

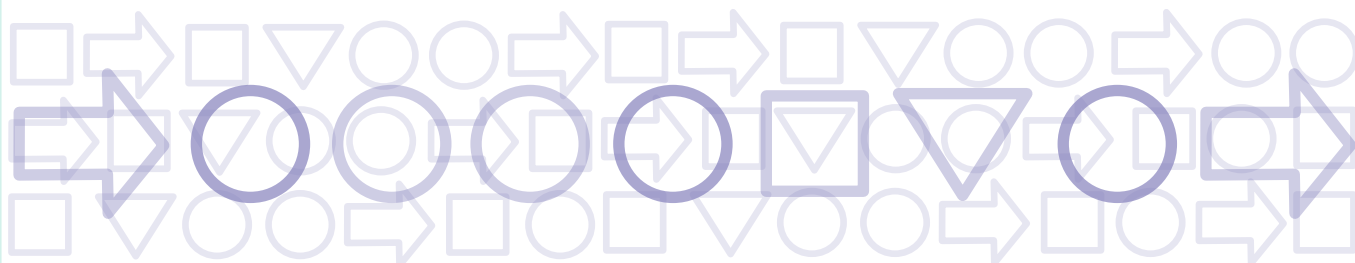
XII SKUP PRIVREDNIKA I NAUČNIKA

SPIN '19

Lin transformacija i digitalizacija privrede Srbije

Beograd, 7 - 8. novembar 2019. godine

ZBORNIK RADOVA



Univerzitet u Beogradu
Fakultet organizacionih nauka
Centar za operacioni menadžment

XII Skup privrednika i naučnika SPIN '19
LIN TRANSFORMACIJA I DIGITALIZACIJA
PRIVREDE SRBIJE

7 - 8. novembar 2019, BEOGRAD, SRBIJA

ZBORNİK RADOVA



**XII Skup privrednika i naučnika SPIN '19
LIN TRANSFORMACIJA I DIGITALIZACIJA
PRIVREDE SRBIJE**

ZBORNİK RADOVA

Urednici:

prof. dr Dragoslav Slović
doc. dr Dragana Stojanović

Izdavač

Univerzitet u Beogradu, Fakultet organizacionih nauka
Jove Ilića 154, Beograd, Srbija
www.fon.bg.ac.rs

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

005.591.6(082)
338:004(082)

СКУП привредника и научника (12 ; 2019 ; Београд)

Lin transformacija i digitalizacija privrede Srbije : zbornik radova / XII skup privrednika i naučnika - SPIN'19, Beograd, 07-08. novembar 2019, Beograd, Srbija ; [urednici Dragoslav Slović, Dragana Stojanović]. - Beograd : Univerzitet, Fakultet organizacionih nauka, 2019 (Smederevo : Newpress). - 606 str. : ilustr. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Lean transformation and digitalization of Serbian industry : proceeding / XII Conference of Business and Science SPIN'19, November 7 - 8, 2019, Belgrade, Serbia. - Tiraž 200. - Str. I-IV: Predgovor / Dragoslav Slović, Dragana Stojanović

ISBN 978-86-7680-365-1

- а) Менаџмент -- Зборници
б) Привреда -- Дигитализација -- Зборници

COBISS.SR-ID 281039116

University of Belgrade
Faculty of Organizational Sciences
Centre of Operations Management

XII Conference of Business and Science SPIN '19
LEAN TRANSFORMATION AND DIGITALIZATION OF
SERBIAN INDUSTRY

November 7 - 8, 2019, BELGRADE, SERBIA

PROCEEDINGS



**XII Conference of Business and Science SPIN '19
LEAN TRANSFORMATION AND DIGITALIZATION OF
SERBIAN INDUSTRY**

PROCEEDINGS

Editors:

Dragoslav Slović, PhD, Full professor
Dragana Stojanović, PhD, Assistant professor

Published by

University of Belgrade, Faculty of Organizational Sciences
Jove Ilića 154, Belgrade, Serbia
www.fon.bg.ac.rs

E-NABAVKE U SRBIJI E-PROCUREMENT IN SERBIA

Ivana Ostojić¹, Predrag Jovanović²

¹ Institut društvenih nauka, Centar za ekonomska istraživanja,
iostojic@idn.org.rs

² Univerzitet u Beogradu - Fakultet organizacionih nauka,
predrag.jovanovic@fon.bg.ac.rs

Apstrakt: Tokom poslednjih deset godina rada, Portal javnih nabavki dao je značajan doprinos povećanju transparentnosti i smanjenju transakcionih (administrativnih) troškova učešća u postupcima javnih nabavki u Srbiji. Dodavanje novih funkcionalnosti, tokom ovog perioda, bilo je praćeno rastom broja poseta što jasno ukazuje da je njegova korisnost prepoznata od strane ponuđača i drugih zainteresovanih lica. Novi Portal koji je planiran da počne sa radom u 2020. godini doneće značajna unapređenja, pre svega time što će omogućiti elektronsko podnošenje ponuda i učitavanje dokumenata sa Portala koji će „puniti” baze podataka koje će biti međusobno integrisane. To će omogućiti znatno efikasniju pretragu i analizu javnih nabavki u Srbiji od strane Uprave za javne nabavke.

Ključne reči: Portal javnih nabavki, elektronske ponude, e-nabavke, Uprava za javne nabavke.

Abstract: During past decade, Public Procurement Portal had significant positive impact on increased transparency and reduction of transaction (administrative) costs in Serbian public procurement. Adding functionalities of the Portal were followed by increased number of visitors year after year which proved its usefulness for bidders and other interested parties. The new version of Portal that is planned to start to operate in 2020 will bring significant improvements such are electronic submission of bids as well as downloading of documents from the Portal that would be filled by bidders and submitted. Thus all documents and communication among contracting authorities and bidders would be in Portal data basis enabling an efficient monitoring, control and preparation of different kind of reports by the Public Procurement Office.

Key words: Public Procurement Portal, electronic bids, e-procurement, Public Procurement Office.

1. UVOD

Brojna dokumenta i izveštaji ukazuju da uvođenje elektronskih nabavki može da ima značajne pozitivne efekte na sistem javnih nabavki. Evropska komisija je dala procenu da uvođenje elektronske komunikacije u javne nabavke može da dovede do ušteda koje

se kreću između 5% i 20% (Public Procurement Reform, 2014). U izveštajima o sistemima nacionalnih javnih nabavki, Brazil i Meksiko su izneli podatke da su ostvarili uštede po osnovu snižavanja nabavnih cena u E-nabavkama od po 20%, a Rumunija 22% (Auriol, 2006).

Pozitivni efekti E-nabavki se ostvaruju po osnovu veće transparentnosti, smanjenja administrativnih troškova, povećanja konkurencije i lakšeg i efikasnijeg praćenja i kontrole što deluje preventivno na pojavu korupcije. Zbog toga je važećim direktivama EU iz 2014. godine uvedena obaveza za sve zemlje članice da omoguće elektronsko podnošenje ponuda. Očekivani pozitivni efekti E-nabavki bili su glavni motiv za uvođenje elektronske komunikacije u javne nabavke u Srbiji 2009. godine kada je sa radom započeo Portal javnih nabavki.

2. DESET GODINA PORTALA JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

Portal javnih nabavki uspostavljen je 9. januara 2009. godine kao svojevrсна „oglasna tabla”. Na Portalu su se objavljivali javni pozivi i drugi javni oglasi propisani Zakonom o javnim nabavkama („Službeni glasnik” RS 116/08). Osim toga, Portal je služio za pretragu objavljenih oglasa o javnim nabavkama. Na taj način je olakšano ponuđačima da dolaze do informacija o poslovnim prilikama koje nudi država u njihovoj delatnosti.

Od povećane transparentnosti se očekivalo da dovede do smanjivanja troškova ponuđača koje imaju da bi došli do informacije o potrebama naručilaca, kao i do smanjivanja rizika korupcije. To bi dalje imalo za rezultat rast poverenja ponuđača i jačanje kredibiliteta sistema javnih nabavki u njihovim očima. Samim tim bi veći broj ponuđača bio spreman da učestvuje u postupcima javnih nabavki što bi dovelo do jačanja intenziteta konkurencije.

Napominjemo da je Zakon tada predvideo i vrlo napredne instrumente kao što su elektronsko podnošenje ponuda i sprovođenje elektronske licitacije, iako su se u tom periodu tek postavljale osnove elektronskih nabavki, bez ikakvog prethodnog iskustva. To ukazuje na čestu pojavu da regulativa značajno odstupa od realnih tokova zbog čega je neophodno njeno usklađivanje i prilagođavanje raspoloživim resursima i kapacitetima kako ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru. Stoga će pažnja u ovom radu biti posvećena pratkičnom aspektu razvoja E-nabavki sa posebnim osvrtom na ograničenja u primeni i preporukama kako ih prevazići.

Tokom desetogodišnjeg perioda rada Portala javnih nabavki pređen je značajan put u pogledu ovladavanja primenom elektronske komunikacije i samim tim jačanja kadrovskih kapaciteta i naručilaca i ponuđača, pre svega u kvalitativnom smislu. Već na samom početku rada Portala registrovan je značajan napredak. Tako je, prema Capgemini metodologiji koju koristi Evropska komisija (EK), uspešnost servisa javnih nabavki (Portal) ocenjena sa 3 od moguća 4 poena (Republički zavod za informatiku i internet, 2009). Uspostavljanje Portala javnih nabavki značajno je doprinelo visini ukupne ocene E-uprave u Srbiji od strane EK za tu godinu. Naime, do 2009. godine, za ocenu stanja E-uprave u državama članicama, EK je koristila metodologiju eGovBe koja se zasnivala na četiri pokazatelja: sofisticiranost, dostupnost servisa, orijentisanost ka

korisniku i nacionalni portal (Capgemini, 2007). U analizi stanja E-uprave u Srbiji u 2009. godini koju je za potrebe Evropske komisije pripremio Capgemini dodata su tri nova indikatora: iskustvo korisnika, dostupnost servisa E-javne nabavke i implementacija servisa E-javne nabavke (Capgemini, 2009). Na taj način je pravovremeno uspostavljanje Portala i njegovo uspešno funkcionisanje značajno doprinelo i ukupnoj oceni E-uprave u Srbiji.

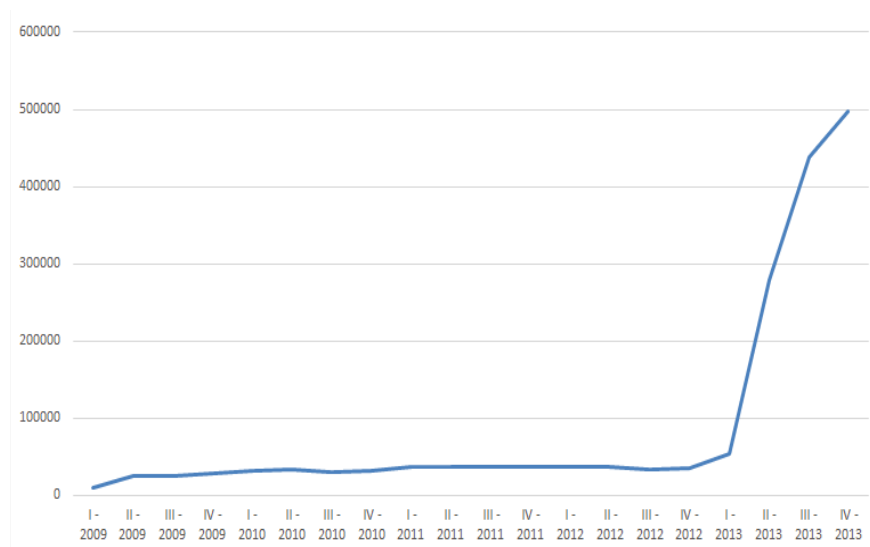
Svakako da su se pozitivni efekti uvođenja Portala najviše osetili u samim postupcima javnih nabavki. Nesumnjivo je povećana transparentnost postupaka i olakšana pretraga oglasa o javnim nabavkama od strane ponuđača i drugih zainteresovanih lica.

Transparentnost postupaka je dodatno unapređena novim Zakonom iz 2012. godine koji je počeo da se primenjuje od aprila 2013. godine. Unapređenje se ogedalo u obaveznoj objavi konkursne dokumentacije koju su ponuđači, ali i ostala zainteresovana lica, mogla preuzeti sa Portala bez naknade. Transparentnost je dalje unapređena uvođenjem obavezne objave nabavki male vrednosti. Sa spektra transparentnosti i smanjivanja rizika od zloupotreba naročito je bilo značajno obavezno objavljivanje na Portalu obaveštenja o pokretanju pregovaračkog postupka bez objave. Time je omogućeno da se javnost informiše o ovim postupcima koje karakteriše najmanja transparentnost i najslabiji intenzitet konkurencije i gde je stoga rizik od diskriminacije i korupcije najveći. Takođe je predviđeno da se na Portalu objavljuju izmene ugovora i mišljenja Uprave za javne nabavke za pregovaračke postupke.

Posebno su značajne novine u pogledu pretrage oglasa objavljenih na Portalu. To je omogućeno, pre svega, time što su naručioci obavezani da nabavke oglašavaju preko šifara iz opšteg rečnika nabavki čime su se na unificiran način definisali predmeti nabavki. Pretraga se mogla vršiti po svakom podatku iz ugovora: naziv naručioca, ponuđača, datum, šifra iz opšteg rečnika nabavki.

Kao rezultat olakšanog pristupa brojnim informacijama relevantnim za postupke javnih nabavki, porastao je i broj poseta Portalu (Slika 1). Značajan porast broja poseta Portalu ukazuje na njegovu korisnost učesnicima javnih nabavki, kao i drugim zainteresovanim licima. Portal javnih nabavki je postao jedinstveno mesto gde se mogu naći sve relevantne informacije za postupke javnih nabavki do kojih se dolazi bez plaćanja naknade i na relativno jednostavan način.

Izmenama i dopunama ZJN-a iz avgusta 2015. godine uvedena je dodatna obavezna objava novih oglasa i obaveštenja, kao što su: odluka o dodeli ugovora, odluka o zaključenju okvirnog sporazuma, obaveštenje o poništenju postupka itd. Pored toga, Uprava za javne nabavke koja je upravljala Portalom stavila je u funkciju nove opcije kao što su: omogućavanje objavljivanja planova javnih nabavki i njihovih izmena, unapređenje pretrage Portala uvođenjem opcije za „brzu pretragu”, unapređenje internog sistema za izveštavanje i dr.



Slika 1: Broj poseta portalu po kvartalima 2009-2014. godine

Kao rezultat sve veće korisnosti Portala učesnicima u postupcima javnih nabavki, ali i drugim zainteresovanim licima, broj poseta Portalu je nastavio da raste. Prosečan dnevni broj poseta Portalu, u 2014. godini, iznosio je 4.586, u 2015. godini 6.225, u 2016. godini 7.039, a u 2017. godini 8.148 (Izveštaji Uprave za javne nabavke, 2014-2017).

3. NAREDNI KORACI U RAZVOJU E-NABAVKI U SRBIJI

U 2018. godini pripremljen je novi Zakon o javnim nabavkama čije se usvajanje očekuje do kraja 2019. godine. Nova regulativa predviđa da se omogući uvođenje elektronskog podnošenja ponuda od 2020. godine kao i automatsko generisanje zapisnika o otvaranju ponuda.

Na taj način će u domaći sistem javnih nabavki biti uveden E-tendering čime će se primeniti odredba iz direktive EU 2014/24 iz 2014. godine koja je obavezujuća za zemlje članice. Naime, članom 90 direktive o javnim ugovorima (Public Contracts Directive 2014/24) zemlje članice EU se obavezuju da, do 18. oktobra 2018. godine, inkorporiraju u svoja zakonodavstva i počnu da primenjuju odredbe koje se odnose na E-nabavke, uključujući omogućavanje elektronskog podnošenja ponuda.

Novi Portal javnih nabavki u Republici Srbiji koncipiran je tako da obuhvata sledeće funkcije (Firkelj, 2017):

- 1) Registraciju
- 2) E-planiranje
- 3) Elektronsko oglašavanje i pristupanje (E-noticing and Access)
- 4) Pretragu

- 5) E-komunikaciju
- 6) E-katalog i
- 7) E-žalbe

Registracija je proces kojim se korisnik registruje na Portal i dobija korisnički račun koji mu omogućava pristup sistemu sa određenim brojem funkcija. Poslovni entiteti koji se registruju na Portal su: 1) naručioci (javni naručilac ili sektorski), 2) ponuđači i 3) posebni subjekti (Uprava za JN, telo za centralne JN i Republička komisija). Predviđene su dve vrste registracije: 1) registracija poslovnog subjekta koja se odnosi na proces registrovanja poslovnog entiteta u registar poslovnih entiteta Portala i 2) registracija korisnika preko koje korisnik ulazi u Registar korisnika.

Javni korisnik predstavlja bilo kojeg korisnika koji je pristupio Portalu i pritom nije ulogovan. Korisnik može koristiti osnovne funkcionalnosti poput pregleda oglasa javnih nabavki i elementarnu pretragu po broju objave, kao i preuzimanje samih oglasa, ali nije u mogućnosti da sprovodi aktivnosti kao što su: preuzimanje konkursne dokumentacije, postavljanje pitanja / podnošenje zahteva za pojašnjenjem / upotpunjavanjem konkursne dokumentacije koje traže da korisnik ima korisnički račun preko koga se loguje u sistem. Korisnik se može ulogovati u sistem i na taj način preuzeti neku od drugih uloga u sistemu čime prestaje biti „javni korisnik“.

Portal će omogućiti naručiocima da, na odgovarajućoj aplikaciji u okviru njega, pripreme planove javnih nabavki koji će automatski biti integrisani u Portal. Takođe će se i sve kasnije izmene planova unositi neposredno u portalsku aplikaciju. Na taj način se omogućava da podaci o planovima javnih nabavki ne samo budu objavljeni kao što je to sada slučaj, već i da se mogu ukrštati i automatski kombinovati i porediti sa ostalim podacima o javnim nabavkama unetim u portalsku bazu podataka. Ova funkcija pruža mogućnost ponuđačima da pretražuju planove nabavki i time dolaze do saznanja o poslovnim mogućnostima, dok Uprava za javne nabavke koristi ove podatke za pripremu analitičkih izveštaja.

Elektronsko oglašavanje i pristupanje za naručioca znači objavljivanje javnih poziva i konkursnih dokumentacija na Portalu, kao i izmenu ovih poslednjih. Ponuđaču ova funkcija omogućava pretragu objavljenih oglasa o javnim nabavkama i učitavanje (download-ovanje) objavljenih konkursnih dokumentacija. Za regulatorna tela (Uprava za javne nabavke i Republička komisija) ova funkcionalnost je takođe od značaja. Na osnovu ovih podataka, Uprava sačinjava godišnje izveštaje o javnim nabavkama kao i druge specijalizovane izveštaje, a Komisija ih koristi u postupanju po žalbama.

E- komunikacija i elektronsko podnošenje ponuda podrazumeva da naručilac, prilikom objavljivanja javne nabavke, naznačava da li je omogućeno elektronsko podnošenje ponuda ili ne. Ukoliko jeste, ono može biti sa katalogom ili bez njega. Pored toga, naručilac definiše predmet nabavke, zatim kriterijume za dodelu ugovora, kao i ostale kriterijume koji su element obrasca ponude. E-ponuda se sastoji od: a) podataka (podaci o ponuđaču, komercijalni uslovi: cena, vrednosti za kriterijume za dodelu ugovora i vrednosti za ostale kriterijume, zatim podaci o delovima ponude koji neće biti podneti elektronski, poveznica na E-katalog) i b) dokumenata (izjava o ispunjenosti kriterijuma

za kvalitativni izbor, tehničko rešenje, detaljni opis kriterijuma za dodelu ugovora, plan-projekat, model ugovora, sredstva obezbeđenja, obrazac troškova pripreme ponude, obrazac strukture ponuđenih cena.

Ponuđač se, ovoj fazi, priprema za elektronsko podnošenje ponuda, postavlja pitanja naručiocu i šalje mu zahteve za pojašnjenja preko Portala ukoliko ima nejasnoća. Kada dobije zadovoljavajuće odgovore i pojašnjenja od naručioca preko Portala, ponuđač priprema elektronsku ponudu tako što upisuje podatke prema obrascu ponude koji je naručilac definisao i koji se učitava sa Portala. Sa elektronskom ponudom, ponuđač podnosi i E-katalog, tamo gde je naručilac predvideo tu mogućnost. Naručilac istovremeno propisuje format i sadržaj E-kataloga koji ponuđač „povlači” sa Portala i popunjava ga na osnovu propisanih elemenata. Prilikom podnošenja elektronske ponude, ponuđač uključuje popunjeni E-katalog u svoju E-ponudu.

Podatke sa Portala iz ove faze koji se odnose na podnete E-ponude kao i svu komunikaciju između naručioca i ponuđača, Republička komisija koristi prilikom odlučivanja o podnetim zahtevima za zaštitu prava.

U fazi otvaranja ponuda i sačinjavanju zapisnika sa otvaranja ponuda naručilac, preko Portala, šalje ponuđačima zahteve za pojašnjenjem ponude gde je to potrebno i zahteve za dokazivanjem kriterijuma za izbor privrednog subjekta u slučaju da nedostaju. Na ove zahteve, ponuđač odgovara naručiocu tako što mu, preko Portala, šalje odgovore i dokaze. Nakon otvaranja ponuda, unose se podaci u propisanu aplikaciju pomoću koje se, na Portalu, automatski generiše zapisnik o otvaranju ponuda.

Na Portalu se, takođe, objavljuju i dokumenta koja nastaju u postupku nakon što naručilac izabere najpovoljniju ponudu, kao što su: odluka o dodeli ugovora, obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava, odluka o obustavi postupka, obaveštenje o zaključenom ugovoru. Ova dokumenta objavljuje naručilac, a ponuđači i posebni subjekti ih mogu pretraživati.

Ponuđačima je omogućeno da, preko Portala, pokreću postupak zaštite prava tako što podnose žalbe naručiocima. Ponuđači preko Portala takođe šalju dopune dokumentacije koje im mogu tražiti naručioci ili Republička komisija tokom postupka zaštite prava. Ponuđači mogu i da pretražuju bazu podataka odluka u postupcima zaštite prava.

U postupku zaštite prava, naručilac objavljuje na Portalu da je primio zahtev, a dužan je da objavi i ishod žalbenog postupka. Republička komisija preko Portala dobija zahteve za zaštitu prava i šalje svoje odluke u vezi sa njima.

Nacrtom zakona o javnim nabavkama predviđeno je da novi Portal uspostavi i obezbedi njegovo funkcionisanje i dalji razvoj Služba Vlade nadležna za projektovanje, usklađivanje, razvoj i funkcionisanje sistema elektronske uprave.

4. ZAKLJUČAK

Uvođenje elektronske komunikacije ima značajan potencijal da unapredi javne nabavke po osnovu veće transparentnosti, smanjenja administrativnih troškova i povećanja konkurencije. Pored toga, E-nabavke omogućavaju lakše i efikasnije praćenje i kontrolu postupaka javnih nabavki što ima preventivan efekat, odnosno čime se sprečava korupcija. Zbog toga je u Srbiji već drugim Zakonom o javnim nabavkama uveden Portal javnih nabavki 2009. godine kao značajan prvi korak u razvoju E-nabavki. Tokom protekle decenije rada Portala povećavao se broj oglasa i dokumenata koji su se objavljivali na Portalu, kao i lakoća pretrage. Rastuća korist Portala bila je praćena sve većim brojem poseta korisnika. Jedno od osnovnih obeležja Portala kojim upravlja Uprava za javne nabavke je da je korišćenje svih njegovih usluga besplatno.

Nacrtom zakona o javnim nabavkama predviđene su nove unapređene funkcionalnosti Portala. Za njegovo funkcionisanje i dalji razvoj biće zadužena Služba Vlade nadležna za projektovanje, usklađivanje, razvoj i funkcionisanje sistema elektronske uprave. Prelazak funkcija upravljanja i razvoja Portala sa Uprave za javne nabavke na Službu Vlade predstavlja korak ka uspostavljanju jedinstvenog sistema E-uprave. Ostaje da se vidi koliko efikasno će se ovaj prelazak nadležnosti i poslova obaviti što je od velikog značaja za funkcionisanje javnih nabavki u celini, imajući u vidu da će se pretežni deo komunikacija u javnim nabavkama odvijati preko Portala.

LITERATURA

- Auriol, E. (2006). Corruption in Procurement and Public Purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867-885. RePEc:eee:indorg:v:24:y:2006:i:5:p:867-885
- Capgemini. (2007). The User Challenge Benchmarking The Supply Of Online Public Services. Preuzeto sa <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9b1d1b48-9c1d-453a-86a6-9e1caf7b6d98/language-en>
- Capgemini. (2009). Smarter, Faster, Better eGovernment. Preuzeto sa <https://egovernments.wordpress.com/2009/12/10/smarter-faster-better-egovernment/>
- Firkelj, D. (2017). Funkcionalne specifikacije Portala javnih nabavki, interni dokument
- Public Procurement Reform (2014). Factsheet No. 4. Preuzeto sa <https://www.google.rs/search?q=Public+Procurement+Reform:+Fact+Sheet+no.+4.&spell=1&sa=X&ved=0ahUKEwjK5iJm4DIAhXDGewKHTCnBEYQBQgsKAA&biw=1600&bih=745>
- Republički zavod za informatiku i internet. (2009). Stanje razvoja e-uprave u Republici Srbiji za 2009. godinu. Preuzeto sa <http://www.rzii.gov.rs/FileSystem/SiteDocuments/publikacije/Stanje%20razvoja%20eUprave%20u%20RS%20-%202009.pdf>
- Uprava za javne nabavke. (2014). Izveštaj Uprave za javne nabavke. Preuzeto sa <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>
- Uprava za javne nabavke. (2018). Izveštaj Uprave za javne nabavke. Preuzeto sa

<http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>
Uprava za javne nabavke. (2019). Nacrt Zakona o javnim nabavkama. Preuzeto sa
<http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Nacrt-Zakona-o-javnim-nabavkama.pdf>