nabave u pogledu mogućnosti kupnje komercijalnog obujma konačnog rješenja u okviru jednog postupka. Postupak se može koristiti samo za nabavu rješenja koja još nisu dostupna na tržištu. Stoga on olakšava čvrstu suradnju naručitelja i gospodarskog subjekta. Obje bi strane trebale imati zajednički cilj da partnerstvo rezultira uspješnim razvojem gdje naručitelj kupuje od gospodarskog subjekta razvijeno rješenje.

Predkomercijalna nabava

Predkomercijalna nabava sastoji se od nabave usluga istraživanja i razvoja koja uključuje podjelu rizika i koristi pod tržišnim uvjetima te u kojoj određeni broj ponuditelja razvijaju rješenje u nadmetanju. Ova je metoda prikladna kada je potrebno razviti nova rješenja koja su daleko od spremnosti za tržište te gdje morate usporediti različite pristupe i to kroz projekt rješenja, prototip te testiranje proizvoda. Člankom 14. Direktive 2014//24/EU i člankom 30. stavkom 1. točkom 17. ZJN 2016 propisano je izuzeće za neke od usluga istraživanja i razvoja ako korist od njih nema isključivo naručitelj za svoju uporabu u obavljanju svojih poslova te u cijelosti ne plaća pružanje tih usluga. Nakon okončanja istraživanja i razvoja, potencijalna se kupnja razvijenog rješenja događa u odvojenom postupku nabave.

7. korak: Izrada dokumentacije o nabavi

U ovom koraku različiti elementi se trebaju uzeti u obzir kada se definiraju uvjeti nadmetanja, uz istodobno ispravno izražavanje potrebe i zahtjeva. U kontekstu nabave inovativnih rješenja najvažnije praktično pravilo kada se izrađuje dokumentacija o nabavi jest ne specificirati uvjete postupka koji bi mogli zatvoriti vrata novim inovativnim rješenjima ili stvoriti prepreke za sudjelovanje novo nastalim ponuditeljima ili poslovnim modelima.

Nekoliko smjernica za izradu dokumentacije o nabavi:

- pokušajte koristiti kriterije za odabir gospodarskih subjekata na način da ne diskriminiraju nedavno osnovana i mala i srednja poduzeća
- ocijenite koja bi vrsta gospodarskih subjekata trebala sudjelovati u nadmetanju
- integrirajte matricu potreba u kriterije za odabir ponude
- stručno povjerenstvo treba imati i stručnjake koji imaju potrebna stručna znanja iz pojedinih područja
- organizirajte informacijski sastanak s potencijalnim ponuditeljima koji bi mogli biti zainteresirani za nabavu

- nemojte zaboraviti da članovi stručnog povjerenstva ne smiju biti u sukobu interesa, moraju potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa
- u dokumentaciji o nabavi uključite ugovorne odredbe vezane uz analizu vrijednosti
- specificirajte ugovorne odredbe u suradnji sa stručnjacima za prava intelektualnog vlasništva

8. korak: Provedba postupka

Uspostavite jasan plan procesa ocjenjivanja. Koristite se prethodno definiranim i strukturiranim predlošcima za ocjenjivanje koje će imati svi članovi stručnog povjerenstva za provedbu postupka javne nabave. Formirajte ocjenjivački odbor u kojem će biti zastupljeno potrebno stručno znanje kako biste shvatili predložena rješenja (stručnjaci za pojedina područja / sektore). Ne zaboravite pružiti potrebnu edukaciju osoblju bez iskustva.

Prije ocjenjivanja pregledajte opis potreba, matricu potreba te kriterije za dodjelu ugovora. To olakšava ocjenjivanje te Vas odvraća od razmatranja onih aspekata u ponudi koji nisu dio potrebe.

Održite sastanak s neuspjelim ponuditelja nakon postupka što može biti vrlo korisno za buduće postupke koje ćete provoditi. To im pomaže da poboljšaju svoj rad i bolje shvaćanje javne nabave, što rezultira boljim ponudama u slijedećim postupcima javne nabave.

Koristite vrijeme i resurse koje ulažete vi i gospodarski subjekti na način da možete donijeti informiranu odluku, ali ne više od toga. Izbjegavajte da ponuditelji koji nemaju šanse za dobivanjem ugovora troše više resursa nego što je potrebno.

9. korak: Upravljanje ugovorom i dobivanje rezultata

Ova je faza ključna za ostvarenje koristi od nabavljenih usluga, bilo da se radi o razvoju usluge ili proizvoda. Ona služi kao praktična primjena planiranja i priprema iz početnih koraka. Upravljanje ugovorom u javnoj nabavi inovativnih rješenja varirat će ovisno o odabiru postupka te svrsi nabave: istraživanje i razvoj (predmet ugovora je proces inovacije) ili javne nabave inovativnih rješenja (predmet ugovora su rezultati inovacija). Tu imate priliku utjecati na konačni rezultat i na konačno rješenje.

U nabavama svrha kojih je istraživanje i razvoj ili razvoj koncepta, ovo su neke od ključnih karakteristika upravljanja ugovorom:

- projekte razvoja karakterizira pokušaj i pogreška - te čvrsta suradnja kako bi se osiguralo ispunjenje ciljeva. To se treba odražavati u upravljanju ugovorom
- time se osigurava da gospodarski subjekt razvoju posvećuje vrijeme i kvalificirane resurse u skladu s ugovornim obvezama. Izlazne mogućnosti uključuju otkazivanje ili uskraćivanje plaćanja ako se ne ispune očekivani rezultati.
- biti dovoljno na raspolaganju gospodarskim subjektima kako biste im pružili informacije i odgovorili na njihova pitanja te pomno pratiti kako bi se osiguralo da proces razvoja ide prema planu.
- unošenje potrebnih izmjena i prilagodbi tijekom procesa razvoja.

Postoje određeni jedinstveni aspekti javne nabave inovativnih rješenja koji je razlikuju od tradicionalnih nabava i koje valja uzeti u obzir tijekom upravljanja ugovorom:

- za razliku od projekata razvoja, gospodarski subjekt je ugovorno obvezan isporučiti uslugu ili proizvod prema vašim specifikacijama. Pobrinite se da se o ugovornim obvezama raspravlja kao dio dijaloga s tržištem.
- pobrinite se da prilikom uvođenja novih inovativnih rješenja uzmete u obzir potrebu neprestanog testiranja, plan provedbe, osposobljavanje krajnjih korisnika, neprestana poboljšanja i pokretanje novih obilježja, analizu vrijednosti itd.