

Pregledni naučni rad

UDK: 338.266(4-672EU):330.101.4:35.077.3:355.64(497.6)

**Doc.dr. Nermin Lapandić
Mirza Čizmić, dipl.oec.**

**IDEJNI KONCEPT NORMATIVNOG RJEŠENJA DINAMIČKOG SISTEMA
KUPOVINE U POSEBNOM UPRAVNOM POSTUPKU JAVNE NABAVKE U
BOSNI I HERCEGOVINI**

Sažetak

Autori u članku predstavljaju idejni koncept normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, kroz pitanje bosanskohercegovačkog prava javne nabavke i usklađenosti istog sa pravom Evropske unije. Obradujući pravnu stečevinu Evropske unije (EU) iz područja javne nabavke i to prije svega člana 34. Direktive 2014/24 EU, koji se odnosi na dinamički sistem kupovine, autori predlažu koncept normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, poštujući principe elektronske upravea sve u cilju usvajanju pravne stečevine EU.

Ključne riječi: *javna nabava, dinamički sistem kupovine, Direktiva 2014/24 EU*

**IDEAL CONCEPT OF NORMATIVE SOLUTION OF DYNAMIC BUYING
SYSTEM IN SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR PUBLIC
PROCUREMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Summary

*Authors in the article present the conceptual concept of the normative solution of the dynamic purchasing system, through the question of the Bosnian public procurement law and the harmonization of the same with the law of the European Union. By working on the *acquis communautaire* of the European Union (EU) in the area of public procurement, and in particular Article 34 of Directive 2014/24 EU, which refers to the dynamic purchasing system, the authors propose the concept of a normative solution to the dynamic purchasing system, respecting the principles of electronic administration, the *acquis communautaire* EU.*

Keywords: *public procurement, dynamic purchasing system, Directive 2014/24 EU*

UVOD

Prema dostupnim podacima Agencije za javne nabavke u Bosni i Hercegovine tokom 2017 godine, ugovorni organi su potrošili cca 3,5 milijarde KM (registrovano putem Portala javnih nabavki). Analizirajući ovaj podatak, kroz prizmu zadovoljenja javnih potreba i javne potrošnje, onda s pravom možemo reći da se javnim nabavkama

mora dati veći značaj ne samo kod praktičara javnih nabavki nego i u akademskim krugovima. Naime, radi se o izuzetno važnom i osjetljivom pitanju, koje posebno dolazi do izražaja u tranzicijskim zemljama. Naravno u slučaju Bosne i Hercegovine, kada dodamo složeno uređenje i još složenije unutrašnje odnose, koje zajedno s prazninama i nedorečenostima propisa mogu koristiti za počinjenje protivpravnih odnosno koruptivnih djela, onda možemo spoznati pravu sliku o važnosti i osjetljivosti ove problematike.

Zakonom o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 34/14) uređuje se sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, utvrđuju pravila za postupke javnih nabavki, i to na način da se definiraju prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabavke. Navedenim zakonom, postupak javne nabavke odnosi se na postupke nabavke robe, usluga ili radova koje provodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ, u skladu s odredbama navedenog zakona i podzakonskih akata.

Shodno odredbama iz člana 123 stav (2) Zakona o javnim nabavkama, propisano je da će elektronske nabavke, elektronsku aukciju i dinamički sistem kupovine, način, rokovi i početak primjene bit definirani podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH, najkasnije u roku od jedne godine od početka primjene ovog zakona, a da 4 godine poslije nije donesen podzakonski akt za elektronske nabavke i dinamički sistem kupovine, pristupljeno je izradi idejnog koncepta normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, a prije svega na bazi člana 34 Direktive 2014/24 EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o javnoj nabavci.

1. Normativna rješenja dinamičkog sistema kupovine

Prilikom izrade koncepta i normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, korišten je pravni okvir iz člana 34 Direktive 2014/24 EU, zatim Ugovor o osnivanju EU, kao primarni zakaonodavni okvir, kojim su postavljena osnovna načela javnih nabavki, a prije svega:

- načelo nediskriminacije
- načelo jednakog tretmana
- načelo transparentnosti
- načelo proporcionalnosti (ili razmjernosti),
- načelo uzajamnog priznavanja.

Koncipirani sistem modela dinamičke kupovine prilagođen prije svega bosanskohercegovačkim potrebama i uslovima. Osnovni cilje, prije svih bio je što više pojednostaviti (optimizirati) postupak, a zatim olakšati i smanjiti resurse ugovornim organima i ponuđačima, kako bi sve to na kraju impliciralo slobodno tržišno natjecanje, učinkovite javne nabavke, smanjenje mogućih zloupotreba i korupcije.

Nastojalo se što više smanjiti utjecaj ljudskog faktora, pri čemu je u potpunosti eliminirana uloga komisije za javne nabavke, od postupka zaprimanja ponuda, otvaranja, evaluacije, na način da je proces postavljen da se ovaj dio postupka potpuno elektronski odraditi. Koncept "dobre uprave" postepeno su definirale države EU i on je uključen u Povelju o temeljnim pravima EU, pa se nastoji navedenim konceptom približiti normama i praksi EU. Zapravo, ovim konceptom se vrši optimizacija postupaka javnih nabavki, odnosno ukidanje ili reduciranje "administrativnih prepreka" kako bi se u potpunosti primijenili dinamički sistem elektronske kupovine kako je to riješeno u zemljama EU. Uvođenjem elektronske izjave, potisnuli bi iz upotrebe izraua ponuda na papiru, posebno prikupljanje dokaza, potvrda, ovjera izjava, čime bi se ukinuli svi troškovi i komplikacije za sve učesnike u postupku, samo uz obavezu onome kome bude dodijeljen ugovor da dostavi potrebnu dokumentaciju.

2. Uslovi za korištenje dinamičkog sistema kupovine

Kandidat/ponuđač da bi učestvovao u postupku dinamičke kupovine mora biti registrovan na portal javnih nabavki. Nakon registracije kandidat/ponuđač dobiva pristupni kod (i lozinku) kao instrument IT identifikacije i potpisa, što predstavlja strogo lične i povjerljive podatke, sa obavezom da ga ne otkriva ili ne ustupa trećim licima. U slučaju gubljenja pristupnog koda ili oduzimanja, zloupotrebe ili nepravilnog korišćenja, ili bilo koje druge aktivnost koja kompromituje sigurnost, vlasnik računara mora odmah da promijeni svoju *lozinku* i da o tome obavijesti Portal javnih nabavki u što kraćem roku. Vlasnik pristupnog koda prihvata da zloupotreba, nepravilna upotreba ili na drugi način štetno korištenje računara, može dovesti do suspenzije ili ukidanja registracije ili negativne reference u skladu sa članom 45 stav(5) ZJN.

Ugovorni organi i kandidati/ponuđači korištenjem dinamičkog sistema kupovine trebalo bi da pristanu i slaže se da se u postupku koristi potpuna autonomiju informacionog sistema e-nabavki, povezanih alata za automatsku obradu ponuda. Agencija za javne nabavke, ugovorni organi i ponuđači korištenjem dinamičkog sistema kupovine pristaju da su registracije i sistemski zapisi u toku postupka povjerljivi i neće biti otkrivene trećim stranama. Svi korisnici su obavezni da arhiviraju i čuvaju sav materijal i dokumente koji se odnose na postupke koji se tiču njih. Sistem Portala javnih nabavki će arhivirati i zadržavati sve dokumente i radnje koji se odnose na postupke dinamičke kupovine koji su bili provedeni putem ovog sistema. Nakon 180 dana, od okončanja određenog postupka dinamičke kupovine, operatori sistema zadržavaju pravo na eliminisanje gore pomenutih dokumenata i zabilježenih radnji iz trenutne arhive. Sistem e-nabavki će sva dokumenta elektronski arhivirati. Ured za razmatranje žalbi i strane u određenom postupku dinamičke kupovine mogu zahtijevati kopiju dokumenata koji se odnose na procedure autorizacije ponuđača, slanjem pisanog zahtjeva Agenciji za javne nabavke.

U slučaju elektronskog kršenja pravila ili drugih propisa, od strane ponuđača ili drugog pravnog ili fizičkog lica, posebno u slučaju elektronskog predstavljanja u ime i za račun nekog drugog, predviđeno je da Agencija za javne nabavke, ugovorni organ ili ponuđač obavezno izvrše prijavu nadležnim istražnim organima. U tom slučaju postupak se obustavlja do okončanja istrage.

3. Primjena pravila

Ugovorni organi pri nabavi u okviru dinamičkog sistema kupovine primjenjuju pravila ograničenog postupka. Sva komunikacija u okviru dinamičkog sistema kupovine provodi se isključivo elektronskim sredstvima putem portala javnih nabavki.

Za primjenu dinamičkog sistema kupovineu članu 34 Direktive EU, propisani su osnovni uslovi i to:

- Ugovorni organi mogu koristiti dinamički sistem kupovine za uobičajene nabavke čija svojstva, s obzirom na to da su općenito dostupna na tržištu, ispunjavaju zahtjeve ugovornih organa.
- Dinamički sistem kupovine je potpuno elektronski proces, koji se obavlja putem Portala javnih nabavki.
- Dinamički sistem kupovine može se podijeliti u kategorije roba, radova ili usluga, kao i na LOT-ove. Ugovorni organ ima obavezu utvrditi mjerodavne kriterije za odabir za svaku kategoriju ili LOT.
- Tokom cijelog razdoblja trajanja dinamičke kupovine, svim ponuđačima omogućava elektronski pristup za učešće.
- Svim kandidatima koji elektronskim putem izjave da su kvalificirani, omogućava se pristup narednoj fazi putem portala javnih nabavki.

4. Rokovi u postupku dinamičkog sistema kupovine

Neovisno o članu 40. ZJN, zbog posebnih specifičnosti u dinamičkom sistemu kupovine primjenjuju se posebni rokovi, koje je potrebno precizirati na sljedeći način:

- (a) minimalni rok za prijem zahtjeva za učestvovanje je 30 dana od dana objave obavještenja o nabavci, odnosno objavljivanja Poziva za dostavljanje kvalifikacionih dokumenata.
- (b) U slučaju da nije zaprimljena niti jedna Izjava o kvalifikaciji, ugovorni organ može produžiti rok za prijem zahtjeva za učešće uz navođenje novog roka za prijavu.
- (c) minimalni rok za primanje ponuda je 10 dana od datuma objave poziva na Portalu za dostavu inicijalnih ili konačnih ponuda.
- (d) u slučaju korištenja e-aukcije, ista se zakazuje minimalno dan poslije definisanog datuma za zaprimanje inicijalnih ponuda i navodi se u Pozivu za dostavu ponuda

Ugovorni organi navode razdoblja trajanja dinamičkog sistema nabavke u pozivu za nadmetanje koje može trajati do 4 godine.

- a) ako je razdoblje trajanja promijenjeno bez okončanja postupka, koristi se obrazac koji se prvobitno koristio za poziv na nadmetanje za dinamički sistem kupovine;
- b) ako je sistem obustavljen koristi se obavještenje o dodjeli ugovora iz člana 74.

5. Propisivanje pravila postupka u dinamičkom sistemu kupovine

U svrhu dodjele ugovora u okviru dinamičkog sistema kupovine, ugovorni organi:

- a) objavljuju poziv na nadmetanje u kojem mora biti jasno navedeno da se radi o dinamičkom sistemu kupovine;
- b) u Pozivu da dostavljanje pretkvalifikacionih dokumenata navodi se priroda i procijenjena količina predviđenih nabava kao i svi potrebni podaci u vezi s dinamičnim sistemom kupovine, uključujući informacije o tome kako dinamički sistem nabave funkcionira, elektroničku opremu koja se koristi tehničke priključke i specifikacije;
- c) navode bilo kakvu podjelu na LOT-ove, kategorije roba, radova ili usluga i značajke koje ih određuju;
- d) nude tokom cijelog trajanja sistema potpun i izravan pristup dokumentaciji o nabavi putem Portala javnih nabavki

Objava poziv za učešće u kvalifikacijama putem dinamičkog sistema kupovine mora sadržavati:

- Vrijeme početka kvalifikacija
- Vremenski period postupka (do 4 godine)
- Najavu dužine trajanja prve objave kvalifikacija i rok do kojeg će ponuđači moći da pošalju svoju ponudu, kao i rok u okviru koga Ponuda će ostati važeća, djelotvorna i neopoziva.
- minimalne karakteristike Tehničkih specifikacija koje je ugovorni organ utvrdio,
- specifične posebne uslove za izvršenje ugovora
- rok, mjesto i vrijeme isporuke robe, odnosno izvršavanja radova ili usluge.
- Obrazac Izjave o ispunjavanju kvalifikacionih uslova

Predviđeno je da ugovorni organ putem portala javnih nabavki, poziva sve sudionike koji su prihvaćeni u odgovarajuću kategoriju u okviru određene kupovine, da podnesu ponudu za svaku posebnu nabavku u okviru dinamičkog sistema kupovine. Osim osnovnih elemenata propisanih u Uputstvu za izradu modela TD, Poziv za učešće u dinamičkom sistemu kupovine morao bi sadržavati i:

- a) dan i vrijeme dostavljanja ponude,
- b) dan i vrijeme dostavljanja inicijalne ponude i dan i vrijeme e-aukcije, ako se zakazuje
- c) Tehničke specifikacije: prilog koji sadrži opis zahtjeva i karakteristike koje moraju posjedovati roba ili usluge koje nudi ponuđač
- d) Minimalnu garantovanu dostupnost (garantovana količina robe / usluga od kojih je Dobavljač obezbjeđuje raspoloživost u datom vremenskom okviru za kupovinu - dnevno, sedmično, mjesečno, kvartalno)
- e) Elektronski obrazac ponude, sa ipunjenim elementima (Naziv i opis robe, usluge i radova (tehnička specifikacija), Jed.mjere, količina) od strane ugovornog organa.

Ponuda robe ili usluga koja nije u skladu sa minimalnim karakteristikama utvrđenim u Tehničkoj specifikaciji svakog poziva predstavljala bi povredu ovih Pravila, a u tom slučaju ponuda se proglašava neprimjerenom.

Ponuđač koji namjerava poslati elektronsku ponudu, koristeći proceduru koja je predviđena sistemom dinamičke kupovine, svojom šifrom i pristupom sistemu, nakon učitavanja Aneksa 3. i ispunjavanja istog, potvrdom za slanje ponude istu automatski šalje na Portal javnih nabavki. Ponuđači moraju pravilno popuniti obrazac iz Aneksa 3 Ponude za prijavu.

U slučaju potrebe ugovorni organ, u vrijeme trajanja roka za dostavu ponude, može produžiti rok za podnošenje ponude do 15 dana. Izuzetno, na zahtjev ponuđača sa opravdanim i dokazivim razlogom, ugovorni organ može produžiti rok za podnošenje ponude, u vrijeme trajanja roka za dostavu ponude, od 5. do 15 dana, ako ne ugrožava vlastitu sigurnost snadbijevanja.

U vrijeme trajanja roka za dostavu ponude, ponuđač može zamijeniti svoju elektronsku ponudu novom ili povući svoju ponudu. Nakon isteka roka za dostavljanje ponuda, za razliku od redovnih postupaka, nije dozvoljena zamjena ili povlačenje ponude.

Slanjem ponude ponuđač prihvata uslove iz Poziva za dostavljanje ponuda ali i odgovornost u slučaju odustajanja ako bude izabran kao najpovoljniji ponuđač. Ponuđač garantuju tačnost, istinitost, potpunost, preciznost i ažuriranje ličnih podataka i informacija unesenih u aplikaciji za registraciju, kao i sve informacije i podatke koje unosi tokom postupka dinamičke kupovine.

U slučaju učešća grupe ponuđača, svi članovi moraju biti registrovani na portal javnih nabavki. Svaki član grupe ponuđača, posebnom izjavom koju popunjava sa svog pristupnog koda, ovlašćuju predstavnika grupe za učešće u svakom konkretnom postupku dinamičke kupovine, kao i prihvatanju obaveza i odgovornosti koje u njihovo ime predstavnik Grupe prihvati.

Predviđeno je da se sve ponude arhiviraju automatski na Portalu javnih nabavki i ne prosljeđuju se ugovornom organu do potpunog okončanja postupka. Postupci u kojima nije predviđena e-aukcija, sistem automatski rangira ponude i dostavlja obavještenje i iste ugovornom organu i ponuđačima, u periodu od 1 do 24 sata nakon zakazanog roka do kojega su se ponude mogle dostaviti. Za postupke predviđene sa e-aukcijom, ponude se arhiviraju automatski na Portalu javnih nabavki i ne prosljeđuju se ugovornom organu do okončanja e-aukcije. Sistem automatski vrši migraciju podataka, ukupne cijene iz inicijalne ponude, odnosno ostalih elemenata u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude, kako bi ponuđači mogli obaviti e-aukciju na zakazani termin. Tek po okončanju e-aukcije, obavještenje o rezultatima e-aukcije i rang ponuđača, kao i sve prispjele ponude elektronski se dostavljaju ugovornom organu i ponuđačima.

Izabrani ponuđač imao bi obavezu da u roku od 5 dana od dana dostavljanja obavještenja, dostavi originalnu ili ovjerenu kopiju dokumentacije koja je tražena, a za koju je izjavio da posjeduje, kao i ovjeren obrazac Aneksa 3 ponude, koju je poslao putem portala i istu je zaprimio sa obavještenjem o rezultatima postupka.

Ugovor se dodjeljuje ponuđaču koji je dostavio najbolju ponudu na temelju kriterija za dodjelu koji su navedeni u obavijsti o nadmetanju za uspostavljanje dinamičkog sistema kupovine. Sastavni dio ugovora zaključenog nakon dinamičkog sistema kupovine, bila bi ovjerena ponuda dobavljača, odnosno Aneks 3, čime se rješava problem elektronskog potpisa i pečata ponude.

Zaključak

Predstavljeni model dinamičke kupovine je jednostavan, potpuno elektronski sistem u okviru ograničenog postupka, sa mogućnošću povezivanja sa e-aukcijom i ispunjava najveće standarde transparentnosti, pri javnoj nabavci roba radova ili usluga. Ovakvim načinom korištenja menadžerskih, javnih i pravnih teorija i procesa za ispunjavanje zakonom definiranih postupaka u cilju pružanja uslužnih funkcija u posebnoj upravnom postupku javnih nabavki, zasigurno javnu upravu kao ugovorno tijelo postavlja na jedan novi nivo u kojemu su procesi i organizacija zajedno sa strankama odnosno ponuđačima postavljeni na nivo automatizovanog procesa a time i automatizovane e-uprave, čime se zasigurno otvara novo poglavlje bosanskohercegovačke e-uprave.

Osim što se radi o potpuno elektronskom procesu, automatizovanoj obradi ponuda, ovaj način kupovine ne iziskuju nikakve značajnije resurse kako za ugovorne organe tako i za ponuđače. U značajnoj mjeri su pojednostavljeni zahtjevi za ponuđače, dok je omogućeno stalno slanje zahtjeva za učešće u postupku. Samo ponuđač koji je odabran kao najpovoljniji ima obavezu dostaviti popratne dokumente koje je naznačio u Izjavi da će dostaviti. Ova vrsta nabavke daje jednaka šansa za učestvovanje kako velikih tako i malih i srednjih preduzeća. Prednost dinamičkog sistema kupovine ogleda se i u smanjenju rizika u slučaju pravne zaštite. Naime, žalba se objektivno može izjaviti samo na TD ili na dodatnu dokumentaciju nakon okončanja postupka, što u značajnoj mjeri doprinosi efikasnosti postupka. Obzirom da je idejni koncept upućen Agenciji za javne nabavke, kako bi se operacionalizirao i počela primjena istog, očekuje se u 2019 godine njegova primjena.