

Pregledni naučni rad

UDK: 355.64(497.6):328.34:343.211.4 (4-672EU)

Doc.dr. Merima Tanović¹
Hanka Omanović, MA uprave²

**SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU
ZAHTJEVA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI****Sažetak**

Rad analizira aktuelni sistem javnih nabavki, ciljeve i ograničenja postojeće politike javnih nabavki, s posebnim osvrtom na SIGMA reformske zahtjeve u procesu pridruživanja, te principe odnosno procedure javnih nabavki u državama članicama Evropske unije. Historijski gledano kao drevna aktivnost, sistemski kao proces državnih nabavki roba, usluga i radova u ime izgradnje i razvoja, kao i osiguranja materijalnih sredstava za obavljanje poslova organizacija javne vlasti, javne nabavke čine značajan dio nacionalne ekonomije. S obzirom na značaj, sistem javnih nabavki neminovno podrazumijeva zakonite, kontrolirane procedure, visok nivo pravne zaštite i nadzora, naročito u svrhu eliminacije i prevencije mogućih zloupotreba, kao i korupcije. Također, kako sistem javnih nabavki podrazumijeva odgovornost javne vlasti prema građanima, isti podrazumijeva najviše standarde kvalitete, efikasne postupke u svrhu zaštite i zadovoljenja javnog interesa.

Ključne riječi: *Javne nabavke, SIGMA principi za zemlje proširenja, zakonitost, pravna zaštita, antikorupcijska politika, odgovornost javne vlasti, javni interes.*

**PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN
THE CONTEXT OF REQUESTS IN THE PROCESS OF ASSOCIATION WITH
THE EUROPEAN UNION****Summary**

The paper analyzes the current system of public procurement, the goals and limitations of the existing public procurement policy, with particular reference to the SIGMA reform requirements in the accession process and the principles or procedures of public procurement in the member states of the European Union. Historically, as an ancient activity, systematically as a process of state procurement of goods, services and works in the name of construction and development, as well as the provision of material resources for the performance of public authorities, public procurement is an important part of the national economy. Considering the importance, the public procurement system

¹ Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

² Parlamentarna skupština BiH

inevitably implies legitimate, controlled procedures, a high level of legal protection and supervision, especially for the purpose of eliminating and preventing possible abuses and corruption. Also, as the public procurement system implies the responsibility of public authorities towards citizens, it implies the highest quality standards, effective procedures for the purpose of protection and satisfaction of the public interest.

Keywords: *Public procurement, SIGMA principles for enlargement countries, legality, legal protection, anti-corruption policy, public authority responsibility, public interest.*

1. UVOD

Javne nabavke označavaju zakonski normiran i kontroliran proces odnosno procedure kupovine roba, usluga i radova kako bi se namirila određena materijalna sredstva neophodna za funkcioniranje države kao organizacije. To je proces u kojem javni sektor vrši nabavljanje raznih vrsta roba, usluga i radova od odabranih pravnih ili fizičkih lica. Drugim riječima, radi se o korištenju budžetskih sredstava za zadovoljenje potreba javnog sektora.

Javne nabavke su proces sticanja dobara i usluga za rad vlasti i pružanje javnih usluga. One se provode u okviru specifičnog pravnog okvira utemeljenog na određenim načelima, a čiji je cilj ispunjavanje zahtjeva javne nabavke konkurentno dostupnim kvalificiranim firmama i pojedincima na transparentni i nediskriminirajući način, na temelju unaprijed utvrđenih kriterija za odabir.

S obzirom da javnost opravdano zahtijeva povećanje nivoa transparentnosti u procedurama javnih nabavki, dok se vlast istovremeno suočava s ograničenim budžetskim sredstvima i pritiskom da 'za manje učini više', potrebno je kvalitetno balansirati između ove dvije dinamične tenzije. Istovremeno je neophodno zadovoljiti principe pravednosti, jednakosti i transparentnosti, uz osiguranje ekonomične i kvalitetne planirane opskrbe odnosno namirenja javnog sektora.³ Razumijevanje procesa i principa javnih nabavki osnovni je postulat za smanjenje koruptivnih djelatnosti kojima je zasigurno izložen postupak javnih nabavki, ali ujedno i bitan segment za profesionalno i odgovorno izvještavanje javnosti o ovim zahtjevnim procesima kojima upravljaju institucije i zaposleni u javnom sektoru.

Da bi se eliminirale i prevenirale zloupotrebe, korupcija ili izvjesni protekcionizam, zakoni većine zemalja detaljno regulišu javne nabavke. Nabavka materijalnih sredstava je potrebna jer država ne može proizvesti sve inpute za usluge koje pruža. Kako bi se zaštitila i osigurala javna dobra, organi javne vlasti moraju pribaviti ulazne faktore od drugih, izvanjskih pravnih i fizičkih lica, npr. automobile,

³ Vodić za javne nabavke, Sarajevo, 2017. Dostupno na : http://css.ba/wpcontent/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACroSS.pdf str 3. [30.08.2018]

uniforme, namještaj, kancelarijski materijal i slično. Ciklus javnih nabavki započinje identifikacijom zahtjeva i završava dodjelom ugovora. Upravljanje ugovorima, s druge strane, započinje dodjeljivanjem ugovora i završava završetkom ili prestankom i zatvaranjem ugovora.⁴

2. CILJEVI POLITIKE JAVNIH NABAVKI

Donosioci odluka i kreatori važećih politika moraju biti svjesni da je strateška upotreba javnih nabavki preduvjet koji će omogućiti upravnim i drugim organizacijama državne vlasti da postignu organizacijske ciljeve, osiguraju ekonomično i uspješno pružanje usluga pomažući u stvaranju koristi za građane i razvoj poslovnog sektora. Proces javnih nabavki nudi potencijal za postizanje različitih ciljeva u aktivnostima javnog sektora kao što su finansijski, kvalitativni, društveni i ekonomski ciljevi.

Osnovni ciljevi politike javnih nabavki, koje trebaju biti podržani normativnopravnim okvirom, su:

- strateško sredstvo za uspješno organizacijsko funkcioniranje,
- ekonomičnost i djelotvornost,
- konkurentnost,
- inovativnost,
- ekološka odgovornost,
- doprinos društveno održivom društvu.⁵

Javni sektor mora osigurati da ono što se nabavlja je ekonomski korisno iz perspektive uloga odnosno cjelokupnog troška, gdje je potrebno uzeti u obzir ukupne troškove tokom vremena za upotrebu proizvoda ili usluga.

Dobro funkcioniranje tržišta i otvorena konkurencija, s mnoštvom aktera, dobara i usluga, ključno je u omogućavanju javnih nabavki da zadovolji potrebe društva.

Mnogostrukost ponude odnosno participacija više ponuđača u javnim nabavkama preventivno doprinosi eliminaciji zloupotrebe i korupcije u ponudi. Ekonomska podobnost i sposobnost ponuđača u postupku konkurencije, pojačava natjecanje, nameće i inovativne, raznolike i svježije ideje.⁶

⁴ Jorge L.(2017) Public Procurement and Contract Administration: A Brief Introduction, str.6.

⁵ Callendar, G., & Mathews, D. (2000). Government purchasing: An evolving profession? Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management, 12(2), 272–290.

⁶ National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden Ministry of Finance/ Communications Department,, Dostupno na: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> [29.08.2018]

Javne nabavke se primarno prepoznaju kao područje visokog rizika za razvoj korupcije, što podrazumijeva plansko osmišljavanje politika javnih nabavki, njenih ciljeva, prateći normativnopravni okvir i niz institucija, društvenih aktera u svrhu djelovanja odnosno poduzimanja mjera za sprečavanje korupcije i sukoba interesa. Dobro pripremljene i strateške javne nabavke planski usmjeravaju ekonomsko-društvene tokove i osiguravaju kredibilitet odnosno integritet u sistemu javnih nabavki. Prema OECD-u, najveći postotak slučajeva podmićivanja javlja se u području javnih nabavki kako bi uticao na dodjelu javnih ugovora.⁷

Korupcija u javnim nabavkama uzrokuje neučinkovitost i neracionalno trošenje budžetskih sredstava. Kako bi se spriječila korupcija, osigurala transparentnost i konkurencija među dobavljačima, javne nabavke predstavljaju naročito značajnu i društveno odgovornu oblast zakonskog reguliranja.

Visok rizik od korupcije prevashodno je logična posljedica obima finansijskog prometa i složenosti mnogih procesa u oblasti javnih nabavki, u kojima ponuđači vrlo tijesno sarađuju s političarima i državnim službenicima. Partikularni i lični interesi državnih službenika u procedurama javnih nabavki bitno ugrožavaju javni interes i javna dobra.⁸

U korištenju javnih nabavki kao sredstva za unapređenje razvoja i inovacija postoji ogroman prostor i društveni potencijal, za što je potreban sistemski angažman i opredjeljenje. Upotrebom tehnika za nabavku inovacija, kao što su predkomercijalne nabavke i inovacijsko partnerstvo, javni sektor može potaknuti razvoj potpuno novih inovativnih rješenja koja danas ne postoje na tržištu.

Kroz dobro formulisane kriterije zaštite okoline za dobra, radove i usluge, javne nabavke mogu poslužiti kao snažna pokretačka snaga za održivi razvoj. Stoga bi se trebala povećati upotreba *zelenih javnih nabavki*, posebno u kategorijama proizvoda s velikim uticajem na okolinu.

Zelena javna nabavka definirana je od strane Evropske komisije kao „Javna nabavka za bolju okolinu“ odnosno „Zelena javna nabavka je postupak pri kojem javna tijela nastoje naručivati robu, usluge i radove koji tokom svog životnog ciklusa imaju manji

⁷ Priručnik o borbi protiv korupcije (2016), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); www.osce.org

⁸ Wikipedia, Government procurement, Dostupno na: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_procurement [29.08.2018]

činak⁹ na okolinu od robe, usluga i radova s istom osnovnom funkcijom koje bi inače naručili“. Zelena javna nabavka je dobrovoljni instrument zaštite okoline kojim se potiče zaštita i održivi razvoj.¹⁰

Kriteriji za socijalna pitanja trebaju biti određeni u javnim nabavkama kad god je to moguće, jer socijalni kriteriji i razmatranja mogu, naprimjer, značiti poticanje zapošljavanja za skupine u nepovoljnom položaju, kao što su pojedinci koji imaju poteškoća pri ulasku na tržište rada.

Ostali ciljevi politike javnih nabavki su :

- dodjeljivanje tzv. “cost-benefit” tj. ekonomski isplativih ugovora kvalificiranim izvođačima, dobavljačima i davateljima usluga za pružanje dobara, radova i usluga za pružanje podrške nacionalnoj i lokalnoj upravi i operacijama javnih usluga, a u skladu s utvrđenim načelima i procedurama u pravilima javnih nabavki;
- osigurati postojanje odgovarajućih mehanizama za nadgledanje i ocjenjivanje rada dobavljača i pružatelja usluga u ispunjavanju njihovih ugovornih obveza, te osiguranje odgovarajućih radnji za otklanjanje nedostataka koji su primjećeni u provođenju ugovora.”¹¹

“Pojam javne nabavke uključuje raznolikost sredstava kojima javne agencije i organizacije stiču zalihe i usluge iz vanjskih izvora. Ovo se slaže s “*kišobranom*” po kojem nabavka obuhvaća pribavljanje, ugovaranje, kupovinu, iznajmljivanje, *leasing*, kao i određivanje zahtjeva i sve faze ugovaranja.”¹²

U javnom sektoru često se koriste pojmovi nabavka i ugovaranje: nabavka u širem smislu je proces sticanja nekretnina ili usluga, počevši od određivanja zahtjeva i završetka ugovora, uključujući opis zahtjeva, traženja i odabira izvora, te ugovaranja.¹³

⁹ Za svaku grupu proizvoda određuju se mjerila ili kriteriji koji sadrže ključne uticaje na okolinu:

- potrošnju resursa i energije,
- djelovanje na bioraznolikost i eutrofikaciju,
- toksičnost, • emisija onečišćujućih materija,
- stakleničkih plinova i CO₂
- i nastajanje otpada na mjestu nastanka.

¹⁰ Zelene javne nabavke i zeleni porezi, Tržišni mehanizmi zaštite okoliša u funkciji obezbjeđenja održivog razvoja, Dostupno na: <http://green-council.org> [29.08.2018]

¹¹ Jorge L.(2014) *Public and Project Procurement for Novice and Aspiring Procurement Practitioners, Procurement in Context*, str1.

¹² Thai, K. (2001). *Public procurement reexamined. Journal of Public Procurement*, str 42-43

¹³ Nash, R., Schooner S., O'Brien-DeBakey, K., & Edwards, V. (2007). *The government contracts reference book: A comprehensive guide to the language of procurement (3rd ed.)*. Riverwoods, IL: CCH.

Praktični značaj adekvatne politike javnih nabavki je očigledan i empirijski potvrđljiv, jer u određenom smislu, svaka pojedinačna odluka o javnim nabavka utiče i usmjerava pravac politike, zato što predstavlja «autoritativnu raspodjelu vrijednosti».¹⁴ Nadalje, obim finansijskih resursa u javnim nabavkama je signifikantan, većina razvijenih evropskih zemalja troši oko 20% bruto domaćeg proizvoda (BDP) na javne nabavke¹⁵, dok zemlje u razvoju troše i do 50%.

3. STRATEGIJA U OBLASTI JAVNIH NABAVKI- PLANIRANJE I CILJEVI KAO OSNOVA ZA RAZVOJ

Javni sektor suočava se s nizom izazova, odnosno promjena prouzrokovanim urbanizacijom, industrijalizacijom, kapitalizmom, demografskim kretanjima i migracijskim tokovima, kao i povećanim pritiskom i očekivanjima građana u oblasti pružanja usluga, što prouzrokuje velike zahtjeve u pogledu funkcije javnog sektora. S obzirom na pretpostavku odnosno percepciju potrošenog budžetskog novca u javnim nabavkama strateški pristup javnim nabavkama treba da ponudi najbolji izbor, značajne uštede i druge pogodnosti za društvo. Niz ozbiljnih problema koji utječu na javne nabavke direktno je povezano s nedostatkom strateške perspektive.¹⁶

Nacionalna strategija za javne nabavke je neophodna radi planiranja, aktivnosti i mjera za promoviranje inovacija odnosno kao katalizator za nove ideje u javnom sektoru i poslovnoj zajednici. Strategija je neophodna kako bi se postigao cilj uspostave sistema javnih nabavki kao strateškog sredstva za učinkovite organizacije, ali i strateškog ostvarenja nacionalne politike zaštite okoline, društvene održivosti i javnog interesa. Drugi je cilj strategije učiniti nabavku inovacije prirodnim dijelom organizacijskog razvoja kod ugovornih organa, ista je potrebna kako bi se stvorili pravi uvjeti da mala i srednja preduzeća, kao i institucije civilnog društva učestvuju u javnim nabavkama.

Strategija u procesu nabavke je omogućiti ugovornim stranama razvijanje planskog rada jer nudi prijedloge za konkretne aktivnosti i mjere, a koje su isto vrijeme relevantne bez obzira na područje djelovanja organizacije javnog sektora. Strateška provedba javnih nabavki učinkovito je sredstvo postizanja i nekoliko pozitivnih učinaka za društvo, što uključuje povećanje rasta i zaposlenosti, uz održivi razvoj, te

¹⁴ Rene G. Rendon (2012) *Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives* str.331.

¹⁵ Callendar, G., & Mathews, D. (2000). *Government purchasing: An evolving profession?* *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 12(2), 272–290.

¹⁶ National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden, Ministry of Finance/ Communications Department, Dostupno na: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> [29.08.2018]

ekoloških, društvenih i etičkih aspekata.¹⁷ Strategija nabavke usmjerena je prije svega na predstavnike državnih organa vlasti koji postupaju koristeći stratešku perspektivu pri nabavci. Pretraživanje savremene literature zapravo i ne pokazuje da su javne nabavke ušle u teorijske granice javnog upravljanja ili strateškog menadžmenta, unatoč nastojanjima struke tokom više od desetljeća da razviju svoj profil.¹⁸

Strategija javnih nabavki je neosporna potreba, međutim postoji niz prepreka (ograničenja), te otežavajućih okolnosti, odnosno vanjskih faktora koji predstavljaju prepreku za izradu i provođenje strategije. Neke od najčešćih su :

- nedostatak finansijskih sredstava,
- nedostatak svijesti, razumijevanja, informacija, predanosti i potražnje;
- nekoordinirane i nedosljedne politike,
- brojnost propisa,
- zbunjujuće aktivnosti, mjere, smjernice i sredstva,
- zanemarivanje primjera najboljih praksi;
- neodređenost definicija i različitost tumačenja;
- rješavanje pitanja održivosti;
- nedostatak dugoročne perspektive;
- otpornost na promjene;
- nedovoljno istraživanje i razvoj.¹⁹

4. JAVNE NABAVKE U DRŽAVAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

Kao rezultat novih direktiva EU o javnim nabavkama, 2014/23 / EU, 2014/24 / EU i 2014/25 / EU, 1. januara 2017. stupili su na snagu novi zakoni i propisi u zemljama članicama EU. Članice EU su implementirale direktive u nacionalno pravo, koje je stoga u potpunosti usklađeno s važećim zakonodavstvom EU. Javne nabavke u EU su regulisane Zakonom o procesu javnih nabavki i pripadajućim podzakonskim propisima. Osim toga, kao i rezultat Direktive 2014/23 / EU, usvojen je i Pravilnik o nabavci koncesija. Zakon definira opće principe neovisno o odabranom postupku dodjele, a propisi utvrđuju detaljnija pravila za svaki sektor.²⁰ Kao članice Evropskog privrednog prostora (EPP), članice EU su obavezne da sprovedu EU javne nabavke i da obezbijede jednoobrazno tumačenje.

¹⁷ Op.cit. National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden, Dostupno na: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> [29.08.2018]

¹⁸ Matthews D. (2005) *Strategic procurement in the public sector: A mask for financial and administrative policy*, Journal of Public Procurement, Vol. 5 Issue: 3, str.388

¹⁹ Sourani, A. and Sohail, M., (2011) Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Engineering Sustainability, 164 (4), str.236.

²⁰ Public Procurements in Norway, Dostupno na: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway> [26.10.2018]

Shodno tome, zakonodavstvo članica će se tumačiti i primjenjivati u saglasnosti sa zakonodavstvom EU i zakonima Evropskog ekonomskog prostora, uključujući sudsku praksu Evropskog suda pravde i suda Evropske slobodne trgovinske zone (EFTA).²¹

4.1. Principi javnih nabavki u EU

Kroz usvajanje novog zakonodavstva, klauzula o predmetnim aktima je skraćena kako bi se razjasnilo zakonsko rješenje, tj. osigurati efikasnu upotrebu javnih resursa i osigurati povjerenje javnosti tako što će se osigurati maksimalno transparentan postupak dodjele ugovora. Osnovni principi su : princip jednakog tretmana, predvidljivosti, konkurencije, proporcionalnosti i verifikacije. Principi transparentnosti i nediskriminacije su uklonjeni, jer se smatra da su pokriveni principom jednakog tretmana i predvidljivosti. Ove izmjene nisu imale za cilj da dovedu do bilo kakvih materijalnih promjena, međutim, opći principi više ne odgovaraju principu transparentnosti postavljenim u direktivama EU, što potencijalno može prouzrokovati neke teškoće u tumačenju. Principi javnih nabavki u EU se aktivno koriste u tumačenju zakonodavstva.

Evropske javne nabavke imaju za cilj primjenu načela transparentnosti i prekogranične konkurencije za poboljšanje funkcioniranja javnih tržišta, te promoviranje boljeg korištenja javnih sredstava. Evropska unija trenutno ima veliku tržišnu nabavku i trenutačno zakonodavstvo uređuje ugovore vrijedne oko 447 milijardi eura, a ukupno tržište nabavke roba, radova i usluga koje provodi javni sektor u EU procjenjuje se na oko 2 400 milijardi eura.²²

Postoji i prijedlog Evropske komisije za povećanje učinkovitosti javnih nabavki EU, prebacujući ih na sistem elektronske nabavke (e-nabava - Prijedlog za direktivu Evropskog parlamenta i Vijeća o javnim nabavkama). Korištenje e-nabavke namijenjeno je smanjenju troškova i pojednostavljenju cjelokupnog procesa, u mnogim državama članicama korištenje rješenja za elektronsku nabavku činilo je povećanu ekonomsku učinkovitost procesa javnih nabavki. Trošak nabavke u EU procjenjuje se na 1,4% ukupnih kupovina, što predstavlja 5,3 milijarde eura (u 2009. godini). Među državama članicama EU su velike razlike u isplativosti. Naprimjer, u Njemačkoj i Norveškoj troškovi nabavki iznose 4% ukupne vrijednosti javnih nabavki u EU, a u Velikoj Britaniji i Italiji manje od 1%. U tom kontekstu treba napomenuti da vrijednost cijene nabavke nije u potpunosti posljedica pravila EU, već nacionalnog zakonodavstva.

²¹ Public Procurements in Norway, Dostupno na: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway> [26.10.2018]

²² Petrisor M.B, Badia A. (2013) *Analysis of Public Procurement contracts in the EU member states and their implications*, Al. I. Cuza "University, Faculty of Economics and Business Administration Iasi, Romania, str. 117.

Tabela 1. Troškovi javnih nabavki u državama članicama Europske unije (u hiljadama eura)

Country	Procurement cost
Belgium	28,9
Bulgaria	4,7
Czech Republic	8,5
Denmark	43,7
Germany	47,0
Estonia	7,5
Ireland	36,3
Greece	33,5
Spain	33,5
France	21,6
Italy	48,5
Cyprus	30,7
Latvia	6,8
Lithuania	5,3
Luxembourg	30,1
Hungary	7,3
Malta	12,7
Netherlands	40,1
Austria	38,5
Poland	5,1
Portugal	31,0
Romania	5,1
Slovenia	11,4
Slovakia	8,0
Finland	31,1
Sweden	45,5
Great Britain	52,7

23

Ispravna, efikasna i efektivna primjena propisa EU o javnim nabavkama u EU ostaje stalni izazov. Tako EU nastoji pregledati i modernizirati regulatorni okvir za ugovore koji se dodjeljuju kako bi se povećala fleksibilnost i omogućilo im da se bolje koriste u potpori drugim politikama.

4.2. SIGMA principi za zemlje proširenja i oblast javnih nabavki

Program SIGMA je podrška unapređenju upravljanja i zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije.²⁴

Reforma javne uprave definirana je kao jedan od tri stuba uspjeha na putu ka članstvu u EU, pored vladavine prava i ekonomskog upravljanja, što je čini jednim od ključnih uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji. Godine 2014. zemlje OECD-a i

²³ Dostupno na : <https://ec.europa.eu> , [30.08.2018]

²⁴ OECD (2010), "Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives", SIGMA Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris. str.4.

Evropska komisija su razvili SIGMA principe javne uprave za zemlje proširenja, koji čine osnovu za rad Evropske komisije u oblasti reforme javne uprave. Principi su novelirani 2017., a definiraju šta dobro upravljanje podrazumijeva u praksi i navode glavne zahtjeve koje trebaju slijediti zemlje tokom procesa pridruživanja EU.²⁵

Efikasno projektovanje nacionalnih politika nabavke i pravila za dodjelu ugovora je od presudnog značaja za dostizanje zdravog i efikasnog sistema javnih nabavki. Zakon EU zahtijeva samo da se poštuju osnovni principi Ugovora EU prilikom dodjele ugovora izvan okvira direktiva, a državama članicama ostavlja detaljan dizajn pravila i postupaka koji se primjenjuju za ove ugovore. Međutim, studija pokazuje da većina država članica reguliše javne nabavke iznad i ispod graničnih vrijednosti EU, a u okviru istog akta i zahtijeva da ugovori ispod pragova EU budu zasnovani na otvorenim, pravednim i konkurentnim procedurama. Ovi postupci u suštini imaju slične karakteristike kao i oni koji se primjenjuju prema direktivama EU.²⁶

Ključni zahtjev SIGMA-e je da javne nabavke budu regulirane propisno primijenjenim politikama i procedurama koje odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquis-a*. Pravilnici o javnim nabavkama trebaju da budu usklađeni sa *acquis-om*, te da uključuju dodatne oblasti koje nisu obuhvaćene *acquis-om* nego drugim odgovarajućim propisima. Zahtjev SIGMA-e je da postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti koji omogućavaju efikasno i efektivno razvijanje, provođenje i praćenje politike javnih nabavki.²⁷

Dobra praksa u javnim nabavkama zahtijeva dobar normativnopravni okvir, institucionalne strukture i aranžmane koji će osigurati efikasno funkcioniranje regulatornog sistema. Međutim, visokofunkcionalan i pouzdan sistem javnih nabavki zavisi ne samo od njenih zakonodavnih i institucionalnih struktura, već i od stepena u kojoj horizontalna politika, pravno i institucionalno okruženje uspijevaju da zadovolje specifične potrebe tog sistema. Ovo okruženje uključuje, između ostalog, eksternu reviziju, finansijsku kontrolu, budžetska pravila i planiranje, zakone o državnoj službi, konkurentsko pravo, privredno pravo, radno pravo i zakon o zaštiti životne sredine.

Kvalitet i kapacitet reforme javnih nabavki se konačno izražavaju kroz snažnu političku podršku u okviru vlade i predstavničkog tijela, te kroz centralne organe javnih nabavki s jasnim političkim mandatom i autoritetom, odnosno kapacitetima

²⁵ Dostupno na : <http://rju.parco.gov.ba/sigma-principi/> [29.10.2018]

²⁶ Op.cit. OECD (2010), "Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives", str. 7.

²⁷ Principles of Public Administration, Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org> str.77. [26.10.2018]

koji su potrebni za obavljanje njihovih zadataka. Izradu politika i koordinacija treba da karakterišu jasnoća, koherentnost i kontinuitet. Također postoji potreba za stabilizacijom i reorganiziranjem političkih odnosa, te integriranim radom i komunikacijom u procesu pristupnih pregovora sa EU. Dok zemlje kandidati moraju da transportuju evropsku pravnu regulativu u oblasti javnih nabavki u nacionalno zakonodavstvo, one također trebaju da se pridržavaju dobre prakse EU u oblastima koje nisu obuhvaćene detaljnim odredbama direktiva EU - ne samo da se kvalifikuju za prijem u EU, već i nastave svoj razvoj u kontekstu oskudnih resursa i globalizacije.²⁸ Ključni mehanizam za zaštitu zakonitosti i integriteta procesa nabavke garantuje pristup pravdi od strane organizacija i preduzeća koja učestvuju na javnim tenderima. Direktiva 2007/66 / EC, koja je izmijenila Direktivu 89/665 / EEZ i 92/13 / EEZ, definiira osnovne zahtjeve za sistem pregleda radi rješavanja žalbi nezadovoljnih ponuđača: brzina, djelotvornost i nezavisnost od ugovornih organa. Međutim, državama članicama EU prepušteno je da odlučuju o izboru administrativnih i zakonskih rješenja za organiziranje sistema revizije, što rezultira različitim modelima koji se implementiraju. Među ključnim determinantama visokofunkcionalnog sistema pregleda su transparentnost i efikasnost procedure, institucionalni kapacitet, kvalitet odluka i način njihovog sprovođenja.

Teme od posebnog interesa u tom pogledu uključuju periode mirovanja, privremene mjere, neefikasnost ugovora ili alternativne kazne, naknadu štete, troškove pristupa žalbenom sistemu i pristup sudskoj reviziji i objavljenim odlukama.²⁹

5. SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI

U procesu pripreme za članstvo u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina će kroz proces stabilizacije i pridruživanja, poput susjednih zemalja "Zapadnog Balkana", morati osigurati pretpostavke u smislu izgradnje kapaciteta sposobnih za implementaciju *acquis communautaire* (preko 80,000 stranica legislative) u domaći pravni sistem. Jedna od reformskih oblasti SIGMA-e koja se mora uskladiti sa zahtjevima i principima Evropske unije je oblast javnih nabavki. Glavni cilj zakona o javnim nabavkama EU je da otvori tržište javnih nabavki za kompanije iz svih zemalja članica; da spriječi sve oblike diskriminacije, a naročito na osnovu nacionalnosti. EU, primarno posmatrana kao ekonomski povezana zajednica, predstavlja najveće tržište javnih nabavki u svijetu. Hiljade ugovornih organa i komunalnih ustanova dodjeljuju ugovore u ukupnom iznosu od € 1.4 triliona godišnje.³⁰

²⁸ Principles of Public Administration, Dostupno na:<http://www.sigmaweb.org> str.97. [26.10.2018]

²⁹ Ibidem, str. 98.

³⁰ Trybus M.(2006) Pravo i politika javnih nabavki EU, Sarajevo, str. 7. Dostupno na: <https://www.javnenabavke.gov.ba/> [26.10.2018]

5.1. Institucije za javne nabavke u Bosni i Hercegovini

Zakon o javnim nabavkama BiH uspostavio je Agenciju za javne nabavke (AJN), kao samostalnu upravnu organizaciju koja za svoj rad odgovara Vijeću ministara BiH.³¹

Agencijom rukovodi direktor i odbor. Nakon raspisivanja javnog konkursa, Vijeće ministara BiH, u saradnji sa Agencijom za državnu službu BiH, imenuje direktora Agencije na period od pet godina. Odbor ima sedam članova, i to, po službenoj dužnosti tri ministra: Ministra finansija i trezora BiH, Ministra finansija FBiH, Ministra finansija RS i četiri stručnjaka odabrana putem javnog konkursa, na mandat od pet godina. Agencija ima sjedište u Sarajevu i dvije filijale u Banja Luci i Mostaru. Agencija je odgovorna za adekvatnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH.

Nadležnosti Agencije za javne nabavke, u skladu sa zakonom, uključuju:

- prijedlog izmjena i dopuna ZJN i pratećih podzakonskih akata, u svrhu osigurnja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti;
- unapređenje informiranosti ugovornih tijela i dobavljača o propisima o javnim nabavama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- objavu priručnika i uputa, kao i izradu i ažuriranje standardnih obrazaca i modela u skladu odredbama ZJN i pratećih podzakonskih akata namijenjenih za upotrebu od strane ugovornih tijela;
- pružanje tehničke i savjetodavne pomoći i ugovornim tijelima i dobavljačima u vezi s primjenom i tumačenjem odredaba ZJN i pratećih podzakonskih akata;
- uspostavu Sistema za praćenje provedbe ZJN od strane ugovornih tijela;
- prikupljanje, analizu i objavu informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavama;
- razvijanje elektronskoga informacijskoga sistema dostupnoga na cijelome teritoriju Bosne i Hercegovine, koji bi dodatno, pored "Službenoga glasnika", objavljivao tendersku dokumentaciju;
- pokretanje i potporu razvoju prakse elektronskih nabavki i komunikacija u području javnih nabavki;
- objavu informacija u vezi s obukom, priručnicima i drugom vrstom pomoći na planu profesionalnoga razvoja u području javnih nabavki;
- vođenje evidencije akreditiranih predavača iz područja javnih nabavki;
- podnošenje godišnjih izvještajaa Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.³²

Druga institucija nadležna za javne nabavke u BiH je Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine.

³¹ Član 48. Zakona o javnim nabavkama BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 39/14)

³² Rahić T, Kozadra F. Hadžimusić M.(2016), Priručnik za praktičnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH, Privredna štampa, Sarajevo, str.33-34.

Osnovna uloga Ureda za razmatranje žalbi (URŽ), je da rješava po žalbama u postupcima javne nabavke. URŽ je samostalna, nezavisna institucija sa statusom pravnog lica i sa sjedištem u Sarajevu.

Ured za razmatranje žalbi je nadležan za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke do 800.000,00KM.

5.2. Pravno reguliranje javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

U septembru 2004. godine, u Bosni i Hercegovini je donesen prvi Zakon o javnim nabavkama na državnom nivou. Ovaj zakon ima za cilj da dovede legislativu javnih nabavki u ravan sa standardima starih zemalja-članica EU. Nove zemlje-članice koje su se priključile 2005. godine i one koje će se priključiti 2007. godine morale su proći kroz isti proces. Razumijevanje pravnih zahtjeva zakona o javnim nabavkama EU je stoga uvjet za razumijevanje novog Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.³³

Do stupanja na snagu navedenog Zakona o javnim nabavkama na državnom nivou, odnosno do njegove primjene, primjenjivali su se različiti propisi o javnim nabavkama, donijeti na četiri nivoa vlasti, kao što su:

- Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanja radova za potrebe institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 13/03, 7/04);
- Uredba o postupku nabavke robe, vršenja usluga i ustupanju radova, u FBiH („Službene novine FBiH“ BR.34/04);
- Zakon o postupku nabavke robe, usluga i ustupanja radova, u RS („Službeni glasnik RS“, br. 21/04);
- Pravilnik o postupku nabavke robe, obavljanju usluga i ustupanja radova u Brčko Distrikt BiH („Službeni glasnik BD BiH“, br. 12/02, 14/02, 2/03, 27/03 i 19/04).³⁴

U Bosni i Hercegovini su time 2004. sve javne nabavke regulisane jedinstvenim zakonom i njegovim podzakonskim aktima, kao što su pravilnici i uputstva, čime su zamijenjeni propisi o javnim nabavkama s četiri nivoa vlasti, te je na jedinstven način reguliran sistem javnih nabavki u skladu s evropskim direktivama. Nakon više njegovih izmjena i dopuna, u aprilu 2014. godine donesen je novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj: 39/14), koji se primjenjuje od 28.11.2014. godine.

Transparentnost, jednak tretman, nediskriminacija, pravična i aktivna konkurencija te efikasno korištenje javnih sredstava su opći principi javnih nabavki ³⁵. Efikasna

³³ Trybus M.(2006) Pravo i politika javnih nabavki EU, Sarajevo, str. 7.

³⁴ Todorović Lj. Hadžimusić M. (2014) Javne nabavke: komentar novog zakona, Feniks, Sarajevo, str.9.

³⁵ Član 3. Zakon o javnim nabavkama, („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br.39/14)

primjena tih principa bi trebala osigurati učinkovitost javnih nabavki te se suprotstaviti mogućim zloupotrebama.

Prema važećem Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ugovorni organi su:

1. sve institucije vlasti u Bosni i Hercegovini, entitetima, Brčko Distriktu BiH, na nivou kantona, grada ili općine;
2. pravna lica koja su osnovana za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koja nemaju industrijski ili komercijalni karakter i ispunjavaju najmanje jedan od sljedećih uslova: a) finansirano je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava; b) nadzor nad upravljanjem vrši institucija vlasti ili pravno lice koje se ovdje definira; c) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici institucija vlasti ili pravnog lica koje se ovdje definira,
3. asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravnih lica definiranih gore;
4. sektorski ugovorni organi ukoliko obavljaju djelatnost u oblasti vodosnabdijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga (osim ako ne ispunjavaju uslove za izuzeće primjene zakona, kao npr. ukoliko je relevantno tržište za datu djelatnost otvoreno za konkurenciju).³⁶

Ugovorni organi dodjeljuju ugovore o javnoj nabavci radova, roba i usluga u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH i podzakonskim aktima, a ugovori o javnoj nabavci³⁷ usluga, roba i radova nominirani su kao :

- Subvencionirani ugovori,
- Ugovori za čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim,
- Rezervisani ugovori.

Zakon definiše da se od primjene odredbi izuzimaju:

- **Nabavke koje su proglašene državnom tajnom;**
- **Nabavke koje zahtjevaju posebne mjere sigurnosti;**
- **Nabavke koje se provode u okviru međunarodnog sporazuma**
- **Nabavke prirodnih i zakonskih monopola**
- **Nabavke usluga iz Aneksa II.**
- **Koncesioni ugovori**
- **Ugovori o javno-privatnom partnerstvu³⁸**

³⁶ Član 3. Zakon o javnim nabavkama, ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br.39/14)

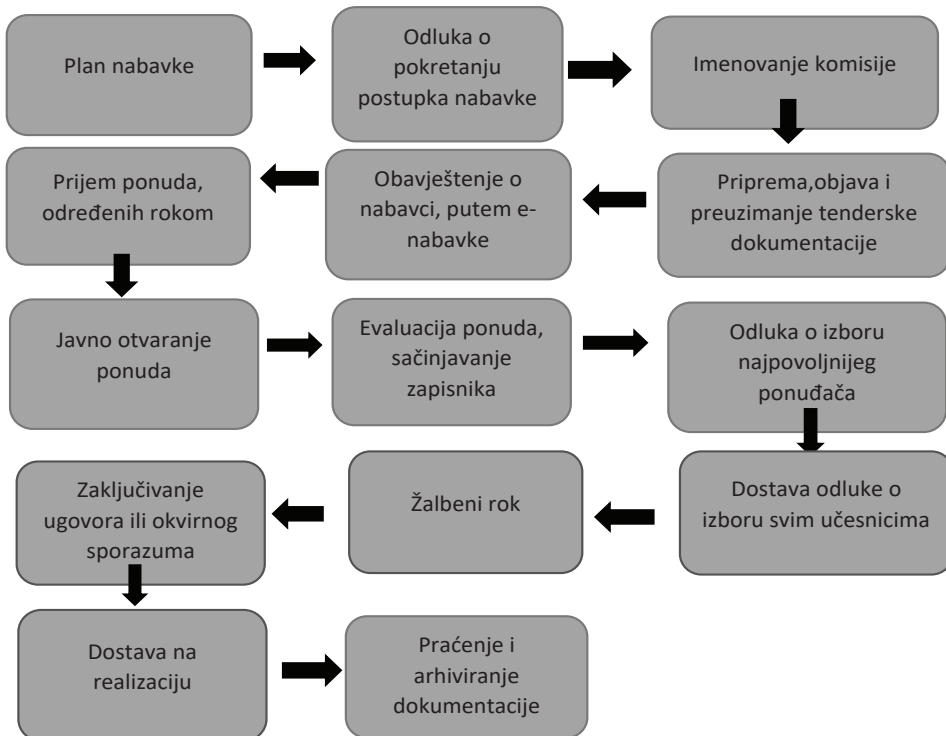
³⁷ Ugovori ili okvirni sporazumi

³⁸ Član 5. Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 39/14)

Zakon propisuje obavezno formiranje Komisije za javne nabavke za sve oblike javnih nabavki izuzev direktnog sporazuma za nabavku roba, usluga i radova za sve oblike javnih nabavki izuzev direktnog sporazuma za nabavku roba, usluga, i radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa 6.000,00 KM. Osnivanje i način rada Komisije za javne nabavke utvrđuje ugovorni organ u skladu sa podzakonskim aktom koji donosi Vijeće Ministara. Komisija ima najmanje tri člana, a ugovorni organ može na svoju inicijativu ili na inicijativu komisije, pozvati stručnjake za slučajeve gdje predmet javne nabavke zahtijeva specifično tehničko ili specijalizirano znanje kojim inače ne raspolažu stručne službe.

5.3. Tok postupka javne nabavke

Postupci javnih nabavki obavljaju se u skladu sa vrijednosnim razredima, odnosno procijenjenom vrijednošću ugovora o javnoj nabavci. Vrste postupka su: otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak, takmičarski dijalog, konkurs za izradu idejnog rješenja, konkurentski zahtjev za dostavu ponuda, direktni sporazum i postupci u čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim.



Shema 1. Tok postupka javnih nabavki

ZAKLJUČAK

Nema sumnje da uvođenje inovativne javne nabavke postepeno dolazi u prvi plan u mnogim evropskim zemljama i izvan njih, kako u političkoj raspravi tako i u specifičnim inicijativama. Nabavka inovativnih rješenja podrazumijeva nabavku roba, usluga i radova s većom kvalitetom i mogućnostima za odgovarajuću cijenu. Intervencije politika na nacionalnom nivou, a kako bi se povećala sklonost uključenih aktera prema inovativnoj nabavci mogu se najbolje provesti kroz obuku za stvaranje inteligentnih kupaca. Dalje, inovativne javne nabavke predstavljaju značaj podstrek rastu malih i srednjih preduzeća, te povećavaju stepen društvene odgovornosti.

Kako je reforma javne uprave jedan od osnovnih uvjeta za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao i jedan od šest osnovnih uvjeta iz Evropskog partnerstva, ključni zahtjev SIGMA-e jeste da javne nabavke budu regulirane propisno primijenjenim politikama i procedurama koje odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquis-a*. Odstupanje od principa transparentnih javnih nabavki jeste posljedica nedovoljne saradnje između nivoa vlasti u provođenju reforme, kao i nepostojanje stvarne volje za provođenje reforme u ovoj oblasti, u kojoj je systemska i strateška reforma ključna i odražava se na stvarni nivo odgovornosti javne vlasti. Javne nabavke su oblast koja je "osjetljiva" na promjene zbog ukorijenjenih negativnih patoloških pojava, naročito u BiH, kao što su politizacija, korupcija i birokratizam, te bi stoga značajan antipatološki iskorak bilo donošenje i implementacija državne strategije u ovoj oblasti, kao i usvajanje najboljih evropskih praksi. Transparentnost se često izdvaja kao jedan od ključnih pokazatelja pravednog i funkcionalnog sistema javnih nabavki, a podrazumijeva dostupnost svih relevantnih informacija koje omogućavaju zainteresiranim subjektima da budu upoznati sa pravilima i procedurama koje se primjenjuju u procesu javnih nabavki. Formulirane su preporuke za unapređenje transparentnosti koje se odnose na različite faze i aspekte postupaka javnih nabavki. Preporuke su prvenstveno namijenjene tijelu nadležnom za unapređenje zakonodavstva u ovoj oblasti – Agenciji za javne nabavke BiH, ali također mogu biti relevantne i drugim institucijama, poput Ureda za razmatranje žalbi, revizorskih institucija i Parlamentarne skupštine BiH, te ugovornih organa na različitim nivoima vlasti. Preporuke se odnose na unapređenje različitih faza procesa javnih nabavki.

LITERATURA

- Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ br.39/14)
- Pravilnik o javnim nabavkama Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.
- Basheka C.B. The science of public procurement management and administration, Other public procurement issues.
- Callendar, G., & Mathews, D. (2000). Government purchasing: An evolving profession? *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 12(2)
- Hajrudin B. i dr., Javne nabavke legislativa i praksa, , Fakultet za upravu, Sarajevo 2015.
- Jorge L.(2014) Public and Project Procurement for Novice and Aspiring Procurement Practitioners,Procurement in Context
- Matthews D. (2005) Strategic procurement in the public sector: A mask for financial and administrative policy, *Journal of Public Procurement*, Vol. 5 Issue: 3.
- Nash, R., Schooner S., O'Brien-DeBakey, K., & Edwards, V. (2007). The government contracts reference book: A comprehensive guide to the language of procurement (3rd ed.). Riverwoods, IL: CCH.
- OECD (2010), “Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives”, SIGMA Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris.
- Petrisor M.B, Badia A. (2013) Analysis of Public Procurement contracts in the EU member states and their implications, Al. I. Cuza “University, Faculty of Economics and Business Administration Iasi, Romania.
- Rahić T, Kozadra F. Hadžimusić M.(2016), Priručnik za praktičnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH, Privredna štampa, Sarajevo.
- Rene G. Rendon (2012) Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives .
- Sourani, A. and Sohail, M., 2011. Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Engineering Sustainability*, 164 (4)
- Thai, K. (2001). Public procurement reexamined. *Journal of Public Procurement*.
- Todorović Lj. Hadžimusić M. (2014) Javne nabavke:komentar novog zakona, Feniks, Sarajevo.
- <http://rju.parco.gov.ba/sigma-principi/>
- <https://ec.europa.eu>
- National Public Procurement Strategy,Government Offices of Sweden, Ministry of Finance/Communications Department, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> Ž

- Priručnik o borbi protiv korupcije (2016), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); www.osce.org
- Public Procurement, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Public Procurements in Norway, <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway>
- Trybus M.(2006) Pravo i politika javnih nabavki EU, Sarajevo, <https://www.javnenabavke.gov.ba/>
- Vodić za javne nabavke, Sarajevo, 2017. http://css.ba/wp-content/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACroSS.pdf