

# CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE

---

**U analizi se istražuje pojam objedinjavanja javnih nabavki, analiziraju prednosti i izazovi centralizovanih nabavki, te daje pregled stanja u Bosni i Hercegovini**

**Banja Luka, 2023.**

## Uvod

Pojam objedinjavanja javnih nabavki (zajedničke i centralizovane JN), iako odavno prisutan u evropskoj legislativi i praksi, posljednjih je godina naročito u fokusu. Prema EU direktivama o nabavkama iz 2014 g., sa kojima Bosna i Hercegovina ima obavezu usklađivanja kao zemlja kandidat za članstvo, centralizovane nabavke odnose se na aktivnosti trajnog karaktera, koje obavlja centralni nabavni organ (CNO), nabavljajući robe, usluge i radove za potrebe drugih ugovornih organa (UO), ili dodjeljujući im sklopljene ugovore o JN ili okvirne sporazume na zaključivanje.

CNO može obavljati i tzv. *pomoćne nabavne aktivnosti* kao što su: pružanje tehničke infrastrukture, savjetovanje ili priprema i upravljanje postupcima za druge UO. Direktive pružaju razne mogućnosti za objedinjavanje nabavki, od povremenih zajedničkih, do centralizovanih nabavki koje mogu uključivati UO iz drugih zemalja.

Centralizacija je pogodna za predmete nabavki koje se često koriste i potreba su većeg broja UO - tzv. *standardizovani predmeti nabavki*, kao što su:

- IKT proizvodi i usluge;
- telekomunikacioni proizvodi;
- gorivo i električna energija;
- hrana;
- kancelarijski namještaj;
- kancelarijska oprema i pribor;
- vozila i usluge prevoza;
- organizacione i usluge razvoja ljudskih resursa itd.

Pojedinačni modeli nabavki, jurisdikcije CNO-a, njihovi pravni statusi, nadležnosti i druga pitanja, različito su dizajnirani po zemljama.

Osnovni argument u pravcu centralizacije nabavki, koji je i najznačajniji zbog posljedica globalne ekonomske krize, odnosi se na **uštede**, tj. činjenice da veći nivo (agregirane) tražnje nekoliko UO, dovodi do veće konkurencije na tržištu i posljedično povoljnijih cijena i drugih prodajnih uslova. Takođe, ostvaruju se uštede i u drugim resursima UO, korisnika usluga CJN, primarno vremenskim i kadrovskim, koji bi se u suprotnom koristili za administriranje većeg broja pojedinačnih postupaka JN.

Centralizacija ima i brojne **druge netroškovne prednosti**, kao što su: administrativna efikasnost; stručnost i kapacitet (poznavanje tržišta, iskustvo u složenim postupcima JN); pravna, tehnička, ekonomska i ugovorna sigurnost (manji broj žalbi, veći kvalitet predmeta nabavki, manje propusta dobavljača, bolji uslovi i pouzdanija realizacija ugovora itd.); strateški instrument za ostvarenje ciljeva širih društvenih politika (učešće malih i srednjih preduzeća (MSP) u JN, zelene nabavke, inovacije, učešće žena itd.)

Osim koristi, centralizacija nosi sa sobom i određene **izazove**, a najveći je rizik koncentracije tržišta u korist većih kompanija, dobavljača. Ovo može dovesti do slabljenja učešća MSP zbog zahtjevnih

kvalifikacionih kriterija koji često prate nabavke velikog obima, ukoliko one nisu podijeljene na lotove ili ne omogućavaju učešće MSP kao članova grupe ponuđača (konzorcijuma) ili pak kao podgovarača.

## Koristi od primjena IT tehnologije/digitalizacije u CJN

Pored okvirnih sporazuma, po svojoj prirodi podobnih za objedinjene nabavke obzirom da se najviše koriste za srodne predmete nabavki, ostali važni instrumenti i tehnike iz EU Direktiva o JN, značajni za zbirnu nabavku, odnose se na alate elektronskih nabavki, kao što su dinamički sistemi kupovine, elektronski katalogi itd. *Elektronska sredstva komunikacije su obavezujuća za sve postupke koje provodi CNO*, zbog njihove prikladnosti pružanju podrške praksama i alatima centralizovanih nabavki - mogućnosti ponovnog korišćenja i automatske obrade podataka, te svođenja troškova informisanja i transakcija na najmanju moguću mjeru.<sup>1</sup> Upravo zato, preporučuje se da CNO-i budu prvi UO za koje će se korišćenje elektronskih načina komunikacije učiniti obavezujućim.

Kada je u pitanju **prevencija korupcije**, pojedini argumenti u literaturi govore o mogućnosti protekcionizma na visokom nivou kod nabavki velikog obima, što je realna opasnost u tzv. zarobljenim sistemima gdje se odluke donose u korist pojedinaca bliskih s vlašću. Tada ni centralizacija neće rezultirati očekivanim koristima. S druge strane, veća transparentnost i otvorenost, bolje procedure izvještavanja i lakša i temeljnija kontrola,<sup>2</sup> olakšano upotrebom odgovarajućih IT sistema, argumenti su centralizacije kao mogućeg alata za unapređenje integriteta JN.

Jedan od najpoznatijih primjera uspješnog CNO je Austrijska Savezna agencija za nabavke čije je reformsko iskustvo, uz snažno oslanjanje na IKT, rezultiralo izuzetnim finansijskim uštedama i većom transparentnošću, jer je proces nabavke postao otvoreniji i bolje dokumentovan. To je dalje doprinijelo većoj otvorenosti tržišta za konkurenciju, te kvalitetnijim monitoringom sveukupne efikasnosti nabavki.

## Pravni i institucionalni okvir u Bosni i Hercegovini

Za razliku od većeg broja EU zemalja, BiH, kao i neke druge zemlje centralne i istočne Evrope, kao vid otklona od prethodnog sistema centralizovanog odlučivanja, odlučila se na decentralizovan sistem javnih nabavki, sa gotovo 3.000 ugovornih organa registrovanih u sistemu – Portalu JN. Pravni okvir (Zakon o javnim nabavkama i prateći podzakonski akti) omogućio je zajedničke i centralizovane nabavke i uspostavu CNO, što je detaljnije uređeno Pravilnikom o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu iz 2015. g.

Jedan od njegovih nedostataka, pored nedovoljne distinkcije zajedničkih i centralizovanih nabavki i pratećih definicija, je taj da ne sadrži obavezu korišćenja odgovarajućeg IT sistema koji bi podržao aktivnosti CNO, obzirom da takav sistem nije ni postojao. Izmjenama ZJN iz 2022. g. ovaj je segment dodatno usklađivan sa EU direktivama o JN, osim u dijelu pomoćnih nabavnih aktivnosti. Pored toga, u toku je usvajanje novog Pravilnika o provođenju zajedničke i centralizovane nabavke i uspostavljanju

---

<sup>1</sup> Preambula Direktive 2014/24/EU, tačka (72) i član 37. stav 3. Direktive 2014/24/EU

<sup>2</sup> Vidjeti papire SIGMA, dostupno na: SIGMA Papers - OECD ([sigmaweb.org](http://sigmaweb.org))

CNO3, koji uvodi Informacioni sistem za centralizovane nabavke (ISCN), integrisan sa Portalom JN, a koji su CNO obavezni koristiti u svim fazama procesa, od iskazivanja potreba UO, preko planiranja, provođenja postupaka, objave obavještenja, podataka o zaključenom ugovoru/OS i realizaciji, do analize podataka iz ISCN i efekata same centralizacije.

U Strategiji razvoja javnih nabavki BiH 2016. – 2020. g., kao jedan od osnovnih ciljeva unaprjeđenja pravnog i institucionalnog okvira navedeno je *podizanje nivoa efikasnosti* objedinjavanjem nabavki. Primjer moguće polazne osnove je pilot projekat osnivanja CNO na kantonalnom nivou, dok se među 'pogodnim' oblastima, pored organa uprave, navode školstvo (naročito osnovne škole) i zdravstvo (unaprjeđenje posla koji već djelimično rade entitetski fondovi/zavodi zdravstvenog osiguranja). Naglašena je i potreba *jačanja kapaciteta i znanja*, zbog relativno niskog nivoa profesionalizacije kadra u JN.

Kašnjenja u provođenju reformi doprinijela su tome da se u BiH, osim pomenutih aktivnosti u sektoru zdravstva, jedini primjeri uspostave CNO mogu naći upravo na kantonalnom nivou.

**Srednjobosanski kanton** je ovo pitanje normativno najsystematičnije riješio Uredbom o osnivanju Ureda za javne nabavke za potrebe korisnika budžeta kantona.<sup>4</sup> Ured je definisan kao centralni nabavni organ i stručno-operativni organ za provođenje nabavki za kantonalna tijela državne službe, opštinske i kantonalne pravosudne organe, kao i za javne ustanove iz oblasti obrazovanja (osnovne i srednje škole). Ured podnosi izvještaje o radu Vladi Kantona koji sadrže analizu učinaka ostvarenih kroz realizovane nabavke i inicira mjere za poboljšanje sistema JN.

**U Kantonu Tuzla** su, umjesto uspostave posebnog CNO, ovi poslovi dati u nadležnost Uredu za zajedničke poslove kantonalnih organa, Uredbom o njegovom osnivanju i njenim kasnijim izmjenama i dopunama.<sup>5</sup>

**Kanton Sarajevo**, koji prednjači po politikama javnih nabavki, još uvijek nema uspostavljen CNO, iako su odnosna pitanja obuhvaćena Uredbom o kontroli javnih nabavki u institucijama čiji je osnivač KS<sup>6</sup>. „Sporazumom nove skupštinske većine za period 2021 – 2022.“, predviđena je pojačana kontrola i centralizacija nabavki tamo gdje je to moguće, posebno za potrebe zdravstvenih ustanova u KS.

## Transparentnost i efikasnost aktuelnih rješenja u BiH

Kašnjenja u usklađivanju BH pravnog okvira o JN sa EU direktivama, naročito u domenu dalje elektronicizacije sistema JN, te odsustvo političke vizije o strateškoj ulozi JN, doveli su do toga su efekti centralizacije nabavki u prethodnom periodu bili neznatni. Dodatni problem je odsustvo transparentnosti ovih podataka, obzorom da izvještaji sa Portala JN daju generalni pregled svih nabavki

---

<sup>3</sup> Nacrt Pravilnika bio je predmetom javnih konsultacija putem oficijelne platforme [www.ekonsultacije.gov.ba](http://www.ekonsultacije.gov.ba) juna 2023.

<sup>4</sup> „Službene novine KSB“, broj:4/17

<sup>5</sup> „Službene novine TK“ broj 10/12, 09/16 i 04/20

<sup>6</sup> „Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 27/19, 29/19 i 48/19

organa koji obavljaju poslove centralizovanih JN, dok se u godišnjim izvještajima AJN ovi podaci mogu naći objedinjeni sa povremenim zajedničkim nabavkama.

Prema Portalu JN, Ured za JN SBK je, od stupanja na snagu aktuelnog ZJN 2014.g. do juna 2023.g., izvijestio o ukupno 5 sklopljenih okvirnih sporazuma (za energente, kancelarijski materijal, računare i opremu, održavanje softvera) i 20 zaključenih ugovora u vrijednosti od 566.034,52 KM. Ured za zajedničke poslove TK je ukupno sklopio 77 okvirnih sporazuma (održavanje vozila, IKT, kancelarijski materijal i slično), te 358 ugovora u vrijednosti od 711.692,71 KM. Na internet stranicama oba Ureda ne mogu se naći izvještaji o eventualnim efektima centralizacije nabavki.

Prema izvještajima AJN za posljednje tri godine, *vrijednost dodijeljenih ugovora i ugovora dodijeljenih na osnovu zaključenih OS kroz provođenje postupaka zajedničkih nabavki* iznosila je u 2022. g. 9,857,603.62 KM ili svega 0.22 % od vrijednosti svih dodijeljenih ugovora u toj godini (4.410.241.494,50 KM) i čak bilježila pad u odnosu na 2021.g. kada je iznosila 17,992,710.36 KM ili 0.64% vrijednosti svih dodijeljenih ugovora (2.803.956.860,08 KM), dok je u 2020.g. bila 12.192.783,28 KM, odnosno 0.44% vrijednosti svih dodijeljenih ugovora (2.771.519.929,87 KM). Ovo su jedini odnosni podaci u godišnjim izvještajima AJN.

Poređenja radi, prema podacima Službe za centralizovane javne nabavke i kontrolu nabavki grada Beograda, u prvoj godini uspostave tog organa (2016) vidjele su se koristi u odnosu na prethodnu, i to u vidu ušteda od gotovo 6 miliona eura koje su korištene za razvojne projekte, a zatim i povećanog prosječnog broja ponuda (sa 2,71 na 3,19), smanjenom broju usvojenih žalbi ponuđača (sa 8 na 2) i td.

## Zaključak i preporuke

Iako neki od osnovnih preduslova za centralizaciju javnih nabavki u BiH postoje, nedovršenost reformi, posebno u segmentu digitalizacije, nedovoljna politička volja i ograničeni kapaciteti javnih tijela i ugovornih organa u BiH u smislu stručnosti i strateške orijentacije, doveli su do toga da je sistem JN i dalje dominantno decentralizovan, sa svega par primjera uspostave i funkcionisanja centralnih nabavnih organa, i bez jasnih, transparentnih podataka o efektima (koristima) same centralizacije.

Izmjene ZJN iz 2022.g. i Nacrt novog Pravilnika o CNO iz juna 2023. g. kojim su jasno definisane zajedničke i centralizovane JN i koji propisuje obavezno korišćenje informacionog sistema za centralizovane nabavke, značajan su korak unaprijed u pravcu normativnog usklađivanja sa EU direktivama o JN i stvaranja preduslova za dalji razvoj sistema.

Naredni krug **legislativnih reformi** podrazumijeva dalja usklađivanja sa *acqis-em* u smislu eventualnog uvođenja pomoćnih nabavnih aktivnosti, te ka elektronizaciji sistema - elektronsko dostavljanje i ocjena ponuda, modula za e-fakturisanje i e-plaćanje, i drugih instrumenata i tehnika podobnih za centralizovanu JN, kao što su dinamički sistem kupovine i elektronski katalog.

**Donosioci odluka** na različitim nivoima trebaju prepoznati prednosti centralizacije i izvršiti analize efekata osnivanja CNO ili davanja ovih poslova u nadležnost postojećim javnim organima i službama.

**AJN**, pored nadležnosti za zakonski okvir, treba da promoviše novi ISCN i organizuje posebne edukacije za kadar koji se bavi ovim poslovima.

**Civilno društvo**, kao važan partner u oblasti JN u BiH, ima prije svega *zagovaračku* ulogu u reformama, kao i ulogu *monitoringa* transparentnosti, efikasnosti, zakonitosti i svrsishodnosti javnih nabavki, uključujući one koje provode centralni nabavni organi.