



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

Između teorije i prakse



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.



Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

Između teorije i prakse

Nermina Voloder



Sarajevo, 2015.

Naslov:

Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Između teorije i prakse

Autorica:

Nermina Voloder

Urednici:

Tarik Jusić

Mirna Jusić

Recenzent:

Alen Rajko

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2015.

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

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Korektura:

Sanela Hrlović

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

Ova publikacija objavljena je 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).



Projekt finansira Evropska unija, a sufinansira Vlada Velike Britanije. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije niti stavove Vlade Velike Britanije.



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.



British Embassy
Sarajevo

Ovaj projekt sufinansira
Vlada Velike Britanije.

1.	UVOD	6
2.	KONCEPTUALNI OKVIR	8
3.	MEĐUNARODNI STANDARDI I KOMPARATIVNE PRAKSE	12
3.1.	Direktive Evropske unije i drugi standardi u oblasti javnih nabavki	12
3.2.	Sudska praksa	17
3.3.	Komparativne prakse	19
3.4.	Javne nabavke i proaktivna transparentnost	23
4.	SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI: PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	25
5.	TRANSPARENTNOST JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI: KLJUČNI IZAZOVI	28
5.1.	Planovi javnih nabavki	28
5.2.	Obavještenja o javnoj nabavci	32
5.3.	Tenderska dokumentacija	35
5.4.	Informacije o dodjeli ugovora	37
5.5.	Informacije o žalbenom postupku	39
5.6.	Informacije o realizaciji ugovora	39
6.	ZAKLJUČAK	42
7.	PREPORUKE	44
	BIBLIOGRAFIJA	46
	O AUTORICI	51

1.

Uvod

Transparentnost se često izdvaja kao jedan od ključnih pokazatelja pravednog i funkcionalnog sistema javnih nabavki,¹ a podrazumijeva dostupnost svih relevantnih informacija koje omogućavaju zainteresiranim subjektima da budu upoznati sa pravilima i procedurama koje se primjenjuju u procesu javnih nabavki.² Ukoliko javni organ ne osigura adekvatan nivo transparentnosti, nije moguće provjeriti da li je postupak javne nabavke proveden nepristrasno i u skladu sa procedurama. U tom kontekstu, transparentno provođenje javnih nabavki doprinosi većoj odgovornosti javnih organa i efikasnijoj kontroli trošenja javnih sredstava.

Ugovorni organi u Bosni i Hercegovini (BiH) dužni su transparentno provoditi postupke javne nabavke, osigurati jednak i fer tretman svih ponuđača, a sve sa ciljem postizanja najbolje vrijednosti za javni novac.³ Ovi principi propisani su Zakonom o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: ZJNBiH), koji je usvojen u aprilu 2014. godine, kao dio reforme sistema javnih nabavki i usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa legislativom Evropske unije. Novi, modernizirani zakonski okvir u BiH uspostavljen je deset godina nakon usvajanja prvog Zakona o javnim nabavkama iz 2004. godine, koji je u praksi pokazao brojne manjkavosti, između ostalog, i u domenu transparentnosti.⁴

Iako je novim zakonom bolje normiran aspekt transparentnosti u javnim nabavkama, i dalje su uočljivi nedostaci koji bi mogli imati značajne implikacije na praksu. U ovoj analizi upravo je jedan od ciljeva procijeniti u kojoj mjeri zakonski okvir osigurava adekvatan nivo transparentnosti u javnim nabavkama u BiH, te na koji bi se način transparentnost mogla unaprijediti. Analiza nudi uvid u glavne prepreke transparentnosti u oblasti javnih nabavki, posebno u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih praksi, prvenstveno se fokusirajući na postojeća zakonska i institucionalna rješenja u ovoj oblasti. Potrebno je napomenuti da se novi Zakon o javnim nabavkama BiH primjenjuje tek od novembra 2014. godine te određeni podzakonski akti relevantni za

¹ Christopher H. Bovis, *EU Public Procurement Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), str. 65.

² Steven L. Schooner, "Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law", *Public Procurement Law Review* 11, br. 2 (2002), str. 6.

³ "Zakon o javnim nabavkama", *Službeni glasnik BiH* 39/14, član 3.

⁴ Agencija za javne nabavke BiH, *Obrazloženja Nacrta Zakona o javnim nabavkama* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH), str. 2.

transparentnost još nisu doneseni. Iz tog je razloga uvid u praksu javnih nabavki ograničen u ovoj fazi istraživanja.

Ovaj izvještaj stavlja fokus na obaveze javnih institucija da, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, samoinicijativno objavljuju ključne informacije o javnim nabavkama, koje omogućavaju provođenje postupka javnih nabavki, ali i uvid javnosti u proces dodjele ugovora. Također, pristup svim javnim informacijama u posjedu bilo koje institucije u BiH, uključujući i specifične informacije o javnim nabavkama, moguće je zahtijevati u skladu sa zakonima o slobodnom pristupu informacijama, koji su usvojeni na državnom i entitetskom nivou,⁵ no taj aspekt transparentnosti nije predmet ove analize.

Za potrebe ovog izvještaja u obzir su uzete glavne rasprave konceptualne prirode kada je u pitanju transparentnost u procesima javnih nabavki. Potom je urađen pregled međunarodnih standarda u ovoj oblasti, sa fokusom na Direktive Evropske unije o provođenju postupaka javne nabavke, kao i na presude Evropskog suda pravde. Također, predstavljene su komparativne prakse u domenu transparentnih javnih nabavki u zemljama Evropske unije, koje imaju inovativne pristupe unapređenju sistema javnih nabavki, poput Slovačke i Portugala. Posebno su analizirani zakonski okviri i prakse zemalja regije zapadnog Balkana, koje su u posljednjih nekoliko godina inovirale svoj zakonski i institucionalni okvir u ovom domenu, kao dio procesa približavanja članstvu u Evropskoj uniji. Ovdje se prije svega misli na iskustva Hrvatske, Srbije i Slovenije. Analizirani su i dosadašnji izvještaji u ovoj oblasti, te stari i novi zakonski i institucionalni okvir. Konačno, urađeni su intervjui sa predstavnicima ključnih institucija, uključujući Agenciju za javne nabavke (u daljnjem tekstu: AJN) i Ured za razmatranje žalbi (u daljnjem tekstu: URŽ), kao i sa predstavnicima poslovne zajednice u BiH.

⁵ “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije BiH* 32/01, 48/11; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 20/01.

2.

Konceptualni okvir

Javne nabavke predstavljaju značajan dio budžetske potrošnje i stoga imaju direktan utjecaj na ekonomiju. Javni organi svake godine izdvajaju ogromne sume novca za različite vrste nabavki, koje su im potrebne za redovan rad i obavljanje svoje javne funkcije. Prema posljednjim podacima iz 2011. godine, javne nabavke u zemljama OECD-a u prosjeku čine 29 posto ukupne javne potrošnje, što je 13 posto bruto domaćeg proizvoda.⁶ Na taj način, država u ulozi potrošača generira ekonomski razvoj, osiguravajući prihode privatnim kompanijama, i podstiče inovacije.

Javne nabavke obuhvataju nabavku različitih roba, usluga i radova, od nabavke bolničkih kreveta, školskih udžbenika, ulične rasvjete, pa sve do nabavke vojne opreme, izgradnje hidroelektrana, aerodroma ili autoputeva. Ipak, pravila o javnim nabavkama prvenstveno imaju za cilj regulirati ne šta ugovorni organ nabavlja, već način na koji to nabavlja. U tom kontekstu, propisi o provođenju postupaka javne nabavke obavezuju ugovorne organe da osiguraju aktivnu konkurenciju među kompanijama, jednake prilike za učešće te svrsishodno i racionalno trošenje javnih sredstava.

Jedan od glavnih zadataka u ovom procesu jeste uspostaviti i dosljedno primjenjivati transparentne procedure javnih nabavki kako bi ponuđači bili upoznati sa svim zahtjevima i kriterijama na osnovu kojih će biti ocjenjivani, kao i s procedurama koje dovode do dodjele i realizacije javnih ugovora.⁷ U javnim nabavkama, kao i u drugim oblastima javnog upravljanja, transparentnost se ne postiže samo pukim objavljivanjem informacija – informacije ne samo da moraju biti dostupne, već i pouzdane, relevantne, kompletne, pravovremene i razumljive.⁸ Princip transparentnosti često se navodi kao jedan od glavnih ciljeva propisa o javnim nabavkama, no vodeći autori u ovoj oblasti ističu da transparentnost u javnim nabavkama prije svega ima instrumentalnu vrijednost.⁹ Drugim riječima,

⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), "Public procurement spending", u *Government at a Glance 2013* (Pariz: OECD Publishing, 2013), str. 130.

⁷ Wayne A. Wittig, "Linking Islands of Integrity to Promote Good Governance in Public Procurement: Issues for Consideration", u *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement* (Pariz: OECD Publishing, 2005), str. 111.

⁸ Kofi Osei-Afoakwa, "How Relevant is the Principle of Transparency in Public Procurement?", *Developing Country Studies* 4, br. 6 (2014), str. 140-146.

⁹ Peter Trepte, *Transparency and Accountability as Tools for Promoting Integrity and Preventing Corruption in Procurement: Possibilities and Limitations* (Pariz: OECD, 2005); Anoeska Buijze, "The Six Faces of Transparency", *Utrecht Law Review* 9, br. 3 (2013), str. 3-25; Sue Arrowsmith, ur., *Public Procurement Regulation: An Introduction* (Nottingham: The University of Nottingham, 2010).

transparentnost nije sama sebi cilj, već sredstvo za postizanje drugih ciljeva, kao što su, u slučaju javnih nabavki, ekonomska efikasnost, nediskriminacija, te konkurencija među privrednicima.

Da bi se razumjela važnost i svrha principa transparentnosti u javnim nabavkama, potrebno je prije svega imati na umu da vlada nije kupac kao i svaki drugi. U procesu javnih nabavki, vlada, koju čine političari, i birokratija se nalaze u agencijskom odnosu.¹⁰ U osnovi agencijske teorije (engl. *agency theory*) stoji pretpostavka da se interesi agenta (u ovom slučaju to je službenik koji administrira proces javnih nabavki) i principala (rukovodilac, politički predstavnik) često razlikuju. U procesu javne nabavke, agent je za svoj posao plaćan prema unaprijed određenoj naknadi, te su njegova primanja ista, bez obzira na rezultat, efikasnost ili moguće uštede ostvarene u procesu javne nabavke. Zbog toga, agent ne vidi direktnu korist od ušteda koje nastaju ukoliko se nabavka provede na ekonomski najpovoljniji način, gdje se za najmanju cijenu dobije najbolji proizvod. Agent može težiti tome da poveća vlastitu korist, naprimjer u vidu mita, boljih radnih uslova i prilika za buduća zaposlenja, što se direktno kosi sa postizanjem ekonomske i društvene koristi, za koju se zalaže rukovodilac.¹¹

Agent i principal također se nalaze u različitim pozicijama kada je u pitanju nabavni proces. Pozicija agenta obično implicira upućenost u sve detalje javne nabavke, od faze planiranja do dodjele ugovora i realizacije. Kao rezultat agencijskog odnosa, dolazi do informacijske asimetrije između agenta i principala: agent posjeduje sve informacije o procesu javnih nabavki, koje obično nisu dostupne principalu, što može iskoristiti za pribavljanje lične koristi protiv interesa nadređenog.¹² U nabavnom procesu, također se stvara informacijska asimetrija između agenta i ponuđača, budući da ponuđači bolje poznaju tržište, proizvode i načine formiranja cijena.

Jedna od mjera kojom se principal koristi kako bi efikasno vršio kontrolu nad agentom i osigurao da agent radi u skladu sa javnim interesom jeste transparentnost. Ova mjera obavezuje agenta da informacije o svom radu učini dostupnim, a sve kako bi se smanjile mogućnosti za zloupotrebe i ostvarivanje ličnih interesa. Transparentnost tako postaje oblik administrativne kontrole, koju koristi principal kako bi osigurao pravilno provođenje postupaka javnih nabavki.¹³ S druge strane, transparentnost predstavlja jedan od načina ispitivanja tržišta. Putem objavljivanja poziva za nabavku i prikupljanja ponuda od ponuđača, agent dobija informacije o tržištu, koje mu pomažu da donese odluku o dodjeli ugovora.

¹⁰ Trepte, *Transparency and Accountability as Tools for Promoting Integrity and Preventing Corruption in Procurement*, str. 6.

¹¹ Ibid., str. 6.

¹² Ibid., str. 8.

¹³ Ibid., str. 15.

Transparentnost može značajno doprinijeti smanjenju korupcije u javnim nabavkama.¹⁴ Značajna sredstava koja se troše putem javnih nabavki čine ovu oblast izuzetno podložnom korupciji, a transparentnost djeluje kao jedna od barijera za pojavu korupcije. S obzirom na to da se u transparentnom sistemu javnih nabavki odluke moraju donositi na osnovu objektivnih, unaprijed definiranih i javno dostupnih pravila, smanjen je prostor za favoriziranje određenih ponuđača koji su platili ili bili spremni platiti mito.¹⁵ Na taj način, značajno se mogu ograničiti štetni efekti korupcije u javnim nabavkama, kao što su, između ostalog, visoki troškovi nabavke lošega kvaliteta, nabavka roba, usluga i radova koji nisu ekonomski opravdani ili nisu bazirani na stvarnim potrebama, ili isporuka proizvoda koji sa sobom nose sigurnosne i druge rizike za stanovništvo.¹⁶

Transparentnost ima direktan efekt na konkurenciju, jednak tretman ponuđača, te na ostvarivanje ušteda u javnom sektoru. Ukoliko su informacije o javnim nabavkama široko dostupne i ponuđači upoznati sa mogućnostima za učešće, pretpostavka je da će to dovesti do većeg broja kvalitetnijih ponuda, što će ugovornim organima omogućiti da za manje novca dobiju bolji proizvod ili uslugu.¹⁷ S druge strane, ukoliko informacije o javnim nabavkama nisu dostupne, nije moguće ocijeniti da li su javni organi postupali jednako prema svim potencijalnim ponuđačima ili je došlo do diskriminacije na bilo kojoj osnovi.

Iako transparentnost igra važnu ulogu u postupcima javne nabavke, postoje određena legitimna ograničenja ovog principa. Javni organi, osim što su dužni osigurati transparentnost u javnim nabavkama, imaju obavezu i zaštititi povjerljive informacije ponuđača. Povjerljivost se odnosi, prije svega, na zaštitu vlasničkih prava, odnosno poslovne tajne ponuđača, te tehnička rješenja navedena u ponudi koje je ponuđač označio kao povjerljive, odnosno čije bi objavljivanje nanijelo štetu komercijalnim interesima ponuđača.¹⁸

Povjerljivost informacija posebno je važna tokom prikupljanja i ocjenjivanja ponuda. Sve ponude pristigle na tender po pravilu se drže u tajnosti, dok nadležna komisija ne donese odluku o najpovoljnijem ponuđaču. U protivnom, otkrivanje imena ponuđača prije finalnog roka za dostavu ponuda moglo bi podstaći druge firme da pokušaju postići tajni dogovor s tim ponuđačem o zaobilazanju pravila

¹⁴ Susanne Kühn i Laura B. Sherman, *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide* (Berlin: Transparency International, 2014); 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, septembar 2013); OECD, *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement* (Pariz: OECD Publishing, 2005).

¹⁵ UNODC, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances*, str. 9.

¹⁶ Kühn i Sherman, *Curbing Corruption in Public Procurement*, str. 9.

¹⁷ Bovis, *EU Public Procurement Law*, str. 67.

¹⁸ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (Pariz: OECD, 2009), str. 24.

slobodne konkurencije prilikom dostavljanja ponude.¹⁹ Kartelsko udruživanje, koje značajno podriva sistem javnih nabavki, manifestira se na više načina: ponuđači mogu podnijeti fiktivnu ponudu ili se povući iz učešća u postupku javne nabavke kako bi pogodovali izboru jednog od ponuđača iz kartela, ili može doći do dogovora među ponuđačima o podjeli tržišta, u smislu prijavljivanja na određenom geografskom području ili kod određenih dobavljača.²⁰

Osim povjerljivosti, potrebno je uzeti u razmatranje i pitanje na koji način osigurati potpunu transparentnost, a pritom izbjeći prekomjerna administrativna opterećenja. Naime, javni organ dužan je osigurati da se postupak javnih nabavki provodi ne samo transparentno, već i efikasno. Schooner definira princip efikasnosti kao "trošenje najmanjeg iznosa sredstava u procesu kupovine onoga što je potrebno i upošljavanje najmanjeg mogućeg broja ljudi koji obavljaju potrebne nabavke".²¹ S druge strane, potrebno je imati na umu da jedan od osnovnih ciljeva transparentnosti u javnim nabavkama jeste stimuliranje konkurencije, odnosno kreiranje uslova u kojima će što više ponuđača saznati za tendere, dok će, kao rezultat takmičenja među kompanijama, javni organ dobiti što veći broj kvalitetnih ponuda. Prikupljanje i pažljivo evaluiranje većeg broja ponuda zadatak je koji zahtijeva značajne administrativne resurse. Ukoliko se, unatoč uloznim resursima i administrativnim troškovima nastalim usljed procesuiranja ponuda, ne dođe do kvalitetnijih ponuda, postavlja se pitanje dugoročne isplativosti principa transparentnosti.²²

Mnoge zemlje riješile su pitanje balansa između transparentnosti i efikasnosti uzimajući u obzir vrstu i vrijednost ugovora. Ovakav sistem proporcionalnosti nalaže objavu informacija o ugovorima iznad određenog vrijednosnog praga, dok se ugovori niske vrijednosti mogu dodijeliti bez javnog objavljivanja poziva.²³ Osiguranje transparentnosti iziskuje određene troškove, no oni su zanemarivi ukoliko imamo u vidu brojne prednosti koje donosi transparentnost, kao što su ograničavanje korupcije, povećana konkurencija, odgovornost u trošenju javnih sredstava, te povjerenje javnosti u sistem javnih nabavki.

¹⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist* (Pariz: OECD, 2008), str. 13.

²⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Detecting Bid-rigging in Public Procurement* (Pariz: OECD), str. 5.

²¹ Steven L. Schooner, "Ciljevi državnog zakona o ugovorima", u *Pravo i politika javnih nabavki EU*, ur. Martin Trybus (Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006), str. 21.

²² Bovis, *EU Public Procurement Law*, str. 68.

²³ Primjera radi, u Francuskoj je od 2006. godine uspostavljen sistem u kojem se pozivi za ugovore veće od 90.000 EUR objavljuju u *Službenom glasniku Evropske unije* (OJEU), kao i u službenom glasniku Francuske (Bulletin officiel des annonces des marchés publics, BOAMP). Pozivi za ugovore ispod 90.000 EUR objavljuju se ili u službenom glasniku, regionalnim ili nacionalnim biltenima, specijalnim časopisima ili dnevnim novinama, a odluku o tome donosi službenik za javne nabavke. Ugovori ispod 4.000 EUR ne moraju biti dodijeljeni putem javnog poziva, ali u tim slučajevima osigurani su adekvatni mehanizmi kontrole kako bi se spriječile zloupotrebe. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Integrity in Public procurement: Good Practices from A to Z* (Pariz: OECD, 2007), str. 32.

3.

Međunarodni standardi i komparativne prakse

Standardi u oblasti javnih nabavki, između ostalog, definirani su i propisima Evropske unije, kojih se moraju pridržavati zemlje članice. Glavni cilj ovih standarda jeste kreiranje jedinstvenog tržišta Evropske unije, koje karakteriziraju slobodno kretanje ljudi, robe, usluga i kapitala. Primarni propis koji uređuje oblast javne nabavke jeste Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice iz 1957. godine, koji propisuje osnovne principe, kao što su zabrana diskriminacije i sloboda razmjene roba, usluga, radne snage i kapitala, koji vrijede za sve zakone Evropske unije, pa tako i za zakone koji reguliraju sistem javnih nabavki u zemljama EU.²⁴

3.1. Direktive Evropske unije i drugi standardi u oblasti javnih nabavki

Pravni instrumenti koje Evropska unija koristi kako bi detaljnije regulirala oblast javne nabavke su direktive, čiji je osnovni cilj uspostavljanje niza zajedničkih pravila koja će štititi osnovne principe iz primarnog propisa. Direktive nalažu državama da su prilikom provođenja postupaka javne nabavke dužne postići određene rezultate, a svaka od država bira način na koji će ostvariti te rezultate.²⁵ U tom smislu, direktive predstavljaju okvir za reguliranje sistema javnih nabavki, a države unutar svog zakonodavstva mogu usvojiti i dodatne propise, koji će, uzimajući u obzir lokalni kontekst, osigurati pravično provođenje javnih nabavki. Nakon što je 1966. godine donesena prva direktiva u oblasti javnih nabavki²⁶, Evropska unija je u proteklih nekoliko decenija mijenjala i unapređivala propise kako bi provođenje javnih nabavki prilagodila društvenom i ekonomskom razvoju.

Kada je u pitanju provođenje postupaka javne nabavke, trenutno su na snazi dvije direktive EU, usvojene 2004. godine, koje reguliraju dodjelu ugovora u tzv. klasičnom sektoru, koji obuhvata organe uprave na svim nivoima vlasti, i u

²⁴ Representatives of Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands, Treaty establishing the European Economic Community (Rim: 25. 3. 1957).

²⁵ Ugovor o funkcioniranju Evropske unije (prečišćeni tekst), 2010, član 288.

²⁶ Bovis, *EU Public Procurement Law*, str. 17.

komunalnom sektoru, odnosno u oblasti vodoprivrede, saobraćaja, energetike i poštanskih usluga.²⁷ Podjela na klasični i komunalni sektor nastala je kao posljedica specifične pozicije na tržištu koju imaju preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti. Naime, komunalne usluge u različitim državama povjerene su javnim ili privatnim preduzećima, koja su, zbog ekskluzivnih prava i monopolske pozicije, dužna pridržavati se pravila provođenja javnih nabavki, koja važe i za “tradicionalne” javne organe. No, također, komunalna preduzeća djeluju u liberaliziranim uslovima tržišta, koji dopuštaju konkurenciju. Upravo zbog potrebe balansiranja između monopolske pozicije i pritisaka tržišta, Evropska unija donijela je posebnu direktivu koja se odnosi na komunalni sektor, a koja predviđa dosta fleksibilnije procedure i pravila za provođenje javnih nabavki kao što su, naprimjer, veća sloboda izbora pregovaračkog postupka i sistema kvalifikacije, kraći rokovi i dr.²⁸ Pravna zaštita u oblasti javnih nabavki regulirana je posebnom direktivom usvojenom 2007. godine.²⁹ Posljednja modernizacija propisa u oblasti javnih nabavki desila se 2014. godine, kada je Evropska unija usvojila dvije nove direktive za provođenje postupaka u klasičnom i komunalnom sektoru.³⁰ Države članice dužne su do aprila 2016. godine uskladiti svoje zakone sa ovim direktivama.

Na nivou generalnog principa, važeće direktive obavezuju ugovorne organe da “transparentno postupaju”.³¹ Analizirajući odredbe direktiva, Bovis navodi da se transparentnost u javnim nabavkama postiže putem objavljivanja tri vrste obavještenja o javnoj nabavci u *Službenom glasniku EU*³²:

²⁷ “Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga”, *Službeni list Europske unije* L134, 30. 4. 2004; “Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća 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 Europske unije* L134, 30. 4. 2004.

²⁸ Adrian Brown, “Propisi javnih nabavki Evropske zajednice primjenjeni na komunalni sektor”, u *Pravo i politika javnih nabavki EU*, ur. Martin Trybus (Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006), str. 15–25.

²⁹ “Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 11. 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavci”, *Službeni list Europske unije* L335, 20. 12. 2007.

³⁰ “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 Europske unije* L94, 28. 3. 2014; “Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ”, *Službeni list Europske unije* L94, 28. 3. 2014.

³¹ “Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama”, član 2; “Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ”, član 18.

³² Bovis, *EU Public Procurement Law*, str. 65.

1. **Periodično indikativno obavještenje** (plan nabavki) vrsta je obavještenja putem kojeg ugovorni organ navodi koje vrste roba, usluga i radova javni organ namjerava nabaviti u narednih 12 mjeseci, uključujući procijenjenu ukupnu vrijednost ugovora i period u kojem će se provoditi nabavka. Ova vrsta obavještenja daje dovoljno vremena ponuđačima da planiraju svoje aktivnosti kako bi bolje odgovorili na buduće pozive za javnu nabavku.³³ Objavljivanje informacija o godišnjem programu javne nabavke na nivou EU propisano je kao standard već 1988. godine.³⁴
2. **Poziv za javne nabavke**, u kojem ugovorni organ navodi uslove i kriterije na osnovu kojih će se ocjenjivati ponuđači i pristigle ponude predstavlja najvažniju vrstu obavještenja u javnim nabavkama. Suština ovog zahtjeva jeste da kriteriji moraju biti formulirani tako da ih svi potencijalni ponuđači mogu interpretirati na isti način. Informacije navedene u pozivu kao što su kriteriji za kvalifikaciju i selekciju ponuda, te rokovi za podnošenje ponuda moraju biti unaprijed utvrđeni i ne smiju se mijenjati tokom provođenja postupka. Ukoliko kriteriji nisu objavljeni u obavještenju o javnoj nabavci, oni moraju biti navedeni u tenderskoj dokumentaciji, koja treba biti lako dostupna svim ponuđačima. No, s druge strane, ugovornim organima je dopušteno da tendersku dokumentaciju i dodatne dokumente dostavljaju na zahtjev zainteresiranim stranama, uz mogućnost naplaćivanja naknade.³⁵ Direktiva ne propisuje koja se visina naknade može zahtijevati od kandidata, ali daje se zaključiti da naknada mora biti proporcionalna realnim troškovima kopiranja i dostavljanja dokumentacije.³⁶ Javni pozivi ne samo da trebaju biti jasno formulirani, već i pravovremeno dostavljeni

³³ Prema Direktivi iz 2004. godine, koja regulira dodjelu ugovora u klasičnom sektoru, ugovorni organ dužan je objaviti prethodno informacijsko obavještenje samo za one nabavke ispod određene vrijednosti koje će biti provedene pod skraćenim rokovima. "Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama", član 35.

³⁴ Direktiva 88/295 također je precizirala nova pravila koja su na nivou standarda unaprijedila transparentnost u javnim nabavkama: otvoreni postupak propisan je kao pravilo, dok je pregovarački dopušten samo u izuzetnim situacijama, a izuzeci od primjene pravila o javnim nabavkama pobježe su specificirani. Bovis, *EU Public Procurement Law*.

³⁵ "Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama", Prilog VII, str. 215.

³⁶ Anoeska Buijze, *The Principle of Transparency in EU Law* (Hertogenboša: Uitgeverij BOXPress, 2013), str. 165.

kako bi potencijalni ponuđači mogli procesirati relevantne informacije i pripremiti ponudu.³⁷

Nova direktiva EU, koja je usvojena u aprilu 2014. godine, donosi suštinski napredak u ovoj oblasti, te propisuje elektronski način informiranja i razmjene informacija kao standardni oblik komuniciranja.³⁸ Direktiva propisuje državama da osiguraju potpunu elektronsku komunikaciju, što podrazumijeva “komunikaciju elektronskim putem u svim fazama postupka, uključujući prijenos zahtjeva za učešće te posebno prijenos ponuda”.³⁹ Cilj ovih propisa jeste pojednostavljenje objava o javnim nabavkama, te povećanje efikasnosti i transparentnosti u postupcima nabavke.

- 3. Obavještenje o dodjeli ugovora** objavljuje se nakon provedenog postupka o javnoj nabavci te sadrži informacije o izabranom ponuđaču i cijeni, kao i o razlozima za odabir te ponude. Obavještenje se dostavlja svim ponuđačima koji su učestvovali u postupku, a potom se objavljuje u javnosti. Ugovorni organ na ovaj način daje objašnjenje na koji su način ocjenjivane ponude i zašto je odabrana ponuda proglašena najpovoljnijom, što može imati brojne pozitivne efekte prilikom provođenja postupaka javne nabavke. S jedne strane, kompanije mogu uvidjeti svoje greške, unaprijediti prakse i tako povećati šanse za uspjeh naredni put. S druge strane, ugovorni organi na ovaj način mogu podstaći bolje ponude u budućnosti, te uspostaviti reputaciju otvorenosti i etičnosti u poslovanju.⁴⁰

Ove vrste obavještenja, čiju objavu propisuju direktive EU, predstavljaju ključne segmente transparentnog provođenja postupaka javne nabavke, no Arrowsmith smatra da je za osiguranje transparentnog sistema javne nabavke neophodno obavezati ugovorne organe na to da donose odluke na osnovu pravila te omoguće

³⁷ Direktiva nalaže da naručioc, prilikom određivanja roka za prijem ponuda i zahtjeva za učešće, moraju uzeti u obzir “složenost ugovora i vrijeme potrebno za sastavljanje ponuda, ne dovodeći u pitanje minimalne rokove. U slučaju otvorenih postupaka, minimalni rok za prijem ponuda je 52 dana od dana slanja obavještenja o ugovoru. U slučaju ograničenih postupaka, pregovaračkih postupaka s objavom obavještenja o ugovoru navedenih u članu 30 i konkurentskog dijaloga: (a) minimalni rok za prijem zahtjeva za učešće je 37 dana od dana slanja obavještenja; (b) u slučaju ograničenih postupaka, minimalni rok za prijem ponuda je 40 dana od dana slanja poziva. Ukoliko je ugovorni organ objavio prethodno informacijsko obavještenje, minimalni rok za prijem ponuda za otvoreni i ograničeni postupak može biti skraćen na 36 dana, ali ni u kom slučaju na manje od 22 dana”. “Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama”, član 45; “Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga”, član 45.

³⁸ “Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ”.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ OECD, *Integrity in Public Procurement: Good Practices from A to Z*, str. 40.

provjeru poštivanja procedura.⁴¹ Konkretno, pravila moraju biti jasno definirana kako bi se znalo na koji način službenik donosi različite odluke, kao, naprimjer, u kojim se slučajevima primjenjuje otvoreni postupak, a u kojim druga vrsta postupka, zašto je prilikom dodjele ugovora odlučeno da se primjenjuje kriterij najniže cijene, a ne, naprimjer, kriterij ekonomski najpovoljnije cijene i sl. Kako bi se omogućila provjera da li su se poštovale procedure i pravila, ugovorni su organi također dužni voditi pismenu evidenciju o svim odlukama koje se donose u procesu javne nabavke.⁴² Time Arrowsmith dodaje novu dimenziju principu transparentnosti u javnim nabavkama, gdje naglašava da nije dovoljno objavljivati informacije, već one moraju biti jasne i podložne provjerama.

Postavljanju standarda u oblasti transparentnog provođenja javnih nabavki doprinijela je i Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja poseban naglasak stavlja na transparentnost i kontrolu u fazi realizacije ugovora.⁴³ Naknadno mijenjanje sklopljenog ugovora direktno je povezano sa poštivanjem principa transparentnosti, jer implicira da naručioci na samom početku postupka nisu bili transparentni o tome koji su konkretni zahtjevi i uslovi za dobijanje ugovora o javnoj nabavci.⁴⁴ Također, kontrola i transparentnost u realizaciji ugovora posebno su važni ukoliko imamo u vidu brojne zloupotrebe do kojih može doći u tom procesu. Primjera radi, odstupanja od uslova ugovora mogu se desiti na način da se ponuđaču dopuste duži rokovi za isporuku ili da dođe do povećanja cijene u toku realizacije ugovora. U toku realizacije može doći do zamjene proizvoda onim lošijega kvaliteta ili isporuka usluga ili radova koji su ispod standarda ili nisu u skladu sa specifikacijama iz tenderske dokumentacije.

Direktive EU iz 2004. godine ne preciziraju koji su to uslovi pod kojima su dopuštene izmjene uslova iz ugovora, ali umjesto toga propisuje generalni princip da je za svaku novu nabavku potrebno provesti novi postupak.⁴⁵ Tek su 2014. godine, usvajanjem novih direktiva, prvi put definirani uslovi pod kojima se može mijenjati ugovor. Prema direktivama, izmjene su, nezavisno od njihove novčane vrijednosti, moguće ako su “predviđene u prvobitnoj dokumentaciji o nabavci putem jasnih, preciznih i nedvosmislenih revizijskih klauzula, koje mogu

⁴¹ Arrowsmith, *Public Procurement Regulation*, str. 21.

⁴² Ibid.

⁴³ OECD, *Integrity in Public procurement: Good Practices from A to Z*.

⁴⁴ Buijze, *The Principle of Transparency in EU Law*, str. 166.

⁴⁵ “Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama”, član 31.

uključivati klauzule o izmjeni cijene ili opcija”.⁴⁶ Izmjene ugovora mogu uključivati dodatne radove, usluge ili robe u slučajevima kada promjena ponuđača nije moguća zbog tehničkih razloga, npr. zbog interoperabilnosti ili u slučajevima kada bi promjena ponuđača dovela do “značajnih poteškoća ili znatnog povećanja troškova za naručioca”.⁴⁷ Izmjene uslova ugovora dodatno su definirane presudama Evropskog suda pravde, koje su prezentirane u nastavku teksta.

3.2. Sudska praksa

Evropski sud pravde odigrao je značajnu ulogu u afirmaciji principa transparentnosti u javnim nabavkama. Sve do donošenja nove direktive 2004. godine, princip transparentnost nije bio eksplicitno naveden u direktivama. Tumačenje Suda o konkretnim obavezama ugovornih organa, koje proistječu iz direktiva, doprinijelo je tome da se princip transparentnosti doda osnovnim principima javne nabavke u direktivama EU.⁴⁸ Evropski sud pravde transparentnost dovodi u direktnu vezu sa ostvarenjem principa jednakog tretmana. Na osnovu sudske prakse može se zaključiti da je bez transparentnog djelovanja nemoguće provjeriti da li je ugovorni organ prema svim ponuđačima postupao jednako, odnosno da li su svim ponuđačima osigurani fer uslovi za takmičenje. Stoga, princip nediskriminacije i jednakog tretmana uključuju i obavezu transparentnosti kako bi se moglo provjeriti da li se taj princip poštuje, što je potvrđeno u nekoliko presuda.

U predmetu “Unitron Scandinavia” 1999. godine, Evropski sud pravde donio je odluku prema kojoj zabrana diskriminacije neminovno uključuje obavezu transparentnosti. U ovom slučaju radilo se o odabiru dobavljača koji će uzgajalima stoke osigurati markice kojima se označava porijeklo stoke u Danskoj. Proceduru je provela privatna kompanija “Danske Slagterier”, kojoj su nadležne vlasti dodijelile ekskluzivna prava za provođenje ove vrste veterinarske kontrole.⁴⁹ Žalbu na provedenu proceduru nabavke markica uložio je jedan od nezadovoljnih ponuđača, kompanija “Unitron”, koja je, između ostalog, tvrdila da se nije smio

⁴⁶ Direktiva precizira da spomenute klauzule moraju sadržavati obim i prirodu mogućih izmjena, kao i načina i uslova u kojima se mogu praviti izmjene. Njima se ne predviđaju izmjene ili opcije koje bi izmijenile ukupnu prirodu ugovora ili okvirnog sporazuma. “Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ”, član 72; “Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ”, član 89.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Dariusz Piasta, *Evropski sud pravde o javnim nabavkama: Izvod iz prakse* (Sarajevo: EUPPP, 2006), str. 27.

⁴⁹ 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.

koristiti preferencijalni tretman domaćeg, što je rezultiralo time da je javni poziv objavljen samo na prostoru Danske, ali ne i na nivou EU. Istovremeno, predstavnici kompanije “Danske Slagterier” i nadležnog državnog veterinarskog odjela tvrdili su da se nisu dužni pridržavati odredbi EU, jer ova kompanija ne kupuje direktno markice, već administrira i koordinira kupovinu između snabdjevača i kupaca.⁵⁰ Sud je potvrdio da naručilac prilikom izbora procedure nije imao obavezu pridržavanja Direktive, već nacionalnog zakona o javnim nabavkama Danske⁵¹, ali jeste imao obavezu pridržavati se načela zabrane diskriminiranja na osnovu nacionalnosti. Princip nediskriminacije, kako se navodi u presudi, ne bi se smio tumačiti restriktivno. On posebno implicira obavezu transparentnosti kako bi ugovorni organ mogao dokazati da je princip nediskriminacije ispoštovan.⁵²

U predmetu “Telaustria i Telefonadress protiv Telekom Austrije”, Evropski sud pravde je 2000. godine utvrdio da princip transparentnosti u javnim nabavkama mora biti ispoštovan iako se konkretna nabavka nalazi van dometa regulacije pravila EU. U konkretnom slučaju, Telekom Austrije, kao javno preduzeće, odlučio je sa jednom od privatnih kompanija sklopiti ugovor o izradi i objavljivanju telefonskih imenika svih pretplatnika. Poziv je objavljen samo u službenom glasniku Austrije, ali ne i u *Službenom glasniku Evropske unije*. Neobjavljivanje poziva za javno nadmetanje pravdano je činjenicom da se ne radi o ugovoru za finansijsku dobit, već o koncesiji na javnu uslugu, koja ne potpada pod opseg tada važećih Direktiva 92/50 i 93/38, budući da Telekom Austrije nije plaćao naknadu drugom preduzeću za uslugu obrade podataka telefonskih pretplatnika, već je naknada bila pravo drugog preduzeća da ove usluge koristi za novčanu naknadu.⁵³ Na prigovor kompanija Telaustria i Telefonadress, Državna komisija za kontrolu nabavke uputila je zahjev Evropskom sudu pravde za tumačenje direktiva. Sud je utvrdio da ugovorni subjekti, i u slučajevima kada nisu dužni pridržavati se odredaba Direktive EU, “svejedno su obavezni postupati prema temeljnim propisima iz Sporazuma, a posebice prema načelu nediskriminacije na temelju nacionalnosti, što posebice znači obvezu transparentnosti kako bi

⁵⁰ Opinion of Advocate General Alber of 8. 7. 1999. *Unitron Scandinavia A/S and 3-S A/S, Danske Svineproducenters Serviceselskab vs. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*.

⁵¹ Direktive Evropske unije primjenjuju se za ugovore iznad određenog vrijednosnog praga, koji se na nivou EU određuje svake dvije godine. Za nabavke ispod vrijednosnog praga EU, nabavke se provode prema nacionalnim zakonima država članica. U skladu s tim, nabavke iznad vrijednosnog praga EU moraju biti objavljene u *Službenom glasniku Evropske unije*, web stranica Službenog glasnika EU, <http://www.ojec.com/> (stranica posjećena 23. 7. 2015), dok se nabavke ispod te vrijednosti oglašavaju u nacionalnim glasilima. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Understanding the EU Financial Thresholds* (Pariz: SIGMA, 2011).

⁵² Judgment of the 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.

⁵³ Sud Evropske unije, Predmet C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH i Telefonadress GmbH protiv Telecoma Austrije*, 7. 12. 2000.

se naručitelju omogućilo ispunjavanje tog načela”.⁵⁴ Sud je dalje precizirao da se “obaveza transparentnosti, propisana naručitelju, sastoji od osiguravanja određenog stupnja oglašavanja, u korist svakog potencijalnog ponuditelja, kako bi se omogućilo da se tržište usluga otvori konkurenciji i da se ispita pravičnost postupka nabave”.⁵⁵

Evropski sud pravde donio je nekoliko odluka koje govore u prilog obavezi transparentnosti i tokom realizacije ugovora. Na osnovu sudske prakse, može se zaključiti da izmjene odredaba ugovora o javnoj nabavci tokom trajanja ugovora predstavljaju novu dodjelu ugovora, kada su one materijalno različite po svojoj prirodi od osnovnog ugovora.⁵⁶ Sud je ustanovio i uslove pod kojima se određena izmjena može smatrati materijalnom, a to su slučajevi kada se “uvode uslovi koji bi, da su bili dijelom prvobitnog postupka dodjele, dozvolili pristup ponuđača koji nisu oni koji su prvobitno učestvovali i dozvolili bi prihvatanje ponude koja nije ona prvobitno prihvaćena”.⁵⁷ Pod materijalnu izmjenu potpada “proširenje djelokruga ugovora tako da on obuhvati usluge koje nisu bile prvobitno pokrivena, kao i mijenjanje ekonomske ravnoteže ugovora u korist ugovarača na način koji nije predviđen uslovima prvobitnog ugovora”.⁵⁸ Kao rezultat presuda Suda⁵⁹, novom Direktivom javnog sektora iz 2014. donesene su detaljne odredbe koje se tiču izmjene ugovora tokom njegove realizacije (detaljnije u potpoglavlju 3.1).

3.3. Komparativne prakse

Brojne zemlje u svijetu reformirale su sisteme javnih nabavki tako što su, između ostalog, unaprijedile prakse objavljivanja ključnih informacija nužnih za ostvarivanje konkurencije u javnim nabavkama, ali i za kontrolu trošenja javnog novca od strane javnosti. Inovacije su u najvećoj mjeri uključivale objavljivanje većeg broja informacija na webu, koje se tiču kompletnog ciklusa javne nabavke, kao što su planovi javne nabavke, tenderska dokumentacija, informacije o realizaciji ugovora sa navedenim rokovima i isplaćenim iznosima.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006–2014)*, (Pariz: OECD, 2014), str. 126.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Vidjeti, naprimjer, presude: Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-454/06, *Pressetext Nachrichtenagentur GmbH vs. Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH and APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung*, 19. 6. 2008; Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-160/08, *European Commission vs. Federal Republic of Germany*, 11. 2. 2010; i Court of Justice of the European Communities, Predmet br. C-91/08, *Wall AG vs. La ville de Francfort-sur-le-Main and Frankfurter Entsorgungs- und Service (FES) GmbH*, 13. 4.2010.

Posljednjih nekoliko godina vidljiv je trend uspostavljanja centralnih portala za javne nabavke, koji su unaprijedili aspekt transparentnosti tako što su omogućili ponuđačima i zainteresiranoj javnosti da na jednom mjestu pronađu sve važne informacije koje se tiču provođenja postupaka javne nabavke u konkretnoj zemlji. Jednim od najuspješnijih primjera *online* platforme u oblasti javne nabavke u svijetu smatra se centralni portal KONEPS, koji je uspostavljen u Južnoj Koreji.⁶⁰ Ovaj sistem, koji često služi kao model drugim zemljama prilikom reformiranja sistema javne nabavke, pokriva sve faze javne nabavke, od oblikovanja i objavljivanja poziva, dodjele ugovora do uplate izvođačima, te omogućava poslovnoj zajednici, organizacijama civilnog društva i javnosti uvid u to kako se troše javna sredstva. Na području Evrope, jedna od prvih zemalja koja je napravila značajan iskorak u ovoj oblasti jeste Portugal, gdje se od 2009. godine javne nabavke provode putem centralnog portala za javne nabavke pod nazivom BASE.⁶¹ Na portalu se objavljuju svi javni pozivi, odluke o izuzecima, svi ugovori o javnoj nabavci koji su sklopljeni na osnovu otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka, te takmičarskog dijaloga,⁶² kao i amandmani na ugovor, koji iznose više od 15 posto od originalnog ugovora.⁶³ Ugovori sklopljeni na osnovu direktnog sporazuma stupaju na snagu tek kada budu objavljeni na portalu. Kao podstranica centralnog portala funkcioniše i Public Works Observatory, koji omogućava uvid u izvršenje ugovora o javnim nabavkama.⁶⁴

Napredni centralni portali o javnim nabavkama uspostavljeni su i u drugim evropskim zemljama, poput Finske, gdje je 2007. godine pokrenut centralni portal HILMA,⁶⁵ Velike Britanije, sa *online* sistemom pod nazivom Contract Finder,

⁶⁰ Vidjeti web stranicu Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS), <http://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/overview.eng> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

⁶¹ Prije nego što je uspostavljen portal, 2008. godine usvojen je novi zakon koji je predvidio uvođenje inovativnih mjera koje su podrazumijevale uspostavljanje komunikacije elektronskim sredstvima koja će zamijeniti raniju razmjenu informacija putem dokumenata u štampanom obliku, veću transparentnost i efikasnost, jednostavnije procedure i povećanu konkurenciju. Ana Sofia Pais i Pedro Ministro, *Public Procurement in Portugal 2011* (Lisabon: Observatório das Obras Públicas, 2012).

⁶² Takmičarski dijalog predstavlja vrstu postupka koji ugovorni organ koristi kada ne posjeduje tehnička znanja ili iz drugih razloga nije u mogućnosti definirati pravnu ili finansijsku dimenziju nabavke, ili predmet nabavke koji bi bio u skladu sa njihovim potrebama. Tokom ovog postupka, ugovorni organi vode dijalog sa potencijalnim ponuđačima, sa ciljem razvijanja jednog ili više prikladnih rješenja koja odgovaraju njihovim zahtjevima, a na osnovu razvijenih rješenja, izabrani kandidati podnose ponude. "Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama", član 1, stav 11, tačka c.

⁶³ Vidjeti web stranicu Base: Contratos Públicos Online, <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

⁶⁴ U sklopu portala moguće je uporediti ugovorenu cijenu ugovora sa onom koja je isplaćena nakon završetka ugovora, kao i ugovoreni rok za završetak ugovora sa stvarnim rokom u kojem je ugovor realiziran. Pais i Ministro, *Public procurement in Portugal 2011*.

⁶⁵ Vidjeti web stranicu HILMA, <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/> (stranica posjećena 23.7.2015).

i Slovačke, gdje uspješno funkcionira portal javne nabavke pod nazivom EVO, koji je nastao kao dio temeljite reforme sistema javne nabavke u toj zemlji.⁶⁶

Kada je riječ o zemljama u neposrednom okruženju BiH, u Hrvatskoj se od 2008. godine javni pozivi za nadmetanje i obavještenja o sklopljenim ugovorima obavljaju na Elektroničkom oglasniku javne nabave RH, dok u Srbiji Portal javnih nabavki, na kojem se objavljuju javni pozivi za nabavku, funkcionira od 2013. godine.

Uspostavljanje portala za javne nabavke u pojedinim zemljama imalo je brojne koristi kako za javni sektor tako i za ponuđače koji učestvuju u postupcima. Prema izvještaju Evropske unije, bolnice u Portugalu su, zahvaljujući elektronskom sistemu nabavke, uspjele postići smanjenje cijena ugovora za 18 posto, dok se ukupna ušteda nakon prelaska na elektronsku nabavku u prvoj godini procjenjuje na 650 miliona eura. Od ukupne potrošnje u javnim nabavkama, omogućene su uštede od 6 do 12 posto.⁶⁷ Pokretanjem centralnog portala Contract Finder u Velikoj Britaniji 2011. godine, značajnu korist imala su mala i srednja preduzeća, koja su već u prvoj godini funkcioniranja portala dobila skoro trećinu od ukupno dodijeljenih ugovora u procesu javnih nabavki.⁶⁸ Posljednji podaci pokazuju da su mala i srednja preduzeća tokom 2013. i 2014. godine, putem javne nabavke, dobila ugovore u vrijednosti 11,4 milijarde funti, što ukupno čini 26,1 posto budžetske potrošnje u Velikoj Britaniji.⁶⁹

Kada je riječ o vrstama informacija, sve veći broj zemalja odlučuje se za to da objavljuje informacije, ne samo o nabavkama koje se trenutno provode, već i o godišnjim planovima institucija za nabavku različitih roba, usluga i radova. Tako su u Hrvatskoj ugovorni organi dužni na svojim web-stranicama objavljivati planove nabavke, a na portalu javnih nabavki se nalaze linkovi koji vode do tih dokumenata.⁷⁰ U Srbiji je posebna pažnja posvećena planovima nabavki, pa su ugovorni organi u ovoj zemlji dužni navesti detaljne informacije, kao što su,

⁶⁶ Jedan od povoda za provođenje reformi i objavljivanje skoro svih informacija vezanih za javne nabavke u Slovačkoj jeste niz skandala koji se vežu za zloupotrebu procedura javnih nabavki. Jedan od indikativnih primjera takve vrste zloupotrebe jeste primjer Ministarstva razvoja Slovačke, koje je 2007. godine objavilo poziv za izvođenje građevinskih radova u vrijednosti od 119,5 miliona eura, koji je objavljen na maloj oglasnoj ploči u hodniku unutar zgrade ministarstva, gdje javnost nema pristupa. Tender je dobila firma sa bliskim vezama sa predsjednikom vladajuće partije u Slovačkoj. Za slučaj se saznalo godinu poslije, a ugovor je potom poništio Ured za javne nabavke Slovačke. Alexander Furnas, "Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic", Sunlight Foundation, 12. 8. 2013. <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

⁶⁷ European Commission, *Strategy for e-procurement*, COM (2012) 179 (Brisel: European Commission, 2012).

⁶⁸ HM Government, *Open Data White Paper: Unleashing the Potential* (HM Government, 2012), str. 18.

⁶⁹ "Government spends £11.4 billion with SMEs", Gov.uk, 25. 2. 2015, <https://www.gov.uk/government/news/government-spends-114-billion-with-smes> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

⁷⁰ "Zakon o javnoj nabavi", *Narodne novine Republike Hrvatske* 90/11, 83/13, 143/13, 13/14.

između ostalog, razlog i opravdanost pojedinačne nabavke, način utvrđivanja procijenjene vrijednosti, odnosno metod i način na koji je naručilac istražio tržište i definirao procijenjenu vrijednost.⁷¹ Ugovorni organi u Crnoj Gori imaju obavezu da sačine plan nabavki do 31. januara i nakon toga prosljede dokument na objavu na portalu javnih nabavki.⁷² Objava planova javnih nabavki uobičajena je praksa i u zemljama Evropske unije, kao što su Austrija, Italija, Estonija, Poljska i dr.⁷³

Brojne zemlje, uključujući i one u regiji, propisale su obavezu javnih organa da tendersku dokumentaciju učine dostupnom putem svoje zvanične internetske stranice, što smanjuje troškove učešća za potencijalne ponuđače. Primjera radi, hrvatski Zakon o javnim nabavama propisuje da naručilac, nakon javne objave poziva za nabavku, ima obavezu da svu dokumentaciju dostavi na objavu u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, kojem se može besplatno pristupiti.⁷⁴ Također, zakonskim okvirom o javnim nabavkama u Sloveniji predviđeno je da tenderska dokumentacija mora biti dostupna putem portala za javnu nabavku, dok pristup i pretraživanje ovih dokumenata na portalu za javne nabavke, kao i njihovo preuzimanje, treba biti besplatno.⁷⁵ Zakoni o javnim nabavkama u Hrvatskoj i Sloveniji također predviđaju da je ugovorni organ obavezan, na zahtjev ponuđača, dostaviti tendersku dokumentaciju ili određene dijelove dokumentacije⁷⁶, ukoliko zbog tehničkih razloga nije moguće objaviti tu dokumentaciju. U Velikoj Britaniji se također koristi centralni portal Contract Finder za objavu tenderske dokumentacije,⁷⁷ a isti je slučaj i sa centralnim portalom za javne nabavke u Estoniji⁷⁸.

Realizacija ugovora obično je najmanje regulirana zakonom, zbog čega se nameće potreba za osiguranjem transparentnosti u ovoj fazi javne nabavke. Tako je, naprimjer, hrvatski Zakon o javnim nabavama obavezao ugovorne organe da na svojim internetskim stranicama objavljuju registar ugovora o javnoj nabavci

⁷¹ “Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 124/12; “Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 29/2013.

⁷² “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Crne Gore”, *Službeni list Crne Gore* 57/14 i 28/15, član 38.

⁷³ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), “Transparency in public procurement”, u *Government at a Glance 2011* (Pariz: OECD Publishing, 2011).

⁷⁴ “Zakon o javnoj nabavi”, član 31, stav 2.

⁷⁵ Public Procurement Act Slovenia, *Official Gazette of the Republic of Slovenia* 128/06, 16/08, 19/10 and 18/11, član 72.

⁷⁶ Ibid.; “Zakon o javnoj nabavi”, član 31, stav 2.

⁷⁷ UK Cabinet Office - The Efficiency and Reform Group, *Publication of Tender Documentation: Guidance Note* (London: UK Cabinet Office, 2012)

⁷⁸ Vidjeti web stranicu E-riigihangete keskkond, <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/e-keskkonna-kasutamine> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

i okvirnih sporazuma⁷⁹, 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.⁸⁰ Ukoliko naručilac nema mogućnost objave na internetskim stranicama, dužan je registar ugovora dostaviti centralnom tijelu državne uprave nadležnom za sistem javne nabavke, koje će ih objaviti na svojim internetskim stranicama.⁸¹ Također, Zakon o javnim nabavkama u Srbiji nalaže ugovornim organima da promjene cijena ili drugih bitnih elemenata ugovora, koje su dopuštene samo ako su jasno i precizno određene u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru, objavljuju na portalu javnih nabavki u roku od tri dana od donošenja odluke o izmjeni ugovora.⁸² Objavljivanje svih odstupanja od ugovora, posebno u pogledu cijene i rokova, prakticira se i u drugim evropskim zemljama, kao što su Belgija, Slovačka, Italija i dr.⁸³

3.4. Javne nabavke i proaktivna transparentnost

Objavu svih informacija o javnim nabavkama od značaja za javnost sve više propisuju i zakoni o slobodi pristupa informacijama. Brojne zemlje modernizirale su svoje zakone o informacijama na način da obavezuju javne organe da informacije važne za javnost objavljuju proaktivno, bez čekanja na zahtjev.⁸⁴

Najbolji primjer za to je Slovačka, koja je 2011. godine usvojila izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama, kojima se propisuje da svi ugovori o javnim nabavkama stupaju na snagu tek onda kada se objave *online*.⁸⁵ Štaviše, ugovori koji se ne objave tri mjeseca nakon potpisivanja prestaju biti validni.⁸⁶

⁷⁹ Okvirni sporazum predstavlja sporazum između jednog ili više ugovornih organa i jednog ili više privrednih subjekata, sa ciljem utvrđivanja uvjeta pod kojima se sklapaju ugovori tokom određenog razdoblja. "Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama", član 1, stav 5.

⁸⁰ "Zakon o javnoj nabavi", član 21, stav 3.

⁸¹ Ibid., član 21, stav 6.

⁸² "Zakon o javnim nabavkama Srbije", član 115.

⁸³ Istraživanje daje pregled informacija objavljenih na stranicama centralne vlade. OECD, "Transparency in public procurement".

⁸⁴ Za više informacija, pogledati: Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities* (Vašington: World Bank Institute, 2011); Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014).

⁸⁵ Gabriel Sípos, Samuel Spác i Martin Kollárik, *Not in Force until Published Online. What the Radical Transparency Regime of Public Contracts Achieved in Slovakia* (Bratislava: Transparency International Slovakia, 2015).

⁸⁶ Ibid., str. 5.

Ove izmjene dio su radikalnih reformi koje su imale za cilj povećati otvorenost i odgovornost institucija u zemlji koja je u tom trenutku spadala u grupu zemalja koje su se percipirale kao najkorumpiranije.⁸⁷ U periodu od 2011. do 2014. godine na Centralnom registru ugovora (CRS) objavljeno je preko 780 ugovora, a pretpostavlja se da su lokalne zajednice na svojim web-stranicama u tom periodu objavile preko milion ugovora.⁸⁸ Objavljivanje ugovora polučilo je brojne rezultate – udio postupka u kojem učestvuje samo jedan ponuđač pao je sa jedne polovine na trećinu, a mediji su objavljivali priče o javnim nabavkama u prosjeku 25 posto češće nego ranije. Prosječan broj ponuđača u postupcima 2010. godine iznosio je 1,6 ponuđača, dok je četiri godine nakon uvođenja obaveznog objavljivanja ugovora broj ponuđača porastao na 3,7.⁸⁹ Obaveza objavljivanja obuhvata i amandmane na ugovore, čime se osigurava potpuna transparentnost u tom domenu.

Upravo objave o javnim nabavama sve češće postaju dijelom obaveznog proaktivnog objavljivanja. Konkretnije, proaktivna transparentnost u oblasti javnih nabavki podrazumijeva objavu informacija o javnim nabavkama, uključujući detaljne informacije o procedurama i postupcima javnih nabavki, kriterijima, ishodima postupaka, kopijama ugovora, izvještajima o završetku ugovora.⁹⁰ U tom kontekstu, transparentan sistem javnih nabavki pojačan je legislativom o slobodi pristupa informacijama, koja garantira pravo građana da imaju pristup svim informacijama od javnog interesa.

⁸⁷ Ibid., str. 4.

⁸⁸ Ibid., str. 8.

⁸⁹ Ibid., str. 13.

⁹⁰ Darbshire, *Proactive Transparency*, str. 20.

4.

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Pravni i institucionalni okvir

Značajan dio budžetskih sredstava u Bosni i Hercegovini izdvaja se za javne nabavke. Prema posljednjim podacima iz 2013. godine, vrijednost ugovora sklopljenih u okviru javnih nabavki u BiH iznosila je 2,7 milijardi KM, što predstavlja udio od 9,68 posto u ukupnom bruto domaćem proizvodu.⁹¹ Ova vrsta javne potrošnje regulirana je jedinstvenim zakonskim okvirom, koji su dužni primjenjivati svi javni organi na svim nivoima vlasti, bilo da provode nabavku roba, usluga ili radova. Sistem javnih nabavki reguliran je i nizom podzakonskih akata, kao što su pravilnici, poslovnici, odluke, uputstva, te modeli standardnih dokumenata, koji detaljnije propisuju obaveze koje proistječu iz zakona.

Pravila o provođenju postupaka javne nabavke u BiH prvi su put definirana 2004. godine, kada je Parlamentarna skupština BiH usvojila Zakon o javnim nabavkama BiH.⁹² Time je uspostavljen decentralizirani sistem javnih nabavki, prema kojem svaki ugovorni organ samostalno provodi postupke javne nabavke. ZJN je također kreirao jedinstveno tržište javnih nabavki, budući da se odredbe ovog zakona primjenjuju na prostoru cijele države. U skladu sa standardima EU, ZJN je propisao da se javne nabavke u BiH provode prema principima efikasnog korištenja javnih sredstava, pravične i aktivne konkurencije među potencijalnim ponuđačima, transparentnosti, te jednakog tretmana i nediskriminacije ponuđača.⁹³

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini reformiran je 2014. godine usvajanjem Zakona o javnim nabavkama BiH, čime je prethodni zakon iz 2004. godine stavljen van snage. Budući da je BiH u procesu priključenja Evropskoj uniji

⁹¹ Ipak, potrebno je imati na umu da godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki za 2013. godinu, kao ni izvještaji iz ranijih godina, ne obuhvataju ukupna javna sredstva koja su organi uprave, javna preduzeća i javni subjekti na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini koristili za nabavku roba, usluga i radova. Godišnji izvještaj urađen je na osnovu dostavljenih izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki od 1431 registrirana ugovorna organa u WisPPA sistemu – informacijskom sistemu za *online* dostavljanje izvještaja o dodijeljenim ugovorima u postupcima javne nabavke. Procjena Agencije za javne nabavke BiH jeste da u BiH postoji 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. 15.

⁹² “Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 49/04.

⁹³ *Ibid.*, član 2.

dužna usvojiti određeni niz propisa (*acquis communautaire*), usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama predstavlja usklađivanje zakonodavstva BiH sa standardima EU.⁹⁴ U skladu sa direktivama EU iz 2004. godine, ugovorni su organi podijeljeni u dvije grupe, koje čine: tzv. klasični javni organi, u koje spadaju organi uprave na svim nivoima vlasti, te sektorski organi, koji djeluju u oblasti energetike, prometa, poštanskih usluga, vodosnabdijevanja, te privredna društva koja na osnovu ekskluzivnih prava obavljaju jednu ili više djelatnosti od javnog interesa.⁹⁵

Institucije nadležne za praćenje primjene Zakona o javnim nabavkama BiH i podzakonskih akata su Agencija za javne nabavke BiH i Ured za razmatranje žalbi.⁹⁶ Agencija za javne nabavke zadužena je za izradu nacrtu zakona i zakonskih amandmana, kao i nacrtu podzakonskih akata i modela dokumentacije, izradu godišnjih izvještaja o provođenju postupaka javnih nabavki, pružanje savjetodavne i tehničke podrške akterima u procesu javnih nabavki te za organiziranje obuka.⁹⁷ Također, u nadležnosti Agencije se nalazi monitoring postupaka javne nabavke za sve ugovorne organe, prikupljanje, analiza i objavljivanje informacija o postupcima javne nabavke, te razvijanje elektronskih informacijskih sistema u oblasti javnih nabavki u BiH.⁹⁸ Ured za razmatranje žalbi je samostalna, nezavisna institucija, čije članove imenuje Parlament BiH, a čiji je zadatak rješavanje žalbi ponuđača u postupcima javnih nabavki.⁹⁹

Zakon o javnim nabavkama BiH omogućava ugovornim organima da, u zavisnosti od vrste nabavke i uslova u kojima se nabavka provodi, primjenjuju različite vrste postupaka:

- Otvoreni postupak, u kojem svi zainteresirani ponuđači na osnovu javnog poziva mogu podnijeti ponudu, predstavlja osnovnu vrstu postupka.
- Kada su u pitanju kompleksniji projekti, ugovorni organi mogu provesti ograničeni postupak, gdje u pretkvalifikacijskoj fazi zainteresirani ponuđači

⁹⁴ Konkretno, novi zakon o javnim nabavkama usklađen je sa Direktivom EU o dodjeli ugovora o javnim nabavkama u klasičnom i komunalnom sektoru, kao i sa Direktivom EU o pravnoj zaštiti u oblasti javnih nabavki, koje nisu bile u primjeni u vrijeme kada je usvojen prvi ZJN BiH 2004. godine. "Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama"; "Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga"; "Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 11. 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavci".

⁹⁵ "Zakon o javnim nabavkama BiH", članovi 4 i 5.

⁹⁶ Vidjeti web stranicu Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi, <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=01&jezik=bs> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

⁹⁷ "Zakon o javnim nabavkama", član 92, stav 3.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid., član 93.

dostavljaju zahtjev za učešće, nakon čega ugovorni organ poziva samo kvalificirane kandidate da dostave ponude.¹⁰⁰

- Konkurs za izradu idejnog rješenja raspisuje se prilikom nabavki iz specifičnih oblasti, poput arhitekture, građevinarstva ili prostornog uređenja.
- U izuzetnim situacijama, kao što su, naprimjer, slučajevi krajnje hitnosti, ili u uslovima gdje se zbog tehničkih ograničenja ili ekskluzivnih prava ugovor može dodijeliti samo jednom ponuđaču, ugovorni organ može primijeniti pregovarački postupak sa ili bez objavljivanja obavještenja o nabavci. Ova vrsta postupka omogućava ugovornim organima da sa ponuđačem pregovara o finansijskom, tehničkom, administrativnom ili bilo kojem drugom aspektu ponude.
- Ugovori manje vrijednosti mogu se sklapati putem konkurentskih zahtjeva, gdje se od najmanje tri ponuđača zahtijeva da dostave svoju ponudu, od kojih se potom bira najpovoljnija, te putem direktnog sporazuma, u kojem ugovorni organ prikuplja prijedlog cijene ili ponudu od pojedinačnog dobavljača.
- Konačno, novi zakon predvidio je novu vrstu postupka, takmičarski dijalog, koji daje mogućnost ugovornim organima da sa zainteresiranim ponuđačima vode dijalog o razvijanju jednog ili više odgovarajućih rješenja koja mogu ispuniti njihove zahtjeve i na osnovu kojih su izabrani ponuđači pozvani da podnesu ponude.¹⁰¹

Novi zakonski okvir donesen je sa namjerom bolje prevencije zloupotreba u postupku javnih nabavki, preciziranja odgovornosti naručilaca i uklanjanja birokratskih opterećenja, te unapređenja efikasnosti postupaka javne nabavke.¹⁰² Istovremeno, reformom ove oblasti nastojali su se ukloniti problemi koji su pratili primjenu ranijeg Zakona o javnim nabavkama, a koji su se, između ostalog, manifestirali i u vidu nedostatka transparentnosti.

¹⁰⁰ Ibid., član 6.

¹⁰¹ Ibid., član 2, stav 3, tačka j.

¹⁰² Agencija za javne nabavke BiH, Obrazloženja Nacrta Zakona o javnim nabavama, str. 2.

5.

Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini: Ključni izazovi

Važeći Zakon o javnim nabavkama BiH propisao je niz novih rješenja koja imaju za cilj unaprijediti transparentnost javnih nabavki u BiH. U daljnjem tekstu detaljno će biti analiziran zakonski okvir koji regulira aspekt transparentnosti javnih nabavki u BiH kako bi se donijela ocjena u kojoj mjeri zakon stvara uslove za transparentne javne nabavke. Standardi koje je uspostavila Evropska unija i Evropski sud pravde, kao i napredne prakse zemalja iz EU i regije, elaborirani u prethodnim poglavljima, služe kao okvir za procjenu transparentnosti sistema javnih nabavki, uzimajući u obzir sve faze ciklusa javnih nabavki, uključujući planiranje, provođenje postupka javnih nabavki te realizaciju ugovora.

5.1. Planovi javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama BiH (u daljnjem tekstu: ZJNBiH) obavezao je ugovorne organe da, najkasnije dva mjeseca od usvajanja budžeta ili finansijskog plana, izrade plan javnih nabavki, u kojem su prikazane vrste usluga, roba i radova koje ugovorni organi namjeravaju nabaviti tokom naredne godine.¹⁰³ Prema ZJNBiH, plan nabavki je uslov za pokretanje postupka javne nabavke, pa tako ugovorni organ ne može ni započeti postupak dodjele ugovora ukoliko konkretna nabavka nije predviđena u planu nabavki,¹⁰⁴ izuzimajući nabavke u hitnim slučajevima koji se nisu mogli planirati.¹⁰⁵ Kada određena javna nabavka nije predviđena planom, ZJNBiH u tom slučaju obavezuje ugovorne organe da donesu posebnu odluku o pokretanju konkretnog postupka, čime se dopunjuje plan nabavki.¹⁰⁶ Ova je odluka uglavnom rezervirana za postupke koji se u trenutku kreiranja plana nabavki nisu mogli planirati, kao što su, naprimjer, nabavke koje proistječu iz svakodnevnog rada ugovornog organa.

Planovi nabavki u BiH, kako je to definirano podzakonskim aktom, trebaju sadržati sljedeće informacije: predmet javne nabavke, procijenjenu vrijednost

¹⁰³ "Zakon o javnim nabavkama BiH", član 17, stav 2.

¹⁰⁴ Ibid, član 17, stav 1.

¹⁰⁵ Ibid., član 21, tačka d.

¹⁰⁶ "Zakon o javnim nabavkama BiH", član 17.

i vrstu postupka, okvirni datum pokretanja i zaključenja postupka te izvor finansiranja.¹⁰⁷ Na osnovu ovih informacija ponuđači mogu planirati svoje buduće aktivnosti, a javnost steći uvid u način na koji ugovorni organ raspoređuje javna sredstava u okviru javnih nabavki.

Obaveza donošenja planova nabavki predstavlja značajan iskorak imajući u vidu da je planiranje javnih nabavki u dosadašnjoj praksi uglavnom ocijenjeno kao neadekvatno i netransparentno.¹⁰⁸ Naime, javni organi u BiH, do usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama u BiH, nisu imali zakonsku obavezu da donose godišnje planove javnih nabavki. Unatoč tome, revizorske su službe u svojim izvještajima preporučivale javnim institucijama da provode redovne analize realiziranih ugovora o javnim nabavkama i na osnovu njih prave planove koji će omogućiti pravovremeno i efikasno provođenje postupaka javnih nabavki.¹⁰⁹ Kreiranje planova nabavki još od 1988. godine nalažu i direktive EU, a kao rezultat toga, brojne zemlje u EU kao i u regiji primijenile su ovaj standard u svoje zakonodavstvo. Izmjenom Zakona o javnim nabavkama BiH iz 2014, javni organi u BiH sada imaju obavezu objavljivanja informacija koje se odnose na fazu planiranja.

Ipak, objava planova javnih nabavki u BiH ne korespondira u potpunosti sa dobrim praksama u drugim zemljama i potrebama sistema javnih nabavki u BiH. Planovi nabavke objavljuju se na internetskim stranicama ugovornih organa, a zakonom nije predviđeno rješenje za objavu planova javnih nabavki za one ugovorne organe koji nemaju svoju web-stranicu. Pored toga, planovi nabavki ne objavljuju se na portalu javnih nabavki, koji služi kao centralno mjesto za informiranje o javnim nabavkama. Ovim je potencijalnim ponuđačima značajno otežano pretraživanje svih planova nabavki koji se objavljuju na web-stranicama preko 2.000 ugovornih organa. Usporedbe radi, prema hrvatskom Zakonu o javnoj nabavi, ugovorni organi obavezni su objaviti plan nabavki na svojoj web-stranici, a link na objavu plana nabavki dostaviti Upravi za sustav javne nabave, koja potom objedinjuje sve dostavljene linkove i objavljuje ih na svojoj stranici.¹¹⁰ Ugovorni organi koji nemaju svoju web-stranicu također su dužni dostaviti plan nabavki, kao i sve izmjene plana Upravi, koja osigurava da ti planovi budu javno dostupni na svojoj web-stranici.¹¹¹ Na taj način, i ugovorni organi koji nemaju vlastitu stranicu

¹⁰⁷ Agencija za javne nabavke, Primjer plana nabavki http://www.javnenabavke.ba/legislativa/upripremi/Primjer_plan_nabavki_bs.pdf (stranica posjećena 23. 7. 2015).

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, str. 79.

¹¹⁰ "Zakon o javnoj nabavi", član 20, stav 7.

¹¹¹ Vidjeti web stranicu Uprave za sustav javne nabave, Portal javnih nabava, <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3939> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

nisu pošteđeni obaveze transparentnog planiranja i provođenja postupaka javne nabavke.

Planovi nabavki koji se objavljuju na web-stranici, prema ZJNBiH, ne moraju obuhvatati nabavke manje vrijednosti, koje se provode konkurentskim zahtjevima i direktnim sporazumima.¹¹² Postupci koji se provode konkurentskim zahtjevom obuhvataju nabavke roba i usluga u vrijednosti do 50.000 KM vrijednosti i nabavke radova ispod 80.000 KM vrijednosti, dok se direktni sporazumi sklapaju za ugovore u vrijednosti do 6.000 KM. Njihovo neobjavlivanje predstavlja značajan propust s aspekta transparentnosti imajući u vidu da se veliki broj ugovora o javnim nabavkama u BiH sklapa upravo na osnovu konkurentnog zahtjeva i direktnog sporazuma. Prema podacima Agencije za javne nabavke u BiH za 2013. godinu¹¹³, broj ugovora na osnovu direktnog sporazuma veći je od svih ostalih ugovora sklopljenih na osnovu otvorenog, ograničenog i pregovaračkog postupka, čak i od njihovog zbira. Također, u ukupnom broju ugovora o javnoj nabavci, visok je udio onih sklopljenih na osnovu konkurentskog zahtjeva, što pokazuje naredna tabela.

Tabela 1.5. Prikaz broja ugovora o javnim nabavkama po kvartalima tokom 2013. godine.

Vrste postupaka	I kvartal (1. 1. – 31. 3)	II kvartal (1. 4. – 30. 6)	III kvartal (1. 7. – 30. 9)	IV kvartal (1. 10. – 31. 12)	Ukupan broj po vrsti postupaka
Otvoreni postupak	1.087	853	922	994	3.856
Ograničeni postupak	14	3	9	30	56
Pregovarački postupak sa objavom	11	15	10	9	45
Pregovarački postupak bez objave	1.475	901	848	889	4.113
Konkurentski zahtjev	3.943	3.342	3.146	3.782	14.213
Direktni sporazum	16.669	16.014	14.318	19.774	66.775
Ukupan broj postupaka	23.199	21.128	19.253	25.478	

Izvor: 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. 8.

¹¹² "Zakon o javnim nabavkama BiH", član 87.

¹¹³ Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini (Banja Luka: Agencija za javne nabavke BiH, 2013), str. 8.

Analizirajući relevantne zakonske odredbe¹¹⁴, može se zaključiti da ugovorni organi u planove nabavki moraju uvrstiti i postupke koji će se provesti konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom¹¹⁵ (jer u protivnom nije moguće provesti postupak javne nabavke ako on nije predviđen u planu)¹¹⁶, no nisu obavezni cjelovit plan nabavki objaviti na svojoj web-stranici. Ugovornim je organima tako ostavljena mogućnost da iz plana nabavki uklone nabavke putem konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, te da takav reducirani plan nabavki objave na svojoj web-stranici. Drugim riječima, ugovorni organi imaju informaciju koje će nabavke male vrijednosti provoditi, ali tu informaciju nisu dužni objaviti. To znači da uvrštavanja konkurentskih zahtjeva i direktnih sporazuma u objavljeni plan nabavki ne zahtijeva dodatna administrativna opterećenja u smislu kreiranja novih informacija, već je samo potrebno informacije koje ugovorni organ već posjeduje učiniti javno dostupnim. Važno je napomenuti da određeni ugovorni organi već objavljuju integralne planove nabavki, koji sadrže i konkurentske zahtjeve i direktne sporazume.¹¹⁷

Osim toga, novčana vrijednost i priroda tzv. malih nabavki predstavljaju dodatni razlog za uvrštavanje ove vrste postupaka u inicijalni ili izmijenjeni plan nabavki. Kao što je već ranije navedeno, nabavke koje se provode konkurentskim zahtjevom obuhvataju nabavke roba i usluga u vrijednosti do 50.000 KM vrijednosti i nabavke radova ispod 80.000 KM vrijednosti, što predstavlja prilično visok novčani cenzus. S druge strane, postupci manje vrijednosti nemaju karakter hitnih nabavki, koje se provode u okolnostima koje ugovorni organ nije mogao predvidjeti niti planirati, zbog čega ne postoji razlog za izostavljanje ove vrste postupaka iz planova nabavki. Za razliku od bosanskohercegovačkog zakonskog rješenja, zakoni o javnim nabavkama, npr. u Srbiji i Hrvatskoj¹¹⁸, ne sadrže ovu vrstu ograničenja te se planovi nabavki, zajedno sa svim postupcima, objavljuju integralno.

¹¹⁴ “Zakon o javnim nabavkama”, član 17.

¹¹⁵ Pravilnik o postupku direktnog sporazuma također propisuje da se direktni sporazum može sklopiti samo ako je takva nabavka predviđena planom nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju direktnog sporazuma. Agencija za javne nabavke BiH, “Pravilnik o postupku direktnog sporazuma”, *Službeni glasnik BiH* 53/6, član 2.

¹¹⁶ Ukoliko ugovorni organ provodi nabavku koja prvobitno nije bila uvrštena u plan nabavki, u tom je slučaju dužan donijeti posebnu odluku o pokretanju postupka javne nabavke, čime ta nabavka postaje dijelom plana nabavki. Dakle, posebnom se odlukom mijenja plan nabavki, a tek nakon izmjene plana nabavki pokreće se postupak javne nabavke.

¹¹⁷ Primjer takvih organa su: Autoceste Federacije BiH, Klinički centar Univerziteta u Sarajevu, općina Travnik, Stari Grad Sarajevo, Bosanska Krupa, Vlada Distrikta Brčko. Ova lista nije iscrpna, već služi kao primjer prakse koju provode određeni ugovorni organi, a koju mogu primjenjivati i drugi organi. Potrebna su daljnja istraživanja u ovom sektoru kako bi se utvrdilo da li oni ispunjavaju svoju obavezu objave planova i koju formu plana objavljuju.

¹¹⁸ “Zakon o javnoj nabavi”, član 20; “Zakon o javnim nabavkama Srbije”, član 5.

5.2. Obavještenja o javnoj nabavci

Novi zakon predviđa da se sva obavještenja o nabavci, dodjeli ugovora, poništenju postupaka, dobrovoljno *ex-ante* obavještenje o transparentnosti i prethodno informacijsko obavještenje i sažetak obavještenja na engleskom jeziku objavljuju na Portalu javnih nabavki,¹¹⁹ kojim upravlja Agencija za javne nabavke BiH.¹²⁰ Obavještenja o nabavci, poništenju postupaka i dodjeli ugovora, prema ranijem zakonu, objavljivala su se u *Službenom glasniku BiH*, u kojem se, prema novom zakonu, sada objavljuju sažeci obavještenja objavljenih na portalu javnih nabavki. Budući da obavezna objava u *Službenom glasniku BiH* podrazumijeva kratku informaciju o postupku javne nabavke, značajno su smanjeni troškovi objave, koji su ranije predstavljali znatno finansijsko opterećenje za ugovorne organe.¹²¹

Sistem za *online* objavu javnih poziva za javnu nabavku uspostavljen je 2011. godine, kada je ugovornim organima omogućeno objavljivanje obavještenja o postupcima javnih nabavki na internetu.¹²² Ovaj je sistem inoviran u portal javnih nabavki, koji je stavljen u funkciju 27. 11. 2014. godine, paralelno sa početkom primjene novog ZJNBiH.¹²³ U narednim fazama razvoja portala, predviđeno je razvijanje dva nova modula: e-tendering i e-aukcija.¹²⁴ Portal javnih nabavki značajno je unaprijedio sistem javnih nabavki, omogućivši svim potencijalnim ponuđačima da se na jednom mjestu informiraju o svim prilikama za učešće u postupcima javnih nabavki. Uspostavljanje portala u BiH u skladu je sa općim trendom pokretanja centralnih elektronskih sistema za javne nabavke, koji su uspostavljeni u skoro svim zemljama Evrope, uključujući i zemlje regije, a koji se koriste za objavljivanje javnih poziva o javnoj nabavci. Javni pozivi za javne nabavke u BiH objavljuju se za otvoreni i ograničeni postupak, zatim za pregovarački s objavom obavještenja, za konkurs za izradu idejnog rješenja, takmičarski dijalog i konkurentski zahtjev.¹²⁵

Novinu u ZJNBiH iz 2014. godine predstavlja i unaprijeđena transparentnost konkurentskih zahtjeva. Naime, ugovorni organi sada su dužni objaviti konkurentski zahtjev na portalu javnih nabavki, formirati komisiju za nabavke i

¹¹⁹ Vidjeti Agencija za javne nabavke BiH, Portal javnih nabavki/nabava Bosne i Hercegovine, <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

¹²⁰ "Zakon o javnim nabavkama", član 36.

¹²¹ SIGMA, *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment* (Pariz: SIGMA, 2012), str. 4.

¹²² Agencija za javne nabavke BiH, Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini, str. 41.

¹²³ Vidjeti Portal javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

¹²⁴ Agencija za javne nabavke BiH, "Pušten u rad novi informacioni sistem e-Nabavke", 26. 11. 2015, <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=03vij&vij=71&jezik=bs> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

¹²⁵ "Zakon o javnim nabavkama", član 35.

osigurati javno otvaranje ponuda pristiglih putem konkurentskog zahtjeva.¹²⁶ Ovim su stvorene pretpostavke za unapređenje konkurencije i u postupcima manje vrijednosti s obzirom na to da se ugovorni organ ne mora ograničavati na slanje konkurentskih zahtjeva na najmanje tri adrese, već zahvaljujući javno dostupnim obavještenjima može dobiti veći broj ponuda. Objavljivanje konkurentskih poziva tako doprinosi lakšem identificiranju nedopuštenog dijeljenja predmeta nabavke na manje dijelove, koje ima za cilj izbjegavanje primjene otvorenog postupka, što je u ranijoj praksi evidentirano kao značajan problem. Naime, prema istraživanju koje je Analitika provela sredinom 2014. godine na uzorku od 511 predstavnika privatnih kompanija koji su imali iskustva u postupcima javne nabavke, njih 65,6 posto navelo je da smatra kako je dijeljenje predmeta nabavke na više dijelova s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka vrlo raširena ili donekle raširena pojava u postupcima javnih nabavki u BiH.¹²⁷

Osim obavještenja o nabavci, ugovorni organi, prema novom ZJNBiH, imaju mogućnost objaviti *prethodno informacijsko obavještenje* o nabavci roba, usluga i radova, u kojem su navedene procijenjena vrijednost i bitna obilježja ugovora koje ugovorni organ namjerava dodijeliti u narednih 12 mjeseci.¹²⁸ Dok se u *periodičnom indikativnom obavještenju* (planu nabavki) navode okvirni podaci o svim planiranim nabavkama, objavljivanje prethodnog informacijskog obavještenja rezervirano je za slučajeve kada ugovorni organ želi skratiti rokove provođenja postupka.¹²⁹

U cilju osiguranja balansa između transparentnosti i efikasnosti, javni se pozivi ne objavljuju za direktni sporazum, odnosno za nabavke ispod 6.000 KM. Javni se pozivi također ne objavljuju prilikom provođenja *pregovaračkog postupka bez objave obavještenja*, koji se koristi u izuzetnim uslovima, koje je zakon definirao. Umjesto toga, javni su organi, prema novom ZJNBiH, dužni na svojoj internetskoj stranici objaviti informacije o *pregovaračkom postupku bez objave obavještenja* o nabavci, koji namjeravaju provoditi na način da će tendersku dokumentaciju učiniti dostupnom za sve zainteresirane ponuđače.¹³⁰ Također, novi ZJNBiH je propisao mogućnost ugovornog organa da nakon izbora ponude objavi dobrovoljno *ex ante* obavještenje o transparentnosti, u kojem obrazlaže ispunjenje uslova koji opravdavaju primjenu ovog postupka te objavljuje svoju namjeru o zaključenju ugovora sa najuspješnijim ponuđačem.¹³¹ Ovo zakonsko

¹²⁶ Ibid., član 88, stavovi 1 i 4.

¹²⁷ Istraživanje je provedeno dok je na snazi bio Zakon o javnim nabavkama BiH iz 2004. godine. Nermina Voloder, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015), str. 28.

¹²⁸ “Zakon o javnim nabavkama BiH”, član 27.

¹²⁹ “Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama”.

¹³⁰ “Zakon o javnim nabavkama”, član 28, stav 2.

¹³¹ Ibid., član 28.

rješenje usklađeno je sa odredbama direktiva EU koje nalažu ugovornim organima da prilikom pregovaračkog postupka bez objave “obrazlože nepostojanje razumnih alternativnih ili zamjenskih rješenja”,¹³² odnosno da pojasne valjanost razloga koji opravdavaju primjenu tog postupka.

Novim zakonom detaljnije su propisani generalni i posebni uslovi za primjenu *pregovaračkog postupka bez objave obavještenja*. Kao što to propisuju važeće direktive Evropske unije,¹³³ Zakon o javnim nabavkama nalaže da se pregovarački postupak može primijeniti samo u vanrednim okolnostima, koje su jasno definirane, kao, naprimjer, kada tokom primjene otvorenog postupka ne pristigne nijedna ponuda ili nijedna prihvatljiva ponuda, kada se zbog objektivnih ograničenja ugovor može dodijeliti samo jednom ponuđaču ili u slučajevima krajnje hitnosti i usljed događaja koje ugovorni organ nije mogao predvidjeti.¹³⁴ Na ovaj način, odluka o izboru pregovaračkog postupka mora biti zasnovana na jasnim pravilima, što je neophodno za ostvarivanje principa transparentnosti u javnim nabavkama. Istovremeno, propisivanje uslova za provođenje pregovaračkog postupka značajno ograničava moguće zloupotrebe ove vrste postupka.

Također, Agencija za javne nabavke BiH, kroz monitoring obavještenja o dodjeli ugovora, može tražiti detaljan izvještaj o provedenom *pregovaračkom postupku bez objave obavještenja* ukoliko informacije iz obavještenja ukazuju na to da nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu te vrste postupka javne nabavke. U slučaju utvrđenih nepravilnosti, Agencija ima mogućnost podnošenja prekršajne prijave.¹³⁵ Konačno, novina koju donosi ZJNBiH iz 2014. godine jeste obaveza ugovornih organa da tokom provođenja pregovaračkog postupka vode zapisnik pregovora sa svakim ponuđačem. Vođenje pismene evidencije prilikom donošenja važnih odluka jedan je od preduslova za osiguranje tačnih i pouzdanih informacija o javnim nabavkama. Istovremeno, na taj se način omogućava provjera poštivanja procedura i ispravnosti provedenog postupka.

Novе odredbe za provođenje *pregovaračkog postupka bez objave obavještenja* predstavljaju značajan pomak u pravcu osiguranja veće transparentnosti u javnim nabavkama, posebno ako imamo u vidu da je česta primjena pregovaračkih postupaka bez objave označena kao jedan od ključnih problema javnih nabavki

¹³² “Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ”, stav 50.

¹³³ “Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe te ugovora o javnim uslugama”, član 31; “Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga”; “Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 11. 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavci”, član 40.

¹³⁴ “Zakon o javnim nabavkama”, član 20.

¹³⁵ Ibid., član 116, stav 2, tačka d.

u BiH.¹³⁶ Prema istraživanju Analitike, 81,6 posto od ukupno 511 anketiranih privrednika smatra da je zloupotreba pregovaračkih postupaka vrlo ili donekle raširena pojava u javnim nabavkama u BiH.¹³⁷ Također, značajan broj ispitanih (71 posto) je odgovorio da smatra kako su u javnim nabavkama u BiH raširene zloupotrebe vanrednih okolnosti kako bi se opravdalo korištenje hitnih ili postupaka koji ne dopuštaju konkurenciju.

Vrijednost ugovora sklopljenih na osnovu pregovaračkog postupka od ukupne vrijednosti svih ugovora, prema podacima iz 2012. godine, iznosila je 49 posto od svih postupaka.¹³⁸ Agencija za javne nabavke je povećanje udjela pregovaračkog postupka bez objave obavještenja tumačila kao posljedicu nabavki između povezanih preduzeća, kao što su, naprimjer, elektroprivrede, koje nabavljaju uglj od rudnika, a nalaze se u okviru iste poslovne grupacije. Djelimično, do povećanja vrijednosti pregovaračkog postupka u ukupnoj evidenciji o provedenim postupcima došlo je u trenutku kada su organi koji su provodili *in house* nabavke počeli dostavljati izvještaje o provedenim postupcima, jer su ranije smatrali da takve nabavke predstavljaju izuzetak od primjene ZJNBiH.¹³⁹ Osim toga, važno je naglasiti da se svi postupci koji provode prirodni i zakonski monopoli u WisPPA sistem unose kao *pregovarački postupak bez objave*. Prema standardima EU u ovoj oblasti,¹⁴⁰ tokom provođenja *in house* nabavke nije obavezno primjenjivati odredbe zakona o javnim nabavkama. U skladu s tim, novi ZJNBiH izuzeo je *in house* nabavke od primjene zakona,¹⁴¹ što bi u konačnici trebalo dovesti do smanjenja vrijednosti pregovaračkih postupaka u ukupnim nabavkama.

5.3. Tenderska dokumentacija

Prema ZJNBiH, ugovorni su organi dužni omogućiti preuzimanje tenderske dokumentacije na jedan od sljedećih načina: lično preuzimanje, na pismeni zahtjev, uz dostavu poziva i objavom na portalu javnih nabavki.¹⁴² Zakon također

¹³⁶ Pogledati izvještaje: Fond otvoreno društvo, *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: Analiza stanja u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013); Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*.

¹³⁷ Voloder, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*, str. 26.

¹³⁸ Agencija za javne nabavke BiH, *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2012. godini*, str. 6.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Sua Arrowsmith, ur., *EU Public Procurement Law: An Introduction* (Nottingham: University of Nottingham, 2010), str. 86.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² "Zakon o javnim nabavkama BiH", član 55, stav 1.

ostavlja mogućnost da ugovorni organi određuju novčanu naknadu za dostavu tenderske dokumentacije, koja mora biti jednaka za sve ponuđače. Dalje se propisuje da novčana naknada može obuhvatati samo “stvarne troškove za papir, ispis, umnožavanje, za nosač podataka, kao i naknadu mogućih poštanskih troškova”.¹⁴³

U ranijoj praksi, ugovorni organi često su kršili ZJNBiH tako što su određivali previsoku cijenu tenderske dokumentacije.¹⁴⁴ Tako je, naprimjer, cijena tenderske dokumentacije u jednom od postupaka, prema izvještaju Agencije za javne nabavke, iznosila enormnih 5.000 KM. Istraživanje provedeno 2014. godine među predstavnicima privatnih kompanija koji su imali iskustva u oblasti javnih nabavki također je pokazalo da 25 posto ispitanika smatra da su naknade za tendersku dokumentaciju neprimjereno visoke, 33,3 posto njih je navelo da su naknade više nego što bi trebale biti, dok 36,8 posto ispitanika smatra da su naknade fer i da odražavaju troškove umnožavanja.¹⁴⁵ Visoka cijena tenderske dokumentacije može se negativno odraziti na konkurenciju i jednak tretman ponuđača, na način da otežaju učešće malim kompanijama koje ne mogu platiti cijenu tenderske dokumentacije. S druge strane, praksa prema kojoj ugovorni organ putem naplate tenderske dokumentacije nastoji pokriti trošak pripreme i provođenja postupka ili zaraditi novac na ponuđačima predstavlja direktno kršenje propisa o javnim nabavkama.¹⁴⁶

Novi Zakon o javnim nabavkama u BiH, slično kao i stari zakon iz 2004. godine, nije propisao da tenderska dokumentacija primarno mora biti dostupna putem portala javnih nabavki. No, podzakonskim aktom koji je u junu 2014. godine usvojila Agencija za javne nabavke definirano je da će od 1. 7. biti omogućena objava tenderske dokumentacije, kao i pojašnjenje tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki.¹⁴⁷ Ovim aktom predviđeno je da su ugovorni organi dužni tokom 2016. godine objavljivati tendersku dokumentaciju na portalu javnih nabavki za najmanje 30 posto postupaka koji se oglašavaju na tom 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.¹⁴⁸ Ovim je značajno unaprijeđena transparentnost u postupcima javnih nabavki, posebno imajući u vidu da

¹⁴³ Ibid., član 55, stav 4.

¹⁴⁴ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini; Fond otvoreno društvo, *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama*.

¹⁴⁵ Voloder, *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*.

¹⁴⁶ Agencija za javne nabavke BiH, Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2014).

¹⁴⁷ 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), član 1.

¹⁴⁸ Ibid., član 9.

tenderska dokumentacija sadrži ključne i sveobuhvatne informacije potrebne potencijalnim ponuđačima za pripremu ponude, te je od velike važnosti da su ove informacije lako dostupne svim ponuđačima. Objava tenderske dokumentacije praksa je koju su uspostavile i druge zemlje, kao što su Hrvatska, Slovačka ili Velika Britanija.

5.4. Informacije o dodjeli ugovora

Nakon provedenog postupka javne nabavke, ugovorni su organi, prema ZJN-u, dužni objaviti obavještenje o tome koja je ponuda ocijenjena i izabrana kao najpovoljnija, te koji su uslovi i zahtjevi sklopljenog ugovora. Obavještenja o dodjeli ugovora na portalu javnih nabavki objavljuju se za otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak, sa ili bez objave obavještenja, konkurs za izradu idejnog rješenja ili takmičarski dijalog.¹⁴⁹ S druge strane, ugovorni organi nemaju obavezu da objavljuju rezultate nakon provedenog konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma.

Evidentno je da razlog za izostavljanje ove vrste obaveze jeste stvaranje balansa između transparentnosti, odnosno obaveze javnih organa da sve važne informacije učini javno dostupnim, i principa efikasnosti, koji omogućava da informacije o postupcima javne nabavke manje vrijednosti budu izuzete od objave. Međutim, u prilog objavljivanju i informacija o postupcima javne nabavke manje vrijednosti može se navesti činjenica da su ugovorni organi, prema ZJNBiH,¹⁵⁰ dužni dostavljati izvještaj Agenciji za javne nabavke o svim provedenim postupcima, uključujući postupke za ugovore male vrijednosti. Prema tome, objavljivanje informacija o dodijeljenim ugovorima u skopu malih nabavki ne bi predstavljalo dodatno opterećenje za administraciju, jer bi objavljivali informacije koje su svakako dužni pripremiti. Pored toga, činjenica da su vrijednosni pragovi za ugovore male vrijednosti u BiH relativno visoki – za robe i usluge do 50.000 KM, za radove do 80.000 KM, te da se na godišnjem nivou provodi veliki broj ovih postupaka, ukazuje na potrebu da ugovorni organi osiguraju isti stepen transparentnosti kao i kod ugovora većih vrijednosti. Konačno, ugovori o javnim nabavkama koje institucije sklapaju sa privatnim kompanijama predstavljaju informacije od interesa za širu javnost, bez obzira na vrijednost tih ugovora.

Važeći ZJNBiH također je propisao kriterije na osnovu kojih se mogu ocjenjivati ponude. U skladu sa direktivama EU i slično kao u prethodnom zakonu, propisano je da se izbor najpovoljnijeg ponuđača obavlja na osnovu jednog od dva kriterija: najniže cijene ili ekonomski najpovoljnije ponude, gdje cijena predstavlja samo jedan od kriterija, a također se uzimaju u obzir i drugi kriteriji kao što su kvalitet predmeta nabavke, cijena, tehnička sposobnost predmeta nabavke, funkcionalne

¹⁴⁹ “Zakon o javnim nabavkama”, član 74, stav 1.

¹⁵⁰ Ibid., član 75, stav 1.

i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, postprodajni servis i tehnička pomoć, rok isporuke ili rok za izvršenje i sl.¹⁵¹ Zakon obavezuje da se prilikom primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, u zavisnosti od predmeta nabavke, definira i detaljno razradi metodologija na osnovu koje će se ocjenjivati ponude u odnosu na odabrane potkriterije.¹⁵²

Definiranje potkriterija za ocjenjivanje ekonomski najpovoljnijih ponuda ima veliki značaj za osiguranje transparentnosti, budući da ima za cilj uspostavljanje jasnih pravila i procedura o dodjeli ugovora koje će se dosljedno i bez diskriminacije primjenjivati tokom postupka. Način ocjenjivanja prema postavljenim kriterijima mora biti unaprijed objavljen kako bi potencijalni ponuđači mogli u skladu s tim pripremiti ponude, te se kriteriji ne smiju mijenjati tokom postupka.

U tom kontekstu, uspostavljanje kriterija za ocjenu ponuda predstavlja veliki izazov za ugovorne organe budući da nedostatak jasne i precizne metodologije može dovesti do nepravilnosti u procesu dodjele ugovora. Prema izvještajima organizacije Transparency International BiH, prilikom dodjele ugovora čest problem jeste nepostojanje detaljnijih propisa ili praktičnih uputstava koji bi ugovornim organima pomogli razviti metodologiju ocjenjivanja, odnosno određivanja kriterija za evaluaciju najpovoljnije ponude, što za posljedicu ima manjak transparentnosti.¹⁵³ Kao rezultat toga, u praksi se dešavaju brojne nepravilnosti, kao što su: uspostavljanje kriterija koji nisu proporcionalni vrsti i veličini nabavke, ocjenjivanje ponuđača na osnovu njihove kvalifikacije, a ne na osnovu ponude, te bodovanje ponuda na osnovu subjektive procjene.¹⁵⁴

U drugim zemljama ovi se propusti nastoje izbjeći, između ostalog, kreiranjem priručnika za primjenu kriterija za ocjenu ponuda. Nadležne institucije zemalja u regiji, naprimjer u Hrvatskoj i Crnoj Gori, također su razvile relevantne dokumente koji služe kao uputstvo ugovornim organima kako primjenjivati kriterije za ocjenu ponuda, posebno kriterij ekonomski najpovoljnije ponude.¹⁵⁵ Na ovaj način, promovira se uspostavljanje jasnih pravila za donošenje važnih odluka, što predstavlja važan preduslov za ispunjenje principa transparentnosti.

¹⁵¹ Ibid., član 64.

¹⁵² Ibid., član 64, stav 2.

¹⁵³ Transparency International BiH, *National Integrity System Assessment Bosnia and Herzegovina 2013* (Sarajevo: Transparency International BiH, 2013), str. 105; Rokvić, *Analiza stanja u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini s preporukama za dalje akcije*, str. 9.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ 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 podkriterijuma u odgovorajući broj bodova, načinu ocjene u upoređivanju ponuda", *Službeni list Crne Gore* 42/11.

5.5. Informacije o žalbenom postupku

Netransparentnost u domenu žalbenog postupka često je bila predmet kritike javnosti. Ured za razmatranje žalbi, unatoč činjenici da posjeduje web-stranicu¹⁵⁶ i sve preduslove za ostvarivanje principa javnosti rada, sve do 2015. uglavnom nije objavljivao rješenja po žalbama nezadovoljnih ponuđača. Izuzetak je bio period od decembra 2010. do aprila 2011. godine, kada je URŽ objavljivao odluke na web-stranici, ali je ta praksa prekinuta uz obrazloženje URŽ-a da za obavljanje odluka nedostaje finansijskih sredstava.¹⁵⁷ No, neobjavljivanje odluka o žalbama budilo je sumnje ponuđača da se pravila ne primjenjuju konzistentno. Zahvaljujući novom zakonskom okviru koji je propisao obaveznu objavu rješenja te razvoju elektronskog sistema javnih nabavki u BiH, odluke Ureda za razmatranje žalbi i Suda BiH koje se donose po žalbama ponuđača od početka 2015. godine javno su dostupne na portalu javnih nabavki.

Međutim, ZJNBiH nije u potpunosti osigurao javnost rada Ureda za razmatranje žalbi budući da predviđa obavezu obavještanja izabranog ponuđača da je uložena žalba, ali ne i obavezu da i ostale stranke u postupku – privredni subjekti koji imaju pravni interes u konkretnom postupku javne nabavke – budu obaviještene o pokretanju žalbe radi učešća u postupku.¹⁵⁸

5.6. Informacije o realizaciji ugovora

Izvješćavanje o realizaciji ugovora u javnim nabavkama u BiH označava značajan pomak, posebno ako imamo u vidu da je ranije transparentnost realizacije ugovora ocijenjena kao problematična.¹⁵⁹ Prethodni Zakon o javnim nabavkama nije regulirao pitanje dostupnosti informacija o realizaciji ugovora o javnoj nabavci, pa, u skladu s tim, javnost nije imala informacije o tome na koji su način ugovori zaista provedeni u praksi. Kao rezultat nedostatka kontrole u ovoj fazi, revizorske službe ukazivale su na prakse sklapanja aneksa na postojeće ugovore,

¹⁵⁶ Agencija za javne nabavke BiH i Ured za razmatranje žalbi imaju zajedničku web-stranicu, www.javnenabavke.ba (stranica posjećena 23. 7. 2015).

¹⁵⁷ Transparency International BiH, *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*.

¹⁵⁸ Više o pitanjima transparentnosti žalbenog postupka vidjeti u: Stanka Pejaković, *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015).

¹⁵⁹ Ured za reviziju institucija BiH, *Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu* (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2012), str. 50; Ured za reviziju institucija BiH, *Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu*, str. 79; Ured za reviziju institucija BiH, *Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu* (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014), str. 94.

koji u nekim slučajevima donose značajne dodatne troškove za javni organ.¹⁶⁰ S obzirom na učestale slučajeve dodatnih i neplaniranih radova, uzroke ove pojave revizori su vidjeli u lošem planiranju procesa javnih nabavki ili stvaranju uslova koji idu u prilog privilegiranom ponuđaču.¹⁶¹ Prema standardima Evropske unije koji se baziraju na direktivama i presudama Evropskog suda pravde, suštinsko mijenjanje ugovora u suprotnosti je sa principom transparentnosti, jer ukazuje na to da ugovorni organi, prilikom objave poziva, nisu bili transparentni o tome koju vrstu usluga, roba i radova nabavlja, u kojim količinama i pod kojim uslovima.¹⁶² Ovo se pravilo ne odnosi na dodatne radove, koji su, zbog opravdanih i objektivnih razloga, neophodni kako bi se izvršile obaveze iz glavnog ugovora.

Usvajanjem novog ZJNBiH, značajno je unaprijeđena transparentnost javnih nabavki u fazi realizacije ugovora. Propisano je da sve izmjene ugovora trebaju biti zabilježene i dostupne široj javnosti. Ugovorni organi sada imaju obavezu da na svojim web-stranicama objavljuju osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije ugovora.¹⁶³ Ova obaveza preciznije je definirana podzakonskim aktom, prema kojem je ugovorni organ dužan osigurati praćenje realizacije ugovora ili okvirnog sporazuma, i to tako što će u standardiziranom obrascu navesti podatke o sklopljenom ugovoru (vrsta postupka, izabrani ponuđač, osnovni elementi ugovora, datum zaključenja ugovora), kao i opis izmjene, datum realizacije ugovora i ukupnu utrošenu vrijednost.¹⁶⁴ Putem ovog tabelarnog prikaza, ugovorni organi informiraju javnost o tome na koji su način ugovori realizirani i pružaju ključne informacije o njihovom provođenju – u kojem je roku ugovor proveden, koje su bile izmjene ugovora te koliko je novca isplaćeno za njegovu realizaciju.

Međutim, novi ZJN ne propisuje na koji će način ovi obrasci biti dostupni javnosti ukoliko ugovorni organ nema svoju web-stranicu. Planovi nabavki ugovornih organa koji nemaju mogućnost objave na vlastitoj web-stranici po pravilu su dostupni na zahtjev, koji se podnosi na osnovu zakona o slobodi pristupa informacija na državnom i entitetskom nivou. No, ovaj način postizanja transparentnosti u javnim nabavkama vrlo je restriktivan budući da su informacije dobijene ovim putem dostupne samo pojedincima koji su uputili zahtjev. Imajući u vidu ova ograničenja, u nekim je zemljama uvedena praksa da se informacijama o realizaciji ugovora također može pristupiti i na centralnom portalu javnih nabavki. Tako je, naprimjer, Zakon o javnim nabavama Hrvatske ugovornim organima koji nemaju mogućnost objave na internetskim stranicama

¹⁶⁰ Buijze, *The Principle of Transparency in EU Law*, str. 166.

¹⁶¹ Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2012. godinu.

¹⁶² Buijze, *The Principle of Transparency in EU Law*, str. 166.

¹⁶³ "Zakon o javnim nabavkama", *Službeni glasnik BiH* 39/14, član 75.

¹⁶⁴ Agencija za javne nabavke BiH, Obrazac praćenja realizacije ugovora/okvirnog sporazuma (Sarajevo: Agencija za javne nabavke, 2014).

propisao da dostavljaju obrasce o realizaciji ugovora Upravi za javne nabave, koja ih potom objavljuje na portalu javnih nabavki.¹⁶⁵ Pored toga, ostali ugovorni organi informacije o realizaciji ugovora objavljuju na svojoj zvaničnoj web-stranici, no i oni su također dužni link proslijediti Upravi za javne nabave za objavu na portalu javnih nabavki.¹⁶⁶ Na ovaj način, sve ključne informacije koje se tiču realizacije ugovora svih ugovornih organa dostupne su na jednom mjestu. Za razliku od prakse u Hrvatskoj, ugovorni organi u BiH nemaju obavezu dostavljanja evidencija o realiziranim ugovorima Agenciji za javne nabavke, niti je predviđena objava ovih informacija na portalu javnih nabavki.

Također, trenutno ne postoji zakonski osnov kojim se ugovorni organi obavezuju da objavljuju cjelovite ugovore koje su sklopili sa ponuđačima, što je dobra praksa u drugim zemljama kao što su Portugal¹⁶⁷ ili Slovačka¹⁶⁸. Ugovori o javnim nabavkama predstavljaju informacije od interesa za javnost¹⁶⁹, te bi se njihovom objavom povećao stepen kontrole i odgovornosti prilikom trošenja javnih sredstava i isporučivanja javnih usluga građanima.

¹⁶⁵ “Zakon o javnoj nabavi”, član 21, stav 6; Uprava za javne nabave Hrvatske, Portal javne nabave, <http://www.javnabavna.hr/default.aspx?id=3940> (stranica posjećena 23. 7. 2015).

¹⁶⁶ Uprava za javne nabave Hrvatske, Poveznice na registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelja za 2012./2013./2014./2015 (Uprava za javne nabave Hrvatske, 2015).

¹⁶⁷ Pais i Ministro, *Public procurement in Portugal 2011*.

¹⁶⁸ Sípos, Spác i Kollárik, *Not in Force until Published Online*.

¹⁶⁹ Objava ugovora trebala bi uzeti u obzir zaštitu povjerljivih informacija, kao što su poslovne tajne ili tehnička rješenja, kako bi se zaštitili interesi privatnih kompanija.

6.

Zaključak

Ovaj izvještaj imao je za cilj analizirati u kojoj mjeri sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini osigurava transparentnost u cjelokupnom procesu javnih nabavki, od faze planiranja do realizacije ugovora. Imajući u vidu da regulacija javnih nabavki ima značajnu ulogu u procesu pridruživanja BiH članstvu u Evropskoj uniji, procjena je urađena uzimajući u obzir međunarodne standarde, prije svega direktive Evropske unije i praksu Evropskog suda pravde, koji služe kao primjeri dobre prakse u zemljama EU i regije. Zbog činjenice da se novi zakonski okvir tek počeo primjenjivati, u ovoj fazi nije bilo moguće detaljno analizirati praksu u oblasti javnih nabavki te je fokus prije svega bio na analizi rješenja ponuđenih u novom ZJN-u iz 2014.

Princip transparentnosti ima važnu ulogu u javnim nabavkama i podrazumijeva jačanje odgovornosti u radu javnih organa, ograničavanje korupcije i drugih vrsta zloupotreba, stvaranje uslova za fer i jednaku konkurenciju, te uštede u javnom sektoru. Standardi u ovoj oblasti propisuju da se princip transparentnosti ostvaruje kroz obavezu objavljivanja određenih kategorija informacija, kao što su planovi nabavki, pozivi za dostavljanje ponuda i obavještenja o dodjeli ugovora, koje će na taj način biti dostupne široj javnosti. Pored toga, sve više dolazi do izražaja potreba da se osiguraju informacije o realizaciji ugovora, što je faza javne nabavke koja je posebno osjetljiva na zloupotrebe. Također, za postizanje transparentnosti u javnim nabavkama od velike je važnosti uspostavljanje mehanizama kojima se osigurava da se odluke u procesu javnih nabavki donose prema unaprijed utvrđenim i javno dostupnim pravilima.

Novi zakonski okvir o javnim nabavkama u BiH, koji se primjenjuje od novembra 2014. godine, u značajnoj mjeri omogućava realizaciju principa transparentnosti, a imajući u vidu njegovu instrumentalnu vrijednost, potpomognuto je ostvarenje i drugih principa, kao što su nediskriminacija ponuđača, konkurencija, te efikasno trošenje javnih sredstava. Na osnovu analize sistema javnih nabavki, može se zaključiti da je trenutni nivo transparentnosti usklađen sa zahtjevima koje propisuju međunarodni standardi: (1) potencijalni ponuđači se putem planova javnih nabavki mogu informirati o budućim nabavkama, te u skladu s tim planirati svoje ponude; (2) pozivi za javne nabavke, koji obuhvataju sve vrste postupaka, osim onih direktnog sporazuma, objavljuju se na portalu javnih nabavki, koji je dostupan svima bez naknade, a na portalu javnih nabavki omogućena je i objava tenderske dokumentacije; (3) informacije o dodijeljenim ugovorima prosljeđuju se neuspješnim ponuđačima koji su učestvovali u postupku, a dostupne su i na portalu javnih nabavki; (4) ugovorni organi imaju obavezu objavljivati informacije o tome na koji su način ugovori realizirani; (5) kriteriji za dodjelu ugovora moraju osigurati objektivno donošenje odluka, na osnovu jasnih i objektivnih mjerila.

Uprkos evidentnom napretku, transparentnost u javnim nabavkama u BiH ipak još uvijek nije na nivou na kojem bi mogla i trebala biti. Slabosti se prije svega mogu uočiti u procesu planiranja javnih nabavki. Naime, zakon je obavezao ugovorne organe da kreiraju plan nabavki, te je kroz podzakonski akt propisao koje informacije planovi trebaju sadržati. No, ono što zakon nije predvidio jeste objava planova za ugovorne organe koji nemaju svoju web-stranicu, niti se planovi nabavki objavljuju na centralnom portalu javnih nabavki. Transparentnost u fazi planiranja reducirana je i činjenicom da ugovorni organi moraju sačiniti plan nabavki za sve postupke, ali nisu dužni objavljivati postupke koji će se provoditi za ugovore male vrijednosti, odnosno putem konkurentskog zahtjeva ili direktnog sporazuma. Imajući u vidu da se prema zvaničnim podacima o provedenoj javnoj nabavci u BiH, veliki broj ugovora sklapa upravo na osnovu ove vrste postupaka, transparentnost je u ovom domenu važna kako bi se stekao potpuni uvid u trošenje javnog novca putem javnih nabavki.

Informacije o dodjeli ugovora dostupne su na portalu javnih nabavki, ali ne i za postupke provedene konkurentskim zahtjevom i direktnim sporazumom. Ovaj propust značajno umanjuje transparentnost u javnim nabavkama, imajući u vidu da se najveći broj ugovora sklapa upravo na osnovu ovih postupaka. Također, definiranje preciznih kriterija na osnovu kojih se ocjenjuju ponude još uvijek predstavlja izazov za ugovorne organe, budući da ne postoji uputstvo koje daje jasne smjernice na koji način razviti metodologiju ocjenjivanja, posebno kada su u pitanju nabavke gdje se u razmatranje uzima više različitih kriterija. Nejasnoće u ovom dijelu mogu značajno ugroziti provođenje javnih nabavki, imajući u vidu da nejasni kriteriji ostavljaju slobodan prostor ugovornim organima da odluke donose, ne na osnovu jasnih i unaprijed određenih pravila, već na osnovu subjektivne procjene.

ZJN nije do kraja definirao javnost rada Ureda za razmatranje žalbi, jer nije propisana obaveza da se, u slučaju ulaganja žalbe, o tome obavijeste sve stranke koje imaju pravni interes u konkretnom postupku, a ne samo izabrani ponuđač.

Kada je riječ o realizaciji ugovora, ugovorni organi dužni su praviti evidenciju ugovora kod kojih dođe do izmjene, te informacije o tim izmjenama objavljivati na svojim web-stranicama. Nije predviđena objava ove vrste informacija na portalu javnih nabavki, a nedostupne su i informacije o realiziranim ugovorima onih ugovornih organa koji nemaju vlastitu web-stranicu. Važeći zakon nije stvorio pretpostavke za obavezno objavljivanje ugovora o javnoj nabavci, iako bi ovakva praksa imala veliki potencijal za suzbijanje korupcije, što pokazuju primjeri drugih zemalja.

Ova analiza ukazuje na to da su daljnja unapređenja u oblasti transparentnosti javnih nabavki u BiH neophodna. Neophodna unapređenja doprinijela bi jačanju povjerenja predstavnika poslovnog sektora i javnosti u sistem javnih nabavki, smanjila informacijsku asimetriju između javnog sektora, koji provodi javne nabavke, i građana, koji te nabavke koriste i plaćaju, te značajno suzila prostor za zloupotrebe. Naredno poglavlje daje nekoliko preporuka za unapređenje ukupnog nivoa transparentnosti sistema javnih nabavki u BiH.

7.

Preporuke

Na osnovu rezultata istraživanja, u ovom poglavlju formulisane su preporuke za unapređenje transparentnosti koje se odnose na različite faze i aspekte postupaka javnih nabavki. Preporuke su prvenstveno namijenjene tijelu nadležnom za unapređenje zakonodavstva u ovoj oblasti – Agenciji za javne nabavke BiH – ali također mogu biti relevantne i drugim institucijama, poput Ureda za razmatranje žalbi, revizorskih institucija i Parlamenta BiH, te ugovornih organa na različitim nivoima vlasti. Preporuke se odnose na unapređenje različitih faza procesa javnih nabavki.

Planovi javnih nabavki

- Neophodno je propisati obaveznu objavu svih planova javnih nabavki na portalu javnih nabavki, uključujući i planove ugovornih organa koji nemaju svoju web-stranicu, pa tako ni mogućnost objave. Ovim bi se značajno olakšala dostupnost i preglednost planova javnih nabavki svih ugovornih organa.
- Objavljeni planovi javnih nabavki trebaju sadržati i nabavke koje će se provoditi putem konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma, što bi značajno doprinijelo transparentnosti javnih nabavki, imajući u veliki broj ugovora koji se dodjeljuju koristeći ovu vrstu postupka. Ova bi obaveza podrazumijevala objavu informacija koje ugovorni organ već posjeduje i koje predstavljaju predušlov za pokretanje postupka javne nabavke, pa tako ne bi stavljala na ugovorne organe dodatna administrativna ili neka druga opterećenja.

Dodjela ugovora

- Neophodno je propisati obavezu ugovornih organa da objavljuju informacije o dodjeli ugovora male vrijednosti. Imajući u vidu da su ugovorni organi dužni dostavljati izvještaje o provedenim konkurentskim zahtjevima i direktnim sporazumima i ponuđačima koji su dobili ugovore u tim postupcima, te vrste informacija neophodno je objaviti i na portalu javnih nabavki kako bi javnost imala potpuni uvid u sve postupke javne nabavke i način na koji se troši značajan dio javnih sredstava.
- Kako bi se unaprijedilo ocjenjivanje ponuda na osnovu objektivnih kriterija, a samim tim pojačala transparentnost procesa javne nabavke,

Agencija za javne nabavke treba kreirati uputstvo ili priručnik koji bi sadržavali generalne smjernice ugovornim organima za primjenu kriterija za ocjenu ponuda, posebno kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, što bi doprinijelo razvijanju jasnih kriterija za ocjenu ponuda, te istovremeno boljoj informiranosti ponuđača o načinu na koji će njihove ponude biti evaluirane.

Žalbeni postupak

- Zakonom treba biti propisana obaveza informiranja svih stranaka u postupku, uključujući privredne subjekte koji imaju pravni interes u konkretnom postupku javne nabavke o pokretanju žalbe.

Realizacija ugovora

- Potrebno je omogućiti objavu svih evidencija o realiziranim ugovorima na portalu javnih nabavki. Neophodno je osigurati uslove da se obaveza objavljivanja izvještaja o realiziranim ugovorima u vidu obrasca jednako primjenjuje na sve ugovorne organe, a portal javnih nabavki, koji bi objedinio sve evidencije, omogućio bi ujednačenu praksu u toj oblasti.
- Neophodno je kreirati politiku za *online* objavu integralnih ugovora o javnim nabavkama. Nakon što je ZJNBiH značajno unaprijedio transparentnost realizacije ugovora obavezom izvještavanja, sljedeći logičan korak jeste kreiranje propisa kojima će se omogućiti objava samih ugovora, gdje će povjerljive informacije kompanije biti zaštićene, a informacije koje su od javnog interesa objavljene.

Bibliografija

Knjige, članci i izvještaji

1. Arrowsmith, Sue, urednik. *EU Public Procurement Law: An Introduction*. Nottingham: University of Nottingham, 2010.
2. Arrowsmith, Sue, urednik. *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Nottingham: University of Nottingham, 2010.
3. Bovis, Christopher H. *EU Public Procurement Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
4. Brown, Adrian. "Propisi javnih nabavki Evropske zajednice primijenjeni na komunalni sektor". *Pravo i politika javnih nabavki EU*. Uredio Trybus, Martin. Str. 15–25. Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006.
5. Buijze, Anoeska. "The Six Faces of Transparency". *Utrecht Law Review* 9, br. 3 (2013), str. 3–25.
6. Buijze, Anoeska. *The Principle of Transparency in EU Law*. Hertogenboša: Uitgeverij BOXPress, 2013.
7. Darbishire, Helen. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities*. Vašington: World Bank Institute, 2011.
8. Fond otvoreno društvo. *Procjena rizika od korupcije u javnim nabavkama: Analiza stanja u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo, 2013.
9. Furnas, Alexander. "Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic". Sunlight Foundation, 12. 8. 2013. <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
10. Kühn, Susanne i Laura B. Sherman. *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*. Berlin: Transparency International, 2014.
11. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). "Public procurement spending". U *Government at a Glance 2013*. Str. 30-31. Pariz: OECD Publishing, 2013. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-44-en (stranica posjećena 23. 7. 2015)
12. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). "Transparency in public procurement". U *Government at a Glance 2011*. Pariz: OECD Publishing, 2011. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-47-en (stranica posjećena 23. 7. 2015)
13. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Detecting Bid-rigging in Public Procurement*. Pariz: OECD.
14. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*. Pariz: OECD, 2008.
15. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*. Pariz: OECD Publishing, 2005.
16. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Integrity in Public procurement: Good Practices from A to Z*. Pariz: OECD, 2007.

17. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Pariz: OECD, 2009.
18. Osei-Afoakwa, Kofi. "How Relevant is the Principle of Transparency in Public Procurement?". *Developing Country Studies* 4, br. 6 (2014), str. 140-146.
19. Pais, Ana Sofia i Pedro Ministro. *Public Procurement in Portugal 2011*. Lisbon: Observatório das Obras Públicas, 2012. http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/RelContr_Pub_2011_Final_EN.pdf (stranica posjećena 23. 7. 2015)
20. Pejaković, Stanka. *Analiza pravne zaštite u postupcima javne nabave u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2015.
21. Piasta, Dariusz. *Evropski sud pravde o javnim nabavkama: Izvod iz prakse*. Sarajevo: EUPPP, 2006.
22. Rajko, Alen. *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014.
23. Schooner, Steven L. "Ciljevi državnog zakona o ugovorima". U *Pravo i politika javnih nabavki EU*. Uredio Trybus, Martin. Str. 15–25. Sarajevo: Program podrške sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, 2006.
24. Schooner, Steven L. "Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law". *Public Procurement Law Review* 11, br. 2 (2002), str. 103-110.
25. Sípos, Gabriel, Samuel Spác i Martin Kollárik. *Not in Force until Published Online. What the Radical Transparency Regime of Public Contracts Achieved in Slovakia*. Bratislava: Transparency International Slovakia, 2015.
26. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). *Bosnia and Herzegovina: Public Procurement Assessment*. Pariz: SIGMA, 2012.
27. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). *Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006–2014)*. Pariz: OECD, 2014.
28. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). *Understanding the EU Financial Thresholds*. Pariz: SIGMA, 2011.
29. Transparency International BiH. *Monitoring implementacije Zakona o javnim nabavkama BiH*. Banja Luka: Transparency International BiH, 2012.
30. Transparency International. *National Integrity System Assessment Bosnia and Herzegovina 2013*. Sarajevo: Transparency International, 2013.
31. Trepte, Peter. *Transparency and Accountability as Tools for Promoting Integrity and Preventing Corruption in Procurement: Possibilities and Limitations*. Pariz: OECD, 2005.
32. 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.
33. Voloder, Nermina. *Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015.

34. Wittig, Wayne A. "Linking Islands of Integrity to Promote Good Governance in Public Procurement: Issues for Consideration". U *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*. Str.109-114. Pariz: OECD Publishing, 2005.

Pravni propisi

1. Agencija za javne nabavke BiH. "Pravilnik o postupku direktnog sporazuma". *Službeni glasnik BiH* 53/6.

2. Agencija za javne nabavke BiH. "Pušten u rad novi informacioni sistem e-Nabavke". 26. 11. 2015. <http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=03vij&vij=71&jezik=bs> (stranica posjećena 23. 7. 2015)

3. 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.

4. Agencija za javne nabavke BiH. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2013. godini. Mostar: Agencija za javne nabavke BiH, 2014.

5. Agencija za javne nabavke BiH. Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2012. godini. Sarajevo, 2013.

6. Agencija za javne nabavke BiH. Izvještaj o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2013. godini. Sarajevo, 2014.

7. Agencija za javne nabavke BiH. Obrazloženja Nacrta Zakona o javnim nabavama. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH.

8. 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 (stranica posjećena 23. 7. 2015)

9. "Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća, 31.3.2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga". *Službeni list Europske unije* L134, 30. 4. 2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0017&from=HR> (stranica posjećena 23. 7. 2015)

10. "Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. 11. 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavci". *Službeni list Europske unije* L335, 20. 12. 2007. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0066&from=HR> (stranica posjećena 23. 7. 2015)

11. "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 Europske unije* L94, 28. 3. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR> (stranica posjećena 23. 7. 2015)

12. "Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. 2. 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i sektoru saobraćaja te sektoru poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ". *Službeni list Europske unije* L94, 28. 3. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=HR> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
13. "Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ. 31. 3. 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama". *Službeni list Europske unije* L134, 30. 4. 2004. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0018&from=HR> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
14. European Commission. *Strategy for e-procurement*, COM(2012) 179. Brisel: European Commission, 2012. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=EN> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
15. HM Government. Open Data White Paper: Unleashing the Potential. HM Government, 2012. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78946/CM8353_acc.pdf (stranica posjećena 23. 7. 2015)
16. Ministarstvo finansija Crne Gore. "Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene u upoređivanju ponuda". *Službeni list Crne Gore* 42/11.
17. Ministarstvo gospodarstva Hrvatske – Uprava za sustav javne nabave. Smjernice br. 1: Kriteriji za odabir ponude. Zagreb: Uprava za sustav javne nabave, 2011.
18. Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izvještaja o izvršenju plana nabavki". *Službeni glasnik Republike Srbije* 29/2013.
19. Public Procurement Act Slovenia. *Official Gazette of the Republic of Slovenia* 128/06, 16/08, 19/10 and 18/
20. Representatives of Belgium, the Federal Republic of Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands. Treaty establishing the European Economic Community. Rim: 25. 3. 1957. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0023&from=HR> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
21. Ugovor o funkcioniranju Evropske unije (prečišćeni tekst). 2010. http://www.azzk.me/1/doc/Ugovor_o_funkcionisanju_EU.pdf (stranica posjećena 23. 7. 2015)
22. Uprava za javne nabave Hrvatske. Poveznice na registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma naručitelja za 2012./2013./2014./2015. Uprava za javne nabave Hrvatske, 2015. <http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Registri%20ugovora/Registar%20ugovora%202012-2015%20%2030%2006%202015%20%201.pdf> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
23. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2013. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2014.
24. 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.

25. Ured za reviziju institucija BiH. Izvještaj o reviziji izvještaja o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2011. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2012.
26. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Crne Gore". *Službeni list Crne Gore* 57/14 i 28/15.
27. "Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik BiH* 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10.
28. "Zakon o javnim nabavkama". *Službeni glasnik BiH* 39/14.
29. "Zakon o javnoj nabavi". *Narodne novine Republike Hrvatske* 90/11, 83/13, 143/13, 13/14.
30. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.
31. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine". *Službene novine Federacije BiH* 32/01, 48/11.
32. "Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije". *Službeni glasnik Republike Srbije* 124/12.

Sudska praksa

1. Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-160/08. *European Commission vs. Federal Republic of Germany*, 11. 2. 2010.
2. Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-454/06. *Presstext Nachrichtenagentur GmbH vs. Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH and APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung*, 19. 6. 2008.
3. Court of Justice of the European Communities. Predmet br. C-91/08. *Wall AG vs. La ville de Francfort-sur-le-Main and Frankfurter Entsorgungs- und Service (FES) GmbH*, 13. 4. 2010.
4. Judgment of the 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&pageInd ex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=45960> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
5. Opinion of Advocate General Alber of 8. 7. 1999. *Unitron Scandinavia A/S and 3-S A/S, Danske Svineproducenters Serviceselskab vs. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dd53402d63dc884e3bb015f7f319005ed1.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuQahj0?text=&docid=44301&pageInd ex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25611> (stranica posjećena 23. 7. 2015)
6. Sud Evropske unije. Predmet C-324/98. *Telaustria Verlags GmbH i Telefonadress GmbH protiv Telecoma Austrije*. 7. 12. 2000. http://www.dkom.hr/UserDocsImages/C324_98_Telaustria.pdf (stranica posjećena 23. 7. 2015)

O autorici

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 elektronskih 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.



ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.
