

Enesa Mrkaljević*

Novi zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini: Postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B

Sadržaj

1. Uvod
2. Novi zakon o javnim nabavkama – kratak osvrt
3. Neprioritetne usluge u domaćem i uporednom pravu
 - 3.1. Zakon o javnim nabavkama
 - 3.2. Zakonodavstvo Europske unije
 - 3.3. Zakonodavstvo zemalja regiona
4. Analiza člana 8 ZJN
5. Nedostaci člana 8 ZJN i njegova primjena u praksi
6. Zaključak i preporuke

1. Uvod

Pravila javnih nabavki su stečevina Europske unije, a Bosna i Hercegovina (BiH) ih je prihvatila kao jedan od uslova za pristup Europskoj uniji. Naime, Europska komisija je, kao jedan od uslova iz Studije izvodljivosti, postavila usvajanje jedinstvenog zakona o javnim nabavkama na čitavoj teritoriji BiH. BiH je, tako, u septembru 2004. godine usvojila Zakon o javnim nabavkama i po prvi put kodifikovala ovu materiju.¹

S obzirom da se radilo o novom načinu raspologanja javnim sredstvima, kao i nesavršenosti donesenog zakona, u praksi se pojavilo niz pitanja koje je bilo potrebno rješavati kako bi ovaj zakon ispunio svoju svrhu, te opravdao principe na kojima počiva. Neki od tih principa su, između ostalih, transparentnost, pravična konkurencija, efikasnost, najveća vrijednost za novac, te opravdano trošenje sredstava poreznih obveznika. Kako bi se otklonili postojeći nedostaci starog zakona, na što je niz godina upozoravala i Europska komisija i nevladin sektor, zakonodavac je pristupio izradi novog, modernijeg zakona koji će odgovoriti reformskim potrebama u ovoj oblasti i biti prilagođen propisima Europske unije, koji su takođe evoluirali tokom godina. Tokom 2012. godine počele se konsultacije o nacrtu novog zakona o javnim nabavkama, da bi Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN)² bio usvojen 29. aprila

* Autorica je dipl. pravnik, zaposlena u Ministarstvu civilnih poslova BiH na poslovima Višeg stručnog saradnika za pravne poslove.

¹ Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 49/04.

² Zakon o javnim nabavkama, Sl. gl. BiH 39/14.

2014. godine i objavljen 19. maja iste godine, s tim da je u završnoj odredbi ZJN definisano da će se zakon primjenjivati istekom šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu, što znači da je njegova primjena počela 28. novembra 2014. godine. U nastavku ovog teksta, u sljedećem paragrafu, bit će dat samo kratak osvrt na novi ZJN, dok će tekst u fokusu imati analizu člana 8 ZJN, odnosno njegov Aneks II. Dio B, koji obuhvata takozvane neprioritetne usluge.

2. Novi zakon o javnim nabavkama – kratak osvrt

Dugo očekivan, forsiran od europskih zvaničnika i nevladinih organizacija, te godinama najavljivan, novi zakon o javnim nabavkama u BiH napokon je ugledao svjetlo dana. Da li je odgovorio reformskim zahtjevima koji su pred njega postavljeni teško je reći. ZJN se u mnogim aspektima približio europskim standardima u odnosu na stari zakon što je za pozdraviti, ali je isto tako ostalo dosta praznina koje je potrebno normirati, kao i dijelova ZJN koje je potrebno drugačije riješiti. U novi zakon uvedeni su novi instituti europskog prava kao što je takmičarski dijalog, ekskluzivno ili isključivo pravo, jedinstveni rječnik javne nabavke (Common Procurement Vocabulary – CPV), normirani su sektorski organi, nabavke u oblasti odbrane sada su obuhvaćene novim zakonom, uveden je novi postupak za neprioritetne usluge, skraćeni su rokovi, itd. Ovdje se neću upuštati u daljnju detaljnu analizu ZJN, s obzirom da predmet ove analize nije ZJN kao cjelina, pa čitaocima ovdje upućujem na analizu novog ZJN, koju je pripremio Transparency International BiH³ iz maja 2015. godine. Analiza daje detaljan uvid u sve pozitivne i negativne aspekte ovog zakona i isto tako nudi vrlo konstruktivne preporuke. Analizi bi se, ovdje, moglo dodati još nekoliko detalja koji su propušteni ili su viđeni na drugačiji način. Prvo, u ZJN je ponovo, kao i u starom zakonu, upotrijebljena definicija za privredne subjekte koja ih definiše na sljedeći način: „privredni subjekat je pravno ili fizičko lice, ili grupa takvih lica, koji na tržištu nude robe, usluge i/ili radove, a registrirani su za obavljanje predmetne djelatnosti (...)“.

Ako se pogleda izvorni tekst direktive 2004/18/EU⁴, može se vidjeti da tamošnja definicija ne uključuje uslov „a registrirani su za obavljanje predmetne djelatnosti“, kojim se automatski isključuju fizička lica koja nisu registrovana, o čemu je već autor pisao u ovom biltenu. Dakle, smatramo da uslovi registracije u različite registre spadaju u dio koji se odnosi na tehničke specifikacije, odnosno tehničke i profesionalne sposobnosti privrednih subjekata, koje ugovorni organ može zahtijevati ili ne, zavisno od kompleksnosti javne nabavke. Tako su učinile i susjedne zemlje Hrvatska i Srbija, pravilno transponirajući ovu definiciju iz europske direktive u njihova zakonodavstva. Nadalje, ako se imalo u vidu približavanje europskim normama u oblasti javnih nabavki, takođe, smatramo da je poglavlje „Dodjela ugovora male vrijednosti“ moglo izostaviti iz ZJN i normirati podzakonskim aktom, pri čemu bi vrijednosni pragovi za takve nabavke svakako trebali onda biti niže određeni. Ove postupke ne poznaju ni europske direktive, niti UNCITRAL⁵ model zakona o javnim nabavkama. Ovakve nabavke su izostavljene iz

³ Transparency International BiH, *Analiza novog zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata*, dostupno na: <https://www.google.ba/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espy=2&ie=UTF-8#q=aliza%20novog%20zakona%20o%20javnim%20nabavkama%20i%20prate%20C4%87ih%20podzakonskih%20a%20kata%20Transparency%20International%20BiH>.

⁴ Direktiva 2004/18/EC,

dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:es:PDF>.

⁵ http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html.

naprijed navedenih propisa i prepuštene državama da ih normiraju posebnim propisima. Ponovićemo primjer susjednih zemalja, Srbije i Hrvatske, koje su izuzele nabavke male vrijednosti iz njihovih zakona o javnim nabavkama i normirale ih posebnim propisima, uz određivanje vrijednosnih pragova do kojih se takve nabavke mogu smatrati nabavkama male vrijednosti, i na taj način ih izuzele iz zakona o javnim nabavkama. Nije jasno niti zašto je u dijelu o prelaznim i završnim odredbama ZJN predviđeno da će: „Elektroničke nabave, elektronička aukcija i dinamički sustav kupnje, način, rokovi i početak primjene bit (...) utvrđeni podzakonskim aktom, koji donosi Vijeće ministara BiH najkasnije u roku od jedne godine od početka primjene ovoga Zakona“. Isto je, prethodno, već učinjeno sa normiranjem postupka nabavke neprioritetnih usluga od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, o čemu će ovdje biti riječi. Smatramo da takvi postupci, kao i osali postupci u ZJN, trebaju biti temeljno definisani zakonom, a ne podzakonskim aktom. Treba istaći da je ZJN donesen dva mjeseca nakon objave novih europskih direktiva o javnim nabavkama, koje su donijele nekolicinu novih rješenja u odnosu na stare direktive, te se u tom pogledu moglo reagovati prije nego što je ZJN bio objavljen. Na kraju treba dodati da su i formulacije pojedinih odredbi ZJN u mnogim dijelovima nejasne a ponekad i kontradiktorne, te još uvijek nisu objavljeni standardni modeli tenderske dokumentacije (sem jednog), niti doneseni svi podzakonski akti predviđeni ZJN, uključujući upravo spomenute elektronske nabavke, elektronske aukcije i dinamički sistem kupovine.

3. Neprioritetne usluge u domaćem i uporednom pravu

3.1. Zakon o javnim nabavkama

ZJN neprioritetne usluge navodi u članu 8, koji definiše da će postupak nabavke ovih usluga biti uređen pravilnikom koji će donijeti Vijeće ministara BiH. Lista neprioritetnih usluga nalazi se u Aneksu II. Dio B zakona i ona obuhvata usluge kao što su: hotelske i ugostiteljske usluge, usluge željezničkog transporta, pomoćne transportne usluge, usluge podrške, pravne usluge, usluge zapošljavanja i osiguranja osoblja, osim ugovora o radu, rješenja o imenovanju, usluge istrage i osiguranja, osim usluga oklopnih vozila, obrazovne usluge i usluge stručnog usavršavanja, zdravstvene i socijalne usluge, rekreacione, kulturne i sportske usluge i ostale usluge. Vijeće ministara BiH donijelo je Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B ZJN⁶ koji propisuje ovaj postupak nabavke, rad komisije, kao i obavještenja o postupku, o čemu će biti pisano u nastavku.

3.2. Zakonodavstvo Europske unije

Stara Direktiva 2004/18/EC o javnim nabavkama u članu 20 navodi da su ugovori, koji za predmet imaju pružanje usluga navedenih u Prilogu II. B direktive (lista usluga koja je preuzeta u Aneks II. Dio B ZJN), podložni samo članu 23 i članku 35 stavu 4 direktive, što znači da se na njih odnose samo odredbe koje regulišu tehničke specifikacije, objavu i izvještaje o nabavkama, te da je postupak nabavke ovakvih usluga ostavljen nacionalnim zakonodavstvima.

⁶ Pravilnikom o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama, Sl. gl. BiH 104/14.

Nova Direktiva 2014/24/EU⁷ koja je stupila na snagu 17. aprila 2014. godine, u članu 74 definiše posebni režim za društvene i druge posebne usluge. Kao i prethodna direktiva, i nova direktiva prepušta nacionalnim zakonodavstvima da sama regulišu postupak nabavki u ovoj oblasti. Međutim, nova direktiva, za razliku od stare, ukinula je raniju podjelu na prioritetne i neprioritetne usluge, dijelom izuzela hotelske i pravne usluge iz ovog blažeg režima nabavki, ali je isto tako proširila listu u Aneksu XIV (lista usluga na koje se odnosi poseban režim nabavke) novim kategorijama socijalnih usluga i znatno podigla vrijednosni prag (750.000,00 Eura) iznad kojeg se na ove usluge primjenjuju svi članovi direktive u potpunosti.

3.3. Zakonodavstvo zemalja regiona

Kada se radi o zakonodavstvima susjednih zemalja u pogledu regulisanja neprioritetnih usluga, ovdje ću ukratko spomenuti zakone o javnim nabavkama Republike Hrvatske i Republike Srbije. U Zakonu o javnoj nabavi Republike Hrvatske⁸, u članu 44, propisan je postupak nabavke za neprioritetne usluge. Lista neprioritetnih usluga je, kao i u našem ZJN, preuzeta iz Direktive 2004/18/EC, s tim da je postupak nabavke ovih usluga u hrvatskom zakonu jednostavan, te dovoljno precizno definisan.

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije⁹ nije predvidio poseban režim za neprioritetne usluge, pa one potpadaju pod redovne postupke javnih nabavki u tamošnjem zakonu.

4. Analiza člana 8 ZJN

Član 8 ZJN (Ugovori na čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim) u svom prvom dijelu, tačnije u stavovima 1 i 2¹⁰ propisuje postupanje u slučaju nabavke neprioritetnih usluga, dok ostali stavovi tretiraju postupke dodjele ugovora u oblasti odbrane i sigurnosti i ugovore koje dodjeljuju diplomatsko – konzularna predstavništva, o čemu se ovdje neće raspravljati. Neprioritetne usluge o kojima se govori u ovom tekstu nabrojane su u Aneksu II. Dio B ZJN¹¹, što je već naprijed spomenuto. Dakle, u članu 8 stav 1 ZJN definiše sljedeće: „Na dodjelu ugovora koji za predmet javne nabavke ima usluge iz Aneksa II. Dio B, koji je sastavni dio ovog zakona, primjenjuju se odredbe ovog zakona, i to: odredbe koje se odnose na opšte principe, pripremu tehničke specifikacije, period na koji se zaključuje ugovor, pravnu zaštitu, objavu obavještenja o dodjeli ugovora i dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti.“ U stavu 2 istog člana definisano je da će postupak dodjele ugovora iz stava 1 ovog člana ZJN biti uređen pravilnikom koji donosi Vijeće ministara BiH. Vijeće ministara je 8. decembra 2014. godine godine donijelo Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o

⁷ Direktiva 2014/24/EU, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32014L0024&from=HR>.

⁸ Zakon o javnoj nabavi, dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>, očitavanje 01. 12. 2015.
⁹ <http://www.ujn.gov.rs/ci/propisi/zakon>.

¹⁰ Čl. 8 st. 1 i 2 ZJN (bilj. 11): „(1) Na dodjelu ugovora koji za predmet javne nabavke ima usluge iz Aneksa II. Dio B, koji je sastavni dio ovog zakona, primjenjuju se odredbe ovog zakona, i to: odredbe koje se odnose na opće principe, pripremu tehničke specifikacije, period na koji se zaključuje ugovor, pravnu zaštitu, objavu obavještenja o dodjeli ugovora i dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti.

(2) Postupak dodjele ugovora iz stava (1) ovog člana bit će uređen pravilnikom koji donosi Vijeće ministara BiH.“

¹¹ Zakon o javnim nabavkama, Sl. gl. BiH 39/14.

javnim nabavkama (u daljem tekstu: Pravilnik)¹² kojim je definisan postupak za predmetne usluge. Pravilnik sadrži odredbe koje definišu: predmet Pravilnika, usluge koje obuhvaća, opšte principe, period trajanja ugovora, tehničku specifikaciju, sadržaj poziva za dostavu ponuda, provjeru kvalifikacije dobavljača, uspostava komisije za nabavku, početak rada komisije za nabavku i izjava člana komisije, provođenje pregovora, ocjena ponuda, rad komisije za nabavke, dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti, pravna zaštita i obavještenje o dodjeli ugovora. Kada se govori o samom postupku nabavke koji je propisao Pravilnik definiše da se postupak provodi na osnovu poziva za dostavu ponuda, gdje je opisano šta takav poziv treba da sadrži, dok u isto vrijeme predviđa mogućnost „pregovaranja i/ili diskusiju“ sa ponuđačima, nakon čega slijede odredbe pod nazivom „provođenje pregovora“, pa se termin „diskusija“, ma što ovdje značio, više i ne spominje. Dakle, generalno, iako je intencija europskih zakonodavaca bila da se napravi labaviji i jednostavniji režim za ovu vrstu nabavke, u našem slučaju zakonodavac je prepustio da postupak propiše izvršni organ, odnosno Vijeće ministara BiH, koje je to i izvršilo, pri čemu je predmetni postupak toliko komplikovan i nejasan, da u segmentima, koji govore o pregovorima i/ili diskusiji, ima se utisak da se na umu imala neka vrsta kombinacije konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda i takmičarskog dijaloga i /ili pregovaračkog postupka, a koji se, kao što je poznato koriste kod komplikovanih i složenih nabavki i samo u iznimnim slučajevima, iz razloga nedovoljne transparentnosti u odnosu na druge postupke javnih nabavki i zbog veće mogućnosti korupcije. Dok je hrvatski zakonodavac propisao jasan i jednostavan postupak, koji ima karakteristike konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u našem pravu, a srbijanski zakonodavac ostavio ovu vrstu usluga pod generalnim režimom tamnošnjeg zakona o javnim nabavkama, pitanje je zašto je kod nas ova materija riješena na naprijed opisan način, izazivajući nedoumice u praksi i negativan efekat na sve učesnike. Učinak propisanog postupka dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama u praksi, predmet je narednog paragrafa ovog teksta.

5. Nedostaci člana 8 ZJN i njegova primjena u praksi

Iako je novi ZJN pokušao da u potpunosti transponira europske direktive i s njima u vezi druge europske propise u oblasti javnih nabavki, te napravio određen napredak u odnosu na stari zakon o javnim nabavkama, član 8 ZJN zasigurno sadrži dosta nedostataka. Zakonodavac ne samo što je propustio da postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B, odnosno neprioritetnim uslugama, normira zakonom a ne podzakonskim aktom, već je i Pravilnik neodređeno i polovično regulisao navedeni postupak.

Prije svega, treba reći da je, izostavljajući neprioritetne usluge iz punog režima direktiva, intencija europskog zakonodavca bila da pruži podršku unutrašnjim tržištima zemalja članica, kako bi najbolje uredile i zadovoljile specifične potrebe u ovoj oblasti, te isto tako dale mogućnost malim i srednjim preduzećima i novim kompanijama da učestvuju u tržišnoj utakmici. U smjernicama o neprioritetnim uslugama¹³ koje je izdala Europska komisija navedeno je da otvoreni metodi koji podržavaju konkurenciju pomažu ugovornim organima da privuku

¹² Usp. bilj. 6.

¹³ Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives, dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC0801(01)&from=EN).

širok krug potencijalnih ponuđača i tako dobiju najbolju vrijednost za svoj novac, a samim tim i najefikasnije korištenje javnih sredstava. Takođe, u smjernicama je naglašeno da ne smije da se zaboravi transparentnost u dodjeli ugovora kao bi se spriječila korupcija i favorizacija.

Direktiva 2004/18/EC u članu 20 navodi da se na neprioritetne usluge odnose samo član 23 i član 35 stavu 4 direktive, odnosno odredbe koje regulišu tehničke specifikacije, objavu i izvještaje o nabavkama, te da je postupak nabavke ovakvih usluga ostavljen nacionalnim zakonodavstvima. Međutim, osnovni principi nediskriminacije i transparentnosti navedeni u direktivi u potpunosti se primjenjuju. Ovi principi proizilaze iz osnovnog Sporazuma Europske zajednice iz 1957. godine.

Takođe, u tekstovima europskih stručnjaka, koji komentarišu neprioritetne usluge, vidljivo je da svi ističu, kada se radi o regulisanju postupka nabavke neprioritetnih usluga, poštovanje opštih principa nediskriminacije i transparentnosti, kao i jednostavnosti u regulisanju postupka kako bi ovaj postupak nabavke postigao cilj zbog kojeg je izostavljen iz opšteg režima nabavki.¹⁴

Međutim, ako pogledamo Pravilnik vidjet ćemo da to ovdje nije slučaj. Kao prvo, postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B, kao što je ovdje nekoliko puta istaknuto, trebao je propisati zakonodavac u ZJN, a ne prepustiti da se jedan dio postupaka nabavki reguliše zakonom, a drugi dio podzakonskim aktima izvršnih organa. Drugo, sam postupak je nedovoljno, neprecizno i nejasno definisan da ostavlja širok prostor za zloupotrebu i proizvoljnost. Ako se izostave odredbe, koje regulišu opšte principe, tehničke specifikacije, sadržaj poziva za dostavu ponuda, provjera kvalifikacije ponuđača, uspostavu komisije za nabavke, dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti, pravna zaštita i obavještenje o dodjeli ugovora, ostale odredbe su u najmanju ruku manjkave, pa će biti, pojedinačno, predmetom analize u nastavku teksta. Nadalje i sam formalni aspekt, odnosno jezičke formulacije, kao i redoslijed članova Pravilnika, je na nekim mjestima nelogičan, tako se npr. odredba o trajanju ugovora nalazi na početku Pravilnika, dok se odredba o pravnoj zaštiti nalazi između odredaba koje definišu objavljivanje.

U stavu 1 člana 4 Pravilnika definisano je „Ugovor za usluge iz člana 1. ovog pravilnika može se zaključiti za jednokratno izvršenje određene usluge ili sukcesivno na period koji ne može biti duži od tri godine.“ Tako definisana odredba kosi se sa principom aktivne konkurencije jer omogućava zaključivanje ugovora sa istim privrednim subjektom na duži period, osim ako se više sukcesivnih ugovora zaključi sa različitim privrednim subjektima. Međutim, to nije vidljivo iz ove odredbe, kao što se ne vidi da li se po okončanom pozivu za dostavljanje ponuda može zaključiti više ugovora istovremeno. U svakom slučaju, mišljenja sam da je rok od tri godine suviše dug.

Stav 2 člana 9 Pravilnika, koji se tiče izjava člana komisije o nepostojanju sukoba interesa, takođe je šturo i preusko definisan, što ostavlja prostor korupciji. Izjava člana komisije bi se trebala odnositi ne samo na člana komisije, već i na članove porodice. Član 9 bi trebao da sadrži odredbu koja isključuje mogućnost da rukovodilac ugovornog organa, kao i njegovi savjetnici i pomoćnici mogu biti članovi komisije, kao i druge osobe koje na bilo koji način učestvuju u odlučivanju ugovornog organa.

¹⁴ EU procurement Law: Non – priority services (Annex II B), dostupno na: <http://grahnlaw.blogspot.ba/2009/02/eu-procurement-law-non-priority.html>.

Član 10 Pravilnika (Provođenje pregovora) u direktnoj je suprotnosti sa članom 6 Pravilnika. Naime, član 6 Pravilnika definiše početak postupka nabavke na sljedeći način: „Poseban postupak opisan ovim pravilnikom počinje odlukom kojom se utvrđuje pismeni poziv za dostavu ponuda.“. Nasuprot ovoj, član 10 Pravilnika propisuje sljedeće: „Komisija za nabavke vrši pregovore sa ponuđačima nakon prijema njihovih ponuda ili direktno započeti pregovore (kada podnošenje početnih ponuda nije zahtjev)“. Dakle, potpuno je nerazumljivo šta je ova odredba utvrdila. Ostatak člana 10 opisuje postupak pregovora koji asocira na pregovarački postupak ili takmičarski dijalog, što se može smatrati neprikladnim kada se radi o neprioritetnim uslugama.

Član 11 Pravilnika (Ocjena ponuda) je još jedan kontradiktoran član pa ću ga ovdje u potpunosti citirati:

„(1) Nakon okončanja pregovora sa svim pozvanim ponuđačima, komisija za nabavke ocjenjuje ponude i finalizira zapisnik tako što predlaže ugovornom organu najpovoljnijeg ponuđača.

(2) Na osnovu zapisnika o izvršenim pregovorima, u skladu sa stavom (1) ovog člana, komisija za nabavke ocjenjuje ponuđače u skladu sa uslovima ponude i kriterijima za ocjenu ponude.“

Sljedeći logiku ovog člana, komisija za nabavke nakon pregovora finalizira zapisnik i predlaže ugovornom organu najpovoljnijeg ponuđača, da bi po tom ponovo na osnovu zapisnika o izvršenim pregovorima ocjenjivala sve ponuđače u skladu sa uslovima ponude i kriterijima za ocjenu ponude. Zanimljivo je nelogičnost ovog člana, treba dodati još i to da ovaj član uopšte ne spominje ocjenu ponuda kad nisu vođeni pregovori, što je mogućnost navodno data u članu 6 Pravilnika.

Pravilnik nije definisao i neke druge aspekte postupka, koliko postupak vremenski traje, koliko dugo poziv za dostavu ponuda mora biti dostupan na web stranici, način poništenja postupka, mogućnost povlačenja ili izmjene ponude, slučaj neuspjelog postupka i sl. Imajući na umu ovakve definicije članova, nije teško zamisliti kakvi problemi nastaju u praktičnoj primjeni ovog Pravilnika. Treba samo pogledati web stranice nekih ugovornih organa, čak i onih koji su učestvovali u donošenju propisa, i vidjeti da pojedini pozivi za dostavu ponuda za neprioritetne usluge ne sadrže ništa više od kontakt podataka ugovornog organa i naziv javne nabavke, a rok za prijem ponuda najčešće je definisan „do kraja godine“. Pitanje je koji su to onda principi javnih nabavki prisutni u praksi. Nijedan. Iako je član 6 Pravilnika (Sadržaj poziva za dostavu ponuda) jedan od rijetkih članova u Pravilniku koji je u potpunosti definisan u skladu sa evropskim standardima i principima javnih nabavki, on se uz rijetke izuzetke poštuje u praksi. Nije teško zamisliti kakva je onda primjena ostalih spornih članova. Tako, protivno novom zakonskom rješenju, u praksi se često dešava da se umjesto postupka propisanog Pravilnikom za nabavku neprioritetnih usluga, koristi postupak direktnog sporazuma ili Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda.

S druge strane, i sama kategorizacija neprioritetnih usluga ostavlja mjesta za špekulacije, pa tako u Aneksu II dio pod kategorijom 11 (ostale usluge) ugovorni organi svakojako tumače. Tako npr. upućivanje osobe na seminar tumači se kao nabavku usluge stručnog usavršavanja, ili jednokratne usluge reprezentacije svrstavaju u nabavku ugostiteljskih usluga, što je upitno.

6. Zaključak i preporuke

Postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama proizašao je iz nastojanja zakonodavca da u što većoj mjeri transponira europske direktive o javnim nabavkama u domaće zakonodavstvo. Međutim, čini se da u slučaju ovog postupka, kako je definisan ZJN i Pravilnikom, nije uspio da riješi nabavku ovih usluga, jer ovaj postupak ne zadovoljava principe transparentnosti, ekonomičnosti, pravične konkurencije i sprečavanje korupcije u javnom sektoru. Postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama ostavlja dosta prostora za proizvoljnost i zloupotrebu i još češće nedoumicu ugovornih organa i privrednih subjekata kako i kada primijeniti ovaj postupak. To u praksi rezultira pribjegavanju redovnim postupcima kao što su direktni sporazum i konkurentski zahtjev za dostavu ponuda. Kao što je poznato, upotreba konkurentskog postupka i direktnog sporazuma, zbog manjka transparentnosti, bila je kritikovana još dok je na snazi bio stari zakon, pa sada uz novi postupak za neprioritetne usluge, čini se da imamo tri postupka koji ograničavaju konkurenciju i transparentnost u trošenju novca poreznih obveznika.

Sumirajući prezentiranu analizu preporuka bi bila:

- inicirati izmjene ZJN,
- postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama propisati zakonom a ne podzakonskim aktom,
- postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama pojednostaviti i izostaviti mogućnost pregovora unutar ovog postupka,
- postupak dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II. Dio B Zakona o javnim nabavkama definisati jasno i precizno,
- propisati smjernice, kao što je to uradila Europska komisija kod usluga ovakve prirode, kako bi ugovorni organi i privredni subjekti pravilno primjenjivali ovaj postupak i
- propisati obrazac standardne tenderske dokumentacije za ovaj postupak.

Summary

New Law of Public Procurement in Bosnia and Herzegovina regulated non-priority services (Services referred to in Annex II Part B) in its article 8 for the very first time.

Contract award procedure referred to in this Article is defined to be regulated by a rulebook to be adopted by the B&H Council of Ministers, which it did. Yet it is deemed that adopted rulebook did not regulate the procedure in proper way. The procedure seems to be complicated, unclear and not well adopted in the praxis. The basic principle of transparency, competition and best value for money seem to be not well preserved. Therefore, the amendments to Law on Public Procurement are recommended.