

Stručni rad

UDK:355.64:64.031:371.113

**Doc.dr. Nermin Lapandić
Emina Hadžić, MA menadžmenta**

ŽIVOTNI CIKLUS JAVNE NABAVKE U KONTEKSTU PMI METODOLOGIJE UPRAVLJANJA PROJEKTIMA

Sažetak

Planiranje javnih nabavki i upravljanje projektima u zemljama zapadne Europe su standardizirane aktivnosti ugovornih organa. Za razliku od njih, tranzicijske zemlje među kojima je i Bosna i Hercegovina, samo su djelimično ili veoma malo slijedile ove aktivnosti. Stoga se u radu daje osvrt na glavne elemente PMI metodologije upravljanja projektima u jednom životnom ciklusu javne nabavke, procedure, faze i rizici te put na koji način to treba primijeniti u postuku planiranja javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: planiranje, PMI, Plan javnih nabavki, faze planiranja, upravljanje, Zakon o javnim nabavkama

LIFE CYCLE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE CONTEXT OF PMI METHODOLOGY OF PROJECT MANAGEMENT

Summary

Public procurement planning and project management in the countries of Western Europe are standardized activities of contracting authorities. Unlike them, transitional countries, including Bosnia and Herzegovina, have only partly or very little followed these activities. Therefore, the paper presents a review of the main elements of the PMI project management methodology in a single life cycle of procurement, procedures, phases and risks, and how to apply this in the public procurement planning stage in Bosnia and Herzegovina.

Key words: Planning, PMI, Public Procurement Plan, Planning Phases, Management, Public Procurement Law

UVOD

U savremenoj literaturi postoji mnogo definicija projekta, a njihovi autori ih različito definišu u zavisnosti o istraživačkim pogledima. Vodeća svjetska organizacija za standardizaciju primjene projektnog menadžmenta, *Project Managment Institute* (PMI) definira projekat kao privremeno nastojanje da se stvori jedinstven proizvod ili usluga.¹

Za projekat se može reći da predstavlja skup međusobno povezanih aktivnosti, koje su ograničenog vremenskog trajanja, a usmjerene su na ostvarenje postavljenih ciljeva.

U pravilu svaki projekat je jedinstven, jer se ne ponavlja u posve jednakom obliku ili redosljedju aktivnosti.² Drugo važno obilježje projekta jeste privremenost, što znači da je ograničenog vremenskog trajanja i da ima jasno definisan početak i kraj.

Cilj svakog projekta jeste da se unaprijed definisan zadatak obavi u određenim vremenskim i finansijskim okvirima kao i u okviru dogovorenog kvaliteta.

Uvažavajući sve gore navedeno, možemo reći da svaki postupak javne nabavke ima karakter projekta od vrlo jednostavnog do veoma složenog, ovisno od predmeta nabavke. Postupak javne nabavke se može započeti ako je nabavka predviđena u planu nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka, kako je precizirano članom 17. stav (1) Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 39/14) (ZJN). Svaki postupak javne nabavke ima jasno definisan svoj početak i kraj, kao što i stoji u članu 18. Zakona da: „Ugovorni organ pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke ili rješenja u pisanom obliku“³, a postupak se okončava poništenjem postupka ili zaključenjem ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma, a u tom slučaju se završava realizacijom ugovora.

¹ A Guide to the Project Management Body of Knowledge: (PMBOK Guide). 3rd Ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2004, str. 5.

² Majstorović, V., (2010): Projektni menadžent, Mostar, Sveučilište u Mostaru, str. 24

³ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

Iako su u odnosu na specifično postavljene zadatke i ciljeve svi projekti različiti, oni ipak imaju niz zajedničkih karakteristika:

- projekat je ciljno usmjeren (namjena i konačan cilj je definisan i poznat);
- put do cilja projekta je kompleksan i zahtijeva puno znanja i drugih sredstava;
- čini ga zaključena cjelina uzastopnih ili paralelnih aktivnosti, koji su međusobno povezane i prepletene;
- za njegovo izvođenje potrebno je vrijeme, poslovni elementi (ljudi, sredstva za rad i predmeti rada) i finansijska sredstva, te vremenski je ograničen, jer ga izvodimo u određenom vremenu, ima svoj početak i svoj kraj.⁴

Kao što je i slučaj sa projektom, postoji mnoštvo definicija i projektnog menadžmenta koje se razlikuju od autora do autora. Projektni menadžment podrazumijeva planiranje, organizaciju i praćenje aktivnosti projekta, definisanje i dodjeljivanje resursa odgovarajućim aktivnostima projekta te definisanje i praćenje troškova koji nastaju zbog izvršavanja određenih aktivnosti, odnosno angažiranja određenih resursa radi provedbe tačno definisanog zadatka, odnosno projekta.⁵

Također, projektni menadžment obuhvata upotrebu znanja, vještina, oruđa i tehnika prilikom vođenja aktivnosti na projektu sa namjenom da zadovolji potrebe naručioca. Svaki projekat sa sobom nosi i određeni rizik, a to je da se projekat neće realizirati na vrijeme, da neće biti u okviru predviđenog budžeta i rizik da projekat neće ostvariti zadane ciljeve. Ovo su tri najčešća ograničenja svakog projekta, a da bi se projekat uspješno realizirao neophodno je potražiti ravnotežu između obima projekta, vremenskih rokova, troškova i kvaliteta.

Project Management Institute (PMI) u svom katalogu znanja *Project Management Book of Knowledge Guide* (PMBOK Guide) jasno definira

⁴ Project management body of Knowledge: (PMBOK Guide). Pennsylvania: Project Management Institute, 2000, str. 78.

⁵ Majstorović, V. (2010): Projektni menadžent. Mostar: Sveučilište, str. 24.

alate i tehnike kojima se pristupa pojedinim procesima projekta, što je od iznimne važnosti pogotovo ukoliko je riječ o velikim projektima kako bi se na taj način smanjile mogućnosti da se preskoči neki proces i dovede u opasnost uspješna realizacija projekta.

Prema PMBOK-u životni ciklus projekta se sastoji od pet faza i to: faza inicijalizacije projekta, faza planiranja projekta, faza izvedbe projekta, faza nadzora i kontrole projekta i faza zatvaranja projekta.⁶

Životni ciklus javne nabavke

Životni ciklus javnih nabavki uključuje pet glavnih faza i to:

- Definisanje cilja projekta;
- Planiranje i analiza rizika;
- Implementacija;
- Završetak;
- Ocjena.⁷

Faza 1: Definisanje cilja projekta

Da bi se pristupilo realizaciji ove faze ciklusa javne nabavke podrazumijeva se da je Dokument okvirnog budžeta utvrđen i da je projekcija budžet za narednu godinu utvrđena. Njena realizacija uključuje tri podfaze:

- iskazivanje i specificiranje potreba, te formulisanje ideje projekta;
- razvoj koncepta projekta;
- konačan opis projekta.⁸

Završni dio ove faze podrazumijeva formiranje projektnog tima, u ovom kontekstu komisije za sprovođenje postupka javne nabavke sa precizno

⁶ Buble, M. (2010): Projektni menadžment. Dugopolje: Minerva, str. 13.

⁷ <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/04/Javne-nabavke.pdf> (pristupljeno 20.09.2018. godine)

⁸ <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/04/Javne-nabavke.pdf> (pristupljeno 20.09.2018. godine)

definisanim ulogama i zadacima. Pored stručnosti, projektni tim, odnosno komisija za sprovođenje postupka javne nabavke trebala bi imati otvorenost u komunikaciji, sposobnost prilagođavanja novonastalim situacijama i usmjerenost na postizanje zadatih ciljeva.

Faza 2: Planiranje i analiza rizika

Ova faza podrazumijeva sve zakonske elemente koji čine plan javnih nabavki. Iako se planiranju ne posvećuje dovoljno pažnje, ono predstavlja glavnu pretpostavku za pripremu tenderske dokumentacije. Svi eventualni propusti i greške u ovoj fazi mogu negativno da utiču na samu realizaciju procesa javnih nabavki.

Uslovi za početak postupka javne nabavke član 17. stav (1) ZJN

“Ugovorni organ može započeti postupak javne nabavke ako je nabavka predviđena u planu nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka javne nabavke”.⁹

Postupak javne nabavke može da se pokrene ako su za tu nabavku obezbijedena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca.

Plan javnih nabavki član 17. stav (2) ZJN

“Ugovorni organ mora objaviti plan nabavki čija je vrijednost utvrđena u članu 14. stav (1) ovog zakona na svojoj web stranici, i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta odnosno finansijskog plana”.¹⁰

Plan javnih nabavki treba da sadrži:

1. predmet nabavke
2. oznaku JRJN
3. procjenjenu vrijednost nabavke bez PDV-a
4. vrstu postupka nabavke i period izvršenja
5. izvor finansiranja

⁹ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

¹⁰ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

6. okvirni sporazum da li se zaključuje i na koji period
7. da li se nabavka odnosi na rezervisane ili subvencionirane ugovore
8. oznaku da se za određeni predmet nabavke ne provodi postupak nabavke predviđen Zakonom, odnosno osnov izuzeća¹¹

Kako bi se planiranje potrošnje javnih sredstava što bolje obavilo, neophodno je izvršiti određene pretpostavke: Plan nabavke treba da bude usklađen sa finansijskim planom (realno planiranje), definisanje potreba za određeni period, jasno definisanje predmeta nabavke i vrste ugovora (član 2. Zakona), poznavanje potrebnih količina za pojedine nabavke, prethodno ispitivanje tržišta i prikupljanje informacija o planiranim nabavkama, te realizacija određenih nabavki putem zajedničkih nabavki.

U slučaju da javna nabavka traje više godina, sredstva za obaveze koje dopijevaju u narednim godinama moraju biti ugovorena u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet.

Može se reći da uspjeh realizacije postupaka javnih nabavki zavisi od mnogih faktora, a naročito od njegovog besprijekornog plana i od efektivnog minimiziranja rizika (eksternih i internih izvora).

Pod rizikom se podrazumijeva mogućnost da će se desiti nešto što će narušiti urednu realizaciju nabavke, odnosno projekta. Upravljanje rizikom podrazumijeva sljedeće korake / faze:

- prepoznati moguće rizike,
- procijeniti vjerovatnoću njihovog javljanja i kvantifikovati njihove potencijalne nepovoljne efekte,
- sugerisati i realizovati preventivne i/ili korektivne mjere.

Rizici mogu proisticati iz samog projekta ali i iz njegovog okruženja. Tako možemo praviti razliku između internih i eksternih rizika.

Postoje brojni uzroci koji mogu da dovedu do pojave raznovrsnih rizika u ciklusu upravljanja projektom javnih nabavki, kao što su:

¹¹ Buza, H.; Tešanović, S.; Petričević, S. (2015): Javne nabavke legislativa i praksa, Sarajevo, Fakultet za upravu, str. 387

- ustanovljavanje nerealnih potreba u fazi definisanja projekta javnih nabavki (ponuđači neće moći kvalitetno odgovoriti na zahtjeve iz tenderske dokumentacije);
- ustanovljavanje nerealne dinamike (neizvodljivih ili čak nerealnih rokova)
- ustanovljavanje nerealne procjene troškova i posljedično obezbjeđenje neodgovarajućih sredstava (ponuđači neće moći podnijeti ponude unutar procijenjene vrijednosti javne nabavke);
- nepredviđene okolnosti.¹²

Faza 3: Implementacija

Faza implementacije predstavlja središnji dio projekta, odnosno sve aktivnosti i zadatke kojima se izvršava planirana nabavka robe, usluge ili radova. Njena uspješnost u velikoj mjeri zavisi od savjesnog i kvalitetnog izvršenja prethodne dvije faze, jer svaka potencijalna greška koja se desi u preliminarnim fazama javne nabavke kao rezultat ima kršenje zakona, gubitak novca ili gubljenje vremena tokom faze implementacije.

Faza 4: Završetak

Ova faza uključuje sve aktivnosti i zadatke koji omogućavaju da se kupljena roba, usluge i radovi adekvatno isporuče od strane isporučioaca u smislu količine, kvaliteta i ugovorene cijene, te uredno zaprime od strane naručioca. Za uspješnu realizaciju, neophodno je u ugovoru navesti da će ugovorene isporuke biti prihvaćene jedino ako su izvršene u skladu sa ugovornim specifikacijama i odgovarajućom pratećom finalnom dokumentacijom.

Svaki neuspjeh isporučioaca u smislu da isporuku izvrši u skladu sa ugovornim uslovima, predstavlja razlog za neprihvatanje isporuke ili razlog za ispravku, odnosno otklanjanje nedostataka u isporuci.

Također, u ugovoru treba da se definišu prava koje naručilac ima u smislu eventualnog rješavanja/sankcionisanja svake neusklađenosti izvršene isporuke sa uslovima iz ugovora.

¹² <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/04/Javne-nabavke.pdf> (pristupljeno 20.09.2018. godine)

U ovom kontekstu nužno je imati na umu da bilo koja naknadna bitna izmjena ugovora znači odstupanje od uslova definisanih tenderskom dokumentacijom takve promjene nisu u skladu sa Zakonom i njegovim osnovnim načelima.

Faza 5: Ocjena

Ova faza predstavlja kontinuiranu fazu prikupljanja informacija o projektu i njegovo upoređivanje sa samim planom. S obzirom da nije moguće predvidjeti sve događaje, upravo ova faza je od neprocijenjivog značaja za planiranje i sprovođenje svih narednih, budućih sličnih projekata. Kod životnog ciklusa nabavke ova faza uključuje analitičko sagledavanje procesa korištenih u implementaciji nabavke kao i postignutih rezultata.

Nakon što je ugovor sklopljen i okončana njegova implementacija, važno je izvršiti kontrolu izvršenja i da li su svi procesi realizovani na ispravan i zakonit način (uključujući i kontrolu nepodmitljivosti). Na ovaj način se osigurava kvalitet i pouzdanost predmetne analize.

ZAKLJUČAK

Kao što je i prezentirano u radu Plan nabavke je proizvod procesa planiranja nabavke, a osim za specifičan projekat može se razviti za određeni zahtjev ili za niz zahtjeva.

Planiranje nabavke je proces odlučivanja o tome šta kupiti, kada kupiti, kojom vrstom postupka i iz kojih izvora osigurati finansiranje. Planiranja nabavke je važno zato što omogućava planerima nabavke da utvrde da li su očekivanja realna, kako u pogledu predmeta nabavke, prvenstveno s aspekta najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom, ali i postavljanja pravnih, ekonomskih i tehničkih uslova ponuđačima i očekivanja ispunjenje njihovih zahtjeva u definisanom roku. Aktuelni Zakon o javnim nabavkama, nije u dovoljnoj mjeri obradio proces planiranja, čak je izostavljeno propisivanje obaveze ugovornim organima da se u procesu planiranja istražuje tržište, a kako to Direktiva EU 24/2014 nalaže. Stoga je potrebno u Zakon o javnim nabavkama transponirati sve odredbe iz Direktiva EU koje se odnose na proces planiranja javnih nabavki.

Planiranje osim što poboljšava transparentnost i predvidljivost procesa nabavke, omogućava nadgledanje cjelokupnog procesa nabavke na način da se upoređuje stvarno stanje s planiranim i eventualne razlike prosljeđuju onima koji su iskazali potrebu za tom nabavkom kako bi pravovremeno preispitali postavljene uslove i pokrenuli izmjene i dopune plana, a time i novog ciklusa planiranja.

Literatura

1. Buble, M. (2010): Projektni menadžment, Dugopolje: Minerva
2. Buza, H.; Tešanović, S.; Petričević, S. (2015): Javne nabavke legislativa i praksa, Sarajevo, Fakultet za upravu
3. Ikonić, M.; Vuković, A.; (2011): Projektni menadžment, Redak, Rijeka
4. Majstorović, V., (2010): Projektni menadžment, Mostar, Sveučilište u Mostaru
5. Omazić, M. A., Baljkas, S. (2005): Projektni menadžment, Zagreb, Sinergija
6. Project management body of Knowledge (PMBOK Guide) (2000), Pennsylvania: Project Management Institute
7. Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)