

Izobrazba u području javne nabave

Zagreb, srpanj 2021.



American Chamber of Commerce in Croatia *Američka gospodarska komora u Hrvatskoj*

Sadržaj

Izobrazba u području javne nabave	3
Preporuke iz Europe i krajnji ciljevi profesionalizacije	3
Stanje u Hrvatskoj.....	4
Ocjena zatečenog stanja i predložene izmjene.....	6

Izobrazba u području javne nabave

Preporuke iz Europe i krajnji ciljevi profesionalizacije

Kao niz promjena zamišljenih i provedivih s ciljem osnaženja kvalitete određenog sustava i njegovog sveopćeg poboljšanja, *profesionalizacija* kao pojam u svakom području u kojem se provodi podrazumijeva razgranat proces. Ništa drukčije nije niti u sustavu javne nabave.

Europska komisija („**Komisija**“ ili „**EK**“) je naglasila potrebu snažnije profesionalizacije unutar nacionalnih sustava javne nabave u listopadu 2017. kad je donesena Preporuka Komisije (EU) 2017/1805 od 3. listopada 2017. o profesionalizaciji javne nabave („**Preporuka**“).¹ Njezina je svrha bila potaknuti države članice Europske unije („**EU**“) da poduzmu mjere za podizanje razine profesionalnosti u svojim sustavima javnoj naručivanja, naravno odgovarajuće i prilagođene njihovim potrebama. Iskustva drugih država članica i zatečeni pozitivni primjeri javno su dostupni u tu svrhu u svojevrsnoj knjižnici dobrih praksi.²

Utvrđena su brojna područja u kojima bi sustav javne nabave mogao imati koristi od snažnije profesionalizacije. Od posebnog normiranja određenih kategorija nabave ili njihova objedinjavanja, pa sve do rada na podizanju svijesti visokog menadžmenta prisutnog kod javnih naručitelja o rizicima javne nabave, što uključuje i razmatranje uvođenja penalizacije.

U ovom se stajalištu usredotočujemo samo na jedan element profesionalizacije kao procesa, onaj načina provedbe izobrazbe u području javne nabave. Smatramo da je kvalitetnija izobrazba u području javne nabave, ako ne preduvjet, onda u svakom slučaju važan i potreban prvi korak uspješnoj provedbi daljnje profesionalizacije cjelokupnog sustava javne nabave.

Na tom tragu i Preporuka EK posvećuje cjelokupnu Glavu II ljudskim resursima u javnoj nabavi, konkretno poboljšanju njihove izobrazbe i omogućavanju boljeg upravljanja njihovim karijerama. Iz načina na koji su pojedine preporuke unutar ovog okvirnog dokumenta sročene, vidljiva je jasna svijest EK o potrebi da osobe zaposlene unutar sustava javne nabave budu kontinuirano i adekvatno educirane, ali i motivirane za rad u tom sustavu. Vrijedi spomenuti i točku 7. iz Glave III. Preporuke koja naglašava važnost da se kod sudionika, osobito zaposlenika sustava javne nabave osvijesti važnost transparentnosti i integriteta kao centralnih vrijednosti javne nabave u načelu, ali ujedno i onima koji se u praksi najčešće krše.

¹ Dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN> (posljednji pristup 21. veljače 2021.).

² V. dokument na linku <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32184> te općenite informacije na stranici https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers_hr (posljednji pristup 22. veljače 2021.).

Premda se radi o neobvezujućem dokumentu, odredba članka 10. Preporuke ipak poziva države članice da Komisiju obavijeste o mjerama poduzetima u pogledu profesionalizacije sustava javne nabave.³

Koliko nam je poznato temeljem javno dostupnih podataka, u Republici Hrvatskoj („RH“) još uvijek nisu poduzete nikakve konkretne mjere u tom pravcu, shodno čemu Komisija u odnosu na RH niti ne raspolaže podacima o eventualno poduzetim mjerama. Uvažavajući okolnosti i teškoće u kojima se javni sektor našao uslijed pandemije virusa COVID-19, trajniji nedostatak strateškog promišljanja daljnjih pravaca profesionalizacije u javnoj nabavi smatramo štetnim ne samo za taj sustav, već i za javnu potrošnju u cijelosti. Iz tog razloga pozdravljamo okolnost da je potreba kontinuiranog i kvalitetnog provođenja izobrazbe u području javne nabave prepoznata od strane Vlade RH u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021.-2026. te da su istaknuti i planirani konkretni koraci ka ostvarenju tog cilja uz odgovarajuće razdoblje provedbe i budžet.

Stanje u Hrvatskoj

Trenutačna situacija u praksi u pogledu izobrazbe u području javne nabave nije zadovoljavajuća. Pravo javne nabave ne predaje se kao obavezni, a niti kao izborni predmet u sklopu dodiplomskog obrazovanja pravnika na nijednom od četiri Pravna fakulteta u RH. U hrvatskoj pravnoj literaturi prisutan je tek zanemariv broj stručnih, a osobito znanstvenih članaka koji bi se bavili problemima javne nabave u praksi i teoriji, a ne postoji niti značajan broj članaka hrvatskih pravnika u relevantnim stranim časopisima. Na tržištu stručne literature, osobito nakon donošenja Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/2016; „**ZJN 2016**“), tek je odnedavno dostupan jedan sveobuhvatan udžbenik, dok preostali udžbenici i općenito dostupni materijali nisu pogodni za širu izobrazbu.

Premda je nedavno došlo do određenih pozitivnih pomaka u sveučilišnoj izobrazbi u području javne nabave, pri čemu prvenstveno treba spomenuti uključivanje javne nabave kao područja prava u program poslijediplomskog i cjeloživotnog obrazovanja na Pravnom fakultetu u Zagrebu, riječ je tek o izdvojenom primjeru. Kao prvom takvom rješenju dostupnom na tržištu izobrazbe, radi se o primjeru kojeg treba pozdraviti, ali njegovo je uvođenje ujedno prilika za kritiku načina na koji se izobrazba u području javne nabave provodi u RH.

Naime, „službeno“ obrazovanje u javnoj nabavi ne provodi se na sveučilištima, učilištima ili bilo kakvim drugim institucijama nadležnima za obrazovanje. Ono se provodi putem edukacija koje organiziraju za to ovlaštene pravne i fizičke osobe. Samo po sebi, ovo rješenje nije problematično da na tržištu nije prisutna značajna

³ One su to mogle učiniti u sklopu svog redovitog izvješćivanja sukladno odredbama triju tzv. Direktiva o javnoj nabavi (Direktivi 2014/24/EU, Direktivi 2014/23/EU i Direktivi 2014/25/EU).

varijacija u kvaliteti i izvedbi ovih edukacija, koje nisu standardizirane. Nakon ulaska Hrvatske u EU došlo je do svojevrsne liberalizacije dostupnih edukacija, no time se nije znatno utjecalo na već postojeće tendencije pada kvalitete. S obzirom na primijećene nedostatke, daljnji razvoj i napredovanje izobrazbe u području javne nabave, a samim time i cjelokupnog sustava javne nabave, nije moguć bez određenih izmjena.

Pri tome se u prvom redu misli na izmjenu trenutačnog pravnog okvira, koji se sastoji od jednog članka ZJN 2016 i pripadajućeg Pravilnika o izobrazbi u području javne nabave (Narodne novine br. 65/2017; „**Pravilnik**“).

Odredba članka 440. ZJN 2016⁴ jedina je odredba koja u ZJN 2016 kao temeljnom pravnom propisu koji regulira javnu nabavu u RH, spominje i „uređuje“ izobrazbu u tom području.⁵ S obzirom na sadržaj te odredbe, jasno je da se njome izobrazba kao takva ne uređuje, već se ponavlja kako je riječ o elementu sustava za kojeg je nadležno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja („**MINGOR**“ ili „**Ministarstvo**“) kao Središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave⁶ te se za sva bitna pitanja upućuje na Pravilnik.⁷

Sukladno odredbama Pravilnika, Ministarstvo kao tijelo nadležno za izobrazbu može za provedbu edukacija ovlastiti i druge pravne osobe. Edukacije, stoga, osim MINGOR-a i Državne škole za javnu upravu mogu provoditi i od Ministarstva posebno ovlaštene pravne osobe, koje potom zapošljavaju ili angažiraju stručne osobe da provode izobrazbu. Stručnim se osobama smatraju tzv. treneri, osobe koje posjeduju važeći certifikat iz područja javne nabave i najmanje tri godine iskustva u pripremi i provedbi postupaka javne nabave i osobe zaposlene na stručnim poslovima u sustavu javne nabave u Ministarstvu ili Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („**DKOM**“). Mogu to biti i stručnjaci iz određenog područja obuhvaćenog nastavnim programom sa završenim preddiplomskim i diplomskim sveučilišnim studijem ili integriranim preddiplomskim i diplomskim sveučilišnim studijem ili specijalističkim diplomskim stručnim studijem koji imaju objavljena najmanje dva članka iz određenog područja obuhvaćenog nastavnim programom, ili su kao predavači sudjelovali na najmanje dva stručna savjetovanja, konferencije, seminara, radionica

⁴ Odredba glasi: „Članak 440. ZJN 2016

(1) Središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave priprema i provodi izobrazbu u području javne nabave.

(2) Središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave provodi ispite i izdaje certifikate u području javne nabave.

(3) Program izobrazbe, planiranje, način provedbe izobrazbe, način izdavanja i obnavljanja certifikata te druga bitna pitanja u vezi s izobrazbom u području javne nabave propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom.“

⁵ Ako ne računamo odredbu članka 436. stavka 1. točke 9. ZJN 2016, koja propisuje da je izobrazba u području javne nabave unutar nadležnosti Središnjeg tijela državne uprave za politiku javne nabave.

⁶ Utoliko je stavak 1. nepotreban jer se njime ponavlja već spomenuta odredba članka 436. stavak 1. točka 9., no njegovo je uključivanje u ovaj članak nomotehnički prihvatljivo kako bi se naglasila središnja uloga Ministarstva.

⁷ U ovoj se konstrukciji bespotrebnim čini stavak 2. koji posebice naglašava jedno, ali ne i ostala pitanja bitna za funkcioniranje sustava izobrazbe u javnoj nabavi.

i sl. iz određenog područja obuhvaćenog nastavnim programom. MINGOR zadržava pravo trenirati trenere, ali svoje programe edukacije može provoditi u suradnji sa strukovnim udruženjima i drugim pravnim i fizičkim osobama s kojima može sklopiti sporazum o suradnji).⁸ Ukratko, za sudionike se sustav temelji na svojevrsnom certificiranju, odnosno na pohađanju edukacija u svrhu prikupljanja bodova, kako bi se obnovio relevantan certifikat koji može biti izdan na razdoblje od maksimalno tri godine.⁹

Ocjena zatečenog stanja i predložene izmjene

Smatramo da gore izloženi pravni okvir nije zadovoljavajući u trenutnim zadatostima sustava javne nabave u RH te da ne djeluje ka pospješivanju stručnosti sudionika tog sustava u cjelini. S obzirom na navedeno, a kako je već istaknuto, predlažu se određene zakonodavne izmjene.¹⁰

U prvom redu, bilo bi korisno izmijeniti odredbu članka 440. ZJN 2016 te ju proširiti ciljevima i načelima provedbe izobrazbe u RH. U svom trenutnom obliku odredba članka 440. ZJN 2016 pruža tek nužan i osnovan zakonodavni temelj donošenju Pravilnika, ali ne izražava stav zakonodavca o važnosti teme izobrazbe i njezinoj ulozi unutar sustava javne nabave. Štoviše, tematika izobrazbe smještena je u Dio Peti ZJN 2016 naslovljen „Politika javne nabave“, ali kako se taj pojam nigdje u zakonu ne definira niti pojašnjava, nije jasno na koji način izobrazba (osim smještajem odredbi koje ju uređuju) čini dio šire politike javne nabave RH i u kakvom su te dvije teme uopće odnosu. Smatramo nespornim da izobrazba kao materija uslijed svoga obima treba ostati detaljno regulirana Pravilnikom, ali istovremeno unutar ZJN 2016 postoji prostor da se izmjenom relevantne odredbe naglasi njezina važnost za zakonodavca i da joj se da prijeko potreban legitimitet.

Nadalje je potrebno izmijeniti Pravilnik i to na nekoliko načina. Ponajprije je izgledno da bi njegove odredbe sudionicima bile jasnije i koherentnije ako bi se pristupilo strukturalnim izmjenama. U takvoj, izmijenjenoj strukturi, uvodno bi se propisalo osnovne vještine i kompetencije koje sudionici sustava javne nabave moraju usvojiti kako bi na adekvatan način u njemu mogli sudjelovati. Te bi odredbe predstavljale

⁸ Pri čemu to mogu biti samo osobe koje imaju važeći certifikat i najmanje godinu dana iskustva u pripremi i provedbi postupaka javne nabave ili pripremi ponuda u postupcima javne nabave.

⁹ Potrebno je prikupiti najmanje 32 sata u sklopu programa „redovitog usavršavanja“ – poludnevnih, jednodnevnih ili dvodnevnih radionica odobrenih od MINGOR-a. Postoji i specijalistički program izobrazbe u području javne nabave, u trajanju od 50 sati izobrazbe, koji uključuje pisanu provjeru znanja, no on nije u fokusu ovdje predloženih promjena.

¹⁰ Prilikom razmatranja pravaca predloženih promjena uzete su u obzir i varijanta zakonodavnih i varijanta ne zakonodavnih promjena, jer obje rezultiraju zadiranjem u trenutnu situaciju na tržištu izobrazbe u području javne nabave u RH. S obzirom na to i na moguće negativne posljedice, odlučeno je da se potrebna razina sigurnosti i transparentnosti može postići samo zakonodavnim izmjenama. Prevladavajuće mišljenje je da ne zakonodavne inicijative ne bi polučile takav učinak; štoviše, da bi uslijed nedostataka potrebne zakonodavne podloge mogle dovesti i do poremećaja na tržištu i time upravo suprotno, negativno utjecati na postojeći mehanizam.

cilj kojeg je izobrazbom potrebno dostići te bi odražavale načine na koji je složenosti sustava javne nabave potrebno pretočiti u edukativne programe koji se unutar tog sustava provode. U sklopu tog dijela bilo bi korisno propisati i „više“ vještine i kompetencije drugih kategorija sudionika, koje je moguće steći daljnjom edukacijom, kako bi se jasno razlikovale razine stručnosti unutar sustava i omogućila transparentna diverzifikacija sudionika po kriterijima stečenog obrazovanja. Smatramo da to u trenutnom Pravilniku nije učinjeno na zadovoljavajući način te da je potrebno odmaknuti fokus od propisivanja formalnih kriterija koje sudionici moraju zadovoljavati. Unutar trenutačnog sustava i njegove naglašene formalnosti, propisani kriteriji uvelike obeshrabuju, a dijelom i onemogućuju osobama koje godinama rade u sustavu javne nabave i koje su stekle potrebne kompetencije da unutar tog sustava „napreduju“. Stavljanjem kompetencija i stečenih vještina u prvi plan formalnopravno, u samom Pravilniku, ovoj bi se štetnoj praksi stalo na kraj.

Pritom valja naglasiti da je osnovni korpus potrebnih znanja i vještina već razrađen i dostupan. Naime, svrhu promicanja profesionalizacije javne nabave putem snažnije izobrazbe, Komisija je razvila i alat ProcurCompEU.¹¹ U javnoj dostupnoj bazi podataka, koja služi kao zajednički referentni okvir za države članice EU, detaljno se navodi čak 30 utvrđenih ključnih kompetencija koje bi stručnjaci u području javne nabave trebali razviti.¹² Tek bi se nakon raspisivanja kriterija kompetencija Pravilnikom propisivalo tko je i pod kojim uvjetima ovlašten provoditi izobrazbu u području javne nabave, pri čemu bi bilo potrebno detaljnije propisati uvjete za sticanje ovlaštenja provedbe programa izobrazbe no što je to učinjeno u trenutnom Pravilniku.

Predložene su izmjene u skladu s Preporukom Komisije, koja naglašava potrebu da se jasno utvrdi, odnosno definira „osnovnu razinu vještina i kompetencija za koje bi svaki stručnjak u području javne nabave trebao biti osposobljen i koje bi trebao posjedovati, uzimajući u obzir multidisciplinarnu prirodu projekata nabave, za službenike koji djeluju isključivo u području nabave te za povezane funkcije“. Ključ postizanja potrebne razine leži, po mišljenju Komisije, isključivo u razvitku „odgovarajućih programa izobrazbe – početnih i cjeloživotnih“.

¹¹ V. https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_hr (posljednji pristup 22. siječnja 2021.).

¹² Korisnost i primjenjivost ovog alata prepoznata je i od strane Vlade RH u sklopu Reformske mjere C2.9. R1 „Kontinuirano provođenje izobrazbe u području javne nabave“ Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. te zagovaramo njegovu što skoriju i potpuniju implementaciju u sustav javne nabave RH.

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte:
Američka gospodarska komora u Hrvatskoj
Andrea Doko Jelušić,
Izvršna direktorica T: 01 4836 777
E: andrea.doko@amcham.hr