

# Primjena sistema javnih nabavki s osvrtom na ulogu službenika za javne nabavke

Ostoja Travar

*Doc. dr, Panevropski univerzitet "Apeiron" Banja Luka, Banja Luka, Bosna i Hercegovina, ostoja.j.travar@apeiron-edu-eu*

**Rezime:** Ovaj rad istražuje mogućnost izučavanja ove, danas, zasebne discipline. Potrebe privrede i javnog sektora nameće se kao osnovni razlog izučavanja javnih nabavki. Javne nabavke u sebi objedinjuju ekonomske i finansijske discipline i to počev od onih mikroekonomskih i makroekonomskih pa i do menadžerskih vještina i disciplina. Veoma je važno sticanje znanja o sistemu javnih nabavki, radi dobrog upravljanja javnim finansijama, za opstanak i rast korporacija, ali i za zemlju po pitanju privlačenja stranih investicija. Javne nabavke u Evropskoj uniji, Bosni i Hercegovini i zemljama u okruženju predstavljaju značajno tržište. Izučavanja javnih nabavki će doprinijeti razvoju, pravne, ekonomske, institucionalne i operativne fondacije radi djelotvornijeg funkcionisanja sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, u skladu sa standardima EU. Kako i razviti i osigurati ulogu službenika za javne nabavke koji rade u sistemujavnih nabavki, kroz dizajn i provođenje programavelikih razmjera, u cilju profesionalizacije, te će sami tim, neposredno, doprinijeti jačanju sistema javnih nabavki sa ciljem približavanja Bosne i Hercegovine evropskim integracijama i uključivanja u globalnu privredu.

**Ključne riječi:** sistem javnih nabavki, zakonodavni okvir, službenik za javne nabavke.

**JEL klasifikacija:** H 10, H 20.

**Datum prijema rada:** 16. novembar 2014.

**Datum odobrenja rada:** 23. novembar 2014.

## UVOD

Pred ugovornim organima se u sve jasnijem svjetlu postavlja jedan od ciljeva kao mogućnost slobodnog kretanja roba i usluga na ekonomskom prostoru Bosne i Hercegovine, i šire. Pred zemlje, buduće kandidate za ulazak u Evropsku uniju, kao što su Bosna i Hercegovina i ostale zemlje u tranziciji, postavljaju se dva cilja u reformi sistema javnih nabavki i to: **usklađivanje** sa zahtjevima Evropske unije i **efikasnost** sistema javnih nabavki.<sup>1</sup>

Dakle, jedan od ciljeva reforme sistema javnih nabavki je efikasnost i „adekvatna vrijednost za dati novac“, što bi ujedno trebalo da budu i osnovni. Bosna i Hercegovina se priprema za članstvo u Evropsku uniju. Kroz proces stabilizacije i pridruživanja, poput susjeda na zapadnom Balkanu, zemlja će morati implementirati *acquis communautaire* (preko 80.000 stranica legislative) u svoj državni pravni sistem. Jedna od oblasti koja se mora uskladiti sa zahtjevima Evropske unije je sistem javnih nabavki.<sup>2</sup> Očekivanja su da se u privredi i u javnom sektoru razumije sistem javnih nabavki Evropske unije i Bosne i Hercegovine, ako se želi

biti uspješan na tržištu Evropske unije i učlanjenju u međunarodne finansijske institucije.

Novi Zakon o javnim nabavkama (primjena od 27.11.2014. godine) predstavlja daljnje usaglašavanje sa Direktivama Evropske unije u oblasti javnih nabavki. Oblast javnih nabavki je jedna od najvažnijih oblasti u ukupnom procesu evropskih integracija, u tom smislu, rješenja u novom Zakonu, osiguravaju potpunu primjenu pravila i zahtjeva Evropske unije u pogledu osiguranja slobode protoka roba, ljudi i kapitala, čime će se nastaviti kontinuitet u ostvarivanju načela slobode otvorenog tržišta. Takođe, novi Zakon o javnim nabavkama bi trebao unaprijediti provođenje postupaka javnih nabavki, otkloniti nedostatke uočene u dosadašnjoj praksi, jasnije definisati odgovornost onih koji provode postupke, unaprijediti mehanizam borbe protiv korupcije, preventivu o zloupotrebi u javnim nabavkama, smanjiti troškove sudjelovanja u postupcima, smanjiti i otkloniti birokratske zahtjeve koji opterećuju postupak i dozvoliti moderne fleksibilne tehnike i postupke javnih nabavki. Novo zakonsko rješenje uvodi nove institute u oblasti javnih nabavki, te samim tim i početak revidiranja postojećih praksi u javnim nabavkama. Veoma su značajne novine u novom tekstu Zakona, za sektorske ugovorne

<sup>1</sup> Direktiva Evropske unije o javnim nabavkama, EUPPP, 2005.

<sup>2</sup> Direktiva Vijeća 71/305 EEE od 26. jula 1971. vezana za koordinaciju postupaka za dodjelu ugovora, Službeni glasnik L 185, 16.08.1971. godine.

organe, jer nudi niz novih rješenja koja će omogućiti brže, fleksibilnije i efikasnije sprovođenje postupaka javnih nabavki iz ove oblasti, te posebna izuzeća za ovu vrstu ugovornih organa, kao i druga izuzeća. Podjela ugovornih organa prema Direktivama 2004/17 i 2004/18 je u najvećoj mjeri ugrađena u novi Zakon o javnim nabavkama, jer je potrebno više fleksibilnosti za nabavke od strane kompanija koje u Bosni i Hercegovini imaju monopolistički položaj i nisu izložene tržišnoj utakmici. Međutim, preferencijalni tretman domaćeg je potpuno isključen iz direktiva. Ali, zbog stepena razvijenosti privrede Bosne i Hercegovine, kao i potrebe jačanja privrednih subjekata za tržišnu utakmicu, ukazala se potreba da je neophodno održati ovaj oblik „pomoći“ privredi u Bosni i Hercegovini. Ovdje je važno naznačiti da je CEFTA potpuno ukinula preferencijalni tretman domaćeg za članice CEFTE od maja 2010. godine.<sup>3</sup>

### **ULOGA SLUŽBENIKA ZA JAVNE NABAVKE U CILJU PROFESIONALIZACIJE POSLOVA JAVNIH NABAVKI**

Uloga službenika za nabavke u oblasti javnih nabavki propisano je u važećoj legislativi prema važećoj legislativi, u kojoj se navodi, da, prilikom imenovanja članova Komisije, ugovorni organ mora voditi računa da izabrani članovi Komisije poznaju propise o javnim nabavkama i da najmanje jedan član Komisije posjeduje posebnu stručnost u oblasti predmeta javne nabavke.

Treba imati u vidu da su službenici za javne nabavke i tim za javne nabavke, davaoci usluga i da javna nabavka predstavlja uslugu zainteresovanim stranama (krajnjim korisnicima) u okviru ugovornog organa. Kada ne bi postojala potreba za robama, uslugama ili radovima koje treba nabaviti, ne bi postojala ni potreba za timom za sprovođenje nabavke. Da bi uspješno pružio uslugu zainteresovanim stranama, odnosno da bi uspješno bio realizovan jedan od postupaka nabavke propisan u zakonskoj regulativi, službenik za javne nabavke treba da ima širok spektar kompetencija.

**Ključne osobine službenika za javne nabavke.** Službenici za javne nabavke treba da imaju specifične sposobnosti, kvalitete i kapacitete. Oni moraju da imaju sposobnost da razumiju i da govore jezikom nabavki.

Ključne osobine koje službenik za javne nabavke mora posjedovati su:<sup>4</sup>

- dobro poznavanje zakonske regulative iz oblasti javnih nabavki;
- posebna stručnost u oblasti predmeta javne nabavke;
- poznavanje procesa i postupaka javne nabavke;
- dobro poznavanje ugovornog prava i obligacionih odnosa;

- analitički pristup svim fazama nabavke;
- dobre komunikacione i, po potrebi, pregovaračke sposobnosti;
- dobro razumijevanje komercijale i finansija;
- izražene karakterne osobine i nezavisnost u odnosu na centre moći (i korupcije).

**Upravljanje postupkom nabavki.** Sposobnost da se efikasno upravlja ukupnim postupkom nabavki od ključne je važnosti. Svako ko je uključen u postupak može doprinijeti stvaranju vrijednosti, a službenik za javne nabavke mora biti sposoban da ovo izvuče iz zainteresovanih strana. Postupak nabavki treba da ima odgovarajući strateški kontekst i ključne elemente koji obuhvataju:

- usaglašenost sa propisima;
- proceduralno znanje;
- upravljanje zahtjevima;
- angažovanje saradnika;
- upravljanje i mjerenje uspješnosti dobavljača;
- upravljanje aktivnostima koje dosljedno postižu ciljeve na efikasan način;
- upravljanje znanjem.

**Analiza lanca nabavki.** Službenik za javne nabavke mora biti sposoban da primjeni znanje i svijest o procesima koji se odnose na lanac nabavki i na mrežu nabavki kako bi kontrolisao i optimizovao uspješnost ugovornog organa i dobavljača. Sprovođenje strategije lanca nabavki, razumijevanje kako se elementi integrišu i rizika/benefita povezanih sa njihovom integracijom, važno je pitanje koje treba uzeti u obzir prilikom izlaska na tržište.

**Identifikacija rizika i upravljanje.** Službenik za javne nabavke mora biti sposoban da upravlja komercijalnim i drugim rizicima povezanim sa postupkom nabavki kako bi se obezbijedilo smanjenje neželjenih posljedica koje su rezultat identifikovanog rizika.

**Vještina komunikacije.** Vještina komunikacije je ključna prednost službenika za javne nabavke. Komunikacija se mora odvijati između službenika za javne nabavke i zainteresovanih strana, dobavljača i kolega, pomoću širokog spektra komunikacijskih alata. Idealno bi bilo da je službenik za nabavke sposoban da komunicira na više jezika.

**Razumijevanje finansija.** Službenik za javne nabavke mora biti u stanju da preduzme sadržajnu finansijsku procjenu dobavljača, čime će napraviti procjenu eventualnog rizika koji bi se preduzeo saradnjom sa tim dobavljačem i da koristi ove informacije prilikom donošenja odluka i upravljanja ugovorom. Od službenika za javne nabavke se traži da tumače finansijske pokazatelje i uzajamne odnose između finansijskih izvještaja (završnog računa, bilansa uspjeha, izvještaja o kretanju gotovinskog kapitala itd.), kako bi pomogli da se dođe do odgovarajućeg zaključka.

Takođe se traži i sposobnost da se razumiju metodi obračuna troškova i da se analiziraju finansijske informacije kako bi se došlo do načina na koji je formirana cijena u ponudi dobavljača.

**Upravljanje ugovorom.** Službenici za javne nabavke

<sup>3</sup> Evropska komisija, Pravila za postupke javnih nabavki pri postupku dodjele ugovora o javnim nabavkama (The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts), 1997.

<sup>4</sup> Trybus, M. Pravo i politika javnih nabavki Evropske unije-izbor teksta, Sarajevo, 2006.

moraju da uspostave jasan sistem za upravljanje ugovorima i da upravljaju njima. Uspješno upravljanje ugovorom će dodati vrijednost sprovođenju ugovora preko obezbjeđivanja pregleda i povratnih informacija, procjene da li se obe strane pridržavaju ugovora, uspostavljanja odgovarajućih i efikasnih ključnih indikatora uspješnosti, upravljanja eventualnim sporovima na blagovremen, odgovarajući i efikasan način, identifikovanja mogućnosti za kontinuiran napredak i povezivanja sa zainteresovanim stranama kako bi se obezbijedilo da su njihove poslovne potrebe zadovoljene i poboljšane.

#### **ULOGA I AKTIVNOSTI SLUŽBENIKA ZA JAVNE NABAVKE U TOKU PRIPREME ZA JAVNU NABAVKU**

Koraci u postupku pripreme postupka javne nabavke su:

**Prethodno planiranje i godišnji plan nabavki.** U okviru ove faze službenici za javne nabavke treba da učestvuju u predlaganju plana aktivnosti u odnosu na javne nabavke koje treba preduzeti u sljedećoj fiskalnoj godini. Službenici za javne nabavke treba da počnu sa radom tri ili četiri mjeseca prije početka godine, da rade sa zainteresovanim stranama (krajnjim korisnicima) kako bi identifikovali šta oni moraju da nabave u toku tog perioda i da ispitaju budžet koji je na raspolaganju u odnosu na vjerovatne tržišne troškove;

**Utvrđivanje potreba.** Cilj ove faze je ispitivanje osnovnih potreba zainteresovanih strana, razmatranje opcija i formiranje osnove za pojedinačni plan i specifikaciju. Aktivnosti službenika za javne nabavke se odnose na to da dobiju opšti opis zahtjeva od zainteresovanih strana, da razgovaraju o dostupnim opcijama, da istraže šta je dostupno i da istraže šta su uradili drugi ugovorni organi;

**Planiranje nabavke - pojedinačni nivo nabavke.** U ovoj fazi se priprema plan za nabavku specifičnih roba, radova i usluga. Službenici za javne nabavke treba da izrade plan po fazama, sa rokovima za nabavku u saradnji sa zainteresovanim stranama i dostave plan na odobrenje ukoliko je to potrebno.

**Pregled tržišta.** U ovoj fazi se vrši pregled tržišta sa kojeg će poticati mogući dobavljači. Službenici za javne nabavke treba da istraže stanje tržišta i njegovu složenost i da steknu informacije o potencijalnim rješenjima;

**Mjerenje uspješnosti.** Službenici za javne nabavke treba da znaju koje su opcije kojima se mjeri uspješnost dostupne, šta su drugi organi učinili u slučajevima ekvivalentnih nabavki i da obavijeste zainteresovane strane o opcijama kojima se mjeri uspješnost;

**Uslovi ugovora.** Cilj ove faze je identifikovanje uslova koje će ugovorni organ primijeniti u javnoj nabavci. Potrebno je da službenici za javne nabavke razumiju rizike javne nabavke i da izaberu odgovarajuće uslove iz odobrenih odredbi i uslova;

**Priprema obavještenja o javnoj nabavci.** U pripremi obavještenja o javnoj nabavci, službenici za javne nabavke

trebaju da uzmu plan nabavke, tehničku specifikaciju, kriterijume za mjerenje uspješnosti i uslove ugovora;

**Priprema tenderske dokumentacije.** Cilj ove faze je priprema tenderske dokumentacije koja se po zahtjevu šalje zainteresovanim ponuđačima. Tenderska dokumentacija mora sadržavati informacije koje su tačne, potpune, nepristrasne, dovoljno detaljne.

#### **ULOGA I AKTIVNOSTI SLUŽBENIKA ZA JAVNE NABAVKE U TOKU PROVOĐENJA POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI**

Aktivnosti koje su neophodne u toku sprovođenja javne nabavke su:

**Objavljivanje obavještenja o javnoj nabavci.** Objavljivanje obavještenja se vrši putem elektronskih obrazaca koji su uspostavljeni podzakonskim aktom a koji su dostupni bez naknade svim ugovornim organima na web stranici javnih nabavki.

**Dostavljanje tenderske dokumentacije.** Ručno ili elektronsko slanje odgovarajućih informacija u odnosu na zahtjev do potencijalnih dobavljača koji traže te informacije. Službenici za javne nabavke treba da budu centralna tačka u odnosu na tendersku dokumentaciju za ugovorni organ i za tržište nabavki i treba da obezbijede da svi dobavljači dobiju iste informacije.

**Odgovaranje na pitanja.** Cilj ove faze je da se obezbijedi da svi dobavljači razumiju zahtjev ugovornog organa najbolje što mogu. Potrebno je obezbijediti kanale za komunikaciju sa dobavljačima kako bi oni mogli da postavljaju tehnička i komercijalna pitanja koja se odnose na zahtjev ugovornog organa.

**Prijem ponuda.** U ovoj fazi cilj je da se obezbijedi siguran način prijema i čuvanja ponuda dobavljača do otvaranja i omogućavanje transparentnog postupka otvaranja ponuda. Ponude koje su neblagovremene se, uz obavještenje o odbacivanju, neotvorene vraćaju dobavljaču.

**Izbor (kvalifikacija) dobavljača.** Izborom odnosno kvalifikacijom se potvrđuje da li su dobavljači kvalifikovani da ispune ugovor koji treba dodijeliti.

**Ocjenjivanje-pregled ponuda dobavljača i njihovo upoređivanje.** Na ovaj način se utvrđuje koja ponuda najbolje odgovara potrebama ugovornog organa. Službenici za javne nabavke treba da obezbijede da multidisciplinarni tim sastavljen od odgovarajućih kompetentnih ljudi bude na raspolaganju radi provjere različitih aspekata ponuda dobavljača. Za složene projekte će često trebati da se pozovu stručnjaci iz različitih oblasti zavisno o predmetu nabavke, radi ocjenjivanja različitih dijelova zahtjeva. Isti mehanizmi bodovanja se moraju koristiti za sve ponude, potrebno je provjeriti aritmetičke greške i evidentirati sve odluke i provedene aktivnosti.

**Dodjela ugovora.** Formalno obavještanje dobavljača o tome da je izabran kao dobavljač roba, radova ili usluga koje je zahtijevao i specificirao ugovorni organ. Službenici za javne nabavke treba da zajedno sa pravnim odjeljenjem

pripreme ugovorne dokumente, da organizuju da obe strane potpišu ugovorne dokumente i da traže i dobiju garanciju za dobro izvršenje posla ili drugu vrstu garancije od dobavljača.

**Objavljivanje obavještenja o dodjeli ugovora.** Objavljivanje obavještenja se vrši korišćenjem standardnog obrasca.

## **ULOGA I AKTIVNOSTI SLUŽBENIKA ZA JAVNE NABAVKE U TOKU UPRAVLJANJA UGOVOROM**

Aktivnosti koje su neophodne u toku upravljanja ugovorom su:

**Interna komunikacija.** Cilj ove faze je obavještanje zainteresovanih strana u okviru ugovornog organa o specifičnoj prirodi ugovornih aranžmana koji su dogovoreni sa dobavljačem. Službenik za javne nabavke mora da prenese informacije o novom ugovoru licima koja realizuju ugovor, licima koja će tražiti uslugu, licima koja će koristiti usluge, IT odjeljenju, odjeljenju za finansije, licima angažovanim za prijem i inspekciju pošiljke i dr.

**Angažovanje sa dobavljačem.** Cilj ove faze je uspostavljanje dobrih odnosa saradnje između osoba iz odjeljenja za nabavke i osoba koje realizuju ugovor u okviru ugovornog organa licima koja rade za dobavljača. Takođe, bitno je uspostaviti kanale komunikacije između ključnih zainteresovanih strana i ključnih osoba koje rade za dobavljača;

**Omogućavanje mehanizama naručivanja.** Obezbeđivanje toga da mehanizmi koje treba koristiti za komunikaciju sa dobavljačem u skladu sa ugovorom budu dostupni kako bi lica zadužena za nabavku i zainteresovane strane mogle da ih koriste onda kada je to potrebno. Ovo je naročito važno onda kada je zaključen okvirni sporazum i kada druge zainteresovane strane daju naloge za djelimičnu isporuku u okviru okvirnog sporazuma;

**Prijem.** Zainteresovane strane treba da sprovedu prijem koji je povezan sa nalogom za kupovinu i sa sistemom plaćanja. U okviru prijema treba obezbijediti daroba i usluge odgovaraju svrsi za koju su nabavljene. Ako je kvalitet isporuke niži od očekivanog organizuje se vraćanje robe dobavljaču i traži se ubrzana isporuka zamijenjenih roba;

**Plaćanje.** Službenici za javne nabavke u ovoj fazi mogu da pruže pomoć zainteresovanim stranama davanjem savjeta o odgovarajućim postupcima plaćanja ili da kontaktiraju dobavljače kako bi riješili pitanja u vezi sa fakturama;

**Kontrola uspješnosti.** Pregled uspješnosti završenog posla, isporučenih proizvoda i pružene usluge dobavljača u

odnosu na navedene, specificirane i dogovorene zahtjeve. Ova aktivnost se najbolje može realizovati kroz zajednički sastanak službenika za javne nabavke, zainteresovanih strana, lica koja su proveli prvobitnu procjenu i po potrebi dobavljača. Dokumentacija koja je korišćena prilikom donošenja odluka u toku postupka nabavke treba da bude pregledana i da se uporedi sa stvarnim učinkom.

## **ZAKLJUČAK**

Cilj sistema javnih nabavki jeste stvaranje jedinstvenog tržišta javnih nabavki na kojem potencijalni ugovarači i dobavljači mogu da se takmiče za dobijanje ugovora, pod istim uslovima u cijeloj Bosni i Hercegovini, i naravno, jednog dana u Evropskoj uniji. Ovaj proces liberalizacije ima namjeru stvaranja velikih ekonomskih ušteda, s tim da se stimuliše veća konkurencija među ponuđačima i javnim sektorom, kao i druge da odabiraju najkonkurentnije dobavljače. Ipak, otvoreni postupci i nediskriminatorni zahtjevi, zajedno sa njihovim ekvivalentima kod javnih organa, moraju imati pozitivan utjecaj na međugraničnu saradnju i konkurenciju. Određen nivo administrativnih ograničenja i uplitanje u komercijalnu slobodu ugovornih organa može biti i mala cijena koju treba platiti kako bi se osigurao napredak prema jedinstvenom tržištu javnih nabavki ka Evropi. Jedan od primjera kako doći do jedinstvenog tržišta su, zasigurno, istraživačke aktivnosti koje kroz direktive i nove propise nas dovode do ovog cilja, a to je liberalizacija tržišta u odnosu Evropske unije i Bosne i Hercegovine. Takođe, nameće se potreba za većom profesionalnošću službenika i uvođenje sertifikacije kao dio efikasnog sistema u primjeni i sprovođenju javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

## **LITERATURA**

- Direktiva Evropske unije o javnim nabavkama. (2005). EUPPP.
- Direktiva Vijeća 71/305 EEE od 26. jula 1971. vezana za koordinaciju postupaka za dodjelu ugovora, Službeni glasnik L 185, 16.08.1971. godine.
- Evropska komisija. (1997). Pravila za postupke javnih nabavki pri postupku dodjele ugovora o javnim nabavkama (The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts).
- Trybus, M. (2006). *Pravo i politika javnih nabavki Evropske unije*, Sarajevo.
- [www.javnenabavke.gov.ba](http://www.javnenabavke.gov.ba)

# The Application of the Public Procurement System and the Role of the Public Procurement Officer

**Travar Ostoja**

**Abstract:** This essay explores the possibility of studying of this, today, separate discipline. The needs of the economy and the public sector are imposed as the main reason for the study of public procurement. The public procurement encompasses the economic and financial discipline starting with those microeconomic and macroeconomic, all to the management skills and disciplines. It is very important to obtain the knowledge about the public procurement system, for the good management of public finances, for the survival and growth of corporations, but for the country as well in terms of attracting foreign investments. The public procurement in the European Union, Bosnia and Herzegovina and the neighbouring countries represent a significant market. The studying of public procurement will contribute the development of the legal, economic, institutional and operative foundation for more effective functioning of the public procurement system in Bosnia and Herzegovina, in accordance with the standards of the EU. How, at the same time, to develop and ensure the role of the public procurement officers who work in the public procurement system through the design and the implementation of large scale programmes in order to achieve more professionalism, and therefore directly contribute to the strengthening of the public procurement system in order to bring Bosnia and Herzegovina to the European integration and the involvement in the global economy.

**Keywords:** public procurement system, legal framework, public procurement officer, JEL Classifications: H 10, H 20