



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

Analiza sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.

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



Analiza sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini

Ivan Kutleša



Sarajevo, 2016. godina

Naslov: Analiza sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini

Autor: Ivan Kutleša

Urednik: Tarik Jusić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2016.

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

Adresa izdavača:

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Nudžejma Softić

Redaktura i korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i
Hercegovine, Sarajevo

351.712:004(497.6)

KUTLEŠA, Ivan

Analiza sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini /
Ivan Kutleša. - Sarajevo : Analitika, Centar za društvena
istraživanja, 2016. - 71 str. : graf. prikazi ; 30 cm

O autoru: str. 71. - Bibliografija: str. 67-70 ; bibliografske
i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9926-425-03-6

COBISS.BH-ID 23057414

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta “Otvorene javne nabavke u Bosni i Hercegovini”, koji zajednički implementiraju Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Analitika - Centar za društvena istraživanja i Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI).



Projekt finansira Evropska unija. Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije.



Ovaj projekt finansira
Evropska unija.

1.	UVOD	6
2.	NAČELA I IZVORI PRAVA E-NABAVKI	9
2.1.	Važnost i načela e-nabavki	9
2.2.	E-nabavke u Evropskoj uniji, pravni izvori, ciljevi i izazovi	12
3.	METODOLOGIJA	18
4.	SISTEM E-NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA POLITIKA I PRAKSI	21
4.1.	Institucionalni okvir sistema javnih nabavki u BiH	21
4.2.	Pravni okvir javnih nabavki u Bosni i Hercegovini	22
4.3.	Sistem e-nabavki u BiH	23
4.4.	Analiza stepena razvijenosti online portala sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini	25
5.	ZAKLJUČAK: PRESJEK STANJA E-NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI	56
6.	PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA E-NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI	58
7.	BIBLIOGRAFIJA	61
	O AUTORU	65

1.

Uvod

Razvoj novih tehnologija i sve veći pristup internetu stvorili su uvjete za transformaciju načina na koji javna uprava funkcionira. Rezultat toga je uvođenje elektronske uprave (u daljem tekstu: e-uprava), koja se bazira na upotrebi informacijsko-komunikacijskih tehnologija radi boljeg i efikasnijeg pružanja javnih usluga.¹ Upotrijebljen u širem značenju, termin e-uprava podrazumijeva cjelokupnu reorganizaciju upravljanja u javnom sektoru, kako bi se povećala efikasnost, transparentnost te učešće građana u donošenju odluka, koristeći pritom prednosti informacijsko-komunikacijskih tehnologija.²

Važan segment razvoja e-uprave predstavlja uspostavljanje sistema elektronskih javnih nabavki, koji se koristi kao alat za unapređenje efikasnosti procesa nabavke roba, usluga i radova te ostvarivanje ušteda u javnom sektoru.³ Elektronske nabavke (u daljem tekstu: e-nabavke) sveobuhvatan su naziv za primjenu elektronskih sredstava komunikacije u postupcima javne nabavke, kao zamjena za postupke koji se temelje na papirnatim dokumentima.⁴ Konkretnije, e-nabavka podrazumijeva uvođenje elektronskih procesa kao podrške različitim fazama nabavnog procesa i sastoje se od sljedećih modula:

- E-obavještenje (E-Notification), koje podrazumijeva obavještenja o nabavkama,
- E-dostava (E-tendering), koja podrazumijeva objavljivanje i preuzimanje tenderske dokumentacije, podnošenje i ocjenjivanje ponuda i dokumentacije,

¹ Detaljnija definicija pojma "e-uprava" dostupna je na web stranici Evropske komisije: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-services-egovernment> (stranica posjećena 23. 2. 2016).

² Ibid.

³ SIGMA, *e-Procurement* (Paris: SIGMA, 2011), str. 2.

⁴ Ibid. European Commission, Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU (Brussels: European Commission, 18. 10. 2010), str. 4.

- E-dodjela (E-Awarding) inkorporira dodjelu ugovora ili naručivanje⁵, izdavanje računa i plaćanje.⁶

Paralelno s modulima, e-nabavke se upotpunjuju različitim mehanizmima i alatima. Jedan od njih je i e-katalog (E-Catalogues), koji podrazumijeva elektronsku formu ponude za određene vrste postupaka. E-aukcija/ dražba (E-Auction) je mehanizam pomoću kojeg se može završiti postupak e-nabavke (otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak sa objavom obavještenja o nabavci i konkurentski zahtjev za dostavu ponuda).

E-nabavke nisu samo važan segment reforme e-uprave unutar Evropske unije, nego je njihov razvoj i nivo usklađenosti predmet monitoringa i evaluacije izvještaja o napretku na tranzicijskom putu Bosne i Hercegovine (BiH) prema članstvu. U Izvještaju o napretku za BiH za 2015. godinu naglašeno je kako je informacijski sistem za e-nabavke stavljen u funkciju krajem 2014. godine, ali da je još u vrlo ranoj fazi razvoja.⁷ Ova rana faza podrazumijeva da su realizirani uvjeti za primjenu e-obavještenja, jer se obavještenja o nabavci iz čl. 35 Zakona o javnim nabavkama objavljuju na jedinstvenom portalu za javne nabavke (www.ejn.gov.ba/)⁸, a također je kreirana i osnova za razvoj e-dostave, tako što je za pojedine nabavke omogućen elektronski pristup tenderskoj dokumentaciji. Međutim, ostaje još mnogo toga da se implementira kako bi BiH imala potpuno funkcionalan sistem e-nabavki.

Polazeći od navedenog, glavna svrha rada je sistematska analiza trenutnog stepena razvoja elektronskih javnih nabavki u BiH. Cilj studije je ponuditi odgovor na pitanje koji izazovi postoje u razvoju sistema e-nabavki u BiH te koja su moguća unapređenja u ovoj oblasti kako bi sistem e-nabavki sasvim zaživio. Konačno, cilj analize je ponuditi detaljan pregled ključnih aspekata sistema e-nabavki i tako kreirati osnovu za praćenje progressa u tom sektoru, te definirati jasne smjernice za unapređenje funkcionalnosti sistema e-nabavki u BiH.

⁵ Naručivanje je zasebna procedura, koju treba razlikovati od dodjele ugovora. Naručivanje se redovno dešava kao dio poslovanja iz okvirnog sporazuma, kada ugovorni organi naručuju konkretne robe/ radove/ usluge, a na temelju Odluke o dodjeli okvirnog sporazuma i zaključenog Okvirnog sporazuma. Tada se ne dodjeljuje novi ugovor, nego se sklapaju pojedinačni i oni ne prolaze proceduru koju podrazumijeva *dodjela ugovora*. Naručivanje je moguće i u slučaju direktnih sporazuma male vrijednosti. U skladu s "Pravilnikom o postupku direktnog sporazuma" (*Službeni glasnik BiH* 90/14), direktni sporazum se smatra zaključenim kod nabavki čija vrijednost iznosi do 1.000,00 KM uz prilaganje računa ili druge odgovarajuće dokumentacije. U takvim postupcima, ugovorni organ može na temelju prethodno istraženog tržišta *naručiti* određenu robu/ usluge/ radove bez da prolazi proceduru dodjele ugovora, jer priloženi račun/ faktura ima status ugovora za taj postupak.

⁶ European Commission, Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU, str. 4.

⁷ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2015 Report (Brussels: European Commission, 10. 11. 2015), str. 43.

⁸ Ovaj portal treba razlikovati od portala <https://www.javnenabavke.ba/> koji je zajednički portal institucija Ureda za razmatranje žalbi i Agencije za javne nabavke.

Kako bi se odgovorilo na istraživačka pitanja i napravila procjena stepena razvoja sistema e-nabavki u BiH, ovaj izvještaj zasniva se na analitičkim kategorijama i standardima za procjenu razvoja e-nabavki iz studije “e-Procurement, Golden Book of Good Practice”⁹, a koja, između ostalog, definira niz parametara za procjenu sistema javnih nabavki i ukazuje na mnoštvo dobrih praksi u zemljama članicama Evropske unije.

U tom kontekstu strukturu rada će činiti presjek stanja e-nabavki u Evropskoj uniji, gdje će se predstaviti pravni izvori, trenutno stanje, razvoj i izazovi s kojima se suočava Evropska unija u tom domenu. Nakon toga predstaviti će se razvojni put e-nabavki te trenutni pravni i institucionalni okvir u BiH. Nastavak studije analizira stepen do kojeg sistem e-nabavki korespondira sa principima i standardima dobre prakse, identificiranim u “e-Procurement: Golden Book of Good Practice”. Nakon komparacije, studija donosi zaključak i preporuke za daljnji razvoj sistema e-nabavke u BiH.

⁹ Bausà Peris i sar., *E-procurement: Golden Book of Good Practice: Final Report* (Brussels: Directorate General Internal Market and Services [DG MARKT] of the European Commission, 2013).

2.

Načela i izvori prava e-nabavki

2.1. Važnost i načela e-nabavki

E-nabavka je termin koji se odnosi na korištenje elektronskih metoda, procesa i alata, najčešće baziranih na internetskim platformama za obavljanje poslova između ugovornih organa i ponuđača u okviru procesa javnih nabavki. Proces e-nabavki prema definiciji može obuhvatati sve faze nabavnog lanca, uključujući početnu fazu identifikacije zahtjeva, fazu nadmetanja, plaćanje i potencijalno upravljanje ugovorima¹⁰.

Prednosti e-nabavki su u jačanju načela transparentnosti, efikasnosti, ekonomičnosti, zdrave konkurencije i najbolje vrijednosti za novac. Zamjena papirnatih procedura elektronskim povećava kvalitet usluge ugovornih organa i uspostavlja adekvatan sistem objavljivanja, dodjeljivanja i upravljanja ugovorima, što je u funkciji načela transparentnosti. E-nabavke, također, omogućuju bržu narudžbu, skraćuju rokove dostave ponuda, evaluacije i dodjele ugovora, čime povećavaju efikasnost ugovornih organa. Povećava se i ekonomičnost, jer ugovorni organi ostvaruju uštede kroz smanjenje transakcijskih troškova i količina otpada, zato što reduciraju papirologiju i pružaju bolju kontrolu nad izdacima za nabavke. E-nabavke pogoduju i zdravoj konkurenciji, s obzirom na to da su na taj način javni ugovori potencijalno dostupni većem broju ponuđača, uključujući ponuđače van granica zemlje. Na koncu, e-nabavke su i u funkciji načela najbolje vrijednosti za novac, jer povećavaju izbor dostupnih roba, radova i usluga, čime se povećavaju izgledi za povećanje kvaliteta i smanjenje cijena.

Ove prednosti e-nabavki ostvaruju mjerljive rezultate. Naprimjer, unutar Evropske unije ugovorni organi koji primjenjuju e-nabavke izvještavaju o uštedama između 5% i 20% budžeta za nabavke. Uzevši u obzir da se vrijednost tržišta javnih nabavki u EU procjenjuje na više od dva trilion eura, ušteda od 5% rezultira uštedom od gotovo 100 milijardi eura godišnje, što je ekvivalent za izgradnju više od 150 bolnica¹¹. Ilustracije radi, slijedi nekoliko primjera dobre prakse iz Zelene knjige o širenju upotrebe e-nabavki unutar EU, koji pokazuju značaj ušteda ostvarenih uvođenjem sistema e-nabavki:

¹⁰ Marcella Corsi, "E-procurement Overview", 2006.

¹¹ European Commission, "Delivering Savings for Europe: Moving to Full E-procurement for All Public Purchases by 2016: Press Release" (Brussels: European Commission, 20. 4. 2012).

- Austrijska savezna agencija za javnu nabavku centralizirala je nabavku za federalne službe kroz e-nabavke. Za 2008. godinu prijavila je uštede od 178 miliona eura, na ukupan iznos nabavki od 830 miliona;
- U Norveškoj javna uprava pomoću platforme *Ehandel* postiže uštede 20–40% kod obrade narudžbi, što u odnosu na cjelokupni budžet nabavki čini 2–10% godišnje;
- Kroz web platformu *Buying Solutions* u Ujedinjenom Kraljevstvu, koja se bavi posredovanjem, u kupoprodaji na iznos od pet milijardi funti uštedeno je 732 miliona funti;
- Upotrebom e-aukcije u Velikoj Britaniji ostvaruje se ušteda od minimalno 10% javnih sredstava;
- 50 bolnica u Portugalu je u 2010. godini prešlo na sistem e-nabavki i u odnosu na iste radove u 2009. godini smanjili su troškove za 18%;
- U Danskoj kroz obrade e-računa koje koriste sva ugovorna tijela, između ostalog i u postupcima javnih nabavki, ostvarene su uštede od 100 miliona eura godišnje.¹²

Da bi se razumio razvoj e-nabavki unutar jednog sistema javnih nabavki, treba shvatiti da e-nabavke nisu vrsta postupka. Njihov razvoj je vidljiv u odnosu na dostupnost elektronskih procedura u različitim fazama postupka u odnosu na klasične javne nabavke. Konkretno, ukoliko se provodi otvoreni postupak, on može početi kao e-nabavka u dijelu e-obavještenja, ali da bude nastavljen u tradicionalnom smislu u pogledu dostave, evaluacije, dodjele i plaćanja. E-nabavke se od tradicionalnih nabavki razlikuju u odnosu na “papirno” i elektronsko vršenje procedure postupka, ali sva pravila koja važe za otvoreni postupak ostaju ista, nezavisno od toga provodi li se postupak kao e-nabavka ili ne. Kao eventualna promjena može doći do skraćivanja rokova, ali način kako se ti rokovi tumače ostaje isti. Ovo znači da e-nabavke ne proizvode suštinsku promjenu vrste postupka, nego samo načina na koji se taj postupak provodi.

Za izgradnju efikasnog sistema e-nabavki potrebno je razumjeti principe na kojima se temelji njihov razvoj. To je uglavnom zadatak uprave, koji prevazilazi informacijsko-komunikacijske tehnologije, jer zahtijeva izgradnju pravnog i institucionalnog okvira za njihovu provedbu. U tom smislu e-nabavke se ne mogu svesti samo na digitalizaciju podataka i korištenje informacijsko-komunikacijskih tehnologija. One su, ustvari, prilika za cjelovitu modernizaciju finansijskih sistema javne uprave i srodnih kupovina (kupovina koje su slične po predmetu nabavke). Integracija javnih finansijskih sistema i e-nabavki je neophodna kako bi se omogućio potpuni razvoj e-nabavki (od e-obavještenja do e-plaćanja). Ipak, za započinjanje reformi e-nabavki ova vrsta integracije nije neophodna.¹³

¹² European Commission, Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU, str. 5.

¹³ Ibid.

E-nabavke ne garantiraju potpunu eliminaciju korupcijskih praksi, ali mogu biti prepreka korupciji i tako postati instrument djelotvorne i učinkovite javne uprave.¹⁴ Kroz omogućavanje e-dostave i e-evaluacije svim zainteresiranim stranama bi se omogućio efikasniji pregled ponuda i rada komisija za ocjenu ponuda, čime bi se smanjio prostor za koruptivna djelovanja.

Postoje različite strategije, pristupi, standardi i preporuke za razvoj svake faze e-nabavki (faza prije dodjele ugovora, faza dodjela ugovora i faza poslije dodjele ugovora).¹⁵ Adekvatna strategija razvoja svake faze zavisi od sistema javnih nabavki uopće (centralizirani, decentralizirani sistem), ali i ustrojstva cjelokupnog državnog aparata i ustavne strukture svake zemlje.

Razvoj e-nabavki u zemljama u razvoju i nerazvijenim zemljama može zahtijevati kombinirane *on-line* i *off-line* pristupe uspostavi sistema.¹⁶ Ovo prevashodno znači da je razvoj e-nabavki postepen i daje mogućnost da se kombiniraju elektronske i papirne procedure, zavisno od stepena razvoja. Na taj način moguće je da određena nabavka bude započeta kao e-nabavka u pogledu e-obavještavanja, a da u daljnjim fazama nabavnog lanca bude nastavljena korištenjem papirnatih tradicionalnih procedura.

Razvoj e-nabavki više zavisi od javne uprave i njenih razvojnih kapaciteta nego od dostupnosti tehnologija.¹⁷ Prije svega, javna uprava treba prepoznati elektronske procedure kao validne i u tom kontekstu osnažiti ljudske resurse u pogledu njihovog korištenja. Bilo bi pogrešno ulagati velike investicije u infrastrukturu e-nabavki ukoliko ne postoje kapaciteti za upravljanje različitim nabavnim fazama. Također, bitno je u procesu razvoja ukalkulirati postojanje političke volje u pogledu transparentnosti te uključivanje ponuđača i civilnog društava u proces razvoja e-nabavki. Politička volja u ovom kontekstu se najviše odnosi na procese donošenja i provedbe akata koji bi povećali transparentnost i mogućnost za učešće u procesu monitoringa i pravne zaštite svih zainteresiranih strana.

Implementacija sistema e-nabavki nije kratkoročni projekt vezan samo za informacijsko-komunikacijske tehnologije.¹⁸ U pitanju je poslovni proces redizajniranja uprave, kojeg treba planirati za period od minimalno 10 do 20 godina. S jedne strane uprava treba stvoriti pravne i tehničke uvjete za primjenu svake faze, a s druge strane tržištu se mora ostaviti dovoljno vremena za prilagodbu na nove metode, kako se ne bi narušila zdrava konkurencija i fer tržišna utakmica. I jedan i drugi proces zahtijevaju vrijeme.

¹⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in Public Service Delivery* (New York: United Nations, 2011), str. 10.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

Dugoročna korist sistema e-nabavki vidljiva je iz analize podataka prikupljenih kroz sistem o obrascima potrošnje, tržištu i primijenjenim procesima.¹⁹ Vlade moraju razmotriti informacije dostupne za analitičko izvještavanje, kako bi postigli najvišu korist iz sistema e-nabavki.²⁰ Uzevši u obzir da su javne nabavke vrlo promjenjiva kategorija, informacije koje se prikupe unutar sistema e-nabavki zakonodavna i izvršna tijela trebaju koristiti u cilju pravovremene izmjene i nadogradnje zakonskog i podzakonskog okvira, a kako bi adekvatno odgovorila zahtjevima tržišta.

2.2. E-nabavke u Evropskoj uniji, pravni izvori, ciljevi i izazovi

Evropska unija je postepeno usvajala programe za razvoj e-nabavki²¹. Značajan dokument koji je pokrenuo debatu o e-nabavkama je "Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU"²² (Zelena knjiga o proširenju upotrebe e-nabavki u EU). Ova zelena knjiga²³ iz 2010. godine prethodila je usvajanju Direktive 2014/24/EU²⁴, koja na jednom mjestu objedinjuje pravila e-nabavki za ugovorne organe iz klasičnog sektora.²⁵ Značajna je i Direktiva 2014/25/EU²⁶, koja također uvodi novitete, ali u odnosu na sektorske²⁷ ugovorne organe i u pogledu e-nabavki kompatibilna je sa izmjenama iz Direktive 2014/24/EU. Novim

¹⁹ Ibid.

²⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in Public Service Delivery*, str. 10.

²¹ Commission of the European Communities, *eEurope - An Information Society for All* (Brussels: Commission of the European Communities, 8. 12. 1999); Commission of the European Communities, *eEurope 2005: An Information Society for All* (Brussels: Commission of the European Communities, 28. 5. 2002); European Commission, *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* (Brussels: European Commission, 3. 3. 2010).

²² European Commission, *Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU*.

²³ "Zelena knjiga je vrsta dokumenta koji objavljuje Evropska komisija. Svrha dokumenta je da potakne raspravu i pokrene savjetovanje na evropskom nivou o određenom pitanju". Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, *Pojmovnik evropskih integracija* (Sarajevo: Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, 2010), str. 266.

²⁴ "Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ", *Službeni list Evropske unije* L 64/95, 28. 3. 2014.

²⁵ Ugovorni organi iz klasičnog sektora su svi ugovorni organi koji nisu sektorski.

²⁶ "Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ", *Službeni list Evropske unije* L 94/243, 28. 3. 2014.

²⁷ Sektorski ugovorni organi su organi koji obavljaju djelatnost u oblasti vodosnabdijevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga.

direktivama se uvode moderniji i fleksibilniji alati, koji su više tržišno orijentirani. Izbačene su zastarjele i suviše odredbe, te zamijenjene novim odredbama, kojima je cilj modernizirati javne nabavke.

Tako je osnažena uloga E-certisa (ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do), kao jedinstvenog on-line mjesta gdje potencijalni ponuđači mogu pronaći vrstu dokumenata i certifikate koje zemlje članice mogu zahtijevati od ugovornih organa u postupcima.²⁸ Značajna izmjena je u tome što su ovi dokumenti dostupni prije nego se ugovorni organi odluče hoće li učestvovati u postupku. Na ovaj način se olakšava potencijalnim prekograničnim ponuđačima pristup javnim nabavkama, ukoliko su neupućeni u zahtjeve ugovornih organa. Pored toga, ugovorni organi više nisu obavezni dostavljati detaljni godišnji statistički izvještaj o javnim nabavkama.²⁹ Evropska komisija će prikupljati informacije na osnovu online sistema svake zemlje članice. Na ovaj način se olakšava rad ugovornih organa i štedi se vrijeme.

Direktivom se zahtijeva elektronska dostava obavještenja Službenom glasniku EU, elektronska dostupnost tenderskih dokumentacija u vrijeme objave, elektronska komunikacija i razmjena informacija za sve ugovorne organe. Direktivom se isključivo naglašava kako Elektronska verzija tenderske dokumentacije mora biti dostupna na internetu odmah nakon objave Obavještenja o nabavci u Službenom glasniku Evropske unije.³⁰ Potpuna elektronska komunikacija (s određenim izuzecima) će postati obavezujuća 4,5 godine nakon stupanja direktiva na snagu (oktobar/ listopad 2018).³¹ Za centralna tijela nabavke rok je april/ travanj 2017. godine.

Novom direktivom ugovorni organi se ohrabruju za kupovine preko Središnjeg tijela za nabavu/ Centralnog organa nabavke. Omogućeno je i to da se Centralni organ za nabavke ponaša kao "veletrgovac" koji ugovorne organe može snabdijevati preko pojedinačnih ugovora ili im osigurati pristup dinamičnom sistemu kupovine³².

Kada se postupak provodi kao e-nabavka nova direktiva predviđa skraćivanje rokova za dostavu ponuda. Regularni rok u otvorenom postupku za dostavu ponuda je 35 dana, ali u slučaju elektronske provedbe postupka rok je skraćen na 30 dana. U slučaju ograničenih procedura rok je skraćen na 25 dana. Isti slučaj je kod primjene natjecateljskog dijaloga. Neophodno je istaći da ova direktiva predviđa novu vrstu postupka – inovacijsko partnerstvo, koje se, također, može provoditi elektronskim putem. Ovim postupkom se nastoje ugovornim organima

²⁸ Crown Commercial Service, A Brief Guide to the EU Public Contracts Directive (2014) (London: Crown Commercial Service, 2015).

²⁹ Ibid.

³⁰ "Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ", čl. 51, 52, 53 i 54.

³¹ Ibid., čl. 8, 22 i 53.

³² Crown Commercial Service, A Brief Guide to the EU Public Contracts Directive (2014).

približiti inovativne ideje i rješenja. U ovom postupku ponuđač se natječe za partnerstvo s ugovornim organom s ciljem razvoja novog proizvoda ili usluge.³³

Pravila dinamičnog sistema kupovine (DSK)³⁴ su značajno olakšana. U slučaju provedbe postupka korištenjem DSK alata ugovorni organi nisu obavezni objavljivati u Službenom glasniku EU poziv za nabavku za ugovore koji se dodjeljuju unutar DSK.³⁵

Elektronski katalogi³⁶ za javne nabavke su isključivo dozvoljeni, čime se uklanjaju sve sumnje o njihovoj legalnosti. Pored elektronskih kataloga u Poglavlju 2 definirane su druge tehnike i instrumenti za elektronsku i zajedničku nabavku (dinamični sistem kupovine i elektronske dražbe)³⁷.

Evropska unija tretira e-nabavke kao osnovni instrument postizanja jedinstvenog tržišta javnih nabavki na cijeloj teritoriji Evropske unije³⁸. Napori Evropske komisije su usmjereni ka tome da e-nabavke postanu obavezujuće pravilo, a ne izuzetak te da do sredine 2016. godine pređu u potpunosti na e-nabavke, što podrazumijeva uvezivanje svih segmenata lanca nabavki, od e-obavještenja do e-plaćanja³⁹. Ovo podrazumijeva prelazak svih procedura iz lanca nabavke u elektronski prostor.

Paralelno sa usvajanjem odredbi iz Direktive o javnim nabavkama zemlje članice EU intenzivno rade na transponiranju u nacionalna zakonodavstva ciljeva iz Direktive 2014/55/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o elektronskom izdavanju računa u javnim nabavkama. Ova Direktiva stupila je na snagu u maju/ svibnju 2014. godine, s rokom primjene od 18 mjeseci i mogućnosti odgode primjene do 30

³³ Ibid.

³⁴ Dinamični sistem nabavke (DSK) je potpuno elektronski proces, koji tokom cijelog razdoblja trajanja nabavke stoji na raspolaganju svim ponuđačima koji ispunjavaju kriterije za odabir. DSK nije vrsta postupka, nego alat unutar e-nabavki, koji slijedi pravila ograničenog postupka. Za njegovu primjenu ključan je predmet nabavke, jer DSK može biti organiziran samo za uobičajene predmete nabavke. Djeluje kao online katalog, kojem ponuđači mogu pristupiti u svakoj fazi. Primjena DSK je moguća uz jaku elektronsku osnovu, što predstavlja funkcionalan web portal. Osnovni smisao DSK je ušteda i efikasnost. "Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ", čl. 34.

³⁵ Ibid., čl. 34, 37, 51, 55 i 84.

³⁶ Pod e-katalogima se podrazumijeva format u kojem ponude mogu biti dostavljene, ukoliko se na to opredijeli ugovorni organ. Zadani format propisuje ugovorni organ, isti je za sve ponuđače i daje mogućnost elektronske obrade. Primjena elektronskih kataloga je moguća za sve postupke i sve predmete nabavke, uključujući kompleksne predmete nabavki. Korištenjem e-kataloga potiče se tržišno natjecanje te pojednostavljuje javna nabavka. Ugovorni organi mogu dodijeliti ugovore koji se temelje na dinamičnom sistemu nabavke, sa zahtjevom da ponude za posebne ugovore treba predstaviti u obliku elektronskog kataloga. "Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ", čl. 36.

³⁷ Ibid., čl. 33, 34, 35, 36, 37, 38 i 39.

³⁸ Sangeeta Khorana, Kirsten Ferguson-Boucher i William A. Kerr, "Governance Issues in the EU's e-Procurement Framework", *Journal of Common Market Studies* 53, br. 2 (2015), str. 292–310.

³⁹ Ibid.

mjeseci nakon stupanja na snagu.⁴⁰ Kada se implementiraju njeni ciljevi direktiva će na teritoriji Evropske unije omogućiti razvoj e-plaćanja kao dijela posljednje faze nabavnog lanca u e-nabavkama. Primjenom ove Direktive ostvarit će se brže transakcije, koje će smanjiti troškove štampanja i poštarine, brža i jeftinija obrada podataka, jer će se informacije s elektronskog računa moći unositi direktno u platne i računovodstvene sisteme kompanija, smanjit će se troškovi skladištenja i troškovi za obuku i razvoj sistema za obračun troškova⁴¹.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) kao sekundarni izvor prava Evropske unije značajan je i za BiH. Ovaj sporazum, koji je stupio na snagu 1. 6. 2015. godine, ne tretira e-nabavke eksplicitno, ali se posrednim tumačenjem dolazi do obaveza koje BiH treba ispuniti u pogledu e-nabavki, a u odnosu na potencijalno članstvo u Evropskoj uniji. Član 104. Sporazuma naglašava kako će sporazumne strane naročito jačati saradnju u oblasti mreža elektronskih komunikacija i usluga elektronskih komunikacija, s krajnjim ciljem da BiH usvoji pravnu tekovinu (*acquis*) EU u tom sektoru godinu dana nakon stupanja na snagu ovog sporazuma.⁴² U dijelu u kojem Sporazum tretira javne nabavke BiH se, između ostalog, obavezuje na provođenje procedura nabavki na osnovu nediskriminacije, reciprociteta i omogućavanje pristupa javnim ugovorima i ponuđačima iz Evropske unije.⁴³ Izgradnja ovakvog sistema nabavki moguća je samo uz korištenje seta instrumenata iz e-nabavki. Iako ovaj član eksplicitno ne navodi e-nabavke, iz njega proističu obaveze koje se odnose na e-nabavke, posebno u pogledu prekogranične saradnje, jer kroz e-nabavke javne nabavke postaju dostupne i van granica BiH.

Praksa sudova Evropske unije značajan je izvor prava, koji usmjerava rad institucija i stvara uvjete za razvoj novih sekundarnih izvora. U sudskom institucionalnom okviru Evropske unije egzistiraju dva suda: Sud prvog stepena i Evropski sud pravde. U većini slučajeva koji tretiraju javne nabavke adresa je Evropski sud pravde.⁴⁴ Za ovaj sud karakterističan je tzv. funkcionalni pristup, koji podrazumijeva ekstenzivno tumačenje u smislu sagledavanja funkcije koju obnaša određeno tijelo, pri čemu se izbjegava formalizam, odnosno formalna pozicija subjekata unutar nacionalne hijerarhije. Uzevši u obzir da su e-nabavke

⁴⁰ "Direktiva 2014/55/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi", *Službeni list Evropske unije* L 133/1, 6. 5. 2014, čl. 11.

⁴¹ Za detalje, pogledati web stranicu Evropske komisije: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/e-invoicing/index_en.htm (E-Invoicing); http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm (Single Market Growth and Standards); http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/index_en.htm (E-procurement), (stranica posjećena 6. 2. 2016).

⁴² "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane", čl. 104.

⁴³ *Ibid.*, čl. 74.

⁴⁴ Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), Obuka o javnim nabavkama za korisnike IPA-e: Modul A (SIGMA, 2010), str. 35.

najčešće skup alata s naglaskom na tehnički aspekt i da postoje kao podrška već postojećim pravnim institutima, a da Sud djeluje kao čuvar prava Evropske unije, trenutno nema slučajeve koji tretiraju isključivo e-nabavke, jer sud rješava sporove vezane za provedbu pravnih instituta i tumačenja prava. Zbog toga je značaj Suda Evropske unije na razvoj e-nabavki indirektan, jer sve presude kojima je cilj poboljšanje općih načela javnih nabavki indirektno stvaraju prostor za razvoj e-nabavki. U tom kontekstu značajna je presuda u slučaju C-31/87⁴⁵, kada je Sud zauzeo stav o shvaćanju ugovornih tijela van strogo formalnih definicija iz nacionalnih zakonodavstava. U kontekstu e-nabavki značajne su još i presude C-107/98⁴⁶ i C-480/06⁴⁷, u kojima je naznačeno da se direktive o javnim ugovorima primjenjuju na sve ugovore koje dodjeljuje ugovorni organ, te su objašnjeni mogući izuzeci od primjene. Ove presude, iako ne spominju izričito e-nabavke, mogu se koristiti kao osnova za njihovu zaštitu. Dakle, Sud je zauzeo stav o tome ko su ugovorni organi i ko je obavezan primjenjivati direktivu. Ukoliko dođe do slučajeve u kojima je primjena odredbe o e-nabavkama koje su definirane u direktivama sporna u odnosu na konkretni ugovorni organ ili ugovor, tada će sud u rješavanju koristiti istu logiku i argumentaciju zauzetu u ovim slučajevima.

U Evropskoj uniji zemlje članice imaju različit nivo razvijenosti e-nabavki. Kao pozitivan primjer izdvaja se Portugal, gdje su e-nabavke obavezujuće za sve faze prije dodjele ugovora (e-objava, e-dostupnost, e-dostava, e-evaluacija). Danska je otišla i dalje u odnosu i na pravo Evropske unije, jer je usvojila i e-fakturiranje, što je zadnja faza nabavnog lanca. Poredeći zemlje u regiji, u Hrvatskoj je obavezna e-objava i e-dostupnost za sve postupke. E-aukcija/dražba nije obavezna, ali je moguća. U svrhu prelaska na sljedeću fazu, odnosno e-dostavu, u Hrvatskoj je uspostavljen zakonodavni okvir vezan za elektronski potpis kroz Zakon o elektroničnom potpisu ("Narodne novine", broj 10/02, 80/08) i povezane podzakonske propise, a uspostavljena je i infrastruktura za njegovo korištenje. Kao tehnička podrška ovoj mogućnosti uspostavljen je portal www.eojn.nn.hr (Elektronički oglasnik javne nabavke RH). Strategija o razvoju elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013–2016. kao cilj postavlja prelazak u sljedeću fazu do kraja 2016. godine.⁴⁸

Međutim i Evropska unija se suočava sa izazovima u oblasti e-nabavki. Popularizacija e-nabavki među malim i srednjim preduzećima je jako spor proces, koji se objašnjava manjkom motivacije i znanja. Zaštita podataka je, također, jako osjetljivo pitanje kao i unifikacija elektronskih procesa. U Evropskoj uniji

⁴⁵ European Court of Justice, *Beentjes v State of the Netherlands*, 18. 11. 1999.

⁴⁶ European Court of Justice, *Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, 9. 6. 1999.

⁴⁷ European Court of Justice, *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, 13. 6. 2013.

⁴⁸ Vlada Republike Hrvatske, Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013. – 2016. (Vlada Republike Hrvatske, 2013), str. 14–20.

kao posljedica javnog i privatnog partnerstva egzistira 300 e-portala i njihova unifikacija je složen proces, počevši od jezičkih barijera pa do razlika između centraliziranih i decentraliziranih sistema javnih nabavki. Unifikacija tih portala predstavlja izazov, jer zemlje ne samo da imaju različite sisteme javnih nabavki nego se unutar tog sistema nalaze u različitim fazama razvoja e-nabavki. Zbog toga je usklađivanje svih obrazaca, procedura i zahtjeva u zemljama s različitim nivoom razvoja izazov kojeg Evropska unija nastoji riješiti. E-certis je jedan od alata unifikacije, koji je prepoznat i u novoj direktivi.

3.

Metodologija

Procjena stepena razvoja e-nabavki u Bosni i Hercegovini rađena je po uzoru na 24 analitičke kategorije, odnosno dobre prakse unutar sistema e-nabavki, predstavljene u izvještaju “e-Procurement, Golden Book of Good Practice”, koji daje sistematsku analizu 28 portala e-nabavki u 18 članica Evropske unije.⁴⁹ Analizom se procjenjuje dostupnost portala e-nabavki u odnosu na ponuđače, proces objave, registracije, pretraživosti, odnosno jednostavnosti u korištenju te sveukupne transparentnosti i kvalitete objavljenih podataka. Svaka od 24 identificirane analitičke kategorije procjenjuje se na osnovu seta indikatora pozitivne i negativne prakse. Tabela 1 daje pregled ove 24 analitičke kategorije.

⁴⁹ Kako bi se identificirale dobre prakse, istraživanje je obuhvatilo 300 web portala na panevropskom nivou. Koristeći tri seta kriterija, izbor je sužen na 28 portala iz 14 zemalja članica. Korišteni kriteriji za reduciranje broja portala koji su predmet detaljne analize su kriteriji za isključenje iz analize, koji inkorporiraju podkriterije podrške web portala u postupku e-dostave, relevantnost za javne nabavke i jedinstvenost platforme. Nakon identifikacije portala koji su predmet detaljne analize, korišten je kriterij relevantnosti, kojem je cilj bio odrediti potencijal portala za razvoj dobrih praksi primjenom dva ponderirana kriterija važnosti – potencijal i sveobuhvatnost portala. Potencijal portala za razvoj e-nabavki je uključivao analizu procesa i alata dostupnih na portalu, analizu ugovornih alata i vrste procedura. Sveobuhvatnost je uključivala analizu jezika i online prisutnost. Naposljetku, treći kriterij je kriterij za uključivanje, kojem je cilj bio osigurati izbor različitih i reprezentativnih uzoraka. U tu svrhu korišteni su podkriteriji geografske pokrivenosti, vrste nabavke, sektori/ branše nabavki, modeli za učestvovanje u postupcima, modeli za e-dostavu te komercijalni i operativni modeli. Ovaj dokument rezultat je detaljne ekspertske analize 28 portala e-nabavki u 18 članica Evropske unije te predstavlja orijentir za razvoj funkcionalnog sistema e-nabavke.

Tabela 1: Analitičke kategorije

1. Portal omogućava automatski prijenos svih obavještenja na jedno mjesto dostupno javnosti.
2. Ponuđači i ugovorni organi koriste pristupačne planove obuka na portalu.
3. Platforme inkorporiraju komunikacijske planove u cilju promocije korištenja e-nabavki.
4. Ponuđači mogu pristupiti i preuzeti obavještenja i tenderske specifikacije kao anonimni korisnici.
5. Ponuđači se mogu registrirati na platformi bez osiguravanja podataka o zemlji porijekla.
6. Ponuđači završavaju registraciju na platformi potvrđivanjem aktivacijskog linka poslanog e-mailom.
7. Platforme podržavaju engleski jezik kao dodatnu opciju uz službene jezike.
8. Ponuđači preko korisničkog imena i šifre pristupaju portalu.
9. Ponuđači mogu pretraživati obavještenja o ugovorima koristeći set pretraživačkih kriterija.
10. Ponuđači mogu procijeniti je li tenderska specifikacija relevantna za njih na osnovu informacija koje su dostupne na portalu.
11. Ponuđači su obaviješteni o svakoj promjeni tenderskih specifikacija.
12. Platforme podržavaju automatski prijenos svih vrsta obavještenja na TED.
13. Ponuđači i ugovorni organi mogu pretraživati CPV kategorije bazirane na kodovima ili njihovom dopisu.
14. Ugovorni organi mogu ponovno koristiti informacije sadržane na njihovim profilima ili u prethodnim obavještenjima za kreiranje obavještenja o ugovorima, tenderskih specifikacija i odluka o dodjeli ugovora.
15. Ponuđači mogu izabrati da ručno ili elektronski potpišu dostavu izvještaja koja sadrži <i>hash</i> vrijednost (hash value) svakog dostavljenog dokumenta.
16. Ponuđači primaju dokaz o dostavi nakon uspješne dostave ponuda.
17. Ponuđači mogu dostavljati ponudu više puta do isteka roka za dostavu ponuda.
18. Platforme čuvaju ponude šifrirane do trenutka otvaranja.
19. Ugovorni organi mogu evaluirati dijelove ponuda automatski na temelju unaprijed definiranih kriterija.
20. Platforme koriste evropske elektronske usluge provjere autentičnosti e-potpisa za vrijeme e-dostave.
21. Platforme jasno ukazuju na sve troškove korištenja platforme.
22. Ponuđači mogu kreirati ponude koristeći osnovni set strukturiranih podataka i nestrukturiranih dokumenata.
23. Ponuđači imaju slobodu biranja platforme koja im najviše odgovara, bez da su vezani za portal koji preferira ugovorni organ.
24. Platforme koriste standardne specifikacije za strukturiranje podataka i promociju interoperabilnosti.

Za svaku od 24 dimenzije analize definirani su indikatori pozitivne i negativne prakse. Indikatori su integrirani u podsekciji 4.4 narednog poglavlja, a prezentirani su u zasebnim tabelama za svaku od 24 kategorije analize, te je prema njima procjenjivan stepen razvoja e-uprave u BiH.

Poseban fokus stavljen je na analizu primjene definiranih kategorija u okviru bh. portala za javne nabavke: www.ejn.gov.ba. Praksa u BiH u odnosu na specifične indikatore ocjenjivana je sa “DA” kada se indikator podudara sa praksom na portalu javnih nabavki u BiH, sa “NE” kada praksa nije zastupljena, sa “DJELIMIČNO” kada se praksa provodi ali ne u cijelosti i sa “N/P” kada indikator nije primjenjiv, s obzirom na to da BiH nije članica EU te stoga nema pristup određenim resursima, procesima i institucijama.

Napominjemo da neke prakse trenutno nisu primjenjive u BiH iz objektivnih razloga, što će biti pojašnjeno u nastavku teksta. Međutim i te prakse su uključene u izvještaj, kako bi rezultati analize bili kompatibilni sa rezultatima izvorne studije za zemlje EU. Na taj način ovim istraživanjem ustanovit ćemo početno stanje, u odnosu na koje će biti moguće mjeriti progres razvoja e-nabavki u narednom periodu, ali dobit će se i smjernice za dalji razvoj portala e-nabavki i institucionalnog i pravnog okvira kojim se ta oblast uređuje u BiH.

Prilikom procjene stepena razvoja e-nabavki u BiH u obzir su uzeti zakoni⁵⁰ i podzakonski⁵¹ propisi iz ove oblasti, kao i postojeća sekundarna literatura o ovoj temi. Zbog toga poglavlje 4 najprije nudi analizu institucionalnog i pravnog okvira (sekcije 4.1 i 4.2) sistema javnih nabavki u BiH, nakon čega slijedi pregled osnovnih karakteristika sistema e-nabavki u BiH (sekcija 4.3). Rezultati analize tehničkog stepena razvoja e-nabavki u okviru portala www.ejn.gov.ba na osnovu ranije definiranih analitičkih kategorija i indikatora dobrih i loših praksi predstavljani su u sekciji 4.4.

⁵⁰ “Zakon o javnim nabavkama”, *Službeni glasnik BiH* 39/14; “Zakon o elektronskom potpisu”, *Službeni glasnik BiH* 91/06.

⁵¹ “Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu e-nabavke”, *Službeni glasnik BiH* 53/15; “Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-nabavke”, *Službeni glasnik BiH* 90/14; “Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora”, *Službeni glasnik BiH* 56/15, “Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke”, *Službeni glasnik BiH* 103/14.

4.

Sistem e-nabavki u Bosni i Hercegovini: Analiza politika i praksi

4.1. Institucionalni okvir sistema javnih nabavki u BiH

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je decentraliziran, što znači da nabavke u najvećem postotku provode pojedinačno ugovorni organi⁵², kao obveznici primjene Zakona o javnim nabavkama. U postupcima javnih nabavki ugovorni organi koji provode postupke javne nabavke imaju status prvostepenog organa, pa se tako eventualne žalbe na provedbu procedure javne nabavke ulažu najprije ugovornom organu kao prvostepenoj instanci.⁵³ Ukoliko ugovorni organ odbije ili odbaci žalbu, prema trenutnom zakonskom rješenju automatski je šalje pred drugostepeni organ, odnosno Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (URŽ).

URŽ⁵⁴ je kolegijalni izvršni organ za rješavanje drugostepenih žalbenih postupaka u javnim nabavkama. Sjedište je u Sarajevu i ima dvije filijale, u Mostaru i Banjoj Luci, koje nemaju status samostalnih pravnih lica. Odluke URŽ-a su konačne i izvršne. To znači da se u odnosu na odluke, odnosno rješenja URŽ-a, ne može ulagati nova žalba u upravnom postupku te da se po rješenjima mora postupati. Ipak, stranka koja je nezadovoljna rješenjem URŽ-a na raspolaganju ima pravni lijek, ali u upravnom sporu pred Sudom BiH, kojeg pokreće tužbom.

⁵² “Zakon o javnim nabavkama”, čl. 4. st. 1: (1) Ugovorni organ, u smislu ovog zakona, je:

a) Svaka institucija vlasti u Bosni i Hercegovini, entitetima, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, na nivou kantona, grada ili općine (u daljnjem tekstu: institucija vlasti na državnom, entitetskom ili lokalnom nivou);

b) Pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter i ispunjavaju najmanje jedan od sljedećih uslova: 1) finansirano je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava ili 2) nadzor nad upravljanjem vrši ugovorni organ definiran u tač. a) i b) ovog stava ili 3) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa iz tač. a) i b) ovog stava;

c) Asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravna lica definirani u tač. a) i b) ovog stava.

⁵³ Ibid., čl. 99.

⁵⁴ Ibid., čl. 93.

Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine (AJN) je savjetodavni organ sa sjedištem u Sarajevu i dvije filijale, u Banjoj Luci i Mostaru, koje nemaju status pravne osobe. Ovlaštenja AJN-a su dosta široka⁵⁵, a obuhvataju pravnu izgradnju, monitoring i savjetovanje u cjelokupnom sistemu javnih nabavki. Jedan od značajnih instrumenata AJN-a je davanje mišljenja o konkretnim postupcima. Ipak, mišljenja AJN-a nemaju obavezujući karakter i u upravnom postupku i upravnom sporu imaju status dokaza koji se cijeni u svakom pojedinačnom slučaju. Pored AJN-a, URŽ-a i Suda BiH, kao osnova institucionalnog okvira javnih nabavki, značajna je i uloga revizijskih organa na svim nivoima koji imaju mogućnost utvrđivanja nepravilnosti u postupcima.

4.2. Pravni okvir javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

Da bi se moglo shvatiti trenutno stanje javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, neophodno je razumjeti pravni okvir u kojem se javne nabavke, a samim tim i e-nabavke mogu razvijati. Naime, osnova za razvoj je Zakon o javnim nabavkama, koji je po svom karakteru procesni specijalni zakon (*lex specialis*) kojim se uređuje oblast javnih nabavki. Javne nabavke su po svom karakteru posebni dio upravnog postupka, što znači da važeći zakoni o upravi djeluju na javne nabavke kao *lex generalis*, odnosno opći zakon. Između *lex specialisa* i *lex generalisa* egzistira analogija i načelo zakonitosti: za sve ono što nije riješeno u posebnom zakonu, tj. *lex specialisu*, analogijom se traže rješenja u *lex generalisu*. U kontekstu e-nabavki situacija je otežana, jer važeći zakoni o upravnom postupku čak ne priznaju e-mail kao sredstvo korespondencije,⁵⁶ te je na taj način dozvoljeni okvir Zakona o javnim nabavkama dosta sužen, što će detaljnije biti elaborirano u nastavku teksta.

Zavisno od predmeta nabavke, za realizaciju postupka potrebno je konsultirati i druge zakone, jer je nemoguće jednim procesnim zakonom obuhvatiti sve predmete nabavke. Ukoliko su, naprimjer, lijekovi predmet nabavke, za realizaciju postupka i izradu tenderske dokumentacije relevantan je Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima.⁵⁷ U tom slučaju na definiranje predmeta nabavke ili tehničkih specifikacija se primjenjuju norme iz Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima, a za procesna pitanja relevantan je Zakon o javnim nabavkama. U tom odnosu Zakon o javnim nabavkama ima status *lex generalisa* prema Zakonu o lijekovima i medicinskim sredstvima, koji za konkretni postupak nabavke lijekova ima status *lex specialisa*.

⁵⁵ Ibid., čl. 92.

⁵⁶ "Zakon o upravnom postupku", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.

⁵⁷ "Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 58/08.

4.3. Sistem e-nabavki u BiH

Razvoj e-nabavki u Bosni i Hercegovini počeo je uvođenjem WisPPA (Web Information System for Public Procurement Agency) i GO PROCURE *online* sistema, koji su bili dostupni na zasebnim web domenama, ali im se moglo pristupiti i putem linka sa web stranice Agencije za javne nabavke BiH (www.javnenabavke.gov.ba) od 2009. godine. WisPPA je služila za dostavu izvještaja o provedenim postupcima, a GO PROCURE za objavljivanje obavještenja o postupcima javnih nabavki.

Strategijom razvoja sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini za period 2010–2015. godine planiran je i razvoj *informacijskog sistema za elektronske javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sistem je zamišljen kao sveobuhvatni portal na nacionalnom nivou, koji bi davao mogućnost razvoja svih faza e-nabavke od e-obavještenja do e-plaćanja. Taj portal počeo je s radom 27. 11. 2014. godine pod nazivom “Informacijski sistem e-nabavke” na web adresi www.ejn.gov.ba. U svojoj prvoj fazi razvoja Informacijski sistem e-nabavke podrazumijevao je integraciju tri aplikacije i to: registra ugovornih organa i ponuđača, sistema WisPPA i sistema Go-Procure sa svim njihovim funkcionalnostima. Planirano je da u drugoj fazi razvoja sistem e-nabavke bude nadograđen sa dva nova modula – modul e-tendering i modul e-aukcije.⁵⁸ Trenutno portal www.ejn.gov.ba predstavlja mjesto registracije ugovornih organa i ponuđača, na kojem je moguće pretraživati obavještenja o nabavkama, odluke Ureda za razmatranje žalbi i Suda Bosne i Hercegovine te vršiti pretragu registriranih i aktiviranih ugovornih organa i ponuđača u BiH.

Novim zakonskim rješenjem objava svih obavještenja na portalu www.ejn.gov.ba je obavezna za sve ugovorne organe.⁵⁹ Međutim, objava tenderskih dokumentacija na portalu za sada je u najvećoj mjeri dobrovoljna, jer je zakon tu obavezu postavio alternativno, odnosno kao jednu od mogućnosti za dostavu tenderske dokumentacije, ako se ugovorni organ odluči na ovu opciju i ako to naglasi u obavještenju o nabavci.⁶⁰ Vezano za to, Agencija za javne nabavke BiH je definirala dinamiku objavljivanja tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki. Podzakonskim aktom⁶¹ usvojenim 2015. godine Agencija je obavezala ugovorne organe da objave tendersku dokumentaciju u sistemu e-nabavki za 30% postupaka za koje se objavljuje obavještenje o nabavci u 2016. godini, 60% u 2017. godini, a od 1. 1. 2018. objava tenderske dokumentacije će postati obavezujuća za sve postupke za koje se objavljuje obavještenje o nabavci. U 2015. godini objavljeno je ukupno 18.735 obavještenja o nabavci na portalu

⁵⁸ <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 8. 4. 2016).

⁵⁹ “Zakon o javnim nabavkama”, čl. 36.

⁶⁰ Ibid., čl. 55.

⁶¹ “Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-nabavke”, čl. 9, str. 9 i 10.

javnih nabavki. Broj objavljenih tenderskih dokumentacija u istom periodu je 1.801, što znači da je za godinu dana tenderska dokumentacija objavljena za 9,6% postupaka. Međutim, s obzirom na to da je modul upravljanja tenderskim dokumentacijama pušten u produkciju 1. 7. 2015. godine, od tog datuma do 31. 12. 2015. godine objavljeno je ukupno 10.308 obavještenja o nabavci. U istom tom periodu objavljena je ukupno 1.801 tenderska dokumentacija, te je procenat objave iznosio 17,47%. U 2016. godini do sredine petog mjeseca objavljeno je ukupno 6.620 obavještenja o nabavci, a ukupno 2.829 TD, što predstavlja 42,73% od ukupnog broja objavljenih obavještenja⁶².

Komunikacija između ugovornih organa i ponuđača elektronskim putem je moguća, ukoliko se na to odluči ugovorni organ, odnosno ukoliko odluči objaviti tendersku dokumentaciju⁶³. Ako tenderska dokumentacija nije objavljena, onda nema ni komunikacije između ugovornih organa i ponuđača unutar sistema e-nabavke. Podzakonskim aktom je omogućeno i postavljanje zahtjeva za pojašnjenje tenderskih dokumentacija za ponuđače koji su preuzeli tendersku dokumentaciju.⁶⁴ S druge strane, nije omogućena dostava ponuda i evaluacija ponuda elektronskim putem. Zakon o javnim nabavkama ne daje te mogućnosti te je razvoj portala i sistema e-nabavki u ovom pravcu nemoguć bez adekvatnog pravnog okvira. Dostava ponuda elektronskim sredstvom (npr. putem posebnog modula unutar sistema e-nabavke) nije moguća, jer elektronska sredstva komunikacije nisu prepoznata kao sredstvo službene korespondencije u važećim zakonima o upravi.

Evaluacija ponuda nije moguća, jer ne postoji mogućnost primjene elektronskog potpisa, tako da dokumenti s elektronskim potpisom nemaju pravnu valjanost, budući da u kontekstu važećeg prava nisu uredno i adekvatno potpisani. Drugim riječima, primjena Zakona o elektronskom potpisu je preduvjet za razvoj e-nabavki. U Bosni i Hercegovini ovaj zakon je stupio na snagu 16. 4. 2007. godine, a objavljen je u Službenom glasniku BiH broj 91/06, 14. 11. 2006. Njegova primjena nije zaživjela u praksi, budući da set podzakonskih akata koji bi omogućio primjenu ovog zakona do danas nije usvojen.⁶⁵

Obavještenja o dodijeljenim pojedinačnim ugovorima iz čl. 35. stav 1. Zakona, kao i godišnja obavještenja za zaključene ugovore i okvirne sporazume se objavljuju na portalu. No, trenutno nije omogućeno elektronsko plaćanje niti je uspostavljen mehanizam za monitoring realizacije dodijeljenih ugovora. S obzirom na to da ne postoji zakonski osnov za siguran elektronski potpis i elektronski potpis za kvalificirane potvrde, online fakture nisu moguće. To znači da su za iskorak u narednu fazu razvoja e-nabavki u BiH neophodne izmjene

⁶² Podaci za izračun postotka preuzeti sa <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 25. 5. 2016).

⁶³ "Zakon o javnim nabavkama", čl. 70 i 99.

⁶⁴ "Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke", čl. 10.

⁶⁵ "Zakon o elektronskom potpisu", čl. 26.

važećih zakona o budžetu, kako bi se ugovornim organima omogućilo direktno plaćanje.

Također, Zakon o javnim nabavkama predviđa mogućnost za razvoj elektronske aukcije⁶⁶ i dinamičnog sistema kupovine⁶⁷, ali njihova primjena je moguća samo uz podzakonske akte, koji u vrijeme pisanja ove studije nisu usvojeni. Agencija za javne nabavke je objavila “prednacrt” Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e-aukcije, kojim se definiraju predmet e-aukcije, uvjeti za primjenu i unos prihvatljivih ponuda, zatim trajanje, rokovi i obaveze Agencije za javne nabavke. Značajan je i član 9⁶⁸, kojim se predlaže dinamika uvođenja e-aukcije u sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Prema ovom prijedlogu e-aukcija će postati obavezujuća za sve postupke za koje se može provoditi od 1. 1. 2020, dok će za ekonomski najpovoljniju ponudu e-aukcija biti opcionalna. Treba naglasiti da ovaj pravilnik trenutno ima status “prednacrt”, što znači da ne proizvodi pravne efekte. Odredbe ovog pravilnika su pisane u skladu s Direktivom 2014/24/EU .

Uzevši u obzir mogućnosti razvoja e-nabavki i trenutne propise, u Bosni i Hercegovini su stvoreni uvjeti za e-obavještenja, jer je pregled i pretraživanje obavještenja o nabavci iz čl. 35 Zakona dostupno na jedinstvenom portalu. Moguće je i e-preuzimanje, dok su ostale faze e-nabavki, poput e-dostave, e-evaluacije, e-dodjele i e-plaćanja, izazovi za daljnji razvoj sistema e-nabavki.

4.4. Analiza stepena razvijenosti online portala sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini

Uzimajući u obzir dosadašnja postignuća, kao i objektivna ograničenja u razvoju e-nabavki u BiH, u ovoj sekciji posebna pažnja posvećena je analizi stepena razvoja portala javnih nabavki u BiH. Analiza praksi i tehničkih aspekata web portala sistema e-nabavki u BiH bazirana je na ranije definirane 24 kategorije i nizu specifičnih indikatora dobre i loše prakse za svaku od kategorije analize.

⁶⁶ “Elektronična aukcija/ dražba (e-aukcija/ e-dražba) je način provedbe dijela postupka koji se ponavlja i koji uključuje elektronski sustav za predstavljanje novih cijena, izmijenjenih naniže i/ili novih vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda. E-aukcija se odvija nakon početne potpune procjene ponuda i omogućava njihovo rangiranje pomoću automatskih metoda procjene. Dakle, e-aukcija nije zaseban postupak, već je dio otvorenog, ograničenog ili pregovaračkog postupka. Ona omogućava ponuđačima predstavljanje novih cijena i to izmjenom naniže (tzv. negativna dražba). Po okončanju postupka e-aukcije/ e-dražbe, rangiranje se odvija automatski na osnovi prethodno zadanih pravila.” Elektronski oglasnik javne nabavke Republike Hrvatske, “eDražba”, <https://eojn.nn.hr/oglasnik/clanak/edrazba/0/175/> (stranica posjećena 7. 4. 2016).

⁶⁷ “Zakon o javnim nabavkama”, čl. 123.

⁶⁸ Ibid., čl. 9.

4.4.1. Praksa 1: Portal omogućava automatski prijenos svih obavještenja na jedno mjesto dostupno javnosti

Sažetak dobre prakse

Platforma za e-nabavke treba da omogući pristup svim obavještenjima o ugovorima, uključujući odluke o dodjeli ugovora za direktne sporazume na jednom mjestu. Također, odluka o dodjeli ugovora treba da jasno ukazuje na platformu na kojoj su dostupne tenderske specifikacije. U tom slučaju takav portal može biti centralna platforma ili može prikupljati obavještenja s drugih platformi. Besplatan je za korištenje, pretraživ i ne zahtijeva registraciju. Može ih postojati više, sve dok svaki portal prezentira sva obavještenja. Na ovaj način ponuđači mogu pronaći sva obavještenja o ugovorima i odlukama o dodjeli ugovora ispod i iznad vrijednosnih razreda svih administrativnih nivoa (centralni, regionalni, lokalni) na jednom mjestu.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal www.ejn.gov.ba je jedinstveni portal za javne nabavke, te zbog toga obavještenja ne uključuju URL o drugim portalima za preuzimanje obavještenja i tenderskih dokumentacija. Portal daje mogućnost pretrage pojedinačnih ugovornih organa i generira njihova obavještenja na jednom mjestu. Čl. 36 Zakona je definirao da sva obavještenja o nabavci, dodjeli ugovora, poništenju postupka javne nabavke, dobrovoljno *ex ante* obavještenje o transparentnosti i prethodno informacijsko obavještenje, kao i sažetak obavještenja o nabavci na engleskom jeziku, ugovorni organ objavljuje na portalu javnih nabavki. Ipak na portalu se ne objavljuju obavještenja o direktnim sporazumima, jer to nije zakonska obaveza. Dodatno, portal daje mogućnost uvida u *godišnja obavještenja o zaključenim ugovorima*⁶⁹, iz kojih su vidljivi svi zaključeni ugovori u odnosu na konkretni predmet nabavke za svaki ugovorni organ. Ova opcija je veliki iskorak u pogledu transparentnosti, jer su podaci o imenima ponuđača koji zaključuju ugovore kao i vrijednosti zaključenih ugovora javne i lako pretražive.

Obaveza slanja obavještenja na TED ne postoji, jer Bosna i Hercegovina nije članica EU. Poredeći sadržaj obavještenja na TED i na www.ejn.gov.ba treba istaći da u odnosu na formu ona nisu identična, ali su po svojim bitnim elementima usklađena s obavještenjima na TED. Nadalje, portal jasno ukazuje na rok dostave ponuda sa datumom, vremenom, ali ne i vremenskom zonom. Vremenska zona u kontekstu Bosne i Hercegovine nije relevantna, ali u svrhu poboljšanja

⁶⁹ Postoje tri vrste godišnjih obavještenja koja se objavljuju na portalu e-Nabavke: Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora za neprioritetne usluge, Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora za DKP i Misije BiH te Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora za okvirni sporazum.

prekogranične saradnje ovaj podatak je bitan u odnosu na potencijalne ponuđače koji se ne nalaze u istoj vremenskoj zoni sa Bosnom i Hercegovinom.

Iako je usklađenost portala s Praksom br. 1 i identificiranim indikatorima vidljiva, ovu praksu u odnosu na BiH je potrebno staviti u kontekst načela e-nabavki – prije svega efikasnosti i najbolje vrijednosti za novac. Naime, problematičan je aspekt čl. 36 st. 1 Zakona o javnim nabavkama, koji je u potpunosti suprotan načelu najbolje vrijednosti za novac. Ovim stavom se obavezuju svi ugovorni organi da Sažetak svih obavještenja objavljuju i u Službenom glasniku BiH a svi sažeci obavještenja koštaju 98 KM sa PDV-om, osim ispravke obavještenja koja košta 52 KM sa PDV-om⁷⁰. S obzirom na cijene i broj obavještenja, praksa objavljivanja skraćениh obavještenja u Službenom glasniku ni u kojem slučaju nije u funkciji najbolje vrijednosti za novac. Sva obavještenja su već pretraživa i dostupna na postojećem portalu www.ejn.gov.ba, ali se od ugovornih organa i dalje očekuje da šalju skraćena obavještenja u Službeni glasnik BiH. Na ovaj način službenici/-e su izloženi dodatnoj nepotrebnoj administraciji, što nije u korist načelu efikasnosti, a ugovorni organi nepotrebnom trošku.

Tabela 2. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 1

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Obavještenja uključuju URL (Uniform Resource Locator – jedinstvenu adresu izvora), koji upućuje na platformu gdje je tenderska specifikacija dostupna za preuzimanje	N/R
Obavještenja jasno ukazuju na cijenu tenderske dokumentacije, ukoliko nije besplatna	Da
Obavještenja jasno ukazuju na rok dostave ponuda sa datumom, vremenom i vremenskom zonom	Djelimično
Obavještenja se objavljuju na portalu automatski, kako bi se izbjeglo dvostruko kodiranje	Da
Objavljivanje obavještenja za direktni sporazum	Ne
Obavještenja poslana na objavu na portal u što je moguće sličnijoj formi obavještenjima poslanim na TED	Djelimično
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Izostavljene informacije o mjestu elektronskog preuzimanja obavještenja o nabavci	Ne
Pružaju informaciju o periodu dostave (broj dana), umjesto roka dostave ponuda (datum i vremenska zona)	Djelimično
Zahtijevaju registraciju u svrhu pregleda/ preuzimanja obavještenja	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

⁷⁰ Podaci Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine.

4.4.2. Praksa 2: Ponuđači i ugovorni organi koriste pristupačne planove obuka na portalu

Sažetak dobre prakse

Portali koji primjenjuju ovu praksu motiviraju ugovorne organe i ponuđače da koriste e-nabavke. Kursevi obuke za ponuđače, ugovorne organe i druge organizacije poput trgovinskih komora mogu biti dostupni online. Portali su jednostavni za korištenje i smanjuju potrebu za dodatnim kursevima. Ukoliko su kursevi za obuku dostupni na portalu, postiže se efikasnija edukacija ugovornih organa i ponuđača, čime se brže ostvaruju i pozitivni efekti e-nabavki.

Praksa u Bosni i Hercegovini

U kontekstu alata za obuku, koji su dostupni na portalu, neophodno je istaći da je pod kategorijom “Vijesti” dostupno “Kratko uputstvo o načinu korištenja informacijskog sistema e-nabavke”.⁷¹ Ovo uputstvo od 27 stranica nije praćeno vizualnim pojašnjenjem, nego samo tekstualnim, što ga čini otežanim za korištenje. Tehnička podrška korisnicima nudi se putem e-maila, pet dana u sedmici, osam sati dnevno, te putem Call Centra dva dana u sedmici, od 10:00 do 12:00.

Međutim, online kursevi koji bi omogućavali simulaciju objava i testove za provjeru znanja o javnim nabavkama na nacionalnom i nivou EU nisu dostupni na portalu www.ejn.gov.ba. Iako je na web stranici www.javnenabavke.gov.ba dostupan “online” kurs o poznavanju javnih nabavki, informacije o tom kursu nisu dostupne ni povezane linkom sa portalom www.ejn.gov.ba.

Također ne postoji prostor gdje bi ponuđači i ugovorni organi mogli razmjenjivati informacije i iskustva. Iako je portal kreiran na način da bude lako pretraživ, postoji potreba za pojašnjenjem određenih alata, posebno u pogledu registracije, objavljivanja obavještenja i naprednih pretraga. Ova potreba je vidljiva i na osnovu komercijalnih aktivnosti različitih agencija iz privatnog sektora koji pružaju obuke o korištenju portala.

Omogućavanje online kurseva bilo bi u funkciji efikasnosti i najbolje vrijednosti za novac, jer bi dovelo do ušteda javnog novca. Naime, prosječna cijena jedne obuke za državnog službenika u Bosni i Hercegovini košta 170–280 KM, zavisno od komercijalne agencije. Broj registriranih ugovornih organa na web portalu prema izvještaju agencije za 2014. je 1.539.⁷² Pravo na obuku je garantirano svakom državnom službeniku/-ci. Postojanje ovakvog kursa bi pored uštede imalo i velike koristi u postupku popularizacije e-nabavki među ponuđačima i ugovornim organima.

⁷¹ Agencija za javne nabavke BiH, *Kratko uputstvo o načinu korištenja informacionog sistema e-nabavke* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke).

⁷² Agencija za javne nabavke BiH, *Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2014. godini* (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015), str. 4.

Konačno, iako se na portalu ne nude komercijalne edukacije, nepostojanje online kurseva na portalu indirektno stvara uvjete za komercijalizaciju obuke o e-nabavkama od komercijalnih kompanija.

Tabela 3. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 2

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Povoljni online kursevi	Ne
Platforma jednostavna za korištenje i smanjuje potrebu za obukom	Djelimično
Omogućava zajedničke sesije ponuđača i ugovornih organa	Ne
Kursevi omogućavaju simulaciju objava	Ne
Kursevi uključuju informacije o pravnom okviru javnih nabavki Evropske unije	Ne
Pružaju online kurseve	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Portal stvara priliku za komercijalizaciju/ prodaju obuka o elektronskim nabavkama	Djelimično

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.3. Praksa 3: Platforme inkorporiraju komunikacijske planove u cilju promocije korištenja e-nabavki

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu inkorporiraju komunikacijske programe i kanale između ponuđača i ugovornih organa, kao i relevantnih institucija za javne nabavke. Na ovaj način interesne strane u javnim nabavkama mogu razmjenjivati iskustva, nedoumice i raspravljati o neriješenim pitanjima. Omogućavaju komercijalno oglašavanje i prenose vijesti iz specijaliziranih publikacija. Tako se doprinosi izgradnji povjerenja korisnika u platformu i e-nabavke u cjelini.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal www.ejn.gov.ba ne predviđa prostor i način za međusobnu komunikaciju ugovornih organa i ponuđača o pitanjima iz oblasti javnih nabavki i trenutno nema komercijalni karakter. Ipak, Uputstvom o e-nabavkama je najavljena njegova komercijalizacija kroz čl. 13, gdje je definirano da će se način i uvjeti plaćanja za objavu obavještenja u sistemu "E-nabavke" regulirati posebnim pravilnikom, koji donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na prijedlog Agencije i uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine.⁷³ Ovaj pravilnik još nije donesen.

⁷³ "Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-nabavke", čl. 13.

Portal, također, ne predviđa prostor za promociju događaja iz oblasti javnih nabavki, kao i objavljivanje specijaliziranih publikacija i članaka vezanih za javne nabavke.⁷⁴ Nisu dostupne ni pozitivne prakse i primjeri o uspješno provedenim nabavkama na službenim jezicima u BiH ili na engleskom jeziku. Ukoliko bi pozitivni primjeri za razradu podkriterija za ocjenjivanje ponuda bili dostupni na portalu, popularizirao bi se kriterij “ekonomski najpovoljnija ponuda”. Na ovaj način bi e-nabavke indirektno proizvele uštede, a portal bi bio u funkciji načela najbolje vrijednosti za novac. Portal, također, ne pruža generalne informacije o ukupnoj vrijednosti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Također, portal ne predviđa direktno povezivanje linkom sa drugim institucijama, koje imaju veliki interes za javne nabavke poput trgovinskih komora, niti je promoviran na društvenim mrežama.⁷⁵ U Bosni i Hercegovini civilni/ nevladin sektor te certificirani predavači/-ce aktivno rade na unapređenju sistema javnih nabavki. Objavljivanje rezultata njihovog rada na portalu je isključivo tehničko pitanje i ne postoje zakonski razlozi koji bi spriječili ovu aktivnost. Na ovaj način Agencija za javne nabavke BiH bi uskladila svoje djelovanje u skladu sa čl. 92 st. 3. t. g) Zakona, kojim je kao jedno od nadležnosti Agencije definirano razvijanje i uspostava elektronskih informacijskih sistema u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Tako bi se izgradilo povjerenje među svim interesnim stranama u javnim nabavkama, a retorika u kojoj su vladin i nevladin sektor na različitim stranama bi bila napuštena.

Tabela 4. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 3

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Promoviraju korištenje platforme izvještavanjem o uspješnim primjerima	Ne
Koriste društvene i tradicionalne medije za reklamiranje portala	Ne
Uzimaju u obzir ponuđače van nacionalnih granica kroz dostupnost promocijskih informacija na drugim jezicima	Ne
Uključuju trgovinske komore i druge slične organizacije u promociju platforme	Ne
Promoviraju povoljne i kvalitetne događaje iz javnih nabavki (obuke, seminari, konferencije)	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Ciljaju samo na ugovorne organe	Ne
Izostavljaju podatak o vrijednosti e-nabavki kao cjelini	Da

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

⁷⁴ Specijalizirane publikacije se objavljuju na web stranici Agencije za javne nabavke.

⁷⁵ Posljednji put je 2013. godine rađena promocija Agencije za javne nabavke i njenih servisa, putem klasičnih i novih medija, uključujući i Facebook profil Agencije (<https://www.facebook.com/AgencijaZaJavneNabavke/?fref=ts>), koji od tada do sredine 2016. nije ažuriran. Međutim, do danas nije rađena posebna promocija portala za javne nabavke, niti je on prisutan na društvenim mrežama.

4.4.4. Praksa 4: Ponuđači mogu pristupiti i preuzeti obavještenja i tenderske specifikacije kao anonimni korisnici

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu uklanjaju sve tehničke i administrativne preduvjete i barijere za pristup tenderskim specifikacijama. Na ovaj način moguće je postići značajno jednostavniji pristup obavještenjima o nabavkama i samim tim dostupnost javnih nabavki uopće.

Praksa u Bosni i Hercegovini

U slučaju platforme za e-nabavke u BiH anonimni pregled obavještenja iz čl. 36. Zakona o javnim nabavkama je omogućen, ali preuzimanje tenderske dokumentacije, odnosno tenderskih specifikacija je moguće samo registriranim ponuđačima.⁷⁶ Nije moguća jednostavna e-mail registracija za primanje obavještenja o izmjenama u tenderskoj dokumentaciji ili postavljanje pitanja, jer sistem može poslati notifikaciju o izmjenama u tenderskoj dokumentaciji samo ponuđaču koji je registriran i koji je preuzeo tendersku dokumentaciju. U pogledu preuzimanja tenderske dokumentacije i slanja pitanja za pojašnjenje, ovakva praksa je razumljiva. Naime, trenutak preuzimanja tenderske dokumentacije i pojašnjenja tenderske dokumentacije je bitan, jer se za njega vežu rokovi u pogledu eventualnog izjavljivanja žalbi na nju i pojašnjenja, ali i na moguću odgodu roka otvaranja ponuda. Zbog toga je jako bitno da je trenutak preuzimanja ovih dokumenata jasan i da se može adresirati na konkretnog ponuđača. Na ovaj način postiže se pravna sigurnost, jer se sprečavaju zloupotrebe postupka od malicioznih ponuđača.

Međutim, portal ne dozvoljava anonimni pregled tenderske dokumentacije prije nego zainteresirana strana odluči želi li učestvovati u tenderu i prije nego se registrira u sistem. Ova neusklađenost sa pozitivnom praksom bi se mogla riješiti kroz jednostavno tehničko rješenje, koje bi omogućilo anonimni pregled tenderske dokumentacije, a preuzimanje tenderske dokumentacije bi trebalo biti omogućeno samo registriranim ponuđačima. S obzirom na to da je za registraciju na portalu neophodno dostavljanje formulara (vidjeti praksu br. 5), za čije je ispunjavanje neophodno posjedovati određene potvrde/ dokaze, jasno je da portal indirektno zahtijeva od ponuđača dostavljanje dokaza prije preuzimanja tenderske dokumentacije.

⁷⁶ "Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke", čl. 10, st. 1.

Tabela 5. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 4

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Omogućavaju jednostavnu registraciju (samo e-mail) ponuđačima koji žele ostati upućeni u sve izmjene u tenderskoj dokumentaciji	Ne
Omogućavaju jednostavnu registraciju (samo e-mail) ponuđačima koji šalju pitanja za pojašnjenje ugovornim organima	Ne
Omogućavaju pristup obavještenjima o nabavci kroz web preglednik	Da
Daju mogućnost ponuđačima da postavljaju pitanja ugovornim organima	Da
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Registracija obavezna za preuzimanje obavještenja i tenderskih specifikacija	Da
Zahtijevaju od ekonomskih ponuđača pregled više web stranica u cilju povlačenja dokumenata u sklopu obavještenja o nabavci	Ne
Zahtijevaju od ponuđača kupovinu Digitalnih potvrda prije nego pristupe tenderskim specifikacijama	Ne
Zahtijevaju od ponuđača ovlaštene prijevode potvrda ili druge forme dokaza prije nego im se omogući pristup tenderskim specifikacijama	Da
Zahtijevaju registraciju ponuđača prije nego im se omogući pristup tenderskim specifikacijama	Da
Zahtijevaju od ekonomskih ponuđača instaliranje aplikacija prije nego im se omogući pristup tenderskim specifikacijama	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.5. Praksa 5: Ponuđači se mogu registrirati na platformi bez osiguravanja podataka o zemlji porijekla

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu, unošenje podataka o zemlji porijekla postavljaju kao neobaveznu opciju. Pojednostavljaju registracijske korake koji omogućavaju registraciju ponuđača bez konsultiranja sa trećim stranama, poput certifikacijskih tijela, privrednih komora, ali i drugih poslovnih organizacija. Na ovaj način se stranim ponuđačima omogućava slobodna registracija.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Uputstvom o e-nabavkama propisano je da su ponuđači obavezni dostaviti ispunjen registracijski obrazac, koji je na portalu podijeljen u pet koraka za domaće ponuđače i četiri koraka za strane ponuđače i koji minimalno sadrži naziv, IDB/JIB, djelatnost, lokaciju, kontakt podatke i podatke o operateru.⁷⁷

Portal www.ejn.gov.ba u opciji registracija automatski klasificira ponuđače u dvije kategorije, tako što pruža opcije za registraciju kao “Ponuđač u BiH” i kao

⁷⁷ “Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke”, čl. 3, st. 2.

“Inozemni ponuđač”. Registracija za inozemne ponuđače je podijeljena u četiri obavezujuća koraka, od koji je jedan i obavezan unos lokacije ponuđača.

Postojanje podjele na domaće i strane ponuđače otvara mogućnost za različit tretman ponuđača po osnovu državljanstva, a u svrhu zaštite domaćih ponuđača. U tom kontekstu monitoring Evropske komisije prilikom praćenja tranzicijskog puta Bosne i Hercegovine vjerovatno će ukazati na potrebu prilagodbe ove opcije na način da se onemogućiti preferencijalan tretman ponuđača na temelju državljanstva.

U odnosu na zaštitu podataka i identificirane kriterije neophodno je istaći da BiH nije obaveznik primjene direktiva EU o zaštiti ličnih podataka, ali je formular usklađen sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.⁷⁸

Portal, također, ne pruža mogućnost korištenja “OtvorenogID”⁷⁹ servisa. U kontekstu ovog servisa ovo je, također, tehničko pitanje i ne postoje zakonske prepreke za povezivanje.

Proces registracije ponuđača je složen, pri čemu je registracija za strane ponuđače moguća u četiri koraka, a za domaće u pet. Naime, nakon što korisnik (ugovorni organ ili ponuđač) popuni formu za registraciju, sistem generira registracijski obrazac koji se šalje na mail korisnika koji se registrirao sa instrukcijama koraka neophodnih za kompletiranje procesa registracije: korisnik treba da odštampa obrazac koji je dobio na mail, odgovorna osoba potpiše i stavi pečat i pošalje ga nazad Agenciji putem faksa ili maila. Uz taj obrazac ponuđač treba da pošalje i uvjerenje o poreznoj registraciji koje je izdala Porezna uprava. Agencija provjerava dokumente i ako je sve uredi aktivira ponuđača u sistemu. Međutim, u slučaju da se radi o inostranom ponuđaču, on treba dostaviti samo registracijski obrazac i odmah se vrši aktivacija korisnika u sistemu. Evidentno, traženje dodatne dokumentacije za domaće ponuđače nepotreban je korak s obzirom na to da isti zahtjev ne postoji za inostrane ponuđače i s obzirom na to da dobre prakse pokazuju kako je jedini dovoljan uvjet posjedovanje validne e-mail adrese. Nadalje, Uputstvom o e-nabavkama je definirano da su ponuđači dužni dostaviti minimalno sljedeće podatke: Naziv, IDB/JIB, djelatnost, lokaciju, kontakt podatke, podatke o operateru. Na osnovu traženih podataka i dokumenata (posebno za domaće ponuđače) se može zaključiti da se u postupku registracije zahtijevaju podaci i dokazi koji nisu neophodni i koji su specifični za Bosnu i Hercegovinu.

Osim toga, prilikom registracije portal ne daje informaciju o vremenskom okviru neophodnom za registraciju, ali je Uputstvom naglašeno kako će ona biti završena tri dana nakon što Agencija za javne nabavke BiH primi pismeni

⁷⁸ “Zakon o zaštiti ličnih podataka”, *Službeni glasnik BiH* 49/06, 76/11 i 89/11.

⁷⁹ OtvoreniID – je neprofitna međunarodna organizacija individua za standardiziranje, čiji je standardizirani protokol za provjeru autentičnosti javno dostupan. Omogućava korisnicima da budu prepoznati na različitim stranicama, na način da administratori konkretnih stranica ne moraju zahtijevati dodatni način registracije, a korisnicima daju mogućnost prijave na različite web portale bez osiguravanja dodatnih identifikacija i šifri za svaku od stranica. Više informacija dostupno na: <http://openid.net/connect/faq/> (stranica posjećena 4. 2. 2016).

ispunjeni formular.⁸⁰ Šifra i korisničko ime se prilikom registracije automatski dodjeljuju, s tim da postoji mogućnost izmjene šifre, ali ne i korisničkog imena. Prilikom ispunjavanja obrasca portal ukazuje na eventualne greške, ali ne daje uputstva kako pravilno ispuniti obrazac.

Tabela 6. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 5

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Jasno ukazuje koja polja su obavezujuća za ispunjavanje, a koja ne	Da
Štite podatke korisnika u skladu s Direktivama EU o zaštiti ličnih podataka	Djelimično
Pojednostavljaju proceduru registracije kroz smanjenje broja obaveznih polja i broja koraka potrebnih za registraciju	Ne
Jasno ukazuju na potrebni vremenski period za registraciju	Ne
Omogućuju provjeru valjanosti podataka za tražene informacije gdje je to moguće	Da
Osiguravaju jasne poruke o greškama kada korisnik propusti ili prekrši pravila za provjeru valjanosti	Da
Daju jasna uputstva kako pravilno ispuniti formu	Ne
Omogućavaju ponuđačima Korištenje "OtvorenogID" ili drugog servisa za digitalnu identifikaciju	Ne
Omogućavaju ponuđačima da izaberu korisničko ime i šifru	Djelimično
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Zahtijevaju digitalni certifikat za registraciju na portalu	Ne
Zahtijevaju od predstavnika ponuđača osiguranje dokaza o njihovoj vezi sa ponuđačem (tokom registracije)	Da
Zahtijevaju pune podatke iz poslovnih registara za registraciju na platformi	Da
Zahtijevaju punomoć za zastupanje za registraciju na portalu	Ne
Zahtijevaju kopiju lične karte/ osobne iskaznice za registraciju na platformi	Ne
Zahtijevaju informacije koje nisu apsolutno neophodne za registracijski proces	Da
Zahtijevaju dostavu podataka koji su specifični za zemlju u kojoj egzistira portal	Da
Zahtijevaju od ponuđača kontaktiranje trećih strana, poput tijela za certifikaciju, privrednih komora ili drugih organizacija za registraciju na portalu	Ne
Podrazumijevaju zaobilaznice za strane ponuđače u cilju registracije	Da
Obavezuju ponuđače na ponovno ispunjavanje registracijskog obrasca, ukoliko se pojavi greška kao rezultat kršenja pravila za provjeru autentičnosti	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

⁸⁰ "Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke", čl. 3, st. 3.

4.4.6. Praksa 6: Ponuđači završavaju registraciju na platformi potvrđivanjem aktivacijskog linka poslanog e-mailom

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu omogućavaju korisnicima kompletiranje registracijskog procesa preko potvrđivanja jedinstvenog URL koji im je poslan u aktivacijskom mailu. E-mail adresu osigurava korisnik u registracijskom procesu. Na ovaj način osigurava se validnost e-mail adrese koju pošalje ponuđač. Smisao ove prakse je maksimalno pojednostavljenje procesa registracije. Proces je zamišljen na način da zainteresirani ponuđač koristeći validnu e-mail adresu pošalje zahtjev za registraciju prema portalu, nakon čega administratori šalju aktivacijski URL, odnosno link kojeg ponuđač treba samo potvrditi kako bi registracija bila uspješna.

Praksa u Bosni i Hercegovini

U slučaju BiH Uputstvom o e-nabavkama propisano je da je korisnik prije početka korištenja sistema dužan izvršiti registraciju na način da popuni odgovarajuću registracijsku formu. Nakon popunjavanja registracijske forme obrazac se generira, pa ga korisnik štampa te sa potpisom odgovorne osobe, otiskom pečata i odgovarajućim prilogom dostavlja Agenciji za javne nabavke⁸¹ (poštom ili faksom).

S obzirom na to da je za registraciju neophodno pismeno dostavljanje registracijskog obrasca, registracija preko aktivacijskog URL-a nije moguća. Registraciju potvrđuje Agencija za javne nabavke nakon pismenog prijema kompletnog registracijskog obrasca.

Nakon dostave, a najkasnije u roku od tri dana nakon prijema kompletnog spisa, Agencija je dužna aktivirati registraciju.⁸² Mogućnosti koje daje elektronsko poslovanje i koje definiraju pozitivnu praksu ne tretiraju tri dana kao razuman rok, jer se objektivno proces registracije može izvršiti instantno nakon potvrde validnosti e-maila putem aktivacijskog linka poslanog na e-mail korisnika.

Intencija zakonodavca je da se kroz proces registracije i tražene podatke sistem e-nabavki zaštiti od djelovanja malicioznih ponuđača. Ipak, ovako složen proces (vidjeti sekciju 4.4.5, Praksa 5) pravno nije opravdan ako se uzme u obzir da evaluacijske komisije prilikom ocjene ponuda vrše provjeru dostavljenih dokaza svakog ponuđača, uključujući informacije koje su zahtijevane na portalu. Zbog toga ne postoji realna mogućnost zloupotrebe podataka registriranih ponuđača, jer informacije na portalu trebaju biti javne, a eventualna odgovornost nesavjesnih ponuđača se utvrđuje kroz pojedinačne postupke. Uputstvom je,

⁸¹ Ibid., čl. 3, st. 2.

⁸² Ibid., čl. 3, st. 3.

također, definirano da Agencija zadržava pravo brisanja svakog neprimjerenog sadržaja koji je javno dostupan na portalu⁸³, što znači da bi se njegovim redovnim i adekvatnim administriranjem maksimalno umanjila mogućnost zloupotrebe. Ovakva praksa je štetna, jer usložnjavanje procesa registracije i nije u službi popularizacije e-nabavki, što može obeshrabriti ponuđače poput malih i srednjih poduzeća, koji u postupcima javnih nadmetanja mogu ponuditi robe, radove i usluge u skladu s najboljom vrijednosti za novac.

Tabela 7. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 6

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Podrazumijevaju URL kojeg je moguće jednostavno otvoriti preko jedinstvenog aktivacijskog ključa u aktivacijskom e-mailu	Ne
Ograničavaju aktivacijski vremenski okvir na razuman rok, ukoliko ponuđač ne potvrdi aktivaciju	Ne
Zahtijevaju da ponuđač osigura validnu e-mail adresu	Da
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Ne omogućavaju pristup sve dok registracijski račun nije potvrđen	Da
Zahtijevaju digitalnu potvrdu za kompletiranje registracijskog procesa	Ne
Zahtijevaju od ponuđača dostavu registracijskog obrasca poštom	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.7. Praksa 7: Platforme podržavaju engleski jezik kao dodatnu opciju uz službene jezike zemlje u kojoj egzistira konkretni portal

Sažetak dobre prakse

Platforme koje imaju ovu praksu omogućavaju korištenje stranice barem na engleskom jeziku kao dodatnu opciju u odnosu na službene jezike. Na ovaj način omogućava se pristup inozemnim ponuđačima, jer je engleski jezik “de facto” poslovni jezik u Evropi.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal javnih nabavki je dostupan na službenim jezicima u Bosni i Hercegovini i na engleskom jeziku. Međutim, prijevodi konkretnih obavještenja nisu dostupni na engleskom jeziku, osim onih koji imaju Sažetak obavještenja na engleskom jeziku. Zakon o javnim nabavkama obavezuje ugovorne organe za objavu sažetka na engleskom jeziku, ali samo za postupke koji imaju jednaku ili veću procijenjenu

⁸³ “Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke”, čl. 6, st. 4.

vrijednost od 250.000,00 KM za ugovorna tijela iz člana 4. stava (1) tačka a) i c) Zakona; zatim za postupke čija je vrijednost jednaka ili veća od 400.000,00 KM za ugovorna tijela iz člana 4. stava (1) tačke b) Zakona; 800.000,00 KM za sektorska ugovorna tijela iz člana 5. Zakona i u slučaju radova kada je vrijednost nabavke jednaka ili veća od 9.000.000,00 KM.⁸⁴ U periodu od 1. 1. 2015. do 1. 1. 2016. broj obavještenja o nabavci koja uključuju sažetak na engleskom jeziku je 711, a ukupni broj svih obavještenja o nabavci je 18.735.⁸⁵ Ukupan broj obavještenja koji je uključivao sažetak na engleskom jeziku u 2015. godini je 3,8%. Dakle, iako portal osigurava prijevode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, on ne osigurava kompletan prijevod relevantnih informacija.

Tabela 8. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 7

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Portal osigurava kvalitetne i kompletne prijevode	Ne
Osigurava brojeve telefona i druge kontakt-podatke dostupne iz inozemstva	Da
Uzimaju u obzir balans između povećanog korištenja platforme preko osiguravanja dodatnog jezika i napora za njegovo održavanje	Da
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Ograničavaju prijevode samo na engleski jezik i ne osiguravaju prijevode na jezike susjednih zemalja.	Ne
Platforme su jednojezične	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.8. Praksa 8: Ponuđači preko korisničkog imena i šifre pristupaju portalu

Sažetak dobre prakse

Portali koji primjenjuju ovu praksu daju mogućnost ponuđačima za prijavu na stranicu koristeći jednostavne alate poput korisničkog imena i šifre. Na ovaj način moguće je olakšati pristup registriranim ponuđačima.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal www.ejn.gov.ba je poprilično usklađen sa identificiranom pozitivnom praksom. Odstupanje je vidljivo u odnosu na korištenje digitalnih identifikacijskih servisa za provjeru autentičnosti, poput OpenID funkcije. S obzirom na to da je konkretni servis javan i da je organiziran kao neprofitna međunarodna organizacija individua za standardiziranje, ne postoje pravne prepreke za

⁸⁴ “Zakon o javnim nabavkama”, čl. 14, st. 2 i 3.

⁸⁵ Podaci preuzeti sa portala <https://www.ejn.gov.ba/>.

pristupanje ovim uslugama, te je ovo isključivo tehničko pitanje, koje može biti riješeno bez intervencija zakonodavca.

Tabela 9. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 8

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Koriste politiku “sigurnih šifri/ lozinki”	Da
Daju mogućnost za dobijanje nove šifre	Da
Omogućavaju ponuđačima korištenje OpenID ⁸⁶ ili drugog digitalnog identifikacijskog servisa	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Zahtijevaju korištenje digitalnih potvrda za pristup platformi	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.9. Praksa 9: Ponuđači mogu pretraživati obavještenja o ugovorima koristeći set pretraživačkih kriterija

Sažetak dobre prakse

Platforme koje koriste ovu praksu podržavaju naprednu pretragu sa najmanje sljedećim pretraživim kriterijima: ime ugovornog organa; predmet nabavke; vrstu ugovora (robe, radove, usluge); datum objave; rok dostave; mjesto dostave ponuda i vrijednost ugovora.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal www.ejn.gov.ba u odnosu na prva dva identificirana pozitivna indikatora daje mogućnost pretrage “aktivnih postupaka”, preko kojih se može doći do informacije o roku i vremenu dostave, ali ne i vremenskoj zoni, jer taj podatak ne postoji u bazi podataka. Portal, također, daje mogućnost pretraživanja obavještenja u odnosu na raspon vremena, tj. datuma “od–do”, ali ne i pretragu po procijenjenoj vrijednosti ugovora. NUTS⁸⁷ kodovi u Bosni i Hercegovini još nisu primjenjivi, budući da BiH nije članica EU. Opcije za napredne pretrage su na portalu moguće, ali one se moraju unositi prilikom svakog pretraživanja. Na taj način ponuđači koji su specijalizirani za određene radove, robe i usluge trebaju prilikom svake pretrage nanovo unositi kriterije za pretraživanje. Portal ne pruža informaciju o mogućnosti dostave ponuda elektronskim putem, jer e-dostava nije predviđena u Zakonu, što je u suprotnosti sa dobrim praksama.

⁸⁶ Više informacija dostupno na: <http://openid.net/connect/faq/> (stranica posjećena 4. 2. 2016).

⁸⁷ NUTS – Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS, *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), koju je donio Eurostat kako bi za Evropsku uniju osigurao jedinstvenu podjelu prostornih jedinica za prikupljanje regionalne statistike. Dostupno na: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/nuts> (stranica posjećena 1. 2. 2016).

Tabela 10. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 9

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Omogućavaju ponuđačima pretragu obavještenja baziranu na roku dostave, vremenu i vremenskoj zoni	Djelimično
Omogućavaju ponuđačima pretragu obavještenja baziranu na rasponu datuma i rasponu procijenjenih vrijednosti ugovora	Djelimično
Omogućavaju ponuđačima pretragu utemeljenu na CPV kodovima za konkretni predmet nabavke	Da
Omogućavaju ponuđačima pretragu baziranu na NUTS kodovima za mjesto dostave	N/P
Podržavaju pretragu unošenjem teksta za predmet nabavke i imena ugovornog organa	Da
Jasno ukazuju, kroz rezultate pretraživanja, mogu li ponude biti dostavljene elektronski	Ne
Omogućavaju ponuđačima da sačuvaju zadane postavke pretraživanja	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Osiguravaju duge liste obavještenja o ugovorima, koje se ne mogu pretraživati ili filtrirati	Ne
Osiguravaju period dostave (broj dana) umjesto roka dostave (datum, vrijeme i vremensku zonu)	Ne
Naplaćuju osnovna pretraživanja	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.10. Praksa 10: Ponuđači mogu procijeniti je li tenderska specifikacija relevantna za njih na osnovu informacija koje su dostupne na portalu

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu jasno ukazuju na to mogu li se ponude dostaviti elektronskim putem; je li tenderska dokumentacija objavljena na portalu; ime, nacionalni ID i glavnu aktivnost ugovornog organa; predmet nabavke; vrstu ugovora (robe, radovi, usluge); datum objave; rok dostave ponuda, bez dodatne kalkulacije; mjesto dostave ponuda; procijenjenu vrijednost; vrstu postupka.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Iako je propisani obrazac obavještenja o nabavci adekvatno koncipiran i pod pretpostavkom da se tako i ispuni mogao bi biti izvor relevantnih informacija. Nažalost, ugovorni organi, odnosno službenici/-e koji rade na ispunjavanju propisanog obrasca u kategorijama obrasca poput "Bitni uslovi finansiranja i plaćanja ili upućivanje na adekvatne adrese"; "Sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti"; "Ekonomska i finansijska sposobnost", "Tehnička ili profesionalna sposobnost" koriste formulaciju "Kako je definirano u tenderskoj

dokumentaciji”. Uzevši u obzir da objava tenderske dokumentacije još nije obavezna u cijelosti za sve tendere (op.a. vidi rubriku 4.3. Sistem e-nabavki u Bosni i Hercegovini) te u kombinaciji s praksom ispunjavanja obavještenja o nabavci s formulacijom “kako je definirano u tenderskoj dokumentaciji” za ključne aspekte konkretnog tendera, može se zaključiti da ova praksa iako postoje pravne i tehničke pretpostavke nije zaživjela. U tom slučaju ponuđači bez fizičkog ili pismenog preuzimanja tenderske dokumentacije ne mogu imati sve informacije na osnovu kojih bi mogli donijeti odluku o učestvovanju na konkretnom tenderu.

Nadalje, u slučaju BiH, Zakon o javnim nabavkama ne predviđa mogućnost dostave ponuda elektronskim putem, a nepostojanje podzakonskih akata iz Zakona o elektronskom potpisu onemogućava izmjene Zakona o javnim nabavkama u ovom pravcu. Datum i vrijeme roka dostave su dostupni, ali ne i vremenska zona. Sadržaj obavještenja o nabavkama je propisan podzakonskim aktima. Po svojoj formi se razlikuju od obavještenja na TED-u, ali po bitnim elementima ne. Ovdje naglašavamo da obaveza slanja na TED ne postoji, jer je TED dodatak Službenom glasniku EU, gdje se objavljuju obavještenja za javne nabavke.

Tabela 11. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 10

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Obavještenja o ugovorima na platformi što je moguće sličnija obavještenjima poslanim na TED	Djelimično
Platforme ukazuju na eventualnu mogućnost slanja ponuda elektronski, preko upisa teksta ili ikonom u obavještenju o nabavci	Ne
Omogućavaju URL za tendersku dokumentaciju kojeg je moguće otvoriti klikom	Djelimično
Uključuju direktan link na Službeni glasnik ⁸⁸	Ne
Ukazuju na valutu procijenjene vrijednosti	Da
Ukazuju na rok dostave koristeći datum, vrijeme i vremensku zonu	Djelimično
Predmet nabavke upućuje na CPV kod	Da
Upućuju na mjesto dostave bazirano na NUTS kodovima	N/P
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Osiguravaju period dostave (broj dana), umjesto roka dostave (datum, vrijeme i vremensku zonu)	Ne
Izostavljaju pojašnjenja ikona koje nisu jasne i razumljive širom Evrope	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

⁸⁸ Ako ponuđač ili bilo koja zainteresirana strana želi provjeriti je li obavještenje objavljeno i u Službenom glasniku.

4.4.11. Praksa 11: Ponuđači su obaviješteni o svakoj promjeni tenderskih specifikacija

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu obavještavaju zainteresirane strane i objavljuju na platformi promjene u objavljenoj tenderskoj dokumentaciji, kao i promjene vezane za konkursnu proceduru. Takve promjene mogu uključivati pitanja i odgovore, izmjene tenderske dokumentacije, dodatne dokumente i sl. Zainteresirane strane koristeći jednostavnu registraciju mogu pristupiti promjenama bez registracije ili odabirom opcije da budu obaviješteni, poželjno preko e-maila i besplatno.

Praksa u Bosni i Hercegovini

U slučaju BiH Uputstvo o dopunama uputstva o e-nabavkama⁸⁹ je propisalo da se izmjene tenderske dokumentacije vrše objavom novog dokumenta, te da su zahtjevi za pojašnjenja i sama pojašnjenja dostupni samo ponuđačima koji su preuzeli tendersku dokumentaciju i prethodno su se registrirali.

Tabela 12. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 11

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Ponuđačima je omogućeno da osiguraju kontakt-podatke bez potrebe za registracijom ukoliko žele biti obaviješteni o promjenama, poželjno preko e-maila	Ne
Obavještenja se šalju samo ponuđačima koji su iskazali interes da budu informirani	Ne
Podržavaju generiranje svih obavještenja u jednom e-mailu za sve tenderske specifikacije za koje je ponuđač zainteresiran	Ne
Uključuju u obavještenja link koji omogućava korisniku da se odluči želi li i dalje primiti obavještenja	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Koriste kontakt-informacije koje je dostavio ponuđač s ciljem obavještavanja u druge svrhe	Ne
Šalju informacije ponuđačima koji nisu iskazali interes da budu informirani	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

⁸⁹ "Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu e-Nabavke", čl. 9, st. 8. i čl. 10, st. 1. i 3.

4.4.12. Praksa 12: Platforme podržavaju automatski prijenos svih vrsta obavještenja na TED

Sažetak dobre prakse

Platforme koje omogućavaju ovu praksu daju mogućnost ugovornim organima da objave sve vrste obavještenja na TED, Službeni glasnik Evropske unije. Na ovaj način povećava se transparentnost i moguća prekogranična saradnja, jer pored objave na nacionalnim portalima sva obavještenja su dostupna i na TED-u.

Praksa u Bosni i Hercegovini

S obzirom na to da Bosna i Hercegovina nije članica Evropske unije, obaveza objavljivanja obavještenja o ugovorima na TED-u⁹⁰ ne postoji. Izuzetak su nabavke koje se provode po pravilima ili smjernicama razvojnih banaka i rezultat su obaveza iz okvirnih finansijskih sporazuma sa konkretnom bankom, a ne Zakona o javnim nabavkama. Ipak, treba naglasiti da je objava na TED-u moguća i prema trenutnom nacionalnom zakonodavstvu i da sam TED ne pravi prepreku za nečlanice, budući da je za objavu dovoljna registracija na TED. Prema stavu autora studije, objava svih postupaka na TED u uvjetima kada ne postoji obaveza bila bi dodatno administrativno opterećenje, ali bi štetila domaćoj konkurenciji, jer nije garantiran reciprocitet. Naime, jednak i obostran pristup svim javnim ugovorima ne bi bio isti, budući da Bosna i Hercegovina zbog nečlanstva ne učestvuje potpuno u slobodnom protoku roba/ radova/ usluga sa EU. Nadalje, u takvim okolnostima ne bi postojao reciprocitet u pogledu kapaciteta tržišta javnih nabavki Evropske unije i Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da je tržište EU konkurentnije u odnosu na BiH tržište.

Također, tržište javnih nabavki EU je konkurentnije nego tržište u BiH. Ipak, u slučaju postupaka velike vrijednosti ili postupaka kojima su predmet nabavke roba/ radovi/ usluge koje nisu u širokoj upotrebi, objava na TED-u bi bila vrlo korisna. Na taj način bi ugovorni organi povećali šanse za dobijanje kvalitetnijih roba/ radova/ usluga.

⁹⁰ TED (Tenders Electronic Daily ili Dnevnik elektronskih nabavki) je dodatak Službenom listu Evropske unije, koji je posvećen javnim nabavkama Evropske unije. Dostupno na: <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do> (stranica posjećena 28. 1. 2016).

Tabela 13. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 12

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Omogućava povezivanje sa e-pošiljaocima na TED-u	Ne
Automatska objava na TED-u bilo kakve izmjene originalnog obavještenja	Ne
Objava svih obavještenja o ugovorima, uključujući direktne sporazume	Ne
Omogućavaju ugovornim organima korištenje TED-a za ugovore ispod vrijednosnih razredbi	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Obavezuju ugovorne organe da ručno mijenjaju rekodiranje obavještenja o ugovorima na TED-u	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.13. Praksa 13: Ponuđači i ugovorni organi mogu pretraživati CPV kategorije bazirane na kodovima ili njihovom opisu

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu omogućavaju ugovornim organima i ponuđačima pretragu robnih klasifikacijskih kategorija utemeljenih na CPV kodovima.⁹¹ Pretraga po CPV kodovima značajno ubrzava proces pretraživanja obavještenja, tako što potencijalni ponuđači mogu vrlo precizno suziti opcije pretrage u odnosu na robe/ radove/ usluge koje imaju na raspolaganju.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal www.ejn.gov.ba daje mogućnost pretrage po CPV divizijama, kojih ima 45⁹², s tim da je ukupan broj CPV kodova 9.454. Pretraga po CPV kodovima pogoduje ponuđačima specijaliziranim za određene robe/ radove/ usluge i koristan je alat za prekogranične ponuđače.

Uzevši u obzir da su podzakonskim aktom Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabavki usvojeni CPV kodovi, njihova puna primjena na portalu www.ejn.gov.ba je tehničko pitanje, jer sve pravne pretpostavke za njihovu punu primjenu već postoje. Definirani indikatori iz Prakse br. 13 tretiraju jednostavnost

⁹¹ CPV: The “Common Procurement Vocabulary” (CPV), “Zajednički rječnik javnih nabavki” je jedinstveni klasifikacijski sistem za javne nabavke. Sadrži 9.454 kodova strukturiranih u hijerarhiju stabla od pet nivoa. Karin Attström i sar., *Review of the Functioning of the CPV Codes/System: Final Report* (Berlin: Ramboll, 2012), str. 10.

⁹² CPV Struktura: CPV slijedi strukturu stabla, podijeljenu u pet kategorija: Divizije (prve 2 cifre), grupe (3-a cifra), razredi (4-a cifra), kategorije (5-a cifra) i podkategorije (6-a do 8-a cifra). Ukupno ima 45 divizija, 272 grupe, 1.002 klase, 2.379 kategorije i 5.756 podkategorija. Ukupno 9.454 kodova. Ibid., str. 37.

korištenja CPV kodova. Praksa u BiH nije usklađena s ovom pozitivnom praksom, jer je CPV kodove moguće pretraživati samo po divizijama po principu padajućeg menija, bez uputstva kako pretraživati po ostalim kategorijama.

Tabela 14. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 13

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Slijedeći pretraživanje prikazuju sve stavke unutar kategorije i podkategorije	Ne
Prikazuju broj sadržanih elemenata u svakoj odgovarajućoj kategoriji i podkategoriji, ako se koristi "CPV stablo"	Ne
Pomažu korisnicima da odaberu ispravni CPV kod ili kodove	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Zahtijevaju od ponuđača i ugovornih organa da pretražuju "CPV stablo" kako bi izabrali kategoriju	Da
Zahtijevaju od ponuđača i ugovornih organa za znaju CPV strukturu	Da

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.14. Praksa 14: Ugovorni organi mogu ponovno koristiti informacije sadržane na njihovim profilima ili u prethodnim obavještenjima za kreiranje obavještenja o ugovorima, tenderskih specifikacija i odluka o dodjeli ugovora

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu dozvoljavaju ugovornim organima da kreiraju nove tenderske specifikacije koristeći forme koje mogu biti djelimično ispunjene informacijama koje su sadržane na profilu ugovornog organa. Informacije iz prethodnih obavještenja i tenderskih specifikacija mogu biti sačuvane kao obrasci. Ugovorni organ može kreirati, izmijeniti i sačuvati obrasce.

Praksa u Bosni i Hercegovini

U slučaju Bosne i Hercegovine dosadašnja praksa je u velikoj mjeri usklađena. Ugovornim organima je omogućeno jednostavno kreiranje obavještenja, na način da kreira, sačuva i uređuje obrasce. Portal ukazuje na greške prilikom kreiranja obavještenja, što uveliko smanjuje mogućnost propusta prilikom objave, te ne očekuje od ugovornog organa dostavljanje istih informacija više puta. U odnosu na indikatore nije dostupna opcija FAQ ("Frequently Asked Question"/ "Često postavljana pitanja"), koja bi eventualno mogla riješiti nedoumice koje imaju ugovorni organi prilikom kreiranja obavještenja. Kao alternativa tome, na portalu su dostupni kontakti za tehničku pomoć (telefon: +38733251591, e-mail: ejn@javnenabavke.gov.ba) i "Kratko uputstvo o načinu korištenja informacijskog sistema e-nabavke".

Tabela 15. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 14

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Omogućavaju ugovornom organu da kreira, sačuva, pretražuje, ponovno koristi i uređuje obrasce koji mu pomažu u kreiranju tenderskih specifikacija i obavještenja	Da
Koriste opciju "Često postavljena pitanja" i druge informacije koje pomažu ugovornim organima pri kreiranju tenderskih specifikacija i obavještenja	Ne
Koriste automatsku provjeru datuma u online formi kao jasni vodič za ispravljanje grešaka ⁹³	Da
Čuvaju informacije o ugovornom organu na platformi i dopuštaju ugovornom organu da ih koristi prilikom kreiranja obavještenja o nabavci i drugih vrsta obavještenja	Da
Koriste princip "jednokratne dostave informacija"	Da
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Onemogućavaju ugovornom organu uređivanje informacija kopiranih iz obrazaca ili njihovih profila	Ne
Obavezuju ugovorne organe da osiguraju iste informacije više od jednog puta	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.15. Praksa 15: Ponuđači mogu izabrati da ručno ili elektronski potpišu dostavu izvještaja koja sadrži hash vrijednost (hash value) svakog dostavljenog dokumenta

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu omogućavaju ponuđačima da izaberu između ručnog i elektronskog potpisivanja izvještaja. Dostavljeni izvještaji uvijek sadrže *hash* vrijednosti⁹⁴ (hash value) svakog dostavljenog dokumenta i potpisuje ga sama platforma elektronski. Na ovaj način moguće je osigurati cjelovitost sadržaja, neodbijanje⁹⁵ i autentičnost porijekla dostavljenih ponuda. Dajući ponuđačima mogućnost izbora izbjegava se obavezno korištenje digitalnog potpisa. Dodatno, umjesto potpisivanja svakog pojedinačnog dokumenta odvojeno, ponuđači mogu potpisati sve dokumente u jednom koraku.

⁹³ Ukoliko ugovorni organ prilikom unosa podataka npr. za otvoreni postupak unese datume koji nisu usklađeni sa zakonskim rokom, sistem će upozoriti na grešku.

⁹⁴ Hash value, odnosno *hash* vrijednost znači: Otisak prsta podataka u sistemu za e-nabavke, koji je generiran preko korištenja jednosmjernog algoritma i koji ostaje konstanta sve vrijeme, osim ako su izvorni podaci modificirani. Vrijednost koja osigurava integritet podataka i neodbijanje kada je dokument digitalno potpisan; Procurement Policy Office, Public Procurement: (Electronic Bidding System): Regulations (London: Procurement Policy Office, 10. 11. 2015), str. 1.

⁹⁵ Neodbijanje: Načelo prema kojemu primalac poruke ne može tvrditi da poruku nije primio, niti pošiljalac može tvrditi da poruku nije poslao. Izvor: "Eudict: evropski online rječnik", <http://www.eudic.com> (stranica posjećena 25. 1. 2016).

Praksa u Bosni i Hercegovini

Prema zakonskom rješenju, dostava ponuda je moguća samo pismenim putem, što je vidljivo iz zakonske obaveze *Ponuda mora biti čvrsto uvezana i sve strane ponude numerirane*.⁹⁶ Izmjene Zakona o javnim nabavkama u ovom kontekstu trebaju biti praćene kreiranjem nove i izmjenama postojeće legislative. Prije svega donošenje podzakonskih akata iz Zakona o elektronskom potpisu, koji bi stvorio pravni osnov za priznavanje elektronskog potpisa, te uvrštavanje elektronske korespondencije kao službene u kontekstu važećih zakona o upravi.

Tabela 16. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 15

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Daju mogućnost ponuđačima da potpišu ponude ručno ili elektronski	Ne
Primjenjuju opciju izvještaja o dostavi, koji sadrži <i>hash</i> veličinu dostavljenih dokumenata	Ne
Koriste standardne kriptografske funkcije kao što je "Secure Hash algoritam SHA-2" ⁹⁷	Ne
Elektronski potpisuju izvještaj o dostavi poslan ponuđačima	Ne
Prihvaćaju velike dodatke (attachments) i jasno ukazuju na tehnička ograničenja	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Zahtijevaju od ponuđača da koriste digitalni potpis	Ne
Zahtijevaju od ponuđača da potpišu svaki pojedinačni dokument	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.16. Praksa 16: Ponuđači primaju dokaz o dostavi nakon uspješne dostave ponuda

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu potvrđuju prijem ponuda osiguravajući ponuđačima dokaz o dostavi. Ovaj dokument uvijek sadrži *hash* veličinu svakog dostavljenog dokumenta i oznaku vremena prijema.

⁹⁶ "Zakon o javnim nabavkama", čl. 58, st. 2.

⁹⁷ Definicija: SHA-2 je skraćenica od Secure Hash Algorithm (Sigurnosni hash algoritam) i označava algoritam kojeg koriste tijela za certifikaciju u svrhu potpisivanja dokumenata. SHA-2 objedinjuje četiri *hash* funkcije: SHA224, SHA256, SHA384 i SHA512. SHA-2, <https://www.tbs-certificates.co.uk/FAQ/en/sha256.html> (stranica posjećena 1. 2. 2016).

Praksa u Bosni i Hercegovini

Identificirani indikatori u ovoj praksi tretiraju dobre prakse prilikom e-dostave. S obzirom na to da prema važećoj legislativi ne postoje pravne pretpostavke za primjenu e-dostave, odgovori su NE (vidi objašnjenje prakse br. 15).

Tabela 17. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 16

Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Osiguravaju Dokaz o dostavi kojeg digitalno potpisuje platforma	Ne
Dokaz o dostavi uključuje osnovne informacije o ugovornom organu, konkursnom procesu i ponuđaču	Ne
Koriste standardne kriptografske funkcije kao što je "Secure Hash algoritam SHA-2"	Ne
Jasno ukazuju je li ponuda primljena na vrijeme	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Implementiraju korisničke kriptografske funkcije koje onemogućavaju ponuđače da verificiraju <i>hash</i> vrijednosti	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.17. Praksa 17: Ponuđači mogu dostavljati ponudu više puta do isteka roka za dostavu ponuda

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu omogućavaju ponuđačima da dostave ponude više puta do isteka roka za dostavu ponuda. U otvorenim postupcima samo posljednja dostavljena ponuda je predmet evaluacije. Sve do trenutka otvaranja ponuda platforma omogućava prijem. Ipak, ponude dostavljene nakon roka su jasno označene kao zakašnjele i diskvalificirane, osim ako ugovorno tijelo ne odluči drugačije.

Praksa u Bosni i Hercegovini

S obzirom na to da ne postoji pravni osnov za e-dostavu u Bosni i Hercegovini (vidi praksu br. 15), na set indikatora koji tretiraju jednostavnost prilikom kreiranja i dostave elektronskih ponuda je odgovoreno sa NE.

Tabela 18. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 17

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Omogućavaju ponuđačima da sačuvaju nacрте ponuda na platformi	Ne
Omogućavaju ponuđačima da dostavljaju ponude više puta do isteka roka za dostavu ponuda	Ne
Ne smatraju da je ponuda automatski odbačena, ukoliko je dostavljena nakon roka za dostavu, nego je odbačena ako je dostavljena nakon trenutka otvaranja ponuda	Ne
Primaju ponude dostavljene nakon roka, ali ih označavaju kao zakašnjele	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Omogućavaju djelimičnu dostavu ponuda (svaka dostava bi trebala biti kompletna)	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.18. Praksa 18: Platforme čuvaju ponude šifrirane do trenutka otvaranja

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu čuvaju ponude šifrirane do trenutka otvaranja. Ponude ne mogu biti otvorene do datuma koji je naznačen kao datum otvaranja ponuda. Mehanizam je općepoznat kao Kutija ponuda (*Tenderbox*). Postoje, također, organizacijske procedure koje osiguravaju adekvatne pristupne kontrole, a koje podrazumijevaju privatni ključ za dešifriranje do trenutka otvaranja ponuda.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Za ostvarenje i ove prakse neophodno je stvaranje pravnog osnova u Zakonu o javnim nabavkama i vezanim zakonima u pogledu e-dostave (vidi praksu br. 15). Prema trenutnom zakonskom rješenju, ponude se otvaraju na javnom otvaranju tako što *koverte otvara predsjedavajući komisije za nabavke na otvorenoj sjednici ili drugi član komisije, bez obzira na to prisustvuju li sastanku ponuđači ili njihovi ovlašteni predstavnici.*⁹⁸

⁹⁸ "Zakon o javnim nabavkama", čl. 63, st. 3.

Tabela 19. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 18

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Definiraju fiksni datum elektronskog otvaranja ponuda	Ne
Osiguravaju zamjenskog člana za svakog referenta koji je potreban na otvaranju	Ne
Uspostavljaju formalne organizacijske procedure i ugovore o tajnosti podataka, a kako bi osigurali razdvajanje dužnosti i punu povjerljivost ponuda	Ne
Koriste tehnologije poput SSL/TLS ⁹⁹ kako bi osigurali povjerljivost ponuda za vrijeme njihovog prijenosa između računara ponuđača i platforme	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Ne osiguravaju kontrolni mehanizam provjere od najmanje dvije osobe za vrijeme otvaranja ponuda	Ne
Dijele privatni ključ za dešifriranje s neovlaštenim osobama	N/P

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.19. Praksa 19: Ugovorni organi mogu evaluirati dijelove ponuda automatski na temelju unaprijed definiranih kriterija

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu dopuštaju ugovornim organima da automatski kreiraju evaluacijske kriterije prilikom izrade obavještenja o nabavci. Automatsko kreiranje evaluacijskih kriterija je u funkciji efikasnosti, jer za većinu predmeta nabavki koje su u širokoj upotrebi ugovorni organ ne mora iznova kreirati kriterije. Ovaj alat je i u funkciji transparentnosti, jer umanjuje prostor subjektivnog djelovanja članova komisije, čime je smanjena mogućnost koruptivnog djelovanja, jer kreatori kriterija mogu kalkulirati samo sa unaprijed definiranim kriterijima.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Za uspješnu primjenu ove prakse neophodno je kreirati pravni osnov za e-evaluaciju. Prema trenutnom zakonskom rješenju i Pravilniku o uspostavljanju i radu komisije za nabavke nigdje se eksplicitno ne isključuje mogućnost e-evaluacije, jer ova legislativa definira principe, ovlaštenja i obaveze članova komisije za ocjenu ponuda, a ne zamjenu načina rada iz tradicionalnog u elektronski oblik. Ipak e-evaluacija nije moguća jer ne postoji e-dostava. U

⁹⁹ The Secure Sockets Layer/ Transport Layer Security je mrežni protokol računara, preko kojeg se provjerava autentičnost servera (uređaja) i autentičnost klijenta, te osigurava šifrirana komunikacija između servera (uređaja) i klijenta. The Secure Sockets Layer, dostupno na: <http://searchsecurity.techtarget.com/definition/Secure-Sockets-Layer-SSL> (stranica posjećena 5. 2. 2016).

kontekstu omogućavanja e-evaluacije, izmjena postojeće legislative zahtijeva minimalne korekcije, pod uvjetom da se kreira osnova za e-dostavu.

Tabela 20. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 19

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Omogućavaju ugovornim organima da manualno unesu na portal ponude koje su dostavljene u papirnoj formi	Ne
Prezentiraju rezultate automatske evaluacije na jasan, sveobuhvatan i uporediv način, koje je moguće povući sa portala	Ne
Omogućuju ugovornim organima da ponište rezultate koje je automatski predložio sistem i elektronski dodijele ugovor bilo kojem ponuđaču kojeg su izabrali na osnovu unaprijed definiranih kriterija	Ne
Omogućavaju ugovornim organima da biraju između elektronske i ručne evaluacije kao i kombinacije elektronske i ručne evaluacije	Ne
Jasno ukazuju na kriterije izbora uz Obavještenja o nabavci	Da
Prijavljuju sve korake u procesu evaluacije, kako bi osigurali korake za provjeru i praćenje učinka	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Zahtijevaju da sva konkurencija mora biti evaluirana automatski	Ne
Omogućavaju ugovornim organima da mijenjaju ponude	Ne
Omogućavaju ugovornim organima da ažuriraju automatske evaluacijske kriterije nakon roka za dostavu ponuda	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.20. Praksa 20: Platforme koriste evropske elektronske usluge provjere autentičnosti e-potpisa za vrijeme e-dostave

Sažetak dobre prakse

Platforme koje koriste ovu praksu verificiraju potpise koristeći evropske digitalne usluge za provjeru autentičnosti potpisa, kao što su DSS alati koje je razvio DG MARKET. Na ovaj način moguće je da platforme prihvate širok raspon digitalnih potpisa, kako bi izbjegle isključivanje stranih ponuđača.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Uspješna primjena ove prakse u Bosni i Hercegovini uvjetovana je prevashodno članstvom u Evropskoj uniji. Ipak, za njeno postepeno ostvarivanje neophodna je izgradnja pravnog osnova za e-dostavu i e-evaluaciju (vidi praksu br. 15 i 19).

Tabela 21. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 20

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Koriste evropske elektronske usluge provjere autentičnosti e-potpisa	N/P
Jasno ukazuju koje digitalne certifikate podražavaju	Ne
Omogućavaju ponuđačima da koriste iste digitalne certifikate na drugim platformama	Ne
Promoviraju digitalne certifikate koje podržava Provjerena lista pružalaca certifikacijskih usluga Evropske unije	N/P
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Odbacuju digitalne certifikate koji su na Provjerenoj listi pružalaca certifikacijskih usluga Evropske unije	N/P
Isključivo promoviraju nacionalna certifikacijska tijela	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.21. Praksa 21: Platforme jasno ukazuju na sve troškove korištenja platforme

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu osiguravaju pregled svih troškova vezanih za korištenje platforme na dokumentu ili web stranici koja ima slobodan pristup. Na ovaj način moguće je da ponuđači i ugovorni organi unaprijed identificiraju troškove vezane za korištenje stranice.

Praksa u Bosni i Hercegovini

U slučaju BiH korištenje portala je još besplatno. Ipak, Uputstvom o e-nabavkama je najavljena naplata korištenja po usvajanju posebnog pravilnika kojeg donosi Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na prijedlog Agencije i uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine.¹⁰⁰ Tim pravilnikom, koji još nije donesen, regulirat će se način plaćanja usluga korištenja portala u odnosu na ugovorne organe prilikom kreiranja obavještenja i na ponuđače prilikom korištenja usluga pretrage tih obavještenja.

¹⁰⁰ "Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke", čl. 13.

Tabela 22. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 21

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Daju jasne informacije o troškovima po transakciji	Da
Minimiziraju registracijske troškove ponuđača, poželjna je besplatna registracija	Da
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Dodaju vremensku oznaku kao skrivenu dodatnu naplatu za ponuđače	Ne
Dodaju skrivene dodatne naplate po dodatnom korisniku iz iste organizacije koji pristupa platformi	Ne
Zahtijevaju od ponuđača da osiguraju dodatne ovjere, ovlaštene prijevode ili druge dokumente koji mogu podrazumijevati dodatne troškove prilikom registracije na platformu	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.22. Praksa 22: Ponuđači mogu kreirati ponude koristeći osnovni set strukturiranih podataka i nestrukturiranih dokumenata

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu strukturiraju ključne informacije o tenderu. Zavisno od vrste tendera, nestrukturirani dokumenti su, također, osigurani. Ove opcije omogućavaju ponuđačima efikasnije i jednostavnije kreiranje online ponuda, jer je osigurana preglednost svih zahtjeva u pogledu uvjeta i dokaza koji se traže u konkretnom tenderu.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Uzevši u obzir da se set postavljenih indikatora odnosi na e-dostavu, primjena u Bosni i Hercegovini nije moguća zbog nepostojanja pravnog osnova (vidi praksu br. 15).

Tabela 23. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 22

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Koriste CEN BII ¹⁰¹ informacijske modele za strukturiranje podataka i CEN BII i CEN BII kontrolirane rječnike kako bi olakšali procese vezane za automatsku evaluaciju i izvještavanje	N/P
Koriste online formulare za snimanje strukturiranih podataka	Ne
Koriste opciju “Često postavljana pitanja” i druge prateće informacije kao pomoć ponuđačima prilikom ispunjavanja formulara	Ne
Koriste automatsku provjeru valjanosti podataka u online formi sa jasnim uputama kako na pravilan način ispraviti greške	Ne
Omogućavaju ponuđačima da sačuvaju nacрте ponuda na platformi	Ne
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Obavezuju ponuđače da kreiraju ponude samo sa nestrukturiranim dokumentima	Ne
Koriste vlasničke standarde za strukturiranje dokumenata	Ne
Koriste vlasničke kontrolirane rječnike za strukturiranje podataka	Ne
Dizajniraju online formulare na bazi XML šema	Ne

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.23. Praksa 23: Ponuđači imaju slobodu biranja platforme koja im najviše odgovara, bez da su vezani za portal koji preferira ugovorni organ

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu mogu prihvatiti ponude ponuđača registriranih na drugim platformama. Ovo je moguće postići dopuštanjem ponuđačima da koriste istu platformu kao “šalter” (front office npr. za povlačenje obavještenja i dostavu ponuda), a da ugovorni organi koriste platformu kao stražnji ured (back office npr. za pripremanje obavještenja i evaluaciju ponuda). Povezanost između šaltera i stražnjeg ureda platforme razvijaju samostalno, zavisno od sporazuma o interoperabilnosti na tehničkom, semantičkom i organizacijskom nivou. Ponuđači mogu izabrati platformu koju preferiraju bez da su vezani izborom ugovornog organa. Na ovaj način postiže se bolja prekogranična saradnja između članica Evropske unije, ali i unutar konkretne članice, uz

¹⁰¹ European Committee for Standardisation/ Business Interoperability Interface for Procurement in Europe - Poslovni interoperabilni interfejs za javne nabavke, koji je razvio Evropski komitet za standardizaciju je set alata koji omogućava povezivanje različitih portala za nabavke, a koji podrazumijeva Organizacijsku interoperabilnost (CEN BII profil), Semantičku interoperabilnost (CEN BII model podataka s povezanim informacijskim sadržajem) i Tehničku interoperabilnost (sintaksičko vezivanje). “CEN WS/BII CEN Workshop on Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe”, <http://www.cenbii.eu/the-bii-approach-to-interoperability/key-features/> (stranica posjećena 4. 2. 2016).

pretpostavku da u toj zemlji egzistira više portala za nabavke. Ponuđači tako mogu korištenjem naprednih alata za pretragu, poput CPV kodova, doći do obavještenja za konkretni predmet nabavke s drugih uvezanih portala.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Portal www.ejn.gov.ba je jedinstveni portal za e-nabavke te je u tom kontekstu interoperabilnost neprimjenjiva unutar Bosne i Hercegovine, što nije slučaj sa zemljama u kojima egzistira više portala za javne nabavke. U pogledu interoperabilnosti s portalima iz zemalja članica koje bi trebale biti utemeljene na posebnom sporazumu, ona još ne postoji, jer BiH nije članica EU. Moguće uvezivanje s portalima kada ne postoji obaveza je vrlo diskutabilno i stav autora Studije je da je nepreporučljivo, zato što tada ne bi postojao reciprocitet u pogledu kapaciteta tržišta javnih nabavki Evropske unije i Bosne i Hercegovine, budući da je tržište EU konkurentnije u odnosu na tržište BiH.

Tabela 24. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 23

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Promoviraju odvajanje između šaltera namijenjenog ponuđačima i stražnjeg ureda, namijenjenog ugovornim organima	Da
Promoviraju sporazume o interoperabilnosti između platformi koje pokrivaju organizacijsku, semantičku i tehničku dimenziju	N/P
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Onemogućavaju dostavljanje ponuda ponuđačima koji su registrirani na drugim portalima	N/P

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

4.4.24. Praksa 24: Platforme koriste standardne specifikacije za strukturiranje podataka i promociju interoperabilnosti

Sažetak dobre prakse

Platforme koje primjenjuju ovu praksu implementiraju specifikacije kao što su CEN BII i PEPPOL.¹⁰² Na ovaj način moguće je da platforme imaju korist od povećane interoperabilnosti kroz usvajanje specifikacija CEN/BII i izgradnju skupova i specifikacija koje je razvio PEPPOL projekt. Preporuke CEN-ovih

¹⁰² PEPPOL Pan-European Public Procurement Online je projekt Evropske komisije kojem je cilj otkloniti poteškoće za međugranične nabavke, omogućavajući svakom ponuđaču da elektronski komunicira u procesu javnih nabavki sa bilo kojim ugovornim organom u Evropi. "PEPPOL Final Report", <http://www.peppol.eu/news/openpeppol-news-2013/peppol-final-report-a-story-of-success/peppol-final-report-pdf> (stranica posjećena 5. 2. 2016).

radionica za e-nabavke pomažu platformama da osiguraju sporazume o interoperabilnosti na organizacijskom i semantičkom nivou. Specifikacije PEPPOL-a su komplementarne i podržavaju interoperabilnost na tehničkom nivou. Korištenjem ovih alata prekograničnim ponuđačima postaju dostupnija obavještenja o nabavkama i olakšane procedure sastavljanja online ponuda.

Praksa u Bosni i Hercegovini

Za uspješnu primjenu identificirane prakse neophodno je članstvo Bosne i Hercegovine u EU, jer se set indikatora postavljenih u ovoj praksi odnosi na alate za unapređenje interoperabilnosti portala članica EU. Eventualno uvezivanje/ interoperabilnost portala kada ne postoji pravna obaveza je, prema stavu autora, nepreporučljivo (vidi praksu br. 23).

Tabela 25. Indikatori pozitivne i negativne prakse br. 24

Indikatori pozitivne prakse	Praksa u BiH
Uzimaju u obzir primjenu specifikacija koje je razvio CEN/BII i usluge PEPPOL	N/P
Uključuju link na e-certis ¹⁰³ tako da ponuđači mogu identificirati koje dokumente i certifikate trebaju dostaviti i pomaže ugovornim organima prilikom određivanja dokumenata koje će zahtijevati	N/P
Indikatori negativne prakse	Praksa u BiH
Promoviraju <i>ad hoc</i> vlasničke specifikacije koje nisu namijenjene promociji interoperabilnosti van granica	N/P

Izvor: Bausà Peris i sar., *e-Procurement: Golden Book of Good Practice*

¹⁰³ E-certis – informacijski sistem koji pomaže pri identifikaciji različitih certifikata i ovjera (atesta), koji se često zahtijevaju u postupcima javnih nabavki u 28 zemalja članica, jednoj zemlji kandidatu (Turska) i tri zemlje Evropskog ekonomskog područja (Island, Linhenštajn i Norveška). “E-certis”, European Commission, DG Internal Market and Services, posljednji put izmijenjeno 30. 7. 2014, <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do> (stranica posjećena 5. 2. 2016).

5.

Zaključak: Presjek stanja e-nabavki u Bosni i Hercegovini

Uspostavljanje jedinstvenog portala za e-nabavke www.ejn.gov.ba stvorilo je solidan temelj za uspostavljanje efikasnog sistema e-nabavki u BiH. Do sada uspostavljeni moduli¹⁰⁴ i moduli koji su razvijeni i čekaju implementaciju¹⁰⁵ čine otprilike polovinu posla neophodnog za uspostavu potpunog sistema elektronskih javnih nabavki. Ostale faze e-nabavke predstavljaju izazov u pogledu reformi e-nabavki, ali i e-uprave. Konkretno, razvoj *e-dostave* omogućio bi elektronsko dostavljanje ponuda, što bi dovelo do skraćivanja rokova i troškova dostave. *E-evaluacija* bi omogućila elektronsku evaluaciju ponuda, što bi dovelo do povećanja transparentnosti u pogledu rada komisija za ocjenu ponuda. Razvoj *e-dodjele* bi smanjio period za dodjelu ugovora, čime bi se povećala efikasnost. *E-naručivanje* bi, također, povećalo efikasnost ugovornih organa i povećalo transparentnost postupaka male vrijednosti i transparentnost realizacije okvirnih sporazuma, a *e-fakturiranje* i *e-plaćanje* bi pored povećanja efikasnosti doveli do smanjenja transakcijskih troškova. Razvojem svih faza e-nabavke postigla bi se potpuna primjena elektronskih sredstava komunikacije u postupcima javnih nabavki kao zamjena procedura utemeljenih na papirnatim dokumentima.

Dobre prakse zemalja članica Evropske unije jasno ukazuju na to da su preko e-nabavki moguće velike uštede javnih sredstava. Međutim, e-nabavke u Bosni i Hercegovini s postojećim portalom zbog tehničkih i pravnih ograničenja još nisu sasvim u funkciji zaštite i uštede javnih sredstava, jer se i dalje vrši naplata objave sažetaka u Službenom glasniku. Zbog toga nadogradnju sistema e-nabavki u BiH treba shvatiti kao prioritet. Jedino je na taj način moguće odgovoriti zahtjevima tržišta i ostvarenje načela javnih nabavki u cjelini.

Prvi korak nadogradnje je već moguć kroz implementaciju indikatora dobrih praksi, koji su ukazali na prostor za poboljšanje u postojećem pravnom okviru i koji ne zahtijevaju velika tehnološka ulaganja. Naprimjer, problematični aspekt trenutnog portala je nepostojanje online obuka koje bi popularizirale i približile e-nabavke ponuđačima, ali i ugovornim organima ili nepotrebno složen proces registracije ponuđača, za čije rješenje s jedne strane ne postoje pravne prepreke,

¹⁰⁴ Modul registra ugovornih organa, modul registra ponuđača, modul za objavu svih obavještenja i dostavu izvještaja i modul za upravljanje tenderima u postupcima.

¹⁰⁵ Modul za e-aukciju.

a s druge strane postoje tehnička rješenja koja bi na efikasan način riješila ovo pitanje.

Naredni korak za razvoj portala i sistema e-nabavki uvjetovan je pravnom nadogradnjom, bez koje je nemoguće vršiti tehničku nadogradnju portala i e-nabavki. Naime, e-nabavke su dio javnih nabavki, a javne nabavke dio javne uprave, zbog čega je drugi korak razvoja e-nabavki moguć samo kroz usvajanje podzakonskih akata iz Zakona o elektronskom potpisu i izmjena Zakona o javnim nabavkama, koji će omogućiti elektronsku dostavu i evaluaciju ponuda.

Treći korak u razvoju e-nabavki podrazumijeva da su dobre prakse usvojene u pravnom okviru koji je znatno proširen u odnosu na sadašnji i usmjeren je na prilagodbu portala pravu i praksama Evropske unije. Trenutno je sistem e-nabavki, kao i portal, daleko od usvajanja i primjene informacijskih modela za strukturiranje podataka, kontroliranih rječnika i alata koji omogućuju interoperabilnost. Ipak, pravovremenom edukacijom kreatora, ali i korisnika, moguće je izbjeći probleme koji mogu nastati jednom kada sistem e-nabavki u Bosni i Hercegovini bude obavezan primjenjivati ove instrumente.

Iskustva zemalja članica Evropske unije pokazuju kako je sistem e-nabavki izložen stalnim promjenama. Bosna i Hercegovina nije u tome izuzetak. Za efikasne javne nabavke u funkciji načela najbolje vrijednosti za novac potrebno je vršiti stalnu prilagodbu praksi i postojećih tehničkih rješenja, koja moraju biti praćena usvajanjem nove i izmjenama postojeće legislative.

6.

Preporuke za unapređenje sistema e-nabavki u Bosni i Hercegovini

Na temelju analiza stepena razvoja e-nabavki u BiH, preporuke za unapređenje cjelokupnog sistema e-nabavki klasificiramo u tri kategorije:

- A. Preporuke čija je realizacija moguća u trenutnom pravnom okviru
- B. Preporuke za nadogradnju pravnog okvira Bosne i Hercegovine
- C. Preporuke za prilagodbu pravnom okviru Evropske unije

A. Preporuke čija je realizacija moguća u trenutnom pravnom okviru:

1. U kategoriji “rok za prijem ponuda/ zahtjeva za učešće”, koji je sastavni dio Obavještenja o nabavci, uvrstiti vremensku zonu. Na taj način će stranim ponuđačima koji imaju interes u postupcima velike vrijednosti biti olakšano razumijevanje uvjeta za dostavu ponude;
2. Uvrstiti online kurseve o načinu korištenja portala www.ejn.gov.ba za ponuđače i ugovorne organe. Ovim bi se popularizirale e-nabavke i olakšalo korištenje portala za ponuđače i ugovorne organe koji nemaju pristup obukama;
3. Kreiranje zajedničkih online sesija ponuđača i ugovornih organa u cilju otklanjanja nejasnoća u postupcima e-nabavki;
4. Omogućavanje anonimnog pregleda tenderskih dokumentacija objavljenih na portalu;
5. Promoviranje dobrih praksi iz oblasti e-nabavki na portalu u svrhu popularizacije e-nabavki. Ovo je moguće postići kroz objavljivanje stručnih članaka domaćih i međunarodnih eksperata, kao i kroz objavu domaće i legislative Evropske unije. Uvrštavanje izvještaja koje kreira Agencija za javne nabavke i Ured za razmatranje žalbi je, također, poželjno. Link na mišljenja Agencije za javne nabavke u konkretnim postupcima bi, također, bio višestruko koristan;
6. Maksimalno pojednostaviti proces registracije ponuđača kroz osiguravanje važećeg e-maila ponuđača i izbacivanjem nepotrebnih zahtjeva za dostavu odštampanog formulara te prateće dokumentacije prilikom procesa registracije. Mogućnost zloupotrebe portala je minimizirana, s obzirom na to da je korisnik/ ponuđač odgovoran za sadržaj koji unese na portal, a Agencija za javne nabavke BiH zadržava pravo brisanja neprimjerenog

sadržaja.¹⁰⁶ Ispravnost podataka i valjanost dokaza je predmet evaluacije komisija za ocjenu ponuda.¹⁰⁷

7. Uspostaviti jednak tretman domaćih i stranih ponuđača kroz eliminiranje dostavljanja podataka o lokaciji ponuđača i zemlji porijekla. Na ovaj način rad portala bi bio usklađen s pravnom praksom koju je uspostavio Sud Evropske unije, koji smatra kako je zabrana diskriminacije i jednak tretman konkretna formulacija općeg načela jednakosti, koje je jedan od principa prava Evropske unije i podrazumijeva da se slične situacije ne tretiraju različito, osim ako je pravljenje razlika objektivno opravdano.¹⁰⁸
8. Kreirati opciju pretrage obavještenja na kriteriju procijenjene vrijednosti ugovora. Ponuđačima će se na ovaj način vrlo jasno i u kratko vrijeme odgovoriti na pitanje postojanja ekonomskog interesa za učešće u konkretnom postupku, bez da su prinuđeni otvarati svako obavještenje o nabavci za predmete nabavke za koje iskažu interes.
9. Omogućiti engleski prijevod ne samo imena kategorija za pretraživanje i opcija na portalu, nego i minimalno naslova obavještenja, odnosno prijevod predmeta nabavke konkretnog obavještenja. Ovim će se stranim ponuđačima znatno olakšati selekcija mogućih tendera na koje mogu aplicirati.
10. Omogućiti pretragu obavještenja po punim CPV kodovima, a ne samo njihovim divizijama. Na ovaj način moguće je znatno suziti pretragu i omogućiti ponuđačima informacije za predmete nabavke, za koje su usko specijalizirani, odnosno imaju mogućnost sastavljanja ponude.

B. Preporuke za nadogradnju pravnog okvira Bosne i Hercegovine

1. Usvajanje podzakonskih akata iz člana 26. Zakona o elektronskom potpisu, koji će omogućiti elektronsko poslovanje i stvoriti osnovu za izmjene Zakona o javnim nabavkama u cilju popularizacije e-nabavki. U tom kontekstu, preporučujemo izmjene Zakona o javnim nabavkama u skladu s prepoznatim pozitivnim indikatorima, koji će omogućiti elektronsko dostavljanje i evaluiranje ponuda.
2. Nakon izgradnje pravnog okvira, koji dozvoljava elektronsko dostavljanje ponuda, a u kontekstu ponuđača, preporučujemo nadogradnju portala u pravcu koji osigurava zaštitu podataka koristeći tehnologije SSL/

¹⁰⁶ "Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu e-Nabavke", čl. 6, st. 2 i 3.

¹⁰⁷ "Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke", čl. 5.

¹⁰⁸ European Court of Justice, *Albert Ruckdeschel & Co. and Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ; Diamalt AG v Hauptzollamt Itzehoe*, 19. 10. 1977.

TLS. Upotrebu "Secure hash algoritama", koji će ponuđačima olakšati elektronsku dostavu dokumenata.

3. U kontekstu ugovornih organa i u odnosu na preporučene izmjene zakona, predložimo nadogradnju portala koji će ugovornim organima omogućiti elektronsku evaluaciju ponuda. Za to je neophodno uspostavljanje jasnog sistema upravljanja, odlučivanja i donošenja odluka utemeljenih na razrađenim podzakonskim aktima o pravilima evaluacije elektronskih ponuda i izvještavanja o pristiglim ponudama i rezultatima evaluacije.

C. Preporuke za prilagodbu pravnom okviru Evropske unije

1. U cilju adekvatne prilagodbe sistema e-nabavki, neophodno je pravovremeno informirati preko portala sve interesne strane o alatima koji se primjenjuju u Evropskoj uniji. Prije svega na CEN BII informacijske modele za strukturiranje podataka i kontrolirane rječnike i PEPPOL standarde za otklanjanje poteškoća u procesu interoperabilnosti. Nužno je informiranje interesnih strana o e-certisu, koji će olakšati identifikaciju certifikata i atesta.
2. Prezentiranje i izrada obrazaca koji bi trebali biti dostupni na portalu, a koji su usklađeni s onima koji će se objavljivati na TED-u kada Bosna i Hercegovina postane obveznica objavljivanja obavještenja na TED-u.
3. Nadogradnja portala prema principima uspostavljenim u direktivama Evropske unije o zaštiti ličnih podataka.

7.

Bibliografija

Publikacije i izvještaji

1. Agencija za javne nabavke BiH. Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2014. godini. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015. https://www.javnenabavke.gov.ba/izvjestaji/godisnji%20izvjestaj/Godisnji_izvjestaj_2014_bs.pdf (stranica posjećena 25. 1. 2016).
2. Agencija za javne nabavke BiH. *Kratko uputstvo o načinu korištenja informacionog sistema e-nabavke*. Sarajevo: Agencija za javne nabavke. https://www.ejn.gov.ba/content/manual/Pomoc%20e-Nabavke_bs.pdf (stranica posjećena 15. 1. 2016).
3. Attström, Karin, Robert Kröber, Jan Christoph Jähne, Jost Bergschneider, Jakob Thomä, Tristan Swysen, Felix-Sebastian Scholzen i Thomas Träutenmüller. *Review of the Functioning of the CPV Codes/System: Final Report*. Berlin: Ramboll, 2012. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/rules/cpv/121219_report-review-cpv-codes-functioning_en.pdf (stranica posjećena 7. 4. 2016. godine).
4. Corsi, Marcella. "e-Procurement Overview", 2006. <https://www.oecd.org/mena/governance/36238198.pdf> (stranica posjećena 7. 4. 2016. godine).
5. Crown Commercial Service. *A Brief Guide to the EU Public Contracts Directive (2014)*. London: Crown Commercial Service, 2015. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472985/A_Brief_Guide_to_the_EU_Public_Contract_Directive_2014_-_Oct_2015__1_.pdf (stranica posjećena 28. 5. 2016).
6. Ćurčić, Fuad, Vedad Silajdžić, Mirna Jusić i Sanela Hodžić. *Razvoj lokalne e-uprave u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Mediacentar, 2011. http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Integralni_izvjestaj_lokalna_e-uprava_u_BiH_-_za_web_0.pdf (stranica posjećena 25. 5. 2016).
7. Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine. *Pojmovnik evropskih integracija*. Sarajevo: Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine, 2010.
8. European Commission. "Delivering Savings for Europe: Moving to Full E-procurement for All Public Purchases by 2016: Press Release". Brussels: European Commission, 20. 4. 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-389_en.htm (stranica posjećena 7. 4. 2016).
9. Khorana, Sangeeta, Kirsten Ferguson-Boucher i William A. Kerr. "Governance Issues in the EU's e-Procurement Framework", *Journal of Common Market Studies* 53, br. 2 (2015), str. 292–310.
10. Peris, Bausà, Saky Kourtidis, Kelly Liljemo, Nicolas Loozen, Frade Rodrigues i João Snaprud. *E-procurement: Golden Book of Good Practice: Final Report*. Brussels: Directorate General Internal Market and Services (DG MARKT) of the European Commission, 2013.

11. Procurement Policy Office. Public Procurement: (Electronic Bidding System): Regulations. London: Crown Commercial Service, 10. 11. 2015. [http://ppo.govmu.org/English/Documents/Public%20Procurement%20\(Electronic%20Bidding%20System\)%20Regulation%202015-Amended.pdf](http://ppo.govmu.org/English/Documents/Public%20Procurement%20(Electronic%20Bidding%20System)%20Regulation%202015-Amended.pdf) (stranica posjećena 25. 5. 2016).
12. SIGMA. *e-Procurement*. Paris: SIGMA, 2011.
13. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA). Obuka o javnim nabavkama za korisnike IPA-e: Modul A. SIGMA, 2010.
14. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. *E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in Public Service Delivery*. New York: United Nations, 2011. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan047627.pdf> (stranica posjećena 28. 5. 2016).
15. Vlada Republike Hrvatske. Strategija razvoja elektroničke javne nabave u Republici Hrvatskoj 2013. – 2016. Vlada Republike Hrvatske, 2013. <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/ZPPI/Strategije%20-%20OGP/branitelji/Strategija%20razvoja%20elektroni%C4%8Dke%20javne%20nabave%20u%20Republici%20Hrvatskoj%202013.%20%E2%80%93%202016.pdf> (stranica posjećena 26. 5. 2016).

Zakoni i podzakonski akti u Bosni i Hercegovini

1. “Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabavki”. *Službeni glasnik BiH* 54/15.
2. “Pravilnik o postupku direktnog sporazuma”. *Službeni glasnik BiH* 90/14.
3. “Pravilnik o uspostavljanju i radu komisije za nabavke”. *Službeni glasnik BiH* 103/14.
4. “Uputstvo o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu ‘e-Nabavke’”. *Službeni glasnik BiH* 53/15.
5. “Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora”. *Službeni glasnik BiH* 56/15.
6. “Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacijskom sistemu ‘e-Nabavke’”. *Službeni glasnik BiH* 90/14.
7. “Zakon o elektronskom potpisu”. *Službeni glasnik BiH* 91/06.
8. “Zakon o javnim nabavkama”. *Službeni glasnik BiH* 39/14.
9. “Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima”. *Službeni glasnik BiH* 58/08.
10. “Zakon o upravnom postupku”. *Službeni glasnik BiH* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.
11. “Zakon o zaštiti ličnih podataka”. *Službeni glasnik BiH* 49/06, 76/11 i 89/11.

Akti Evropske unije

1. Commission of the European Communities. eEurope - An Information Society for All. Brussels: Commission of the European Communities, 8. 12. 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24221&from=EN> (stranica posjećena 25. 5. 2016).
2. Commission of the European Communities. eEurope 2005: An Information Society for All. Brussels: Commission of the European Communities, 28. 5. 2002. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Al24221> (stranica posjećena 25. 5. 2016).
3. Commission of the European Communities. i2010 – A European Information Society for Growth and Employment. Brussels: Commission of the European Communities, 1. 6. 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:EN:PDF> (stranica posjećena 27. 5. 2016).
4. “Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ”. *Službeni list Europske unije* L 64/95, 28. 3. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR> (stranica posjećena 30. 5. 2016).
5. “Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ”. *Službeni list Europske unije* L 94/243, 28. 3. 2014.
6. “Direktiva 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi”. *Službeni list Europske unije* L 133/1, 6. 5. 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055> (stranica posjećena 27. 5. 2016).
7. European Commission. Bosnia and Herzegovina 2015 Report. Brussels: European Commission, 10. 11. 2015.
8. European Commission. Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Brussels: European Commission, 3. 3. 2010. http://aei.pitt.edu/42633/1/com2010_2020en01_straetry.pdf (stranica posjećena 29. 5. 2016).
9. European Commission. Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU. Brussels: European Commission, 18. 10. 2010. http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_en.pdf (stranica posjećena 29. 5. 2016).
10. “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane i Bosne i Hercegovine s druge strane”. http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA (stranica posjećena 9. 4. 2016).

Presude

1. European Court of Justice. *Albert Ruckdeschel & Co. and Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen ; Diamalt AG v Hauptzollamt Itzehoe*, C-117-76 i C-16-77, 19. 10. 1977.
2. European Court of Justice. *Beentjes v State of the Netherlands*, C-31/87, 18. 11. 1999.
3. European Court of Justice. *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, C-480/06, 13. 6. 2013.
4. European Court of Justice. *Teckal Srl v Comune di Viano and Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, C-107/98, 9. 6. 1999.

O autoru

Ivan Kutleša rođen je 14. 2. 1985. godine u Sarajevu. Diplomirao je pravo na Univerzitetu u Sarajevu 2009. godine, a 2013. godine masterirao Evropske studije pri Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu i Univerziteta u Bologni o temi “Novi pristupi javnim nabavkama u Evropskoj uniji i Bosni i Hercegovini s naglaskom na zelene, elektronske i javne nabavke iz sektora obrane”. Od 2012. godine certificirani je predavač javnih nabavki. Trenutno je na drugom masterskom studiju “Upravljanje građevinskim projektima” na Univerzitetu Brighton u Velikoj Britaniji (MSc Construction management, University of Brighton, United Kingdom), gdje se bavi istraživanjem o nabavkama na razvojnim građevinskim projektima. Relevantno radno iskustvo iz oblasti javnih nabavki stekao je u Uredu za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine i u Ministarstvu pravde BiH – Jedinica za izgradnju državnog zatvora.



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.
