

## TRANSPARENTNE JAVNE NABAVKE U BOSNI I HERCEGOVINI: NOVA RJEŠENJA ZA STARI PROBLEM<sup>1</sup>

**Autorica: Nermina Voloder**

Iako je usvajanjem Zakona o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini iz 2014. godine donesen i niz novih odredaba koje imaju za cilj unaprijediti transparentnost u procesu javnih nabavki, i dalje u tom domenu postoje ograničenja koja mogu imati značajne negativne implikacije na praksu. Zakonskim okvirom, između ostalog, nije osigurana adekvatna dostupnost informacija o planiranim javnim nabavkama, budući da se planovi javnih nabavki ne objavljuju na portalu javnih nabavki. Objavljeni planovi nabavki ne uključuju postupke za dodjelu ugovora male vrijednosti, niti se odluke o dodjeli ugovora putem ovih postupaka objavljuju javno. Uočljiv je nedostatak odredaba koje bi doprinijele objavljivanju ugovora koje javni sektor sklapa sa ponuđačima. Također, nisu razvijene smjernice za primjenu kriterija za ocjenjivanje ponuda, posebno kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Stoga je od ključne važnosti unaprijediti zakonsku regulativu kako bi se uklonile uočene manjkavosti, te osigurao znatno veći nivo transparentnosti u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini.

SAŽETAK

### 1. UVOD

Propisi o javnim nabavkama imaju za cilj regulirati način na koji javni organi (parlamenti, ministarstva, agencije, bolnice, škole, biblioteke, komunalna preduzeća itd.) nabavljaju različite vrste roba, usluga i radova koje su im potrebne za svakodnevni rad i obavljanje svoje javne funkcije. Propisi definiraju pravila i procedure za provođenje postupaka nabavki, kao i odgovornosti i prava svih učesnika u tom procesu. Reguliranje sistema javnih nabavki bazira se na nekoliko ključnih principa, kao što su: princip transparentnosti, najbolje vrijednosti za novac, nediskriminacije i konkurencije, što služi kao zajednički referentni okvir za sve javne organe koji provode nabavke u skladu sa javnim interesom.

Ovaj *policy brief* bavi se transparentnošću kao jednim od glavnih principa u javnim nabavkama i pokušat će ponuditi preporuke za unapređenje pravnog okvira u dijelu koji se odnosi na

transparentnost procesa javnih nabavki. Princip transparentnosti nalaže da relevantne informacije o javnim nabavkama budu dostupne što širem krugu ponuđača, drugim zainteresiranim stranim (poput relevantnih javnih institucija, medija ili organizacija civilnog društva) i javnosti općenito. U procesu javnih nabavki transparentnost je važno osigurati iz više razloga:

- Najprije, dostupnost neophodnih informacija omogućava zainteresiranim ponuđačima da budu upoznati s pravilima i procedurama koje se primjenjuju u procesu javnih nabavki, te s kriterijima na osnovu kojih se ocjenjuju njihove ponude, što je ključno za osiguranje konkurencije u javnim nabavkama.<sup>2</sup>
- Pored toga, osiguranjem transparentnosti moguće je unaprijediti efikasnost postupka javne nabavke, kao i omogućiti uštede u trošenju javnih sredstava. U skladu s tim, ugovorni je organ dužan, prilikom provođenja javne nabavke, osigurati da što više ponuđača sazna za poslovne prilike koje im se nude kako



Ovaj projekt finansira  
Evropska unija.



British Embassy  
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira  
Vlada Velike Britanije.

Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije i Vlade Velike Britanije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Analitike - Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovišta Evropske unije niti stavove Vlade Velike Britanije.

<sup>1</sup> *Policy brief* bazira se na studiji "Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse", autorice Nermine Voloder, u izdanju Centra za društvena istraživanja "Analitika", 2015.

<sup>2</sup> Sue Arrowsmith, ur., *Public Procurement Regulation: An Introduction* (Nottingham: The University of Nottingham, 2010).

bi dostavili što veći broj kvalitetnih ponuda i kako bi naposljetku ugovorni organ za manje novca dobio bolji proizvod ili uslugu.<sup>3</sup>

- Također, transparentnost postupka javne nabavke služi kao alat za provjeru toga da li su ugovorni organi jednako i nediskriminatorски postupali prema svim ponuđačima.
- U konačnici, transparentne procedure i pravila provođenja javnih nabavki značajno mogu ograničiti korupciju budući da se odluke donose prema objektivnim, unaprijed definiranim i javno dostupnim pravilima, čime je ograničen prostor za moguće zloupotrebe u tom procesu.<sup>4</sup>

Polazeći od navedenih aspekata transparentnosti javnih nabavki, ovaj *policy brief* najprije daje pregled relevantnih međunarodnih standarda, nakon čega slijedi analiza ključnih ograničenja postojećeg bosanskohercegovačkog zakonskog okvira u tom domenu. Nakon zaključnih razmatranja, dat je niz preporuka za unapređenje ukupne transparentnosti sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH).

## 2. MEĐUNARODNI STANDARDI

Međunarodni standardi transparentnosti u oblasti javnih nabavki definirani su, između ostalog, nizom dokumenata kao što su: UNCITRAL-ov<sup>5</sup> model zakona o javnim nabavkama, zatim Sporazum o javnoj nabavci u okviru Svjetske trgovinske organizacije<sup>6</sup>, legislativa Evropske unije i tumačenja Evropskog suda pravde, principi za osiguranje integriteta u javnim nabavkama koje je razvio OECD i dr. Uspostavljanju standar-

da u oblasti javnih nabavki doprinijele su i dobre prakse zemalja širom svijeta, kojima su napravljeni značajni iskoraci u objavljivanju informacija koje se tiču cjelokupnog ciklusa javnih nabavki, od planiranja pa sve do izvršenja ugovora o javnim nabavkama.

Od posebne su važnosti direktive EU s obzirom na zvaničnu reformsku orijentaciju i proces približavanja BiH članstvu u Evropskoj uniji u narednim godinama. Direktive kao pravni instrumenti propisuju minimalna zajednička pravila koja omogućavaju ostvarivanje osnovnih principa iz Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, a to su: zabrana diskriminacije na osnovu državljanstva i sloboda razmjene roba, usluga, radne snage i kapitala.<sup>7</sup> Dvije važeće direktive EU za provođenje postupaka javnih nabavki iz 2004. godine<sup>8</sup> promoviraju princip transparentnosti, koji se postiže objavljivanjem različitih vrsta obavještenja, kako je to prikazano u narednoj tabeli.

Pored vrsta informacija navedenih u prethodnoj tabeli, standard u oblasti javnih nabavki sve više postaje i objavljivanje informacija koje se tiču realizacije ugovora. Ova faza ranije se nije smatrala dijelom javnih nabavki, već prije svega dijelom internog procesa upravljanja, koji uključuje administraciju i izabranog ponuđača.<sup>9</sup> Međutim, noviji standardi i napredne prakse zemalja u svijetu ukazuju na sve izraženiji trend objavljivanja informacija o realizaciji ugovora kako bi se osiguralo da ugovor bude proveden u skladu sa uslovima i zahtjevima iz javnog poziva. Na taj način, zainteresiranoj javnosti omogućen je uvid u izvršenje ugovora javnih nabavki i trošenje javnih sredstava, pa tako i nadzor nad kvalitetom isporučenih roba

<sup>3</sup> Christopher H. Bovis, *EU Public Procurement Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), str. 67.

<sup>4</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption* (Njujork: United Nations, 2013), str. 9.

<sup>5</sup> UNCITRAL označava Komisiju za međunarodno trgovinsko pravo, koja je uspostavljena 1966. godine na nivou Ujedinjenih nacija sa zadatkom modernizacije i usklađivanja pravila međunarodnog poslovanja. Ova je komisija, između ostalog, 1994. godine razvila model zakona o javnim nabavkama koji je služio kao osnova za izradu nacrtu zakona o javnim nabavkama u mnogim zemljama. Model zakona inoviran je 2011. godine kako bi reflektirao nove prakse u javnim nabavkama, posebno one koje se odnose na upotrebu elektronskih sredstava komunikacije u javnim nabavkama, kao i iskustva u reformiranju sistema javnih nabavki. United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011) (Beč: UNCITRAL, 2011), [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html) (stranica posjećena 10. 8. 2015).

<sup>6</sup> Cilj je ovog dokumenta stvaranje uslova za konkurenciju među kompanijama i otvaranje tržišta javnih nabavki u zemljama članicama Svjetske trgovinske organizacije. World Trade Organization, "Agreement on Government Procurement", [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm) (stranica posjećena 10. 8. 2015).

<sup>7</sup> Representatives of Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands, Treaty establishing the European Economic Community (Rim; 25. 3. 1957).

<sup>8</sup> "Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike i saobraćaja te u sektoru poštanskih usluga", *Službeni list Evropske unije* L134, 30. 4. 2004; i "Direktiva Evropskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama", *Službeni list Evropske unije* L134, 30. 4. 2004.

<sup>9</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (Paris: OECD, 2009).

Tabela 2.1. Pregled standarda EU u oblasti transparentnosti javnih nabavki

Vrsta obavještenja	Vrste informacija	Cilj propisa
Periodično indikativno obavještenje (plan nabavki)	Vrste roba, usluga i radova koje javni organ namjerava nabaviti u predstojećoj godini, uključujući procijenjenu vrijednost tih nabavki i period u kojem će se provoditi nabavka.	Ugovorni organ na vrijeme planira postupke, čime postiže efikasnost, a ponuđačima se daje dovoljno vremena da planiraju svoje aktivnosti kako bi bolje odgovorili na buduće pozive za javnu nabavku.
Poziv za javne nabavke <sup>10</sup>	Predmet nabavke, rokovi za dostavljanje ponuda, uslovi i kriteriji na osnovu kojih će se ocjenjivati ponuđači i njihove ponude.	Ugovorni organ formulira uslove i kriterije za dostavu ponuda kako bi proveo nabavku koja najbolje odgovara njegovim zahtjevima i potrebama. Na osnovu poziva, ponuđači procjenjuju da li imaju interes za nabavku, te u zavisnosti od toga pripremaju ponudu.
Obavještenje o dodjeli ugovora	Informacija o ponuđaču koji je ocijenjen kao najpovoljniji, uključujući ponuđenu cijenu, kao i razlozi za odabir te ponude.	Javnosti su dostupne informacije o tome s kim i pod kojim uslovima javni organ sklapa ugovor. Neuspješni ponuđači, upoređujući svoju ponudu s najpovoljnijom, mogu uvidjeti svoje propuste i unaprijediti buduće prakse tokom učešća u postupku javne nabavke.

Izvor: Christopher H. Bovis, EU Public Procurement Law (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), str. 65.

i usluga. Primjera radi, hrvatski Zakon o javnim nabavama obavezao je ugovorne organe da na svojim internetskim stranicama te na portalu javnih nabavki<sup>11</sup> objavljuju registar ugovora o javnoj nabavci i okvirnih sporazuma o javnim nabavkama, gdje je, između ostalog, naveden iznos koji je naručilac isplatio na osnovu ugovora o javnoj nabavci te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Objavljivanje svih odstupanja od ugovora, posebno u pogledu cijene i rokova, prakticira se i u drugim evropskim zemljama, kao što su, naprimjer, Belgija, Slovačka i Italija.<sup>12</sup>

Kako bi se poštovao princip transparentnosti, također je važno da se odluke donose na osnovu jasnih pravila, te da je osiguran mehanizam provjere da li su u postupku javne nabavke poštovane procedure.<sup>13</sup> Tako je ovaj standard, u okviru širega koncepta transparentnosti u javnim nabavkama, promovirao i Evropski sud pravde, koji je u nekoliko svojih odluka<sup>14</sup> potvrdio da je bez tran-

sparentnog djelovanja nemoguće provjeriti da li je ugovorni organ osigurao jednak i fer tretman svih ponuđača.

### 3. TRANSPARENTNOST JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI: KLJUČNI IZAZOVI

Bosna i Hercegovina je u aprilu 2014. godine usvojila novi Zakon o javnim nabavkama BiH (u daljnjem tekstu: ZJNBiH), koji je stupio na snagu u novembru iste godine.<sup>15</sup> Cilj je ovog zakona bio smanjiti birokratizaciju i moguće zloupotrebe u postupku javnih nabavki, te unaprijediti ostvarenje osnovnih principa sistema javnih nabavki, poput transparentnosti, najbolje vrijednosti za novac, nediskriminacije i konkurencije.<sup>16</sup> U tu svrhu usvojen je niz novih odredaba kojima se, između ostalog, propisuje obaveza ugovornih



Nermina Voloder magistrirala je 2013. godine na Evropskom regionalnom programu "Demokratija i ljudska prava u jugoistočnoj Evropi", postdiplomskom studiju koji zajednički provode Univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Bologni. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, na Odsjeku za novinarstvo. Od 2007. do 2012. godine radila je kao novinarka za nekoliko štampanih i online medija u Bosni i Hercegovini. Od 2014. godine radi u Centru za društvena istraživanja "Analitika" na poziciji projektnoga koordinatora i mlađeg istraživača. Njeni istraživački interesi uključuju pitanja transparentnosti, odgovornosti i dobrog upravljanja u javnim institucijama.

<sup>10</sup> Dodatne informacije, kao što su detaljan opis predmeta, odnosno tehničke specifikacije, navode se u tenderskoj dokumentaciji.

<sup>11</sup> Vidjeti web-stranicu Uprave za sustav javne nabave, Portal javnih nabava, <http://www.javnabavka.hr/default.aspx?id=3939> (stranica posjećena 10. 8. 2015).

<sup>12</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Transparency in public procurement", u *Government at a Glance 2011* (Pariz: OECD Publishing, 2011).

<sup>13</sup> Arrowsmith, *Public Procurement Regulation*, str. 21.

<sup>14</sup> Vidjeti, naprimjer presudu u slučaju, Court (First Chamber), Unitron Scandinavia A/S and 3-S A/S, Presuda *Danske Svineproducenters Serviceselskab vs. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*, 18. 11. 1999, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=44849&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45960> (stranica posjećena 10. 8. 2015); ili presudu u slučaju Sud Evropske unije, Predmet C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH i Telefonadress GmbH protiv Telecoma Austrije*, 7. 12. 2000, [http://www.dkom.hr/UserDocImages/C324\\_98\\_Telaustria.pdf](http://www.dkom.hr/UserDocImages/C324_98_Telaustria.pdf) (stranica posjećena 10. 8. 2015).

<sup>15</sup> "Zakon o javnim nabavkama", *Službeni glasnik BiH* 39/14.

<sup>16</sup> Agencija za javne nabavke BiH, Obrazloženja Nacrta Zakona o javnim nabavkama (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH), str. 2.

organa da unaprijede transparentnost u svim fazama ciklusa javne nabavke, uključujući pripremu i planiranje postupaka javne nabavke, provođenje postupka, kao i realizaciju ugovora.

Međutim, ZJNBiH u određenim bitnim segmentima još uvijek nije ponudio odredbe o transparentnosti koje bi sasvim bile u skladu sa osnovnim principima, međunarodnim standardima i dobrim praksama transparentnosti javnih nabavki, te je potrebno poduzeti niz koraka koji će dovesti do unapređenja u ovoj oblasti. Analiza koja slijedi upravo ukazuje na te ključne probleme transparentnosti u odnosu na osnovne faze procesa javnih nabavki.

### 3.1. Planovi javnih nabavki

Ugovorni organi, prema novom ZJNBiH, dužni su izraditi planove javnih nabavki u kojima će navoditi vrste roba, usluga ili radova koje će nabavljati u toku te budžetske godine. Planovi nabavki objavljuju se na web-stranicama ugovornih organa najkasnije dva mjeseca od usvajanja budžeta ili finansijskog plana. U ranijoj praksi, neplansko i *ad hoc* provođenje javnih nabavki okarakterizirano je kao jedna od najslabijih tačaka sistema javnih nabavki u BiH,<sup>17</sup> te stoga obaveza kreiranja godišnjih planova nabavki predstavlja značajan napredak sa aspekta transparentnosti.<sup>18</sup> U skladu s novim zakonskim rješenjem, ugovorni organ ne može započeti postupak dodjele ugovora ukoliko konkretna nabavka nije predviđena u planu nabavki. U slučaju da određena javna nabavka nije predviđena planom, ugovorni organi moraju dopuniti plan nabavki na način da donesu posebnu odluku o pokretanju konkretnog postupka.<sup>19</sup>

Ipak, iako je obavezom objavljivanja planova javnih nabavki napravljen značajan iskorak na polju transparentnosti, određeni propusti u tom domenu i dalje postoje. Tako su planove nabavki obavezni objavljivati oni ugovorni organi koji imaju svoju web-stranicu, dok planovi ugovornih organa koji nemaju mogućnost objavljivanja na

webu, ostaju netransparentni. Istovremeno, ne postoji zakonska obaveza objavljivanja planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki<sup>20</sup>, čime je potencijalnim ponuđačima i javnosti otežana pretraga planova nabavki više od 2.000 ugovornih organa koji podliježu primjeni Zakona o javnim nabavkama.<sup>21</sup> Primjeri drugih zemalja, kao što je to Hrvatska, gdje je propisano da je ugovorni organ koji nema svoju web-stranicu obavezan nadležnoj Upravi za sustav javne nabave dostaviti plan na objavljivanje na portalu javnih nabavki, ukazuju na moguća praktična rješenja u ovoj oblasti.

Također, ugovorni organi u BiH nisu dužni objaviti integralni plan nabavki, tačnije, oni imaju mogućnost da prije objavljivanja plana nabavki uklone postupke za nabavku malih vrijednosti koji će se provoditi konkurentskim zahtjevima i direktnim sporazumima. Radi se o neopravdanom ograničavanju dostupnosti informacija, posebno ako imamo u vidu da se najveći broj ugovora o javnoj nabavci sklopi upravo ovom vrstom postupka. Prema podacima Agencije za javne nabavke, tokom 2013. godine ugovorni su organi proveli 66.775 postupaka direktnim sporazumom, a 14.213 konkurentskim zahtjevom, što je značajna razlika u odnosu na broj provedenih otvorenih postupaka, kojih je bilo 3.856.<sup>22</sup> Isključivanjem ovih postupaka iz objavljivanja daje se nepotpuna slika o planovima ugovornih organa za provođenje postupaka javne nabavke. Također, izuzimanje postupaka tzv. malih vrijednosti iz objavljivanja planova javnih nabavki problematično je i zbog prilično visokog novčanog cenzusa za provođenje nabavke konkurentskim zahtjevom jer on obuhvata nabavku roba i usluga u vrijednosti do 50.000 KM i nabavke radova u vrijednosti do 80.000 KM, što kumulativno gledano, s obzirom na broj takvih postupaka, ima značajno učešće u ukupnim izdavanjima za javne nabavke u BiH.<sup>23</sup>

### 3.2. Obavještenja o javnoj nabavci

Obavještenja o javnoj nabavci objavljuju se za otvoreni i ograničeni postupak, pregovarački

<sup>17</sup> Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2013); Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2012), str. 23.

<sup>18</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 17, stav 2.

<sup>19</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 17, stav 1. Ovdje se izuzimaju nabavke koje se provode u hitnim slučajevima, a koje se nisu mogle planirati.

<sup>20</sup> Vidjeti web stranicu Agencija za javne nabavke BiH, Portal javnih nabavki BiH, <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 10. 8. 2015).

<sup>21</sup> Procjena je Agencije za javne nabavke da u BiH postoji oko 2.000 ugovornih organa. Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini (Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014), str. 5.

<sup>22</sup> Ibid., str. 8.

<sup>23</sup> Prema evidenciji Agencije za javne nabavke BiH, vrijednost postupaka provedenih konkurentskim zahtjevom u 2013. godini iznosila je 341.371.369,47 KM, što je 12,48 posto od svih postupaka. Vrijednost direktnog sporazuma u 2013. godini iznosila je 72.678.803,43 KM, odnosno 2,66 posto od svih postupaka. Ibid., str. 19.

postupak s objavom obavještenja, konkurs za izradu idejnog rješenja i takmičarski dijalog.<sup>24</sup> ZJNBiH iz 2014. godine donosi važnu inovaciju u ovom domenu, tako što ugovorne organe obavezuje na to da na portalu javnih nabavki objavljuju i konkurentne zahtjeve.<sup>25</sup> Ovim je povećana transparentnost provođenja postupaka za dodjelu tzv. ugovora male vrijednosti budući da je raniji zakon dozvoljavao da se ova vrsta postupka provodi slanjem konkurentskih zahtjeva za ponudu na najmanje tri adrese bez obaveze objavljivanja javnog poziva. Kako bi se postigla efikasnost u provođenju javnih nabavki, ugovorni organi u BiH nisu dužni objavljivati javni poziv za direktni sporazum, koji se primjenjuje za nabavke u vrijednosti do 6.000 KM.<sup>26</sup>

Sva obavještenja o javnoj nabavci dostupna su na jednom mjestu – portalu javnih nabavki, koji je u funkciji od 27. 11. 2014. godine.<sup>27</sup> Uspostavljanje portala ugovornim organima u BiH smanjilo je troškove objavljivanja u *Službenom glasniku BiH*, gdje se sada objavljuje samo sažetak obavještenja. Ovo je u skladu s trendovima u svijetu, gdje je pokretanje centralnih portala na kojima se objavljuju sve važne informacije o javnim nabavkama sve raširenija praksa. Pojedine evropske zemlje, kao što su Portugal, Velika Britanija, Finska ili Slovačka, izdvajaju se kao lideri u ovoj oblasti budući da su razvili napredne *online* platforme za različite vrste obavještenja o provođenju javnih nabavki.<sup>28</sup> Naprimjer, u Velikoj Britaniji se sva obavještenja o planiranim i trenutno važećim pozivima objavljuju na portalu Contract Finder, dok se na portalu BASE u Portugalu objavljuju pozivi za nabavke, odluke o izuzecima, svi ugovori o javnoj nabavci koji su sklopljeni na osnovu otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka, te takmičarskog dijaloga,

kao i amandmani na ugovor, koji iznose više od 15 posto od originalnog ugovora.

Značajnu novinu u ZJNBiH predstavlja izuzimanje *in-house* nabavki od obaveze primjene zakona<sup>29</sup>, što predstavlja daljnje usklađivanje sa standardima EU u oblasti javnih nabavki.<sup>30</sup> Pretpostavka je da će ova izmjena imati značajne implikacije na vrijednost pregovaračkih postupaka u ukupnim nabavkama. Naime, u proteklih nekoliko godina zabilježen je visok procent udjela pregovaračkih postupaka u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki u BiH.<sup>31</sup> Agencija za javne nabavke BiH objašnjava da je velika vrijednost ugovora na osnovu ove vrste postupka zapravo posljedica nabavki između povezanih preduzeća, kao što su elektroprivrede, koje za proizvodnju struje nabavljaju ugalj od rudnika koji su dio iste poslovne grupacije. Također, ovi ugovorni organi tek u posljednjih nekoliko godina počeli su dostavljati izvještaje za ove vrste nabavki, jer su smatrali da takve nabavke predstavljaju izuzetak. Pretpostavka je Agencije za javne nabavke BiH da će izuzimanjem *in-house* nabavki od primjene zakona doći do smanjenja udjela pregovaračkog postupka u ukupnim javnim nabavkama u BiH.

Zakon je također uveo nove propise kojima se povećava transparentnost tokom provođenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.<sup>32</sup> Ugovorni organ, nakon izbora ponude, može dobrovoljno objaviti *ex ante* obavještenje o transparentnosti, u kojem obrazlaže da ispunjenje uslova opravdava primjenu ovog postupka te objavljuje svoju namjeru o zaključenju ugovora s najuspješnijim ponuđačem.<sup>33</sup> Usvajanjem novog ZJNBiH, ugovorni su organi obavezni, prilikom primjene ovog postupka, voditi zapisnik pregovora sa svakim ponuđačem. Vođenje pismene evidencije

<sup>24</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 35.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Direktive Evropske unije također prepoznaju razlike u primjeni pravila za nabavke koje se provode ispod i iznad određenog vrijednosnog praga, koji se na nivou EU određuje svake dvije godine. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Understanding the EU Financial Thresholds* (Pariz: SIGMA, 2011). Sličan princip propisan je i nacionalnim zakonima pojedinih država, koji omogućava da se ugovori niske vrijednosti mogu dodijeliti bez objavljivanja javnog poziva. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Integrity in Public Procurement: Good Practices from A to Z* (Pariz: OECD, 2007), str. 32.

<sup>27</sup> Obavještenja o javnim nabavkama od 2011. godine objavljivala su se putem *online* sistema pod nazivom GO-Procure, koji je krajem 2014. godine inoviran i pretvoren u portal javnih nabavki.

<sup>28</sup> Primjera radi, centralni portal javnih nabavki u Portugalu.

<sup>29</sup> Agencija za javne nabavke BiH, "Uputstvo o uslovima i načinu na koji sektorski ugovorni organ dodjeljuje ugovore povezanom preduzeću, poslovnom partnerstvu ili sektorskom ugovornom organu koji je sastavni dio poslovnog partnerstva", *Službeni glasnik BiH* 97/14.

<sup>30</sup> Sue Arrowsmith, ur., *EU Public Procurement Law: An Introduction* (Nottingham: University of Nottingham, 2010), str. 86.

<sup>31</sup> Od ukupne vrijednosti javne nabavke tokom 2012. godine, 55,78 posto obuhvataju ugovori sklopljeni na osnovu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja.

<sup>32</sup> Pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci specifičan je po tome što dopušta ugovornom organu pregovaranje o finansijskom, tehničkom, administrativnom ili bilo kojem drugom aspektu ponude kandidata, a njegova je primjena dopuštena samo u specifičnim uslovima koje je zakon propisao, kao što su, naprimjer, uslovi krajnje hitnosti izazvani događajima koje ugovorni organ nije prouzrokovao i koje nije mogao predvidjeti.

<sup>33</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 28.



tokom provođenja postupka javne nabavke, iz perspektive međunarodnih standarda i dobrih praksi, od presudne je važnosti za osiguranje tačnih i pouzdanih informacija o javnim nabavkama, kao i za naknadnu provjeru ispravnosti provedenog postupka od strane revizorskih službi.

### 3.3. Tenderska dokumentacija

Novi Zakon o javnim nabavkama u BiH predvidio je mogućnost objavljivanja tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki,<sup>34</sup> što je u praksi realizirano usvajanjem posebnog uputstva Agencije za javne nabavke BiH u junu 2015. godine.<sup>35</sup> Na osnovu ovog podzakonskog akta, ugovornim je organima omogućeno da objavljuju tendersku dokumentaciju na portalu javnih nabavki, zajedno s pozivom. Ovim je aktom predviđeno da su ugovorni organi dužni tokom 2016. godine objavljivati tendersku dokumentaciju na portalu javnih nabavki za najmanje 30 posto postupaka koji se oglašavaju na istom portalu, te 60 posto za nabavke u 2017. godini. Od 1. 1. 2018. godine bit će obavezno *online* objavljivanje tenderske dokumentacije za sve postupke javne nabavke za koje se objavljuju javni pozivi na portalu javne nabavke.<sup>36</sup> Ovim je značajno olakšan protok informacija između ugovornih organa i ponuđača, te ograničena mogućnost naplaćivanja visoke naknade za dostavljanje dokumentacije, što je proteklih godina bio izražen problem u javnim nabavkama u BiH.<sup>37</sup> Time je izvršeno i usklađivanje bosanskohercegovačkog pravnog okvira i praksi sa relevantnim direktivama EU i dobrim praksama drugih država. Naime, elektronski način informiranja i razmjene dokumenata propisuje i Direktiva Evropske unije o javnim nabavkama iz 2014. godine.<sup>38</sup> Paralelno, određene zemlje, kao što su, naprimjer, Estonija, Hrvatska i Slovenija nekoliko posljednjih godina objavljuju tendersku dokumentaciju na portalu javnih nabavki.

### 3.4. Informacije o dodjeli ugovora

ZJNBiH propisao je da se obavještenja o dodjeli ugovora na portalu javnih nabavki objavljuju za otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak, sa ili bez objavljivanja obavještenja, konkurs za izradu idejnog rješenja i takmičarski dijalog,<sup>39</sup> što propisuju i međunarodni standardi u ovoj oblasti, u prvom redu direktive EU (vidjeti tabelu 2.1).

Međutim, ugovorni organi nemaju obavezu objavljivati informacije o tome kojem je ponuđaču dodijeljen ugovor sklopljen na osnovu konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, što bi moglo imati negativne implikacije na transparentno provođenje javnih nabavki. Naime, u BiH se najveći broj ugovora sklapa upravo na osnovu konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma. Tokom 2013. godine, broj ugovora sklopljenih na osnovu direktnog sporazuma iznosio je 66.775, a u istoj godini provedeno je 14.213 konkurentskih zahtjeva.<sup>40</sup> Bez informacija o provođenju ovih postupaka nemoguće je steći pravi uvid u ukupan broj i vrstu ugovora koje javni sektor sklapa s ponuđačima. Uzevši u obzir da ugovorni organi imaju obavezu izvještavati Agenciju za javne nabavke o postupcima provedenim konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom, osiguranje transparentnosti ne bi podrazumijevalo kreiranje novih informacija, već objavljivanje već postojećih, što ne predstavlja dodatno administrativno opterećenje za ugovorni organ.

Osim obaveze objavljivanja, zakonom su definirani i kriteriji na osnovu kojih se ponude ocjenjuju i u konačnici donosi odluka o najpovoljnijem ponuđaču. Zavisno od vrste nabavke, evaluacija ponuda prema ZJNBiH provodi se na osnovu jednog od dva kriterija: najniže cijene ili ekonomski najpovoljnije ponude.<sup>41</sup> Zakon obavezuje da se prilikom primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, u

<sup>34</sup> Prema Zakonu o javnim nabavkama BiH, tenderska dokumentacija može se dobiti na jedan od sljedećih načina: lično preuzimanje, na pismeni zahtjev i uz naknadu, uz dostavljanje poziva i objavljivanjem na portalu javnih nabavki. "Zakon o javnim nabavkama", član 55, stav 1.

<sup>35</sup> Agencija za javne nabavke BiH, Uputstvo o dopuni Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "E-nabavke" (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015), [http://www.javnenabavke.ba/legislativa/podzakonskaakta/upustva/Uputstvo\\_dopuna\\_eNabavke\\_bs.pdf](http://www.javnenabavke.ba/legislativa/podzakonskaakta/upustva/Uputstvo_dopuna_eNabavke_bs.pdf) (stranica posjećena 10. 8. 2015), član 1.

<sup>36</sup> Ibid., član 9.

<sup>37</sup> Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2013); Fond otvoreno društvo BiH, *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: Analiza stanja u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013).

<sup>38</sup> "Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ", *Službeni list Evropske unije* L94, 28. 3. 2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR> (stranica posjećena 10. 8. 2015).

<sup>39</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 74, stav 1.

<sup>40</sup> Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini, str. 8.

<sup>41</sup> U drugom slučaju cijena je samo jedan od potkriterija, među kojima su i: kvalitet predmeta nabavke, tehnička sposobnost predmeta nabavke, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, postprodajni servis i tehnička pomoć, rok isporuke ili rok za izvršenje i sl. "Zakon o javnim nabavkama", član 64.

zavisnosti od predmeta nabavke, definira i detaljno razradi metodologija na osnovu koje će se ocjenjivati ponude u odnosu na odabrane potkriterije.<sup>42</sup> Imajući u vidu da je radi osiguranja transparentnosti važno uspostaviti jasna pravila na osnovu kojih će se donositi odluke, značajan nedostatak u ovom domenu predstavlja nepostojanje propisa ili praktičnih uputstava koja bi ugovornim organima poslužila kao smjernice za razvijanje metodologije ocjenjivanja, odnosno određivanja kriterija za evaluaciju ponuda.<sup>43</sup> Ovo se posebno odnosi na kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, koji omogućava ostvarivanje najbolje vrijednosti za novac, a koji se, upravo zbog svoje kompleksnosti, znatno manje koristi u postupcima javnih nabavki u BiH.<sup>44</sup>

Definiranjem jasnih pravila za ocjenjivanje ponuda također se smanjuje mogućnost arbitrarne upotrebe kriterija ili subjektivne procjene ponuda, te se promovira primjena jasnih pravila za donošenje važnih odluka, što predstavlja važan preduslov za ispunjenje principa transparentnosti. Imajući to u vidu, određene zemlje u regiji, kao što su Hrvatska i Crna Gora, razvile su relevantne dokumente koji služe kao uputstvo ugovornim organima kako primjenjivati kriterije za ocjenu ponuda, posebno kriterij ekonomski najpovoljnije ponude.<sup>45</sup>

### 3.5. Informacije o žalbenom postupku

Usvajanjem novog zakonskog okvira i razvojem portala javnih nabavki, transparentnost rada Ureda za razmatranje žalbi značajno je unaprijeđena. Od početka 2015. godine, odluke Ureda za razmatranje žalbi i Suda BiH koje se donose po žalbama ponuđača objavljuju se na portalu javnih nabavki. Međutim, ZJNBiH propisuje obavezu obavještanja izabranog ponuđača da je uložena žalba, ali ne i obavezu da ostale stranke u postupku (privredni subjekti koji imaju pravni interes u konkretnom postupku javne nabavke) budu obaviještene o pokretanju žalbe kako bi mogle učestvovati u postupku i iznositi

svoje stavove.<sup>46</sup> U tom smislu, ZJNBiH ne stvara uslove za primjenu principa kontradiktornosti, što je značajan nedostatak ako imamo u vidu direktive EU i presude Evropskoga suda, koji nalaže da se sasluša svaka osoba na čija se prava i interese odnosi odluka, radnja ili postupak.<sup>47</sup>

### 3.6. Informacije o realizaciji ugovora

Za razliku od starog zakona, u kojem je faza realizacije ugovora bila u potpunosti zanemarena, ugovorni su organi, prema novom ZJNBiH, dužni na svojoj web-stranici objavljivati osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije ugovora.<sup>48</sup> Konkretno, od ugovornog organa se zahtijeva da u jednom dokumentu navede ključne podatke o ugovoru (vrsta postupka, izabrani ponuđač, osnovni elementi ugovora), kao i podatke o izmjenama i realizaciji ugovora (datum izmjene, ostatak vrijednosti ugovora nakon izmjene, datum zaključenja ugovora, te datum realizacije ugovora i ukupna utrošena vrijednost).<sup>49</sup> Na ovaj način, javnosti bi trebale biti dostupne informacije ne samo o tome na koji je način jedan ugovor dodijeljen, već i na koji je način realiziran, što je u skladu sa standardima u oblasti javnih nabavki koje promoviraju međunarodne organizacije kao što su OECD i Transparency International<sup>50</sup>.

Obrazac o praćenju realizacije ugovora objavljuje se na web-stranicama ugovornih organa, a rješenje za objavljivanje izvještaja o realiziranim ugovorima u ZJNBiH nije predviđeno. Shodno tome, informacije o realiziranim ugovorima ne objavljuju se ni na portalu javnih nabavki. Također, ne postoje ni propisi kojima bi se regulirala obaveza ugovornih organa da objavljuju cjelovite ugovore sklopljene s ponuđačima, što je neophodan preduslov za osiguranje potpune transparentnosti u postupcima javne nabavke, a i općeprihvaćena praksa u drugim zemljama. Tako, naprimjer, određene zemlje, kao što su Portugal ili Slovačka,

<sup>42</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 64, stav 2.

<sup>43</sup> Transparency International BiH, *National Integrity System Assessment* (Banja Luka: Transparency International BiH, 2013), str. 105.

<sup>44</sup> Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment in Bosnia and Herzegovina* (Pariz: SIGMA, 2012), str. 4; komentari učesnika stručne rasprave o transparentnosti javnih nabavki u BiH, Brčko, 17. 6. 2015.

<sup>45</sup> Ministarstvo gospodarstva Hrvatske – Uprava za sustav javne nabave, Smjernice br. 1: Kriteriji za odabir ponude (Zagreb: Uprava za sustav javne nabave, 2011); Ministarstvo finansija Crne Gore, "Pravilnik o metodologiji iskazivanja potkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene u upoređivanju ponuda", *Službeni list Crne Gore* 42/11.

<sup>46</sup> Stanka Pejaković, *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015).

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> "Zakon o javnim nabavkama", član 75.

<sup>49</sup> Agencija za javne nabavke BiH, *Obrazac praćenja realizacije ugovora/okvirnog sporazuma* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2014).

<sup>50</sup> OECD, *Integrity in Public Procurement*; Susanne Kühn i Laura B. Sherman, *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide* (Berlin: Transparency International, 2014).

objavljaju sve ugovore o javnim nabavkama budući da ovi dokumenti predstavljaju informacije od šireg društvenog interesa i ključni su za osiguranje odgovornosti u trošenju javnih sredstava putem javnih nabavki.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kako je analiza pokazala, iako je usvajanje Zakona o javnim nabavkama u BiH dovelo do znatnih unapređenja u domenu transparentnosti u javnim nabavkama, u nekim važnim aspektima važeće odredbe još uvijek nisu na zadovoljavajućem nivou, odnosno ne odgovaraju osnovnim principima, standardima i dobrim praksama u toj oblasti:

- ZJNBiH nije propisao obavezno objavljivanje svih planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki, uključujući i planove ugovornih organa koji nemaju svoju web-stranicu.
- Ograničenja su vidljiva i u domenu vrsta informacija koje su obuhvaćene planom javnih nabavki. Naime, planovi javnih nabavki koji se objavljuju ne moraju uključivati postupke za dodjelu ugovora tzv. male vrijednosti, to jest konkurentne zahtjeve i direktne sporazume.
- Ugovorni organi nemaju obavezu objavljivati ni obavještenja o dodjeli ugovora na osnovu provedenog konkurentnog postupka i direktnog sporazuma. Uzimajući u obzir da se najveći broj ugovora sklapa upravo na osnovu ove vrste postupaka, javnosti je značajno ograničen uvid u proces javnih nabavki.
- Pored toga, ugovornim organima nedostaju smjernice za primjenu kriterija za ocjenjivanje ponuda, u prvom redu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.
- Kada je riječ o žalbenom postupku, zakonom nije propisana obaveza obavještanja svih stranaka koje imaju pravni interes u konkretnom postupku, a ne samo izabranog ponuđača o pokrenutoj žalbi.

- Konačno, tabelarni izvještaji o realizaciji ugovora ne objavljuju se na portalu javnih nabavki, a zakonom nisu stvorene pretpostavke za objavljivanje ugovora koje ugovorni organ sklapa sa izabranim ponuđačem, iako bi se na taj način značajno unaprijedila dostupnost te vrste informacija od javnog značaja.

#### 5. PREPORUKE

Na osnovu rezultata analize, formulisane su sljedeće preporuke za unapređenje transparentnosti u sistemu javnih nabavki u BiH:

- Potrebno je omogućiti objavljivanje svih planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki, uključujući planove nabavki onih ugovornih organa koji nemaju svoju web-stranicu.
- Objavljeni planovi nabavki trebaju obuhvatiti i nabavke koje se provode konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom.
- Neophodno je propisati obavezu ugovornih organa da objavljuju informacije o rezultatima postupka provedenog konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom, uključujući informacije o izabranom ponuđaču, cijenama i rokovima.
- Agencija za javne nabavke BiH treba razviti generalne smjernice za primjenu kriterija za ocjenjivanje ponuda, posebno kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.
- Zakonom treba biti propisana obaveza dostavljanja informacija o pokretanju žalbe svim strankama u postupku, uključujući privredne subjekte koji imaju pravni interes u konkretnom postupku javne nabavke.
- Potrebno je omogućiti objavljivanje svih evidencija o realiziranim ugovorima na portalu javnih nabavki.
- Neophodno je kreirati politiku za *online* objavljivanje integralnih ugovora o javnim nabavkama.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja  
[www.analitika.ba](http://www.analitika.ba)  
[info@analitika.ba](mailto:info@analitika.ba)

Copyright © 2015  
 Analitika – Centar za društvena istraživanja,  
 sva prava pridržana.

*Policy brief* je objavljen u okviru projekta "Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini", koji zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Centar za društvena istraživanja "Analitika" i Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI).

