

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савет

MIŠLJENJE

po zahtjevu Agencije za javne nabavke BiH na Prijedlog Pravilnika o provođenju zajedničke nabavke, centralne nabavke i uspostavljanja centralnog nabavnog organa

Sarajevo
septembar, 2023 godine



Broj: 01-26-7-006-4/23
Sarajevo, 20.09.2023 godine

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka f) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, br. 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu za davanje mišljenja Agencije za javne nabavke BiH, Maršala Tita 9a/I, 71000 Sarajevo, zaprimljenog od strane Konkurencijskog vijeća dana 04.07.2023 godine pod brojem: 01-26-7-006-1/23, Konkurencijsko vijeće, na 125. (stotinudvadesetpetoj) sjednici održanoj dana 20. septembra 2023 godine, donijelo je

MIŠLJENJE

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) je dana 04.07.2023 godine pod brojem: 01-26-7-006-1/23 zaprimilo Zahtjev Agencije za javne nabavke BiH, Maršala Tita 9a/I, 71 000 Sarajevo (u daljem tekstu: Agencija ili Podnosilac zahtjeva) kojim se traži mišljenje o usklađenosti Prijedloga Pravilnika o provođenju zajedničke nabavke, centralne nabavke i uspostavljanja centralnog nabavnog organa (u daljem tekstu: Prijedlog Pravilnika) sa Zakonom o konkurenciji, kako bi se isti uputio Vijeću ministara na dalje razmatranje i usvajanje.

Uz predmetni Zahtjev dostavljeno je obrazloženje koje sadrži: 1) pravni osnov za donošenje Prijedloga Pravilnika, 2) razloge za donošenje i principe na kojima je Prijedlog pravilnika zasnovan i usklađenost sa evropskim zakonodavstvom, 3) mehanizme za provođenje i način osiguranja poštovanja propisa, 4) obrazloženje odredbi Prijedloga pravilnika i 5) finansijska sredstva.

- 1) Podnosilac zahtjeva kao pravni osnov za donošenje Pravilnika o zajedničkoj nabavci, centralizovanoj nabavci i centralnom nabavnom organu sadržan je u članu 4. stav (2) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14 i 59/22) i u članu 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08) u kojem je utvrđeno da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine u okviru svojih nadležnosti donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta.
- 2) Razlog za donošenje predmetnog pravilnika, Podnosilac zahtjeva obrazlaže da je na prijedlog Agencije, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 2015. godine usvojilo Pravilnik o provođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanju centralnog nabavnog organa („Službeni glasnik BiH“, br. 55/15) (u daljem tekstu: Pravilnik) kojim se nastojalo urediti način i uslove organizovanja zajedničkih postupaka javne nabavke za dva ili više ugovornih organa i uslovi za uspostavu centralnog nabavnog organa za potrebe više ugovornih organa. Pravilnikom je dakle definisana procedura zajedničkih nabavki i formiranje centralnog nabavnog organa, ali ne i centralizovane nabavke. Članom 2. stav (14) Direktive 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o javnim nabavkama je, između ostaloga, navedena definicija aktivnosti centralizovanih nabavki, kao i definicija zajedničkih nabavki koja su povremena potreba dva ili više ugovornih organa. Nadalje, članom 34. Direktive je detaljnije opisana procedura provođenja centralizovanih nabavki putem centralnog nabavnog organa, a što nije

definisano važećim Pravilnikom. Dakle, u važećem Pravilniku ne postoji jasna razlika između povremene zajedničke nabavke i centralizovane nabavke, a kako je to definisano odredbama Direktive 2014/24/EU.

Nadalje, Direktiva zahtjeva da se za sve postupke koje provodi centralni nabavni organ koriste elektronska sredstva komunikacije, u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članu 22. Direktive, a imajući u vidu naročitu prikladnost elektronske komunikacije za pružanje podrške praksama i alatima centralizovanih nabavki zbog mogućnosti koje pruža u pogledu ponovnog korištenja i automatske obrade podataka, te svođenja troškova informisanja i transakcija na najmanju moguću mjeru.

Agencija uz podršku USAID projekta E-uprave uvodi informacioni sistem za centralizovane nabavke (u daljem tekstu: ISCN) koji je integrisan sa portalom za javne nabavke i koji omogućava efikasnije planiranje i provođenje centralizovanih nabavki, ISCN je integrisan sa portalom javnih nabavki i kao takav postaje dio sistema javnih nabavki, a čime su centralni nabavni organi i ugovorni organi za koje se provodi centralizovana nabavka dužni koristiti ISCN u procedurama centralizovanih nabavki. U okviru razvoja ISCN ukazala se potreba i za nadogradnjom portala javnih nabavki u kontekstu prepoznavanja centralnih nabavnih organa kroz sistem, kao i predmeta nabavki koji se nabavljaju kroz centralizovane nabavke.

Svrha donošenja novog Pravilnika je jasnije definisanje i razlikovanje zajedničke nabavke i centralizovane nabavke, dodatna pojašnjenja prava i obaveza članova zajedničke nabavke, uvođenje obaveze korištenja ISCN od strane centralnih nabavnih organa i pripadajućih ugovornih organa kao sistema koji je integrisan sa portalom javnih nabavki, te dodatno uređivanje prava i obaveza centralnog nabavnog organa i ugovornih organa u kontekstu jasnijeg definisanja uloga u procesu provođenja centralizovanih nabavki. Uvođenjem ISCN i korištenjem od strane centralnih nabavnih organa i ugovornih organa se omogućava brže, efikasnije i kvalitetnije planiranje, provođenje i realizacija centralizovanih nabavki, a čije efekte će osjetiti kako građani, tako i privredni subjekti.

Direktivom je propisano da države članice mogu da propišu mogućnost za uspostavu centralnog nabavnog organa u skladu sa odredbama Direktive. Dakle, uspostavljanje nije obavezno, ali se kroz pravni okvir mogu propisati uslovi i modeli za provođenje zajedničkih i centralizovanih nabavki. Ovim Prijedlogom Pravilnika se ne stvaraju obaveze za nadležne nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini za uspostavljanje centralnih nabavnih organa i provođenje centralizovanih nabavki ili zajedničkih nabavki, ali se u skladu sa najboljim evropskim standardima i praksama stvaraju potrebni preduslovi, a uspostavljanje i provođenje centralizovanih nabavki je isključiva odluka nadležnih organa, odnosno nivoa vlasti.

Prema posljednjem SIGMA Monitoring izvještaju za Bosnu i Hercegovinu iz 2021. godine se naglašava da Agencija i drugi nadležni organi treba da dalje podstiču uvođenje centralizovanih nabavki na različitim nivoima vlasti, gdje je to moguće. Ovim Prijedlogom Pravilnika se uz potrebna usaglašavanja sa Direktivom 2014/24/EU, omogućava potreban pravni i institucionalni okvir za provođenje zajedničkih nabavki, uspostavljanju centralnog nabavnog organa i provođenja centralizovanih nabavki.

Tekst Prijedloga Pravilnika je usklađen sa direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU.

- 3) Obrazlažući mehanizme za provođenje i način osiguranja poštovanja propisa, Podnosilac zahtjeva navodi da se donošenjem Pravilnika ne stvara obaveza za ugovorne organe ili nadležne nivoe vlasti u provođenju zajedničkih nabavki, formiranju centralnog nabavnog organa i provođenja centralizovanih nabavki, već se detaljnije uređuju uslovi i načini organizovanja za one ugovorne organe i/ili nadležne nivoe vlasti koji odluče provoditi zajedničke nabavke, odnosno formirati centralni nabavni organ i provoditi centralizovane nabavke. U prelaznim i završnim odredbama predviđena je odgođena primjena Pravilnika u svrhu donošenja potrebnih mjera i akcija za provođenje i poštivanje Pravilnika od strane centralnih nabavnih organa koji

su uspostavljeni po važećem Pravilniku, a naročito u svrhu osiguranja punih administrativnih kapaciteta za izvršenje potrebnih zadataka i obaveza. Dodatno, predviđeno je da će se postupci javne nabavke započeti prije početka primjene novog Pravilnika okončati na osnovu odredbi Pravilnika o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu („Službeni glasnik BiH”, br. 55/15).

4) Obrazloženje odredbi Prijedloga Pravilnika sadrži sljedeće:

Članom 1. se propisuje predmet Pravilnika, te informativna odredba o preuzimanju pravne tečevine EU u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine.

Članom 2. se definiše zajednička nabavka i centralizovana nabavka u skladu sa Direktivom 2014/24/EU. Pravi se razlika između zajedničke nabavke kao povremene potrebe za nabavkom dva ili više ugovornih organa i centralizovane nabavke kao kontinuirane zajedničke potrebe više ugovornih organa za nabavkom. U ovom članu se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Direktivom 2014/24/EU naglašava potreba podjele na lotove u zajedničkim i centralizovanim nabavkama gdje je to moguće.

Članom 3. se propisuju uslovi za provođenje zajedničke nabavke, a posebno minimalan sadržaj Sporazuma dva ili više ugovornih organa za provođenje zajedničke nabavke.

Članom 4. se definišu obaveze članova zajedničke nabavke, gdje se jasno pravi razlika između obaveza koje ima provoditelj zajedničke nabavke i svaki član zajedničke nabavke.

Članom 5. se definiše uspostavljanje centralnog nabavnog organa. Propisuje se da je centralni nabavni organ nezavisni ugovorni organ ili organ u sastavu drugog ugovornog koji provodi centralizovane nabavke za potrebe više ugovornih organa istog nivoa vlasti. Predviđeno je da se centralni nabavni organ može osnovati za potrebe više ugovornih organa sa različitih nivoa vlasti uz određene preduslove. Ovim članom se dalje propisuje šta obavezno mora sadržavati akt o uspostavljanju centralnog nabavnog organa, a kako bi se osigurala konzistentnost i ispunjavanja standarda provođenja centralizovanih nabavki.

Članom 6. se predviđa uspostavljanje ISCN, integracija sa portalom javnih nabavki i obaveza korištenja ISCN samo od strane centralnih nabavnih organa i ugovornih organa za čije potrebe se provodi centralizovana nabavka.

Članom 7. se propisuju nadležnosti centralnog nabavnog organa u skladu sa standardima, Zakonom i korištenjem ISCN.

Članom 8. se propisuju obaveze centralnog nabavnog organa u provođenju centralizovanih nabavki.

Članom 9. se propisuju obaveze ugovornih organa za koje centralni nabavni organ provodi postupak nabavke.

Članom 10. se definišu prelazne i završne odredbe gdje se navodi da postupci javne nabavke započeti prije početka primjene Pravilnika se okončavaju na osnovu odredbi Pravilnika o provođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanju centralnog nabavnog organa iz 2015. godine.

Članom 11. se definiše stupanje Pravilnika na snagu gdje je predviđeno da Pravilnik stupi na snagu osmi dan od dana objavljivanja u Službenom glasniku, a primjenjuje se od 01. oktobra. 2023. godine. Ovim odredbom se omogućuje prilagođavanje centralnim nabavnim organima i ugovornim organima za provođenje postupaka zajedničkih nabavki i centralizovanih nabavki u skladu sa odredbama novog Pravilnika.

5) Vezano za finansijska sredstva potrebna za realizaciju ovog Pravilnika, Podnosilac zahtjeva navodi da su potrebna sredstva za uspostavljanje i održavanje ISCN su osigurana kroz USAID-ov projekat E-uprave do 31.03.2025. godine.

Agencija kod izrade višegodišnjeg budžeta predvidjela je potrebna finansijska sredstva za održavanje ISCN u okviru redovnog održavanja sistema za javne nabavke Agencije.

Konkurencijsko vijeće je u skladu sa članom 25. stav (2) Zakona o konkurenciji nadležno da na nacрте, prijedloge zakona i drugih propisa iz oblasti koje imaju uticaja na tržišnu konkurenciju, daje mišljenje o njihovoj usklađenosti sa ovim Zakonom.

Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da se predmetnim Prijedlogom pravilnika vrši definisanje i razlikovanje zajedničke nabavke i centralizovane nabavke, da sadrži dodatna pojašnjenja prava i obaveza članova zajedničke nabavke, uvođenje obaveze korištenja ISCN od strane centralnih nabavnih organa i pripadajućih ugovornih organa kao sistema koji je integrisan sa portalom javnih nabavki, te dodatno uređuju prava i obaveza centralnog nabavnog organa i ugovornih organa u kontekstu jasnijeg definisanja uloga u procesu provođenja centralizovanih nabavki, kao i da se njegovim donošenjem ne stvara obaveza za same ugovorne organe da provode centralizovane nabavke.

U skladu sa naprijed navedenim, Konkurencijsko vijeće je izvršilo analizu odredbi Prijedloga pravilnika te utvrdilo da isti nije u suprotnosti sa Zakonom o konkurenciji.

Ovo mišljenje je dato isključivo na osnovu podataka navedenih u Zahtjevu, te ukoliko dati podaci odstupaju od stvarnog činjeničnog stanja ovo mišljenje se ne može primjeniti.

Predsjednica

Adisa Begić