

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

МИШЉЕЊЕ

**по захтјеву Агенције за јавне набавке БиХ на Приједлог Правилника о провођењу
заједничке набавке, централне набавке и успостављања централног набавног органа**

Сарајево
септембар, 2023 године



Број: 01-26-7-006-4/23
Сарајево, 20.09.2023 године

На основу члана 25. став (1) тачка ф) Закона о конкуренцији („Службени гласник БиХ“, бр. 48/05, 76/07 и 80/09), а по Захтјеву за давање мишљења Агенције за јавне набавке БиХ, Маршала Тита 9а/1, 71000 Сарајево, запримљеног од стране Конкуренијског савјета дана 04.07.2023 године под бројем: 01-26-7-006-1/23, Конкуренијски савјет, на 125. (стотинудвадесетпетој) сједници одржаној дана 20. септембра 2023. године, донио је

МИШЉЕЊЕ

Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Конкуренијски савјет) је дана 04.07.2023 године под бројем: 01-26-7-006-1/23 запримио Захтјев Агенције за јавне набавке БиХ, Маршала Тита 9а/1, 71 000 Сарајево (у даљем тексту: Агенција или Подносилац захтјева) којим се тражи мишљење о усклађености Приједлога Правилника о провођењу заједничке набавке, централне набавке и успостављања централног набавног органа (у даљем тексту: Приједлог Правилника) са Законом о конкуренцији, како би се исти упутио Савјету министара на даље разматрање и усвајање.

Уз предметни Захтјев достављено је образложење које садржи: 1) правни основ за доношење Приједлога Правилника, 2) разлоге за доношење и принципе на којима је Приједлог правилника заснован и усклађеност са европским законодавством, 3) механизме за провођење и начин осигурања поштовања прописа, 4) образложење одредби Приједлога правилника и 5) финансијска средства.

- 1) Подносилац захтјева као правни основ за доношење Правилника о заједничкој набавци, централизованом набавци и централном набавном органу садржан је у члану 4. став (2) Закона о јавним набавкама („Службени гласник БиХ“, бр. 39/14 и 59/22) и у члану 17. Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08) у којем је утврђено да Савјет министара Босне и Херцеговине у оквиру својих надлежности доноси одлуке, закључке и рјешења, усваја нацрте и приједлоге закона, анализе, информације, стратегијска документа, програме, споразуме, протоколе и друга акта.
- 2) Разлог за доношење предметног правилника, Подносилац захтјева образлаже да је на приједлог Агенције, Савјет министара Босне и Херцеговине 2015. године усвојило Правилник о провођењу поступка заједничке набавке и оснивању централног набавног органа („Службени гласник БиХ“, бр. 55/15) (у даљем тексту: Правилник) којим се настојало уредити начин и услове организовања заједничких поступака јавне набавке за два или више уговорних органа и услови за успоставу централног набавног органа за потребе више уговорних органа. Правилником је дакле дефинисана процедура заједничких набавки и формирање централног набавног органа, али не и централизоване набавке. Чланом 2. став (14) Директиве 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савјета о јавним набавкама је, између осталог, наведена дефиниција активности

централизованих набавки, као и дефиниција заједничких набавки која су повремена потреба два или више уговорних органа, Надаље, чланом 34. Директиве је детаљније описана процедура провођења централизованих набавки путем централног набавног органа, а што није дефинисано важећим Правилником. Дакле, у важећем Правилнику не постоји јасна разлика између повремене заједничке набавке и централизоване набавке, а како је то дефинисано одредбама Директиве 2014/24/ЕУ.

Надаље, Директива захтјева да се за све поступке које проводи централни набавни орган користе електронска средства комуникације, у складу са захтјевима утврђенима у члану 22. Директиве, а имајући у виду нарочиту прикладност електронске комуникације за пружање подршке праксама и алатима централизованих набавки због могућности које пружа у погледу поновног кориштења и аутоматске обраде података, те свођења трошкова информисања и трансакција на најмању могућу мјеру.

Агенција уз подршку USAID пројекта Е-управе уводи информациони систем за централизоване набавке (у даљем тексту: ИСЦН) који је интегрисан са порталом за јавне набавке и који омогућава ефикасније планирање и провођење централизованих набавки, ИСЦН је интегрисан са порталом јавних набавки и као такав постаје дио система јавних набавки, а чиме су централни набавни органи и уговорни органи за које се проводи централизована набавка дужни користити ИСЦН у процедурама централизованих набавки. У оквиру развоја ИСЦН указала се потреба и за надоградњом портала јавних набавки у контексту препознавања централних набавних органа кроз систем, као и предмета набавки који се набављају кроз централизоване набавке.

Сврха доношења новог Правилника је јасније дефинисање и разликовање заједничке набавке и централизоване набавке, додатна појашњења права и обавеза чланова заједничке набавке, увођење обавезе кориштења ИСЦН од стране централних набавних органа и припадајућих уговорних органа као система који је интегрисан са порталом јавних набавки, те додатно уређивање права и обавеза централног набавног органа и уговорних органа у контексту јаснијег дефинисања улога у процесу провођења централизованих набавки. Увођењем ИСЦН и кориштењем од стране централних набавних органа и уговорних органа се омогућава брже, ефикасније и квалитетније планирање, провођење и реализација централизованих набавки, а чије ефекте ће осјетити како грађани, тако и привредни субјекти.

Директивом је прописано да државе чланице могу да пропишу могућност за успоставу централног набавног органа у складу са одредбама Директиве. Дакле, успостављање није обавезно, али се кроз правни оквир могу прописати услови и модели за провођење заједничких и централизованих набавки. Овим Приједлогом Правилника се не стварају обавезе за надлежне нивое власти у Босни и Херцеговини за успостављање централних набавних органа и провођење централизованих набавки или заједничких набавки, али се у складу са најбољим европским стандардима и праксама стварају потребни предуслови, а успостављање и провођење централизованих набавки је искључива одлука надлежних органа, односно нивоа власти.

Према посљедњем СИГМА Мониторинг извјештају за Босну и Херцеговину из 2021. године се наглашава да Агенција и други надлежни органи треба да даље подстичу увођење централизованих набавки на различитим нивоима власти, гдје је то могуће. Овим Приједлогом Правилника се уз потребна усаглашавања са Директивом 2014/24/ЕУ, омогућава потребан правни и институционални оквир за провођење заједничких набавки, успостављању централног набавног органа и провођења централизованих набавки.

Текст Приједлога Правилника је усклађен са директивама 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ.

- 3) Образлажући механизме за провођење и начин осигурања поштовања прописа, Подносилац захтјева наводи да се доношењем Правилника не ствара обавеза за уговорне органе или надлежне нивое власти у провођењу заједничких набавки, формирању централног набавног органа и провођења централизованих набавки, већ се детаљније уређују услови и начини организовања за оне уговорне органе и/или надлежне нивое власти који одлуче проводити заједничке набавке, односно формирати централни набавни орган и проводити централизоване набавке. У прелазним и завршним одредбама предвиђена је одгођена примјена Правилника у сврху доношења потребних мјера и акција за провођење и поштивање Правилника од стране централних набавних органа који су успостављени по важећем Правилнику, а нарочито у сврху осигурања пуних административних капацитета за извршење потребних задатака и обавеза. Додатно, предвиђено је да ће се поступци јавне набавке започети прије почетка примјене новог Правилника окончати на основу одредби Правилника о заједничкој набавци и централном набавном органу („Службени гласник БИХ”, бр, 55/15).
- 4) Образложење одредби Приједлога Правилника садржи сљедеће:

Чланом 1. се прописује предмет Правилника, те информативна одредба о преузимању правне течевине ЕУ у законодавство Босне и Херцеговине.

Чланом 2. се дефинише заједничка набавка и централизована набавка у складу са Директивом 2014/24/ЕУ. Прави се разлика између заједничке набавке као повремене потребе за набавком два или више уговорних органа и централизоване набавке као континуиране заједничке потребе више уговорних органа за набавком. У овом члану се у складу са Законом о јавним набавкама и Директивом 2014/24/ЕУ наглашава потреба подјеле на лотове у заједничким и централизованим набавкама гдје је то могуће.

Чланом 3. се прописују услови за провођење заједничке набавке, а посебно минималан садржај Споразума два или више уговорних органа за провођење заједничке набавке.

Чланом 4. се дефинишу обавезе чланова заједничке набавке, гдје се јасно прави разлика између обавеза које има проводилац заједничке набавке и сваки члан заједничке набавке.

Чланом 5. се дефинише успостављање централног набавног органа. Прописује се да је централни набавни орган независни уговорни орган или орган у саставу другог уговорног који проводи централизоване набавке за потребе више уговорних органа истог нивоа власти. Предвиђено је да се централни набавни орган може основати за потребе више уговорних органа са различитих нивоа власти уз одређене предуслове. Овим чланом се даље прописује шта обавезно мора садржавати акт о успостављању централног набавног органа, а како би се осигурала конзистентност и испуњавања стандарда провођења централизованих набавки.

Чланом 6. се предвиђа успостављање ИСЦН, интеграција са порталом јавних набавки и обавеза кориштења ИСЦН само од стране централних набавних органа и уговорних органа за чије потребе се проводи централизована набавка.

Чланом 7. се прописују надлежности централног набавног органа у складу са стандардима, Законом и кориштењем ИСЦН.

Чланом 8. се прописују обавезе централног набавног органа у провођењу централизованих набавки.

Чланом 9. се прописују обавезе уговорних органа за које централни набавни орган проводи поступак набавке.

Чланом 10. се дефинишу прелазне и завршне одредбе гдје се наводи да поступци јавне набавке започети прије почетка примјене Правилника се окончавају на основу одредби Правилника о провођењу поступка заједничке набавке и оснивању централног набавног органа из 2015. године.

Чланом 11. се дефинише ступање Правилника на снагу гдје је предвиђено да Правилник ступи на снагу осми дан од дана објављивања у Службеном гласнику, а примјењује се од 01. октобра, 2023. године. Овом одредбом се омогућује прилагођавање централним набавним органима и уговорним органима за провођење поступака заједничких набавки и централизованих набавки у складу са одредбама новог Правилника.

- 5) Везано за финансијска средства потребна за реализацију овог Правилника, Подносилац захтјева наводи да су потребна средства за успостављање и одржавање ИСЦН су осигурана кроз USAID-ов пројекат Е-управе до 31.03.2025. године.

Агенција код израде вишегодишњег буџета предвидјела је потребна финансијска средства за одржавање ИСЦН у оквиру редовног одржавања система за јавне набавке Агенције.

Конкуренијски савјет је у складу са чланом 25. став (2) Закона о конкуренцији надлежан да на нацрте, приједлоге закона и других прописа из области које имају утицаја на тржишну конкуренцију, даје мишљење о њиховој усклађености са овим Законом.

Конкуренијски савјет је утврдио да се предметним Приједлогом правилника врши дефинисање и разликовање заједничке набавке и централизоване набавке, да садржи додатна појашњења права и обавеза чланова заједничке набавке, увођење обавезе кориштења ИСЦН од стране централних набавних органа и припадајућих уговорних органа као система који је интегрисан са порталом јавних набавки, те додатно уређују права и обавеза централног набавног органа и уговорних органа у контексту јаснијег дефинисања улога у процесу провођења централизованих набавки, као и да се његовим доношењем не ствара обавеза за саме уговорне органе да проводе централизоване набавке.

У складу са напријед наведеним, Конкуренијски савјет је извршио анализу одредби Приједлога правилника те утврдио да исти није у супротности са Законом о конкуренцији.

Ово мишљење је дато искључиво на основу података наведених у Захтјеву, те уколико дати подаци одступају од стварног чињничног стања ово мишљење се не може примјенити.

Предсједница

Адиса Бегвић