

Originalni naučni rad

UDK 351.712.2:004.7(497.16)

DOI 10.7251/MFP1701043M

COBISS.RS-ID 6752280

IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI ELEKTRONSKIH JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Mersad Mujević¹

SAŽETAK:

Nove politike u javnim nabavkama su usmjerene na stvaranje javne nabavke koja bi omogućila dobijanje najbolje vrijednosti za novac i pružanje najboljeg alata za ekonomski razvoj, štiteći na taj način transparentnost javnih ugovora. Novi pristup regulisanju javne nabavke zasniva se na uvođenju elektronskih nabavki uz obavezu njene upotrebe za kompletan javni sektor.

Elektronska nabavka je u stvari korištenje informacione tehnologije, posebno interneta, od strane Vlade u obavljanju aktivnosti, a koje za posljedicu imaju ugovaranje radova, robe i usluga, a koje su usklađene sa potrebama javnog sektora.

Postupci nabavke na ovaj način „razbijaju“ fizičke barijere prostora i vremena i omogućavaju transparentniji i efektivniji protok informacija i lakši pristup informacijama. Informacione tehnologije u osnovi uključuju internet, online ponudu i aukcije, online shopping i e-kataloga. e Nabavka, online je postupak nabavke gdje se automatski snima stanje u realnom vremenu, poboljšava transparentnost i time efekat javnih ugovora.

Zahvaljujući dostupnosti internetske tehnologije, poboljšana transparentnost i odgovornost ne dovodi do dodatnih troškova, već upravo suprotno; transparentniji online postupci nabavke donose bolju vrijednost za novac, država ima veću korist za nacionalnu ekonomiju, a time i viši nivo konkurencije na javnih tenderima.

Postoji nekoliko ključnih izazova koje Vlada treba da preduzme, a prije sprovođenja odnosno uvođenja elektronskih javnih nabavki. To prije svega uključuje; trošak (zloupotreba ili loše upravljanje), prigovore učesnika (nizak nivo računarske pismenosti, bezbjednost podataka i prevara), reforme u javnim nabavkama (pravna sigurnost, prije svega nacionalna i evropska) kao i jasno definisanje ciljeva (dobra tehnologija rezultati slabi).

Ključne riječi: elektronska nabavka, upravljanje, reforme u javnim nabavkama, vrijednost za novac, transparentnost

ABSTRACT:

New public procurement policies are directed towards creating public procurement that would enable the best value for money and provide the best tool for economic development, thus protecting the transparency of public contracts. A new approach to regulating public procurement is based on the introduction of electronic procurement with the obligation to use it for the entire public sector.

Electronic purchasing is in fact the use of information technology, especially the internet, by the Government in carrying out its activities, resulting in contracting works, goods and services that are aligned with the needs of the public sector.

1 Doc. dr Mersad Mujević, direktor Uprave za javne nabavke Crne Gore, Vlada Crne Gore, mersadm@t-com.me, ujn@ujn.gov.me

Procurement procedures in this way “break” the physical barriers of space and time and provide a more transparent and effective flow of information and easier access to information. Information technology basically includes internet, online offers and auctions, online shopping and e-catalog. E- Purchase online is a procurement process where real-time recording is automatically recorded, improving transparency and thus the effect of public contracts.

Thanks to the availability of Internet technology, improved transparency and accountability does not lead to additional costs, but the opposite; more transparent online procurement procedures bring better value for money, the state has a greater benefit for the national economy, hence higher levels of competition in public tenders.

There are a number of key challenges that the Government needs to undertake before implementing or introducing electronic public procurement. It primarily includes; (low level of computer literacy, data security and fraud), public procurement reforms (legal security, primarily national and European) as well as clear definition of objectives (good technology results are weak).

Keywords: *electronic procurement, management, public procurement reform, value for money, transparency*

Uvod

Crna Gora mora da posveti posebnu pažnju informacionim i komunikacionim tehnologijama kao uslovu za razvoj e javnih nabavki u svojoj razvojnoj strategiji o javnim nabavkama, slično kao što su privredne organizacije shvatile i obradile ulogu informaciono komunikacionih tehnologija u svojim poslovnim strategijama, jer informaciono komunikacione tehnologije pružaju velike mogućnost i imaju sveopšti uticaj na nacionalnu privredu i globalnu konkurentnost. Veliki je izazov ostvariti dobit, smanjiti rizik i ostvariti uticaj informaciono komunikacionih tehnologija kada se imaju u vidu složenost i neizvjesnost međusobnih veza informaciono komunikacionih tehnologija, ekonomskog rasta i smanjenja siromaštva.

Razvojni koncept e javnih nabavki

Sve veća uloga i važnost informacionih i komunikacionih tehnologija u ljudskom društvu je nesumnjivo jedna od najbitnijih karakteristika današnjeg svijeta. Informaciono komunikaciona tehnologija je inkorporirana u sve nivoe ljudskih organizacionih aktivnosti i umnogome je uticala na komunikaciju među ljudima.

Najočigledniji primjer inovativne moći informaciono komunikacionih tehnologija jeste što je omogućila ogromne promjene razvoja interneta i svjetskog veba (world wide web, www) u posljednjoj deceniji.

Značaj informacija u današnjem društvu je naveo mnoge učene ljude i vođe da tvrde da danas živimo u novom društvu u kome informacije dominiraju u novim oblicima društvene organizacije. Međutim, ovo kretanje ka novom društvu nije tvrdnja bez osporavanja. Promjenu ka informacionom društvu su neki stavili u kontekst kontinuiteta i diskontinuiteta. Drugim riječima, rasprava se vodi kada je u pitanju definisanje informacionog društva kao potpuno novog oblika društvene organizacije ili oblika koji je u kontinuitetu sa prethodnim modelima društvene organizacije [1].

Međutim, ova razlika u shvatanju stvaranja informacionog društva nije jednostavna. Postoji ogromna razlika u shvatanju, pošto različiti teoretičari pridaju manje ili više važnosti ulozi informacionih tehnologija i aktivnosti u oblikovanju modernog svijeta.

Ono što često iznenadi prilikom čitanja naučne literature o informacionom društvu jeste da mnogi autori koriste nedovoljno razvijene definicije tematike o kojoj pišu. Oni najčešće pišu o određenim karakteristikama informacionog društva, ali su neobično nejasni kada su u pitanju operativni kriterijumi odnosno aktivnosti. Pošto žele da daju smisao promjenama u oblasti informacija, oni se trude da to objasne putem različitih oblika ekonomske proizvodnje, novih oblika društvenih odnosa, inovativnim procesima i dr. Međutim, vrlo često zaboravljaju da objasne na koji način i zašto je informacija postala centralno pitanje danas, zaista toliko kritična da nas uvodi u novu vrstu društva.

Elektronske javne nabavke

Elektronska nabavka je sistem nabavke koji olakšava mogućnosti nastale informacionom i komunikacionom tehnologijom kako bi se povećala efikasnost postupka nabavke. Javna nabavka je potencijalno i praktično-intenzivna funkcija informacija. Ona mora biti podržana od strane informacione i komunikacione tehnologije i pouzdane baze podataka.

Elektronski sistem nabavki može da ponudi niz prednosti u odnosu na normalne papirologije bazirajući se na sistem nabavke. Glavne prednosti su lak i isplativ pristup informacijama nabavke. Elektronska nabavka je inovacija za podršku informacionoj i komunikacionoj tehnologiji u CG, kojom se povećava efikasnost i efektivnost javnih nabavki [2].

Osnovni, strateški cilj uvođenja elektronskih javnih nabavki u CG jeste, prije svega, povećanje transparentnosti i efikasnosti javnih nabavki, zatim doprinos borbi protiv korupcije i ostalih neregularnosti koje se javljaju u ovoj oblasti, kao i uspostavljanje jedinstvenog sistema javnih nabavki zahvaljujući unifikaciji i standardizaciji procedura. Projekat IPA, koji treba da rezultira implementacijom e-nabavki, biće glavni doprinos postizanju ovog cilja u toku narednih nekoliko godina. Njime će se značajno unaprijediti i uvesti nove funkcije u postojeći crnogorski portal javnih nabavki, za čije je formiranje i održavanje zadužena UzJN, a koji predstavlja uspješnu platformu za elektronsko oglašavanje tendera i dokumenta vezanih za postupak javne nabavke.

Sadašnje stanje i pravni osnov za uvođenje e-nabavki

Državni aparat je često izložen kritikama, prije svega zbog sporog procesa komunikacije na svim društvenim nivoima. Zbog toga mnoge države imaju zajednički cilj, da na zahtjeve drugih institucija, privrede i građana odgovaraju na brz i efikasan način, da umanje prilike za pronevjeru novca kroz netransparentno i neobjektivno odlučivanje, promovišu učešće javnosti u donošenju odluka od javnog značaja, podstiču političku odgovornost i sl. (Schuppan, 2009).

Jedan od načina da se prevaziđu navedeni problemi jeste primjena informacione komunikacione tehnologije u poslovima javne uprave. Riječi koje opisuju ovaj proces naziva se elektronskom javnom upravom.

e-Uprava predstavlja upotrebu informaciono komunikacionih tehnologija sa ciljem poboljšanja efikasnosti vladinih usluga prema građanima, zaposlenima i poslovnoj zajednici i naravno drugim zainteresovanim sektorima (Carter i Belager, 2005; Basu, 2004). Prema postavljenoj definiciji uloga e-Uprave je poboljšanje pristupa informacijama i poboljšanje kvaliteta usluga državne uprave korišćenjem prednosti koje pružaju informaciono komunikacione tehnologije.

ZoJN CG, članovi 114-116, predviđaju mogućnost sprovođenja postupka javne nabavke u elektronskoj formi, čime su stvoreni osnovni preduslovi za primjenu elektronskih sredstava u javnoj nabavci koja je izjednačena sa pristupom zasnovanim na papirnim dokumentima. Ovo rješenje je urađeno u vrijeme kada je na snazi bila Direktiva EU 2004/18, iz čega proizlazi da ovo rješenje samo djelimično odgovara zahtjevima koje nameće data Direktiva.

Crnogorski ZoJN, iako obezbjeđuje adekvatan nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU, u toku strateškog perioda će ići u pravcu dalje harmonizacije i to sa novim Direktivama EU o javnim nabavkama, Direktivom 2014/24 i 2014/25.

U ovom trenutku, informaciono tehnološki sistem koji je uveden 2012. godine i do-rađen 2013. godine, omogućava kontinuirani monitoring postupaka, sa osnovnim pokazateljima, godišnjim prikupljanjem podataka i poboljšanom transparentnošću tradicionalnih postupaka javnih nabavki. Od dana uvođenja, pa do danas, broj korisnika portala permanentno raste, što pokazuju podaci iz Izvještaja o javnim nabavkama za 2014. godinu. Naime, u 2012. godini portal je registrovao ukupno 2.198 korisnika, 2013. godine 3.748 korisnika, da bi u 2016. godini broj korisnika prešao preko 7.000 korisnika.

Sadašnji elektronski sistem javnih nabavki u CG omogućava e-obavještavanje, odnosno elektronsko objavljivanje tenderske dokumentacije, koja sadrži poziv na javno nadmetanje, kao i objavljivanje svih ostalih obavještenja o javnim nabavkama za koje je propisana zakonska obaveza objavljivanja. To obuhvata: planove javnih nabavki, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju ili poništenju postupka javne nabavke, te ugovore o javnim nabavkama.

Funkcije sadašnjeg sistema e-nabavki podrazumijevaju: vođenje korisnika, tj. registraciju, provjeru i vođenje istog; vođenje obavještenja, tj. slobodno kreiranje, verifikovanje, objavljivanje obavještenja i izvještavanje o obavještenjima u unaprijed datim granicama.

Potreban je prelaz na potpune e-nabavke, a okvirne sporazume treba koristiti sistematičnije.

Zahtjevi vezani za e-nabavke su izloženi u novim Direktivama EU o javnim nabavkama, koje predviđaju postepeno uvođenje e-nabavki, pri čemu su e-objavljivanje, e-tenderska dokumentacija i e-podnošenje ponuda obavezni elementi za sve naručioce, dok se nivo obaveznosti za primjenu e-evaluacije ponuda i e-dodjele ugovora prepušta na procjenu državama članicama EU. Međutim, s obzirom na zahtjevnost primjene navedenih elemenata, a posebno imajući u vidu tehnički i funkcionalni aspekt, državama članicama EU je dozvoljen duži period usklađivanja sa Direktivama od uobičajenog, a najduže 54 mjeseca, izuzev kada je riječ o tijelima za centralizovane javne nabavke. Takođe, nove Direktive, za razliku od starih, zahtijevaju obavezno uvođenje zakonskih odredbi za primjenu određenih tehnika e-nabavki od strane država članica (*e-aukcija, sistem dinamične nabavke i e-kataloge*), pri čemu su naručioci slobodni da odluče da li će ih primijenjivati.

Elektronske javne nabavke obuhvataju osam faza:

- Postupak prije dodjele javne nabavke
e-objave; e-tenderska dokumentacija; e-podnošenje ponuda; e-pregled i ocjena ponuda; e-dodjela javne nabavke;
- Postupak poslije dodjele javne nabavke
e-narudžbe; e-računi i e-plaćanja.

Očigledno, korišćenje elektronskih sredstava za sprovođenje različitih koraka u procesu nabavke takođe će pomoći pri generisanju podataka koji se moraju koristiti za poboljšanje funkcija monitoringa i izvještavanja.

Pored toga, Direktiva 2014/55/EU od 16. aprila 2014. godine o elektronskom izdavanju računa u javnoj nabavci uvodi takođe obavezu državama članicama da donose, objavljuju i primjenjuju odredbe potrebne za poštovanje obaveze o primanju i obradi elektronskih računa, tako da je i to jedan od pravaca u kojima se Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, mora kretati.

Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

Iako postoji zakonska mogućnost, sadašnje softversko rješenje ne podržava podnošenje ponuda u elektronskom obliku. Stoga, buduće aktivnosti na razvoju e-nabavki treba da budu usmjerene na ostvarivanju većeg nivoa elektronske komunikacije naručilaca i ponuđača, u naprijed navedenom smislu, i potpunu relaksaciju i pojednostavljenje realizacije postupka dodjele ugovora o javnoj nabavci.

Postojeći sistem ne podržava elektronsko podnošenje ponuda i zahtjeva za kvalifikaciju, kao ni elektronsko izdavanje računa, stoga najveći izazov u narednom periodu biće razvoj i implementacija navedenih aktivnosti.

2.3. Osnovni strateški ciljevi

Uvođenje elektronskih nabavki u Crnoj Gori je u skladu sa pravnom tekovinom EU i trebalo bi da rezultira sljedećim poboljšanjima:

- Bolje upravljanje podacima kako bi se pratio čitav ciklus nabavke i kako bi se sistem učinio lakšim za korišćenje;
- Povećanje efikasnosti ispunjenja ciljeva javnih nabavki, i u pogledu ušteta koje se ostvaruju kao rezultat nižih cijena koje su posljedica veće konkurencije i administrativnih ušteta koje se javljaju kao posljedica usavršavanja postupaka. Elektronskim nabavkama se smanjuje teret koji snosi administracija uprkos naporima koje je potrebno uložiti u obuku zaposlenih uključenih u poslove javnih nabavki i izmjenu internih metoda rada;
- Poboljšanje transparentnosti u postupku nabavke. Elektronski sistem nabavki će omogućiti objavljivanje podataka u stvarnom vremenu u formatu koji je lak za obradu, pružajući pristup širokoj javnosti da prati postupke nabavki, kao i fazu nakon zaključivanja ugovora i rezultate postupka;
- Poboljšanje monitoringa nad procesom nabavke i implementacija ciljanih radnji kad se identifikuju problemi na tržištu nabavki. Ovo se može postići samo ukoliko su dostupne strukturisane informacije, kad su prikupljene i analizirane. Sistem e-nabavki će dodatno proširiti kapacitete za monitoring koji su sada dostupni, pružajući mogućnost za potpuno praćenje tendera, od objavljivanja poziva na javno nadmetanje do implementacije ugovora.

Implementacijom modernog sistema e-nabavki, CG će odgovoriti na preporuke EK koje se tiču kapaciteta za implementaciju, povećanje transparentnosti, smanjivanje neregularnosti uz osiguranje sprovođenja zakonskih odredbi EU koje se tiču javnih nabavki.

Rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Kao rezultat navedenog, elektronski sistem javnih nabavki će omogućiti:

- Naručiocima da u kraćem vremenu pripreme i sprovedu postupke javnih nabavki putem elektronskih sredstava;
- Ponuđačima da mogu učestvovati u postupcima javnih nabavki sa većom lakoćom i uz niže troškove;
- Državi da ostvari značajne uštede, i u pogledu troškova vezanih za nabavljenu robu, usluge i radove u toku njihovog ciklusa trajanja kao i administrativnih troškova koje snose naručioci;
- Privrednim subjektima da imaju lakši i jednostavniji pristup tržištu nabavki, privlačeći time šire učešće i povećavajući konkurenciju;
- Poboljšanje transparentnosti u postupcima javnih nabavki, tako da se poboljšanja u postupcima i praksi mogu izvršiti na osnovu čvrstih dokaza i na način da se onemogućuje prevarne radnje i koruptivno ponašanje;
- Zaposlenima u UzJN da dolaze do korisnih statističkih i drugih informacija koje se odnose na javne nabavke u CG i da pripremaju statističke i ostale izvještaje koje zahtijeva zakonodavstvo za sva javna nadmetanja koja se sprovode u CG, na taj način im pomažući u ispunjavanju njihovih dužnosti koje se tiču monitoringa i izvještavanja u javnim nabavkama.

UzJN uspostaviće portal e-nabavke koji će naročito sadržati:

1. Registraciju naručilaca;
2. Preuzimanje tenderske dokumentacije i izdavanje obavještenja o ugovorima;
3. Postupke nadmetanja;
4. Prijem zahtjeva za razjašnjenje od strane ponuđača i upravljanje komunikacijama i informacijama online;
5. Uži izbor, procjenu ponuda i poređenje ponuda;
6. Elektronske aukcije;
7. Prikupljanje, čuvanje i sistematizaciju informacija i statistika u postupku nabavke;
8. Elektronsko grupisanje potreba državnih organa na centralnom nivou;
9. Razvijanje registra ponuđača;
10. E-katalog;
11. „Izveštaje sa izuzecima” i znak za uzbunu gdje god postoje određena značajna odstupanja od standarda i normi;
12. Poređenje rashoda za stavke nabavke;
13. Analizu troškova;
14. Mogućnosti upravljanja ugovorima koji omogućavaju praćenje zaključenih ugovora;
15. E-fakturisanje i elektronsko plaćanje, itd.

U početku e-nabavka će biti obavezna za ugovore nabavki iznad određenog vrijednosnog razreda koji će se utvrditi od strane UzJN. Nakon toga, ona može biti obavezna za ugovore nižeg vrijednosnog razreda.

Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

Trenutno, glavna potreba, kako bi se započelo ispunjavanje navedenih ciljeva, je razvijanje elektronske infrastrukture koja će omogućiti i tehničko upravljanje procesom nabavki elektronskim sredstvima. Početna procjena i tehnički opis jednostavnog sistema koji se koristi prije dodjele ugovora razvijeni su u toku 2013. godine. Dalje proširenje radi obezbjeđenja potpunih e-nabavki, gdje se kombinuju faze prije i poslije dodjele ugovora, donijeće dodatne koristi i povećaće ekonomski uticaj u skladu sa praksom na nivou EU. Konsultacije sa službama EU komisije će biti korisne kako bi se osigurala kompatibilnost između ovog sistema sa onima iz EU i naučilo iz iskustva država članica.

U skladu sa preporukama grupe eksperata za tendere (TEG), sistem koji će biti implementiran obezbijediće zahtjev interoperabilnosti između dostupnih EU sistema e-nabavki, a ujedno će osigurati da se ponuđači ne susreću ni sa kakvim tehničkim preprekama u procesima nadmetanja u različitim sistemima. Sistem treba da bude izgrađen tako da bude lako prihvaćen i od naručilaca i od ponuđača.

Glavne aktivnosti u ovom pravcu biće sprovedene u okviru Projekta IPA II 2014-2020 „Implementacija sistema e-nabavki“. Projekat će se posebno fokusirati na razvoj modernog sistema e-nabavki u klasičnom sektoru u CG kroz sljedeći set aktivnosti:

- Izradu AP za praktično uvođenje e-nabavki u CG;
- Razvoj infrastrukture za e-nabavke uključujući isporuku i instalaciju neophodnih komponenti hardvera i softvera za rad i početno održavanje novog sistema;
- Pružanje operativne podrške i usluga Help-desk-a u toku 12-mjesečne pilot faze rada. Izradu i implementaciju programa obuke za korisnike sistema i administratore (*zaposlene u UzJN, naručioce i ponuđače*), kao i isporuku svog neophodnog materijala za obuku;
- Medijsku kampanju za podizanje svijesti o politici i strategijama e-nabavki.

Glavni učesnici procesa razvoja e-nabavki su MF i UzJN kao ključni korisnik i koordinator aktivnosti. Ovo će zahtijevati dodatni regulatorni i institucionalni razvoj od strane drugih organa uprave koji su uključeni u proces.

SWOT matrica

Jedan od vrlo korisnih analitičkih metoda koji omogućuju da se sagleda korisnost implementacije informaciono komunikacionih tehnologija u javnim nabavkama je predstavljanje kritičnih faktora koji imaju najveći uticaj, odnosno pomoću SWOT matrice [3].

U tabeli 1. prikazane su snage, slabosti, šanse i mogućnosti i opasnosti i prijetnje e-nabavki.

Tabela 1. SWOT analiza e-nabavki

Snage	Šanse
<ul style="list-style-type: none"> • Koristi za određene organe vlasti i ponuđače, koje se ogledaju u redukovanju transakcionih troškova i kašnjenja. • Unapređenje konkurencije i efikasnosti komunikacije. • Povećanje transparentnosti, efikasnosti nadgledanja javnih nabavki. • Unapređenje pristupa informacijama i obezbjeđenje usaglašenosti sa praksom suzbijanja korupcije. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uticaj na budžet. • Otvaranje na globalnom tržištu. • Centralizacija nabavki, čime se obezbjeđuju povoljnije cijene, kako za velike, tako i za male kupovine. • Redukovanje neophodnih resursa za sprovođenje procesa nabavki, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou.
Slabosti	Prijetnje
<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatak procjene potreba. • Nedostatak standarda za nabavke. • Odsustvo javnih objava za pravna pitanja i pitanja bezbjednosti. • Nedostatak kontrole kvaliteta i dužine trajanja procesa zaključenja ugovora. • Konflikt interesa vodi ka korupciji u procesu evaluacije. • Nedostatak standardizovanih procedura omogućuje elektronsko modelovanje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jak otpor za usvajanje e-nabavki od strane učesnika, a prije svega zaposlenih na svim državnim nivoima. • Vlada nema proaktivni pristup zadovoljavanju potreba građana. • Proces usvajanja regulative za upotrebu posljednjih dostignuća informaciono komunikacionih tehnologija je spor. • Reforme javnih servisa za e-upravu nisu dostigle odgovarajući nivo značajnosti.

Izvor: Piaggese, D. (2011).

Veoma je važno za svaki sistem koji treba da bude uveden u javni sektor da bude pažljivo sprovedena ovakva vrsta analize, kako bi se prije svega odredili glavni dražveri procesa. Često je potencijalnim učesnicima dovoljno saznanje da će sistem smanjiti troškove i vrijeme podnošenja i analize ponuda, pa da u potpunosti podrže uvođenje novog sistema. Sa druge strane, implementacija ove vrste portala i prelazak na elektronsku komunikaciju za pojedine zemlje, a tu se posebno misli na zemlje sa nižim nivoom privrednog razvoja, može biti veliki izazov. Kao što možemo zaključiti na osnovu tabele 1 svi aspekti SWOT matrice su skoro podjednako zastupljeni. Sa jedne strane nalaze se vrlo konkretne prijetnje u vidu otpora učesnika, nedostatka proaktivnog pristupa i adekvatne regulative, a E-uprava u Crnoj Gori – podrška procesima javnih nabavki sa druge strane relativno teško mjerljive koristi u vidu unapređenja konkurencije, povećanja transparentnosti, smanjenja korupcije i sl.

Navedena analiza može da predstavlja koristan okvir koji će se koristiti prilikom odlučivanja o uvođenju e-javnih nabavki. Pažljivim uvidom moguće je anticipirati moguće prepreke i predvidjeti raspoloživa rješenja.

Na osnovu navedenih karakteristika moguće je konstruisati niz indikatora kojima bi se mjerila uspješnost pojedinačnih sistema, a indikatori koje EU koristi za evaluaciju e-nabavki u zemljama članicama biće navedeni u narednom dijelu rada. Imajući u vidu težnju Crne Gore ka priključivanju EU, prikaz ovih indikatora može biti dobra smjernica u naporu razvoja i unapređenje postojećeg sistema e-nabavki.

E-nabavke u Evropskoj uniji

Pregled situacije u oblasti e-nabavki u Evropskoj uniji

Javne nabavke imaju jednu od ključnih uloga u strateškom razvoju EU, prema saopštenju Evropske komisije, 3. marta 2010. godine u dokumentu pod nazivom „Evropa 2020 – strategija za pametan, održiv i obuhvatan rast“, kao jedan od tržišnih instrumenata. Početkom 2014. godine Evropska unija usvojila je Zakon o javnim nabavkama, čime je pokrenula sveobuhvatnu reformu ove oblasti. Osim toga, ažurirane su i prethodne direktive, 2004/18/EC u ugovaranju u okviru javnih nabavki u oblasti javnih radova, robe i usluga, kao i 2004/17/EC koja se odnosila na javne nabavke u sektorima vode, energije, transporta i poštanskih usluga.

Pored toga, novopredložena direktiva 2011/0437 dala je uvid u opšte smjernice o ugovorima o koncesiji, u oblasti koju je dotle obezbjeđivao samo Evropski sud pravde. Sve tri direktive unijele su velike promjene, izazove i mogućnosti za naručioce [4].

Evropska unija ulaže napor da poveća fleksibilnost procesa ugovaranja i poboljša pristup tenderima za mala i srednja preduzeća. Zbog toga razmatra uvođenje „dijeljenja“ velikih narudžbina na manje djelove, čime bi bila povećana mogućnost učešća malih i srednjih preduzeća u nadmetanju.

U okviru ovih aktivnosti nastavlja se dalje usavršavanje sistema e-nabavki, jer povećanje korišćenja ovog sistema u Evropi može da generiše značajne uštede za evropske poreske obveznike.

Javne ustanove koje su već uključene u e-nabavke izvještavaju o uštedama između 5% i 20%, u odnosu na troškove sprovedenih nabavki, što je u skladu sa procjenama Mančesterske deklaracije iz 2005. godine. Ukupna veličina tržišta nabavki EU procjenjuje se na više od dvije milijarde evra, tako da svaka ušteda od 5% kumulativno predstavlja oko 100 milijardi evra uštede godišnje, a što je ekvivalentno izgradnji više od 150 velikih bolnica. Ove uštede bi dodatno povećale efikasnost javne potrošnje, što je značajno zbog aktuelnih fiskalnih ograničenja.

Digitalna agenda za Evropu i Akcioni plan za e-upravu istakli su važnost povezivanja kapaciteta e-nabavki u okviru jedinstvenog tržišta. Direktiva o javnim nabavkama navodi da zemlje članice treba da obezbijede, najkasnije dvije godine nakon usvajanja Direktive, sve procedure predviđene za javne nabavke, kao i da obezbijede upotrebu elektronskih komunikacija u procesu javnih nabavki. To konkretno znači da će do kraja 2016/17. godine sve zemlje članice Evropske unije sprovesti procedure u vezi sa za e-nabavkom.

Sistem indikatora razvijenosti i uspešnosti sistema e-nabavki u Evropskoj uniji

Na Konferenciji o e-nabavkama u Briselu krajem 2012. godine predstavljen je sistem indikatora koji ima za cilj mjerenje performansi sistema e-nabavki u Evropi, prije svega sa stanovišta prihvaćenosti, efikasnosti i efektivnosti, ali i monitoring uspješnog dostizanja osnovnih ciljeva postavljenih politikama EU [5].

Tabela 2. Indikatori e-nabavki

Cilj politike
Indikatori prihvaćenosti
Potpuna tranzicija ka e-nabavkama
Prihvaćenost e-nabavki iskazana kroz vrijednost (% ukupnog broja ugovora)
Prihvaćenost e-nabavki iskazana kroz obim (% ukupnog broja ugovora)
Potpuno učešće malih i srednjih preduzeća u e-nabavkama
Prihvaćenost e-nabavki od strane malih i srednjih preduzeća, iskazan kao vrijednost i obim
Omogućene prekogranične e-nabavke
Prihvaćenost e-nabavki od strane prekograničnih ponuđača
Cilj politike
Indikatori performansi
Unaprijediti efektivnost javnih troškova
Indikator redukcije cijene u segmentu e-prijema ponude
Indikator redukcije sporova u segmentu e-prijema ponude
Unaprediti efektivnost procesa javnih nabavki
Indikator unapređenja efikasnosti e-objava za ugovorne strane
Indikator unapređenja efikasnosti e-objava za ponuđače
Unaprijediti jednostavnost pristupa sistemu javnih nabavki
Unaprijediti jednostavnost pristupa sistemu javnih nabavki
Unaprijediti transparentnost procesa javnih nabavki
Indikator transparentnosti e-nabavki prema naručiocima i ponuđačima

Izvor: IDC (2012), str. 7.

U tabeli 2. predstavljene su indikatori u kontekstu ciljeva odgovarajućih politika. Osnovni cilj svih promjena bilo je potpuno napuštanje sistema rada koji bi se oslanjao na manuelni rad i papirnu administraciju i prelazak na automatske elektronske sisteme. Očekivanja od ovog unapređenja su velika i svode se na redukciju cijena, smanjenje slučajeva sporova koji se javljaju u procesu dodjele ugovora, kao i skraćivanje vremena i veća transparentnost kompletnog procesa.

Osnovna ideja je da sistem indikatora prati širenje sistema e-nabavki u Evropi. Prema planu, mjerni kapacitet ovih indikatora bi trebalo da se poboljša kroz povećanje broja platformi i poboljšanje njihovog kvaliteta. Srednjoročno posmatrano, Evropska komisija ima u planu da ohrabri Eurostat da započne sistematski proces prikupljanja podataka o javnim nabavkama, koje bi bile uporedive sa odgovarajućim mjernim sistemom. Osim toga, sistem indikatora će biti predmet kontinuiranog usavršavanja.

Zaključak

Uvođenje informaciono komunikacionih tehnologija u oblast javnih nabavki veoma je značajna, zato što sistemi e-nabavki imaju brojne prednosti u odnosu na tradicionalne sisteme koji su podrazumijevali dominantu upotrebu manuelnog rada i papira.

Mnoge razvijene zemlje su odavno prepoznale ove prednosti i obezbijedile punu primjenu tehnologije u ovoj oblasti, dok zemlje u razvoju imaju tendenciju da ih sustignu.

Situacija u oblasti e-nabavki u Crnoj Gori se kontinuirano poboljšava. Prvenstveno se vrši stalno unapređenje zakonske regulative, a zatim se planiranje u ovoj oblasti sprovodi i na strateškom nivou, ali i na operativnim nivoima. Uvođenje novog Portala e-nabavki u Crnoj Gori značajno je poboljšalo transparentnost i informisanost, ali je potrebno dalje unapređivati pojedine opcije sistema. To se prije svega odnosi na postupke međunarodnih organizacija i finansijskih institucija, kreiranje registra javnih ugovora, izrada Portala na engleskom jeziku i sl [6].

Crna Gora, takođe, čini sve neophodne korake da izvrši harmonizaciju sa Evropskom unijom i u ovoj oblasti, a jedan od koraka biće i standardizovana primjena sistema indikatora za mjerenje uspješnosti sistema e-nabavki sa kojim smo u završnoj fazi uz veliku pomoć Svjetske banke.

Literatura

1. **Danijela D. Protić**, Strategija razvoja informacionog društva u R. Srbiji do 2020. godine – bezbjednost informacija i kritična infrastruktura Generalštaba Vojske Srbije, Uprava za telekomunikacije i informatiku (J-6), Centar za primenjenu matematiku i elektroniku, Beograd, Vojno tehnički glasnik/Military technical courier, 2012 Vol LV No 4,
2. **Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016 – 2020. godine**, Vlada Crne Gore, 2015 Podgorica, str. 19.
3. **Piaggese, D.**, (2011), Global Strategy and Practice of E-Governance: Examples from Around the World, Hershey, PA: IGI Global.
4. **Aleksandra Bradić-Martinović**, Institut ekonomskih nauka, Beograd, (2015), E-Uprava i Srbiji-podrška procesima javnih nabavki.
5. **IDC** (2012), Study on e-Procurement Measurement and Benchmarking MARKT 2011/097/C, Lot 1 – Public Procurement Performance Indicators.
6. **Mersad Z Mujević**, Javna nabavka-Pravni okvir sistema javnih nabavki u Crnoj Gori u 2012. sa uputstvom za primjenu, Podgorica (2012).