

Analiza stanja javnih usluga programiranja i savetodavnih usluga (razvoj softvera) sa preporukama za unapređenje pravnog okvira i sprovođenje postupaka

Oktobar, 2021



IZDAVAČ
NALED

AUTORI
Marina Blagojević
Anja Pantelić
Vesna Pantelić
Radomir Milovanović
Nemanja Vukadinović

KONTROLA KVALITETA
Navesti

UKLJUČENE INSTITUCIJE
Navesti



**EFEKTIVNE
JAVNE NABAVKE**
PRO Growth Project

Sadržaj

Rezime	4
Uvod	6
Metodologija	7
Analiza pravnog okvira	10
Ključni nalazi	10
Pregled pravnog okvira kojim se uređuju javne nabavke	11
Pregled pravnog okvira relevantanog za razvoj IT tehnologija u javnom sektoru ..	16
EU okviri relevantni za nabavke IT usluga i dobara	18
Nabavke IT usluga u praksi	20
I. Planiranje javnih nabavki	20
II. Sprovođenje javnih nabavki	21
Primena Opšteg rečnika javnih nabavki	21
Broj i vrednost zaključenih ugovora	22
Obim i struktura predmeta nabavki	23
Struktura naručioca	24
Struktura primenjivanih postupaka javnih nabavki	25
Efektivnost i efikasnost sistema javnih nabavki	26
Primena kriterijuma za dodelu ugovora	28
Primena kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta	30
Utvrđene nepravilnosti	36
Postupci zaštite prava i prekršaji	36
Podaci o sastavu komisije za izbor najpovoljnijeg ponuđača	37
III. Izvršenje ugovora o javnoj nabavci	38
Osvrt na pitanja horizontalnih kriterijuma	39
Identifikovani izazovi i preporuke za unapređenje	39
Predlog kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude	42

Rezime

Digitalna transformacija i primena IT tehnologija su važan deo reforme javnog sektora, a imajući u vidu broj potencijalnih naručilaca i nivo javnih sredstava koja se ulažu u IT tehnologije, javne nabvke IT usluga i dobara predstavljaju važan segment i zahtevaju posebnu pažnju.

Kako bi se stekla objektivna slika stanja javnih nabavki IT usluga i dobara sprovedena je analiza koja je obuhvatila analizu pravnog i strateškog okvira, analizu predmeta javnih nabavki (6 predmeta javnih nabavki i 107 postupaka) kao i identifikaciju primera dobre prakse a na osnovu dobijenih rezultata identifikovane su preporuke za unapređenje javnih nabavki. Svi rezultati analize su diskutovani sa predstavnicima javnog sektora i predstavnicima IT sektora koji se pojavljuju u ulozi ponuđača.

Ključni identifikovani problemi su: ograničenje konkurencije i otvaranje velikog prostora za korupciju što se vidi kroz visok stepen primene pregovaračkog postupka sa obrazloženjem poštovanja ekskluzivnih prava i intelektualne svojine; dominantna primena najniže cene kao jedinog kriterijuma izbora najpovoljnije ponude; nedovoljno poznavanje svih instrumenata koji se mogu primeniti u javnim nabavkama IT dobara i usluga, a koje mogu uticati na povećanje konkurencije (partnerstvo za inovacije, primena specifičnih kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude za nabavku IT usluga i dobara, itd); neadekvatna primena pravnog okvira kojim se uređuje primena IT tehnologija u državnoj upravi i javnom sektoru uopšte; neadekvatna primena zahteva koji se odnose na tehničke standarde interoperabilnosti, diskriminaciona primena kriterijuma za izbor privrednog subjekta koji imaju eliminacioni karakter; otežano pretraživanje javnih nabavki po kategorijama usled pogrešne upotrebe CPV kodova; nedostupnost podataka koji se odnose na izvršenje ugovora; ograničena komunikacija između službenika za javne nabavke i IT stručnjaka; odsustvo istraživanja tržišta, itd.

Na osnovu pobrojanih problema definisani su izazovi i konkretne preporuke za unapređenje javnih nabavki IT usluga i dobara u smislu:

- **Unapređenja pravnog okvira** – harmonizacija sa EU okvirima u smislu primene tehničkih standarda, smanjenja rizika od vezivanja nabavki za samo jednog ponuđača i unapređenje uslova za nabavku open-source rešenja. Dalje preporuke se odnose na unapređenja sistema praćenja izveštavanja o sprovedenim javnim nabavkama sa akcentom na izvršenje ugovora.
- **Unapređenje planiranja javnih nabavki** u smislu prethodne izrade IT studija, elaborata i projekata kao ulaznih podataka za pripremu tehničkih specifikacija i u smislu boljeg istraživanja tržišta kako bi se prikupile informacije i o već postojećim IT rešenima.
- **Unapređenje uslova za povećanje konkurencije** kroz primenu kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude, uspostavljanje balansiranog pristupa u primeni kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude i kriterijuma za izbor privrednog subjekta, izgradnju kapaciteta službenika za javne nabavke ali i potencijalnih ponuđača da odgovore na zahteve nabavki baziranih na kriterijumima za izbor ekonomski najpovoljnije ponude.

U završnom delu izveštaja su predstavljeni svi potencijalni kriterijumi koji se mogu iskoristiti u izboru ekonomski najpovoljnije ponude u 3 kategorije/predmeta javnih nabavki IT usluga:



usluge programiranja, usluge povezane sa softverom i usluge održavanja i popravke softvera.



**EFEKTIVNE
JAVNE NABAVKE**
PRO Growth Project

NALED, Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
T: + 381 11 3373063, F: + 381 11 3373061 E: naled@naled.rs W: www.naled.rs

Uvod

Sve je snažniji fokus javne uprave u Srbiji na proces digitalizacije, kao važan deo reforme javne uprave i celog javnog sektora. Godišnje se u Srbiji u javnim nabavkama zaključi oko 1.500 ugovora velike vrednosti za nabavku informatičke opreme, softvera ili IT usluga. Potencijalnih naručilaca ima više hiljada, a broj dobavljača, samo lokalnih IT kompanija, meri se stotinama. Posledično, specifičnosti javne uprave i javnog sektora, kao i zahtevi koje reforme i modernizacije postavljaju, rezultiraju sa sve većim brojem nabavki informatičkih usluga, a posebno usluga izrade softvera i programiranja, kako za potrebe razvoja elektronske uprave (e-uprave), tako i za potrebe digitalne transformacije svih segmenta javnog sektora - institucija državne uprave, lokalne samouprave, javnih prduzeća, javnih ustanova i službi, itd.

Usluge programiranja i savetodavne usluge obuhvataju veliki broj usluga (od izrade nove aplikacije/softvera, usluge obrade podataka, unapređenje aplikacije itd.) što je potvrđeno brojem od preko 200 usluga iz ove oblasti koje se nalaze u Opštem rečniku nabavke. Naime, NALED-ova "Analiza potencijala odabranih sektora u oblasti javnih nabavki za primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude" iz aprila 2021. godine, pokazala je da se na Portalu javnih nabavki sprovodilo 529 postupaka nabavki usluga iz ove grupe čija je ukupna vrednost iznosila preko 1 milijarde dinara (onih predmeta nabavki čija je procenjena vrednost bila objavljena). Uočeno je da se u skoro svim slučajevima kao jedini kriterijum primenjuje najniža cena pri čemu se usluge programiranja i savetodavne usluge vezane za razvoj softvera zbog svoje složenosti ne mogu vrednovati samo kroz kriterijum cene. U određenim slučajevima bitna je funkcija i kvalitet izrade softvera, ukupni troškovi održavanja, uspostavljanja, bezbednost podataka, kao i kvalifikacije ponuđača koji razvijaju softver/aplikaciju. Naručiocu prilikom razvoja novog softvera treba da uzmu u obzir sve činjenice i da sve detalje precizno navedu u konkursnoj dokumentaciji, kako bi se smanjili troškovi u kasnijim fazama razvoja, kao i da se po mogućstvu eliminišu neočekivane situacije. Pošto se u narednom periodu očekuje intenzivno povećanje digitalnih, e-usluga od strane državnih organa, ali i lokalnih samouprava, zaključak je da se očekuje i povećan obim javnih nabavki usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera i da prilikom izbora najpovoljnije ponude treba primenjivati čitav niz kriterijuma, kao što je kvalitet, troškovi životnog ciklusa itd.

Ova analiza je izrađena sa ciljem da se detaljno identifikuju problemi u postupcima javnih nabavki usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera, da se analiziraju uspešni primeri, kriterijumi koji su korišćeni u postupcima, kao i da se mapiraju svi koraci u postupku nabavke (sastav komisije, način postupanja komisije, dužina trajanja postupaka, da li je bilo žalbi, koliko je bilo ponuda, kakvi su bili kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta, da li su korišćeni drugi kriterijumi osim cene, kako se obezbeđivao odabir najbolje ponude, da li su zaključeni ugovori, da li su ugovori aneksirani, itd). Analizirani uzorak sadrži i deo postupaka u kojima je usluga izvršena, kako bi se stekla slika i krajnjih efekata.

Pored metodologije i opisa analiziranog uzorka, analiza je obuhvatila i analizu pravnog okvira sa akcentom na pravni okvir kojim se uređuje razvoj i primena IT tehnologija u javnom

sektoru. Glavni deo analize se odnosi na analizu procedure javnih nabavki - od planiranja do izvršenja sa posebnim osvrtom na primenu kriterijuma za izbor najpovoljnijeg ponuđača. Analiza obuhvata i kratki osvrt na primenu socijalnih i ekoloških kriterijuma u analiziranim predmetima javnih nabavki. Na kraju su predstavljeni sumarni zaključci i preporuke.

O Projektu

Analiza javnih nabavki usluga je pripremljena u okviru projekta „Efektivne javne nabavke u službi ekonomskog rasta“ koji sprovodi NALED uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA).

Cilj ovog projekta je nastavak jačanja kapaciteta kroz disperziju znanja, jačanje dijaloga i razvoj digitalnih rešenja. Kako je poverenje građana u sistem javnih nabavki kao i nadležne institucije koje vrše nadzor nad primenom propisa i sprovođenjem postupaka iz ove oblasti od izuzetnog značaja, jer su upravo javne nabavke zbog obima ukupne potrošnje veoma osetljive na nepravilnosti i neregularnosti, ovaj projekat će se intenzivno baviti unapređenjem nivoa svesti o značaju javnih nabavki kroz poseban fokus na zelene nabavke i uvažavanje rodne ravnopravnosti. Od projekta se očekuju sledeći rezultati:

- Pобољшanje uticaja javne potrošnje na konkurenciju i razvoj tržišta,
- Pобољшanje efektivnosti javnih nabavki (odnos kvalitet/cena) i uticaja javne potrošnje na životnu sredinu i socijalnu uključenost,
- Doprinos smanjenju korupcije i nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, kao i izgradnji poverenja u sistem javnih nabavki,
- Doprinos oporavku od posledica COVID-19 efikasnijom javnom potrošnjom, uvećanjem ukupnog udela javnih nabavki u BND.

Metodologija

Metodologija istraživanja je obuhvatila sledeće aktivnosti:

- Analiza pravnih i strateških okvira pri čemu je posebna pažnja bila usmerena na zakonske i strateške okvire kojima se uređuje oblast razvoja IKT tehnologija i njihova primena u javnoj upravi/sektoru.
Strateški okvir informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji čini nekoliko važnih dokumenata strateškog karaktera, kakvi su:
 - ✓ Strategija razvoja industrije informacionih tehnologija za period od 2017. do 2020. godine ("Sl. glasnik RS", br. 95/2016);
 - ✓ Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine ("Sl. glasnik RS", br. 51/2010);
 - ✓ Strategija razvoja informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2017. do 2020. godine ("Sl. glasnik RS", br. 53/2017);
 - ✓ Strategija razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine ("Sl. glasnik RS", br. 96/2019);



- ✓ Akcioni plan za period 2020-2022. godine za primenu Strategije razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine ("Sl. glasnik RS", br. 81/2020);
- ✓ Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje ("Sl. glasnik RS", br. 85/2020);
- ✓ Strategija pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027. godine ("Sl. glasnik RS", br. 21/2020) i dr.

Pregled zakona:

- ✓ Zakon o elektronskoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 27/2018),
- ✓ Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju ("Sl. glasnik RS", br. 94/2017 i 52/2021),
- ✓ Zakon o informacionoj bezbednosti ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 94/2017 i 77/2019),
- ✓ Zakon o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka ("Sl. glasnik RS", broj 27/2018)

U skladu sa ovlašćenjima iz zakona, na snazi je niz podzakonskih akata, od kojih, kao najvažnije za navedenu oblast treba izdvojiti:

- ✓ Uredba o bližem sadržaju akta o bezbednosti informaciono-komunikacionih sistema od posebnog značaja, načinu provere i sadržaju izveštaja o proveri bezbednosti informaciono-komunikacionih sistema od posebnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016);
- ✓ Uredba o bližem uređenju mera zaštite informaciono-komunikacionih sistema od posebnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016);
- ✓ Uredba o utvrđivanju Liste poslova u oblastima u kojima se obavljaju delatnosti od opšteg interesa i u kojima se koriste informaciono-komunikacioni sistemi od posebnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 94/2016);
- ✓ Pravilnik o bližim uslovima za upis u Evidenciju posebnih centara za prevenciju bezbednosnih rizika u informaciono-komunikacionim sistemima („Sl. glasnik RS, br. 12/2017);
- ✓ Uredba o uslovima za pružanje kvalifikovanih usluga od poverenja ("Sl. glasnik RS", br. 37/2018);
- ✓ Uredba o bližem uređenju uslova koje moraju da ispune šeme elektronske identifikacije za određene nivoe pouzdanosti ("Sl. glasnik RS", broj 60/2018);
- ✓ Uredba o uslovima za pripremu dokumenta za pouzdano elektronsko čuvanje i formatima dokumenta koji su pogodni za dugotrajno čuvanje ("Sl. glasnik RS", broj 86/2018);
- ✓ Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju kvalifikovani elektronski sertifikati ("Sl. glasnik RS", broj 34/2018);
- ✓ Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava kvalifikovano sredstvo za kreiranje elektronskog potpisa odnosno pečata i uslovima koje mora da ispunjava imenovano telo ("Sl. glasnik RS", broj 34/2018, 3/2020, 87/2020 i 64/2021);
- ✓ Pravilnik o Registru pružalaca kvalifikovanih usluga od poverenja ("Sl. glasnik RS", broj 31/2018);
- ✓ Pravilnik o Registru kvalifikovanih sredstava za kreiranje elektronskih potpisa i elektronskih pečata ("Sl. glasnik RS", br. 31/2018 i 64/2021);
- ✓ Pravilnik o Registru pružalaca usluga elektronske identifikacije i šeme elektronske identifikacije ("Sl. glasnik RS", br. 67/2018);

- ✓ Pravilnik o izgledu, sastavu, veličini i dizajnu znaka pouzdanosti za kvalifikovane usluge od poverenja ("Sl. glasnik RS", broj 88/2018) i dr.
- Prikupljanje informacija o sprovedenim javnim nabavkama i izbor relevantnih javnih nabavki koje će biti obuhvaćene detaljnom analizom. Sproveden je pregled odabranih predmeta nabavki uz analizu stanja tokom primene starog, ali i novog Zakona o javnim nabavkama.
- Prikupljanje informacija i stavova od relevantnih institucija i partnera. Intervjui i konsultacije su obavljene sa 5 IKT firmi i predstavnicima 3 lokalne samouprave.
- Analize i obrada podataka i priprema izveštaja.

Informacije su prikupljene analizom 6 predmeta javnih nabavki odnosno 107 postupaka sprovedenih od strane različitih kategorija naručilaca iz javnog sektora. Ovakvim pristupom osiguran je dobar nivo reprezentativnosti. Primenjeni pristup i analizirani uzorak su definisani imajući u vidu raznovrsnost usluga koje se odnose na programiranje i razvoj softvera (usluge pod šiframa od 72000000-5 do 72268000-1 prema klasifikaciji u Opštem rečniku javnih nabavki).

Kao relevantan period za navedene elemente, uzet je period od prethodne dve godine, odnosno dostupni podaci koji se odnose na period avgust 2019. - avgust 2021. godine. Korišćeni su isključivo podaci i pokazatelji objavljeni na Portalu javnih nabavki.

Polazeći od navedenog, utvrđivani su elementi koji se odnose na podatke o:

- broju i vrednosti zaključenih ugovora,
- obimu i strukturi predmeta nabavki,
- strukturi naručioca,
- strukturi primenjivanih postupaka javnih nabavki,
- efikasnosti i indeksu konkurentnosti,
- primeni kriterijuma za dodelu ugovora
- primeni kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta
- utvrđenim nepravilnostima,
- postupku zaštite prava i prekršajima.

Na osnovu izvedenih zaključaka date su preporuke za unapređenje pravnog okvira i sprovođenja postupaka.

Analiza pravnog okvira

Ključni nalazi

- **Velika upotreba pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva za javne nabavke IT proizvoda i usluga** - U slučajevima javnih nabavki koje se odnose na IT proizvode i usluge primetna je česta primena pregovaračkog postupka i to najčešće bez objavljivanja javnog poziva i u mnogo manjem broju slučajeva sa objavljivanjem javnog poziva. Iako postoji zakonsko opravdanje - zaštita ekskluzivnih prava i intelektualne svojine (član 61. stav 1. Zakona o javnim nabavkama) može se zaključiti da masovna primena pregovaračkog postupka dovodi do ozbiljnog ograničenja konkurencije. Preporuka je da se dodatnim aktima bliže i detaljnije uredi primena pregovaračkog postupka u slučaju nabavke IT usluga i proizvoda.
- **Nije propisana obavezna primena drugih kriterijuma osim cene za dodelu ugovora** - Iako Zakon o javnim nabavkama ne propisuje obaveznu primenu određenih kriterijuma za izbor najpovoljnijeg ponuđača i slobodu izbora daje naručiocima, najčešće primenjivani kriterijum za izbor najpovoljnijeg ponuđača je samo cena, dok se primena kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude svodi na retke slučajeve. Opravdanje za ovakvu situaciju se nalazi u nepoznavanju relevantnih kriterijuma koji bi se mogli promeniti u slučajevima nabavki usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera i u kompleksnosti primene sistema bodovanja za izbor najpovoljnije ponude. Preporuka je da se izrade dodatna uputstva za primenu kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude za nabavku IT usluga i proizvoda i da se uzmu u obzir preporuke EU za javne nabavke IT usluga i proizvoda¹.
- **Dodatni uslovi za učestvovanje u postupku javne nabavke predstavljaju sredstvo kojim se obezbeđuje ili ograničava konkurencija** - Zakon o javnim nabavkama daje mogućnost primene velikog broja kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta i objašnjenja kako se dokazuje ispunjenost ovih kriterijuma. Ovi kriterijumi su eliminatorni i mogu uticati na smanjenje konkurencije ili otvaranje prostora za manipulacije. U analizama predmeta javnih nabavki se primećuje nekonzistentna primena ovih kriterijuma od veoma uopštenih do kriterijuma koji su veoma zahtevni za ispunjavanje i mogu govoriti u prilog ograničenja konkurencije. Rešenje ovakve situacije je jasno definisati preporuke za primenu kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude i uspostaviti balans sa kriterijumima za izbor privrednog subjekta na način da se omogući što veća konkurencija.
- **Odsustvo uputstva za pravilnu primenu Opšteg rečnika nabavke** - Primena Opšteg rečnika javnih nabavki i CPV kodova definisanih ovim aktom je veoma problematična iz perspektiva nabavki IT usluga iako su nabavke veoma detaljno razvrstane ovim dokumentom. U velikom broju slučajeva opis javne nabavke i tehnička specifikacija ne korepondiraju prema CPV kodu i opisu iz Opšteg rečnika javnih nabavki. Razlog ovakvoj situaciji su nedovoljni stručni kapaciteti službenika za

¹ [Guide for the procurement of standards-based ICT — Elements of Good Practice](#),

javne nabavke odnosno nepoznavanje tehnologije IT usluga, i problemi u komunikaciji sa IT službama u fazi pripreme javnih nabavki. Ovo za efekat ima otežano pretraživanje javnih nabavki, pa samim tim utiče i na smanjenje konkurencije. Preporuka je da se pripremi neki vid uputstva ili vodiča za primenu Opšteg rečnika javnih nabavki u javnim nabavkama IT usluga i dobara.

- **Novi postupak javne nabavke – partnerstvo za inovacije** - Značajna novina u Zakonu o javnim nabavkama predstavlja partnerstvo za inovacije. Ovaj postupak se može sprovesti u slučaju potrebe za inovativnim dobrima, uslugama ili radovima. Partnerstvo za inovacije je veoma koristan instrument u slučaju nabavke IT usluga i dobara, ali do sada u praksi nije primenjivano. Ono što je važno napomenuti je da je u slučaju primene postupka partnerstvo za inovacije jedino moguća primena kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude odnosno primena kriterijuma odnosa cene i kvaliteta. Preporuka se odnosi na upoznavanje učesnika u javnim nabavkama sa ovim instrumentom javnih nabavki, pilotiranje ovog instrumenta sa zainteresovanom institucijom javnog sektora i razradu kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude.
- **Odsustvo primene odgovarajućih propisa za oblast IT-ja** - Pored opšteg pravnog okvira kojim se uređuju javne nabavke, u nabavkama IT usluga i dobara je očekivano i poštovanje pravnog okvira kojim se uređuje primena IT tehnologija u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i javnom sektoru uopšte. U analiziranim javnim nabavkama, konkretno u tehničkim specifikacijama, u veoma malom broju predmeta su navedeni ovi pravni okviri kao osnova za usluge i proizvode koji su predmet nabavke.
- **Neusklađenost propisa za IT sa preporukama EU za sprečavanje konkurencije** - Analizom je utvrđeno da pravni okvir koji se odnosi na primenu IT tehnologija u Srbiji nije u potpunosti usklađen sa preporukama EU koje se odnose na sprečavanje konkurencije odnosno sprečavanje nabavki od jednog isključivog ponuđača. Deo koji je usklađen se odnosi na primenu tehničkih standarda interoperabilnosti. U javnim nabavkama je potrebna adekvatna primena Liste standarda interoperabilnosti koju je izradila Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade RS.
- **Odsustvo uputstva za adekvatnu primenu tehničkih standarda u IT** - Preporuka je da se kroz obuke i izrade vodiča i uputstava za javne nabavke IT usluga i dobara unapredi poznavanje i adekvatna primena tehničkih standarda kako bi se izbegla zloupotreba ili nepravilna upotreba. Dalje, potrebno je ugraditi elemente za sprečavanja konkurencije i vezivanja za jednog ponuđača u smislu zajedničkih javnih nabavki, deljenja informacija o nabavljenim IT rešenjima, itd. u pravne okvire.

Pregled pravnog okvira kojim se uređuju javne nabavke

Narodna skupština Republike Srbije na sednici održanoj 23. decembra 2019. godine usvojila je novi Zakon o javnim nabavkama, a isti je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broj 91/2019 od 24. decembra 2019. godine. Zakon je stupio na snagu 1. januara

2020. godine, a primenjuje se, u najvećem delu, od 1. jula 2020. godine. Upravo je ovaj propis okosnica zakonskog okvira za oblast javnih nabavki u Republici Srbiji.

Zakonom o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019) na opšti način uređuju se pravila postupaka javnih nabavki koje se sprovode u Republici Srbiji. Za sprovođenje postupka javne nabavke sledeće oblasti se izdvajaju kao važne kako bi se stekla celokupna i objektivna ocena stanja javnih nabavki usluga programiranja i razvoja softvera. Pošlo se od kompletnog postupka propisanog zakonom i identifikovane su manjkavosti u pojedinim fazama.

Faze koje su analizirane su:

➤ Plan javnih nabavki

U toku pripreme za sprovođenje postupka javne nabavke, kao uslov bez koga se ne može, stoji obaveza naručioca da donese godišnji plan javnih nabavki koji sadrži podatke o predmetu, procenjenu vrednost, vrstu postupka i okvirno vreme pokretanja postupka javne nabavke. Takav plan objavljuje se na Portalu javnih nabavki i na internet stranici naručioca u roku od deset dana od dana donošenja, što je važno, jer naručilac može da pokrene postupak javne nabavke samo ako je nabavka predviđena u godišnjem planu javnih nabavki. S tim u vezi, pre sprovođenja postupka javne nabavke naručilac može da sprovede istraživanje tržišta radi pripreme postupka javne nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtevima u vezi sa nabavkom. Izuzetno, kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati ili iz razloga hitnosti, naručilac može da pokrene postupak javne nabavke i ako nabavka nije predviđena u planu javnih nabavki (član 88. stav 7. Zakona o javnim nabavkama).

➤ Pokretanje postupka javne nabavke

Postupak svake javne nabavke počinje donošenjem odluke o sprovođenju postupka javne nabavke koja obavezno mora da sadrži podatke o predmetu javne nabavke, vrsti postupka i procenjenoj vrednosti javne nabavke ukupno i za svaku partiju posebno, kao i podatke o sastavu komisije za javnu nabavku, odnosno licu koje sprovodi postupak javne nabavke. Sam postupak javne nabavke smatra se pokrenutim slanjem na objavljivanje javnog poziva i drugih oglasa koji se koriste kao javni poziv. S tim u vezi, naručilac imenuje komisiju za javnu nabavku, čiji je sastav propisan Zakonom i koja se stara o zakonitosti sprovođenja postupka.

Zakon taksativno nabraja sve vrste oglasa o javnoj nabavci koje objavljuju naručioci, među kojima je posebno bitan javni poziv, koji je naručilac dužan da objavi u svim postupcima javne nabavke, osim u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva.

➤ Kriterijumi za izbor privrednog subjekta

Za fazu izbora učesnika i dodelu ugovora o javnoj nabavci svakako su bitne odredbe Zakona koje definišu kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta. Pored obaveznih kriterijuma, data je mogućnost upotrebe i dodatnih kriterijuma koji mogu da se odnose na ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, finansijski i ekonomski kapacitet, ali i tehnički i stručni kapacitet, što zavisi od predmeta konkretne javne nabavke. Pri tom, Zakon posebno ukazuje na značaj tehničkih i stručnih kapaciteta, koji podrazumevaju da privredni subjekt ima potrebne kadrovske i tehničke resurse i iskustvo potrebno za izvršenje ugovora o javnoj nabavci sa odgovarajućim nivoom kvaliteta, a naročito može da zahteva da privredni subjekt ima dovoljno iskustva u pogledu ranije izvršenih ugovora. Ovakva odredba Zakona podrazumeva i da, ako naručilac utvrdi da privredni subjekt ima sukobljene interese, odnosno interese koji mogu negativno da utiču na izvršenje ugovora o javnoj nabavci, može smatrati da privredni subjekt nema potreban stručni kapacitet. Primera radi, stručni kapacitet privrednog subjekta za izvršenje poslova pružanje usluga može da se ocenjuje u odnosu na njegove veštine, efikasnost, iskustvo i pouzdanost.

S tim u vezi, kada je u pitanju način dokazivanja ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, Zakonom je propisano da je naručilac dužan da u konkursnoj dokumentaciji navede potvrde, dokumenta, izjave i druge dokaze na osnovu kojih privredni subjekt dokazuje da ispunjava kriterijume za kvalitativni izbor. Za tehnički i stručni kapacitet kao dokaz mogu poslužiti, primera radi: spiskovi pruženih usluga tokom perioda od najviše tri poslednje godine pre isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno prijava, sa iznosima, datumima i nazivima korisnika; podaci o angažovanim tehničkim licima ili telima, bez obzira da li su direktno zaposleni ili pripadaju privrednom subjektu, a posebno u pogledu odgovornosti za kontrolu kvaliteta; obrazovne i stručne kvalifikacije pružaoca usluga; sertifikati zvaničnih institucija ili agencija za kontrolu kvaliteta čija je kompetentnost priznata, kojima se potvrđuje usaglašenost dobara sa jasno definisanim tehničkim specifikacijama ili standardima i sl.

➤ Kriterijumi za dodelu ugovora

Kada je u pitanju kriterijum za dodelu ugovora, novim Zakonom ekonomski najpovoljnijom smatra se ponuda koja se određuje na osnovu sledećih kriterijuma:

- cene ili
- troškova ili
- odnosa cene i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta.

Zakonom je propisano da se odnos cene i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta može ocenjivati na osnovu kriterijuma, uključujući kvalitativne, ekološke i/ili socijalne aspekte, povezane sa predmetom ugovora o javnoj nabavci, koji naročito mogu da obuhvate: kvalitet, uključujući tehničke odlike, estetske i funkcionalne karakteristike, dostupnost, rešenje za sve korisnike, socijalne, ekološke i inovativne karakteristike, trgovinu i uslove trgovine; organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja kome je povereno izvršenje ugovora, kada kvalitet osoblja može da ima značajan uticaj na nivo uspešnosti izvršenja ugovora ili uslugu nakon prodaje i tehničku pomoć, uslove isporuke, kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja. Pri tom, kriterijumi za dodelu ugovora moraju da

budu opisani i vrednovani, ne smeju da budu diskriminatorski, moraju da budu povezani sa predmetom ugovora o javnoj nabavci i moraju da omoguće efektivnu konkurenciju.

➤ **Stručna ocena ponude i donošenje odluke o dodeli ugovora**

U daljoj fazi sprovođenja postupka javne nabavke, nakon otvaranja ponuda, odnosno prijava, vrši se pregled, stručna ocena i rangiranje ponuda, odnosno prijava, na osnovu uslova i zahteva iz dokumentacije o nabavci i sačinjava izveštaj o postupku javne nabavke, posle čega komisija za javnu nabavku sastavlja izveštaj o postupku javne nabavke.

Naručilac donosi odluku o dodeli ugovora ako je u stručnoj oceni ponuda utvrđeno da su se stekli uslovi za dodelu ugovora, pri čemu odluka o dodeli ugovora mora da bude obrazložena i da sadrži naročito podatke iz izveštaja o postupku javne nabavke i uputstvo o pravnom sredstvu. Ovakvu odluku naručilac je dužan da objavi na Portalu javnih nabavki u roku od tri dana od dana donošenja.

U odnosu na ranije važeći Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br 124/2012, 14/2015 i 68/2015), novi Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019) donosi značajne izmene u sistemu javnih nabavki. Pre svega, novi Zakon uvodi nove pragove primene Zakona, pa tako dok su raniji limiti za primenu Zakona bili jedinstveni za sve vrste javnih nabavki i iznosili 500.000 dinara, novi Zakon uvodi nove pragove ispod kojih se Zakon ne primenjuje. Novim Zakonom uvodi se kategorija evropskih pragova, ali ona nije od značaja za utvrđivanje obaveze primene zakona, već za određena pravila u postupku. Pod evropskim pragovima podrazumevaju se vrednosni limiti, određeni u tri direktive EU koje se odnose na javne nabavke.

Takođe, novim Zakonom dodatno je razrađen i preciziran način dokazivanja kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta. S tim u vezi, izjava o ispunjenosti kriterijuma predstavlja formalnu izjavu privrednog subjekta da ispunjava sve tražene kriterijume i da nije u nekoj od situacija zbog koje se isključuje ili može da se isključi iz postupka javne nabavke i ona se dostavlja u ponudi ili zahtevu za učešće, a služi kao preliminarni dokaz umesto izvoda i potvrda koje izdaju nadležni organi.

Osim toga, novim Zakonom su definisani i novi kriterijumi za dodelu ugovora u postupku javne nabavke, pa se, u skladu sa odredbama zakona, ugovor dodeljuje ekonomski najpovoljnijoj ponudi na osnovu cene ili troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti (trošak životnog ciklusa) ili odnosa cena i kvaliteta odnosno troškova i kvaliteta.

Jedna od najznačajnijih novina koju donosi novi Zakon svakako je korišćenje i primena novog Portala javnih nabavki, preko koga se obavezno sprovodi podnošenje ponuda, otvaranje ponuda, komunikacija sa naručiocem u pogledu sa potrebnim izmenama i pojašnjenjima konkursne dokumentacije, a zahtev za zaštitu prava se može podneti i u elektronskoj formi.

Zakonom je uvedeno partnerstvo za inovacije kao novi postupak javne nabavke, a koga naručioci mogu da sprovode ako imaju potrebu za inovativnim dobrima, uslugom ili

radovima, u situaciji da se ona ne može realizovati nabavkom proizvoda, uslugama ili radovima koji su dostupni na tržištu.

Novim zakonskim rešenjima izvršeno je izjednačavanje postupaka javne nabavke sa obzirom na vrednost nabavke, a isti postupci javne nabavke primenjivaće se bez obzira na vrednost nabavke, s tim da se za nabavke većih vrednosti primenjuju duži rokovi za dostavljanje ponuda i prijava za učešće.

Novi Zakon, po prvi put u sistemu javnih nabavki u Republici Srbiji, precizno identifikuje sredstva obezbeđenja koja naručioci mogu zahtevati u konkursnoj dokumentaciji od privrednih subjekata. S tim u vezi, naručilac može da zahteva od privrednog subjekta da mu dostavi sredstvo obezbeđenja za ozbiljnost ponude, za ispunjenje ugovornih obaveza, za otklanjanje nedostataka u garantnom roku, od odgovornosti za prouzrokovanu štetu, ako je nastala u vezi sa obavljanjem određene delatnosti, kao i za povraćaj avansa.

Značajne su i novine u oblasti pravne zaštite, gde se sada razlikuju dva roka - jedan koji se odnosi na zahteve za zaštitu prava čijim podnošenjem se osporavaju radnje naručioca u vezi sa određivanjem vrste postupka, sadržinom javnog poziva i konkursnom dokumentacijom i drugi koji se odnosi na zahteve za zaštitu prava čijim podnošenjem se osporavaju radnje naručioca preduzete nakon isteka roka za podnošenje ponuda ili prijava, a koji se podnose nakon objavljivanja odluke naručioca na Portalu javnih nabavki, odnosno nakon prijema odluke u slučajevima kada objavljivanje na Portalu javnih nabavki nije propisano novim zakonom. Takođe, odredbama novog Zakona data je mogućnost ponuđaču kojem je dodeljen ugovor o javnoj nabavci da se izjasni o navodima sadržanim u podnetom zahtevu za zaštitu prava, proširena je aktivna legitimacija za podnošenje zahteva za zaštitu prava, a ponovo se uvodi i obavezno suspenzivno dejstvo podnetog zahteva za zaštitu prava na dalji tok postupka. Osim toga, propisano je da je prilikom podnošenja zahteva za zaštitu prava naručiocu podnosilac zahteva dužan da dostavi dokaz o uplati takse, a u suprotnom takav zahtev će se odbaciti rešenjem bez prethodnog pozivanja podnosioca zahteva da dopuni zahtev, a smanjen je i rok za pokretanje upravnog spora protiv odluke Republičke komisije sa 30 na 15 dana.

Međutim, iako po svom značaju najvažniji, Zakon o javnim nabavkama svakako nije i jedini pravni akt koji uređuje oblast javnih nabavki u Republici Srbiji. S tim u vezi, od velike važnosti su i podzakonski akti doneti u skladu sa ovlašćenjima iz važećeg Zakona o javnim nabavkama, od kojih su, sa aspekta ove analize, najznačajniji oni koje je donela Kancelarija za javne nabavke, kao posebna organizacija;

- Pravilnik o sadržini konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki ("Sl. glasnik RS", br. 21/2021);
- Pravilnik o postupku otvaranja ponuda ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020);
- Pravilnik o monitoringu nad primenom propisa o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020);
- Pravilnik o utvrđivanju opšteg rečnika nabavke ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020);
- Pravilnik o utvrđivanju sadržine standardnih obrazaca za objavljivanje oglasa o javnoj nabavci preko Portala javnih nabavki ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020);

- Pravilnik o postupku i uslovima za sticanje sertifikata za službenike za javne nabavke i vođenju Registra službenika za javne nabavke ("Sl. glasnik RS", br. 93/2020 i 21/2021).

Pregled pravnog okvira relevantanog za razvoj IT tehnologija u javnom sektoru

Kada je u pitanju zakonski i strateški okvir oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, njega čini set zakonskih i podzakonskih akata, ali i niz strateških dokumenata kao što su Strategija razvoja industrije informacionih tehnologija za period od 2017. do 2020 godine ("Sl. glasnik RS", br. 95/2016), Program razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji od 2020. do 2022. Godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje ("Sl. glasnik RS", br. 85/2020) i Strategija pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027.godine ("Sl. glasnik RS", br. 21/2020). Pored ovoga najvažniji zakonski propisi za oblast informaciono-komunikacionih tehnologija su: Zakon o elektronskoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 27/2018), Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju ("Sl. glasnik RS", br. 94/2017 i 52/2021), Zakon o informacionoj bezbednosti ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016, 94/2017 i 77/2019), Zakon o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka ("Sl. glasnik RS", br. 27/2018).

Iako strategije kojima se bliže planira razvoj i primena informacionih tehnologija na prvi pogled ne sadrže bitne odrednice koje bi imale značaja za javne nabavke, važno je biti upoznat sa ovim dokumentima i koristiti ih prilikom planiranja ili pripreme plana javnih nabavki. Segment u kojem nacionalni strateški dokumenti imaju uticaj na sistem javnih nabavki u IT sektoru ogleda se u činjenici da se nazire arhitektura sistema, neke bitne odlike (poput interoperabilnosti), već se navode ovim dokumentima i neki tehnički standardi, uvode se standardni formati za komunikacije sa građanima, skladištenje podataka, bezbednost podataka. Sve ove informacije su važne jer se mogu koristiti u pripremi javnih nabavki ili mogu poslužiti u izradi pojedinačnih IKT strategija institucija i organizacija javnog sektora. Izrada pojedinačnih strategija institucija i organizacija kao i njihova međusobna koordinacija i koordinacija sa nacionalnim strateškim okvirom predstavlja jedan od prioriteta u EU Vodiču za nabavku IKT usluga i dobara zasnovanih na standardima.

Strategija razvoja industrije informacionih tehnologija za period od 2017. do 2020. godine je dokument u kom su određeni strateški prioriteti u ovoj oblasti koji podrazumevaju: razvoj uspešnih preduzeća i proizvoda u oblasti informacionih tehnologija, unapređivanje administrativnog okruženja pogodnog za razvoj IT industrije, jačanje kadrovskih potencijala i modernizacija poslovanja u svim privrednim granama upotrebom IT.

Programom razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje planirane su mere javnih politika, vodeći računa da se obezbedi usklađenost tog dokumenta sa ciljevima razvoja javne uprave, postavljenim Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji, kao i kontinuitet u sprovođenju mera za razvoj elektronske uprave, definisanih Strategijom razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji. Posebni ciljevi definisani Programom su: razvoj infrastrukture u elektronskoj upravi i obezbeđivanje interoperabilnosti; unapređenje pravne sigurnosti u

korišćenju elektronske uprave; povećanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi kroz unapređenje korisničkih servisa; otvaranje podataka u javnoj upravi.

Opšta vizija iz Strategije pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027.godine podrazumeva da do 2027.godine srpska ekonomija u velikoj meri bude zasnovana na ekonomiji zasnovanoj na znanju i inovacijama, kako bi proizvodni i logistički procesi bili efikasniji i kako bi se ostvarila veća primena informacionih i komunikacionih tehnologija u inteligentne aplikacije u industriji.

Zakonom o elektronskoj upravi uređuju se obavljanje poslova uprave državnih organa i organizacija, organa i organizacija pokrajinske autonomije, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, ustanova, javnih preduzeća, posebnih organa preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravnih i fizičkih lica kojima su poverena javna ovlašćenja upotrebom informaciono-komunikacionih tehnologija, odnosno uslovi za uspostavljanje, održavanje i korišćenje interoperabilnih informaciono-komunikacionih tehnologija organa, odnosno elektronske uprave. Zakonom je propisana dužnost navedenih organa da poslove elektronske uprave obavlja preko Jedinstvene informaciono-komunikacione mreže elektronske uprave ili na drugi bezbedan način, u skladu sa propisima kojima se uređuje pitanje informacione bezbednosti. Kada je u pitanju izrada softverskog rešenja, zakonom je propisano da je organ dužan da izradi softversko rešenje koje omogućava korišćenje usluga elektronske uprave, u skladu sa propisima kojima se uređuju elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju i zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Takvo softversko rešenje trebalo bi da obezbedi upravljanje, pouzdano čuvanje i zaštitu elektronskih dokumenata, odnosno trajno čuvanje i zaštitu elektronskih dokumenata koji predstavljaju arhivsku građu, u skladu sa zakonom. U skladu sa tim, organ je dužan da pri dizajniranju, izradi, održavanju i ažuriranju softverskog rešenja poštuje standarde pristupačnosti, kako bi usluge elektronske uprave bile dostupne svima, a naročito osobama sa invaliditetom.

Elektronski dokument, elektronska identifikacija i usluge od poverenja u elektronskom poslovanju predmet su uređivanja Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju. Zakon pod elektronskim poslovanjem podrazumeva upotrebu podataka u elektronskom obliku, sredstava elektronske komunikacije i elektronske obrade podataka u obavljanju poslova fizičkih i pravnih lica. U skladu sa odredbama zakona, elektronski dokument je skup podataka sastavljen od slova, brojeva, simbola, grafičkih, zvučnih i video materijala, u elektronskom obliku, dok je elektronska identifikacija definisana kao postupak korišćenja ličnih identifikacionih podataka u elektronskom obliku koji jednoznačno određuju pravno lice, fizičko lice ili fizičko lice u svojstvu registrovanog subjekta.

Zakonom o informacionoj bezbednosti uređuju se mere zaštite od bezbednosnih rizika u informaciono-komunikacionim sistemima, odgovornosti pravnih lica prilikom upravljanja i korišćenja informaciono-komunikacionih sistema i određuju se nadležni organi za sprovođenje mera zaštite, koordinaciju između činilaca zaštite i praćenje pravilne primene propisanih mera zaštite. Ovim zakonom propisano je da je informaciono-komunikacioni sistem (IKT sistem) određen kao tehnološko-organizaciona celina koja obuhvata:

elektronske komunikacione mreže, uređaje ili grupe međusobno povezanih uređaja, takvih da se u okviru uređaja, odnosno u okviru barem jednog iz grupe uređaja, vrši automatska obrada podataka korišćenjem računarskog programa; podatke koji se vode, čuvaju, obrađuju, pretražuju ili prenose pomoću mreže, odnosno uređaja, a u svrhu njihovog rada, upotrebe, zaštite ili održavanja ; organizacionu strukturu putem koje se upravlja IKT sistemom; sve tipove sistemskog i aplikativnog softvera i softverske razvojne alate. U smislu odredbi ovog zakona, informaciona bezbednost predstavlja skup mera koje omogućavaju da podaci kojima se rukuje putem IKT sistema budu zaštićeni od neovlašćenog pristupa, kao i da se zaštiti integritet, raspoloživost, autentičnost i neporecivost tih podataka, da bi taj sistem funkcionisao kako je predviđeno, kada je predviđeno i pod kontrolom ovlašćenih lica.

Uspostavljanje i održavanje nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka u Republici Srbiji predmet su uređenja posebnog Zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka, s tim što se pod pojmom geoprostornih podataka, tj. geopodataka podrazumevaju podaci sa direktnom ili indirektnom vezom sa određenom lokacijom ili geografskom oblašću. Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka obuhvata metapodatke, skupove i servise geoprostornih podataka, mrežne servise i tehnologije, sporazume o deljenju, pristupu i korišćenju geoprostornih podataka, kao i mehanizme koordinacije i praćenja, procese i postupke koji su ustanovljeni, a kojima se upravlja i koji se stavljaju na raspolaganje, u skladu sa zakonom.

EU okviri relevantni za nabavke IT usluga i dobara

Smernice relevantne za nabavku IT usluga i dobara su zasnovane na Strategiji Evropske komisije za digitalno jedinstveno tržište koja prepoznaje da digitalne tehnologije imaju veliki potencijal da pomognu javnim administracijama da pružaju bolje usluge sa racionalnijim i manjim resursima (finansijskim, ljudskim, materijalnim, itd). Iz ove Strategije je proizašao čitav niz dokumenata u formi uredbi, vodiča i uputstava kojima se daju preporuke za planiranje, sprovođenje i izvršenje javnih nabavki. Relevantna dokumenta su:

- Uredba (EU) Br. 1025/2012 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. 10. 2012. o evropskoj standardizaciji²;
- Okvir za deljenje i ponovljeno korišćenje IT rešenja³;
- Protiv zaključavanja: izgradnja otvorenih IKT sistema boljim korišćenjem standarda u javnim nabavkama, COM (2013.)⁴;
- Vodič za javne nabavke IKT standarda – Elementi dobre prakse,(2013)⁵;
- Smernice za javnu nabavku IKT dobara i usluga – pregled prakse javnih nabavki (2012.)⁶;

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012R1025>

³ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/custom-page/attachment/2017-10/sharing_and_reuse_of_it_solutions_framework_final.pdf

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0455&from=EN>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013SC0224>

- Uputstvo o javnoj nabavci open source softvera (2010.)⁷;
- "Deljenje i ponovno korišćenje" klauzula za ugovore, ugovorne klauzule za nabavku usluga⁸;
- Zlatna knjiga dobre prakse e-nabavki (2013.)⁹

Za ovu analizu je relevantno da sve smernice i dokumenta za cilj imaju povećanje transparentnosti i konkurencije u javnim nabavkama kako bi se smanjio koruptivni okvir.

Iz perspektive kriterijuma koje treba primeniti u izboru najpovoljnije ponude, a koji su specifični za IT usluge i dobra preporučuje se set kriterijuma definisanih kao kriterijumi za procenu mogućnosti ponovljenog korišćenja (re-usability). Ovi kriterijumi su sumarno prikazani u tabeli:

Kriterijum	Opis kriterijuma
Fleksibilnost arhitekture	Arhitektura dizajnirana za ponovnu upotrebu
Prekograničnost IT dobra ili usluge	Razvijen da se koristi preko granice, za razmenu informacija preko granice.
Zavisnosti	Moguća ponovna upotreba u drugim okruženjima, u druge svrhe; spisak potrebnih operativnih sistema, platformi i drugih tehnologija.
Mogućnost proširivanja/skalabilnost	Mogućnost proširivanja rešenja i nadogradnje.
Interoperabilnost	Korišćene semantičke i tehničke specifikacije.
Upravljanje pravima intelektualne svojine	Tip licence koja omogućava ponovno korišćenje.
Jezik	Dokumentacija na više jezika, dizajn za internacionalizaciju.
Održavanje i podrška	Opis organizacije upravljanja i procedure održavanja, uključujući ispravke vezane za potrebe novih korisnika i evoluciju tehnologije.
Ponovna upotreba	Broj postojećih primera ponovnog korišćenja rešenja, reference gde je implementirano ponuđeno IT rešenje.
Prikladnost	Spisak dokumentacije potrebne za procenu da li rešenje odgovara: opšti opis (relevantne smernice EU, tipovi korisnika, cilj rešenja, domen), funkcionalni zahtevi, korišćenje predmeta, opis procesa

Ovi kriterijumi su integrisani u meri kojoj to dozvoljava naš zakonski okvir u predlog kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude.

⁶ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2015-03/guideline_on_procuring_it_solutions_-_v1_00.pdf

⁷ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/open-source-observatory-osor/document/guideline-public-procurement-open-source-software>

⁸ <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-03/Standard%20sharing%20and%20re-using%20clauses%20for%20contracts.pdf>

⁹ https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/59533/att_20120710ATT48617-2878964890796445625.pdf

Nabavke IT usluga u praksi

Javnu nabavku u širem smislu čine tri faze: planiranje, sam postupak javne nabavke (dodela ugovora o javnoj nabavci) i izvršenje ugovora o javnoj nabavci. U svakoj od tih faza mogu da se javne određene neregularnosti koje će biti predmet ove analize. Proces javne nabavke počinje identifikovanjem potrebe a okončava se sklapanjem ugovora ili čak sa istekom roka upotrebe predmeta javne nabavke. Ukoliko se sprovodi u skladu sa važećim zakonom, postupak javne nabavke poboljšava poslovanje naručioca celokupnog javnog sektora, s obzirom na to da je osnovni cilj Zakona o javnim nabavkama obezbeđivanje ekonomične upotrebe javnih sredstava, uzimajući u obzir namenu i predmet javne nabavke. Dobro planiranje kao i pravilno sprovedeni postupci javnih nabavki, mogu doprineti znatnoj uštedi sredstava na strani naručioca, a na strani ponuđača sa stvaranjem boljih uslova poslovanja.

U nastavku prikazujemo analizu uzorka 6 odabranih kategorija javnih nabavki u okviru kojih je analizirano 107 postupaka nabavki različitih organizacija javnog sektora,

I. Planiranje javnih nabavki

Značajan broj naručilaca kopira tehničke specifikacije softvera od određenog ponuđača ili nema kvalitetno izrađenu tehničku specifikaciju. Manjkavost tehničkih specifikacija ukazuje na to da nije sprovedeno adekvatno istraživanje tržišta.

Faza planiranja javnih nabavki podrazumeva više aktivnosti čiji rezultat treba da doprinese efikasnijem sprovođenju samog postupka i efikasnijem izvršenju ugovora.

U užem smislu, aktivnosti u fazi planiranja javne nabavke obuhvataju utvrđivanje potreba za javnom nabavkom, istraživanje tržišta, planiranje budžetski sredstava i integrisanje konkretne javne nabavke u plan javnih nabavki (priprema i donošenje plana javnih nabavki). Sve analizirane javne nabavke IT usluga su bile u okviru plana javnih nabavki, ali je na određene pomenute manjkavosti tehničkih specifikacija ukazano u toku obavljenih intervjuja. U širem smislu efikasno i dobro planiranje javnih nabavki usluga programiranja i izrade softvera zahteva nešto više radnji koje bi obuhvatale pripremu informacija koje bi poslužile za izradu tenderske dokumentacije za javnu nabavku. Ulazne informacije bi trebale biti proizvod ili konkluzija ili inputa dobijenih strane stručne službe za poslove informatike ili mogu biti rezultat konsultantskih usluga nabavljenih kroz neke druge javne nabavke. Ovim informacijama i podacima se sa jedne strane potvrđuje potreba za određenom nabavkom, a sa druge strane se obezbeđuju relevantne informacije ponuđačima potrebne za pripremu ponuda i procenu da li mogu da odgovore na zahteve predmetne javne nabavke. Ove informacije se integrišu u tehničku specifikaciju i obično su skraćena verzija ili izvod iz projekta informacionog sistema koji daje dovoljno podataka o arhitekturi, funkcionalnostima, upravljanju podacima, bazama podataka, broju i vrsti korisnika itd.

Kvalitet pribavljenih informacija direktno utiče na postupak javnih nabavki i stvaranje predulsova da se javi veći broj ponuđača i dodele ugovori najrelevantnijim ponuđačima.

II. Sprovođenje javnih nabavki

Primena Opšteg rečnika javnih nabavki

Naručioci u najvećem broju slučajeva ne koriste CPV kodove dovoljno precizno, tj. CPV kodovi ustvari ne odgovaraju u potpunosti predmetu nabavke.

Jedinstveni rečnik javne nabavke (CPV), predstavlja jedinstveni klasifikacioni sistem koji se primenjuje u postupku javne nabavke kojim se istovremeno obezbeđuje usklađenost sa drugim postojećim klasifikacijama, sa ciljem ujednačenja oznaka i opisa predmeta nabavke. To podrazumeva da se opšti rečnik nabavke obavezno mora primenjivati u svim segmentima nabavke, kao npr. naručilac je dužan da u oglasima o javnim nabavkama kod opisa predmeta nabavke koristi oznake iz CPV-a, ili pak kod donošenja godišnjeg plana javnih nabavki mora biti sadržan podatak o predmetu javne nabavke i CPV oznaku, itd. Pogrešnom primenom CPV kodova se onemogućava tačna pretraga potencijalnim ponuđačima i ograničava se konkurencija. Analizom je uočena pogrešna primena CPV kodova u 34% slučajeva. Moramo napomenuti da je ovaj procenat dobijen analizom 107 odabranih slučajeva koji obuhvata 6 predmeta javnih nabavki, kako je ranije navedeno.

CPV se sastoji od glavnog rečnika i dodatnog rečnika. CPV kodovi omogućuju identifikaciju nabavki u bilo kojoj zemlji Evropske unije bez potrebe za prevođenjem koje ponekad može da bude nedovoljno precizno. Jedinstveni rečnik nabavki, zasnovan je na hijerarhijskoj strukturi koja se sastoji od najviše osam cifara podeljenih u odeljke, grupe, klase i kategorije. Svaka od poslednje tri cifre u Glavnom rečniku je **tačnija etiketa** unutar svake kategorije. Deveta cifra Glavnog rečnika koristi se za proveru prethodnih cifara. Dodatni rečnik može da se koristi za proširenje opisa predmeta nabavke.

U okviru Opšteg rečnika javnih nabavki usluge koje se odnose na programiranje i razvoj softvera su usluge koje se navode pod šiframa 72000000-5 do 72268000-1.

Kao najrelevantnije za analizu odabrane su šifre:

- 72210000 - Usluge programiranja softverskih paket proizvoda
- 72212000 - Usluge programiranja aplikacijskog softvera
- 72260000 - Usluge povezane sa softverom
- 72261000 - Usluge softverske podrške
- 72267000 - Usluge održavanja i popravke softvera
- 72268000 - Usluge nabavke softvera

Broj i vrednost zaključenih ugovora

U dve trećine analiziranih postupaka procenjena i ugovorena vrednost su identične, što govori da je naručilac ili veoma dobro upoznat sa tržištem i tržišnim cenama ili je pripremio konkretan postupak oblikovan za određenog ponuđača.

U našem uzorku se zapaža da je kod dve trećine (58-66,6%) ugovorenih javnih nabavki razlika između procenjene i ugovorene vrednosti bila minimalna.

Od ukupnog broja analiziranih postupaka javnih nabavki, blizu jedne petine (18,7%) postupaka je ili obustavljeno (10,28%) ili nije bilo okončano (8,42%) u toku izrade izveštaja. Obustava postupka je sprovedena u 7 slučajeva gde nije pristigla nijedna ponuda a za 4 nije poznat razlog odustanka.

CPV	Broj analiziranih postupaka	Ukupan broj zaključenih ugovora	Ukupna ugovorena vrednost (bez PDV-a)	Prosečna ugovorena vrednost (bez PDV-a)
72210000 - Usluge programiranja softverskih paket proizvoda	20	17	790.869.000,76	46.521.705,93
72212000 - Usluge programiranja aplikacijskog softvera	10	8	119.909.570,00	14.988.696,25
72260000 - Usluge povezane sa softverom	29	26	1.759.776.262,67	67.683.702,41
72261000 - Usluge softverske podrške	9	6	196.821.996,00	32.803.666,00
72267000 - Usluge održavanja i popravke softvera	25	20	128.406.471,96	6.420.323,60
72268000 - Usluge nabavke softvera	14	10	99.064.715,70	9.906.471,57
UKUPNO	107	87	3.094.848.017,09	178.324.565,76

Činjenica da u dve trećine postupaka gotovo da nema razlike između procenjene i ugovorene cene može da govori o sledećim situacijama: naručiocima veoma dobro procenjuju vrednost postupaka koje sprovode, i pokazuju znanje o tržištu i predmetima/uslugama koje nabavljaju; postoje uobičajene jedinične cene dobara, usluga ili radova, koje su poznate naručiocu, i u odnosu na koje ne postoje uslovi za davanje tržišno opravdanih popusta ili između naručilaca i ponuđača postoji nedozvoljena komunikacija u fazi pripreme nabavki. Nalazi ove vrste treba da podstaknu institucije koje vrše nadzor nad javnim nabavkama i same naručioce da ispituju postojeću praksu i mogućnosti da se ona unapredi radi stvaranja veće konkurencije.

Značajan je i nalaz da za većinu analiziranih javnih nabavki nema objavljenih ugovora sa naručiocima kao ni podataka da li je bilo povećanja ili obima usluga, a time i promena odnosno povećanja vrednosti nabavljenih usluga.

Obim i struktura predmeta nabavki

Na osnovu analiziranih podataka uzimajući u obzir vrstu predmeta javnih nabavki, najzastupljenije su usluge održavanja i popravke softvera sa 21%, kao i usluge povezane sa softverom sa 15%.

CPV	Predmet	broj	Procena vrednost nabavki	% učešća predmeta nabavke u ukupnom broju posmatranih slučajeva
72210000 - Usluge programiranja softverskih paket proizvoda	dobra	7	781.163.333,33	6,54
	usluge	13	23.902.666,34	12,15
72212000 - Usluge programiranja aplikacijskog softvera	dobra	7	49.342.500,00	6,54
	usluge	3	27.000.000,00	2,80
72260000 - Usluge povezane sa softverom	dobra	11	181.999.660,00	10,28
	usluge	16	185.874.164,00	14,96
72261000 - Usluge softverske podrške	dobra	0	0,00	0
	usluge	11	199.552.363,21	10,28
72267000 - Usluge održavanja i popravke softvera	dobra	2	800.000,00	1,87
	usluge	23	25.300.282,00	21,50
72268000 - Usluge nabavke softvera	dobra	8	4.095.000,00	7,47
	usluge	6	86.306.333,33	5,61
UKUPNO		107	1.565.336.302,21	100

Kod ovog pokazatelja treba uzeti u obzir rizik nepreciznosti koji nastaje po osnovu toga što naručioci koji unose podatke neretko netačno označe predmet, posebno u slučajevima kada su nabavke mešovite što stvara dilemu kod naručioca u pogledu evidentiranja (neadekvatna primena CPV-a iz Opšteg rečnika javnih nabavki). Kada su u pitanju IT usluge i dobra, ovo je česta greška koja ne govori u prilog koruptivnog ponašanja već stručnog nepoznavanja primene IT tehnologija u javnom sektoru od strane službenika za javne nabavke.

Struktura naručioca

Najveću potrebu za uslugama iz IT sektora si imala pravna lica osnovana u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, ministarstva i državni organi i organi autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, što je potvrđeno brojem zaključenih ugovora.

VRSTA JAVNOG NARUČIOCA	BROJ ZAKLJUČENIH UGOVORA PO PREDMETU JN					
	72210000 Usluge programiranja softverskih paket proizvoda	72212000 Usluge programiranja aplikacijskog softvera	72260000 Usluge povezane sa softverom	72261000 Usluge softverske podrške	72267000 Usluge održavanja i popravke softvera	72268000 Usluge nabavke softvera
Ministarstvo ili drugi državni organi, uključujući njihove područne ili lokalne jedinice	5	5	7	7	6	3
Organi autonomne pokrajine ili organi jedinice lokalne samouprave	2	5	2	3	1	4
Pravna lica osnovana u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu	11	0	3	0	9	3
Javna agencija/ kancelarija	0	0	13	0	0	0
Pokrajinska ili lokalna agencija/kancelarija	0	0	0	0	0	0
Drugo	2	0	2	0	7	4
Sektorski naručilac	0	0	0	1	2	0

Navedene institucije trebalo bi targetirati kao ključne učesnike u aktivnostima koji se odnose na izgradnju kapaciteta jer će se i u narednom periodu povećavati potrebe naručilaca za nabavku IT rešenja. Ovo je očekivano i zbog samog razvoja e-Uprave, a podizanje kapaciteta bi pomoglo u otklanjanju jednog broja uočenih problema, kao što su postavljanje odgovarajuće tehničke specifikacije i slično.

Kada je reč o različitim kategorijama naručilaca, po broju (ali i vrednosti) javnih nabavki kao najznačajnija kategorija naručilaca se izdvajaju ministarstva i drugi državni organi (finansija, pravde i zdravstva), zatim pravna lica osnovana u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu i organi jedinice lokalne samouprave. Ove tri kategorije naručilaca tokom posmatrane dve godine učestvovala sa 71% u ukupnom broju analiziranih javnih nabavki.

Struktura primenjenih postupaka javnih nabavki

Iako je otvoreni postupak najviše primenjivan za nabavku IT usluga sa 80,9%, upotreba pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva je imalo učešće od 15,7%. Ovo pokazuje da u prethodnom otvorenom postupku naručilac nije dobio nijednu ponudu ili su pristigle ponude bile neodgovarajuće, kao i da konkretnu nabavku može da izvrši samo jedan ponuđač ili zbog isključivih prava i na osnovu procene naručioca.

Podaci koji se ovde koriste jesu podaci o najčešće primenjivanim postupcima javnih nabavki, posmatrani pre svega u odnosu na vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama, odnosno da li su se radi zaključenja ugovora o javnoj nabavci (i u kojoj meri) koristili oni postupci javnih nabavki koji su načelno otvoreni prema svim zainteresovanim subjektima na tržištu, koji omogućavaju ravnopravan pristup postupku, informacijama i stimulišu konkurenciju, ili je reč o postupcima javnih nabavki u kojima postoje ograničenja koja se tiču pristupa postupku javne nabavke, te samim tim negativno utiču na pitanje konkurencije i jednakosti ponuđača.

Otvoreni postupak je u potpunosti transparentan i to od objavljivanja poziva za podnošenje ponuda do obaveštenja o zaključenju ugovora. U toku ovog postupka sva zainteresovana lica mogu naručiocu da postavljaju pitanja u vezi javne nabavke, a naručilac je dužan da odgovori. Takođe, postoji obaveza da se sva pitanja i odgovori objave na Portalu javnih nabavki. Ukoliko postoji potreba, odnosno ako zainteresovana lica ukažu na nedostatke u dokumentaciji koju je naručilac objavio, sledeći korak je ispravka grešaka što se takođe postavlja na Portalu.

S druge strane, veliki problem predstavlja pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. U praksi se najčešće dešava da u otvorenom postupku naručilac ne dobije nijednu ponudu ili da oceni da su sve ponude neodgovarajuće i da u toj situaciji pribegne pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva. Druga (u našem slučaju najčešća) situacija je kada se naručilac poziva na zaštitu isključivih prava i kada postoji procena da nabavku može izvršiti samo jedan ponuđač.

VRSTA POSTUPKA	UGOVORENA VREDNOST	%
Otvoreni postupak	2.918.585.219,00	80,90
Kvalifikacioni postupak	0	0
Restriktivni postupak	0	0
Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda	48.797.789,96	15,73
Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda	0	0
Konkurentni dijalog	54.350.000,00	1,12
Konkurs za dizajn	0	0
Javna nabavka male vrednosti	1.480.000,00	2,25
UKUPNO	3.023.213.008,96	100

Analizirajući zastupljenost javnih nabavki prema vrsti postupka i zaključenih ugovora u uzorku, uočava se da je najzastupljeniji je otvoreni postupak sa učešćem od 80,90%. Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva je zastupljen u uzorku sa 15,73%, dok su druga dva postupka (konkurentski dijalog i javna nabavka male vrednosti) u uzorku zastupljena sa ukupno tri nabavke. Gotovo polovinu ugovora, u smislu ukupne vrednosti zaključenih ugovora u pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, zaključili su naručiocima iz kategorije Ministarstva ili drugi državni organi, tako da je navedena kategorija i najinteresantnija sa stanovišta ispitivanja ispravnosti korišćenja ove vrste postupka, odnosno najrizičnija kategorija naručilaca zbog mogućih zloupotreba koje se mogu javiti u ovoj vrsti postupka.

Kroz intervjuje i sa naručiocima i sa ponuđačima dobijena je potvrda da se koriste pregovarački postupci bez objavljivanja kada god je to moguće.

Efektivnost i efikasnost sistema javnih nabavki

Prosečan broj dostavljenih ponuda (po javnoj nabavci) je bio 1,12%, dok je broj obustavljenih postupaka iznosio 10,28%. Ovo potvrđuje da postoji ozbiljno ograničenje konkurencije, a uz to predstavlja i potvrdu nalaza da se ne sprovodi istraživanje tržišta u fazi pripreme javne nabavke što dosta utiče na efektivnost i efikasnost nabavki IT usluga.

Za pitanje efikasnosti sistema javnih nabavki relevantno je pitanje učešća obustavljenih postupaka javnih nabavki u ukupnom broju sprovedenih postupaka, budući da se obustavljeni postupci moraju ponoviti, čime se gubi dodatno vreme da bi se izvršila nabavka potrebnih dobara, usluga ili radova.

VRSTA POSTUPKA	Broj obustavljenih postupaka
Otvoreni postupak	9
Kvalifikacioni postupak	0
Restriktivni postupak	0
Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda	2
Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda	0
Konkurentni dijalog	0
Konkurs za dizajn	0
Javna nabavka male vrednosti	0
UKUPNO	11

U većini slučajeva nije bilo izmena tenderske dokumentacije i javne nabavke su sprovedene u zakonom predviđenim rokovima.

Budući da u posmatranom uzorku nije reč o malom broju obustavljenih postupaka (10,28%), relevantni mogu biti i podaci koji se odnose na razloge obustave postupka. U posmatranom periodu obustavljeno je 11 postupaka javne nabavke od kojih je u 64% slučajeva do obustave je došlo jer nije pristigla nijedna ponuda, u 9% slučajeva jer je prestala potreba

naručioca za predmetnom nabavkom, a u 27% slučajeva nema podataka o razlozima obustavljanja. Na osnovu ovakvih brojki može se pretpostaviti da je do obustave postupka javne nabavke došlo iz razloga koji se u najvećem broju slučajeva povezuju sa time da konkursna dokumentacija nije pripremljena na jasan i precizan način, kako bi ponuđači bili u mogućnosti da podnesu prihvatljive ponude. Ovo takođe govori i o neodgovarajućem planiranju javnih nabavki kao i o nesprovođenju istraživanja tržišta.

Još jedan parametar koji je od značaja za ispitivanje efektivnosti sistema javnih nabavki, a koji je ključan za pitanje konkurentnosti, jeste *prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke*. Reč je o jednom od najvažnijih pokazatelja koji ukazuju na to da li je sistem dovoljno konkurentan da bi se mogle ostvariti prednosti tržišne konkurencije u pojedinačnom postupku javne nabavke, postići najpovoljnija cena, odnosno odnos „vrednosti za novac”, te efikasno i efektivno zadovoljiti potrebe kojima javne nabavke služe. Jedan od važnih pokazatelja intenziteta konkurencije u postupcima javnih nabavki je učešće ugovora za koje je pristigla samo jedna ponuda.

Ukoliko nema konkurencije, ni tržišne zakonitosti ne mogu na zadovoljavajući način delovati i postići željeni optimalni rezultat. Tada je javna nabavka u stvari samo kompleksna i naporna procedura, sa vrlo malim šansama da se na optimalan način ostvari princip „vrednosti za novac”, odnosno postaje suprotnost sopstvenim principima – formalizam i opterećenje, a bez zadovoljavajućeg rezultata. Veći broj pristiglih ponuda znači i veći broj opcija za naručioce, što vodi jednostavnijem ostvarivanju jednog od osnovnih ciljeva javnih nabavki a to je postizanje najveće vrednosti za uloženi novac.

VRSTA POSTUPKA	Prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru
Otvoreni postupak	1,12
Kvalifikacioni postupak	0
Restriktivni postupak	0
Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda	1
Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda	0
Konkurentni dijalog	1
Konkurs za dizajn	0
Javna nabavka male vrednosti	1

Podaci o analiziranim završenim postupcima javnih nabavki u kojima je pristigla samo jedna ponuda su i više nego zabrinjavajući. U posmatranom periodu, u čak 89,8% postupaka javnih nabavki pristigla je samo jedna ponuda, dok su u samo 10,2% postupaka javnih nabavki pristigle 2-3 ponude samo. Ukoliko se ovome još pridodaju postupci javnih nabavki koji su obustavljeni jer nije pristigla nijedna ponuda, može se sa visokim stepenom tačnosti zaključiti da u posmatranom periodu u okviru 90%–92% postupaka javne nabavke uopšte nije bilo konkurencije! Ovako visok procenat navodi na to da je u velikom broju postupaka javnih nabavki vrlo verovatno prisutno prilagođavanje uslova u konkursnoj dokumentaciji od strane naručioca, tako da može učestvovati samo jedan ponuđač.

Primena kriterijuma za dodelu ugovora

Po dostupnim podacima, može se zaključiti da je dominantan kriterijum za dodelu ugovora najniža cena (96,26%). Ovakav nalaz ne može se smatrati pozitivnim uzimajući u obzir specifičnosti IT usluga i dobara. Takođe, neuzimanje u obzir kvalitativnih aspekata predmeta nabavke i/ili celokupnih životnih troškova predmeta koji se nabavlja može rezultirati nepotrebnim troškovima i (novim) nepotrebnim nabavkama.

Kriterijum je merilo koje se koristi za vrednovanje, upoređivanje i ocenjivanje ponuda. Kriterijumi su kao i tehničke specifikacije i uslovi za učešće u postupku konstitutivni element konkursne dokumentacije. Selekcija ponuđača vrši se prema uslovima, pa tek onda selekcija ponude(a) prema kriterijumima. U postupku javne nabavke naručilac dodeljuje ugovor ekonomski najpovoljnijoj ponudi koju određuje na osnovu jednog od sledećih kriterijuma: 1) cene ili 2) troškova primenom pristupa troškovne efikasnosti (kao što je trošak životnog ciklusa) ili odnosa cene i kvaliteta, odnosno troška i kvaliteta koji se ocenjuje na osnovu kriterijuma, uključujući kvalitativne, ekološke i/ili socijalne aspekte, povezane sa predmetom ugovora o javnoj nabavci. Naručilac u konkursnoj dokumentaciji navodi, opisuje i vrednuje kriterijum i sve elemente kriterijuma koje namerava da primeni, a posebno navodi metodologiju za dodelu pondera za svaki element kriterijuma koja će omogućiti naknadnu objektivnu proveru ocenjivanja ponuda.

Kriterijum najniže cene prilikom dodele ugovora uzima u obzir samo element cene dok ostale troškove, kao što je na primer, trošak životnog ciklusa, zanemaruje, dok bi kriterijum *ekonomski najpovoljnije ponude*, po svojoj suštini, trebalo da uzima u obzir troškove celokupnog životnog ciklusa predmeta nabavke, dakle znatno realnije „koštanje” predmeta nabavke, kao i različite kvalitativne aspekte predmeta nabavke. Postizanje što veće „vrednosti za novac” predstavlja jedan od osnovnih ciljeva javnih nabavki i podrazumeva obezbeđivanje potrebnih količina predmeta nabavke adekvatnih karakteristika i kvaliteta, uz minimiziranje troškova. Vrednost za novac se postiže uz pomoć primene kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude tj. drugih kriterijuma osim cene.

U tom smislu, kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude podrazumeva mogućnost da se za ocenu ponuda, pored cene, uzmu u obzir i drugi parametri, kao što su bolje tehničke karakteristike predmeta nabavke, troškovi održavanja, energetska efikasnost, kvalitet angažovanih kadrova i dr. Naime, iako nabavka primenom kriterijuma najniže ponuđene cene stvara utisak izbora najpovoljnijih uslova ponude, često se u praksi pokaže da početno najjeftinija ponuda, tokom korišćenja predmeta nabavke, kada se uzmu u obzir svi troškovi korišćenja predmeta nabavke, kao što je održavanje, potrošni materijal, rezervni delovi, odlaganje i sl., na kraju bude znatno skuplja.

CPV	Predmet	Ukupan broj analiziranih	Kriterijum za dodelu ugovora		
			Cena/kvalitet	Trošak	Cena
72210000 - Usluge programiranja softverskih paket proizvoda	dobra	7	0	0	7
	usluge	13	2	0	11
72212000 - Usluge programiranja aplikacijskog softvera	dobra	7	1	0	6
	usluge	3	0	0	3
72260000 - Usluge povezane sa softverom	dobra	11	1	0	10
	usluge	16	0	0	16
72261000 - Usluge softverske podrške	dobra	0	0	0	0
	usluge	11	0	0	11
72267000 - Usluge održavanja i popravke softvera	dobra	2	0	0	2
	usluge	23	0	0	23
72268000 - Usluge nabavke softvera	dobra	8	0	0	8
	usluge	6	0	0	6
UKUPNO		107			

Postupci nabavke usluge programiranja softverskih paket proizvoda su kao glavni kriterijum za dodelu ugovora imali samo cenu usluge. Od obrađenih 20 postupaka, u samo dva slučaja kao kriterijum za dodelu ugovora se uzima i kriterijum kvaliteta, od kojih jedan ima adekvatno definisan ponder za kvalitet i detaljno razrađen na pojedinačne elemente (kvalitet softvera, rok implementacije i cena bez PDV-a). Treba istaći da je i u ovom konkretnom slučaju gde je ponder pravilno definisan, primljena samo jedna ponuda, pa potrebe za primenom pondera nije bilo. Kako je cena glavni kriterijum za dodelu ugovora ponuđačima, u slučaju gde se javilo dve ponude, razlog odbijanja jedne od njih je upravo to što je ponuđena veća cena.

U kategoriji obrađenih javnih nabavki usluga programiranja aplikacijskog softvera u 90% slučajeva kao jedini glavni kriterijum je zadata cena. Jedini slučaj kao kriterijum za dodelu ugovora uzima i kriterijum kvaliteta u vidu radno angažovanih stručnih lica te je definisani ponder 70/30. Takođe i u ovom slučaju je primljena samo jedna ponuda.

Postupci nabavke usluga povezane sa softverom kao glavni kriterijum za dodelu ugovora su imali samo cenu usluge. Od ukupno obrađenih 27 javnih nabavki, samo jedna nabavka (3,73%), po vrsti predmeta - dobra, pored cene kao kriterijum za dodelu ugovora uzima i kriterijum kvaliteta definisanog kao funkcionalnost u odnosu 80/20.

Kod nabavki usluga softverske podrške, u analiziranim predmetima jedini kriterijum za odabir najpovoljnije ponude je bila cena i samo u jednom slučaju je konkurisalo 2 ponuđača. Nije bilo slučajeva primene kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude.

Što se tiče nabavki usluga održavanja i popravke softvera, u svim slučajevima je primenjen samo kriterijum najniže cene, ali u analiziranim javnim nabavkama je evidentno veći broj predmeta koji imaju zahteve koji se odnose na tehničke i stručne kapacitete. Ovi zahtevi su definisani u okviru kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog lica i samim tim nisu dalje mogli da budu razrađeni kroz kriterijume za izbor ekonomski najpovoljnije ponude. U dva slučaja od analiziranih 25 predmeta su učestvovala 2 ponuđača.

Na kraju, kod nabavki usluga nabavke softvera, kao jedini kriterijum za odabir kompanije koja će zaključiti ugovor sa naručiocem bila je navedena cena. U skladu sa tim, ukoliko se desilo da na portal stigne više od jedne ponude, razlog odbijanja je bila upravo viša cena. U polovini slučajeva (7), pristizala je samo po jedna ponuda, a kroz dokumenta sa portala Javnih nabavki vidimo da ona ispunjava sve uslove i obično se ista i prihvata. Ni u jednom od četrnaest predmeta u okviru ove kategorije, nije definisan ponder, kao dodatno pojašnjenje kriterijuma kvaliteta.

Primena kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta

Kriterijumi za izbor privrednog subjekta se u velikoj meri nekonzistentno primenjuju pri čemu naručioci su definisali kriterijume za izbor privrednog subjekta tako da se ograničava konkurencija, kao i da pojedini kriterijumi ne odgovaraju samoj specifikaciji.

Elementi kriterijuma na osnovu kojih naručilac vrši izbor privrednog subjekta su:

- osnovi za isključenje (obavezni uslovi koje ponuđač mora da ispuni) i
- kriterijumi za izbor privrednog subjekta (odn. pravni, ekonomski, finansijski i tehnički podaci) koji u stvari predstavljaju dodatne uslove, a koji moraju da sadrže uputstvo kako se dokazuje ispunjenost tih kriterijuma. Dodatni uslovi moraju biti jasno definisani, opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski i moraju stajati u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.

Kao kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta u predmetima javnih nabavki za usluge programiranja softverskih paket proizvoda uzimani su sledeći:

- profesionalna delatnost,
- ekonomski i finansijski kapacitet,
- tehnički i stručni kapacitet.

Tehnički i stručni kapacitet je kvalitativni kriterijum koji je naveden u većini predmeta obrađenih u okviru ove kategorije (17 predmeta), dok se u znatno manjem broju javljaju kriterijumi profesionalne delatnosti (5 predmeta) i ekonomskog i finansijskog kapaciteta (3 predmeta).

Kada govorimo o profesionalnoj delatnosti, kao parametri se uglavnom uzimaju: broj ugovora zaključenih u okviru iste delatnosti u ograničenom vremenskom periodu, ovlašćenje proizvođača zahtevanih aplikacija, potvrde o izradi sličnih/istih proizvoda ili usluga u

naznačenom vremenskom periodu, broj godina poslovanja u zemlji, poznavanje određenih programskih jezika i alata.

Uvid u reference ponuđača u okviru ovog kriterijuma možemo smatrati opravdanim, jer ranije iskustvo i postignuti rezultati u sličnoj/istoj oblasti može biti jasan pokazatelj kvaliteta ponuđača. U slučajevima gde je kao kriterijum navedeno poznavanje određenih programskih jezika i alata, uglavnom je reč više o tehničkim kriterijumima koji se i ponavljaju u delu tehničkih i stručnih kapaciteta. Ovo može da ukazuje i na nedovoljno dobro definisane kvalitativne kriterijume u samom pozivu.

Kod ekonomskog i finansijskog kapaciteta u predmetima se uglavnom postavljaju finansijski pokazatelji kao što su da ponuđač nije poslovao sa gubitkom određeni broj godina, da je bio likvidan pre konkurisanja na poziv, tj. da nije iskazao gubitak ili bio u blokadi.

U okviru tehničkih i stručnih kapaciteta u većini slučajeva u dokumentaciji se definišu standardi i licence koje je neophodno da ponuđač ima, ali i broj zaposlenih lica koje moraju imati specifična znanja i veštine, a neretko i diplome i sertifikate dodeljene od strane navedenih provajdera. Osim standarda kao što su ISO sertifikati za kvalitet i bezbednost informacija, većina ovih kriterijuma zapravo ne garantuje i ne obezbeđuje kvalitet koji se može evaluirati ili izmeriti. Naime, svetski priznati standardi garantuju poznavanje i praćenje procedura i postupaka unutar preduzeća pa samim tim možemo zaključiti i da garantuju određeni kvalitet po utvrđenom standardu. Takođe, licenca kod zaposlenih garantuje da on poznaje navedene tehnologije i da je svoje znanje verifikovao kod nadležnog operatera/provajdera. Sa druge strane, tehnički kriterijum kao što je broj zaposlenih programera na određenoj poziciji naručiocu zapravo ne garantuje ništa posebno osim eventualno pretpostavke da posao može da se završi u određenom vremenskom periodu. Ovakav kriterijum i dalje ne garantuje kvalitet i kao takav ne može biti proverljiv, nije moguće da se izboduje ili kvantifikuje.

Broj godina iskustva i reference zaposlenih/ljudi angažovanih na projektu mogu se smatrati validnim kriterijumom i u nekim slučajevima u okviru ove kategorije se i navode kao kvalitativni kriterijum u tehničkom smislu.

Obuke korisnika ne stoje kao obavezan uslov u većini slučajeva, a to je možda kategorija kriterijuma koju bi trebalo ozbiljno unaprediti, kao deo podizanja kapaciteta lokalnih samouprava. Naravno, preduslov za ovo je dovoljan broj kvalifikovanog kadra u okviru uprave koji mogu proći specijalizovanu obuku.

Analizirajući tehničke kvalitativne kriterijume, može se uočiti da se neretko dešava da se u okviru njihovog opisa pred ponuđačima nađu kriterijumi koji ne odgovaraju samoj specifikaciji ili direktno ograničavaju konkurenciju. Tako se u okviru ove kategorije javljaju sledeći slučajevi:

- **Zahtev da je pružalac usluge već prethodno isporučio slične usluge najmanje dvema javnim ustanovama.** Na ovaj način se sprečava uvođenje novih firmi u proces javne nabavke. Zahtevati reference u smislu toga da ponuđač ima slična

iskustva ili iskustvo u određenoj oblasti je u redu, dok zahtev za specifičnim iskustvom u javnoj upravi ograničava konkurenciju.

- **Uslov da je ponuđač već učestvovao u procesu javne nabavke, ali u nekoj određenoj ukupnoj vrednosti (na primer više miliona RSD).** Ovaj uslov automatski ograničava ponuđače koji su ranije učestvovali u javnim nabavkama manjih vrednosti.
- **Pod kriterijumom koji se odnosi na neophodne kadrove često se navodi specifikacija u smislu broja ljudi i pozicija.** U ovom slučaju, u redu bi bilo navesti koja vrsta stručnjaka mora da bude angažovana/koja ekspertiza da bude dostupna, kao i zahtev da budu dostupne biografije ljudi sa neophodnim sertifikatima. Ipak, potpuno je nejasan uslov zašto moraju da budu već u stalnom radnom odnosu i šta se time obezbeđuje u pogledu kvaliteta.

Kao kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta kod nabavke usluga programiranja aplikacijskog softvera, najčešće je definisan tehnički i stručni kapacitet, dok su se ekonomski i finansijski kapacitet i kriterijum profesionalne delatnosti zahtevali samo u 2 slučaja (od ukupno 10 obrađenih iz ove grupe).

U ova dva slučaja u kojima su postavljeni kriterijumi profesionalne delatnosti, kao parametri se uglavnom navode upis u registar privrednih subjekata, sudski registar ili drugi odgovarajući registri. I kod ekonomskog i finansijskog kapaciteta u predmetima su uglavnom postavljeni finansijski pokazatelji kao što su ukupni prihodi ponuđača u prethodne 3 godine.

U okviru tehničkih i stručnih kapaciteta u većini slučajeva u dokumentaciji se definišu: broj ugovora zaključenih u okviru iste delatnosti u ograničenom vremenskom periodu, ovlašćenje proizvođača zahtevanih aplikacija, standardi i licence koje je neophodno da ponuđač ima ali i broj zaposlenih lica koje moraju imati specifična znanja i veštine, kao i tehnička sredstva i mere za obezbeđivanje kvaliteta. Uvid u reference ponuđača u okviru ovog kriterijuma možemo smatrati opravdanim, jer ranije iskustvo i postignuti rezultati u sličnoj/istoj oblasti može biti jasan pokazatelj kvaliteta ponuđača. Međutim, neretko se dešava da se zahteva da je potencijalni ponuđač usluge već prethodno isporučio slične usluge najmanje x javnim ustanovama, odnosno organima javne uprave što se može smatrati ograničavajućim zahtevom u smislu obezbeđivanja konkurencije odnosno uvođenja novih firmi u proces javne nabavke. Osim standarda kao što su ISO sertifikati za upravljanje kvalitetom i bezbednost informacija, većina ostalih zahtevanih standarda (konkretno zaštita životne sredine i bezbednost i zdravlje na radu) kao dodatni uslovi, zapravo se ne mogu dovesti u logičku vezu sa predmetom javne nabavke.

Zahtevani kriterijumi u pogledu obrazovne i stručne kvalifikacije često navode specifikaciju u smislu broja ljudi i pozicija. Postavljanje broja zaposlenih/radno angažovanih programera kao kriterijuma naručiocu zapravo ne garantuje kvalitet već samo pretpostavku da posao može da se završi u određenom vremenskom periodu. U ovom slučaju, validnim kriterijumom se može smatrati vrsta eksperata koja bi trebalo biti angažovana, kao i minimalan broj godina njihovog iskustva i predviđenih za izvršenje posla (pri čemu se kao

dokaz podnose reference/radne biografije predviđenih eksperata sa neophodnim sertifikatima).

U okviru kategorije 72260000 (Usluge povezane sa softverom), i posmatranih 27 javnih nabavki, uočava se da definisani kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta:

- profesionalna delatnost – 8 slučajeva
- ekonomski i finansijski kapacitet – 11 slučajeva
- tehnički i stručni kapacitet – 23 slučaja

Sva tri kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta su definisana u ukupno 5 slučajeva.

Postavljeni kriterijumi u okviru profesionalne delatnosti, uglavnom navode upis u registar privrednih subjekata, sudski registar ili drugi odgovarajući registar. Interesantan je slučaj nabavke koja za ovaj kriterijum ima definisan uslov da isporučilac (pored upisa u registar) ima sposobnost za obavljanje profesionalne delatnosti ne dajući opis koje su to konkretno "sposobnosti" koje isporučilac treba da poseduje, a i bez obzira što je ovaj uslov neodređen, svakako mu nije mesto u ovoj kategoriji kriterijuma. Drugi slučaj se odnosi na definisanje poslovnog kriterijuma u smislu posedovanja važećih akreditovanih standarda (za sistem upravljanja kvalitetom i za sistem upravljanja bezbednošću informacija). Iako su zahtevani standardi relevantni za kvalitativni izbor ponuđača, nije im mesto u ovoj kategoriji (naročito ako se uzme u obzir da u okviru ovog kriterijuma, propisan članom 114. stav 1. tačka 1. Zakona o javnim nabavkama), naručilac bira jedan ili oba kriterijuma i to: „Upis u registar“, propisan članom 115. stav 1. Zakona o javnim nabavkama i „Ovlašćenje, dozvola ili članstvo“, propisan članom 115. stav 2. Zakona o javnim nabavkama.

Definisani ekonomski i finansijski kapaciteti u predmetima su uglavnom obuhvatili: ukupan prihod u prethodne 3 godine, nepostojanje blokada tekućeg računa i da ponuđač nije bio nelikvidan poslednjih godinu dana.

Tehnički i stručni kapaciteti u većini slučajeva u dokumentaciji su definisani brojem ugovora zaključenih u okviru iste delatnosti u ograničenom vremenskom periodu, licence koje je neohodno da ponuđač ima ali i broj zaposlenih lica koje moraju imati specifična znanja, veštine i sertifikate, kao i tehnička sredstva i mere za obezbeđivanja kvaliteta. Uvid u reference ponuđača u okviru ovog kriterijuma možemo smatrati opravdanim, jer ranije iskustvo i postignuti rezultati u sličnoj/istoj oblasti može biti jasan pokazatelj kvaliteta ponuđača. Međutim, u gotovo svim posmatranim slučajevima u okviru ovog predmeta, zahteva se da je ponuđač već prethodno isporučio iste/slične usluge najmanje x javnim ustanovama, odnosno organima javne uprave što se može smatrati ograničavajućim zahtevom u smislu obezbeđivanja konkurencije odn. uvođenja novih firmi u proces javne nabavke. Zahtevani kriterijumi u pogledu obrazovne i stručne kvalifikacije svuda navode specifikaciju u smislu broja i vrste eksperata koja bi trebalo biti angažovana kao i minimalan broj godina njihovog iskustva, što se smatra validnim kriterijumom. Međutim, postavljanje (prevelikog) broja zaposlenih/radno angažovanih lica, pritom specificirajući i zvanja koja moraju da poseduju, kao kriterijum naručiocu zapravo ne garantuje kvalitet već više ukazuje

na tendenciju da se favorizuje određeni ponuđač. Interesan je jedan slučaj u kojem se pored svih mogućih obrazovnih i stručnih kvalifikacija od angažovanih lica zahteva i da tečno govore srpski jezik.

U 10% posmatranih slučajeva u ovom predmetu zahtevani su standardi osiguranja kvaliteta (ISO sertifikati za upravljanje kvalitetom i bezbednost informacija), pa samim tim možemo zaključiti i da garantuju određeni kvalitet po utvrđenom standardu.

U okviru kategorije 72261000 (Usluge povezane sa softverom), i posmatranih 11 predmeta javnih nabavki, uočava se da definisani kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta:

- profesionalna delatnost – 4 slučajeva
- ekonomski i finansijski kapacitet – 7 slučajeva
- tehnički i stručni kapacitet – 23 slučaja

Sva tri kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta su definisana u ukupno 3 slučaja.

Što se tiče kriterijuma koji se odnose na obavljanje profesionalne delatnosti, evidentirana su 4 predmeta za ovakvim zahtevom i u svim predmetima zahtev se isključivo odnosio na registraciju privrednog lica u APR-u.

U slučaju ekonomskih i finansijskih kapaciteta, zahtevi su se odnosili na minimalni ostvareni prihod u određenom finansijskom periodu i tražene vrednosti korespondiraju sa procenjenim vrednostima javnih nabavki. Ovi zahtevi su traženi u 4 predmetne javne nabavke. Dok je u 4 slučaja postavljen zahtev da pravno lice nije iskazalo gubitak ili bilo nelikvidno u određenom vremenskom periodu (3 godine).

Ispunjenost kriterijuma koji se odnose na tehnički i stručni kapaciteti u većini slučajeva u dokumentaciji su tražene reference o pruženim uslugama (6 predmeta javnih nabavki), zatim postojanje stručnog kadra je tražena u 5 javnih nabavki, dok su određeni sertifikati/licence za pružanje određenih usluga bili traženi u 1 slučaju i sertifikat o ispunjenosti standarda kvalitete je tražen u 1 slučaju.

U okviru kategorije 72267000 (Usluge održavanja i popravke softvera), i posmatranih 25 javnih nabavki, uočava se da definisani kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta:

- profesionalna delatnost – 6 slučajeva
- ekonomski i finansijski kapacitet – 8 slučajeva
- tehnički i stručni kapacitet – 18 slučajeva

Sva tri kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta su definisana u ukupno 2 slučaja.

Po pitanju profesionalne delatnosti u 4 predmeta se traži samo registracija u APR-u, dok se u 2 slučaja traže i određena ovlašćenja da su ponuđači zastupnici ili da poseduju sertifikate za rad sa pojedinim softverima.

Što se tiče kriterijuma koji se odnose na ekonomske i finansijske kapacitete, traženi su u 8 predmeta, od čega su potvrde o neiskazivanju gubitaka odnosno nelikvidnost tražene u 5 predmeta, dok je u 4 predmeta postavljen kriterijum i ukupnih prihoda za određeni vremenski period (vrednost prihoda korespondira sa procenjenim vrednostima javnih nabavki).

Po pitanju tehničkih i stručnih kapaciteta, u 18 od 27 predmeta su traženi različiti dokazi. Dokazi o referencama i pruženim uslugama su traženi u 7 predmeta, dokaz o posedovanju sertifikata i ovlašćenja za privredno lice je tražen u 4 predmeta, dokaz o broju zaposlenih lica i lica koje poseduju stručne sertifikate ili akreditacije tražen je u 14 predmeta, potvrde o stalno zaposlenim stručnim licima tražen je u 3 predmeta i posedovanje sertifikata vezanih za primenu ISO standarda traženo je u 3 predmeta.

U 2 slučaja traženo je više referenci odnosno dokaza o pojedinačnim pruženim uslugama određene vrednosti (primer: da ponuđač ima u poslednje tri godine pre objavljivanja javnog poziva najmanje jednu referencu koja potvrđuje uspešnu implementaciju softverskog rešenja koji se sastoji od minimalno sledećih međusobno integrisanih segmenata: segment za administraciju i izveštavanje, segment baze podataka, aplikativni segment i komunikacioni segment, minimalne vrednosti 10.000.000 dinara bez PDV, da ima u poslednje tri godine pre objavljivanja javnog poziva najmanje jedan softverski projekat koji uključuje integraciju softverskih rešenja korišćenjem servise magistrale, minimalne vrednosti 10.000.000 dinara bez PDV, itd.) što dovodi u pitanje da li su tražene reference u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.

U okviru kategorije 72268000 - Usluga nabavke softvera, obuhvaćena su sva tri kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta:

- profesionalna delatnost - 4 slučaja
- ekonomski i finansijski kapacitet - 4 slučaja
- tehnički i stručni kapacitet - 7 slučajeva

Od 14 obrađenih predmeta u okviru ove kategorije, u četiri slučaja su definisani kriterijumi u okviru profesionalne delatnosti, kriterijumi u okviru ekonomskih i finansijskih kapaciteta se takođe javljaju u četiri predmeta, dok su kriterijumi tehničkog i stručnog kapaciteta definisani u sedam slučajeva.

U najvećem broju slučajeva glavni kriterijum u okviru profesionalne delatnosti je obavezan upis u registar.

U okviru ekonomskog i finansijskog kapaciteta obuhvaćeni su sledeći kriterijumi: ukupan prihod u prethodnih x godina, kao i nepostojanje blokada tekućeg računa.

Kriterijumi u okviru tehničkog i stručnog kapaciteta uglavnom obuhvataju sledeće elemente: spisak isporučenih dobara, spisak pruženih usluga, tehnička lica ili tela – kontrola kvaliteta, kao i standarde osiguranja kvaliteta; obrazovne i stručne kvalifikacije. Kao dodatni kvalitativni kriterijum za tehnički i stručni kapacitet zahtevane su informacije kao što su dodatne garancije, održavanje i servisiranje softvera u određenom roku, angažovani radnici sa

određenim zvanjem i radnim iskustvom, kao i standardi kojih se pridržava ponuđač u svom poslovanju.

Uočeno je i neadekvatno definisanje dodatnih kriterijuma jednom predmetu koji se uglavnom odnose na finansijske kapacitete (zahtevani su previsoki i neadekvatni uslovi za određeno izvršenje posla npr. da je u poslednjoj finansijskoj godini vrednost po projektu višestruko viša od vrednosti u datom predmetu). Dalje, ovakvi zahtevi su navedeni u delu tehničkih i stručnih kapaciteta (a ne u delu finansijskog/ekonomskog kapaciteta) što ukazuje na neodgovarajuće definisanje kriterijuma.

Utvrđene nepravilnosti

Uvidom u sve navedene predmete nabavke nisu utvrđene nikakve nepravilnosti

Postupci zaštite prava i prekršaji

U veoma malom broju slučajeva su pokrenuti postupci za zaštitu prava i oni se odnose uglavnom na ispunjenost tehničkih standarda odnosno na listu standarda koje se traže. Podaci o korišćenju drugih mehanizama zaštite od strane ponuđača (pokretanje upravnog spora pre Upravnim sudom) nisu dostupni.

Zaštita prava se ne može shvatiti jedino kao zaštita privatnog ekonomskog interesa onog ko podnosi ponudu za realizaciju određene nabavke koju finansira javni sektor (zaštita prava ponuđača), već se kroz tu zaštitu doprinosi i obezbeđenju što šire konkurencije, koja je osnovni preduslov za ostvarenje opšteg (javnog) interesa u postupcima javnih nabavki. Sistem zaštite prava (ponuđača i javnog interesa) u postupcima javnih nabavki u Republici Srbiji uspostavljen je na principu dvostepenosti: odluku o podnetom zahtevu za zaštitu prava (kao pravnom sredstvu kojim se može osporiti pravilnost postupka javne nabavke) u prvom stepenu donosi sam naručilac (državni organ, javno preduzeće, škola, bolnica, jedinica lokalne samouprave). Ukoliko naručilac ne usvoji podneti zahtev i ne poništi osporeni postupak javne nabavke, zaštita prava se nastavlja pred državnim organom koji je obrazovan na republičkom nivou i koji o zahtevu odlučuje u drugom stepenu.

Sve radnje koje naručilac preduzima pre isteka roka za podnošenje ponuda, kao što su: izbor vrste postupka javne nabavke, objavljivanje poziva za podnošenje, konkursna dokumentacija, izmene i dopune iste (sve se objavljuje na Portalu javnih nabavki), mogu se osporiti podnošenjem zahteva za zaštitu prava koji naručilac mora primiti u određenom roku pre isteka roka za podnošenje ponuda.

Sve radnje koje naručilac preduzima nakon isteka roka za podnošenje ponuda, kao što su: otvaranje ponuda, stručna ocena ponuda, odluka kojom se okončava postupak javne nabavke, mogu se osporiti podnošenjem zahteva za zaštitu prava u određenom roku nakon što na Portalu javnih nabavki naručilac objavi neku od odluka koje donosi u toj fazi postupka javne nabavke.

Od 20 obrađenih slučajeva nabavki usluga programiranja sistemskog i korisničkog softvera, uočen je samo jedan slučaj otvaranja postupka zaštite prava koji je odbijen zbog neblagovremenosti (neblagovremenog podnošenja). Ipak, potrebno je istaći da je podnosilac zahteva za zaštitu prava osporio sadržinu predmetne konkursne dokumentacije, ukazao na nedostatke koji se odnose na tehničke specifikacije definisane u pogledu platformi, standarda i servisa određenog proizvođača, što sa sobom povlači favorizovanje određenog distributera. Ovaj zahtev ukazuje na gore primećene nedostatke u definisanju tehničkih kvalitativnih kriterijuma, koji su i ovde bili predmet osporavanja.

U ostalim analiziranim predmetima nije bilo pokrenutih postupaka za zaštitu prava ponuđača.

Podaci o sastavu komisije za izbor najpovoljnijeg ponuđača

Iako je propisana obaveza naručioca da za člana komisije imenuje lice koje ima odgovarajuća stručna znanja za oblast koja je predmet nabavke kada je to potrebno, u analiziranim predmetima nabavke nisu dostupni podaci na osnovu kojih se može utvrditi da li članovi komisije poseduju neophodna znanja ili ne.

Stručna ocena ponuda je izuzetno važna faza postupka javne nabavke, koja sledi postupku otvaranja ponuda i u kojoj se vrši izbor ponuđača (ponude) kojem će biti dodeljen ugovor o javnoj nabavci. U fazi stručne ocene ponuda naručilac utvrđuje da li ponuđači (i ponude) ispunjavaju uslove propisane ZJN i drugim propisima o javnim nabavkama, kao i uslove određene konkursnom dokumentacijom u tom postupku javne nabavke, a zatim i vrši rangiranje ponuda za koje je ocenjeno da ispunjavaju sve unapred predviđene uslove, i to primenom elemenata kriterijuma i metodologije za dodelu pondera koja je utvrđena prethodno sačinjenom konkursnom dokumentacijom.

U okviru predmeta usluge programiranja sistemskog i korisničkog softvera (CPV šifra 72210000) više od polovine pregledanih slučajeva (12 od 20) podaci o komisiji su dostupni. Dostupnost ovih podataka se svodi na to da su u odgovarajućim dokumentima dostupna imena članova komisije, ali ne i njihove pozicije i ekspertize.

Od 10 pregledanih slučajeva u okviru nabavki usluge programiranja aplikacijskog softvera (CPV šifra 72212000), 6 sadrže podatke o komisiji, pri čemu su dostupna samo imena članova komisije bez njihove ekspertize, za 1 slučaj javna nabavka je bila u toku, tako da su nedostupni podaci o sastavu komisije, dok je za 4 zatvorena slučaja utvrđeno da ne postoje nikakvi podaci o sastavu komisije za izbor najpovoljnijeg ponuđača.

U okviru predmeta koji se odnose na nabavke usluge povezanih sa softverom (CPV šifra 72260000), od posmatranih 27 slučajeva, dostupnost podataka o komisiji za izbor najpovoljnijeg ponuđača je prisutno u samo 7 slučajeva (takođe navedena imena ali bez ekspertize), dok je u jednom slučaju javna nabavka bila u toku (te s toga i nema podataka), što dovodi do zaključka da čak u 70% posmatranih slučajeva nema dostupnih podataka o sastavu članova komisije.

Analizom predmeta koji se odnose na nabavke usluge softverske podrške (CPV šifra 72261000) utvrđeno je da su dostupni podaci o članovima komisije u 4 slučaja (od 11) ali bez podataka o njihovoj stručnosti.

U okviru predmeta koji se odnose na nabavke usluge održavanja i popravke softvera (CPV šifra 72267000) u 16 predmeta su objavljeni podaci o članovima komisije ali bez podataka o njihovoj stručnosti.

Od četrnaest predmeta koji se odnose na nabavku usluge nabavke softvera (CPV šifra 72268000), u četiri predmeta su bile dostupne informacije o članovima komisije ali ne i o njihovoj stručnosti (obrazovanje, radno mesto, itd).

III. Izvršenje ugovora o javnoj nabavci

Ni u jednom od analiziranih predmete nema podatka koji se odnose na zaključene ugovore, izmene ugovora i ispunjenje ugovora što govori o nemogućnosti praćenja i ocene kompletnog postupka javne nabavke i dobijanja sveobuhvatne ocene o efikasnosti, efektima i svrsishodnosti postupaka.

Iako je traženi nivo transparentnosti ispunjen u smislu da se objavljuje model ugovora i da se objavljuje odluka o dodeli ugovora, podaci potrebni za procenu izvršenja ugovora nedostaju odnosno podaci kojima bi se dala kompletna ocena efikasnosti, efektivnosti i svrsishodnosti sprovedenih javnih nabavki. Ako bi se postupak javne nabavke posmatrao kao jedna zaokružena celina on se ne završava samo objavljivanjem odluke o dodeli ugovora, već i izvršenjem ugovora. Veoma je važno da naručilac sistematski i organizovano prati realizaciju (da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom), te da preduzima mere kako bi se obezbedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija (od mera koje su naručiocu na raspolaganju svakako se izdvajaju ugovorne kazne koje su predviđene samim ugovorom, sredstva finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza - bankarske garancije, polise osiguranja i sl, kao i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabrani ponuđač neće ili ne može da ispuni svoje ugovorne obaveze). Takođe, nedostaju podaci koji bi se odnosili na izmene ugovora u smislu izmene obima i vrste usluga, promena cene usluga, itd.

Na osnovu analize stanja, uočeno je odsustvo sistematskog i kontinuiranog praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, odnosno nema javno objavljenih podataka o tome na Portalu javnih nabavki iako je Zakonom propisana obaveza naručioca (član 155. stav 2. Zakona o javnim nabavkama) da na Portalu javnih nabavki objavljuje obaveštenje o izmeni ugovora, te da u okviru godišnjeg izveštaja (koji se odnosi na postupke koji su izuzeti od primene zakona se često nađe podatak koliko je bilo izmena ugovora, ali ne i podatak o konkretnom ugovoru se radi, te da nije propisana obaveza naručioca da objavljuje kako teče sprovođenje ugovora, već samo da je propisano da naručilac ima obavezu da kontroliše izvršenje ugovora.

Osvrt na pitanja horizontalnih kriterijuma

U analiziranim predmetima nije identifikovan nijedan slučaj primene socijalnih kriterijuma ili zelenih javnih nabavki.

Integracija socijalnih kriterijuma koji uzimaju u obzir mogućnosti za zapošljavanje određenih kategorija kao što su mladi, nezaposleni i osobe sa invaliditetom; usaglašenost sa radnim i socijalnim pravima; socijalno uključivanje i jednake mogućnosti; poštovanje standarda pristupačnosti za sve korisnike, itd. nije identifikovana u analiziranim predmetima.

Zelene javne nabavke predstavljaju javne nabavke koje kao kranji cilj imaju smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu. S tim u vezi, moguća je nabavka dobara, usluga i radova koje obuhvataju ekološke i energetske specifikacije i oznake, te određivanje elemenata kriterijuma za dodelu ugovora koji se odnose na ekološke prednosti, zaštitu životne sredine, energetske efikasnost i ukupne troškove životnog ciklusa predmeta nabavke. Primena ovih kriterijuma nije identifikovana.

Identifikovani izazovi i preporuke za unapređenje

Svi identifikovani izazovi doprinose opštem cilju sistema javnih nabavki - ostvarenju osnovnih načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava i ostvarenju javnog interesa kroz uvećanje konkurencije i smanjenje korupcije pri čemu u ovom izveštaju navodimo samo one izazove koji su relevantni za projekat:

Unapređenje pravnog okvira kroz nastavak harmonizacije sa dokumentima EU i detaljna razrada pristupa u primena principa koji se odnose na deljenje i ponovnu upotrebu (re-share and re-use) izrađenih softverskih rešenja. Kroz izradu dodatnih akata, koja bi sadržala uputstva i smernice, definisati mehanizme kojima bi se smanjila primena pregovaračkog postupka u nabavci IT usluga i dobara kao vezivanje nabavke za jednog dobavljača.

Preporuka: *Izrada pregleda EU prakse i okvira za javne nabavke, izrada nacrtu uputstva za primenu pregovaračkog postupka u nabavci IT usluga i dobara, integrisanje preporučenih kriterijuma EU u kriterijume za izbor ekonomski najpovoljnije ponude. Iako se na prvi pogled čini da su mogućnosti deljenja pojedinih rešenja vrlo ograničene, u praksi postoje primeri deljenja i saradnje koji se mogu preporučiti (primeri međuopštinskog IT centra za podršku lokalnim poreskim administracijama i formiranje međuopštinskog GIS centra).*

Unapređenje kapaciteta za izbor ekonomski najpovoljnije ponude radi povećanja intenziteta konkurencije i unapređenja uslova za učešće većeg broja ponuđača u javnim nabavkama koje se odnose na nabavku usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera.

Preporuka: *sprovesti obuke za naručioce i ponuđače na temu primene kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude, obuke po mogućstvu akreditovati kod Nacionalne akademije za javnu upravu, izraditi vodiče i predstaviti primere dobre prakse.*

Unapređenje planiranja javnih nabavki usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera kroz uključenje i jačanje koordinacije svih relevantnih učesnika u procesu planiranja. U konkretnom slučaju izazov je jačanje koordinacije i komunikacije između stručnih službi za javne nabavke i IT stručnih službi ili IT eksperata, primena strateškog planskog pristupa (izrada IT strategija, elaborata i IT projekata) i istraživanje tržišta.

Preporuka: *Kroz Vodič predstaviti sve faze planiranja javnih nabavki u smislu vrste, strukture i obima podataka koji se pripremaju i služe kao input za planiranje javne nabavke i izradu tenderske dokumentacije. Posebno staviti akcenat na polazna dokumenta (elaborati, projekti IT sistema, IT strategije) i na istraživanje tržišta ne samo u smislu istraživanja trenutne ponude na tržištu već i primera i iskustava sa nabavkama istih ili sličnih rešenja. Istraživanje tržišta koncipirati na način da se pored podataka o relevantnim proizvodima i dobrima dobiju i informacije kojima bi se omogućila veća konkurencija.*

Uspostavljanje i jačanje sistema praćenja javnih nabavki IT dobara i usluga kako iz perspektive efikasnosti samih procedura tako i efektivnosti. Kao poseban izazov se vidi jačanje sistema praćenja izvršenja ugovora i ocena efekata i svrsishodnosti nabavki usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera.

Preporuka: *razmotriti mogućnost revizije pravnog okvira u smislu uvođenja obaveznosti izveštavanja i objavljivanja podataka o sprovedenim javnim nabavkama (ugovor, aneksi ugovora, podaci o izvršenju ugovora, detalji vezani za primenu pregovaračkog postupka itd), sve ove podatke učiniti javno dostupnim i omogućiti lakše pretraživanje podataka vezanih iz izveštaja koje naručiocu prosleđuju Kancelariji za javne nabavke.*

Smanjenje rizika vezivanja javne nabavke IT dobara i usluga za samo jednog dobavljača kroz adekvatnu primenu zakona, pravilno sprovođenje javnih nabavki, adekvatno definisanje zahteva (tehnički standardi, sertifikati, licence, itd.) i integrisanje relevantnih EU iskustava.

Preporuka: *Izrada podzakonskog akta kojim bi se uredila nabavka 'open source' IT rešenja kao i stirktna primena tehničkih standarda interoperabilnosti umesto primene zahteva za nabavkama 'komplementarnih/kompatibilnih' rešenja koja se zasnivaju na licenciranim proizvodima i uslugama.*

Unaprediti efikasnost sprovođenja javnih nabavki usluga programiranja i savetodavnih usluga vezanih za razvoj softvera i smanjiti rizik povećanog broja zahteva za zaštitu prava ponuđača kroz primenu transparentnog sistema kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude i pravilnu primenu određenih zahteva, a u prvom redu zahteva koji se odnose na tehničke standarde i sertifikate.

Preporuka: *U tehničkoj specifikaciji jasno definisati tehničke standarde koji moraju biti ispunjeni i integrisati ih u kriterijume za izbor privrednog subjekta.*

Razmotriti mogućnost izmene i/ili dopune postojećih zakonskih rešenja kako bi se omogućila efikasnija kontrola razloga za sprovođenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva, kao i sankcionisanje zloupotrebe prava da se sprovedi ova vrsta postupka javne nabavke.

Preporuka: *Izvršiti dubinsku analizu javnih nabavki IT usluga i dobara sa posebnim osvrtom na udeo primene pregovaračkog postupka i razloge za pokretanje pregovaračkog postupka. Proceniti mogućnosti smanjenja vezivanja nabavke IT usluga i dobara za jednog naručioca.*

Kroz doslednu primenu tehničkih standarda interoperabilnosti i mogućnosti konvezijske i razmene podataka stvoriti uslove da se redukuje primena pregovaračkog postupka sa/ili bez objavljivanja, već dati mogućnost da se nabave i IT proizvodi i usluge koje su konkurentne po svojim karakteristikama, cenom i troškovima životnog ciklusa.

Preporuka: *Promovisati izradu IT elaborata/projekata/strategija u kojima bi se interoperabilnost detaljno razradila, unaprediti poznavanje tehničkih standarda interoperabilnosti i načina primene ovih standarda u javnim nabavkama, unaprediti koordinaciju i komunikaciju između stručnih službi za javne nabavke i IT poslove.*

Uspostaviti dobar balans između kriterijuma za izbor privrednog subjekta i kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude uzimajući u obzir specifičnosti IT usluga i dobara u odnosu na nabavku drugih vrsta konsultantskih usluga, a u cilju povećanja stepena konkurentnosti. Takođe, veoma je važno i stvoriti uslove za lakšu primenu kriterijuma za odabir ekonomski najpovoljnije ponude u smislu smanjenja kompleksnosti samih kriterijuma i načinu izračunavanja pondera.

Preporuka: *Izraditi predlog kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude i predlog kriterijuma za izbor privrednog subjekta sa preporukama za primenu. Predlog diskutovati i sa ponuđačima i sa naručiocima iz perspektive lake primenjivosti/razumljivosti, potencijalnog uticaja na povećanja konkurencije, smanjenja diskriminatornih uslova, pružanja garancija da će usluge i dobra biti isporučeni na efikasan i efektan način uz poštovanje uslova, rokova, resursa, itd..*

Unaprediti transparentnost i stepene konkurencije u javnim nabavkama IT dobara i usluga kroz adekvatnu primenu Opšteg rečnika javnih nabavki i CPV kodova, odnosno unaprediti mogućnost pretrage javnih nabavki po tačnim definicijama IT usluga i dobara.

Preporuka: *Unaprediti stručne kapacitete u segmentu primene Opšteg rečnika javnih nabavki i CPV kodova i izraditi detaljne opise relevantnih kodova koji se odnose na nabavku IT usluga i dobara.*

Povećanje stepena konkurencije kroz unapređenje kapaciteta ponuđača za pripremu ponuda i učešće u javnim nabavkama.

Preporuka: Organizovati obuke i konsultacije za ponuđače kako bi se unapredili njihovi kapaciteti za kvalitetnu pripremu ponuda, unapredilo razumevanje procedure javnih nabavki i stvorili uslovi za povećanje konkurencije. Jedan od pristupa je i aktivno uključenje ponuđača u pripremu svih modela i primera dokumenata koji čine sastavni deo konkurne dokumentacije.

Predlog kriterijuma za izbor ekonomski najpovoljnije ponude

Usluge programiranja softverskih paket proizvoda

Kroz sprovedenu analizu za ovu kategoriju utvrđeno je da su do sada posmatrani kriterijumi bili prevashodno cena, a u malom broju slučajeva posmatran je i kvalitet pri ocenjivanju ponuda.

U tabeli predstavljenoj u nastavku posmatrani su i razrađeni kriterijumi koji su se do sada pojavljivali u pravilnicima o javnim nabavkama, zatim kriterijum interoperabilnosti, kao i dva horizontalna kriterijuma: ekološki kriterijum (zelene nabavke) i socijalni kriterijum.

Prva kolona tabele daje pregled kriterijuma koji su se pojavljivali u posmatranom uzorku. Ovde je potrebno napomenuti da su kriterijumi koji se tiču kvaliteta i tehničkih/tehnoloških prednosti u samim raspisanim pozivima bili postavljeni kao obavezni kriterijumi i često objedinjeni, i kao takvi nisu se mogli posebno ocenjivati (ponderisati) u samom procesu evaluacije.

U drugoj koloni tabele predstavljen je predlog/preporuka kriterijuma koje smatramo pogodnim za ovu konkretnu kategoriju (Usluge programiranja softverskih paket proizvoda). Kriterijumi su raščlanjeni i dopunjeni, a glavna ideja je da budu jasni i jednostavni za korišćenje u celom procesu.

Vrsta kriterijuma	Opis kriterijuma za Usluge programiranja softverskih paket proizvoda (zatečeno stanje)	Opis kriterijuma za Usluge programiranja softverskih paket proizvoda (predloženi kriterijumi)
1. Ponuđena cena	Niža ili jednaka cena procenjene vrednosti	Niža ili jednaka cena procenjene vrednosti
2. Uslovi	Duži ili jednaki rok onom koji je	Duži ili jednaki rok onom koji je

plaćanja	predviđen	predviđen
3. Rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova	Kraći ili jednaki rok onom koji je predviđen	Kraći ili jednaki rok onom koji je predviđen
4. Tekući troškovi	<ul style="list-style-type: none"> • Troškovi razvoja • Troškovi implementacije • Troškovi testiranja • Troškovi održavanja • Troškovi obuke 	<ul style="list-style-type: none"> • Troškovi razvoja • Troškovi implementacije • Troškovi testiranja • Troškovi upotrebe (potrošnja energije i drugih resursa) • Troškovi održavanja • Troškovi obuke • Troškovi pripadajućih licenci/zakup server
5. Troškovna ekonomičnost	Nije identifikovano prilikom analize	Trošak programiranja softverskog proizvoda je opravdan ostvarivanjem uštede ili dobiti u ukupnom budžetu (budžetskoj liniji) u određenom posmatranom vremenskom periodu
6. Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima uvedene standarde kvaliteta: ISO Standardi (ISO 9000, ISO 9001, ISO 27001; ISO 20000-1, ISO 27701) • Privredni subjekt poseduje sertifikate proizvođača softvera (Gold Application Integration, Gold Application Development, Data Platform, Data center, Data Analysis, MICROSOFT DYNAMICS NAV, etc.) • Privredni subjekt je u prethodnih X godina izvršio razvoj Y softverskih paket proizvoda iz određene oblasti za javne institucije u određenom iznosu • Privredni subjekt ima autorska prava nad ponuđenim integrisanim informacionim sistemom ili autorizaciju od strane ovlašćenog predstavnika proizvođača IIS za teritoriju RS 	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima uvedene standarde kvaliteta: ISO Standardi (ISO 9000, ISO 9001, ISO 27001; ISO 20000-1, ISO 27701) • Privredni subjekt poseduje sertifikate proizvođača softvera (Gold Application Integration, Gold Application Development, Data Platform, Data center, Data Analysis, MICROSOFT DYNAMICS NAV, etc.) • Privredni subjekt je u prethodnih X godina izvršio razvoj Y softverskih paket proizvoda iz određene oblasti (reference)
7. Tehničke i	• Privredni subjekt ima	• Privredni subjekt ima

tehnološke prednosti	<p>angažovana lica sa određenim tehničkim sertifikatima (Data Protection Officer, Linux Administrator, Linux Engineer, VMware Certified professionals, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima ovlašćeni servis sa određenim brojem servisera • Privredni subjekt raspolaže sa osobljem koje će u okviru projektnog tima biti angažovano na ključnim pozicijama: Rukovodioca projekta sa X godina iskustva, projektant softverskog rešenja sa X godina iskustva, Y programera sa X godina iskustva itd.(key personel) 	<p>angažovana lica sa određenim tehničkim sertifikatima (Data Protection Officer, Linux Administrator, Linux Engineer, VMware Certified professionals, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt raspolaže sa osobljem koje će u okviru projektnog tima biti angažovano na ključnim pozicijama: Rukovodioca projekta sa X godina iskustva, projektant softverskog rešenja sa X godina iskustva, Y programera sa X godina iskustva itd.(key personel)
8.Post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć	Nije identifikovano prilikom analize	Obezbeđen servis i tehnička pomoć nakon isteka ugovora u određenom vremenskom period
9. Garantni period i vrsta garancija	Duži garantni rok od predviđenog	Duži garantni rok od predviđenog
10. Obaveze u pogledu rezervnih delova	Nije primenljivo	Nije primenljivo
11.Post-garancijsko održavanje	Nije identifikovano prilikom analize	<ul style="list-style-type: none"> • Obezbeđen servis nakon isteka ugovora u određenom vremenskom period • Dodata obuka • Mesečno/godišnje održavanje
12. Estetske i funkcionalne karakteristike	Zadat osnovni set funkcionalnosti koji je obavezan	<ul style="list-style-type: none"> • Ispunjava sve funkcionalnosti zadate tehničkom specifikacijom (obuhvata sve predviđene module) • Dodatne funkcionalnosti • Funkcionalnosti vezane za podršku (call centar, SMS, mail itd.)

13. Interoperabilnost	Nije identifikovano prilikom analize	Obezbeđeno povezivanje sa organizacijama/institucijama u okruženju u cilju razmene i korišćenja podataka
14. Ekološki kriterijum (zelene nabavke)	Nije identifikovano prilikom analize	Protok informacija se vrši u najvećoj meri elektronskim putem, sistem je prilagođen svim vrstama el. uređaja tako da nema potrebe za štampanjem materijala ili je ono redukovano u značajnoj meri
15. Socijalni kriterijumi	Nije identifikovano prilikom analize	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt u sastavu projektnog tima ima X žena • Softverski paket je prilagođen za rad osobama sa invaliditetom (ima opciju čitanja za slabovide, itd.)

Usluge povezane sa softverom

Usluge povezane sa softverom obuhvataju sve pojedinačne aktivnosti vezane za softver: od aktivnosti vezane za pisanje, izmene, dokumentovanje, ažuriranje i održavanje softvera, baze podataka, web stranice, modifikovanje, konfigurisanje, zatim konsultantske delatnosti u oblasti informacionih tehnologija kao i razvoj dodatnih aplikacija. Ovo je široka kategorija koja se odnosi na pojedinačne usluge vezane za određeno softversko rešenje. Pregledom uzorka pod ovom šifrom, veliki broj slučajeva se odnosio na nadogradnju i optimizaciju postojećeg softvera i to je reprezentativni primer koji ćemo posmatrati u okviru ove kategorije.

Nadogradnja i optimizacija postojećeg softvera su neophodne kada se kod naručioca javi potreba za nekom dodatnom funkcionalnošću. S obzirom na brzinu kojom tehnologija napreduje, vrlo je realno da se u toku životnog ciklusa bar jednog softverskog rešenja javi potreba za njegovom nadogradnjom i optimizacijom (prilagođavanjem). Softver je neophodno blagovremeno nadograđivati i prilagođavati ili vremenom postaje neprihatljiv za korišćenje.

Sama nadogradnja se može odnositi i na uvođenje novih aplikacija ili performansi za koje se nakon nekog vremena ustanovilo da su neophodne za bolje funkcionisanje softvera ili su potrebne kako bi usluga ka krajnjim korisnicima bila potpunija i sveobuhvatnija.

Nadogradnja i optimizacija postojećeg softverskog rešenja umesto kompletnog razvoja novog rešenja, naručiocu štedi vreme i resurse.

Vrsta kriterijuma	Opis kriterijuma za Usluge povezane sa softverom (zatečeno stanje)	Opis kriterijuma za Usluge povezane sa softverom (predloženi kriterijumi)
1. Ponuđena cena	Niža ili jednaka cena procenjene vrednosti	Niža ili jednaka cena procenjene vrednosti
2. Uslovi plaćanja	Duži ili jednaki rok onom koji je predviđen	Duži ili jednaki rok onom koji je predviđen

3. Rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova	Kraći ili jednaki rok onom koji je predviđen	Kraći ili jednaki rok onom koji je predviđen
4. Tekući troškovi	<ul style="list-style-type: none"> • Troškovi razvoja • Troškovi implementacije • Troškovi testiranja • Troškovi održavanja • Troškovi obuke • Troškovi konsultantskih usluga • Troškovi zakupa cloud platforme 	<ul style="list-style-type: none"> • Troškovi razvoja • Troškovi implementacije • Troškovi testiranja • Troškovi upotrebe (potrošnja energije i drugih resursa) • Troškovi održavanja • Troškovi obuke • Troškovi pripadajucih licenci/zakup server • Troškovi zakupa cloud platforme • Troškovi konsultantskih usluga
5. Troškovna ekonomičnost	Nije identifikovano prilikom analize	Trošak uvođenja bilo koje usluge povezane sa softverom je opravdano ostvarivanjem uštede ili dobiti u ukupnom budžetu (budžetskoj liniji) u određenom posmatranom vremenskom periodu
6. Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima uvedene standarde kvaliteta: ISO Standardi (ISO 9000, ISO 9001, ISO 27001; ISO 20000-1, ISO 27701) • Privredni subjekt poseduje sertifikate proizvođača softvera (Gold Application Integration, Gold Application Development, Data Platform, Data center, Data Analysis, MICROSOFT DYNAMICS NAV, etc.) • Privredni subjekt je u prethodnih X godina izvršio razvoj Y softverskih paket proizvoda iz određene oblasti ,za javne institucije I u određenom iznosu • Privredni subjekt ima autorska prava nad ponuđenim integrisanim 	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima uvedene standarde kvaliteta: ISO Standardi (ISO 9000, ISO 9001, ISO 27001; ISO 20000-1, ISO 27701) • Privredni subjekt poseduje sertifikate proizvođača softvera (Gold Application Integration, Gold Application Development, Data Platform, Data center, Data Analysis, MICROSOFT DYNAMICS NAV, etc.) • Privredni subjekt je u prethodnih X godina radio na razvoju i optimizaciji Y softverskih proizvoda/usluga iz određene oblasti (reference)

	informacionim sistemom ili autorizaciju od strane ovlašćenog predstavnika proizvođača IIS za teritoriju RS	
7. Tehničke i tehnološke prednosti	<ul style="list-style-type: none"> Privredni subjekt ima angažovana lica sa određenim tehničkim sertifikatima (Data Protection Officer, Linux Administrator, Linux Engineer, VMware Certified professionals, Project Management Professional, Sertifikat za poslovnu analizu CBAP – Certified Business Analysis Professional, CSBA – Certified Software Business Analysis, etc.) Privredni subjekt raspolaže sa osobljem koje će u okviru projektnog tima biti angažovano na ključnim pozicijama: Rukovodioca projekta sa X godina iskustva, projektant softverskog rešenja sa X godina iskustva, Y programera sa X godina iskustva itd.(key personel) X/h mesečno, kao minimalan broj sati angažovanog eksperta iz određene oblasti koji se bavi konslatingom i obukom 	<ul style="list-style-type: none"> Privredni subjekt ima angažovana lica sa određenim tehničkim sertifikatima (Data Protection Officer, Linux Administrator, Linux Engineer, VMware Certified professionals, Project Management Professional, Sertifikat za poslovnu analizu CBAP – Certified Business Analysis Professional, CSBA – Certified Software Business Analysis etc.) Privredni subjekt raspolaže sa osobljem koje će u okviru projektnog tima biti angažovano na ključnim pozicijama: Rukovodioca projekta sa X godina iskustva, projektant softverskog rešenja sa X godina iskustva, Y programera sa X godina iskustva itd.(key personel) X/h mesečno, kao minimalan broj sati angažovanog eksperta iz određene oblasti koji se bavi konslatingom i obukom
8. Post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć	Nije identifikovano prilikom analize	Nije primenljivo
9. Garantni period i vrsta garancija	Duži garantni rok od predviđenog	Duži garantni rok od predviđenog
10. Obaveze u pogledu rezervnih	Nije primenljivo	Nije primenljivo

delova		
11. Post-garancijsko održavanje	Nije identifikovano prilikom analize	<ul style="list-style-type: none"> Obezbeđen servis nakon isteka ugovora u određenom vremenskom period Dodata obuka Mesečno/godišnje održavanje
12. Estetske i funkcionalne karakteristike	U zavisnosti od obima usluge, uglavnom zadat osnovni set funkcionalnosti koji je obavezan	<ul style="list-style-type: none"> Ispunjava sve funkcionalnosti zadate tehničkom specifikacijom (obuhvata sve predviđene module) Dodatne funkcionalnosti Funkcionalnosti vezane za podršku (call centar, SMS, mail itd.) Obuka korisnika
13. Interoperabilnost	Implementacija rešenja za interoperabilnost (zasnovanoj na zadatom sistemu/tehnologiji)	Obezbeđeno povezivanje sa organizacijama/institucijama u okruženju u cilju razmene i korišćenja podataka
14. Ekološki kriterijum (zelene nabavke)	Nije identifikovano prilikom analize	Protok informacija se vrši u najvećoj meri elektronskim putem, sistem je prilagođen svim vrstama el. uređaja tako da nema potrebe za štampanjem materijala ili je ono redukovano u značajnoj meri
15. Socijalni kriterijumi	Nije identifikovano prilikom analize	<ul style="list-style-type: none"> Privredni subjekt u sastavu projektnog tima ima X žena Softver/usluga/aplikacija je prilagođen za rad osobama sa invaliditetom (ima opciju čitanja za slabovide, itd.)

Usluge održavanja i popravke softvera

Održavanje i popravka softvera obuhvata sve izmene na softveru koje je nepotrebno napraviti nakon isporuke a sve do momenta prestanka njegovog korišćenja. Održavanje softvera je neophodno kako bi se obezbedilo da softver bude aktuelan i da služi svojoj inicijalnoj svrsi, odnosno da zadovolji potrebe naručioca koji ga koristi u planiranom vremenskom periodu.

Softver se održava kako bi bio obezbeđen kontinuitet usluge istog ili boljeg kvaliteta. Takođe, kroz održavanje softvera se vrši i podrška svih obaveznih ažuriranja ali i podrška zahteva korisnika.

U ovom procesu potrebno je obratiti pažnju i na održavanje svih onih baza podataka koje su neophodne za nesmetano korišćenje softvera: održavanje baze podataka, dokumentacije i sl. Održavanje softvera podrazumeva i promenu karakteristika i atributa.

Reprezentativni primer koji posmatramo su Usluge održavanja laboratorijskog softvera (korisničke licence).

Vrsta kriterijuma	Opis kriterijuma za Usluge održavanje i popravke softvera (zatečeno stanje)	Opis kriterijuma za Usluge održavanje i popravke softvera (predloženi kriterijumi)
1. Ponuđena cena	Niža ili jednaka cena procenjene vrednosti	Niža ili jednaka cena procenjene vrednosti
2. Uslovi plaćanja	Duži ili jednaki rok onom koji je predviđen	Duži ili jednaki rok onom koji je predviđen
3. Rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova	Kraći ili jednaki rok onom koji je predviđen	Kraći ili jednaki rok onom koji je predviđen
4. Tekući troškovi	<ul style="list-style-type: none"> Troškovi razvoja Troškovi implementacije Troškovi testiranja Troškovi održavanja Troškovi obuke 	<ul style="list-style-type: none"> Troškovi testiranja Troškovi održavanja Troškovi obuke Troškovi pripadajućih licenci/zakup server
5. Troškovna ekonomičnost	Nije identifikovano prilikom analize	Nije primenljivo
6. Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> Privredni subjekt ima uvedene standarde kvaliteta: ISO Standardi (ISO 9000, ISO 9001, ISO 27001; ISO 20000-1, ISO 27701) Privredni subjekt poseduje sertifikate proizvođača softvera (Gold Application Integration, Gold Application Development, Data Platform, Data center, Data Analysis, MICROSOFT DYNAMICS NAV, Microsoft Premier Support for Partners (PSfP), za administraciju - Next Generation Firewall, bazirane na Palo Alto platform, za 	<ul style="list-style-type: none"> Privredni subjekt ima uvedene standarde kvaliteta: ISO Standardi (ISO 9000, ISO 9001, ISO 27001; ISO 20000-1, ISO 27701) Privredni subjekt poseduje sertifikate proizvođača softvera (Gold Application Integration, Gold Application Development, Data Platform, Data center, Data Analysis, MICROSOFT DYNAMICS NAV, Microsoft Premier Support for Partners (PSfP), za administraciju - Next Generation Firewall, bazirane na Palo Alto platform, za evidenciju radnog vremena etc.) Privredni subjekt je u prethodnih X

	<p>evidenciju radnog vremena etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt poseduje sertifikat iz oblasti informacionih sistema (Certified Information Systems Security Professional-CISSP, CompTIA Security) • Ponuđač ima ovlašćenje za održavanje softvera od proizvođača softvera, ukoliko nije proizvođač softvera. 	<p>godina radio na održavanju Y softverskih sistema iz određene oblasti (reference)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ponuđač ima ovlašćenje za održavanje softvera od proizvođača softvera, ukoliko nije proizvođač softvera.
<p>7. Tehničke i tehnološke prednosti</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima angažovana lica sa određenim tehničkim sertifikatima (Data Protection Officer, Linux Administrator, Linux Engineer, VMware Certified professionals, Certified Implementation Expert, Veeam Certified Engineer 2020, Network Security Engineer sertifikat, PMP sertifikate, sertifikate za korisničko iskustvo etc.) • Privredni subjekt ima ovlašćeni servis sa određenim brojem servisera • Privredni subjekt raspolaže sa osobljem koje će u okviru projektnog tima biti angažovano na ključnim pozicijama (key personel), uglavnom definisan broj godina rada u određenoj oblasti 	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt ima angažovana lica sa određenim tehničkim sertifikatima (Data Protection Officer, LinuxAdministrator, LinuxEngineer, VMware Certified professionals, Certified Implementation Expert, Veeam Certified Engineer 2020, Network Security Engineer sertifikat, PMP sertifikate, sertifikate za korisničko iskustvo etc.) • Privredni subjekt raspolaže sa osobljem koje će u okviru projektnog tima biti angažovano (key personel), reference i broj godina rada u određenoj oblasti • Privredni subjekt ima ovlašćeni servis sa određenim brojem servisera

	<ul style="list-style-type: none"> • lice koje je osposobljeno za administraciju bekap infrastructure bazirane na zadatoj platform; 	
8. Post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć	Nije identifikovano prilikom analize	Obezbeđen servis i tehnička pomoć nakon isteka ugovora u određenom vremenskom period
9. Garantni period i vrsta garancija	Duži garantni rok od predviđenog Garancija vezana za servisnu podršku	Duži garantni rok od predviđenog Garancija vezana za servisnu podršku
10. Obaveze u pogledu rezervnih delova	Nije primenljivo	Nije primenljivo
11. Post-garancijsko održavanje	Nije identifikovano prilikom analize	<ul style="list-style-type: none"> • Obezbeđen servis nakon isteka ugovora u određenom vremenskom period • Dodata obuka
12. Estetske i funkcionalne karakteristike	Zadat osnovni set funkcionalnosti koji je obavezan	<ul style="list-style-type: none"> • Ispunjava sve funkcionalnosti zadate tehničkom specifikacijom (obuhvata sve predviđene module) • Dodatne funkcionalnosti • Funkcionalnosti vezane za podršku (call centar, SMS, mail itd.)
13. Interoperabilnost	Nije identifikovano prilikom analize	Obezbeđeno povezivanje sa organizacijama/institucijama u okruženju u cilju razmene i korišćenja podataka
14. Ekološki kriterijum (zelene nabavke)	Nije identifikovano prilikom analize	Protok informacija se vrši u najvećoj meri elektronskim putem, sistem je prilagođen svim vrstama el. uređaja tako da nema potrebe za štampanjem materijala ili je ono redukovano u značajnoj meri
15. Socijalni kriterijumi	Nije identifikovano prilikom analize	<ul style="list-style-type: none"> • Privredni subjekt u sastavu projektnog tima ima X žena • Softverski paket se kroz održavanje prilagođava za rad



		osobama sa invaliditetom (ima opciju čitanja za slabovide, itd.)
--	--	--



**EFEKTIVNE
JAVNE NABAVKE**
PRO Growth Project