

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ

УПОТРЕБА ЕЛЕКТРОНСКИХ СРЕДСТАВА
У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

(Мастер рад)

Ментор

Проф. др Александар С. Мојашевић

Студент

Михајло Ђукић

Број индекса: М002/21

Ниш, 2023. године

САДРЖАЈ

I УВОД.....	4
II ПОЈАМ И ВРСТЕ ЕЛЕКТРОНСКИХ СРЕДСТАВА.....	11
2.1. Уводне напомене.....	11
2.2. Правна регулатива електронског средства.....	11
2.2.1. Електронско средство у домаћој правној регулативи	11
2.2.2. Електронско средство у праву ЕУ	12
2.2.3. Електронско средство у праву држава из окружења	13
2.3. Врсте електронских средстава.....	15
2.4. Закључне напомене.....	27
III УПОТРЕБА ЕЛЕКТРОНСКИХ СРЕДСТАВА ЗА КОМУНИКАЦИЈУ У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ.....	28
3.1. Увод.....	28
3.2. Законска регулатива комуникације електронским средствима у поступцима јавних набавки у домаћем праву	28
3.3. Регуллатива Директиве 2014/24	31
3.4. Портал јавних набавки и e-certis.....	32
3.5. Комуникациони сервиси у иностраним државама.....	39
3.6. Закључне напомене.....	41
IV ЕЈН И ТЕХНИКЕ И ИНСТРУМЕНТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ КОЈИ СУ ПОВЕЗАНЕ СА ЕЈН	42
4.1. Уопште о ЕЈН.....	42
4.2. Статистички подаци о примени ЕЈН.....	43
4.3. Предности употребе ЕЈН.....	44
4.4. Стање ЕЈН у Републици Србији	47
4.5. Технике и инструменти јавних набавки који се заснивају на употреби ЕЈН	49
4.5.1. Систем динамичне набавке	49
4.5.2. Електронска лицитација	59
4.5.3. Електронски каталог	70
4.6. Закључне напомене.....	74
V УТИЦАЈ ЕЈН НА КОРУПЦИЈУ	76
5.1. Уводне напомене.....	76
5.2. Уопште о корупцији у ЕЈН.....	76
5.3. Допринос ЕЈН сузбијању корупције	81

5.4. Закључне напомене.....	84
VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	85
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	87
Књиге и чланци	87
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ.....	92
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	95
ABSTRACT AND KEYWORDS	97
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА	99

I УВОД

Технолошке иновације су у последњих пар деценија прошле кроз незабележени развој. Последица тог развоја је њихова повећана присутност у свим порам друштвеног живота, укључујући и област јавних набавки. Увођење електронских средстава у овај поступак довело је до значајног побољшања његове ефикасности, али и нових изазова и опасности.

Како су јавне набавке релативно нова област, још увек је у току процес напуштања класичног поступка који се ослања на папирну форму, те увођења савремених информационих технологија које се заснивају на минималном утрошку папира, као и што краћем и јефтинијем поступку.

Утицај електронских средстава на поступке јавних набавки је комплексан и може се проучавати из више углова, због чега се поставља питање: „*На које све начине употреба електронских средстава доприноси поступцима јавних набавки?*” Предуслов за давање одговора на ово питање јесте претходно утврђење нормативног појма електронског средства, као и испитивања које су врсте електронских средстава подобне да буду коришћене у поступцима јавних набавки. Допринос употребе електронских средстава у поступцима јавних набавки, иако сложен, може се посматрати из три аспекта: прво, прелазак са папирне на електронску комуникацију променио је поступак из корена, нарочито имајући у виду да се општење између учесника поступка сада одвија и преко Портала јавних набавки (у даљем тексту: Портал),¹ што представља оштар заокрет у односу на класичну, писмену варијанту комуницирања; друго, употреба електронских средстава је омогућила настанак појединих техника и инструмената у поступцима јавних набавки, и то: система динамичне набавке, електронске лицитације и електронског каталога које значајно олакшавају поступак; треће, електронске јавне набавке (у даљем тексту: ЕЈН) могу се употребити као делотворно оружје у борби против корупције у области јавних набавки, због чега је њихов допринос у овој области важно истражити.

Основни циљ рада је да се *утврде предности употребе електронских средстава у поступцима јавних набавки, како би се законодавцу и носиоцима политике јавних набавки скренула пажња на ургентно решавање појединих проблема, као и да би се указало на потенцијалне корекције законских текстова на оним местима где је пропис*

¹ видети: <https://jnportal.ujn.gov.rs/>, приступ: 05.10.2022. године.

нејасан или недоречен. Осим овако постављеног општег циља, издвајамо и три посебна циља.

Прво, неопходно је испитати нормативну регулативу комуникације у оквиру Директиве 2014/24 ЕУ, Закона о општем управном поступку и Закона о јавним набавкама, са посебним нагласком на проучавање норми које се тичу Портала јавних набавки, као и анализирати позитивне примере електронске комуникације из иностранства. Важност овог циља је тројака: прво, да би електронска комуникација могла успешно да заживи, њен нормативни оквир мора бити јасан и довољно опширан, са јасно конкретизованим одредбама; друго, проучавање Портала јавних набавки је значајно због бројних предности електронске комуникације које су њиме пружене; треће, анализом примера успешног спровођења електронске комуникације у поступцима јавних набавки може се доћи до корисних идеја које се могу применити и у нашој држави.

Друго, важно је осветлити позитиван утицај техника и инструмената јавних набавки који су засновани на употреби електронских средстава. Употреба система динамичне набавке, електронске лицитације и електронског каталога пребацује класични поступак јавних набавки у онлајн окружење. Ова околност чини наведене технике и инструменте посебно важним за предмет истраживања, будући да су исти уско повезани са свим погодностима које се пружају употребом електронских средстава.

Треће, потребно је установити допринос електронских средстава сузбијању корупције. Увођење електронских средстава у поступке јавних набавки променило је карактер поступка и односе учесника у њему. Ово је несумњиво имало утицаја и на корупцију, због чега је потребно испитати да ли су електронска средства допринела сузбијању корупције, и ако јесу, како.

На основу постављених циљева полазимо од основне хипотезе да *употреба електронских средстава у поступцима јавних набавки значајно повећава економичност и ефикасност истих*. Економичност се у поступцима јавних набавки односи на „набављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава”.² Ефикасност поступање се састоји из дужности наручиоца да „обезбеди да се поступак јавне набавке спроведе и уговор додели у роковима и на начин прописан

² Члан 6, став 1, Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС” бр. 91/2019), доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>.

Законом о јавним набавкама, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке”.³

Даље, из наведених посебних циљева, проистиче неколико посебних хипотеза. Конкретно, из првог посебног циља произилазе три посебне хипотезе.

Прва посебна хипотеза гласи: домаћа законска регулатива комуникације електронским средствима у управним поступцима уопште, као и у поступцима јавних набавки садржи решења прихватљивог квалитета.

Друга посебна хипотеза гласи: регулатива комуникације електронским средствима у поступцима јавних набавки на нивоу ЕУ садржи квалитетна решења.

Трећа посебна хипотеза гласи: електронска комуникација која се одвија преко Портала јавних набавки чини поступак ефикаснијим и транспарентнијим.

Четврта посебна хипотеза гласи: инострани примери употребе електронских средстава садрже квалитетна решења која се могу имплементирати и код нас, без већих потешкоћа.

Из другог посебног циља произилазе следеће посебне хипотезе:

Прва посебна хипотеза гласи: систем динамичне набавке, електронска лицитација и електронски каталог унапређују поступке јавних набавки, чинећи их бржим и јефтинијим.

Друга посебна хипотеза гласи: законска регулатива система динамичне набавке, електронске лицитације и електронског каталога садржи конфузна и половична решења.

Трећа посебна хипотеза гласи: још увек није заживела практична примена система динамичне набавке, електронске лицитације и електронског каталога.

Из трећег посебног циља произилазе следеће посебне хипотезе:

Прва посебна хипотеза гласи: законска регулатива коорпције у поступцима јавних набавки је недоречена.

Друга посебна хипотеза гласи: ЕЈН доприносе сузбијању корупције на тај начин што остављају мање места за нелегалне договоре.

Пре излагања спецификације метода, указаћемо на истраживачку методологију која је употребљена. Наиме, користили смо истраживачку стратегију која се састоји од индуктивног и дедуктивног приступа.

³ Члан 6, став 2 Закона о јавним набавкама.

Традиционално схватање дедуктивног приступа ослања се на Аристотелову логику и силогистичко закључивање. По том схватању, дедукција је посредна форма закључивања у којем се иде од општег ка специфичном. Индуктивни метод по традиционалном схватању изведен из Аристотелове логике, представља метод посредног закључивања где се од исказа о појединачним случајевима иде ка општим исказима.⁴ У овом раду је дедуктивно закључивање коришћено првенствено код тумачења статистичких података. Наиме, на више места су анализирани глобални статистички подаци и на основу њих изведени закључци о стању у Републици Србији. Индуктивно закључивање је такође коришћено првенствено код интерпретације статистике, и то на тај начин што се посматрањем појединих појава (корупције, на пример) на подручју већег броја држава закључило о њиховој глобалној распрострањености.

Током израде рада прикупљани су квалитативни и квантитативни подаци неексперименталног карактера. Што се тиче типа података, коришћени су секундарни подаци (који су прибављени из ранијих истраживања и архивске грађе)⁵ и терцијарни статистички подаци (који су саопштени кроз анализе претходних истраживача у виду статистички обрађених података).⁶

1) Нормативни метод, којим се долази до сазнања тумачењем законских прописа, коришћен је као главни извор сазнања. У склопу нормативног метода употребљено је *језичко тумачење* (утврђивање правога значења правне норме путем језика, односно језичких правила)⁷, *логичко тумачење* (утврђивање правога значења правне норме путем закона логике)⁸ *циљно или телеолошко тумачење* (утврђивање правога значења правне норме помоћу циља)⁹ и *систематско тумачење* (утврђивање правога значења правне норме према њеном месту и смисаоној повезаности правне норме која се тумачи са другим нормама у правном систему);¹⁰

2) Метод дескриптивне статистике састоји се из описивања и анализе расположивих статистичких података. Предмет изучавања савремене статистике јесу масовне појаве које показују (или могу показивати) знатан варијабилитет испољавања

⁴ Д. Попадић, З. Павловић, И. Жежељ, *Алатке истраживача*, Београд, 2018, стр. 30.

⁵ *Ibid*, стр. 89.

⁶ *Ibid*, стр. 92.

⁷ М. Димитријевић, П. Димитријевић, Ј. Димитријевић, *Увод у право: општа теорија о држави и праву: са практикумом*, Ниш, 2008, стр. 217.

⁸ *Ibid*, стр. 225.

⁹ *Ibid*, стр. 232.

¹⁰ *Ibid*, стр. 230.

и међусобних односа. Примена статистичке методологије омогућава нам, не само да уочимо опште карактеристике варијабилних појава, него и да откријемо правилности у њиховом понашању и доносимо оцене о манифестацијама, односима и тенденцијама ових појава.¹¹ У конкретном случају прикупљени су релевантни подаци који се односе на употребу електронских средстава при комуникацији у поступцима јавних набавки, употребу електронских средстава у оквиру техника и инструмената јавних набавки и утицај електронских средстава на корупцију у поступцима јавних набавки;

3) Аксиолошки метод везан је за друштвене вредности, односно за њихово одређивање, за добијање исказа који садрже судове вредности, исказа који имају нормативни карактер (*de lege ferenda*), а не индикативни (*de lege lata*) карактер. Аксиолошки метод примењује се у процесу стварања права и у критици постојећег, позитивног права.¹² У контексту овог рада, аксиолошки метод је на пар места употребљен приликом анализе законских прописа, те предлагања нових решења.

4) Упоредно-правни метод је метод истраживања два или више релевантних правних система, који се састоји у њиховом упоређивању, а који има за циљ да искристалише битна обележја неког правног института, у светлу уочених разлика у другом релевантном правном систему и да пружи одговор на питање који је од упоређиваних правних института бољи и адекватнији унутар датог правног система.¹³ У предметном раду овај метод ће бити примењен у смислу упоређивања законодавства Републике Србије са законодавством држава у региону и држава чланица ЕУ у делу јавних набавки.

Прва глава има за предмет проучавање појма и врсте електронског средства. Појам електронског средства је у домаћем праву садржан у домаћем Закону о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН). Члан 2 став 1 тачка 13 ЗЈН садржи дефиницију овог појма. У праву Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) појам електронског средства регулисан је у члану 2, ставу 1, тачки 19 Директиве 2014/24¹⁴ (у даљем тексту: Директива), која садржи нешто напреднија решења у односу на домаћи ЗЈН. Наиме, поред електронског средства у овом правном акту фигурира и појам „информационо-комуникационе технологије”. Проучени су и прописи држава из окружења: Босне и

¹¹ Р. Његић, М. Ловрић, М. Жижич, Д. Павличич, *Основи статистичке анализе, треће издање*, Београд, 1991, стр. 5,7.

¹² С. М. Благојевић, *Методологија права*, Београд, 1997, стр. 52.

¹³ *Ibid*, стр. 4.

¹⁴ DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 february 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, доступна на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Херцеговине, Хрватске и Црне Горе. Закон о јавним набавкама Црне Горе¹⁵ (у даљем тексту: ЗЈН ЦГ) се издваја од осталих по томе што је у њему дефинисан и „електронски систем јавних набавки” што у знатној мери доприноси термилошкој јасноћи. Поред тога, проучена је и могућност употребе различитих електронских средстава, и то: електронске поште, интернета ствари, електронског потписа, блокчејна, 3Д штампе, вештачке интелигенције и клауда.

Друга глава се односи на комуникацију у поступцима јавних набавки. Најпре је проучена нормативна регулатива на нивоу Републике Србије и то у оквиру Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗОУП)¹⁶ и ЗЈН. ЗОУП на уопштени начин регулише електронску комуникацију у чл. 56, док је овај начин општења конкретније регулисан одредбом чл. 57 истог прописа, који носи наслов „Посебне одредбе о електронском пословању”. У ЗЈН комуникација је регулисана у чл. 44 ст. 1 који се односи на електронску комуникацију, али и комуницирање преко Портала. Директивом је у чл. 52 прописана комуникација електронским средствима. Поред тога, у преамбули Директиве су садржане корисне стратешке смернице у погледу начина одвијања оваквог начина општења. Будући да је Портал један од законом прописаних канала комуникације, у овој глави је обрађена и његова нормативна регулатива (која је садржана у ЗЈН и Упутству за коришћење Портала јавних набавки¹⁷), као и његовој практичној употребљивости. Обрађен је и е-цртис систем. Иако није изричито прописан као средство комуникације у ЕУ овај систем има велики значај, због чега је и њему посвећена пажња. Анализирани су и позитивни примери електронских комуникационих сервиса: конкретно примери из Финске и Уједињеног Краљевства.

Трећа глава има за предмет анализе електронска средства која се заснивају на употреби ЕЈН (а самим тим и на употреби електронских средстава). Најпре је дефинисан појам ЕЈН, а затим проучена његова повезаност са е-управом. Даље су изложени подаци о статистичкој заступљености коришћења ЕЈН у малим и средњим предузећима, као и ставовима испитаника о њима. Након тога су проучени систем динамичне набавке, електронска лицитација и електронски каталог. За сваку од ових техника и инструмената јавних набавки изложена је релевантна законска регулатива из ЗЈН и дат коментар са предлозима за измене и допуне недоречених и нејасних одредби.

¹⁵ Закон о јавним набавкама („Сл. лист ЦГ”, бр. 74/2019), доступан на: <https://www.paragraf.me/propisi-srnegore/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

¹⁶ Закон о општем управном поступку, („Сл. гласник РС”, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС), доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>

¹⁷ Упутство за коришћење Портала јавних набавки („Сл. гласник РС”, бр. 93/2020), доступан на <https://www.paragraf.rs/propisi/uputstvo-za-koriscenje-portala-javnih-nabavki.html>

Поред тога, изнета је и статистика о степену примене сваке од ових техника и инструмената, те извршена анализе исте. Истражени су и доктринарни ставови о примени ових института.

Предмет **четврте главе** је допринос ЕЈН сузбијању корупције. Најпре је истакнута дефиниција корупције из чл. 2 ст. 2 тач. 1 Закона о спречавању корупције (у даљем тексту: ЗОСК).¹⁸ Потом је указано на недореченост чл. 49 ЗЈН којим је регулисана борба против корупције у јавним набавкама, уз указивање на квалитетнија решења из ранијег Закона о јавним набавкама,¹⁹ која су изостављена у тренутно важећем ЗЈН. Изложена је и статистика о корупцији у јавним набавкама која указује на то да је ова област изузетно подложна корупцији. Проучен је и потенцијал ЕЈН у погледу доприноса сузбијању корупције и установљено да ЕЈН поседују тај капацитет првенствено због смањења утицаја људског фактора и процеса аутоматизације.

¹⁸ Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС”, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022), доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

¹⁹ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015), доступан на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2012/124/1/reg>

II ПОЈАМ И ВРСТЕ ЕЛЕКТРОНСКИХ СРЕДСТАВА

2.1. Уводне напомене

Пре упуштања у допринос електронских средстава поступцима јавних набавки потребно је разграничити шта је заправо електронско средство и које се технолошке иновације могу подвести под тај појам. Ово није лак задатак будући да у праву фигурирају различита термилошка одређења електронског општења учесника у поступцима јавних набавки, која се уз то и садржински разликују.

Како је предмет рада уско везан за јавне набавке, у наставку ће бити анализиран појам електронског средства из домаће правне и упоредноправне регулативе.

2.2. Правна регулатива електронског средства

2.2.1. Електронско средство у домаћој правној регулативи

Електронско средство је у чл. 2 ст. 1 тач. 13 ЗЈН дефинисано као „електронска опрема за обраду, укључујући и дигитално сажимање и чување података који се шаљу, преносе и примају путем кабловских, радио и оптичких средстава или других електромагнетних средстава”.

Ова дефиниција се чини прикладном имајући у виду да су сви електронски канали комуникације њоме уоквирени. Нарочито је похвално то што је законодавац запазио да се електронска средства могу употребити и за складиштење података, а не само за пуку размену информација. Погољан утисак донекле „квари” део одредбе „који се шаљу, преносе и примају ...” будући да се граматичким тумачењем ове формулације може доћи до закључка да се електронска опрема која служи за складиштење података који нису намењени за даље прослеђивање не сматра електронским средством, док се та иста опрема има сматрати електронским средством ако се подаци складиштени на њој шаљу, преносе или примају; ипак, уочени недостатак је чисто теоријског карактера и нема значајних практичних реперкусија. Поред тога, стиче се утисак да законодавац употребом синтагме „електронска опрема” посредно указује да електронска средства морају имати телесни медијум, што није увек случај.

Појам електронског средства проширен је одредбом чл. 47 ЗЈН којом је у чл. 1 прописано да „ако је то нарочито потребно, наручилац може да захтева коришћење алата и уређаја који нису широко доступни, под условом да понуди алтернативно

средство приступа”. Ставом 2 исте одредбе прописано је да се „сматра да је наручилац понудио алтернативно средство ако:

- 1) омогући бесплатан неограничен и несметан директан приступ електронским путем тим алатима и уређајима од дана објављивања огласа или од дана када је послат позив за подношење пријаве и ако у тексту огласа или позива за подношење пријаве наведе интернет адресу на којој су ти алати и уређаји доступни,
- 2) осигура да понуђачи који немају приступ тим алатима и уређајима или који немају могућност да их у датом временском року прибаве, под условом да за недостатак приступа није одговоран понуђач, могу да приступе поступку набавке коришћењем привремених токена бесплатно доступних путем интернета или
- 3) подржи алтернативни канал за електронско подношење понуда”. Трећи став наведеног члана садржи овлашћење наручиоца да „у случају уговора о јавној набавци радова или спровођења конкурса за дизајн захтева коришћење посебних електронских алата попут виртуелних приказа модела зграде или сл. с тим да тада мора да омогући алтернативно средство приступа, док такви алати не постану општеприхваћени”.

Горенаведена одредба ЗЈН оставља збуњујући утисак, иако је несумњиво иновативна и инспирисана тежњом законодавца да учини поступак јавних набавки једноставним и приступачним.

Наиме, појам „алата и уређаја који нису широко доступни” представља правни стандард који је подложен тумачењу, због чега се у великом броју случајева оправданост примене члана 47 ЗЈН може довести у питање. Поред тога, ни појам „алтернативног средства приступа” није јасно одређен, због чега наручилац који жели да обезбеди исто неће моћи да тумачењем ЗЈН закључи из чега се конкретно састоји његова обавеза, што за последицу има одвраћање наручиоца (који иначе нису склони одступању од устаљеног начина спровођења поступка јавне набавке) од примене овог института.

2.2.2. Електронско средство у праву ЕУ

Јавне набавке на нивоу ЕУ регулисане су Директивом. Овај правни акт важан је за јавне набавке због тога што је донет на нивоу ЕУ у којој су јавне набавке високо развијене, због чега су многи закони којима су регулисане јавне набавке донети по узору на њу (међу којима су и закони држава које нису чланице ЕУ, али су се кандидовале за укључење, попут Републике Србије).

Имајући у виду изложено, од Директиве 2014/24 се очекује постојање прецизно одређеног појма електронског средства, уз јасну демаркацију између појма електронског средства комуникације и електронског средства уопште.

Електронска средства су у Директиви 2014/24 дефинисана чланом 2, ставом 1, тачком 19 као „електронска опрема за обраду (укључујући дигитално сажимање) и складиштење података који се шаљу, преносе или примају жичаним путем, преко звука, преко слике или употребом електромагнетних средстава”.

Ова дефиниција је у целости унета у домаћи ЗЈН, те се на њу односе гореизнети коментари дефиниције из ЗЈН. Додаје се да се у Директиви користи и термини „електронска средства за комуникацију” и „информационо-комуникационе технологије” (у даљем тексту: ИКТ).

У чл. 53 преамбуле Директиве прописано је да „би наручилац, осим у одређеним специфичним ситуацијама, требало да користи електронска средства комуникације која су недискриминаторна, генерално доступна и генерално интероперабилна са средствима и информационо-комуникационих технологија”.

Члан 22, став 5 Директиве садржи одредбу о алтернативном средству приступа која је истоветна оној из ЗЈН, о чему је већ било речи.

2.2.3. Електронско средство у праву држава из окружења

У анализи законске регулативе појма електронског средства потребно је осврнути се и на правну регулативу држава из окружења, првенствено због географске и правне блискости, те због постојања могућности усвајања квалитетнијих решења из страних прописа.

ЗЈН ЦГ садржи стандардно појмовно одређења електронског средстава као електронске опреме за обраду, укључујући дигитално сажимање (компресију података) и складиштење података који се шаљу, преносе и примају жичаном везом, радиовезом, оптичким или другим електромагнетним средствима.²⁰

Оно што издваја овај пропис од домаћег закона, као и Директиве, јесте постојање дефиниције електронског система јавних набавки. Наиме, електронски

²⁰ Члан 4, став 1, тачка 10 ЗЈН ЦГ.

систем јавних набавки одређен је као „систем јавних набавки који примењује информационо-комуникациона средства”.²¹

Полазећи од наведене одредбе, на посредан начин су ИКТ одређене као скуп технолошких иновација које се користе у поступцима електронских јавних набавки. Иако је норма могла бити прецизнија у смислу егземпларне еnumerације ИКТ, ово решење може се сматрати прикладним, будући да пружа термилошко јединство употребљених појмова.

Поред одређења појма електронског средства, законодавац ЗЈН ЦГ је у чл. 35 ст. 2 прописао да „електронска средства за пренос и пријем пријава за квалификацију понуда, планова и пројеката морају да обезбеде да: 1) се може тачно утврдити време и датум пријема пријава за квалификацију, понуда, планова и пројеката; 2) пре утврђеног рока нико не може да има приступ подацима који се преносе из претходне тачке; 3) само овлашћено лице наручиоца може одредити или изменити датум одређен за отварање примљених података, приступ свим достављеним подацима или њиховим деловима у различитим фазама поступка јавне набавке, као и приступ пренесеним подацима; 4) подаци који су примљени и отворени у складу са овим законом буду доступни само лицима која су овлашћена да са њима буду упозната, 5) да се прекршај и забрана или услови из тачака 1, 3 и 4 става 2, члана 35 ЗЈН ЦГ могу јасно открити”.

Изложено решење је квалитетно. Поред тога што је законодавац термилошки добро утемељио појам електронског средства, истакао је и услове за његову примену, што додатно повећава вероватноћу да ће њихова практична употреба бити реализована на сигуран и законит начин, при чему је премашио законодавни минимум одређен Директивом, што само наглашава општи повољан утисак. Услови садржани у чл. 35 махом се односе на сигурност електронске комуникације и представљају њен минимум, те не постоји бојазан да ће њиховом применом употреба електронских средстава бити на неки начин ограничена.

Чланом 35, ставом 3 ЗЈН ЦГ прописано је да, осим услова из другог става тог члана, електронска средства за пренос и пријем пријава за квалификацију, понуда, планова и пројеката морају да обезбеде да: 1) подаци у вези са спецификацијама који су потребни за електронску доставу пријава за квалификацију и понуда, укључујући шифровање и електронски временски печат, морају бити доступни привредним субјектима; 2) у различитим фазама специфичног поступка јавне набавке наручилац

²¹ Члан 4, став 1, тачка 8 ЗЈН ЦГ.

може да захтева одређени степен сигурности средства електронске идентификације; 3) ако наручилац закључи да је ниво ризика процењен у складу са тачком 2 става 3 чл. 35 ЗЈН ЦГ, толики да се захтева квалификовани електронски потпис, дужан је да прихвати квалификовани електронски потпис у складу са прописом којим се уређује електронска идентификација и електронски потпис.”

Чланом 35, ставом 4 ЗЈН ЦГ прописано је да је „наручилац дужан да у тендерској документацији и другим актима у поступку јавне набавке образложи разлоге за примену средстава комуникације која нису електронска”.

Ова одредба је значајна јер стимулише наручиоце да употребе електронска средства, а да када то не учине одбијање аргуменатују, што спречава прећутно игнорисање одредаба о обавезној употреби електронских средстава.

Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине²² (у даљем тексту ЗЈН БиХ) одликује термилошка шкртост. Осим класичне дефиниције електронског средства,²³ нема никаквих других одредби које би се односиле на терминологију ЕЈН. За разлику од Црне Горе, ЗЈН БиХ не садржи појмовно одређење електронског система јавних набавки, као ни информационо-комуникационе технологије.

Закон о јавној набави Хрватске²⁴ донет је у целости по узору на Директиву. Ово значи да је малтене истоветан домаћем ЗЈН, те да се на њега односе сви коментари који су изнети приликом анализе српског ЗЈН.

2.3. Врсте електронских средстава

Дефиниција електронског средства из ЗЈН својом свеобухватношћу даје могућност да се знатан број технолошких иновација користи у поступцима јавних набавки као електронско средство. Неке су се усталиле у свакодневном животу (на пример електронска пошта или употреба мобилног телефона), неке су тек у повоју (електронски потпис), док неке, за сада, нису уопште заступљене на нашим просторима (вештачка интелигенција).

У наставку следи појашњење ИКТ које одговарају дефиницији електронског средства из ЗЈН, те се могу употребити у поступцима јавних набавки.

²² Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 39/2014 и 59/2022), доступан на: <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-javnim-nabavkama.html>.

²³ Члан 2, став 1, тачка р ЗЈН БиХ.

²⁴ Закон о јавној набави Хрватске („Народне Новине” бр. 120/16 и 114/22), доступан на: <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>.

Електронска пошта или имејл је метод комуникације који се заснива на употреби електронских уређаја за пренос порука између компјутерских мрежа.²⁵

Због своје опште заступљености, као и једноставности употребе може се сматрати основним електронским средством за комуникацију, чија употреба не захтева инвестирање веће количине новца или посебну обуку (по чему се издваја од већине електронских средстава која се могу употребити у поступцима јавних набавки).

На табели 1 је приказана процентуална заступљеност грађана Србије који користе електронску пошту за период од 2007. године до 2019. године.²⁶ Чињеница да се 2019. године 47% грађана изјаснило да користи електронску пошту за комуникацију говори у прилог тврдњи да је у питању опште заступљен начин електронске комуникације.

²⁵ Claritum, *80% of procurement organisations still use email to place orders*, (2017), прегледано 05.11.2022. године, доступно на интернет страници: <https://www.claritum.com/r/article/80-procurement-organisations-still-use-email-place-orders/>.

²⁶ А. Брадић Мартиновић, *Дигиталне вештине грађана Србије*, Београд, 2022, стр. 90, преузето 25.04.2023. године, доступно на: <http://ebooks.iien.bg.ac.rs/1842/1/ABMartinovic%20-%20Digitalne%20ve%C5%A1tine%20gradjana%20Srbije.pdf>.

Табела 1: Дигиталне вештине грађана Србије²⁷

Godina	2007	2010	2012	2014	2015	2017	2019
Informacione veštine	%	%	%	%	%	%	%
Kopiranje ili premeštanje fajlova ili foldera	14,7	26,0	38,3	46,9	34,4	53,6	43,2
Čuvanje fajlova na Internet prostoru za čuvanje sadržaja	N/A	N/A	N/A	6,4	10,1	13,6	18,5
Dobijanje informacija sa sajtova državnih organa i javnih službi	3,9	5,0	13,9	23,1	25,7	22,5	26,8
Pronalaženje informacija o robi i uslugama	19,3	20,5	35,0	49,5	44,1	53,0	52,8
Traženje informacija u vezi zdravlja	4,9	8,0	N/A	N/A	37,1	52,0	54,2
Komunikacione veštine							
Slanje i prijem e-pošte	22,7	31,8	34,6	38,5	43,0	39,0	43,7
Učestvovanje na društvenim mrežama	10,9	18,2	32,0	41,9	49,3	47,7	54,8
Telefoniranje preko interneta / video pozivi	4,5	14,0	23,5	35,7	34,3	45,5	63,2
Otpremanje sadržaja koji su ispitanici sami kreirali na bilo kojoj veb lokaciju za deljenje	N/A	9,7	15,1	16,8	24,9	31,3	34,7
Veštine za rešavanje problema							
A – Rešavanje problema							
Premeštanje fajlova između računara i drugih uređaja	N/A	N/A	30,9	36,5	38,1	37,6	43,2
Instalacija softverskih aplikacije (apps)	N/A	N/A	14,0	15,6	19,0	27,5	35,4
Promena podešavanja bilo kog softvera, uključujući operativni sistem ili program za zaštitu od virusa	N/A	N/A	8,8	12,6	28,4	25,7	30,8
B – Poznavanje onlajn servisa							
Onlajn kupovina (u poslednjih 12 meseci)	2,4	4,1	11,2	21,2	22,5	30,7	34,5
Onlajn prodaja	1,4	2,0	7,0	13,6	21,0	17,8	11,6
Upotreba resursa za onlajn učenje		0,3			3,4	5,3	28,9
Internet bankarstvo	4,2	3,6	4,5	8,0	8,4	15,9	17,9
Veštine za manipulaciju sadržaja u softverima							
A – Osnovno							
Upotreba softvera za obradu teksta	N/A	N/A	N/A	N/A	34,0	39,0	42,5
Upotreba softvera za spregnute tabele	14,7	N/A	29,4	28,1	25,1	24,5	25,5
Upotreba softvera za obradu fotografija, video ili audio fajlova	N/A	N/A	N/A	N/A	14,9	18,4	17,5
B – Napredno							
Kreiranje prezentacija u dokumentima integracijom teksta, slika, tabela ili grafikona	N/A	N/A	N/A	15,4	16,8	25,0	26,8
Upotreba naprednih funkcija u spregnutim tabelama za organizaciju i analizu podataka (sortiranje, filter, upotreba formula, kreiranje grafikona)	N/A	N/A	N/A	N/A	10,1	10,6	11,7
Pisanje koda u programskim jezicima	3,3	N/A	7,5	11,0	2,7	4,1	4,5

Употреба имејла доноси различита побољшања поступка јавних набавки, али и нове опасности.

Предности електронске поште су:

1) *ниска цена*:²⁸ слање имејл порука је бесплатно, те је једини финансијски трошак који се везује за његову употребу плаћање услуге коришћења интернета, који се свакако користи у 100% предузећа.²⁹

²⁷ Ibid.

²⁸ Nibusinessinfo.co.uk, *Benefits of email and the internet, Advantages and disadvantages of using email for business*, (непознат датум објављивања); прегледано 05.11.2022. године, доступно на: <https://www.nibusinessinfo.co.uk/content/advantages-and-disadvantages-using-email-business>.

²⁹ Република Србија, Републички завод за статистику, *Статистички годишњак републике Србије, 2022*, Београд, 2022., стр. 381, табела 17.4.; преузето дана 10.11.2022. године, доступан на: <https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/publication/?p=14853>.

2) *брзина преноса поруке:*³⁰ порука послата имејлом тренутно стиже до примаоца док порука која се шаље класичном поштом (дакле у папирној форми) путује, у најбољем случају, пар дана. Ово је једна од кључних предности преласка са папирне на електронску комуникацију.

3) *финансијска уштеда:* употребом електронске поште остварује се уштеда папира (што поред финансијских, има и еколошке погодности) и уштеда новца који би иначе био плаћен за поштарину.

4) *лакше сортирање поште:*³¹ електронска преписка са једним имејл контактом је складиштена на једном месту, чега нема код папирне форме, што је посебно важно када се комуникација одвија са великим бројем понуђача, а предмет јавне набавке је такав да се размењује знатан број докумената.

Недостаци електронске поште су:

1) *рачунарски вируси:*³² приликом комуникације електронском поштом неизбежан је намерни или случајни пренос рачунарских вируса. Иако ова могућност не постији код папирне комуникације, опасност коју она представља није нарочито изражена, с обзиром на то да су на интернет тржишту доступни различити антивирусни софтвери, од којих неки нуде врхунску заштиту.

2) *проблем сигурности података:*³³ овај проблем се решава на исти начин као и неодоатак 1), с тим што је у овом случају опасност непосреднија и извеснија. Наиме, документација о јавној набавци је строго приватна због претње да се треће лице (углавном конкурентни понуђач или кандидат у поступку јавне набавке) домогне те документације и исту искористи да себи обезбеди повољнији положај у поступку, због чега постоји реална могућност да дође до напада на рачунар на коме се она налази, а који за циљ има њено уништење или неовлашћен приступ. С друге стране, аналогни ризик физичке крађе папира постоји и код папирне комуникације.

3) *видљивост:*³⁴ подаци који се размењују електронском поштом су због своје електронске форме везани за имејл налог пошиљаоца и примаоца, због чега се отвара питање транспарентности. Иако постоји могућност да се у имејл преписку укључе сва лица која имају право на увид у садржај који се преноси, чињеница је да је електронску преписку лакше сакрити него папирну, која оставља јасније трагове.

³⁰ Nibusiness.co.uk., *op. cit.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Claritum, *op. cit.*

Интернет ствари или интернет паметних уређаја је појам који се односи на милијарде физичких уређаја широм света опремљених сензорима и софтверима, који су тренутно повезани на интернет како би прикупљали и делили податке.³⁵

Технологије интернета интелигентних уређаја омогућавају повезивање већег броја корисника, уређаја, сервиса и апликација на интернет. Уређаји повезани с другим уређајима и апликацијама у стању су да директно и индиректно међусобно размењују податке. Крајњи корисници путем веба и мобилних апликација приступају овим подацима, подешавају конфигурације уређаја и управљају и одржавају системе.³⁶

За разлику од електронске поште чија се употреба одомаћила и представља део свакодневнице, интернет ствари је „реалност која нам и даље делује као будућност”.³⁷ Наиме, интернет паметних уређаја користи 19,6% предузећа у Републици Србији.³⁸ Иако на први поглед ова статистика не делује охрабрујуће, ако се има у виду тренутни ниво технолошке развијености Републике Србије, наведени резултати могу се квалификовати као похвални, нарочито узевши обзир чињеницу да је употреба овог електронског средства најраспрострањенија у делатности снабдевања електричном енергијом, гасом, паром и водом, управљању отпадним водама (38,3%), које углавном обављају јавна предузећа. Од предузећа из наведених делатности, убедљиво предњаче она из Јужне и Источне Србије, што је изненађујуће имајући у виду слабији регионални развој ове области у односу на остатак Републике Србије. Изнета статистика говори у прилог намери јавних предузећа да користе интернет паметних уређаја, што је потребно искористити и у области јавних набавки.

Како је интернет ствари широк појам, постоји мноштво начина његове употребе од којих су неки компатибилни са поступцима јавних набавки.

Употреба мобилног телефона преко софтвера који омогућава спровођење ЕЈН (у литератури означена и као мобилна набавка)³⁹ представља за сада најреалистичнији

³⁵ СамоОбразовање, *Šta je internet of things (Internet inteligentnih uređaja)*, (2019); преузето 10.11.2022. године, доступно на <https://samoobrazovanje.rs/sta-je-internet-of-things-internet-inteligentnih-uredaja/>.

³⁶ Факултет организационих наука, *Увод у интернет интелигентних уређаја*, (2017); преузето 10.11.2022. године, доступно на <https://elab.fon.bg.ac.rs/udzbenik-internet-inteligentnih-uredaja/uvod-u-internet-inteligentnih-uredaja/>.

³⁷ Иницијатива Дигитална Србија, *Интернет ствари у Србији: Реалност која нам и даље делује као будућност*, (2019); преузето 10.11.2022. године, доступно на: <https://www.dsi.rs/internet-stvari-u-srbiji-realnost-koja-nam-i-dalje-deluje-ka-buducnost/>.

³⁸ Република Србија, Републички завод за статистику, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2021. године, Домаћинства/појединци, Предузећа*, Београд, 2021, стр. 117. табела Д1; преузето дана 10.11.2022. године, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202116016.pdf>.

³⁹ GER, *What is mobile procurement*, (датум објављивања није познат); преузето 11.11.2022. године, доступно на:

начин употребе интернета паметних уређаја. Иако не сматрамо да ће у блиској будућности заживети употреба овог вида интернета паметних уређаја, има места очекивању да ће се она прогресивно развијати, будући да у домаћем ЗЈН постоје технике и инструменти који се заснивају на употреби електронских уређаја (систем динамичне набавке, електронска лицитација и електронски каталог).

Према статистичким подацима у Републици Србији у 21,8% предузећа 75 – 100% запослених користи преносиве уређаје који омогућавају мобилну интернет везу, као што је приказано на слици 1.⁴⁰ Наведено истраживање обухвата мала, средња и велика предузећа.



Слика 1: Предузећа према учешћу запослених лица која користе преносиве уређаје за пословне потребе (%)⁴¹

Употреба интернета ствари тек треба да заживи, због чега се анализа његових предности и мана може посматрати само из хипотетичког угла, што има значај за испитивање сврсисходности његовог масовнијег коришћења, при чему су запажене следеће предности:⁴²

тренутни приступ подацима: употребом мобилног уређаја од стране понуђача и наручилаца у поступцима јавних набавки може се постићи вођење поступка са

<https://www.gep.com/knowledge-bank/glossary/what-is-mobile-procurement#:~:text=Mobile%20Procurement%20is%20Beneficial%20in%20the%20Following%20Ways%3A&text=It%20also%20helps%20in%20consolidating,based%20procurement%2C%20thus%20improving%20transparency.>

⁴⁰ Република Србија, Републички завод за статистику, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2022.*, Београд, 2022, стр. 70.; преузето дана 18.04.2023. године, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/pdf/G202216017.pdf>.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² S. Lapenna, Real Technologies, *Advantages and disadvantages of the internet of things (IoT)*, (2022), преузето 05.11.2022. године, доступно на: <https://www.rtsrl.eu/blog/advantages-and-disadvantages-of-the-internet-of-things-iot/>.

инстантном могућношћу предузимања одговарајућих радњи и комуникације са другим учесницима без икаквог временског или просторног ограничења,

повећана ефикасност: када су подаци увек доступни на једном месту и уз то систематизовани, ефикасност поступка се побољшава јер се непотребни утрошак времена у виду трагања за предметима, здруживањем документације те физичког преноса исте своди на минимум или нестаје у потпуности,

смањен обим посла: резултат горенаведених погодности је растерећење људског фактора у спровођењу поступка јавних набавки (а то је службеник за јавне набавке), будући да велика већина административних послова бива препуштена компјутерском софтверу.

Уочени су и следећи недостаци:⁴³

сложеност: већина уређаја из домена интернета паметних уређаја је сложена за употребу, што је једна од најозбиљнијих мана ове технологије, која прети да стане на пут његовој широј примени.

цена: увођење интернета паметних уређаја представља трошак, који већина јавних предузећа није у стању или није спремна да сноси, што такође баца сенку на предности које су њиме пружене.

Високи капацитети интернета паметних технологија су јасни, као и могућност њихове употребе у различитим областима свакодневног живота. С друге стране, имамо песимистичан став у вези њихове интеграције у поступке јавних набавки, управо због сложене употребе и високих трошкова. Сматрамо да је најцелосходније усвојити оне видове интернета ствари који су једноставни за употребу а не коштају пуно (тренутно је једини пример тога употреба мобилног софтвера).

Електронски потпис је у Закону о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању (у даљем тексту Закон о електронском документу) одређен као „скуп података у електронском облику који су придружени или логички повезани са другим (потписаним) подацима у електронском облику тако да се електронским потписом потврђује интегритет тих података и идентитет корисника”.⁴⁴

За разлику од осталих електронских средстава, електронски потпис је регулисан посебним прописом, који поред тога што садржи његово експлицитно одређење,

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Члан 2, став 1, тачка 20 Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Сл. гласник РС”, бр. 94/2017 и 55/2021).

уређује и начин на који се примењује. Нажалост, још увек нема истраживања које би за предмет имало учесталост употребе електронског потписа, што сматрамо да би требало бити приоритет Републичког завода за статистику, будући да у истраживање о примени ИКТ у предузећима⁴⁵ исти није укључен.

Електронски потпис на документу гарантује његову сигурност у смислу потврде да је лице чији се електронски потпис налази на документу заиста његов творац. Због ове чињенице се на електронски потпис односе све предности које су иначе карактеристичне за електронску пошту. Додајмо да је јединствена погодност електронски потписаног документа то што, иако не мора да егзистира у папирној форми, његова веродостојност не може бити доведена у питање, чиме се елиминише несигурност електронске комуникације, што је једна од чешћих замерки која је истој упућена.

Сматрамо да електронски потпис у поступцима јавних набавки има светлију будућност од осталих електронских средстава, првенствено због економске исплативости и једноставне употребе.

Блокчејн је база података која се не налази на једном месту, већ је чине мање базе (блокови) који су међусобно дигитално повезани, а који садрже информације о дигиталним трансакцијама било које врсте.⁴⁶ Сваки корисник блокчејна има увид у претходно обављене трансакције и измене блокчејна. Уноси забележени у блокчејну не могу бити мењани или брисани.⁴⁷

Употреба блокчејна је најизраженија код криптовалута, но могућност складиштења података у оквиру различитих блокова од важности је и за поступке јавних набавки.

Најпре, блокчејн гарантује сигурност у поступцима јавних набавки због тога што се подаци налазе на различитим местима и заштићени су енкрипцијом. Ово значи да сваки податак, процес, задатак или трансакција имају дигитални запис помоћу ког могу бити идентификовани, процењени, ускладиштени и размењени. Поред тога, класичан систем складиштења података је устројен тако да сваки корисник чува податке у својој приватној бази података којој остали корисници немају приступ, док блокчејн омогућава приступ јавној књизи свим повезаним корисницима. У пракси,

⁴⁵ Република Србија, Републички завод за статистику (2021) *op.cit.*

⁴⁶ Netokracija, *Šta je to Blockchain i kako ga možemo koristiti*, (2017); преузето 15.11.2022. године, доступно на: <https://www.netokracija.rs/sta-je-to-blockchain-135366>.

⁴⁷ Deloitte, *Study on up-take of emerging technologies*, ЕУ, (2020), стр. 8; преузето 15.11.2022. године, доступно на: https://ec.europa.eu/isa2/news/emerging-technologies-public-procurement-study-results_en/.

наведена могућност омогућава сваком учеснику у поступку јавних набавки непосредан увид у све јавне податке без потребе за икаквим посредницима.⁴⁸

Још један од начина на који блокчејн доприноси поступцима јавне набавке је сузбијање корупције, што се испољава у два вида. Прво, подаци унети у блокчејн су јавни, што значи да не постоји могућност скривања писане комуникације између наручиоца и појединих понуђача. Додуше, блокчејн не спречава опасност усмених споразума, али у најмању руку отежава нејавну комуникацију. Друго, и можда важније, подаци једном унети у блокчејн не могу бити мењани, чиме се спречава опасност да се по претходном договору наручиоца и понуђача документација везана за поступак јавних набавки преправља без знања осталих учесника.

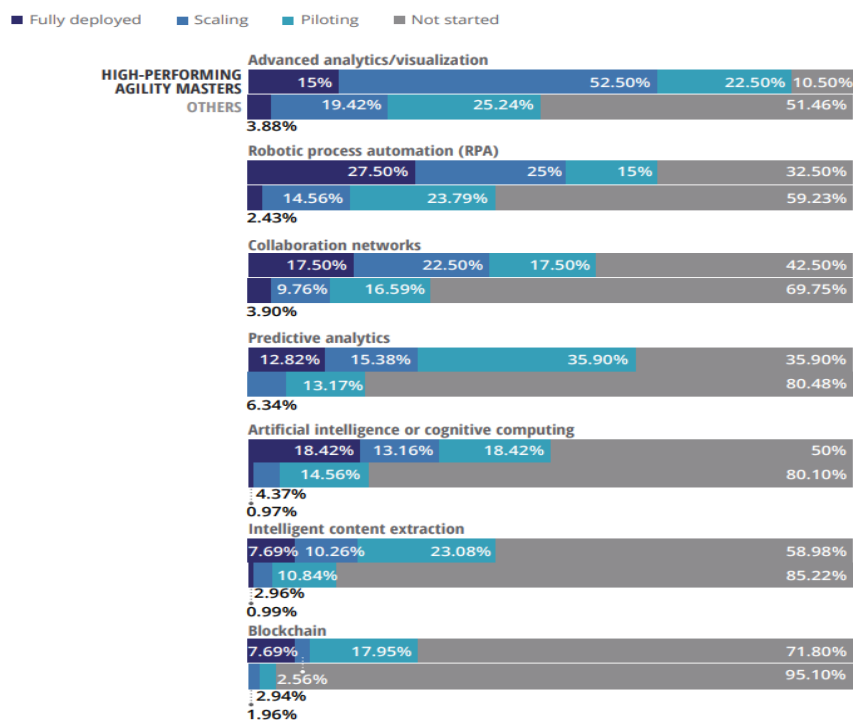
Трећа предност блокчејна је могућност његове употребе за закључење смарт уговора. Смарт уговори су аутоматизовани програми који се складиште и извршавају преко блокчејна. Смарт уговори су *самоизвршиви*, што значи да се аутоматски извршавају када су услови за то испуњени, по чему се битно разликују од свих осталих уговора чије извршење зависи од људске воље.⁴⁹

На слици 2 су приказани резултати истраживања употребе различитих информационих технологија, међу њима и блокчејна, за потребе поступака јавних набавки. Према добијеним резултатима, 95,1% предузећа не користи блокчејн, 2,94% предузећа користи блокчејн у иницијалној фази, 1,96% користи блокчејн у развојној фази, док нигде није забележена употреба потпуно примењене варијанте овог електронског средства.⁵⁰

⁴⁸ *Ibid* стр. 8.

⁴⁹ *Ibid*.

⁵⁰ Deloitte, *Agility: The antidote to complexity*, ЕУ, (2021), стр. 21; преузето 15.11.2022. године, доступно на: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/strat_egy-analytics/at-cpo-survey-2021.pdf.



Слика 2: Приказ степена усвајања вештачке интелигенције за потребе набавки у предузећима изражен у процентима⁵¹

Изнета статистика говори у прилог томе да је употреба блокчејна занемарена. Чињеница да је истраживање спроведено у односу на велики број земаља, међу којима су и оне које економско-технолошки развијене, указује да упркос одсуству препрека са којима се Република Србија и државе из региона суочавају, попут аверзије према технологији, ниског нивоа технолошке писмености и генерално лоше технолошке инфраструктуре, примена напреднијих електронских средстава још увек није заживела. Могуће објашњење овога је околност да је за интеграцију сваке напредне технологије у свакодневницу потребно време (иако већина описаних средстава постоји бар деценију), као и недовољан број лица обучених за њихово успешно руковање.

3Д штампа, односно адитивна производња је начин производње где се из дигиталног модела ствара тродимензионалан чврсти предмет. Ово конкретно значи да се овом технологијом виртуелни модел претвара у тродимензионални предмет.⁵²

Употреба 3Д штампе за потребе поступака јавних набавки је двојака; прво, она може бити употребљена како би се приказала макета предмета јавне набавке где је то

⁵¹ Ibid.

⁵² Spiceworks, *What is 3D printing? Working, Software and Applications*, (2022); преуето 17.11.2022. године, доступно на: <https://www.spiceworks.com/tech/devops/articles/what-is-3d-printing/#:~:text=3D%20printing%2C%20also%20known%20as%20additive%20manufacturing%2C%20is%20a%20process,until%20object%20creation%20is%20completed.>

потребно због његових физичких карактеристика, нпр. зграде или помоћног објекта; друго, 3Д штампа се може употребити и за производњу самог предмета јавне набавке, што се првенствено односи на објекте ситнијих физичких карактеристика, попут шрафова.

Употреба тродимензионалног штампања је сувишна и неисплатива код набавке производа који нису подобни за 3Д штампу (нпр. токсична хемијска једињења, сложени технолошки уређаји), док је њена употреба могућа код набавке генеричних добара једноставније конструкције; код набавке услуга има најмање простора за 3Д штампу због тога што у том случају често нема објекта који би се могао материјализовати; набавка радова је на посредан начин компатибилна са 3Д штампом будући да је у овим случајевима често неопходно обезбедити умањени приказ радова који ће бити обезбеђени.

Вештачка интелигенција односи се на системе који показују разумно, интелигентно понашање на основу анализе свог окружења и доносе одлуке – са одређеним степеном аутономије – да остваре конкретне циљеве.⁵³ Системи који функционишу путем вештачке интелигенције могу бити засновани искључиво на софтверу и деловати у виртуелном свету (на пример виртуелни асистенти, софтвери за анализу фотографије, интернет претраживачи, системи за препознавање говора и лица) или могу бити уграђени у уређаје – хардвер (нпр. напредни роботи, аутономна возила, дронови и слично).⁵⁴ Употреба вештачке интелигенције у поступцима јавне набавке првенствено се односи на вештачку интелигенцију као софтвер.

Истраживање области вештачке интелигенције је у Србији нешто развијеније у односу на истраживања која имају за предмет остала електронска средства. Наиме, Национална платформа за вештачку интелигенцију⁵⁵ се бави управо том тематиком, што сматрамо крупним кораком у смеру бољег познавања вештачке интелигенције и њене шире заступљености у практичној примени.

Званичних информација о заступљености употребе вештачке интелигенције на нивоу Републике Србије још увек нема, али је компанија Deloitte⁵⁶ објавила истраживање о глобалној примени вештачке интелигенције за јавне набавке. Према добијеним подацима који су приказани на слици 2, 80,10% предузећа још увек

⁵³ Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020-2025. година, стр. 5., („Сл. Гласник РС” бр. 96/2019), доступна на http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_01/t01_0005.htm.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Видети <https://www.ai.gov.rs/>, приступ: 17.11.2022. године.

⁵⁶ Видети: <https://www.deloitte.com/global/en.html>, приступ: 17.11.2022. године

није започело са применом вештачке интелигенције, 14,56% предузећа користи вештачку интелигенцију у зачетној фази, код 4,37% предузећа је вештачка интелигенција је у фази развоја, док је у само 0,99% предузећа вештачка интелигенција у потпуности развијена.

Имајући у виду да је област вештачке интелигенције стара нешто више од деценије, разумљиво је да њена примена још увек није омасовљена. С друге стране, заступљеност њене употребе, нарочито у погледу предузећа која уопште не користе вештачку интелигенцију, обесхрабрујуће је ниска. Истраживањем су обухваћене и технолошки развијене државе, због чега се не може закључити да је технолошка неразвијеност главни „кривац” за запостављеност овог електронског средства. Но, тренутно је актуелно проучавање ове области кроз различите програме, усавршавања, итд. због тога што су послови који су за њу везани финансијски уносни, те је могуће да се указани проблем реши, без предузимања икаквих додатних мера.

Клауд (облак) рачунарство се може схватити као чување, обрада и коришћење података похрањених на удаљеним рачунарима којима се приступа преко интернета.⁵⁷

Услуге које се нуде рачунарским облаком су разноврсне и могу се поделити на следећи начин:

1) „инфраструктура као услуга” је полазни ниво услуге где корисник употребљава рачунарску опрему провајдера. Овај основни сервис заправо представља брз и лак начин да корисник без почетних инвестиција и уз ниске трошкове повећа своје операције кроз закуп.⁵⁸ Овакав начин коришћења клауда може бити од помоћи предузећима која немају довољно финансијских средстава за обезбеђивање квалитетне рачунарске опреме, те до ње долазе закупљивањем туђих рачунарских ресурса.

2) „Софтвер као услуга” подразумева да корисник употребљава апликације које се налазе у инфраструктури облака. Провајдер је власник позадинске инфраструктуре, мреже, оперативног система, као и конкретне апликације која се експлоатише. Корисници на захтев добију орочене лиценце за апликације које су им потребне.⁵⁹ Попут претходног, и овај начин употребе клауда омогућава предузећима да дођу до рачунарских ресурса који су им неопходни, али за разлику од претходног за предмет има софтвер, а не хардвер. У пракси, то значи да је софтвер као услуга најважнији

⁵⁷ М.Цветковић, Уговор о коришћењу туђих рачунарских ресурса, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 72, година LV, Ниш, стр. 186, доступно на: <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z72/10z72.pdf>.

⁵⁸ *Ibid*, стр 186-187.

⁵⁹ *Ibid*.

начин употребе облак рачунарства за јавне набавке, будући да се тим путем може закупити значајан број софтверских апликација које омогућавају рад напредних електронских средстава, а која би по цени била неприступачна већини јавних, па и приватних предузећа.

3) „Платформа као услуга” је сложенији сервис намењен напредном кориснику. Он развија, тестира и дистрибуира властите апликације на инфраструктуру провајдера. Преко сервиса корисник обавља своју основну делатност, пружајући услуге трећим лицима.⁶⁰ Овакав начин употребе клауда није од нарочитог значаја за јавне набавке. Евентуално може бити од користи понуђачима који нуде сложене софтверске услуге, али је тешко замислити наручиоца које има ресурсе или потребу за нечим таквим.

2.4. Закључне напомене

Употреба свих изложених средстава у поступцима јавних набавки била би идеална, али је за сада на нивоу тежњи које немају практичних изгледа да ће у блиској будућности бити реализоване. Приликом анализе електронских средстава, запажена је статистичка „шупљина” на националном нивоу која се односи на њихову примену, не само у поступцима јавних набавки, већ уопште. Ово не треба да чуди будући да се један део њих уопште не користи у Републици Србији, док је њихова употреба на глобалном нивоу такође у повоју. С друге стране, држава је квалитетно урадила свој део посла који се тиче промоције њихове употребе оснивањем разних служби попут: Канцеларије за информационе технологије и електронску управу,⁶¹ Националне платформе за вештачку интелигенцију, Истраживачко-развојног института за вештачку интелигенцију Србије⁶² и др.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Видети <https://www.ite.gov.rs/>, приступ: 25.11.2022. године.

⁶² Видети <https://www.ivl.ac.rs/>, приступ: 25.11.2022. године.

III УПОТРЕБА ЕЛЕКТРОНСКИХ СРЕДСТАВА ЗА КОМУНИКАЦИЈУ У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

3.1. Увод

Електронска средства се у поступцима јавних набавки користе као комуникациони канал између понуђача и наручиоца. Наравно, употреба електронских средстава знатно је обимнија од пуне комуникације, али је с обзиром на технолошки развој и потребе учесника у поступцима јавних набавки електронска комуникација једна од тема којој је потребно посветити пажњу.

У овој глави ће бити указано на законска решења која се тичу комуникације у поступцима јавних набавки из ЗОУП, ЗЈН и Директиве. Посебна пажња биће посвећена Порталу, те његовој еволуцији од маргиналног електронског сервиса који нији имао неку значајнију намену, до комуникационог канала (који поред комуникације има у других намена) какав је данас.

3.2. Законска регулатива комуникације електронским средствима у поступцима јавних набавки у домаћем праву

Комуникација у поступцима јавних набавки у домаћем праву регулисана је у ЗОУП као *lex generalis* и у ЗЈН као *lex specialis*.

ЗОУП регулише комуникацију у управном поступку на општи начин у чл. 56. Првим ставом тог члана прописано је да „орган и странка (у поступцима јавних набавки наручилац и понуђач) опште у писаном или усменом облику, на брз и ефикасан начин, али тако да се омогући правна сигурност и економичност поступка”. Другим ставом прописано је да „општење у писаном облику обухвата општење електронским путем и у папирном облику”. Трећим ставом прописано је „да се електронски документ потписује сагласно закону”.

Навођењем електронске комуникације пре папирне законодавац је послао јасну поруку да је будућност и тежња јавне управе да се временом пређе на електронски начин комуникације.⁶³

⁶³ З. Р. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, стр. 96; преузето 01.12.2022. године, доступно на: <https://kursumljia.org/fajlovi/uprava/PRAKTIKUM%20za%20primenu%20Zakona%20o%20opstem%20upravnom%20postupku.pdf>.

Поред начелних правила која су прописана у чл. 56 ЗОУП, чл. 57, који носи назив „Посебне одредбе о електронском пословању”, садржи конкретнија правила о електронској комуникацији.

Првим ставом чл. 57 прописано је „орган објављује на својој веб презентацији обавештења о могућности електронског општења између органа и странке, о томе да се органу подносе електронска документа и да орган упућује странци електронска документа, као и о начину на који то чини”.

Другим ставом наведеног члана прописано је да „странка електронским путем општи са органом ако се претходно са тим сагласи или ако је то посебним прописом одређено”. Опште је правило да странка није дужна да електронски општи са органом. Да би орган са њом комуницирао потребно је да се она претходно са тим сагласи уколико другачије није прописано посебним законом.⁶⁴

Трећим ставом члана 57 ЗОУП прописано је да „ако електронски документ који је послат странци није читљив, она може да захтева да јој орган упути тај документ у другом погодном облику. Ако није читљив електронски документ који је послат органу, орган захтева да странка поднесе тај документ у другом погодном облику у року који одреди и обавештава странку да ће се, ако не поступи у датом року, сматрати да није ни поднела документ”.

Попут ЗОУП и ЗЈН садржи општу одредбу о комуникацији у чл. 44 ст. 1 ЗЈН којом је прописано да „наручилац и привредни субјекти у поступку јавне набавке врше комуникацију путем Портала јавних набавки, курирске службе и електронским путем – слањем електронске поште, у складу са одредбама тог закона и упутством за коришћење Портала јавних набавки”.

Поред опште одредбе која се односи на комуникацију, у ЗЈН је регулисана и комуникација електронским средствима одредбом чл. 45 ст. 1 којом је прописано да се „комуникација и размена података у поступцима јавне набавке врши електронским средствима на Порталу јавних набавки у складу са тим чланом и упутствима за коришћење Портала јавних набавки”. У ставу 2 наведеног члана побројано је шта се сматра електронском комуникацијом.

„Комуникација и размена података електронским средствима на Порталу јавних набавки, које се односе на подношење дела понуде, пријаве, плана или дизајна, нису обавезни ако: 1) због специјализоване природе набавке коришћење електронских

⁶⁴ *Ibid*, стр. 97.

средстава захтева посебне алате, опрему или формате датотека који нису општедоступни или подржани кроз доступне апликације; 2) апликације које подржавају формате датотека одговарајуће за опис понуда користе формате датотека који не могу да се обраде било којом другом отвореном или општедоступном апликацијом или се на њих примењује систем заштите власничке лиценце, па наручилац не може да их преузима нити да користи на даљину; 3) коришћење електронских средстава захтева специјализовану канцеларијску опрему која није широко доступна наручиоцима; 4) одређени предмети као што су узорци, пројекти, макете и слично не могу да се доставе електронским средствима; 5) је неопходно доставити оригинале докумената који не могу да се доставе електронским средствима, 6) се на набавку примењују одредбе ЗЈН којим се уређују јавне набавке за потребе одбране и безбедности”.⁶⁵

Разлог за одступање од употребе електронских средстава из чл. 45 ст. 3 тач. 3 ЗЈН је недовољно јасно формулисан будући да је тешко замислити „специјализовану канцеларијску опрему која није широко доступна наручиоцима”, а која служи за комуникацију, због чега сматрамо да има места да се тај део одредбе допуни егземпларном енумерацијом.

„Наручилац није дужан да примени електронска средства у оној мери у којој је потребно коришћење других средстава осим електронских, због повреде безбедности електронских средстава или због заштите нарочито осетљивих информација, укључујући и поверљиве податке из чл. 39 ЗЈН, који захтевају ниво заштите која не може да буде у довољној мери осигурана електронских алатима и уређајима који су или општедоступни привредним субјектима или им могу бити доступни на други начин, алтернативним средством приступа”.⁶⁶

„Ако бесплатан, неограничен и несметан директан приступ конкурсној документацији не може да се обезбеди електронским средствима из разлога прописаних у ст. 3 и 5 чл. 45 ЗЈН наручилац у јавном позиву одређује начин на који се конкурсна документација преузима, односно мере које се захтевају у сврху заштите поверљивих података”.⁶⁷

⁶⁵ Члан 45, став 3 ЗЈН.

⁶⁶ Члан 45, став 5 ЗЈН.

⁶⁷ Члан 45, став 6 ЗЈН.

3.3. Регулатива Директиве 2014/24

Директива у чл. 22 прописује идентична правила као и чл. 45 ЗЈН, будући да је домаћи ЗЈН у великој мери заснован на Директиви.

Директивом је у чл. 52 преамбуле наведено да „електронски облици информисања и комуникације могу увелико поједноставити објављивање уговора, те повећати делотворност и транспарентност поступака јавне набавке. Ти би облици требали постати стандардни канали комуникације и размене информација јер у знатној мери повећавају могућности понуђача да учествују у различитим поступцима јавних набавки широм тржишта. У ту сврху би пренос обавештења у електронском облику, електронска доступност документације о набавци - те након прелазног периода од 30 месеци - потпуна електронска комуникација, што подразумева комуникацију електронским путем у свим фазама поступка, укључујући пренос захтева за учествовање, а посебно пренос понуда требали постати обавезни. Требало би да државе чланице и јавни наручиоци имају избор да, ако то желе, по том питању буду још активнији. Такође би требало појаснити да обавезујућа употреба електронских средстава комуникације у складу с Директивом не би требала обавезивати јавне наручиоце да обрађују понуде електронским путем, те не би требала учинити обавезним електронско оцењивање понуда или аутоматску обраду. Надаље, у складу с Директом, ниједан елемент поступка јавне набавке након доделе уговора или интерна комуникација јавног наручиоца са учесницима у поступку не би смели бити обухваћени обавезом коришћења електронских средстава комуникације”.

Идеју постепеног увођења електронске комуникације са крајњим циљем преласка на њену употребу у свим фазама поступка сматрамо теоријски добром замисли, која се у пракси показала лако остваривом и делотворном. Као један од примера тога наводимо Портал, којим су уоквирене значајне фазе поступка јавних набавки (објављивање планова јавних набавки, огласа о јавној набавки, конкурсне документације и отварање понуда). Занимљив је део одредбе у ком се наводи да не би требало обавезивати наручиоце на аутоматску обраду или аутоматско оцењивање понуда. На први поглед ово се коси са дугогодишњим настојањима појачане употребе електронских средстава у поступцима јавних набавки, но сматрамо да овакав став има своје оправдање. Наведене делатности би захтевале употребу вештачке интелигенције на нивоу за који већина наручилаца још увек није спремна, што би за очекивану

последницу имало грешке, или на нивоу исправности софтвера или при његовом руковању.

„Јавни наручиоци би требало, осим у одређеним специфичним ситуацијама, користити електронска средства комуникације која су недискриминаторна, опште су доступна и интероперабилна с производима информационе и комуникационе технологије у општој употреби и која ограничавају приступ понуђачима поступку јавних набавки. Приликом коришћења таквих средстава комуникације такође би требало водити рачуна о доступности особама са инвалидитетом. Требало би појаснити да обавеза коришћења електронских средстава у свим фазама поступка јавне набавке не би била прикладна ни ако коришћење електронских средстава захтева употребу специјализованих алата или формата датотека који нису широко доступни, а такође не би било прикладно ни ако би се комуникација могла одвијати само коришћењем специјалне канцеларијске опреме. Јавни наручиоци стога не би требали бити у обавези да захтевају коришћење електронских начина комуникације током поступка подношења понуда у одређеним случајевима које треба исцрпно навести. Ова Директива прописује да би требало да такви случајеви обухватитају ситуације у којима се захтева коришћење специјализоване канцеларијске опреме која није широко доступна јавним наручиоцима. У неким поступцима јавних набавки у документацији о набавци би се могло захтевати подношење физичких или умањених модела који не могу бити достављени јавним наручиоцима електронским путем. У таквим ситуацијама модел би требао бити достављен јавним наручиоцима путем поште или друге одговарајуће курирске службе”.⁶⁸

Анализом преамбуле Директиве закључујемо да су се њени доносиоци определили за нешто опрезнији приступ што се види из напомене да понуђачи нису у обавези да аутоматски обрађују и оцењују понуде, као и из захтева недискриминаторности, опште доступности и интероперабилности. Без обзира на то што се залажемо за ширу примену ЕЈН, подржавамо опрез приликом доношења правних аката којим се оне регулишу, превасходно због тога што је реч о још увек релативно новом начину спровођења поступка јавних набавки.

3.4. Портал јавних набавки и e-certis

⁶⁸ Члан 53 преамбуле Директиве.

Поред одредби којима се дефинишу правила по којима се одвија комуникација између понуђача и наручиоца, у ЗЈН су регулисани и поједини информациони системи на чију су употребу упућени учесници у поступку. Најважнији и најпознатији је свакако Портал, међутим у ЗЈН је регулисан и нешто мање познат e-Certis.

Портал је успостављен 2009. године као својеврсна „огласна табла”. Портал је тада био намењен објављивању јавних позива и других јавних огласа прописаних тадашњим Законом о јавним набавкама, као и претрази објављених огласа. Иницијално, намена Портала била је повећање транспарентности.

Од повећане транспарентности се очекивало да доведе до смањивања трошкова које понуђачи имају да би дошли до информације о потребама наручилаца, као и до смањења ризика корупције. То би даље имало за резултат раст поверења понуђача и јачање кредибилитета система јавних набавки, те би у већем броју били спремни да учествују у поступцима јавних набавки што би довело до јачања интензитета конкуренције.

Транспарентност поступака је додатно унапређена ЗЈН из 2012. године који је почео да се примењује од априла 2013. године. Унапређење се огледало у обавезној објави конкурсне документације коју су понуђачи, али и остала заинтересована лица, могла преузети са Портала без накнаде.⁶⁹ Транспарентност је даље унапређена увођењем обавезне објаве набавки мале вредности.⁷⁰ Са аспекта смањења ризика од злоупотребе нарочито је било значајно обавезно објављивање на Порталу обавештења о покретању преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда.⁷¹ Тиме је омогућено да се јавност информише о овим поступцима које карактерише најмања транспарентност и најслабији интензитет конкуренције и где је стога ризик од дискриминације и корупције највећи. Такође је предвиђено да се на Порталу објављују измене уговора⁷² и мишљења Управе за јавне набавке за преговарачке поступке.⁷³

Посебно су значајне новине у погледу претраге огласа објављених на Порталу. То је омогућено, пре свега, тиме што су наручиоци почели да набавке оглашавају преко шифара из општег речника набавки чиме су на унификован начин дефинисани предмети набавки. Претрага се могла вршити по сваком податку из уговора: назив наручиоца, понуђача, датум, шифра из општег речника набавки.

⁶⁹ Члан 62, став 1 ранијег ЗЈН.

⁷⁰ Члан 39, став 5 ранијег ЗЈН.

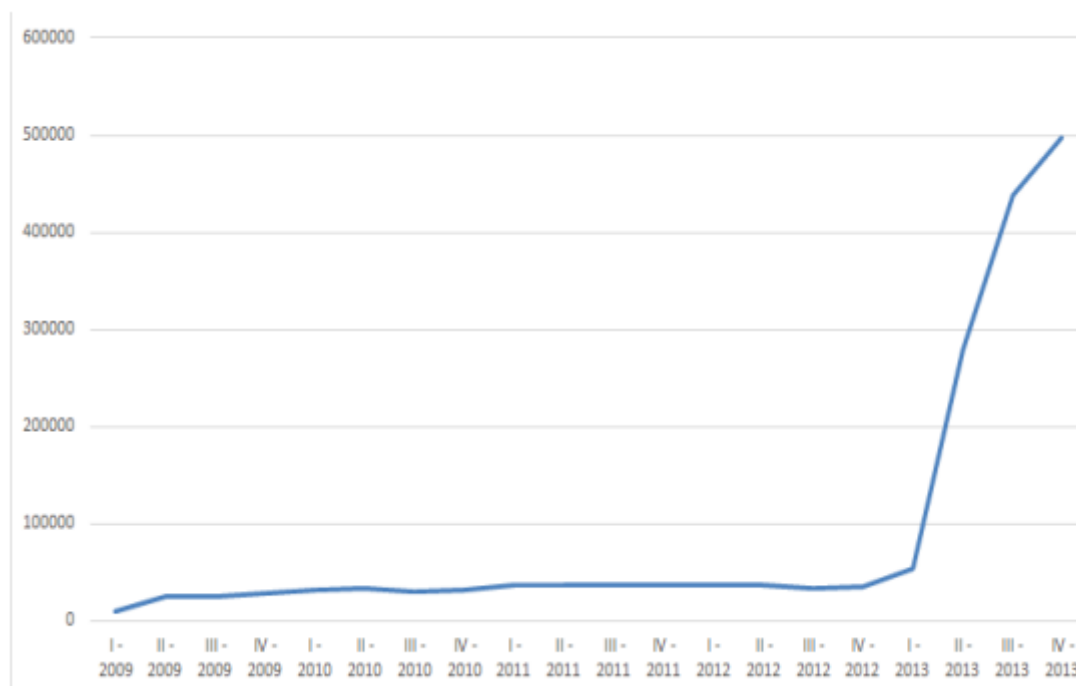
⁷¹ Члан 36, став 7 ранијег ЗЈН.

⁷² Члан 115, став 4 ранијег ЗЈН.

⁷³ Члан 36, став 4 ранијег ЗЈН.

Изменама и допунама Закона о јавним набавкама из 2015. године уведена је додатна обавезна објава нових огласа и обавештења, као што су: одлука о додели уговора,⁷⁴ одлука о закључењу оквирног споразума,⁷⁵ обавештење о поништењу поступка,⁷⁶ итд. Поред тога, Управа за јавне набавке која је управљала Порталом ставила је у функцију нове опције као што су: омогућавање објављивања планова јавних набавки и њихових измена, унапређење претраге Портала увођењем опције за „брзу претрагу” унапређен је интерни систем за извештавање и др.⁷⁷

Наведене мере су за резултат имале већу приврженост наручиоца Порталу јавних набавки, али и ЕЈН уопште, што се може запазити на слици бр. 3. Наиме, на наведеном графику је приказан број посета Порталу јавних набавки на годишњем нивоу. До првог квартала 2013. године овај број је био испод 10.000, док је за само пар месеци ова цифра порасла на 50.000.



Слика 3: Посећеност Портала по кварталима 2009-2014. године⁷⁸

⁷⁴ Члан 108, став 5 ранијег ЗЈН.

⁷⁵ Члан 40а, став 3 ранијег ЗЈН.

⁷⁶ Члан 57, став 2, у вези са чланом 55, ставом 1, тачком 14 ранијег ЗЈН.

⁷⁷ И. Остојић, П. Јовановић, Е-набавке у Србији, Е-procurement in Serbia, *SPIN '19 XII скуп привредника и научника SPIN '19, Лин трансформација и дигитализација привреде Србије*, Београд, 2019, стр. 149; преузето 15.12.2022. године, доступно на: http://iriss.idn.org.rs/410/1/IOstojic_PJovanovic_SPIN_2019.pdf.

⁷⁸ *Ibid*, стр. 15.

Тренутно стање Портала генерално је похвално. Постоје недостаци на којима треба радити, али су све главне функције Портала остварене.

На насловној страни Портала су истакнути подаци о броју огласа, поступака, одлука и планова у различитим временским интервалима, као и актуелна обавештења. Мени са стране пружа увид у јавни део документације која се односи на јавне набавке, како за стари, тако и за нови ЗЈН, посебан део који се односи на концесије, спискове шифарнике и листе. Наведени подаци доступни су свим лицима, како оним која су регистрована на Порталу, тако и оним која нису. Једино што би можда требало променити је начин на којим се долази до образаца. Наиме, да би се до њих дошло потребно је кликнути на знак упитника у горњем десном углу или на поље „често постављена питања”. Сматрамо да се ово може извести на јаснији и транспарентнији начин, нпр. увођењем поља „обрасци” које би било видљиво одмах при отварању странице.

Рад Портала је у нормативном смислу регулисан ЗЈН, као и Упутством за коришћење Портала јавних набавки.⁷⁹

ЗЈН регулише рад Портала на општем нивоу. У чл. 183 ст. 1 прописано је да је „Портал јавних набавки јединствени информациони систем који омогућава: 1) наручиоцима састављање, слање на објављивање и објављивање огласа о јавним набавкама на стандардним обрасцима; стављање на располагање документације о набавци и објављивање и достављање одлука у поступцима јавних набавки, као и објављивање планова јавних набавки; 2) наручиоцима слање огласа о јавним набавкама на стандардним обрасцима Канцеларији за публикације ради објављивања у Службеном листу Европске уније; 3) свим заинтересованим лицима бесплатан, неограничен и директни приступ, претраживање, прегледање и преузимање објављених огласа о јавним набавкама и документације о набавци; 4) привредним субјектима подношење понуда, пријава, планова и пројеката; 5) отварања понуда, пријава, планова и пројеката; 6) комуникацију и размену података између наручилаца и привредних субјеката, у складу са одредбама ЗЈН; 7) комуникацију и размену података између Канцеларије за јавне набавке и наручилаца, у складу са чланом 62 ст. 2 и 3 ЗЈН, 8) подношење захтева за заштиту права, другу комуникацију и размену документације између понуђача, наручиоца и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки; 9) вођење евиденције регистрованих субјеката; 10) управљање базом

⁷⁹ Упутство за коришћење Портала јавних набавки („Сл. гласник РС” бр. 93/2020), доступно на: <https://www.paragraf.rs/propisi/uputstvo-za-koriscenje-portala-javnih-nabavki.html>.

података објављених и размењених на Порталу јавних набавки; 11) приступ бази података Канцеларије за јавне набавке, Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државној ревизорској институцији и Републичком јавном тужилаштву за потребе обављања послова из њихове надлежности”.

„Коришћење Портала омогућено је за све кориснике без накнаде”.⁸⁰ Ово решење заслужује похвале. Оваквим поступком законодавац је поспешио транспарентност ЕЈН не само за учеснике у поступцима јавних набавки, већ и у односу на ширу јавност.

Упутство за коришћење Портала, упркос свом називу, не садржи техничке инструкције понуђачима или наручиоцима у погледу тога како да користе Портала, већ је њиме начелно регулисан рад Портала. Најважнији делови овог акта су чл. 11 којим се регулише објављивање плана јавних набавки на Порталу, чл. 12 којим се регулише објављивање огласа о јавној набавци на Порталу, чл. 13 којим се регулише објављивање конкурсне документације на Порталу, чл. 14 којим се регулише објављивање понуде на Порталу.

Чланом 11 Упутства је у првом ставу прописано да „план јавних набавки и све његове измене и допуне, наручилац објављује на стандардизованом обрасцу у року од десет дана од доношења. Портал ставља наручиоцу на располагање образац за унос ставки плана јавних набавки на начин који омогућава учитавање и аутоматски пренос садржаних података на Портал.⁸¹ План јавних набавки и све његове измене и допуне објављују се на Порталу наредног дана од дана слања, ако је план, измена или допуна плана израђен и послат на објављивање до 20.00 сати.⁸² План јавних набавки је доступан у машински читљивом и отвореном облику који омогућава претраживање ставки планова јавних набавки и њихових елемената.⁸³ Покретање поступка јавне набавке путем Портала није могуће, ако набавка није предвиђена у објављеном плану јавних набавки, осим у изузетним случајевима предвиђених законом.⁸⁴ Покретање поступка јавне набавке, путем Портала, могуће је одабиром једне или више ставки из објављеног плана јавних набавки.⁸⁵ Законом предвиђене измене и допуне, као и друга корекција објављеног плана јавних набавки бележе се на Порталу као измене и/или допуне Портала јавних набавки.⁸⁶ По објављивању измена и допуна плана јавних

⁸⁰ Члан 183, став 2 ЗЈН.

⁸¹ Члан 11, став 2 Упутства.

⁸² Члан 11, став 3 Упутства.

⁸³ Члан 11, став 4 Упутства.

⁸⁴ Члан 11, став 5 Упутства.

⁸⁵ Члан 11, став 6 Упутства.

⁸⁶ Члан 11, став 7 Упутства.

набавки, Портал омогућава претраживање плана јавних набавки у пречишћеној верзији плана, односно комбинујући објављени план и све измене и допуна плана јавних набавки”.⁸⁷

Увидом у Портал јавних набавки јасно је да су услови из Упутства испуњени. У рубрици „Планови јавних набавки” постоји преглед свих објављених планова јавних набавки на прописаним обрасцима. Поред тога, постоји и одељак „Објаве планова/измена/допуна планова” у коме су изложене измене објављених планова јавних набавки на начин како је то прописано Упутством. Присутан је и одељак „анализа планова”, који није обавезни елемент према Упутству, већ представља додатни напор твораца Портала да се преглед објављених планова јавних набавки додатно систематизује.

Чланом 12, ставом 1 Упутства прописано је да се „огласи о јавној набавци објављују на Порталу на стандардним обрасцима уређеним подзаконским актом којим се уређује садржина стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци преко Портала јавних набавки. Оглас о јавној набавци објављује се на Порталу и може се преузети са Портала наредног дана од дана слања огласа, уколико је оглас састављен и послат на објављивање до 20:00 сати”.⁸⁸

Члан 12 Упутства је на Порталу спроведен доследно. Наиме, у оквиру поља „Поступци јавних набавки” постоји одељак „Огласи о јавној набавци”, која садржи систематизован преглед огласа о јавној набавци сачињених на прописаним обрасцима.

„Конкурсна документација коју наручилац припрема и објављује на Порталу састоји се од више делова који у целини чине конкурсну документацију”.⁸⁹ Документи конкурсне документације које наручилац припрема на Порталу и постави самостално на Портал, постају доступни на Порталу објављивањем јавног позива и могу се преузети са Портала.⁹⁰ Конкурсну документацију са Портала могу преузимати само регистровани корисници Портала.⁹¹ Наручилац на Портал поставља документацију чија је форма и садржина исправна и тачна”.⁹²

„Понуђач подноси понуду електронским средствима путем Портала, осим оних делова понуде који не могу да се доставе електронским средствима”.⁹³ Након што

⁸⁷ Члан 11, став 8 Упутства.

⁸⁸ Члан 12, став 4 Упутства.

⁸⁹ Члан 13, став 1 Упутства.

⁹⁰ Члан 13, став 3 Упутства.

⁹¹ Члан 13, став 4 Упутства.

⁹² Члан 13, став 5 Упутства.

⁹³ Члан 14, став 1 Упутства.

понуђач поднесе е-Понуду путем Портала, наручилац, по истеку датума и времена отварања понуда, добија приступ за преузимање е-Понуде путем Портала.⁹⁴ Портал одређује датум и време подношења, односно пријема е-Понуде и то време је одређено системским временом Портала.⁹⁵ До истека времена за подношење понуда понуђач може путем Портала да измени, допуни или опозове е-понуду.⁹⁶ Измена или допуна е-Понуде сматра се новом понудом и на отварању понуда Портал отвара само последњу поднету верзију е-Понуде.⁹⁷ Портал осигурава заштиту тајности е-Понуда на начин да пре истека утврђеног рока, нико не може имати приступ подацима из е-Понуда.⁹⁸ Портал отвара понуде према редоследу приспећа.⁹⁹ Након отварања понуда Портал формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала унели у образац понуде и аутоматски електронским путем ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима чиме се поступак отварања понуда путем Портала завршава”.¹⁰⁰

Аутоматизовано отварање понуда је једна од корисних тековина нових технологија. Тиме се гарантује правичност ове фазе поступке, с једне стране, и знатно смањује временски утрошак, с друге.

Сумирајући изложено можемо закључити да је Портал оправдао, па и премашио, оно што се од њега очекивало. Пратећи његов развој од настанка до данас, запажа се све већи број функција које се могу обављати, као и све бољи квалитет техничких решења, због чега сматрамо да је дошло време за постепено увођење примене вештачке интелигенције на Порталу. Иако то неће бити лак подухват, на основу његовог досадашњег рада сигурни смо да могућности за то постоје.

„**E-Certis**¹⁰¹ је електронски систем Европске комисије који садржи базу података о доказима који се достављају у поступцима јавне набавке и телима надлежним за њихово издавање у државама чланицама ЕУ.¹⁰² Наручилац користи систем е-Certis ради добијања података о врсти и форми доказа из чл. 120-124 ЗЈН и о

⁹⁴ Члан 14, став 3 Упутства.

⁹⁵ Члан 14, став 4 Упутства.

⁹⁶ Члан 14, став 5 Упутства.

⁹⁷ Члан 14, став 6 Упутства.

⁹⁸ Члан 14, став 12 Упутства.

⁹⁹ Члан 14, став 16 Упутства.

¹⁰⁰ Члан 14, став 17 Упутства.

¹⁰¹ Доступан на <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/homePage>, приступ 20.12.2022. године, иначе регулисан чланом 61 Директиве.

¹⁰² Члан 2, став 1, тачка 18 ЗЈН.

надлежним органима који те податке издају у државама чланицама ЕУ.¹⁰³ Наручилац је дужан да захтева првенствено врсту и форму доказа из чл. 120-124 ЗЈН који су обухваћени системом е-Certis”.¹⁰⁴

Овај електронски сервис садржи обрасце различите конкурсне документације која се користи у поступцима јавних набавки у двадесет осам држава чланица ЕУ, укључујући и државе кандидате за чланство, као и државе Европске економске заједнице. Намена е-Certisa је постојање униформне и осавремењене конкурсне документацију на нивоу свих држава у којима се користи.¹⁰⁵

3.5. Комуникациони сервиси у иностраним државама

На крају излагања о комуникацији у поступцима јавних набавки наводимо примере решења из иностранства које сматрамо квалитетним, првенствено због анализе могућности имплементације ових опција у домаће прописе, али и због компаративног прегледа квалитета домаћих решења.

У **Републици Финској** је комуникација у поступцима јавних набавки регулисана на формалном и неформалном нивоу.

На формалном нивоу, Министарство економских послова и запошљавања, које је иначе надлежно за јавне набавке, питање комуникације делегирало је Финској саветодавној јединици за јавне набавке које је основана 2004. године. Ова јединица обезбеђује информације о питањима везаним за јавне набавке на свом веб сајту. Запослени у оквиру јединице повремено користе блогове, а неки су активни и на друштвеној мрежи Twitter¹⁰⁶ са задатком дискусије актуелних проблема и новости у свету јавних набавки. На сајту се објављује и билтен о темама релевантним за јавне набавке. У ранијем периоду је постојала услуга усмеравања и помоћи како наручиоцима, тако и понуђачима, међутим, због великог броја захтева је она ограничена на наручиоце. Другостепени органи су трговински судови.¹⁰⁷

¹⁰³ Члан 125, став 1 ЗЈН.

¹⁰⁴ Члан 125, став 2 ЗЈН.

¹⁰⁵ SIGMA, *E-procurement*, (2016), стр. 8.; преузето 05.01.2023. године доступан на: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-17-200117.pdf>.

¹⁰⁶ Видети <https://twitter.com>, приступ 05.01.2023. године.

¹⁰⁷ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Overview on Communication Strategies in the Public Procurement Context in OECD and EU Countries*, (2017), стр. 3-5; презето 05.01.2023. године, доступно на: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/overview_on_communication_strategies_in_the_public_procurement_context_in_oecd_and_eu_countries.pdf.

У односу на Републику Србију примећујемо једну сличност и једну разлику. Сличност се односи на делегацију послова везаних за јавне набавке другим органима. У Републици Србији ти органи су Канцеларија за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Сматрамо да би било пожељно формирати и треће тело чија би делатност била истраживачко-статистичке природе имајући у виду празнину у тој области. Разлика између ова два система састоји се у томе што у Финској о жалбама на одлуке наручиоца одлучују Трговински судови, док је у Србији то Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки¹⁰⁸ (у даљем тексту: Комисија).

Неформална комуникација се примарно заснива на објавама на блоговима и друштвеним мрежама: Facebook, LinkedIn и Twitter. Кључна разлика између формалне и неформалне комуникације је у томе што се формална комуникација обавља са неким од органа задуженим за јавне набавке, док се неформална комуникација обавља са појединцем, углавном запосленим при неком од органа задужених за јавне набавке. Најпознатији блог је Hankintaturisti¹⁰⁹ и Hansel¹¹⁰. Ови блогови се баве изградом чланака који нису намењени ни понуђачима, ни наручиоцима, већ представљају излагање на тему актуелних проблема у поступцима јавних набавки. Поред тога, новости у сфери информационим технологија које се односе на јавне набавке су често предмет новинских чланака.¹¹¹

У **Уједињеном Краљевству** се формална комуникација између наручиоца и понуђача одвија преко сајта Владе Велике Британије.¹¹² На сајту се налази посебан део намењен јавним набавкама, са линковима ка релевантним приручницима. Неформална комуникација се одвија преко друштвених мрежа и блогова. Најпознатији блог овакве садржине је Spendmatters¹¹³. Теме које се обрађују се најчешће односе на економично трошење у поступцима јавних набавки. Блогом управљају два саветника за јавне набавке, уз често присуство гостију.¹¹⁴

Сумирајући изложено, сматрамо да би у Србији спајање друштвених мрежа и јавних набавки дало добре резултате. Наиме, област јавних набавки је на нашим просторима слабо истражена, због чега би објављивање онлајн чланака отклонило

¹⁰⁸ Члан 187, став 1, тачка 2 ЗЈН.

¹⁰⁹ Видети <https://hankintaturisti.com/blogi/>.

¹¹⁰ Видети <https://www.hansel.fi/meista/blogi/>.

¹¹¹ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), стр. 2-5 *op. cit.*

¹¹² Видети <https://www.gov.uk/>, приступ: 05.01.2023. године.

¹¹³ Видети: <https://spendmatters.com/>, приступ 05.01.2023. године.

¹¹⁴ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), стр. 5-7, *op. cit.*

практичне проблеме који се јављају у поступцима и, такође, створило добру основу за даља статистичка истраживања. Поред тога, сматрамо и да је добра замисао истаћи приручнике који се тичу јавних набавки на сајтовима релеватних организација за јавне набавке. Томе би требало придодати и статистичка испитивања, када их буде било.

3.6. Закључне напомене

Комуникација у поступцима јавних набавки у Републици Србији је на задовољавајућем нивоу, првенствено захваљујући Порталу. Његовим увођењем и правилним развојем значајан део поступака јавних набавки пребачен је у електронско окружење. Још једна важна карактеристика Портала је једноставност за руковање. Захваљујући њој се понуђачи, којима су ЕЈН и даље релативно нова појава, на ефикасан начин прилагођавају употреби електронских средстава. У будућности би се требало концентрисати на постепено увођење вештачке интелигенције у поступке јавних набавки.

IV ЕЈН И ТЕХНИКЕ И ИНСТРУМЕНТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ КОЈИ СУ ПОВЕЗАНЕ СА ЕЈН

4.1. Уопште о ЕЈН

У ЗЈН нису дефинисане ЕЈН, но у правној литератури постоји већи број дефиниција при чему сматрамо да је следећа најадекватнија: *електронске јавне набавке јесу коришћење електронских метода, најчешће интернета, за управљање трансакцијама између наручиоца и понуђача.*¹¹⁵ Ова дефиниција у себи садржи више појавних облика ЕЈН и то: **1) електронско обавештавање о тендеру (е-обавештење), 2) електронску објаву тендера (е-објава), 3) електронски приступ, слање и пријем понуда (е-пријем понуде), 4) електронска евалуација понуда (е-евалуација), 5) електронска додела уговора (е-уговарање), 6) електронско наручивање (е-наруџба), и 7) електронско фактурисање и плаћање (е-плаћање).**¹¹⁶

Електронске јавне набавке представљају један од сервиса е-управе. Идејни пројекат е-управе примењен у поступцима јавних набавки са собом доноси бројне нове могућности и перспективе, првенствено у области комуникације.

Током последњих десетак година, употреба електронских средстава за комуникацију постала је неминовност. У случају државних органа, то је значило постојање потребе за модернизацијом државне управе и њеном превођењу у електронски облик што је резултирало настајањем е-управе. Е-управа се може дефинисати на различите начине. Посматрано из пословне перспективе, е-управа је управа која препознаје могућност и утицај ИКТ-а на управљање у условима дигиталне економије и која их максимално користи да побољша интерне процесе у циљу пружања висококвалитетних услуга и успостављања менаџмента оријентисаног према корисницима. Из перспективе корисника, она представља примену алата и техника електронског пословања у пословању јавне управе како би се побољшао квалитет услуга и смањили трошкови за грађане и пословне организације. Из перспективе технологије, е-управа се односи на употребу информационо-комуникационих

¹¹⁵ В. Бобар, *Имплементација електронске јавне набавке као сервиса електронске управе*, (2013), стр. 3.; преузето 20.01.2023. године, https://www.researchgate.net/profile/Vjekoslav-Bobar/publication/281032168_YUINFO_2013_Implementacija_elektronske_javne_nabavke_kao_servisa_elektronske_uprave/links/55d1dcab08aee5504f68f2c5/YUINFO-2013-Implementacija-elektronske-javne-nabavke-kaoservisa-elektronske-uprave.pdf.

¹¹⁶ *Ibid.*

технологија од стране јавне управе, које имају моћ да промене односе са грађанима, предузећима и другим гранама јавне управе.¹¹⁷

Комуникација која се одвија на нивоу е-управе може се сврстати на:

- 1) G2G (Government – to – Government). Овај вид комуникације одвија се као процес између и унутар државних органа.
- 2) G2C (Government – to – Citizens). Овај вид комуникације обухвата све интеракције између државних органа и грађана.
- 3) G2B (Government – to – Business), који се односи на комуникацију између државних органа и привредних субјеката.¹¹⁸

За ЕЈН је нарочито важна G2B комуникација будући да у поступцима јавних набавки понуђачи представљају привредне субјекте, а наручиоци државне органе, те одатле проистиче да се комуникација у поступцима јавних набавки највећим делом одвија управо на G2B релацији.

4.2. Статистички подаци о примени ЕЈН

На основу позитивних прописа, као и све бројнијих могућности Портала, немогуће је избећи закључак да су ЕЈН неминовност. Без обзира на овакво стање, у области статистичког истраживања примене ЕЈН запажамо празнину. Релевантних података је мало, а они подаци који су доступни махом су прикупљени од приватних истраживача, дакле, у неку руку фрагментарни. Сматрамо да је постојање свеобухватних статистичких података, прво на нивоу јавних набавки уопште, а затим и за ЕЈН, ургентна потреба.

Једно од квалитетнијих истраживања спроведено је 2018. године и у њему је испитан **степен примене ЕЈН у малим и средњим предузећима**.¹¹⁹ Истраживање је спроведено на узорку од 75 малих или средњих предузећа. На питање да ли користе ЕЈН или неки други вид електронског пословања само 20% испитаника (15 предузећа) одговорило је потврдно, тако да је даље истраживање настављено у односу на њих.

¹¹⁷ В. Бобар, *Могућности унапређења система пословног одлучивања у процесу е-набавке*, докторска дисертација, Београд, 2015, стр. 46; преузето 20.01.2023. године, доступно на: <https://phaidrabg.bg.ac.rs/open/o:11156>.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Б. Роћен Даниловић, *Истраживање о степену примене електронске јавне набавке у малим и средњим предузећима*, *info М Часопис за информационе технологије и мултимедијалне садржаје* 67/2018, Београд, 2018, стр. 11-14.; преузето 20.01.2023. године, доступно на: <https://infom.fon.bg.ac.rs/index.php/infom/article/view/2299/2271>.

Десет предузећа је користило систем јавне набавке мање од пет година, три предузећа од 5 до 10 година и два предузећа дуже од тога.

Ови резултати нису задовољавајући. Чињеница да само 20% предузећа користи ЕЈН говори о великом кашњењу Србије у односу на државе ЕУ када је у питању њихова употреба.

На питање у колико поступака ЕЈН учествују годишње, осам предузећа изјавило је у пет; пет предузећа изјавило је да учествује у пет до десет годишње; док је само двоје испитаника изјавило да има преко десет ЕЈН годишње.

На питање да ли им је увођење ЕЈН олакшало поступак јавне набавке, сви испитаници одговорили су потврдно. Ово питање је најзначајније, јер се из добијених одговора најјасније види стање ЕЈН у Србији. Наиме, мали број малих и средњих предузећа (само 20%) користи ЕЈН, али се нико ко једном пређе на њих, не враћа на класичан систем јавних набавки.

Остатак постављених питања махом се односи на техничке проблеме који се јављају у вези с поступком електронске јавне набавке, који сва предузећа превазилазе без пријављених проблема.

На крају истраживања изведен је закључак да је последњих шест до осам година било веома значајно за ЕЈН и да је за квалитетан развој система ЕЈН потребно обезбедити подржавање свих важећих стандарда, са најмодернијим сигурносним елементима. Овај закључак је тачан, међутим чини се да постоји дубљи проблем. Као што је у истраживању запажено, највећа потешкоћа код увођења ЕЈН није квалитет рачунарске инфраструктуре. Без обзира на то што је узорак мали, ниједно од испитаних предузећа није пријавило недостатке у вези са квалитетом софверске инфраструктуре; међутим, чињеница да 80% предузећа не користи ЕЈН, што због конзервативних схватања, што због незнања забрињавајућа је.

Сматрамо да је у овој ситуацији најбоље решење промовисање електронских јавних набавки преко семинара и вебинара, израде различитих приручника, као и доношење смерница које би подстакле јавна предузећа да се посвете електронским јавним набавкама.¹²⁰

4.3. Предности употребе ЕЈН

¹²⁰ М. Ђукић, ментор А. С. Мојашевић, *Технике и инструменти у поступцима јавних набавки*, Студијско истраживачки рад, *timeo*, стр. 17.

1) Смањење трошкова администрирања: уштеде у виду смањења трансакционих трошкова су се код нас појавиле формирањем Портала 2009. године, као и увођењем Регистра понуђача при Агенцији за привредне регистре.¹²¹

Омогућавање подношења понуда у електронском облику водило је смањеној употреби папира. Ово је нарочито изражено код комплексних поступака јавних набавки у којима би папирне варијанте понуда садржале знатан број страна, као и оних у којима учествује већи број понуђача.

Електронско објављивање огласа на Порталу (које је од самог почетка било бесплатно) такође је донело значајне погодности. Наиме, пре овог законског решења, огласи о јавној набавци морали су бити објављени у Службеном гласнику и једним дневним новинама са националном покривеношћу.¹²² Оваким поступањем су, поред трошкова папира, настајали и знатно већи трошкови објављивања огласа у Службеном гласнику и дневном листу. Поред тога, овај процес је изискивао одређено време, док је објављивање на порталу тренутно, тако да је присутна и уштеда у времену.

Увођење Регистра понуђача при Агенцији за привредне регистре је у великој мери олакшало и појевтинило подношење понуда. Према ранијем закону, понуђачи су били у обавези да наручиоцу доставе доказ да су регистровани, да нису осуђивани за кривична дела из тадашњег Закона о јавним набавкама, да им није изречена мера забране обављања делатности, да су измирили порезе, доприносе и друге дажбине, да имају важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, а таква дозвола је предвиђена посебним прописом, да располажу неопходним финансијским и пословним капацитетом, да располажу довољним техничким капацитетима.¹²³ Налик објављивању огласа, подношење понуда електронским путем је са собом донело уштеде новца (будући да су се тада тражени докази прибављали уз накнаду), као и уштеде у времену.

2) Смањење набавних цена: примена ЕЈН води повећаној конкуренцији што за последицу има смањење набавних цена.

¹²¹ Видети:

<https://www.apr.gov.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%92%D0%B0%D1%87%D0%B8.1347.html>, приступ 22.01.2023. године.

¹²² Члан 69 Закона о јавним набавкама из 2002. године („Службени гласник РС” бр. 39/02, 43/03, 55/04 и 101/05).

¹²³ Члан 45 ЗЈН из 2002. године.

У литератури се истиче да ЕЈН воде јачој конкуренцији услед повећане доступности информација.¹²⁴ Наиме, функција Портала није само да скрати време трајања поступка и употребу папира у истом, већ и да омогући систематизовано излагања понуда на једном месту. У таквим околностима је анализа економске користи знатно олакшана, нарочито ако се примени неки од софтвера за економску анализу.¹²⁵

Примећено је и то да примена ЕЈН тамо где нису испуњени технички услови, у смислу знања и техничке опремљености за учешће у том поступку, води сузбијању конкуренције уместо њеном јачању.¹²⁶ Будући да су једини технички предуслови за учешће у класичном поступку ЕЈН поседовање рачунара и приступа интернету, те да је немогуће замислити предузеће (јавно или приватно) које нема ове ресурсе, једина реална препрека примени овог вида јавних набавки јесте недовољна информациона писменост, но и тај проблем је привремене природе.

3) Повећање транспарентности и интегритета поступка: транспарентност је била један од иницијалних циљева увођења Портала. Јавним истицањем огласа и осталих важних података на једном, јавном месту знатно је смањена могућност нелегитимне комуникације између понуђача и/или понуђача и наручиоца.

4) Побољшање вођења статистике: једна од предности портала ЕЈН је знатно већа количина података која се може искористити за уреднију и темељнију статистику.

Нажалост, у случају Портала, ова замисао још увек није остварена. Статистички недостаци у истраживању јавних набавки, који постоје и на нивоу Републике Србије, запажају се код Портала. Конкретно, на истом нема никакве статистичке базе података, нити евентуалних интернет линкова ка спроведеним истраживањима.

Сумирајући изложене предности долази се до закључка који је у пракси развијених држава, а онедавно и у Србији постао аксиом, а то је: *ЕЈН поспешију поступке јавних набавки, чинећи их бржим, економичнијим, јефтинијим и транспарентнијим, те се по наведеним карактеристикама издвајају од папирне варијанте спровођења наведеног поступка коју одликују супротне карактеристике.*

¹²⁴ J. Pavel, E. Sičáková-Beblavá, Do e-auctions really improve the efficiency of public procurement? The case of Slovak municipalities, *Prague Economic Papers*, 1, 2013, Праг, 2013, стр. 112-113; преузето 21.01.2023. године, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/286380404_Do_E-Auctions_Realy_Improve_the_Efficiency_of_Public_Procurement_The_Case_of_the_Slovak_Municipalities.

¹²⁵ на пример Firstinsight, видети https://info.firstinsight.com/get-started/retail-ai?utm_campaign=&utm_medium=ppc&utm_source=adwords&utm_content=378466935599&utm_term=retail%20ai&utm_campaign=Retail+Predictive+Analytics&hsa_ad=378466935599&hsa_kw=retail%20ai&hsa_acc=4226130956&hsa_mt=b&hsa_src=g&hsa_ver=3&hsa_grp=79873515729&hsa_net=adwords&hsa_tgt=kwd-325494328031&hsa_cam=6453871646&gclid=Cj0KCQjw2MWVBhCQARIsAIjbwoO5gUIcduOv-Y-68gDk9IwrJv49rul-kKiHyMmEN-AF2EBoSzVVv60aAgesEALw_wcB, приступ: 21.01.2023. године.

¹²⁶ В. Бобар (2015), стр. 142., *op. cit.*

4.4. Стање ЕЈН у Републици Србији

За процену стања ЕЈН у Републици Србији релевантан је Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године (у даљем тексту: Програм) донет од стране Владе Републике Србије.¹²⁷ Наведени акт се ЕЈН бави у два дела; у првом се наводе резултати који су у тој области остварени у тренутку његовог доношења, дакле до 2019. године, а у другом циљеви за ЕЈН у периоду од 2019. године до 2023. године.

У погледу резултата који су остварени наводи се да су у претходном периоду била транспонована решења која су установљена директивама ЕУ из 2014. године, и то првенствено омогућавањем електронског објављивања огласа о јавним набавкама и електронском доступношћу конкурсне документације.

У оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Републици Србији ИПА 2013” израђен је концепт техничких спецификација за нови Портал јавних набавки као јединствене националне платформе за спровођење електронских јавних набавки. На основу тих спецификација започела је израда новог Портала јавних набавки.¹²⁸

Нови Портал је знатно прегледнији и лакши за коришћење у односу на ранији, а праћен је и новим опцијама (нпр. систем динамичне набавке, систем квалификације, обрасци). С друге стране, на новом Порталу су искључене неке од могућности којих је било на ранијем Порталу, а које сматрамо да би требало вратити. На пример, списак негативних референци, који није имплементиран на новом Порталу, користан је атрибут јавних набавки будући да стимулише учеснике у поступку на законито и коректно понашање. Сматрамо да ово решење треба вратити. Поред тога, искључена је и могућност претраге наручилаца према унетим подацима, што се такође може показати корисним.

Програм садржи део 4.3. под називом „Унапређење електронских јавних набавки”. У овом делу је изложена пројекција развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2019. године до 2023. године.

¹²⁷ Влада Републике Србије, *Програм развоја јавних набавки у Републици Србији*, Београд, 2019, прузето 20.01.2023. године, доступно на: <https://www.ujn.gov.rs/strategija/>.

¹²⁸ *Ibid*, стр. 8.

Као прва новина наведено је то „*што ће се комуникација и размена података у поступку јавних набавки, спроводити електронским средствима на Порталу јавних набавки, у складу са захтевима из директива ЕУ. Уз већ примењена решења, као што су електронско објављивање огласа о јавним набавкама и електронска доступност конкурсне документације, планирано је увођење електронског подношења понуда и пријава, затим електронског каталога, као могућност за наручиоца да у поступку јавне набавке, у случајевима када се користе електронска средства, захтева или дозволи да се понуде подносе у форми електронског каталога или да понуде садрже електронски каталог*”. Све наведене мере су спроведене.

Најважнији кораци у погледу развоја Портала јавних набавки планирани за 2020. годину били су: „1) анализа оптималног модела за подношење понуда, 2) израда техничких спецификација за развој система за електронско подношење понуда, 3) развој система за електронско подношење понуда, анализа оптималног модела за електронски каталог, 4) систем динамичне набавке, 5) електронско планирање и електронски захтев за заштиту права, 6) израда техничких спецификација за развој система за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права, 7) развој модула за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права, пилот пројекат за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права и 8) израду смерница и других материјала у циљу обуке и коришћења модула електронских набавки”.

Систем за електронско подношење понуда је реализован, додуше без доступног обрасца за састављање понуде. За електронски каталог нема оптималног модула, штавише, исти је одсутан са Портала јавних набавки без назнака у погледу тога да ли ће и када бити уведен. Систем динамичних набавки је укључен на Портал, али његова примена није заживела. Наиме, непосредним увидом у Портал закључује се да је од априла 2022. године до јануара 2023. године иницирано само 16 система динамичне набавке. Одлуке Републичке комисије за заштиту права¹²⁹ у поступцима јавних набавки донете по захтевима за заштиту права су јавно доступне, као и електронско планирање. Поред тога, на Порталу је доступна и Платформа за учење јавних набавки за понуђаче и наручиоце и понуђаче која је без накнаде доступна свим заинтересованим лицима.¹³⁰

¹²⁹ Видети: https://kjn.rs/?sr_pismo=lat, приступ: 25.01.2023. године.

¹³⁰ Видети: <https://www.lppp.rs/>, приступ 25.01.2023. године.

Планирано је и спровођење активности везаних за примену стандарда који ће омогућавати откривање података и докумената у свим фазама поступка, (тзв. *Open Contracting Data Standard*). Тренутно није познато да ли су предузете активности и, ако су преузете, које.

Већина планираних циљева је остварена, но има и пропуста. Прво, сматрамо да је било елемената за постепено увођење вештачке интелигенције у поступке јавних набавки. За то још увек није касно, али би то у тренутним инфлаторним околностима било отежано, те се може рећи да је идеалан тренутак пропуштен. Друго, било је и места и потребе за побољшањем вођења статистике. Ово није учињено. Треће, стиче се утисак да су, генерално гледано, циљеви дефинисани испод нивоа могућности Републике Србије.

У наставку следи излагање о трима техникама и инструментима у поступцима јавних набавки који се заснивају на употреби електронских средстава: систему динамичних набавки, електронској лицитацији и електронском каталогу. Прва два института су у нашем праву позната од раније, док је трећи уведен новим ЗЈН из 2019. године. *Оно што је свима заједничко јесте електронска форма.*

4.5 Технике и инструменти јавних набавки који се заснивају на употреби ЕЈН

4.5.1. Систем динамичне набавке

Систем динамичне набавке је једна од техника/инструмената регулисаних ЗЈН у члану 68 ЗЈН. Законско опредељење система динамичне набавке као технике или инструмента је упитно. Разлог томе је то што се систем динамичне набавке у готово свим стручним радовима, па и Директиви која је послужила као узор законодавцу, дефинише као *поступак*. Сматрамо да није било ни нормативног ни практичног разлога за сврставање система динамичне набавке у технике и инструменте.

Систем динамичне набавке може се дефинисати као процес (или поступак) који се одвија у две фазе. У првој, иницијалној фази, сви понуђачи који нису искључени из поступка морају имати омогућен приступ систему динамичну набавке. У другој фази се врши додела појединачних Уговора о јавној набавци. У овој фази наручилац позива

све понуђаче да поднесу понуде за тачно одеђен уговор.¹³¹ Постоји велика сличност између овог института и електронског оквирног споразума уз два изузетка – нови понуђачи могу да се прикључе систему у било којем тренутку и систем може да се води искључиво електронским средствима. Поред тога, систем динамичне набавке је погодан само за производе који су широко доступни на тржишту или „производе са полице” како их назива европски законодавац.¹³²

„Систем динамичне набавке успоставља се и води искључиво електронским средствима и током целог периода трајања отворен је за пријем свих привредних субјеката који испуњавају критеријуме за квалитативни избор без накнаде”.¹³³ Портал, као електронска платформа преко које се спроводи систем динамичних набавки, показао се као добро решење, с обзиром на то да је једноставан за употребу и нуди уредан преглед свих система динамичне набавке који су у току.

У ЗЈН је прописано да наручилац „успоставља и води систем динамичне набавке применом правила рестриктивног поступка“, ¹³⁴ док је у ранијем закону била прописана употреба правила отвореног поступка.¹³⁵ Сматрамо да је, без обзира на то што правила рестриктивног поступка више одговарају систему динамичне набавке, законодавац беспотребно искључио могућност наручиоцима да користе правила отвореног поступка приликом спровођења система динамичне набавке, нарочито ако се има у виду да употреба електронских средстава пружа могућност обраде велике количине података у кратком временском периоду, што је важно за отворени поступак с обзиром на то да је приликом истог често неопходно обрадити податке великог броја учесника.

„Систем динамичне набавке може да се подели у категорије добара, услуга или радова које су објективно одређене на основу карактеристика набавке која ће се спроводити у оквиру те категорије, као што су највећи дозвољени обим уговора који ће се закључивати током трајања система динамичне набавке или на посебна територијална подручја у којима ће се ти уговори извршавати.”¹³⁶ Ако је наручилац

¹³¹ United Kingdom Government, Crown Commercial Service, Guidance on dynamic purchasing system, *The public contracts regulations 2015 & The utilities contracts regulations 2016, Dynamic purchasing systems*, (2016), стр. 2; преузето 01.02.2023. године, доступно на: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560265/Guidance_on_Dynamic_Purchasing_System_-_Oct_16.pdf.

¹³² В. Пуцић, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд, 2020, стр. 98.

¹³³ Члан 68, став 2 ЗЈН.

¹³⁴ Члан 68, став 4 ЗЈН.

¹³⁵ Члан 41, став 1 ранијег ЗЈН.

¹³⁶ Члан 68, став 3 ЗЈН.

поделио систем динамичне набавке у категорије добара, услуга или радова, дужан је да у документацији о набавци одреди критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта за сваку категорију”.¹³⁷

„У систему динамичне набавке сваки заинтересовани привредни субјект може да поднесе пријаву током читавог периода његовог трајања, а сви кандидати који су примљени у систем имају приступ систему током читавог периода његовог трајања.¹³⁸ Наручилац не може да ограничава број кандидата који ће бити примљени у систем динамичне набавке”.¹³⁹ Ранијим ЗЈН било је прописано да „електронска средства и информациони систем, односно технологија помоћу које се успоставља и води систем динамичне набавке, мора бити широко доступна заинтересованим лицима и не може водити ограничењу конкуренције”¹⁴⁰

Запажамо да је законодавац у важећем закону конкретизовао уопштену норму из ранијег закона, и то тако што је генералну формулацију „широко доступне технологије” заменио могућношћу сваког привредног субјекта да поднесе пријаву током читавог периода трајања система динамичне набавке, могућношћу приступа систему свих субјеката који су поднели квалификацију до окончања система и забраном ограничавања броја кандидата који ће бити примљени у систем динамичне набавке. Сматрамо похвалним то што је законодавац кроз прецизна правила садржана у новом закону разрадио генеричну норму из ранијег прописа.

Чланом 68. ЗЈН су прописани и рокови у систему динамичне набавке и то: минимални рок за подношење пријаве¹⁴¹ и минимални рок за подношење понуда,¹⁴² при чему постоји могућност да „секторски наручилац одреди рок за подношење понуда уз сагласност свих кандидата, тако да сви кандидати имају исти рок за припрему и подношење својих понуда”.¹⁴³

Обавезе наручиоца у циљу успостављања система динамичне набавке су да: „1) објави јавни позив у коме наводи да успоставља систем динамичне набавке и период његовог трајања, 2) у конкурсној документацији наведе најмање информације о природи и процењеној количини предвиђених набавки и све потребне информације у вези са системом динамичне набавке, укључујући информације како се систем

¹³⁷ Члан 68, став 7 ЗЈН.

¹³⁸ Члан 68, став 5 ЗЈН.

¹³⁹ Члан 68, став 6 ЗЈН.

¹⁴⁰ Члан 41, став 2 ранијег ЗЈН

¹⁴¹ Члан 68, став 8, тачке 1 и 2 ЗЈН.

¹⁴² Члан 68, став 8, тачка 3 ЗЈН.

¹⁴³ Члан 68, став 9 ЗЈН.

динамичне набавке води, електронску опрему која се користи, као и техничке прикључке и спецификације, 3) наведе поделу на категорије добара, услуга или радова и карактеристике које их описују, и 4) обезбеди бесплатан, неограничен и несметан директан приступ документацији о набавци електронским средствима током читавог трајања система динамичне набавке”.¹⁴⁴

У року од десет дана од пријема пријава наручилац је дужан да изврши оцену пријава и да у складу са критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта донесе одлуку о пријему привредног субјекта у систем динамичне набавке¹⁴⁵, уз могућност продужетка овог рока на петнаест радних дана уколико је то оправдано, а посебно због потребе проучавања додатне документације или због провере да ли су испуњени критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта.¹⁴⁶ Без обзира на наведено правило и могућност продужења рока, док се не пошаље позив за подношење понуда за прву посебну набавку у систему динамичне набавке, наручилац може да продужи рок за оцену пријава под условом да током продуженог рока није послао ниједан позив на подношење понуда и да је у документацији о набавци одредио за колико ће продужити рок за оцену пријава који намерава да примени.¹⁴⁷

„Након оцене пријава, наручилац је дужан да свим привредним субјектима без одлагања достави одлуку о резултатима оцене пријава”.¹⁴⁸ Истовремено с тим, наручилац је дужан да електронским средствима позове све одабране кандидате који су укључени у систем динамичне набавке да у складу са чл. 65 ст. 2 и 3 ЗЈН поднесу понуду за сваку појединачну набавку у оквиру система.¹⁴⁹ Ова фаза је аналогна фази рестриктивног поступка у којој наручилац доставља позив за подношење понуда кандидатима које није искључио из поступка јавне набавке¹⁵⁰ уз обавезу да се понуда поднесе електронским средством, а у оквиру установљеног система динамичне набавке.

Сматрамо да је став 16 члана 68 ЗЈН сувишан с обзиром на то да је у чл. 53 ст. 1 већ утврђена обавеза наручиоца да позове кандидате да упуте понуду. Уосталом, у ставу 1 члана 68 већ је наведено да се систем динамичне набавке спроводи путем електронских средстава, због чега је непотребно наглашавати то изнова само на

¹⁴⁴ Члан 68, став 12 ЗЈН.

¹⁴⁵ Члан 68, став 13 ЗЈН.

¹⁴⁶ Члан 68, став 14 ЗЈН.

¹⁴⁷ Члан 68, став 15 ЗЈН.

¹⁴⁸ Члан 68, став 16 ЗЈН.

¹⁴⁹ Члан 68, став 17 ЗЈН.

¹⁵⁰ Члан 53, став 1 ЗЈН.

појединим местима. Један од проблема до ког овакво стање у закону може довести је следећи: став 5 који регулише подношење пријаве не прописује да пријава мора да буде поднета у електронском облику, став 17 прописује обавезу наручиоца да кандидате електронским путем позове да поднесу понуде. Став 2 прописује да се поступак води *искључиво* електронским средствима. Ако се пође од става 2 пријава мора да буде поднета у електронском облику, али ако се логички тумачи став 17, онда се понуда не мора подносити електронским средствима с обзиром на то да то није установљено као обавеза у ставу 5 на начин на који је то учињено у ставу 17. Да се законодавац задржао код става 2 и више нигде у оквиру члана 68 није прописивао употребу електронских средстава многобројне конфузне ситуације, попут описане, могле су бити избегнуте.

Наручилац додељује уговор о јавној набавци у оквиру система динамичне набавке понуђачу који је поднео најповољнију понуду на основу критеријума за доделу уговора који су наведени у јавном позиву, односно, позиву за подношење пријава, с тим да ти критеријуми могу прецизније да се одреде у позиву за подношење понуда.¹⁵¹

„Наручилац може у било ком тренутку током трајања система динамичне набавке од одабраних кандидата који су укључени у систем динамичне набавке да захтева достављање обновљене и усклађене изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у року од пет радних дана од дана достављања захтева кандидату”.¹⁵² За разлику од ранијег закона којим је било прописано да је трајање система динамичне набавке ограничено на четири године,¹⁵³ нови закон једино прописује обавезу наручиоца да уколико се поступак оконча пре рока на који је успостављен ту информацију објави у обрасцу обавештења о додели уговора.¹⁵⁴

Како је ЗЈН истоветан Директиви у делу у коме се регулише систем динамичне набавке, за њу важи све што је изложено за наведени закон.

У литератури¹⁵⁵ је направљен преглед предности и недостатака употребе система динамичн набавке. Предности његове употребе су:

¹⁵¹ Члан 68, став 19 ЗЈН.

¹⁵² Члан 68, став 20 ЗЈН.

¹⁵³ Члан 41, став 12 ранијег ЗЈН

¹⁵⁴ Члан 68, став 21 ЗЈН.

¹⁵⁵ European Union (EU), European Commission (EC), *Dynamic purchasing systems, Use guidelines*, (2021), стр. 18-19; преузето 05.02.2023. године, доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9b5394f7-3219-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>.

- отвореност система динамичне набавке током читавог његовог трајања пружа наручиоцу могућност да прикупи већи број понуда и да сарађује са већим бројем понуђача него што би то било могуће код оквирног споразума или класичног уговора о јавној набавци које одликује сарадња са једним или неколицином понуђача;

- како се систем динамичне набавке одвија у континуитету, постоји могућност измене и допуне предмета набавке. Ово је посебно важно у случајевима када се промене економске околности наручиоца или када се током поступка јаве другачије потребе;

- чињеница да се систем динамичне набавке одвија у целости електронским путем води могућности аутоматизације појединих фаза ове процедуре (на пример, провера база података), те општем побољшању економичности поступка. Ова предност се иначе везује за све облике ЕЈН и она је главни разлог зашто се у доктрини, а све више и у пракси, потенцира употреба електронских средстава у поступцима јавних набавки;

- сарадња са већим бројем понуђача значи да је смањен ризик наручиоца од догађаја који су ван његове контроле (на пример: стечај понуђача, проблеми са испоруком, итд.), док је у случају оквирног споразума ова опасност нарочито изражена због упућености на једног понуђача;

- електронски каталог и систем динамичне набавке су због својих карактеристика компатибилни. Наиме, електронски каталог се користи у случајевима када је потребно објединити велики број ставки у једном електронском документу. Ово погодује систему динамичне набавке из пар разлога. Прво, електронска форма е-каталога значи да је исти подобан да буде коришћен у систему динамичне набавке који се спроводи искључиво електронским средствима. Друго, систем динамичне набавке може се поделити на набавке добара, услуга и радова, што је изводљиво и у оквиру е-каталога. Треће, због тога што у систему динамичне набавке учествује већи број учесника, употреба електронског каталога би знатно олакшала анализу понуђених могућности, најпре због саме прегледности електронског документа, а потом и због могућности употребе софтвера за анализу података;

- једна од занимљивијих предности, која је извесна нуспојава употребе система динамичне набавке, јесте да учешће у њему чини наручиоцима и понуђачима друге облике ЕЈН привлачнијим;

- систем динамичне набавке флексибилно је постављен јер не одређује максималну дужину трајања (чл. 68, ст. 22 и 23 ЗЈН) система и наручиоцу даје

могућност да продужи или скрати рок његовог трајања. Због могућности дугог трајања система, наручилац је дужан да, у било ком тренутку током његовог трајања, од одабраних кандидата захтева достављање обновљене и усклађене изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта (чл. 68, ст. 20 ЗЈН);

- извесне олакшице за понуђаче, попут прилике да се квалификују поново уколико иницијална квалификација не буде прихваћена, могућност поделе система на категорије према географском подручју може да буде од значаја за кандидате који послују у локалном окружењу и др.;

Недостаци система динамичне набавке су:¹⁵⁶

- након преласка у другу фазу система не постоји обавеза кандидата који су прошли прву фазу да поднесу понуду, због чега постоји опасност да у другој фази буде мало понуда или да их не буде уопште. Сматрамо да у овој случају нема места бојазни. Несумњиво је да ће извесни број кандидата у другој фази одустати од система динамичне набавке, но сама чињеница да су та лица поднела понуда и учествовала у систему до те етапе говори у прилог озбиљности њихове намере да закључе Уговор о јавној набавци;

- чињеница да број кандидата није ограничен може да води превеликом броју учесника, што би за последицу имало продужено трајање поступка због веће количине времена које је потребно да се све понуде размотре. Сматрамо да ни ово није нарочита опасност из пар разлога. Најпре, систем динамичне набавке се спроводи употребом електронских средстава чије коришћење само по себи штеди време; затим, постоје различити софтвери намењени анализи података. У коначном, ЗЈН с разлогом не предвиђа максималан рок трајања поступка, те чак и да дође до нешто дужег трајања не може бити штетних последица по наручиоца;

- недостатак искуства се наводи као један од могућих проблема приликом спровођења система. Ово јесте реална претња, нарочито у државама попут Републике Србије која још увек није имала довољно времена да стекне искуства у погледу примене ЕЈН;

Сумирајући предности и мане система динамичне набавке јасно је да предности у великој мери надмашују недостатке. Једина озбиљнија препрека може да буде „аверзија” учесника у поступку јавних набавки према систему динамичне набавке због

¹⁵⁶ *Ibid.*

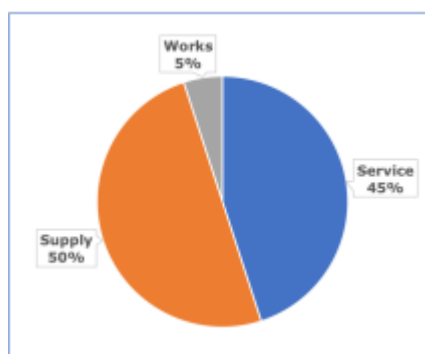
евентуалне сложености његове употребе, но, ЕЈН су будућност јавних набавки, због чега овакво стање не може да потраје.

На нивоу ЕУ је спроведено темељно истраживање примене система динамичне набавке.¹⁵⁷ У табели 2 се приказује систем динамичне набавке у ЕУ од 2015. године до 2020. године (енгл. Dynamic Purchasing System or DPS). Иако је у односу на остале поступке јавних набавки систем динамичних набавки све слабије заступљен, примећује се константно повећање броја спроведених система.

табела 2: приказ примене система динамичне набавке у односу на остале поступке јавних набавки¹⁵⁸

Type/Year	2015	2016	2017	2018	2019	2020
All	60	66981	158529	188066	215003	218715
FA	5	17083	34623	40736	45203	45051
DPS	0	145	234	442	551	893

На Слици 4 је приказана структура предмета набавке у оквиру система динамичне набавке. Имајући у виду да се овом техником набављају предмети који су широко доступни на тржишту и да се радови готово никад не могу подвести под ту категорију, добијени подаци одговарају очекиваним вредностима.



Слика 4: Структура предмета набавке у оквиру система динамичне набавке¹⁵⁹

На табели 3 је приказано просечно трајање система динамичне набавке. Податак да највећи број система траје између три и четири године може се протумачити на различите начине. С једне стране, узрок томе може бити велики број понуда и у том

¹⁵⁷ European Union (EU), European Commission (EC), стр. 21–26, *op. cit.*

¹⁵⁸ *Ibid*, стр. 21.

¹⁵⁹ *Ibid*, стр. 24.

случају је овај број у границама нормале, али с друге стране се може протумачити и као несналажљивост наручиоца, а у том случају ови резултати забрињавају, посебно због тога што је истраживање спроведено на нивоу ЕУ у којој би ова појава требало да буде минимално изражена.

Табела 3: Приказ трајања система динамичне јавне набавке по годинама¹⁶⁰

Years	Occurrences
1	132
1 to 2	184
2 to 3	175
3 to 4	858
4 to 5	168
5 to 10	487
10 to 20	61
20 to 50	9
50 to 100 Years	136
Undefined	223

Из наведених података се види да је ЕУ озбиљно приступила статистичком испитивању система динамичне набавке. Резултати су темељни, разумљиви и јавно објављени.

Систем динамичне набавке можда најбоље илуструје главни проблем јавних набавки у Србији, а то је избегавање употребе нових технологија од стране привредних субјеката који воде поступак јавних набавки, што се не може сматрати последицом неадекватног законског решења будући да је законодавац унео у ЗЈН све важне елементе система динамичне набавке који су садржани у Директиви 2014/24. Поред тога, обезбеђена је функционална интернет платформа у виду Портала, која омогућава сваком заинтересованом субјекту да приступи систему динамичне набавке.

Решавање уоченог проблема захтева много коренитије промене од бољег законског решења. Потребно је подићи колективну свест о предностима нове технологије, као и обезбедити стручну обуку која ће бити приступачна свим учесницима у поступку јавних набавки, без обзира на ниво технолошке писмености. Чини се, међутим, да је нецелисходно обучавати руковању системом динамичне набавке некога ко још увек није савладао спретно руковање рачунаром. Стичемо утисак да је неопходно организовати разне видове обуке за употребу рачунара,

¹⁶⁰ *Ibid*

нарочито за особе старије доби. Након тога, потребно је образовати службенике за јавне набавке о свим предностима које ЕЈН нуде. Предложена решења имају за циљ да службеници за јавне набавке постану свесни погодности које се остварују употребом ЕЈН, а самим тим и система динамичне набавке, као и да већина њих овлада рачунаром на том нивоу да било који поступак који се ослања на ЕЈН спроведе без проблема технолошке природе.

Чињеница је да тренутно постоје разни видови обуке службеника јавних набавки, но они су углавном везани за Портал јавних набавки, дакле, уско су стручни.

На табели 4¹⁶¹ приказани су резултати истраживања дигиталних вештина грађана Србије и грађана ЕУ за период од 2015. године до 2019. године. Из наведене статистике се уочава да више од половине грађана не влада рачунаром, или истим влада на ниском нивоу, што говори о ниском стешену информационе писмености. Сматрамо би требало да већи становника овлада коришћењем рачунара бар на базичном нивоу.

табела 4: Вредности индикатора дигиталних вештина грађана Србије за одабране године (% грађана)¹⁶²

Godina / Indikator	2015	2016	2017	2019
Srbija				
0 – Bez veština	35,2	33,9	29,9	22,4
1 – Nizak nivo	33,4	24,4	31,4	31,3
2 – Bazični nivo	20,3	24,3	21,9	26,5
3 – Napredni nivo	11,1	17,4	16,7	18,8
Evropa				
0 – Bez veština	23	21	17	15
1 – Nizak nivo	23	25	26	29
2 – Bazični nivo	27	27	26	25
3 – Napredni nivo	27	27	31	31

Наиме, у савременом добу је информациона писменост неопходна не само за ЕЈН, већ и за основне животне делатности (на пример, вожњу аутомобила новије производње). Због ове околности, нема места разматрању развоја у области јавних набавки док овај основни предуслов не буде испуњен. Друго, кад се стање у Србији упореди са ЕУ постаје уочљив „статистички мрак” са којим се суочавају јавне набавке

¹⁶¹ А. Брадић Мартиновић (2022), стр. 98 *op. cit.*

¹⁶² *Ibid.*

у Србији, као што је већ и истицано. Без статистике нема транспарентности; без транспарентности нема напретка. Трећи проблем је чињеница да је доношење одлуке о спровођењу система динамичне набавке искључиво у рукама наручиоца. Сама по себи, ова околност није нарочито битна. У ЕУ такође важи ово правило и тамо је употреба система динамичне набавке у порасту. У Србији, међутим, и даље постоји отпор наручилаца према ЕЈН (што се и види кроз мали број спроведених система динамичне набавке), те је потребно омогућити понуђачима да утичу на доношење одлуке о спровођењу система или правним актом прописати ситуације када је његова употреба обавезна.

4.5.2. Електронска лицитација

Електронска лицитација, или електронска аукција како је прописана у Директиви ЕУ 2014/24, јесте облик ЕЈН који је, према нашем мишљењу, најзначајнији. Попут свих осталих техника и инструмената јавних набавки који подразумевају употребу електронских средстава, електронска лицитација је везана за Портал.

Експлицитног одређења појма електронске лицитације у закону нема, као ни у Директиви 2014/24. Уместо тога, законодавац се определио за, према нашем мишљењу, несвакидашње решење и у делу закона насловљеном „начин примене електронске лицитације” прописао да се „електронска лицитација води као електронски процес који се понавља у коме се подносе нове, ниже цене или нове вредности одређених елемената критеријума за доделу уговора и омогућава се рангирање помоћу аутоматских начина оцене”.¹⁶³ Овако постављена дефиниција је непотпуна због тога што се из ње не види из чега се поступак електронске лицитације састоји, чему служи, и најважније, када и како се спроводи. Поред тога, не налази се на правом месту. Правни појмови који се регулишу одређеном делом закона дефинишу се на самом почетку предметног дела закона, док се у случају електронске лицитације та дефиниција налази на средини дела којим се иста регулише. У одбрану законодавца, треба истаћи да је наведено законско решење преузето из Директиве 2014/24, те се у закону само одражавају недостаци правног акта на коме је заснован.

Из штурог законског концепта електронске лицитације може се закључити да је електронска лицитација заправо електронски еквивалент класичне лицитације, који за

¹⁶³ Члан 72, став 1 ЗЈН.

крајњи циљ има доделу уговора о продаји добара, пружању услуга или извођењу радова, с тим што се цео поступак одвија у електронском окружењу, тј. на Порталу.

Ако се пође од оваквог схватања електронске лицитације, лако је закључити зашто се она сматра кључним обликом ЕЈН. Упркос привидној једноставности, овај институт веома је сложен за анализу, нарочито ако се има у виду да пракса његове употребе у ЕУ, где се и развио, још увек није на оптималном нивоу, а у Републици Србији је готово непостојећа; да правни акт којим је регулисан не садржи довољно смерница за његову примену и да су ЕЈН уопште, иако дуго доступне, још увек занемарене. У таквој ситуацији, једино доктрина може решити проблем недовољно прецизне законске норме, тако што ће својим схватањима премостити недостатке у правном регулисању, као и створити темеље за евентуалне будуће измене односно допуне постојеће номенклатуре.

Електронска лицитација је регулисана ЗЈН, члановима 71, 72 и 73. Истиче се да је, за разлику од свих осталих техника и инструмената јавних набавки, електронска лицитација једина која је у закону подељена на различите главе. Ово говори у прилог томе да је законодавац настојао да електронску лицитацију регулише на темељан и прегледан начин те да је издвоји од осталих техника и инструмената што, и поред дискутабилног успеха, треба похвалити.

Прва глава дела закона којим је регулисана електронска лицитација, **Услови за примену електронске лицитације**, обухвата чл. 71 ЗЈН.

У ст 1. чл. 71 ЗЈН побројани су случајеви у којима наручилац може да примени електронску лицитацију. Сматрамо да примену електронске лицитације не би требало везивати за таксативно наведене случајеве (као што је и учињено у Директиви 2014/24 и у ранијем закону), а ако је већ законодавац намеравао да ограничи примену електронске лицитације, педантније би било да је, уместо навођења када се електронска лицитација примењује, навео случајеве када се не примењује, с обзиром на то да су ти случајеви у мањини.

Закон такође, прописује да *„предмет електронске лицитације не могу да буду уговори о јавној набавци услуга или радова који за предмет имају извршење интелектуалног посла, као што су услуге пројектовања у грађевинарству, а који не могу да се рангирају помоћу аутоматских начина оцене”*.¹⁶⁴ Стиче се утисак да је ова одредба сувишна. Наиме, предмет електронске лицитације не могу да буду услуге и

¹⁶⁴ Члан 71, став 2 ЗЈН.

радови који се односе на интелектуалне делатности и без изричите законске забране, тако да је експлицитно истицање да исти не могу да буду предмет електронске лицитације било непотребно. Поред тога, формулација „који не могу да се рангирају помоћу аутоматских метода оцене” је двосмислена, због тога што је законодавац, у намери да буде прецизан, пошао од претпоставке да сви интелектуални радови не могу бити оцењени путем аутоматских начина оцене. *Ово је тачно само за оне интелектуалне радове и услуге где је резултат неизван и зависи од знања и вештине пружаоца услуга или извршиоца радова.* Ако се за пример узме попуњавање обрасца, што је интелектуални посао, али је резултат, ако је успешан, малтене истоветан независно од тога ко обавља делатност, примена овог става постаје спорна. Ако се пође од првог дела става, попуњавање обрасца је интелектуална делатност и нема услова за спровођење електронске лицитације, али, с друге стране, понуде за попуњавање обрасца могу да се рангирају помоћу аутоматског система оцене с обзиром на то да је једини варијабилни елемент цена, те је изводљиво применити електронску лицитацију.

Прописано је такође, да је наручилац дужан да обезбеди да се спровођење електронске лицитације документује у целини током свих фаза,¹⁶⁵ као и да у јавном позиву или позиву за подношење пријава наведе да се спроводи електронска лицитација и у документацији о набавци наведе информација из Прилога 5.¹⁶⁶ ЗЈН. Одредба чл. 71 ст. 3 ЗЈН требало би да буде јаснија. Остало је нејасно да ли се мисли на вођење е-записника или на снимање тока лицитације.

Начин примене електронске лицитације је наслов другог дела закона који се односи на е-лицитацију.

У првом ставу је прописано да се „електронска лицитација спроводи као електронски процес који се понавља, у коме се подносе нове, ниже цене или нове вредности одређених елемената критеријума за доделу уговора и омогућава се рангирање помоћу аутоматских начина оцене”.¹⁶⁷ Као што је већ образложено, оваква дефиниција, према нашем мишљењу, није довољно прецизна, но усвајање Директиве 2014/24 таквом каква јесте укључује и њене недостатке.

„Електронска лицитација се заснива на једном од следећих критеријума: 1) искључиво на цени, ако се уговор додељује само на основу цене и 2) на цени и/или на

¹⁶⁵ Члан 71, став 3 ЗЈН.

¹⁶⁶ Члан 71, став 4 ЗЈН.

¹⁶⁷ Члан 72, став 1 ЗЈН.

новим вредностима одређених елемената критеријума за доделу уговора који су наведени у документацији о набавци, ако се уговор додељује на основу најбољег односа цене и квалитета или на основу најнижег трошка применом принципа трошковне ефикасности”.¹⁶⁸

„Наручилац је дужан да пре почетка лицитације изврши почетну оцену понуда, у складу са условима из конкурсне документације у погледу техничких спецификација, критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и критеријума за доделу уговора, о чему сачињава извештај о стручној оцени понуда,¹⁶⁹ као и да истовремено електронским средствима позове све понуђаче који су поднели понуде које испуњавају услове за доделу уговора, на учешће у електронској лицитацији одређеног дана и у одређено време користећи везе, у складу са упутствима наведеним у позиву”.¹⁷⁰

„Када наручилац спроводи електронску лицитацију отварање понуда није јавно и наручилац је дужан да позив за учешће у електронској лицитацији достави посебно сваком понуђачу и уз позив приложи резултат почетне оцене његове понуде, не откривајући информације о другим понуђачима.¹⁷¹ Позив садржи математичку формулу која ће се користити у електронској лицитацији да би се одредиле аутоматске промене у рангирању на основу понуђених цена или нових вредности, а која садржи пондер свих елемената критеријума економски најповољније понуде, који су утврђени у јавном позиву или у конкурсној документацији, осим ако је цена једини критеријум.¹⁷² Уколико је допуштено подношење понуда са варијантама, за сваку варијанту се одређује посебна математичка формула”.¹⁷³

У ЗЈН је прописано да „поступак електронске лицитације може да се спроводи у више узастопних фаза”.¹⁷⁴ Сматрамо ову одредбу конфузном из разлога двојакe природе. Прво, законодавац употребом термина „може” отвара питање: „Шта ако се наручилац не определи да искористи ову могућност?”. Остаје нејасно да ли се у том случају спроводи изванредан вид електронске лицитације који се састоји само из једне фазе или је законодавац имао на уму неко друго поступање које није унео у закон. У сваком случају, сматрамо да је требало да законодавац регулише поступање наручиоца у случају да се исти не определи да искористи могућност пружену законом. Друго, у

¹⁶⁸ Члан 72, став 2 ЗЈН.

¹⁶⁹ Члан 72, став 3 ЗЈН.

¹⁷⁰ Члан 72, став 4 ЗЈН.

¹⁷¹ Члан 72, став 5 ЗЈН.

¹⁷² Члан 72, став 6 и 7 ЗЈН.

¹⁷³ Члан 72, став 8 ЗЈН.

¹⁷⁴ Члан 72, став 9 ЗЈН.

закону нису конкретно наведене фазе из којих се састоји поступак електронске лицитације, као ни радње које би њима биле обухваћене. Експлицитно навођење да поступак електронске лицитације може да се састоји из више фаза, а да се притом не наведе које су то фазе, велики је пропуст који не би смео да постоји у закону, првенствено због опасности да наручиоци сами себи припишу овлашћење да одређују шта се сматра фазом, као и из номотехничких разлога. Напомињено да је постојање фаза одлика поступка, а не техника и инструмената, због чега сматрамо да електронска лицитација треба да има статус поступка.

„Електронска лицитација не сме да започне пре истека два радна дана од дана слања позива за учешће у електронској лицитацији”.¹⁷⁵ Стичемо утисак да ова одредба има озбиљне недостатке. Најпре, норма којом се регулише тренутак у коме почиње одређени поступак требало би да се налази на почетку дела закона којим је тај поступак нормиран, а не на крају, као што је то случај код електронске лицитације. Поред тога, нелогично је и номотехнички погрешно дефинисати на негативан начин тренутак када одређени поступак почиње.

Последњим делом ЗЈН којим је регулисана електронска лицитација, **Завршетак електронске лицитације** предвиђена су три начина окончања електронске лицитације: „**1) у претходно одређеном временском тренутку** (датум и сат), **2) када нема достављених нових цена или нових вредности** које испуњавају услове у погледу унапред одређеног минималног смањења, под условом да је протекло претходно одређено време које мора да протекне након пријема последње понуде, и **3) завршетком броја фаза електронске лицитације** које су одређене у конкурсној документацији.”¹⁷⁶ Ако наручилац намерава да заврши електронску лицитацију на начин из чл. 73 ст. 1 тач. 3 ЗЈН, дужан је да у позиву за учешће за сваку појединачну фазу електронске лицитације одреди време које мора да протекне након пријема последње понуде пре него што заврши електронску лицитацију”.¹⁷⁷

„Након завршетка лицитације наручилац без одлагања објављује назив и ранг свих понуђача који су учествовали у лицитацији и доноси одлуку о додели уговора о јавној набавци на основу критеријума за доделу уговора и резултата електронске лицитације”.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Члан 72, став 10 ЗЈН.

¹⁷⁶ Члан 73, став 1 ЗЈН.

¹⁷⁷ Члан 73, став 2 ЗЈН.

¹⁷⁸ Члан 73, став 3 ЗЈН.

„Ако се електронска лицитација прекине пре завршетка због непредвиђених околности које су у вези са техничким разлозима, наручилац је дужан да без одлагања о томе обавести све учеснике, с тим да може да спроведе нову електронску лицитацију или да обустави поступак јавне набавке”.¹⁷⁹ Граматичким и логичким тумачењем цитиране одредбе закључујемо да наручилац не мора да спроведе нову електронску лицитацију ако се првобитна електронска лицитације прекине због разлога техничке природе. Овакав закључак даље упућује на то да је тренутно решење неповољно по понуђаче.

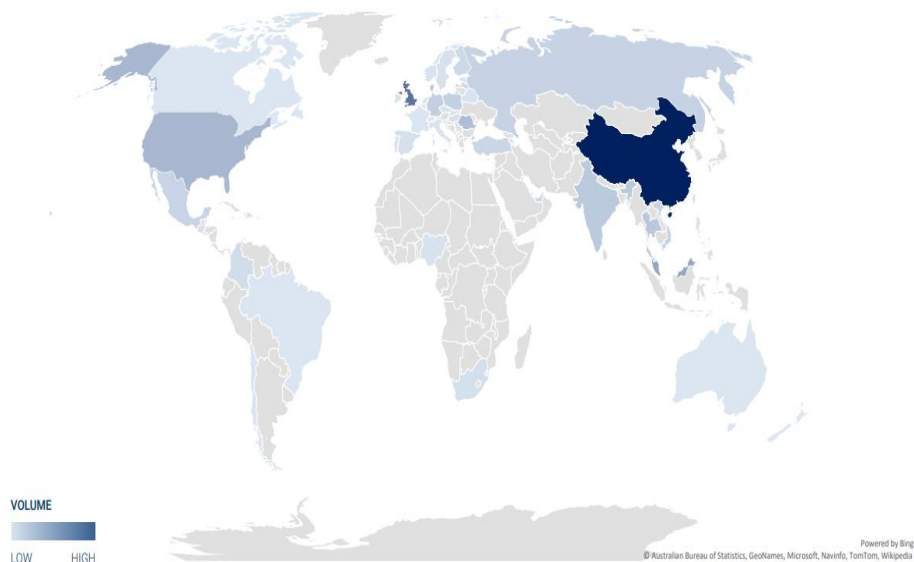
Наиме, када су ЕЈН уведене у право Србије оваква одредба имала је смисла, с обзиром на то да, у то време, технологија још увек није била развијена на нивоу на ком је данас, те наручилац није могао преузети на себе сав ризик недовољне развијености опреме и дејства више силе (попут нестанка струје). Данас, међутим, нарочито након пандемије вируса COVID-19, електронска комуникација постала је део свакодневнице. Технологија је напредовала како у смислу нових могућности за онлајн комуникацију, тако и у смислу стабилности исте, те је ова одредба изгубила своју сврху будући да су давно престали разлози због којих је донета. Обезбеђење адекватне информационо-комуникационе структуре много је брже и јефтиније него икад, а понуђачи су и даље у латентној опасности да ће резултати бити оглашени неважећим због околности којој нису допринели, нити на њу могу да утичу. Поред тога, наручилац има само могућност, не и обавезу, што значи да је овлашћен да обустави поступак без икаквог образложења или накнаде учесницима у поступку који су таквим понашањем оштећени. Сматрамо да је овакво поступање неприхватљиво зато што је супротно суштини ЕЈН. Уместо да се привредним субјектима који учествују у поступку ЕЈН омогући предвидљив и економичан поступак, исти се налазе у опасности да се услед насумичних околности поступак обустави

Статистичка испитивања електронске аукције у Србији не постоје, али постоје подаци на глобалном нивоу, на основу којих се на посредан начин долази и до података који се тичу наше државе.

На слици број 5 приказан је обим примене електронске аукције свих држава, при чему тамнија нијана плаве боја означава масовнију примену, док блеђе нијасне плаве боје и бела боја указују на недовољну примену ове технологије. Република Србија приказује неповољне резултате, што је очекивано. Изненађују подаци да је

¹⁷⁹ Члан 73, став 4 ЗЈН.

електронска аукција релативно слабо заступљена у државама ЕУ, иако исте обилују квалитетним прописима и истраживањима о тој теми. Успех Кине и Сједињених Америчких Држава је очекиван.



Слика 5: Степен примене електронске лицитације на глобалном нивоу¹⁸⁰

На слици 6 су представљени најчешћи предмети јавне набавке код електронске аукције, као и уштеде у предметним областима. Прво место заузимају услуге везане за ИКТ, што је и логично будући да су оне комплементарне са електронском лицитацијом. С друге стране, занимљив је податак да се електронска аукција најчешће користи код предмета јавне набавке веће вредности. Ово је важно најпре због тога што се тиме на изванредан начин потврђује поузданост оваквог начина вођења лицитације. Поред тога, битно је уочити да електронска лицитација не губи своје позитивне квалитете у случају већих јавних набавки. Напротив, у том случају њихова примена даје повољне резултате (у области набавке гвожђа и метала уштеда достиже чак 32,74%).

¹⁸⁰ Scanmarket, *2020 annual eAuction Statistics*, (2020), стр. 21; преузето 16.02.2022. године, доступно на: [https://f.hubspotusercontent10.net/hubfs/4185962/Global%20eAuction%20Index%20\(GEI\)/2020%20Annual%20eAuction%20Statistics_Asset-51.pdf](https://f.hubspotusercontent10.net/hubfs/4185962/Global%20eAuction%20Index%20(GEI)/2020%20Annual%20eAuction%20Statistics_Asset-51.pdf).

Rank	Chg.	Prev.	Category area	% Savings
1	▲	3	Services (Temporary Labour, Cleaning, IT & Security Services etc.)	11.62%
2	-	2	Construction & Repair (Flooring, Damage Control, Engineering, Rebuilding etc.)	6.38%
3	▲	7	Iron and Metals (Tools, Spare Parts, Cables, Screws, etc.)	32.74%
4	▲	6	Industrial Machinery (Assembly lines, Injection moulding machines, etc.)	6.73%
5	-	5	Electrical and Telecommunication Equipment (Mobile Phones, Batteries, Scanners, Electrical Wires, etc.)	16.49%
6	▼	1	Freight & Transportation (Sea, Land & Air)	21.62%
7	New	-	Clothing (Safety Equipment, Working clothes & shoes, bags, gloves etc.)	3.24%
8	▼	4	Retail – Non Food (Bags, Cleaning, Textiles, Appliances, Lamp Oil etc.)	6.01%
9	▼	8	Retail – Food (Oil, Dressings, Cereals, Bread, Rice, Pasta etc.)	6.25%
10	-	10	Packaging Materials (Cardboard, Foils, Tape, Pallets, Labels etc.)	22.35%

Left top-10 since last year

9 *Ingredients for food production (Additives, Flour, Sugar, Vegetables etc.)*

Слика 6: Најчешћи предмети јавне набавке код електронске лицитације за 2020. годину¹⁸¹

Електронска аукција изазива различите ставове у литератури. У наставку ћемо анализирати неке од њих.

Једно од становишта је да је усвајање е-аукције значајно успешније у земљама које су у развоју него у развијеним земљама, што је образложено околношћу да е-лицитација скраћује поступак што је чини примамљивом државама у развоју. Теоретски посматрано, овај закључак је на месту будући да би предности електронске лицитације (првенствено краће трајање поступка уз дугорочну економичност) нарочито погодиле сиромашнијим државама, те је оправдано очекивати да се управо оне највише ангажују око што брже и ефикасније имплементације исте; међутим, дешава се супротно, што се и види из слике 5. Разлог томе је околност да се економски субјекти не понашају увек рационално. На нивоу Републике Србије постоје препреке у виду опште одбојности према новим технологијама, као и половичних законских решења.¹⁸²

¹⁸¹ *Ibid*, стр. 28.

¹⁸² R. Tassabehji, *Understanding e-auction use by procurement professionals: motivation, attitudes and perceptions*, (2010), р. 1.; презето 04.06.2022., доступно на: https://www.researchgate.net/publication/235259644_Understanding_e-auction_use_by_procurement_professionals_Motivation_attitudes_and_perceptions

Једна од највећих опасности електронски лицитације су е-преваре, којима је посвећено посебно истраживање.¹⁸³

Истраживање полази од анализе Центра за интернет жалбе, који је 2001. године примио 300.000 жалби, при чему се наводи да су е-преваре на глобалном нивоу проузроковале укупан губитак од 485.300.000 долара. Овај износ је био висок 2001. године када интернет, као ни е-аукције нису били развијени. Данас овај број засигурно достиже астрономске износе.

Суштина истраживања је да се код е-аукција јављају исти облици привредног криминала које се јављају и у физичком свету, са том разликом што, када су смештени у онлајн окружење, не остављају опипљиве трагове. Неки од уочених облика су: крађа идентитета, лажне понуде, формирање својеврсних „понуђачких картела” који сарађујући међусобно подносе такве понуде да роба, услуге или радови буду прибављени по што већој цени, итд.

Поводом изложених проблема, предлагани су различити начини заштите интереса наручилаца. Најефикасније и најстарије решење јесте успостављање репутационих мрежа.¹⁸⁴ Ово решење вуче корене из средњег века када су функцију заштите одређене професије имале гилде. Савремено доба је идеално за повратак репутационим мрежама с обзиром на то да је оцена пословања коју одређени наручилац или понуђач добије саставни део њиховог интернет профила, те информација о њиховој поузданости стигне до потенцијалног уговорног партнера у право време. Једна од мана која се везује за овај систем јесу злонамерни учесници е-аукција који креирају лажне позитивне оцене како би створили поверење код осталих учесника или из шиканозних разлога додељују неосновано ниске оцене. Још једна од опасности која је примећена јесте могућност да преварни корисник у почетку послује са малим привредним друштвима како би добио велики број позитивних оцена, а затим да преварно понашање испољи када послује са привредним субјектима који располажу већом количином новца. Сматрамо да је у случају Србије увођење система репутационе мреже утемељен предлог који је потребно озбиљно размотрити. Опасности на које се указује изложене су на нивоу хипотеза за које нема назнака да ће се реализовати.

¹⁸³ V.M. Noufidali, J. S. Thomas, F. A. Jose, E-Auction Frauds – A survey, *International Journal of Computer Applications (0975 – 8887) Volume 61– No.14, January 2013*, Karunya, India, 2013, p. 43; преузето 01.06.2022., <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.303.4002&rep=rep1&type=pdf>

¹⁸⁴ *Ibid*, стр. 43.

Други начин који се предлаже јесте рударење података.¹⁸⁵ Није до краја јасно о којим подацима је реч, нити да ли се наведено решење односи на понуђаче или на наручиоце; међутим, запажамо да са овом техником треба бити опрезан. Наиме, прикупљање јавних података је здраворазумски корак који сваки привредни субјект који има намеру да послује већом количином новца треба предузети, чак и да то не буде изричито предложено. Уколико се овај метод прошири и на податке који нису јавно доступни, ситуација постаје сложенија будући да понуђач не сме ни под којим условом да прикупља податке наручиоца који нису јавни, иначе се стичу елементи кривичног дела *Неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података*.¹⁸⁶ Ако наручилац, с друге стране, прибави податке понуђача који нису јавни и класификовани су као такви, угрожава се његово право на приватност, а у одређеним случајевима и право интелектуалне својине.

Анализа друштвених мрежа је последње и можда најефикасније средство које се предлаже. Наводи се да се ова техника добро показала у пракси и да ефикасно смањује стопу криминала приликом е-аукција.¹⁸⁷ Изложени предлог је неконвенционалан и засигурно не би могао бити прописан као обавезујућ ниједним правним актом, међутим уверени смо да би био ефикасан. У савременом добу профили привредних друштава на друштвеним мрежама су уобичајена појава и колико год привредно друштво настојало да обрише негативне рецензије, коментаре, итд, увид у профил даје целовиту слику утиска који један привредни субјект оставља код потрошача. Овоме у прилог иде глобално присутан тренд појачаног рекламирања на друштвеним мрежама.

Постоји и становиште да електронска аукција води повећаним уштедама, што за собом повлачи већи број понуђача. Због тога је изражена бојазан недовољне компетентности постојећег кадра запослених службеника јавних набавки, те њихове замене лицима са адекватним стручним компетенцијама.¹⁸⁸ Правилно је уочен проблем адекватног спровођења поступка електронске лицитације, али се не слажемо са предложеним решењем из више разлога. Прво, запошљавање лица са вишим стручним капацитетима уједно значи и већи трошак у погледу зарада ових лица. Уколико би се ова замисао реализовала, електронска лицитација би изгубила битан део своје

¹⁸⁵ *Ibid.*, 43-44.

¹⁸⁶ Члан 302, Кривичног законика (Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88 – 2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019), доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/krivicni-zakonik-2019.html>.

¹⁸⁷ V.M. Noufidali, J. S. Thomas, F. A. Jose, стр. 44, *op. cit.*

¹⁸⁸ J. Pavel, E. Sičáková-Beblavá стр. 123, *op. cit.*

економичности. Друго, електронска аукција, која иначе нија популарна, изазвала би снажан револт код службеника јавних набавки који би били суочени са претњом губитка посла. Треће, примена електронске лицитације није довољно учестала да би се запослио посебан кадар само ради њене лакше примене. Уместо тога, сматрамо једноставнијим решењем обуку постојећих службеника, уз спорадично ангажовање стручњака из области ИКТ који би по потреби надгледали њихов рад.

Према једном од ставова¹⁸⁹ електронска лицитација није погодна за поступке који укључују преговарање (конкурентни поступак са преговарањем и преговарачки поступак са објављивањем јавног позива) будући да је преговарање беспредметно кад је наручилац већ прецизно одредио карактеристике предмета јавне набавке. Ово запажање је на месту. Изнет је и занимљив став¹⁹⁰ да етаблирани понуђачи могу имати потешкоћа са прилагођавањем новом начину пословања због губитка личног контакта. Иако је ово тачно, увођење електронске лицитације је углавном праћено порастом броја понуђача, који бивају привучени лакшим и економичнијим поступком, те ће они понуђачи који евентуално одбију учешће у електронској лицитацији због губитка личног контакта бити надомештени.

Закључујући изложено, сматрамо да електронске аукције имају перспективну будућност у САД, Кини, као и државама ЕУ. Што се тиче Србије, мишљења смо да у истој неће доћи до развоја електронске аукције у блиској будућности. Главни разлог томе је чињеница да још увек нису испуњени предуслови да би се такав пројект иницирао.

Први предуслов који мора бити испуњен је обезбеђење адекватне правне регулативе. Иако је запажен напредак у овој области, одредбе ЗЈН о електронској лицитацији су преписане из Директиве. Ово не сматрамо грешком, али је потребно прописивање обавезне употребе електронске лицитације за поједине предмете јавних набавки, који нису високе вредности, а који се често јављају у пракси (нпр. ситни алат, јефтинији канцеларисјки материјал, радне униформе, итд.). Сматрамо да би тиме дошло до постепеног повећања поверења према њој.

Други предуслов је адекватна обука службеника за јавне набавке ради њихове припреме за ефикасно вођење поступка, али и са циљем разбијања евентуалних негативних предрасуда према технологији.

¹⁸⁹ В. Цуцић, стр. 100., *op. cit*

¹⁹⁰ В. Цуцић, стр. 101., *op. cit*

Трећи предуслов је обезбеђивање технолошке инфраструктуре, тј. довољног броја рачунара, као и стабилне и брзе интернет везе.

По испуњењу наведених предуслова може се приступити поступку квалитативног и квантитативног побољшања примене електронске лицитације. Тај процес неће бити једноставан ни брз, али сматрамо да ће крајњи исход оправдати све трошкове и уложена средства.

4.5.3. Електронски каталог

Електронски каталог је трећа техника јавних набавки која се остварује кроз примену електронских средстава. У односу на претходна два, ова технологија је најмање истражена теоретски, па и статистички. Сматрамо да је главни разлог томе околност да је употреба електронских каталога беспредметна у већини поступака јавних набавки, због тога што је предмет набавке исувише једноставан да би био потребан каталог.

Законодавац је, као и код електронске лицитације, изабрао неуобичајен начин дефинисања електронског каталога прописавши да „наручилац може да захтева или да дозволи да се понуде подносе у форми електронских каталога или да понуде садрже електронске каталоге”.¹⁹¹ Највећи недостатак ове дефиниције је што у њој није садржан појам електронског каталога. Телеолошким тумачењем законске одредбе закључује се да е-каталог, у смислу ЗЈН, представља електронски еквивалент понуде у оним случајевима у којима наручилац даје дозволу или захтева да се уместо понуде подноси електронски каталог.

Сматрамо да је законодавац учинио пропуст тиме што је одредио да наручилац располаже овлашћењем да наложи или одобри подношење електронског каталога без икаквог помена о томе када се то сматра прикладним или обавезним. Мишљења смо да је потребно донети подзаконски акт којим би се таксативно навели случајеви у којима је оптимално коришћење електронског каталога. Тренутним решењем наручиоцима су пружена широка овлашћења, без наговештаја о томе како и када да исто употребе.

Поред горенаведеног, потребно је преиспитати и оправданост зависности подношења електронских каталога од воље наручиоца. Увођењем електронског каталога би требало да понуђачу буде пружена могућност да наручиоцу упути понуду

¹⁹¹ Члан 74, став 1 ЗЈН.

у форми која је практичнија од папирне варијанте. Због тога је неправично и ничим оправдано претворити ово право понуђача у диспозицију наручиоца.

У ЗЈН су регулисани електронски каталози у чл. 74. Уз већ наведену и образложену могућност наручиоца да одобри или захтева подношење понуда у форми електронског каталога, предвиђена је могућност да се уз понуду поднету у форми електронског каталога приложи и друга документација.¹⁹² Ова одредба је сувишна због општеприхваћеног правила да се уз било који поднесак (укључујући и понуду у поступку јавне набавке) истовремено достављају сви прилози и пропратна документација.

„Електронски каталог саставља кандидат или понуђач у складу с техничким спецификацијама у форми коју је одредио наручилац¹⁹³ и он мора да буде уподобљен са захтевима који се примењују на алате за електронску комуникацију, као и са свим другим додатним захтевима које одређује наручилац, на основу одредаба Закона о електронској комуникацији”.¹⁹⁴

„Уколико наручилац захтева или дозволи да се понуде поднесу у форми електронског каталога дужан је да: 1) то наведе у јавном позиву за подношење пријава или ако се обавештење о успостављању система квалификације користи као јавни позив то наведе у позиву за подношење понуда или преговарање и 2) наведе у документацији о набавци све потребне информације у вези са форматом, електронском опремом која се користи, као и техничким прикључцима и спецификацијама за каталог”.¹⁹⁵

„Ако је оквирни споразум закључен са више понуђача подношењем понуда у форми електронског каталога, наручилац може да одреди да се поновно отварање конкуренције за појединачне уговоре одвија на основу ажурираних каталога.¹⁹⁶ У том случају наручилац користи једну од следећих метода: 1) позива понуђаче да поново поднесу своје електронске каталоге, прилагођене захтевима тог уговора или 2) обавештава понуђаче да из већ поднетих електронских каталога намерава да прикупи податке потребне за састављање понуда прилагођених захтевима тог уговора, под

¹⁹² Члан 74, став 2 ЗЈН.

¹⁹³ Члан 74, став 3 ЗЈН.

¹⁹⁴ Члан 74, став 4 ЗЈН.

¹⁹⁵ Члан 74, став 5 ЗЈН.

¹⁹⁶ Члан 74, став 6 ЗЈН.

условом да је коришћење такве могућности било предвиђено у конкурсној документацији за оквирни споразум”.¹⁹⁷

„Ако наручилац поново спроведе отварање конкуренције за појединачне уговоре, у складу са ставом 7. тачка 2 чл. 74 ЗЈН, дужан је да обавести све понуђаче о датуму и времену када намерава да прибави податке потребне за састављање понуда које су прилагођене захтевима тог појединачног уговора и да им омогући да такво прибављање података одбију. Наручилац је дужан да одреди примерен рок између тренутка обавештавања и стварног прикупљања података”.¹⁹⁸

Потребно је осврнути се на законски појам примереног рока који законодавац користи на више места, а који је дефинисан чл. 86 ст. 1 ЗЈН. Наиме, тим чланом прописано је да је наручилац дужан да приликом одређивања рокова за подношење пријава и понуда одреди примерене рокове, посебно узимајући у обзир сложеност предмета набавке и време потребно за израду пријава и понуда, а поштујући минималне рокове прописане одредбама ЗЈН за сваки поступак јавне набавке. Сматрамо да је законодавац требало да, поред минималног, одреди и максимални праг примереног рока, с обзиром на то да тренутно решење омогућава неоправдано одуговлачење поступка.

„Наручилац је дужан да пре доделе уговора прибављене податке представи понуђачима и омогући им да оспоре или потврде да понуда састављена на тај начин не садржи материјалне грешке”.¹⁹⁹

„Наручилац може да додели уговоре који се заснивају на систему динамичне набавке захтевајући да се за појединачне уговоре понуде поднесу у форми електронског каталога,²⁰⁰ као и да додели уговоре који се заснивају на систему динамичне набавке, у складу са ставом 7. тачка 2) и ст. 8–10 чл. 74 ЗЈН, под условом да се уз пријаву за учешће у систему динамичне набавке приложи електронски каталог, у складу с техничким спецификацијама и у форми коју је утврдио наручилац”.²⁰¹

„Кандидати накнадно допуњују електронски каталог, након што су обавештени о намери наручиоца да понуде саставља према поступку из чл. 74 ст. 7 тач. 2 ЗЈН”.²⁰²

У појединим државама дошло је до формирања централизованих електронских каталога.²⁰³ Ово је важно због тога што на тај начин поступци јавне набавке постају

¹⁹⁷ Члан 74, став 7 ЗЈН.

¹⁹⁸ Члан 74, став 8 ЗЈН.

¹⁹⁹ Члан 74, став 9 ЗЈН.

²⁰⁰ Члан 74, став 10 ЗЈН.

²⁰¹ Члан 74, став 11 ЗЈН.

²⁰² Члан 74, став 12 ЗЈН.

ефикаснији, будући да у том случају сви е-каталози постају доступни свим учесницима одједном. С друге стране, треба водити рачуна о томе да буду уважени и транспарентност и правичност поступка. Антикорупцијско законодавство великог броја држава садржи прописе који осигуравају заштиту наведених начела, али истовремено представљају и прекреку увођењу е-каталога.

Једна од држава која је успешно спровела централизован е-каталог је Република Кореја. 2005. године у овој држави донет је Закон о промоцији набавке зелених производа. Да би се наведени пропис могао применити потребно је било дефинисати критеријуме према којима би се одређени производ могао означити као „зелен”, те издвојити листу оваквих производа. Зарад постизања овог циља формиран је „e-Shopping Mall” (у дословном преводу: електронски тржни центар), а који је заправо електронски каталог. Овај сервис се користи тако што корисник претражује производ према категорији, имену или другим својствима. У мају месецу 2019. године, 3.953 компанија је користило сервис, док је у понуди било 165 различитих категорија производа.²⁰⁴

Постоји пар околности у погледу описаног електронског каталога које сматрамо импозантним: прво, примена овог електронског средства је отпочела 2005. године, што је визионарски подухват који је пракса потврдила као успешан; друго, број инволвираних предузећа указује на то да је Кореја озбиљно приступила популаризацији сервиса међу учесницима у поступку јавних набавки; треће, чињеница да се овај електронски каталог користи дуже од четрнаест година говори у прилог техничком квалитету његове израде.

Још један од позитивних примера централизованих е-каталога су „Katalog Elektronik” и „Toko Daring”, оба настала у Индонезији. „Katalog Electronic” је формиран у циљу набавке стратешких производа, подељених у 70.000 категорија попут хране, лекова, електронске и спортске опреме. За сваки производ постоје посебни услови које понуђачи морају да испуне, при чему се овај сервис може примењивати за оне предмете јавних набавки који не премашују износ од 200.000.000 Индожеанских Рупија²⁰⁵ (што је приближно 1.450.000 Динара²⁰⁶). Идеја омогућавања набављања

²⁰³ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, *Use of E-catalogues in Sustainable Public Procurement (SPP), Overview of current practices*, Bangkok, 2022, стр. 11-12; преузето 17.02.2023. године, доступно на: <https://www.thai-german-cooperation.info/wp-content/uploads/2022/05/Use-of-E-catalogues-in-Sustainable-Public-Procurement-1.pdf>.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.* стр. 14-15

стратешки важних производа електронским путем за сваку је похвалу, међутим, сматрамо да је праг примене превише ниско одређен, будући да се на тај начин искључује могућност примене електронских каталога код оних поступака јавних набавки које спроводе предузећа са нешто већим потребама. „Токо Daring” служи пословању са малим и средњим предузећима.²⁰⁷ Идеја стимулације малих и средњих предузећа је исправна, због тога што у случају било које новине у поступцима јавних набавки, углавном ће се њена практична реализација, бар у почетку, ограничити на ову категорију привредних субјеката.

Наведени примери показују да се правилном имплементацијом електронских каталога поступци јавних набавки могу значајно поједноставити. Нажалост, не очекујемо да ће ово електронско средство ускоро заживети на нашим просторима из разлога објективне природе. Да би спровођење е-каталога (нарочито централизованих) било успешно спроведено, мора постојати велики број различитих врста предмета јавне набавке, као и њихова значајна квантитативна заступљеност. У том погледу, тренутни економски развој Србије обесмишљава увођење електронских каталога.

4.6 Закључне напомене

Примена ЕЈН набавки је изазована, будући да су исте у тој мери комплексне да је неке инстуте (попут електронског каталога) тешко макар дефинисати, тим пре применити. Пропусти постоје, како у нормативном одређењу, тако и у практичној примени истих. Законска решења су често недоречена, а на појединим местима и нелогична. Практична примена је Порталом на известан начин иницирана, али је у константном кашњењу о односу на државе ЕУ.

С друге стране, изнете критике су ублажене тиме да је прелазак са класичног на електронски поступак јавних набавки крупна промена коју је немогуће спровести у једном даху. Не могу се оспорити настојања законодавца да се предузму адекватни почетни кораци на овом дугом путу. Све изнете сугестије односе се на максимално скраћивање периода транзиције са класичног на савремени систем јавних набавки, уз свест о томе да је у питању дуготрајан и тежак процес. Ипак, поједине мере могу се

²⁰⁶ <https://www.google.com/finance/quote/IDR-RSD?sa=X&sqi=2&ved=2ahUKEwjJyfWM6az9AhVQvIsKHdbHDUYQmY0JegQICBAd>, приступ: 18.02.2023. године

²⁰⁷ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, стр. 14-15, *он. цит.*

преузети одмах. Сматрамо ургентном потребом доношење подзаконских прописа или законских измена којима се предметне технике и инструменти јасније дефинишу, као и статистичка испитивања јавних набавки уопште, са посебним нагласком на ЕЈН.

V УТИЦАЈ ЕЈН НА КОРУПЦИЈУ

5.1. Уводне напомене

Корупција у поступцима јавних набавки стара је колико и саме јавне набавке. Традиционална форма јавних набавки ствара плодно тло за разноврсне недозвољене радње. Увођењем електронских средстава овај проблем постао је сложенији. Наиме, код класичних јавних набавки малтене једини видови корупције били су тајни споразуми и скривена документација. Применом ЕЈН је корпус начина на који могу да се изиграју правила поступка проширен, али су и побољшани механизми заштите од корупције. У овој глави, настојаћемо да идентификујемо доприносе употребе електронских средстава у вези са корупцијом у поступцима јавних набавки, те доћи до закључка да ли су ЕЈН, у коначном, сузбиле корупцију или су јој дале „ветар у леђа”.

5.2. Уопште о корупцији у ЕЈН

Према законској дефиницији *„корупција је однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или за другога”*.²⁰⁸ Из ове дефиниције произилази да коруптивно поступање има два елемента: 1) однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја и 2) стицање недозвољене користи за себе или за другога.

Корупција је инкриминисана у склопу казnenих одредби Закона о спречавању корупције²⁰⁹ и одредби Кривичног законика²¹⁰ којима се регулишу кривична дела против службене дужности.

Корупција у оквиру поступака јавних набавки регулисана је одредбом члана 49 става 1 ЗЈН којим је прописано *„да је наручилац у обавези да предузме све потребне мере како не би дошло до корупције у планирању јавних набавки, у поступку јавне набавке или током извршења уговора о јавној набавци, како би се корупција правовремено открила, како би биле отклоњене или умањене штетне последице корупције и како би учесници у корупцији били кажњени, у складу са законом”*.

²⁰⁸ члан 2, став 1, тачка 1 Закона о спречавању корупције (у даљем тексту: ЗОСК).

²⁰⁹ Чланови 101-108 ЗОСК.

²¹⁰ Чланови 359-369 КЗ.

На основу овако уопштене одредбе је немогуће утврдити које мере је потребно предузети у борби против корупције. Није било исправно регулисати на неодређен начин овако озбиљну друштвену појаву, која је посебно изражена у јавним набавкама. Посебно је проблематично то што се из ове одредбе ни не наслућује како се треба поставити према корупцији у ЕЈН, која се испољава различито од корупције у класичним поступцима јавних набавки. Још једна од нелогичности овакве норме је то што је креација и реализација мера сузбијања корупције у јавним набавкама препуштена слободној вољи наручиоца, изгубивши притом из вида да су управо наручиоци најчешћи актери коруптивних радњи у поступцима јавних набавки.

Ранији ЗЈН је имао разгранату мрежу одредби које се тичу корупције. У члану 21, ставу 2, прописано је да „ако према околностима конкретног случаја није целисходно успоставити комуникацију како је то прописано у чл. 20 (писаним путем, преко поште или електронским путем) лице запослено на пословима јавних набавки, односно друга лица дужна су да сачине записник или на други начин евидентирају предузете радње”.²¹¹ Овом одредбом је несавесним учесницима у поступцима јавних набавки онемогућено да под параваном техничких проблема прикиривају тајну комуникацију позивајући се на техничке проблеме (нпр. квар техничке опреме, нестанак интернет сигнала итд.). Одсуством ове одредбе из важећег ЗЈН је на прећутан начин дозвољено усмено договарање уколико из било ког разлога није могућа редовна комуникација.

„Лице запослено на пословима јавних набавки дужно је да одбије извршење упутства или налога овлашћеног лица уколико су исти у супротности са прописима”.²¹² Лице које одбија да изврши налог не може бити премештено на друге послове нити му се може отказати уговор о раду у периоду од дванаест месеци од одбијања извршења налога под условом да обавља послове у складу са законом”.²¹³ На овај начин је уведен изванредан вид интерне контроле у поступцима јавних набавки што сматрамо нарочито важним за сузбијање корупције”.

Интерној контроли доприноси и „обавеза лица које је запослено на пословима јавних набавки или било ког другог лица ангажованог код наручиоца, као и сваког заинтересованог лица које има податке о постојању корупције о јавним набавкама да о томе одмах обавести Управу за јавне набавке, државни орган надлежан за борбу

²¹¹ Члан 21, став 2 ранијег ЗЈН.

²¹² Члан 21, став 4 ранијег ЗЈН.

²¹³ Члан 21, став 5 ранијег ЗЈН.

против корупције и надлежно тужилаштво,²¹⁴ уз забрану отказивања уговора о раду или другог облика радног ангажовања или премештаја на друго радно место лица које је поступајући савесно и у доброј вери пријавило корупцију, док је наручилац да пружи пуну заштиту том лицу”.²¹⁵

Нарочито је важна наручиочева „дужност обавештавања надлежне организације за заштиту конкуренције у случају постојања основане сумње у истинитост независне понуде”.²¹⁶

Директива садржи извесна правила које се тичу корупције, али су она несистематизована и недоречена. „Тендери за које постоји доказ да су спроведени уз корупцију су неважећи²¹⁷, док ће они економски субјекти за које се утврди да су учествовали у коруптивним радњама бити искључени из даљег тока поступка”.²¹⁸

Наведена законска решења су недовољно конкретна, што се може рећи и за одредбе Директиве. Сматрамо да је ово значајан пропуст због тога што су поступци јавних набавки подложни корупцији. Статистички подаци приказују забрињавајуће резултате у овој области.

На слици бр. 7 приказано је у којим областима се корупција најчешће јавља. Јавне набавке су на врху (57%). Поређења ради, корупција у пореској области бележи 6%.

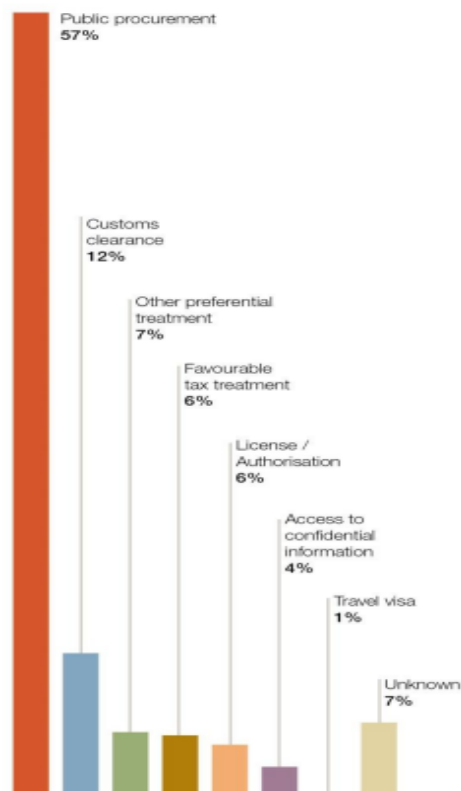
²¹⁴ Члан 24, став 1 ранијег ЗЈН.

²¹⁵ Члан 24, став 2 ранијег ЗЈН.

²¹⁶ Члан 27, став 1 ранијег ЗЈН.

²¹⁷ Члан 35, став 5, тачка 3 Директиве.

²¹⁸ Члан 57, став 1, тачка б Директиве.



Слика 7: Области у којима се најчешће јавља корупција²¹⁹

Додатно обесхрабрују подаци са слике 8 на којој је приказано који предмети јавних набавки су најподложнији корупцији. Из ових података се уочавају два проблема: прво, корупција постоји код набавке основних животних средстава попуте воде, електричне енергије и здравства; друго, највећи број коруптивних радњи је концентрисан око четири предмета јавних набавки и сви они су такви да су по природи велике вредности: ИКТ, транспорт, грађевински радови и рударство.

²¹⁹ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Preventing Corruption in Public Procurement*, (2016), стр. 6; преузето 19.02.2023. године, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.



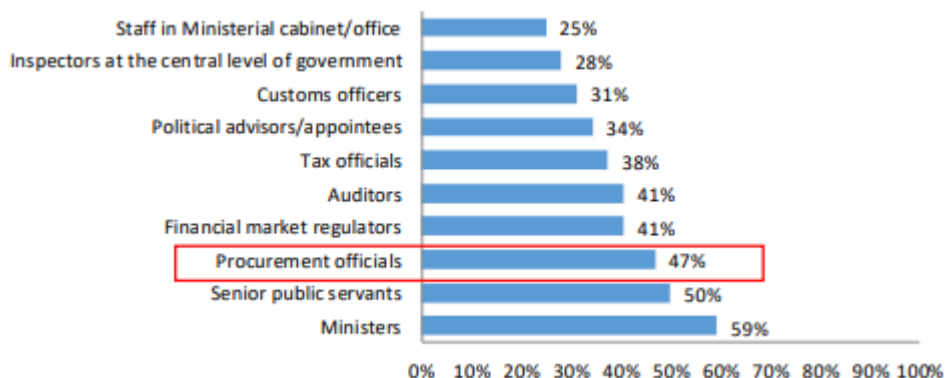
Слика 8: најчешћи предмети корупције у јавним набавкама²²⁰

На слици 9²²¹ приказан је сукоб интереса државних службеника из различитих области. Наведено истражовање је спроведено у државама Европске чланицама Организације за економску сарадњу и развој и односи се на државне службенике запослене у следећим секторима: особље у министарском кабинету, инспектори на централном нивоу владе, царински службеници, политички саветници, порески службеници, књиговође, регулатори финансијског тржишта, старији службеници, министри. Што се тиче службеника јавних набавки, код 47% ових лица утврђен је сукоб интереса. Ово у пракси значи да је малтене сваки други службеник јавних набавки подложен сукобу интереса. На овом месту је потребно вратити се на одредбу чл. 49 ст. 1 ЗЈН којом се једино наручиоци овлашћују да идентификују корупцију и спроводе мере са узбијање исте. Наведена статистика потврђује наш став да није

²²⁰ *Ibid*, стр. 7.

²²¹ *Ibid*, стр. 12.

ефикасно, нити логично, овластити наручиоце да буду једина лица која врше надзор над корупцијом.



Слика 9: државни службеници који су најподложнији сукобу интереса²²²

5.3. Допринос ЕЈН сузбијању корупције

Као што је у уводном делу ове главе речено, ЕЈН компликују посматрање корупције, будући да уводе нове начине сузбијања, али и вршења корупције.

Један од начина на који ИКТ доприносе борби против корупције јесте увођење нових комуникационих канала који служи пријављивању различитих облика коруптивног понашања (углавном давања и примања мита). Једна од таквих интернет страница јесте ipaidabribe.com²²³ за подручје Индије, која омогућава заинтересованим лицима да пријаве давање мита. Грађанима је омогућено да пријаве да су били принуђени да дају мито, да је од њих тражено да дају мито, али да то нису учинили, као и да пријаве квалитетан рад службеника који није тражио мито.²²⁴ Сама интернет страница је квалитетно урађена, са статистичким подацима о поднетим захтевима за сваку покрајину Индије. Ово решење је практично, квалитетно и ефикасно. С једне стране, анонимност охрабрује кориснике да указују органима власти на коруптивно деловање државних службеника, с друге стране, само постојање сајта одвраћа службенике од учешћа у коруптивним радњама. Сматрамо да ову замисао не би било тешко реализовати у Србији будући да је њен начин рада једноставан, те трошкови израде и одржавања сајта не би били високи, док би његово коришћење било

²²² *Ibid* стр. 12.

²²³ Видети: <http://www.ipaidabribe.com/#gsc.tab=0>, приступ: 25.02.2023. године.

²²⁴ А. Schøll, D. Ubaydi, T. Søreide, Norwegian school of economics, *Impact of Technology on Corruption*, Bergen, 2017, стр. 19; преузето 25.02.2023. године, доступно на: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2487632/masterthesis.PDF?sequenc>.

једноставно. Једино што би додали овом решењу јесте могућност заинтересованих лица, као и службеника јавних набавки, да пријаве давање мита о коме имају сазнања, као и могућност да службеници који су примили или тражили мито поднесу извештај о томе, ради евентуалног умањења кривичне санкције.

ИКТ за надзор буџетирања, владиних активности и уопште комуникације у јавним набавкама, једна су од бројних предности увођења електронских средстава у поступке јавних набавки.²²⁵ Њиховом применом се корупција може спречити без већег ангажовања. Негативна страна овог решења је што се његова примена често граничи са угрожавањем приватности. Поред тога, оваквим поступањем може се јавити последица у виду застрашених службеника јавних набавки који би у страху од сопствене одговорности преоптеретили поступак сувишним администрирањем, што би обесмислило ЕЈН.

Следеће предложено средство ИКТ које може да утиче на корупцију су друштвене мреже.²²⁶ Иако нису непосредно релевантне за ЕЈН, друштвене мреже могу дати свој допринос сузбијању корупцију у поступцима јавних набавки, нарочито оним који се воде електронским средствима. Разлог томе је могућност да се преко друштвених мрежа (налик репутационим мрежама) идентификују они привредни субјекти за које се сумња да су коруптивни. Нажалост, корисност друштвених мрежа је двоструко ограничена. Први лимит се огледа у томе што се не може рачунати на наручиоце да током јавне набавке провере профиле на друштвеним мрежама свих кандидата, којих може бити много. Друга непогодност се огледа у томе што су друштвене мреже доступне свима, те објаве негативног садржаја могу изнети и лица упитне стручности, па и савесности.

Електронски сервиси владе омогућавају бољу сарадњу између привредних субјеката и органа државне управе.²²⁷ У случају Републике Србије, е-управа и Портал јавних набавки су дали свој допринос томе да ЕЈН у Републици Србији заживе у одређеној мери.

Поред употребе допунских електронских средстава, сам поступак ЕЈН садржи у себи следећи низ фактора који превентивно утичу на корупцију:²²⁸

²²⁵ *ibid.*

²²⁶ *ibid.*

²²⁷ *ibid.*

²²⁸ UTS ePress, Vol. 20, No. 1 E.B. Aduwo, E.O. Ibem, A.O. Afolabi, A.O. Olumni, P.F. Tunji-Olayeni, E.A. Ayo-Vaughan, U.O. Uwakonye, A.A. Oni, Exploring anti-corruption capabilities of e-procurement in construction project delivery in Nigeria, *UTS ePress, Vol. 20, No. 1*, Ota, 2020, стр. 60-61, преузето

1) *тренутни приступ свим објављеним информацијама* – објављивање све документације на електронском сервису (у случају Србије, на Порталу јавних набавки) отежава коруптивно преговарање будући да нема временског размака између изношења одређене информације и њеног објављивања;

2) *аутоматизација поступка* – овај фактор је значајан због тога што аутоматизован поступак за последицу има мању улогу службеника за јавне набавке, што смањује простор за привилеговање појединих учесника у поступку кршењем правила о спровођењу поступка;

3) *смањење људског фактора* – тренутно не постоји могућност потпуне аутоматизације поступка јавних набавки којим не би управљао човек, но увођењем ЕЈН људска улога је знатно смањења. Иако ово није идеална солуција (првенствено због рањивости софтвера на сајбер нападе), далеко је сигурнија од класичног начина вођења поступка јавних набавки где службеник одлучује о свим питањима;

4) *стандардизација објављене документације* – имплементацијом различитих образаца у поступке јавних набавки који су доступни онлајн омогућава се правно неуким понуђачима који не знају обавезну садржину документације коју подносе да учествују у поступку равноправно са оним које имају правног саветника. Поред тога, овим се отежавају нелегитимни договори о садржини понуда, будући да униформни обрасци садрже тачно одређене податке које уносе сви учесници у поступку;

5) *смањење директног људског контакта* – предуслов за готово све коруптивне радње је претходни усмени договор између учесника. ЕЈН ово отежавају због тога што се контакт одвија дистанцијом, тј. путем електронске поште или конференцијске везе. Додуше, ово не може да спречи реализацију претходно испланираног договора, нити да осујети корупцију између учесника који се лично познају; ипак, овиме је корупција отежана, иако није заустављена;

6) *лак и брз надзор над извршењем уговора* – електронска средства омогућавају транспарентност у току поступка, али и у фази извршења уговора. Ово је посебно важно јер је корупција у тој фази олакшана, будући да је уговор о јавним набавкама интерни однос наручиоца и привредног субјекта коме је тај уговор додељен.

5.4. Закључне напомене

Узевши у обзир све факторе којима ЕЈН доприносе корупцији, изражавамо став да употреба електронских средстава доприноси знатно лакшој и успешнијој борби против корупције. Ово не чуди будући да су ЕЈН скопчане с транспарентношћу која делује погубно на корупцију.

Иако се у литератури на њу не указује, употреба електронских средстава садржи и једну неочекивану погодност за несавесне учеснике, а то је могућност нелегитимне измене података који су електронски похрањени по претходном договору са наручиоцем. Ово захтева велики степен вештине, припреме и смелости, због чега не сматрамо да би се велики број субјекта у пракси одважио на такав корак; ипак, та опасност постоји и не треба је сметнути с ума.

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

ЕЈН представљају комплексну област, која није униформно обрађена у теорији и пракси. Управо због тога смо се и определили да предмет истраживања буде „употреба електронских средстава у поступцима јавних набавки”, настојећи при том да систематично обухватимо што више кључних аспеката ЕЈН. Уз то, изражавамо и наду да ће рад са оваквим приступом послужити као идејни водич за даљу разраду овог комплексног и промењивог феномена.

Изнете хипотезе испоставиле су се тачним. ЕЈН поспешују комуникацију између учесника у поступку јавне набавке, будући да скраћују време које је потребно за комуникацију. Поред тога, доприносе и уштеди папира. У прилог овоме говори околност да се законодавац у ЗЈН определио за електронску комуникацију, као и статистички подаци који указују на то да велики број привредних субјеката (у поступцима јавних набавки и ван њих) комуницира електронским средствима. Хипотеза који се тиче утицаја ЕЈН на корупцију делимично је тачна. Електронска средства доприносе сузбијању корупције као што смо и претпоставили, међутим, у литератури нема назнака о постојању негативног утицаја истих на корупцију.

Хипотеза која се тиче заступљености употребе електонских средстава испоставила се тачном. Државе ЕУ значајно предњаче у употреби електронских средстава, нарочито у области техника и инструмената. С друге стране, у Србији је обрнута ситуација. Ово се најбоље види кроз мали број поступака система динамичне набавке на Порталу јавних набавки, кроз одсуство електронске лицитације са истог, као и кроз одсуство икакве практичне употребе електронског каталога, наспрам појединих држава у којима већ постоје централизовани е-каталози.

Тачно је да технике и инструменти у поступцима јавних набавки који се заснивају на употреби електронских средстава имају велики потенцијал који још увек није препознат код нас. Ово се најјасније види кроз анализу наведених електронских средстава. Могућности појединих (најпре, вештачке интелигенције) су неслућене, што се неће применити док се њихова употреба не актуелизује. Не очекујемо да ће се то десити у блиској будућности.

Тачно је и то да има места за напредак у сфери примене електронских средстава у поступцима јавних набавки, при чему је најефикаснија мера образовање службеника за јавне набавке. С друге стране, запазили смо и да је претходно потребно да употреба ових средстава заживи „у народу”. Није реалистично очеивати да се у поступцима

јавних набавки користе електронски инструменти који се иначе не примењују у свакодневном животу.

Обрада појединих института се показала нарочито изазовном, првенствено због тога што се теме које су обрађене односе на примену технологије која још увек није у потпуности заживела код нас. С друге стране, често смо наилазили на препреку у виду недостатка статистичких података, на шта је указивано више пута у раду, те наглашавамо да су *јавне набавке важна област, ако ни због чега другог, због тога што се кроз њих троши енормна количина буџетских средстава због чега вођење статистичке евиденције сматрамо ургентном потребом.*

Даље, евидентан је труд законодавца да нормира што већи број односа који настају употребом електронских средстава у поступцима јавних набавки, али се уочава и одређена несигурност. Ово се најјасније испољава кроз одлуку да се све одредбе о техникама и инструментима у поступку јавних набавки препишу из Директиве без икаквог додатног појашњења или евентуалног избацивања оних одредби које нису у складу са тренутним стањем домаћег законодавства и актуелним степеном друштвеног развоја. Запажена је и правна празнина у делу ЗЈН којим је регулисана корупција, а које није било у ранијем закону. Без обзира на то што узрок томе није лако идентификовати, сматрамо да је тај недостатак потребно отклонити.

Напоследку, указаћемо и на потребу подстицања наручилаца, али и приватних привредних субјеката на коришћење ЕЈН. У питању је нова технологија која тренутно изазива страх и отпор који се темеље на њеном непознавању. Одређени кораци су већ предузети ради отклањања тог проблема у виду вебинара који се баве Порталом јавних набавки, али је потребно више. Прелазак са класичних јавних набавки на ЕЈН биће спор и комплексан процес, а упитно је да ли ће се позитивни ефекти одмах приметити, због чега сматрамо да је потребно истрајати у доношењу прецизних и правичних решења, али и предузети све остале мере на које је указивано на различитим местима у раду.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Књиге и чланци

Aduwo B. Egidario, Ibem O. Eziyi, Afolabi O. Adedeji, Oluwnmi O. Adedamola, Tunji-Olayeni F. Patience, Ayo-Vaughan A. Emanuel, Uwakonye O. Uwakonye, Oni A. Aderonke, Exploring anti-corruption capabilities of e-procurement in construction project delivery in Nigeria, *UTS ePress, Vol. 20, No. 1*, Ota, 2020, преузето 27.02.2023. године.

Благојевић М. Слободан, *Методологија права*, Службени лист СРЈ, Београд, 1997.

Бобар Вјекослав, *Имплементација електронске јавне набавке као сервиса електронске управе*, (2013); преузето 20.01.2023. године, https://www.researchgate.net/profile/Vjekoslav-Bobar/publication/281032168_YUINFO_2013_Implementacija_elektronske_javne_nabavke_kao_servisa_elektronske_uprave/links/55d1dcab08aee5504f68f2c5/YUINFO-2013-Implementacija-elektronske-javne-nabavke-kaoservisa-elektronske-uprave.pdf.

Бобар Вјекослав, *Могућности унапређења система пословног одлучивања у процесу е-набавке*, докторска дисертација, Београд, 2015, преузето 20.01.2023. године, доступна на: <https://phaidrabg.bg.ac.rs/open/o:11156>.

Брадић Мартиновић Александра, *Дигиталне вештине грађана Србије*, Институт економских наука, Београд, 2022, преузето 25.04.2023. године, доступно на: <http://ebooks.ien.bg.ac.rs/1842/1/ABMartinovic%20-%20Digitalne%20ve%C5%A1tine%20gradjana%20Srbije.pdf>.

Цуцић Вук, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Службени Гласник Републике Србије, Београд, 2020.

Цветковић Михајло, Уговор о коришћењу туђих рачунарских ресурса, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 72, године LV, Ниш, доступно на: <http://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z72/10z72.pdf>.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, *Use of E-catalogues in Sustainable Public Procurement (SPP), Overview of current practices*, Bangkok, 2022, преузето 17.02.2023. године, доступно на: <https://www.thai-german-cooperation.info/wp-content/uploads/2022/05/Use-of-E-catalogues-in-Sustainable-Public-Procurement-1.pdf>.

Димитријевић Момчило, Димитријевић Предраг, Димитријевић Јелена, *Увод у право: општа теорија о држави и праву: са практикумом*, Свен, Ниш, 2008.

Иницијатива Дигитална Србија, *Интернет ствари у Србији: Реалност која нам и даље делује као будућност*, (2019), преузето 10.11.2022. године, доступно на: <https://www.dsi.rs/internet-stvari-u-srbiji-realnost-koja-nam-i-dalje-deluje-kao-buducnost/>.

Noufidali V.M., Thomas Jobin S., Jose Felix Arokyu, E-Auction Frauds – A survey, *International Journal of Computer Applications (0975 – 8887) Volume 61– No.14, January 2013*, Karunya, India, 2013, преузето 01.06.2022., доступно на: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.303.4002&rep=rep1&type=pdf>.

Његић Радмила, Ловрић Миодраг, Жижић Милева, Павличић Дубравка, *Основи статистичке анализе, треће издање*, Савремена администрација, Београд, 1981.

Остојић Ивана, Јовановић Предраг, Е-набавке у Србији, Е-procurement in Serbia, *SPIN '19 XII скуп привредника и научника SPIN '19, Лин трансформација и дигитализација привреде Србије*, Београд, 2019, преузето 15.12.2022. године, доступно на http://iriss.idn.org.rs/410/1/IOstojic_PJovanovic_SPIN_2019.pdf.

Pavel Jan, Sičáková-Beblavá Emília, Do e-auctions really improve the efficiency of public procurement? The case of Slovak municipalities, *Prague Economic Papers, 1, 2013*, Праг, 2013, преузето 21.01.2023. године, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/286380404_Do_E-Auctions_Realy_Improve_the_Efficiency_of_Public_Procurement_The_Case_of_the_Slovak_Municipalities.

Попадић Драган, Павловић Зоран, Жежељ Ирис, *Алатке истраживача*, Београд, Институт за психологију Филозофског факултета Универзита у Београду, 2018.

Роћен Даниловић Бојана, Истраживање о степену примене електронске јавне набавке у малим и средњим предузећима, *info М Часопис за информационе технологије и мултимедијалне садржаје 67/2018*, Београд, 2018; преузето 20.01.2023. године, доступно на: <https://infom.fon.bg.ac.rs/index.php/infom/article/view/2299/2271>.

Schøll Anja, Ubaydi Doriyush, Søreide Tina, Norwegian school of economics, *Impact of Technology on Corruption*, Bergen, 2017, преузето 25.02.2023. године, доступно на: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2487632/masterthesis.PDF?sequenc>.

Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020-2025, „Сл. гласник РС” бр. 96/2019 преуето 17.11.2022. године, доступно на: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_01/t01_0005.htm.

Tassabehji Rana, *Understanding e-auction use by procurement professionals: motivation, attitudes and perceptions*, (2010), преузето 04.06.2022. године, доступно на: https://www.researchgate.net/publication/235259644_Understanding_e-auction_use_by_procurement_professionals_Motivation_attitudes_and_perceptions.

Томић Р. Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, преузето 01.12.2022. године, доступно на: <https://kursumlija.org/fajlovi/uprava/PRAKTIKUM%20za%20primenu%20Zakona%20o%20Opstem%20upravnom%20postupku.pdf>.

United Kingdom Government, Crown Commercial Service, *Guidance on dynamic purchasing system, The public contracts regulations 2015 & The utilities contracts regulations 2016, Dynamic purchasing systems*, (2016) преузето 01.02.2023. године, доступно на: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560265/Guidance_on_Dynamic_Purchasing_System_-_Oct_16.pdf.

Влада Републике Србије, *Програм развоја јавних набавки у Републици Србији*, Београд, 2019, преузето 20.01.2023. године, доступно на: <https://www.ujn.gov.rs/strategija/>.

Интернет извори

Claritum, *80% of procurement organisations still use email to place orders*, прегледано 05.11.2022. године, доступно на: <https://www.claritum.com/r/article/80-procurement-organisations-still-use-email-place-orders/>.

Deloitte, *Agility: The antidote to complexity*, ЕУ, (2021), преузето 15.11.2022. године, доступно на: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/strategy-analytics/at-cpo-survey-2021.pdf>.

Deloitte, *Study on up-take of emerging technologies*, ЕУ, (2020), преузето 15.11.2022. године, доступно на: https://ec.europa.eu/isa2/news/emerging-technologies-public-procurement-study-results_en/.

European Union (EU), European Commission (EC), *Dynamic purchasing systems, Use guidelines*, (2021), преузето 05.02.2023. године, доступно на

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9b5394f7-3219-11ec-bd8e-01aa75ed71a1>.

Факултет организационих наука, Универзитет у Београду, Катедра за електронско пословање, *Увод у интернет интелигентних уређаја* (2017); преузето 10.11.2022. године, доступно на: <https://elab.fon.bg.ac.rs/udzbenik-internet-inteligentnih-uredaja/uvod-u-internet-inteligentnih-uredaja/>.

GEP, *What is mobile procurement*, (датум објављивања није познат), преузето 11.11.2022. године, доступно на: <https://www.gep.com/knowledge-bank/glossary/what-is-mobile-procurement#:~:text=Mobile%20Procurement%20is%20Beneficial%20in%20the%20Following%20Ways%3A&text=It%20also%20helps%20in%20consolidating,based%20procurement%20thus%20improving%20transparency.>

Netokracija, *Šta je to Blockchain i kako ga možemo koristiti*, (2017); преузето 15.11.2022. године, доступно на: <https://www.netokracija.rs/sta-je-to-blockchain-135366>.

nibusinessinfo.co.uk, *Benefits of email and the internet, Advantages and disadvantages of using email for business*, (непознат датум објављивања); преузето 05.11.2022. године, доступно на: <https://www.nibusinessinfo.co.uk/content/advantages-and-disadvantages-using-email-business>.

Lapenna Sergio, Real Technologies, *Advantages and disadvantages of the internet of things (IoT)*, (2022), преузето 05.11.2022. године, доступно на: <https://www.rtsrl.eu/blog/advantages-and-disadvantages-of-the-internet-of-things-iot/>.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Overview on Communication Strategies in the Public Procurement Context in OECD and EU Countries*, (2017), преузето 05.01.2023. године, доступно на: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/overview_on_communication_strategies_in_the_public_procurement_context_in_oecd_and_eu_countries.pdf.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Preventing Corruption in Public Procurement*, (2016), преузето 19.02.2023. године, доступно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

СамоОбразовање, *Šta je internet of things (Internet inteligentnih uredjaja)*, (2019); преузето 10.11.2022. године, доступно на: <https://samoobrazovanje.rs/sta-je-internet-of-things-internet-inteligentnih-uredjaja/>.

SIGMA, *E-procurement*, (2016), преузето 05.01.2023. године, доступно на: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-17-200117.pdf>.

Spiceworks, *What is 3D printing*, (2022), преузето 17.11.2022. године, доступно на: <https://www.spiceworks.com/tech/devops/articles/what-is-3d-printing/#:~:text=3D%20printing%2C%20also%20known%20as%20additive%20manufacturing%2C%20is%20a%20process,until%20object%20creation%20is%20completed.>

United Kingdom Government, Crown Commercial Service, Guidance on dynamic purchasing system, *The public contracts regulations 2015 & The utilities contracts regulations 2016, Dynamic purchasing systems*, (2016) преузето 01.02.2023. године, доступно на: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560265/Guidance_on_Dynamic_Purchasing_System_-_Oct_16.pdf.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

Прописи

DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 february 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, доступна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

Кривични законик, „Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88 – 2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019, доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/krivicni-zakonik-2019.html>.

Упутство за коришћење Портала јавних набавки, „Сл. гласник РС” бр. 93/2020, доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/uputstvo-za-koriscenje-portala-javnih-nabavki.html>.

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, „Сл. гласник РС”, бр. 94/2017 и 55/2021, доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-elektronskom-dokumentu-elektronskoj-identifikaciji-i-uslugama-od-poverenja-u-elektronskom-poslovanju.html>.

Закон о јавним набавкама, „Службени гласник РС” бр. 39/02, 43/03, 55/04 и 101/05.

Закон о јавним набавкама, „Сл. гласник БиХ”, бр. 39/2014 и 59/2022), доступан на: <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/zakon-o-javnim-nabavkama.html>.

Закон о јавним набавкама, „Сл. гласник РС”, бр. 124 од 29. децембра 2012, 14 од 4. фебруара 2015, 68 од 4. августа 2015., доступан на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2012/124/1/reg>.

Закон о јавним набавкама „Сл. гласник РС”. бр. 91/2019, доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zzakon-o-javnim-nabavkama.html>.

Закон о јавним набавкама „Сл. лист ЦГ”, бр. 74/2019, доступан на: <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-javnim-nabavkama.htm>.

Закон о општем управном поступку „Сл. гласник РС”, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС, доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>.

Закон о спречавању корупције „Сл. гласник РС”, бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022, доступан на: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>.

Статистички подаци

Република Србија, Републички завод за статистику, *Статистички годишњак републике Србије, 2022*, Београд, 2022, преузето 10.11.2022. године доступно на <https://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/publikacije/publication/?p=14853>.

Република Србија, Републички завод за статистику, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2021. године, Домаћинства/појединци, Предузећа*, 2021, преузето 10.11.2022. године, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202116016.pdf>.

Република Србија, Републички завод за статистику, *Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2022*, 2022, преузето 18.04.2023. године, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/pdf/G202216017.pdf>.

Scanmarket, *2020 annual eAuction Statistics*, (2020), преузето 16.02.2022. године, доступно на: [https://f.hubspotusercontent10.net/hubfs/4185962/Global%20eAuction%20Index%20\(GEI\)/2020%20Annual%20eAuction%20Statistics_Asset-51.pdf](https://f.hubspotusercontent10.net/hubfs/4185962/Global%20eAuction%20Index%20(GEI)/2020%20Annual%20eAuction%20Statistics_Asset-51.pdf).

Интернет странице

European Commission E-certis – <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/homepage>, приступ: 20.12.2022. године.

Блог Hankintaturisti, <https://hankintaturisti.com/blog/>, приступ 05.01.2023. године.

Софтвер за економску анализу података Firstinsight,

[https://info.firstinsight.com/get-started/retail-](https://info.firstinsight.com/get-started/retail-ai?utm_campaign=&utm_medium=ppc&utm_source=adwords&utm_content=378466935599&utm_term=retail%20ai&utm_campaign=Retail+Predictive+Analytics&hsa_ad=378466935599&hsa_kw=retail%20ai&hsa_acc=4226130956&hsa_mt=b&hsa_src=g&hsa_ver=3&hsa_grp=79873515729&hsa_net=adwords&hsa_tgt=kwd-325494328031&hsa_cam=6453871646&gclid=Cj0KCQjw2MWVBhCQARIsAIjbwoO5gUIcduOv-Y-68gDk9IwrJv49rul-kKiHyMmEN-AF2EBoSzVVv60aAgesEALw_wcB)

[ai?utm_campaign=&utm_medium=ppc&utm_source=adwords&utm_content=378466935599&utm_term=retail%20ai&utm_campaign=Retail+Predictive+Analytics&hsa_ad=378466935599&hsa_kw=retail%20ai&hsa_acc=4226130956&hsa_mt=b&hsa_src=g&hsa_ver=3&hsa_grp=79873515729&hsa_net=adwords&hsa_tgt=kwd-325494328031&hsa_cam=6453871646&gclid=Cj0KCQjw2MWVBhCQARIsAIjbwoO5gUIcduOv-Y-68gDk9IwrJv49rul-kKiHyMmEN-](https://info.firstinsight.com/get-started/retail-ai?utm_campaign=&utm_medium=ppc&utm_source=adwords&utm_content=378466935599&utm_term=retail%20ai&utm_campaign=Retail+Predictive+Analytics&hsa_ad=378466935599&hsa_kw=retail%20ai&hsa_acc=4226130956&hsa_mt=b&hsa_src=g&hsa_ver=3&hsa_grp=79873515729&hsa_net=adwords&hsa_tgt=kwd-325494328031&hsa_cam=6453871646&gclid=Cj0KCQjw2MWVBhCQARIsAIjbwoO5gUIcduOv-Y-68gDk9IwrJv49rul-kKiHyMmEN-AF2EBoSzVVv60aAgesEALw_wcB)

[AF2EBoSzVVv60aAgesEALw_wcB](https://info.firstinsight.com/get-started/retail-ai?utm_campaign=&utm_medium=ppc&utm_source=adwords&utm_content=378466935599&utm_term=retail%20ai&utm_campaign=Retail+Predictive+Analytics&hsa_ad=378466935599&hsa_kw=retail%20ai&hsa_acc=4226130956&hsa_mt=b&hsa_src=g&hsa_ver=3&hsa_grp=79873515729&hsa_net=adwords&hsa_tgt=kwd-325494328031&hsa_cam=6453871646&gclid=Cj0KCQjw2MWVBhCQARIsAIjbwoO5gUIcduOv-Y-68gDk9IwrJv49rul-kKiHyMmEN-AF2EBoSzVVv60aAgesEALw_wcB), приступ 21.01.2023. године.

Блог Spendmatters, <https://spendmatters.com/>, приступ 05.01.2023. године.

Друштвена мрежа Twitter, <https://twitter.com>, приступ: 05.01.2023. године.

Агенција за привредне регистре,

<https://www.apr.gov.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8->

[/D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%92%D0%B0%D1%87%D0%B8.1347.html](#), приступ: 22.01.2023. године.

Влада Уједињеног Краљвства, <https://www.gov.uk/>, приступ: 05.01.2023. године.

Република Србија, Национална платформа за вештачку интелигенцију, <https://www.ai.gov.rs/>, приступ: 17.11.2022. године.

Google, <https://www.google.com/finance/quote/IDR-RSD?sa=X&sqi=2&ved=2ahUKEwjJyfWM6az9AhVQvIsKHdbHDUYQmY0JegQICBAd>, приступ: 18.02.2023. године.

Блог Hansel, <https://www.hansel.fi/meista/blogi/>, приступ 05.01.2023. године.

Република Србија, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, <https://www.ite.gov.rs/>, приступ: 25.11.2022. године.

Република Србија, Истраживачко-развојни институт за вештачку интелигенцију Србије, <https://www.ivi.ac.rs/>, приступ 25.11.2022. године.

Портал јавних набавки, <https://jnportal.ujn.gov.rs/>, приступ: 05.10.2022. године.

Deloitte, <https://www.deloitte.com/global/en.html>, приступ: 17.11.2022. године.

Република Србија, Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, https://kjp.rs/?sr_pismo=lat, приступ: 25.01.2023. године.

Платформа за учење о јавним набавкама Lppp, <https://www.lppp.rs/>, приступ: 25.01.2023. године.

Интернет страница, <http://www.ipaidabrike.com/#gsc.tab=0>, приступ: 25.02.2023. године.

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Предмет рада је утврђивање на које све начине употреба електронских средстава доприноси поступцима јавних набавки.

Циљ рада је проучавање односа између електронских средстава и поступака јавних набавки. Коришћене су следеће научноистраживачке методе: нормативна, хипотетичко-дедуктивна, статистичка и компаративна метода.

Дефиниција електронског средства је комплексна и варира у прописима и стручним радовима. У ЗЈН електронско средство је дефинисано у чл. 2 ст. 1 тач. 13, док је у Директиви 2014/24 оно нормирано у чл. 2 ст. 1 тач. 19. Дефиниције овог појма су присутне и у законодавству држава из окружења, при чему се решење из ЗЈН ЦГ издваја као најквалитетније.

Врсте електронских средстава су бројне, од којих су неке лако примењиве, док су друге за сада на нивоу теоријске обраде. Уочена су следећа електронска средства која се могу употребити у поступцима јавних набавки: електронска пошта, интернет паметних уређаја, електронски потпис, блокчејн, 3Д штампа, вештачка интелигенција и облак (рачунарство).

Електронска средства у значајној мери доприносе комуникацији учесника у поступку јавних набавки. На националном нивоу, овај вид комуникације је регулисан ЗОУП као *lex generalis* и ЗЈН као *lex specialis*. Од међународних извора, релевантне су одредбе Директиве 2014/24. Решења из домаћих прописа су квалитетна. Нарочито је важно то што се законодавац у ЗЈН дефинитивно определио за прелазак на електронску комуникацију. Директива садржи практична и одмерена решења која промовишу комуникацију електронским средствима, али не по цену сигурности.

Најзначајнији електронски комуникациони канал је Портал јавних набавки. Поред њега од значаја је и електронска база образаца e-certis. Портал јавних набавки је током своје дугогодишње употребе био више пута унапређен. Његово тренутно стање је прихватљиво, али постоје недостаци попут изостављања електронске лицитације. У пракси страних држава квалитетна решења примењена су у Финској и Уједињеном Краљевству.

ЕЈН (које се у целости састоје од употребе електронских средстава) су компатибилне са трима техникама и инструментима које су предвиђене у ЗЈН: системом динамичне набавке, електронском лицитацијом и електронским каталогом.

Сваки од ових института је специфичан и има засебне предности и недостатке, али су код свих трију примећени недовољна практична примена и половична законска решења.

Проучаван је и утицај ЕЈН на сузбијање корупције. Једногласан став доктрине који је потврђен приликом израде рада је да ЕЈН доприносе сузбијању корупције. Постоји више разлога за то, али се сви могу подвести под смањење људског фактора услед аутоматизације поступка, што оставља мање простора за нелегитимне договоре. Што се тиче законске регулативе, корупција у поступку јавних набавки је регулисана решењем ЗЈН које је превише уопштено.

Кључне речи: електронске јавне набавке, електронско средство, комуникација, технике, инструменти, корупција.

ABSTRACT AND KEYWORDS

USE OF ELECTRONIC MEANS IN PUBLIC PROCUREMENT

The goal of this masterthesis is to study the correlation between electronic means and public procurement procedures. A number of research methods has been utilized: normative, hypothetical-deductive, statistical and comparative method.

Definiton of electronic means is complex and it varies throughout legal acts and literature. In Law on public procurement electronic means is defined article 2, section 1, number 13, while in Directive 2014/24 it is regulated article 2, section 1, number 19. Definiton of the said term are present in neighbouring countries, among witch, the one from Montegrian one strikes as the best.

Types of electronic means are numeros, with some of them being easily usable in practice, while others are still at the level of theoretical study. Electronic means that can be used in public procurement are: email, internet of things, electronic signature, blokchain, 3D print, artificial intelligence and cloud compluting.

Electronic means significantly contribute to communication between subjects in public procurement. On national level, this method of communication is regulated by Act on administration procedure as *lex generalis* and Law on public procurement as *lex specialis*. On international level, Directive 2014/24 is relevant. Both laws contain high quality norms. It is especially important that the legislator of the Law on public procurement explicitly stated the communication in public procurement is carried out by electronic means. Directive, on the other hand contaions practical and moderate solutions that promote communication by electronic means, without compromising security.

The most important comunaciton channel is Public procurement portal and an electronic base of forms, the e-certis. Public procurement portal has seen multiple upgrades in many years that it has been used. Its current state is acceptable, but there are major flaws, like the absence of electronic auction. In foreign countries, positive practice has been noticed in Finland and UK. Compared to national solutions, there are areas where these practices differ, however we have spotted that solutions to certain situations are better in national law than in countries mentioned above. For example, in Finland Trade court has the jurisdiction to decide on appeals against the decisions of contracting authority, while in Serbian law it is within the jurisdiction of Public procurement commission.

Electronic procurement is compatible with three techniques and instruments of public procurement: the framework agreement, dynamic purchasing system and electronic

catalogues. Each of these institutes is specific and has advantages and disadvantages of its own, however all of them share some common traits like insufficient practical application and inadequate legal regulation.

Impact of procurement on fighting corruption has also been studied. The consensus amongst doctrinal studies, which has been confirmed by this thesis is that electronic procurement helps fight back corruption. There are multiple reasons for this, but all of them come down to reduction of human factor, which is caused by the automated procedure, which in turn leaves less space for illegitimate agreements.

Keywords: electronic procurement, electronic means, communication, techniques, instruments, corruption.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Михајло Ђукић је рођен у Алексинцу 08.03.1998. године. Завршио је Основну школу „Љупче Николић” у Алексинцу са одличним успехом. Средње образовање стекао је у Алексиначкој гимназији, коју је похађао од 2014. године до 2017. године, такође са одличним успехом. Уписао је Правни факултет у Нишу у школској 2017/2018. години, који је завршио 20.09.2022. године, са просечном оценом 9,60. Мастер академске студије, смер „Право и информационе технологије” уписао је 28.10.2021. године на Правном факултету у Нишу.

Познавалац је енглеског језика са стеченом Ц1 дипломом. Дужи низ година је усавршавао познавање овог језика, најпре у „New Fair Play” школи у Алексинцу, а потом у школи „Oxford Centar” у Нишу. Током основних академских студија похађао је предмет Енглеси језик, Енглески језик правне струке 1 и Енглески језик правне струке 2. Сва три испита је положио са оценом 10.

Током студија био је корисник више стипендија. Републичку стипендију користио је у три наврата, од 2018. године до 2021. године. Награда Града Алексинца за успешне студенте му је додељивана у два наврата: 2019. године и 2023. године. Добитник је стипендије Фонда за младе таленте Републике Србије – Доситеја 2021. године за Основне академске студије и 2022. године за мастер академске студије.

Запослен је у адвокатској канцеларији „Здравковић” као адвокатски приправник од 01.11.2021. године, у ком својству је радно ангажован до данас.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Михајло Ђукић

Наслов мастер рада: Употреба електронских средстава у поступцима јавних набавки

Ментор: проф. др. Александар С. Мојашевић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 08.06.2023. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Употреба електронских средстава у поступцима јавних набавки

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Михајло Ђукић

У Нишу, 08.06.2023. године

Потпис аутора
