



JACANJE KAPACITETA
ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUSTVA
ZA MONITORING JAVNIH BUDZETA



GEA
CENTAR ZA ISTRAZIVANJA I STUDIJE

Analiza informacionog sistema e-Nabavke u Bosni i Hercegovini

Dejan Radić

Banja Luka, novembar 2023. godine



Funded by the
European Union



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

B | T | D

Lista skraćenica.....	3
1. Uvod	4
2. Digitalna transformacija javnih nabavki	4
3. Portal javnih nabavki Bosne i Hercegovine (informacioni sistem e-Nabavke).....	5
3.1. Modul e-Aukcije	8
3.2. Pregled podataka o nabavkama	9
3.3. Plan nabavki na Portalu javnih nabavki	9
3.4. Mobilna aplikacija "e-Nabavke BiH"	10
3.5. Modul za kancelarije za reviziju u Bosni i Hercegovini (e-Revizija)	10
4. Prednosti i nedostaci informacionog sistema e-Nabavke u BiH	11
4.1. Prednosti informacionog sistema e-Nabavke	11
4.2. Nedostaci informacionog sistema e-Nabavke.....	14
4.2.1. Obaveza objave obavještenja o poništenju postupaka javne nabavke	15
4.2.2. Pristup informacijama/dokumentima u postupcima javnih nabavki putem sistema e-Nabavke	15
4.2.3. Otvoreni standardi podataka	16
5. Zloupotrebe informacionog sistema e-Nabavke	18
5.1. „Crna lista“ ponuđača.....	21
5.2. Primjer dobre prakse iz Rumunije	22
5.3. Trenutno stanje u BiH.....	22
6. Primjer dobre prakse – slučaj Republike Sjeverne Makedonije (RSM)	24
7. Uloga i značaj nevladinih organizacija u praćenju sistema e-Nabavki i mogućih zloupotreba	27
8. Nadolazeće inovacije u sferi javnih nabavki.....	28
9. Preporuke	29

Lista skraćenica

AJN	Agencija za javne nabavke
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska Unija
Portal JN	Portal javnih nabavki
KRŽ	Kancelarija za razmatranje žalbi
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

1. Uvod

Javne nabavke predstavljaju ključnu komponentu ekonomskih i društvenih sistema svake države, a značaj ovog sistema se ogleda kroz mnoge aspekte, poput ekonomske efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti prema građanima. BiH sa svojom kompleksnom političkom i administrativnom strukturom, ima posebne izazove u ovom segmentu, ali kao i mnoge druge zemlje širom svijeta, pokušava modernizovati svoje tradicionalne metode nabavke uvođenjem digitalne transformacije javnih nabavki.

U posljednjoj deceniji, svijet je bio svjedok brze digitalizacije mnogih aspekata društva. Jedna od oblasti koja je doživjela značajnu transformaciju jesu i javne nabavke. E-nabavke, ili elektronsko nadmetanje, postaje globalni standard za većinu razvijenih i mnoge zemlje u razvoju.

Takođe, sa rastom internetskih tehnologija i povećanjem digitalne pismenosti građana, potencijal za uvođenje sistema e-Nabavke je postao očigledan naredni korak. Prednosti poput brzog pristupa informacijama, smanjenje birokratije i mogućnost za širi spektar ponuđača da učestvuje u tenderima su od prevashodnog značaja.

Uvođenje sistema e-Nabavke u BiH nije bilo samo tehničko pitanje. Otpor prema promjenama, strah od gubitka kontrole nad procesima nabavke i skepticizam prema novim tehnologijama su predstavljali i socijalne izazove. Složena politička struktura BiH, sa svoja dva entiteta, deset kantona i Brčko distriktom, dodatno je komplikovala proces. Različiti nivoi vlasti, različiti zakoni i propisi i nedostatak koordinacije često su bili prepreke za efikasnu implementaciju sistema e-Nabavke.

Sa ekonomskog stanovišta, sistem e-Nabavke pruža potencijal da donese značajne uštede za državni budžet. Prednosti poput smanjenja papirologije, brži procesi odabira ponuđača i veća konkurencija svakako obećavaju bolju ekonomsku efikasnost primjene sistema e-Nabavke sa jedne strane, a sa druge strane, sistem obećava veću transparentnost, efikasnost i dostupnost informacija.

2. Digitalna transformacija javnih nabavki

Vlasti većine razvijenih i zemalja u razvoju sve intenzivnije primenjuju digitalne alate u javnim službama kako bi postale efikasnije i bolje sprovodile i nadzirale javne politike. Javne nabavke takođe doživljavaju digitalne promijene. Konkretno, e-Nabavka doprinosi jačanju transparentnosti i konkurencije te čini organe vlasti odgovornijima. Osim što ubrzava postupak, smanjuje troškove transakcija za državni i privatni sektor, pruža mogućnosti pristupa javnim nabavkama i omogućava sakupljanje ažuriranih i tačnih informacija.

Države Zapadnog Balkana primjenjuju digitalne tehnologije u oblasti javnih nabavki, mada s različitim intenzitetom. Naročito se oslanjaju na platforme e-Nabavke za distribuciju podataka i dokumenata vezanih za javne nabavke.

Najšire podržane funkcionalnosti sistema e-Nabavke su objavljivanje planova nabavke (100%), objavljivanje tendera (100%), pružanje tender dokumentacije (100%) i obavještenje o dodjeli ugovora (100%).¹

Međutim, sistemi e-Nabavke ne pružaju samo informacije već takođe digitalizuju komunikaciju između naručilaca i dobavljača. Ipak, u ovom regionu, veći broj sistema e-Nabavki ne pruža mogućnosti za ovakvu vrstu dvosmjerne interakcije. Samo tri zemlje - Albanija, Kosovo i Sjeverna Makedonija -

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7c34c7c8-en/index.html?itemId=/content/component/7c34c7c8-en>

omogućavaju elektronsko podnošenje ponuda. S druge strane, BiH i Srbija imaju namjeru da ovu funkcionalnost integrišu. Takođe, većina zemalja Zapadnog Balkana ne koristi online kataloge koji su u većini zemalja OECD-a ustaljena praksa.

EU takođe promoviše prelazak na sisteme e-Nabavki koji pokrivaju cijeli proces nabavke, uključujući postepeno uvođenje obaveznog elektronskog slanja ponuda.

Zbog brojnih prednosti, elektronske javne nabavke postale su ključne u zakonodavstvu EU i novim direktivama. Koristi se niz alata, uključujući Portal JN za digitalne objave tendera, e-kataloge za direktne kupovine, *e-Offer* za digitalna nadmetanja, e-Dosije za provjeru sposobnosti ponuđača putem integracije državnih sistema, e-Tendering za pojednostavljeno podnošenje prijave i ponuda, elektronske nabavne alate za optimizaciju rada ugovornih tijela, e-aukcije za bolje upravljanje javnim finansijama, dinamičke sisteme za efikasnija nadmetanja, kao i druge resurse poput e-računa i e-dokumentacije.

Zakon o javnim nabavkama u BiH na različitim mjestima naglašava važnost elektronskih javnih nabavki. Ističe se korištenje Portala JN, kao i potencijal za korištenje dinamičkog sistema nabavke i e-aukcija. Zakon zahtijeva od ugovornih organa da sve informacije objavljuju u elektronskoj formi. Prema odredbama podzakonskih akata, dokumentacija za tendere mora biti postavljena na Portalu JN, odakle se i preuzima, a sva dodatna objašnjenja vezana za tenderske dokumente treba osigurati putem istog portala. Takođe, pružaoci trebaju biti obaviješteni o primljenim žalbama putem Portala JN. Osim toga, Portal JN pruža mogućnosti poput objave planova za nabavke, unos temeljnih detalja ugovora i njihovih promjena, elektronskog vođenja postupaka direktnog sporazuma, te objavu izvještaja i informacija o dodjeli ugovora za konkurentne postupke.

Detalji o e-Aukciji propisani su određenim podzakonskim dokumentom. Zakonodavni okvir i trenutni podzakonski dokumenti vezani za elektronske javne nabavke u BiH uključuju:

- ✦ Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine²
- ✦ Pravila o postupku registracije korisnika na Portal JN³
- ✦ Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki⁴
- ✦ Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-Aukcije⁵

3. Portal javnih nabavki Bosne i Hercegovine (informacioni sistem e-Nabavke)

Nakon što je 2014. godine usvojen novi Zakon o javnim nabavkama, u okviru programa „Jačanje javnih institucija“, AJN BiH je u saradnji sa Njemačkim društvom za međunarodnu saradnju (GiZ) razvila potpuno novi informacioni sistem za objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki i dostavu izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki (informacioni sistem e-Nabavke) a koji je pušten u produkciju 27.11.2014. godine.

Informacioni sistem e-Nabavke objedinio je do tada razne informacione sisteme vezane za javne nabavke (kao što su Go-Procure, WisPPA i Elektronski registar ugovornih organa i ponuđača u BiH). Sistem e-Nabavke je omogućio da se objave obavještenja u postupcima javnih nabavki, objavi i

² „Službeni glasnik BiH“, br. 39/2014 i 59/2022

³ „Službeni glasnik BiH“, broj 30/23.

⁴ „Službeni glasnik BiH“, broj 80/22

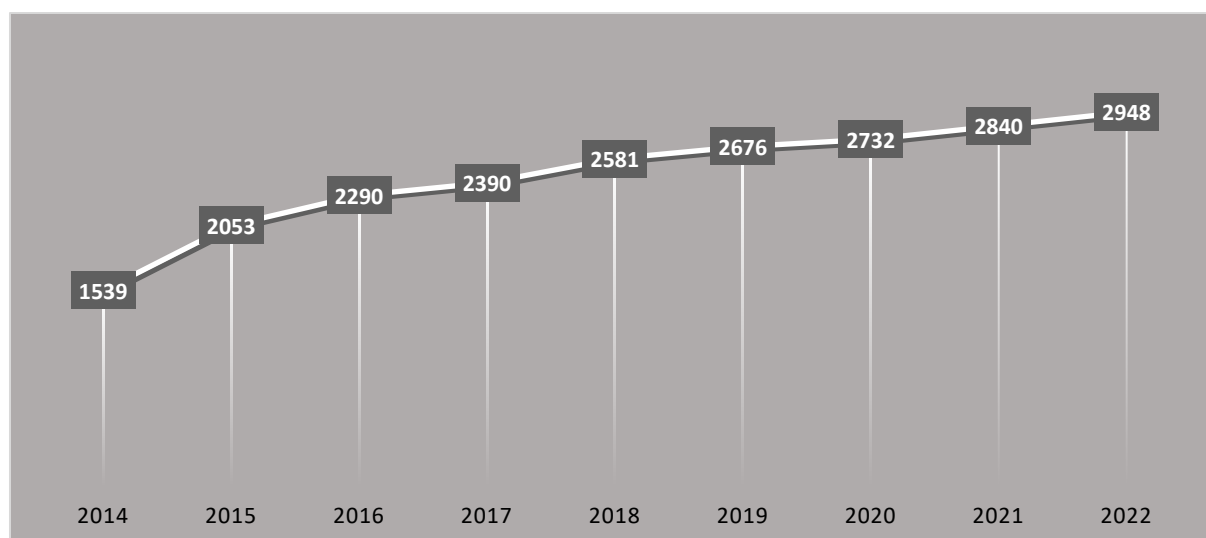
⁵ „Službeni glasnik BiH“, broj 66/16.

preuzme tenderska dokumentacija, postave zahtjevi za pojašnjenje tenderske dokumentacije i odgovori s pojašnjenjem, dostave izvještaji o postupcima javnih nabavki i izvrši pretraga ugovornih organa i privrednih subjekata. Sistem E-nabavke omogućava korisnicima (ugovornim organima i ponuđačima) uvid u svu dokumentaciju vezanu za postupak javne nabavke, a javnosti uvid u javna obavještenja.

Dakle, informacijski sistem e-Nabavke obuhvata funkcionalnosti registracije, objavljivanja obavještenja te podnošenja i objavljivanja izvještaja. Tokom svog razvoja informacijski sistem e-Nabavke je proširen mogućnostima obavezne upotrebe modula e-Aukcija i pretrage presuda KRŽ i Suda BiH vezano za javne nabavke. Na Portal JN, pod sekcijom Vijesti, pružaju se dodatne informacije o sistemu javnih nabavki.

Sistem e-Nabavke dostupan je na web adresi www.ejn.gov.ba a koristi ga 2.948 ugovornih organa, te 16.347 domaćih i 4.370 stranih ponuđača koji učestvuju u postupcima javnih nabavki, a registrovani su i aktivirani u sistemu zaključno sa 31.12.2022. godine⁶.

Tabelarni i grafički pregled ukupnog broja registrovanih ugovornih organa za period 2014-2022. godine⁷.



Tokom godina od implementacije sistema e-Nabavke pa do danas uočava se porast broja ugovornih organa, pa se može zaključiti da je većina njih već registrovana. Međutim, i dalje se primaju nove registracije, kao što su oni koji su nedavno osnovani ili manji ugovorni organi koji se ranije nisu registrovali jer nisu sproveli postupke ili su to za njih radili njihovi osnivači ili nadležno ministarstvo⁸.

Od **2.948** registrovanih ugovornih organa isti se prema nivou vlasti, vrsti ugovornog organa i djelatnosti dijele na:

⁶ Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2022. godini, Agencije za javne nabavke BiH, <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/reports?page=1&rows=10&searchByTaxonomyValueIds=37>

⁷ Ibid.

⁸ Ibid

Tabelarni pregled broja registrovanih ugovornih organa prema vrsti⁹:

Vrsta ugovornog organa	Broj ugovornih organa	%
<i>Institucije vlasti</i>	669	22,69
<i>Pravno lice</i>	2.077	70,45
<i>Sektorski ugovorni organ</i>	195	6,62
<i>Asocijacija</i>	7	0,24
Ukupno	2.948	100,00

Tabelarni pregled broja Institucija vlasti kao ugovornih organa prema djelatnosti¹⁰:

Institucije vlasti po djelatnosti	Broj	%
<i>Izvršna vlast</i>	597	89,24
<i>Zakonodavna vlast</i>	13	1,94
<i>Sudska vlast</i>	59	8,82
Ukupno	669	100,00

Tabelarni pregled broja Pravnih lica kao ugovornih organa prema djelatnosti¹¹:

Pravno lice	Broj	%
<i>Obrazovanje</i>	1.022	49,20
<i>Odbrana</i>	0	0,00
<i>Ostalo</i>	431	20,75
<i>Privreda i finansije</i>	33	1,59
<i>Slobodno vrijeme, kultura i religija</i>	136	6,55
<i>Službe javnog reda i sigurnosti</i>	4	0,19
<i>Socijalna zaštita</i>	117	5,63
<i>Upravljanje i održavanje stambenih objekata i ostale komunalne djelatnosti</i>	97	4,67
<i>Zaštita okoline</i>	23	1,11
<i>Zdravstvo</i>	214	10,31
Ukupno	2.077	100,00

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid

Tabelarni pregled broja Sektorskih ugovornih organa prema djelatnosti¹²:

Sektorski ugovorni organi	Broj	%
<i>Djelatnosti luka - morskih ili riječnih luka i druga terminalna oprema</i>	1	0,51
<i>Djelatnosti zračne luke</i>	4	2,05
<i>Električna energija</i>	37	18,97
<i>Poštanske usluge</i>	10	5,14
<i>Prenos ili distribucija plina ili toplotne energije</i>	23	11,79
<i>Telekomunikacije</i>	12	6,16
<i>Traženje i vađenje nafte ili plina</i>	1	0,51
<i>Traženje i vađenje uglja i drugih krutih goriva</i>	8	4,11
<i>Usluge gradske željeznice, tramvaja, trolejbusa, autobusa ili žičare</i>	4	2,05
<i>Vodosnabdijevanje</i>	93	47,69
<i>Željezničke usluge</i>	2	1,02
Ukupno	195	100,00

Portal JN registrovanim ponuđačima (domaćim i stranim) omogućava preuzimanje tenderske dokumentacije, postavljanje upita, primanje obavještenja o novim procedurama (preko CPV koda) i učestvovanje u e-Aukcijama. Portal JN pruža informacije na četiri jezika: srpskom (ćirilica), hrvatskom, bosanskom (latinica) i engleskom jeziku.

3.1. Modul e-Aukcije

Usvajanjem Pravilnika o uslovima i načinu korištenja e-Aukcije u sistemu e-Nabavke¹³, AJN pustila je u produkciju i modul za e-Aukciju.

E-Aukcija predstavlja produženje faze dodjele ugovora, tako što se svim ponuđačima koji su dostavili tehnički zadovoljavajuću ponudu omogući prilika da, elektronski putem sistema, u tačno određenom vremenu, metodom obrnute aukcije, poboljšaju svoje inicijalno poslane ponude podnošenjem novih cijena, izmijenjenih naniže, u slučaju kriterija najniža cijena, ili cijena i novih (poboljšanih) vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda, u slučaju kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda. Ugovor se po okončanju e-Aukcije dodjeljuje ponuđaču koji je na kraju e-Aukcije imao najpovoljniju ponudu.

Inače Pravilnikom o uslovima i načinu korištenja e-Aukcije Agencija je definisala i obaveznost korištenja ovog modula na način, da će e-Aukcija biti obavezna za korištenje u 30% postupaka koje provode ugovorni organi u 2017. godini, 50% postupaka u 2018. godini, 80% postupaka u 2019. godini, dok će od 01.01.2020. godine svi postupci u kojima je objavljeno obavještenje o nabavci i tenderska dokumentacija i gdje je kriterij najniža cijena, morati završiti e-Aukcijom.

¹² Ibid

¹³ Vijeće Ministara BiH na 65. sjednici održanoj 21.07.2016. godine usvojilo je Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-Aukcije u sistemu e-Nabavke. Pravilnik je objavljen 06.09.2016. godine u „Službenom glasniku BiH“, broj 66/16 a stupio je na snagu 14.09.2016. godine.

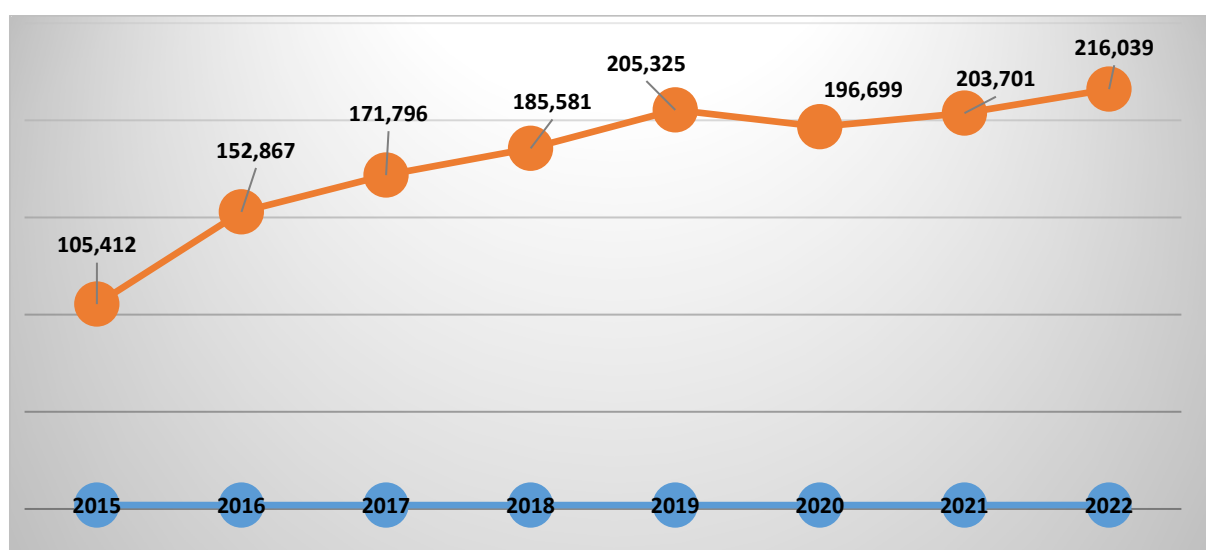
Tabelarni pregled održanih e-Aukcija u periodu od 2019 do 2022. godine¹⁴:

Godina	Broj održanih aukcija	Broj zaključenih ugovora	Kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda	Kriterijum najniža cijena	Broj e-Aukcija u kojima nije bilo niti jednog podnošenja novih cijena	Broj e-Aukcija u kojima je bilo bar jedno podnošenje novih cijena	Procentualno ukupno smanjenje vrijednosti inicijalnih ponuda
2019	8.815	7.497	112	8.703	3.157	5.658	6,60
2020	12.139	10.455	104	12.034	3.745	8.394	8,71
2021	12.053	10.339	108	11.945	3.925	8.128	7,72
2022	13.629	11.803	104	13.525	4.914	8.715	7,87

3.2. Pregled podataka o nabavkama

AJN BiH je krajem 2017. godine, pustila u rad i otvorene podatke (*eng. open data*) o dodjeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki koji su znatno unaprijediti transparentnost i integritet u javnim nabavkama.

Grafički prikaz broja dodijeljenih ugovora u periodu od 2015 - 2022.godine¹⁵:



3.3. Plan nabavki na Portalu javnih nabavki

U cilju povećanja transparentnosti i vidljivosti javnih nabavki počev od 2018. godine AJN je omogućila i objavu plana nabavki na Portal JN. Na početku je objava plana nabavki na Portal JN bila opcionalna, i nije uključivala obavezu objave plana nabavki na web stranici ugovornog organa.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama¹⁶, ugovorni organi su obavezni da objavljuju plan nabavki na Portal JN, i to najkasnije u roku od 30 dana od dana usvajanja budžeta,

¹⁴ <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/reports?page=1&rows=10&searchByTaxonomyValueIds=37>

¹⁵ <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/reports?page=1&rows=10&searchByTaxonomyValueIds=37>

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj 59/22, član 17. stav (5),(6) i (7).

odnosno finansijskog plana ili drugog dokumenta kojim se odobravaju sredstva za nabavke, u formi i na način kako je definisano u sistemu "e-Nabavke". U slučaju neusvajanja budžeta, odnosno finansijskog plana ili drugog dokumenta kojim se odobravaju sredstva za nabavke, ugovorni organ objavljuje privremeni plan javnih nabavki za period privremenog finansiranja.

Ugovorni organ objavljuje i sve izmjene i dopune plana javnih nabavki na Portal JN.

Svi objavljeni planovi nabavki su dostupni svim korisnicima na javnom dijelu Portala javnih nabavki.

3.4. Mobilna aplikacija "e-Nabavke BiH"

U 2018. godini u rad je puštena i mobilna aplikacija za elektronske javne nabavke u BiH „e-Nabavke BiH“. Mobilna aplikacija omogućava svim korisnicima da u mobilnim uslovima rada imaju puni pristup tržištu javnih nabavki, da putem mobilnog telefona budu obaviješteni o svim prilikama iz oblasti koja ih interesuje, te omogućava komunikaciju ugovornih organa i ponuđača u vezi sa davanjem pojašnjenja za objavljene tenderske dokumentacije.

Mobilna aplikacija predstavlja ekstenziju Portala javnih nabavki prilagođenu pametnim telefonima i tabletima, a razvijena je za platforme IOS, Android i Windows Phone.

Aplikacija ima ograničeni set funkcionalnosti i osnovna namjena joj je da registrovanim i anonimnim korisnicima omogući pretragu baze registrovanih i aktiviranih ugovornih organa i ponuđača, te pretragu i preuzimanje svih objavljenih obavještenja u postupcima javnih nabavki. Registrovanim ponuđačima u sistemu, putem ove aplikacije je omogućeno preuzimanja tenderske dokumentacije, te postavljanja zahtjeva za pojašnjenjem u vezi sa tenderskom dokumentacijom, dok ugovorni organi imaju mogućnost postavljanja pojašnjenja u vezi sa istom. Takođe, moguće je izvršiti generisanje i preuzimanje izvještaja o preuzimanju tenderske dokumentacije, kao i izvještaja o pojašnjenjima vezanim za tendersku dokumentaciju.

U mobilnoj aplikaciji implementiran je i sistem notifikacija tako da sistem ugovorne organe i ponuđače obavještava o određenim aktivnostima koje se dešavaju u sistemu. Administracija načina prijema notifikacija je također razvijena za sve registrovane korisnike.

3.5. Modul za kancelarije za reviziju u Bosni i Hercegovini (e-Revizija)

U četvrtom kvartalu 2022. godine izvršena je nadogradnja informacionog sistema e-Nabavke i razvijeno nekoliko specifičnih dodatnih modula kako za vanjske korisnike, tako i za specifične institucije s ciljem izvršavanja zadataka/aktivnosti iz njihovih nadležnosti.

Jedan od modula je i modul za kancelarije za reviziju u BiH (e-Revizija), čiji je cilj omogućiti jednostavan pristup podacima o javnim nabavkama koji su predmet postupka revizije svih službi/kancelarija za reviziju u BiH.

Razvijeni modul e-Revizija podrazumijeva korisnički profil u informacionom sistemu e-Nabavke za četiri službe za reviziju u BiH, i to:

1. Kancelarija za reviziju institucija Bosne i Hercegovine;
2. Kancelarija za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine;
3. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske;
4. Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

U zavisnosti od administrativnog/ih nivoa za koji/e je nadležna određena kancelarija za reviziju u BiH, u informacionom sistemu e-Nabavke, pristup podacima o javnim nabavkama i/ili mogućnosti generisanja velikog broja predefinisanih izvještaja, može se vršiti samo za taj nivo nadležnosti.

Modul e-revizija, čiji je razvoj završen i dostupan od jula 2023. godine, još uvijek nije u potpunosti implementiran, jer kancelarije iz Republike Srpske i Brčko Distrikta nisu preuzele neophodne pristupne parametre. Ovaj korak je ključan za pravu implementaciju modula u svom punom kapacitetu.

4. Prednosti i nedostaci informacionog sistema e-Nabavke u BiH

4.1. Prednosti informacionog sistema e-Nabavke

Puštanjem u rad informacionog sistema e-Nabavke, BiH je dobila potpuno novi informacioni sistem koji je u početku prvenstveno služio za objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki i dostavu izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki.

Od 01.07.2015. godine¹⁷ omogućena je i funkcionalnost objavljivanja i preuzimanja tenderske dokumentacije, zatim postavljanja zahtjeva za pojašnjenje i odgovora sa pojašnjenjem tenderske dokumentacije u informacionom sistemu e-Nabavke.

Od uvođenja sistema e-Nabavke, dobar dio interakcije između ugovornog organa i ponuđača se odvija elektronski kroz sistem, što ga čini transparentnijim, a svi ponuđači koji ispunjavaju uslove postupka mogu učestvovati u postupcima, tako da njegova upotreba smanjuje i diskriminaciju.

Portal javnih nabavki u BiH omogućio je da se na portalu ostvari uvid u podatke o ugovornim organima i ponuđačima.

Odnosno, na javnom dijelu Portala javnih nabavki u BiH za sve ugovorne organe u BiH može se ostvariti uvid u:

- ✦ Javni uvid u podatke o dodijeljenim ugovorima po svim vrstama postupaka uključujući dodjelu ugovora u nabavkama male vrijednosti:
 - Konkurentski zahtjev za dostavu ponuda, i
 - Direktni sporazum;
- ✦ Javni uvid u dodjele ugovora za neprioritetne usluge;
- ✦ Javni uvid u ugovore koji su izuzeti od primjene Zakona o javnim nabavkama;
- ✦ Javni uvid u okvirne sporazume sa svim pojedinačnim ugovorima;
- ✦ Javni uvid u provedene e-Aukcije, sa detaljima o njihovom toku i završetku ;

Na javnom dijelu Portala javnih nabavki u BiH za sve ponuđače u BiH može se ostvariti javni uvid u dodijeljene ugovore, tj. sa kojim je sve ugovornim organima ponuđač sklopio ugovor po provedenim svim vrstama postupaka javnih nabavki i za koje vrijednosti.

Podacima o nabavkama ugovornih organa, nakon pronalaska ugovornog organa i otvaranja detalja mogu se vidjeti slijedeći podaci:

- ✦ Postupci – Prikaz ugovora za koje je istekao rok za ispravku podataka od 60 dana od datuma zaključenja ugovora.

¹⁷ Stupanjem na snagu Uputstva o dopunama Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "e-Nabavke".

- ✦ Aneks II dio B i DKP – Prikaz ugovora iz aneksa II dio B i ugovora za diplomatsko konzularna predstavništva za prethodne godine koji su objavljeni do 2. marta tekuće godine.
- ✦ Izuzeća – Prikaz ugovora/računa za koje je istekao rok za ispravku podataka od 60 dana od datuma zaključenja ugovora ili datuma računa.
- ✦ Okvirni sporazumi – Prikaz zaključenih okvirnih sporazuma za koje je istekao rok za ispravku podataka od 60 dana od datuma zaključenja okvirnog sporazuma. Za svaki okvirni sporazum prikazana je i ukupna vrijednost zaključenih ugovora u koloni „Vrijednost ugovora“ te je omogućen pregled svih zaključenih ugovora klikom na prikazanu vrijednost. Ukoliko nije unesen ni jedan ugovor u okvirni sporazum kolona „Vrijednost ugovora“ je prazna.
- ✦ Sumarni izvještaj – Prikaz zbirnih podataka po vrsti postupka.
- ✦ Aukcije – Prikaz provedenih aukcija za postupke koji su završeni.

Ukoliko je ponuđač registrovan na Portal JN naziv ponuđača prikazan na formi predstavlja link na detalje o ponuđaču, dok za one ponuđače koji nisu još registrovani na Portalu nije moguć prikaz i pregled detalja o istim.

Podacima o nabavkama u kojima su učestvovali ponuđači, nakon pronalaska ponuđača i otvaranja detalja mogu se vidjeti slijedeći podaci:

- ✦ Postupci – Prikaz ugovora koje je ponuđač zaključio, a za koje je istekao rok za ispravku podataka od 60 dana od datuma zaključenja ugovora.
- ✦ Aneks II dio B i DKP – Prikaz ugovora iz aneksa II dio B i ugovora za diplomatsko konzularna predstavništva koje je ponuđač zaključio u prethodnim godinama, a koji su objavljeni do 2. marta tekuće godine.
- ✦ Izuzeća – Prikaz ugovora/računa ponuđača za koje je istekao rok za ispravku podataka od 60 dana od datuma zaključenja ugovora ili datuma računa.
- ✦ Okvirni sporazumi – Prikaz zaključenih okvirnih sporazuma ponuđača za koje je istekao rok za ispravku podataka od 60 dana od datuma zaključenja okvirnog sporazuma. Za svaki okvirni sporazum prikazana je i ukupna vrijednost zaključenih ugovora u koloni „Vrijednost ugovora“ te je omogućen pregled svih zaključenih ugovora klikom na prikazanu vrijednost. Ukoliko nije unesen ni jedan ugovor u okvirni sporazum kolona „Vrijednost ugovora“ je prazna.
- ✦ Sumarni izvještaj – Prikaz zbirnih podataka po vrsti postupka.
- ✦ Aukcije – Prikaz aukcija u kojima je ponuđač pobijedio za postupke koji su završeni.

Takođe, a u cilju veće transparentnosti ugovorni organ sva obavještenja objavljuje na Portalu, a koja su javno dostupna trenutkom slanja obavještenja na objavu.

Obavještenja koja se objavljuju na Portalu su:

- Obavještenje o nabavci, uključujući i sažetak obavještenja o nabavci na engleskom jeziku,
- Obavještenje o nabavci za usluge iz Aneksa II Zakona o javnim nabavkama,
- Obavještenje o dodjeli ugovora,
- Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora iz Aneksa II Zakona o javnim nabavkama,
- Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora iz oblasti odbrane i sigurnosti,
- Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora koje dodjeljuju diplomatsko-konzularna predstavništva i misije Bosne i Hercegovine,
- Godišnje obavještenje o dodjeli ugovora za okvirni sporazum,
- Obavještenje o poništenju postupka javne nabavke,
- Dobrovoljno ex ante obavještenje o transparentnosti,
- Prethodno informativno obavještenje,
- Obavještenje o uspostavljanju sistema kvalifikacije,
- Ispravka obavještenja.

Ukupan broj objavljenih obavještenja za period 2014. – 2022. godina dat je u donjoj tabeli¹⁸:

Godina	Broj obavještenja
2014	20.178
2015	27.355
2016	35.072
2017	38.608
2018	45.955
2019	47.145
2020	46.240
2021	47.319
2022	58.111

Uvođenjem sistema e-Nabavke 2014. godine, transparentnost javnih nabavki u BiH je znatno poboljšala imajući u vidu da se konkurentski i otvoreni postupci, kao dva dominantna postupka, objavljuju na centralizovanom portalu pod nadzorom Agencije za javne nabavke BiH. Budući da su svi postupci javno dostupni, ponuđači sada imaju uvid u aktivnosti svih ugovornih organa (UO) a što je doprinijelo većoj konkurenciji jer postupci nabavke više nisu „skriveni“.

Uz obavezu UO da na portalu objavljuju javne postupke, na portalu se moraju i navesti ključni detalji ugovora nakon završetka postupka (strane ugovora, predmet, cijena, rokovi). Ugovori se mogu zaključiti samo s ponuđačima koji su se prijavili putem portala. Dakle, ugovor ne može biti sklopljen s ponuđačem koji nije bio aktivan od početka postupka na portalu, jer sistem ne dopušta završetak postupka javne nabavke s ponuđačem koji se nije prijavio od starta. Svaki postupak javne nabavke završava ili sklapanjem ugovora ili poništenjem postupka.

Svi registrovani i aktivirani ponuđači u sistemu „E-nabavke“ imaju mogućnost besplatnog reklamiranja svojih proizvoda, usluga i radova koji bi mogli biti interesantni tržištu Bosne i Hercegovine.

U sistemu „E-nabavke“ postoje i određene validacije, u situaciji kada je tenderska dokumentacija objavljena na Portal JN i kada ugovorni organ objavljuje obavještenja o dodjeli ugovora, odnosno dostavlja izvještaje, tada sistem omogućava odabir samo onih ponuđača koje je sam sistem evidentirao kao ponuđače koji su preuzeli tenderske dokumentacije na Portalu.

Sistem „E-nabavke“ operateru, odnosno članovima komisije za nabavke na datom postupku, šalje sistemsku i e-mail notifikaciju prilikom preuzimanja tenderske dokumentacije od strane ponuđača. Pored toga, sistem „E-nabavke“ omogućava kreiranje izvještaja o preuzimanju tenderske dokumentacije, što ugovorni organ treba i učiniti u procesu analize i ocjene ponuda.

Kada ponuđač preuzme tendersku dokumentaciju, aktiviraju se dvije dodatne opcije u profilu ponuđača, da kreira izvještaj o preuzimanju tenderske dokumentacije kao dokaz da je istu preuzeo, te dugme „Pitanja i odgovori“ koje služi za pojašnjenja tenderske dokumentacije.

Kreiranjem izvještaja sistem e-Nabavka štedi vrijeme, smanjuje troškove, povećava produktivnost, te standardizuje, racionalizuje i integriše procese.

¹⁸ Godišnji izvještaj o zaključenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2022. godini, Agencije za javne nabavke BiH, <https://www.javnenabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/reports?page=1&rows=10&searchByTaxonomyValueIds=37>

Takođe, nije moguće brisati i mijenjati dokumente objavljene u sistemu „e-Nabavke već se mogu vršiti izmjene i dopune tenderske dokumentacije na način da ugovorni organ objavljuje nove dokumente u sistem e-Nabavke.

Shodno prethodno navedenom neke od osnovnih prednosti implementiranog informacionog sistema e-Nabavki u BiH u smislu povećanja transparentnosti mogu se sažeti u sljedećem:

Jasnoća postupaka	<i>e-Nabavka standardizovala je određene postupke javnih nabavki, čime se smanjuje prostor za nepravilnosti i arbitrarnost u donošenju odluka.</i>
Pristup informacijama	<i>Javne nabavke su dostupne online, tako da građani, mediji i druge zainteresovane strane mogu pristupiti informacijama o tome kako se troše javna sredstva.</i>
Brže objavljivanje rezultata	<i>e-Nabavka omogućava bržu objavu rezultata tendera i dodjelu ugovora, što smanjuje vremenski okvir za moguće manipulacije.</i>
Brzina, efikasnost i smanjenje ljudskih pogrešaka	<i>Automatizacija određenih aspekata procesa nabavke smanjuje mogućnost ljudskih pogrešaka i namjernih nepravilnosti. Smanjenje papirologije i automatizacija procesa skraćuju i vrijeme obrade, time se ubrzavaju postupci, skraćuju rokovi i smanjuju troškovi. Za ponuđače, to znači brže i jednostavnije učešće u tenderima.</i>
Arhiviranje podataka	<i>Svi podaci o nabavkama se pohranjuju i čuvaju što olakšava reviziju i postupke nadzora.</i>
Veća konkurencija	<i>Transparentnost sistema e-Nabavki može privući veći broj ponuđača, što dalje može dovesti do boljih cijena i kvalitete za ugovorne organe.</i>
Ograničenje korupcije	<i>Smanjenja direktna interakcija između ugovornog organa i ponuđača, kroz sistem e-Nabavka može da smanjiti mogućnosti za korupciju i mito.</i>
Praćenje i izvještavanje	<i>e-Nabavka omogućuje lakše praćenje i izvještavanje o procesima nabavke, što je korisno za interne i eksterne revizore, kao i za donositelje odluka.</i>
Transparentnost	<i>Veći dio informacija o postupcima su dostupni javnosti, čime se smanjuje mogućnost korupcije i zloupotrebe.</i>
Integritet podataka	<i>Nije moguće brisati i mijenjati dokumente objavljene u sistemu „e-Nabavke.</i>

4.2. Nedostaci informacionog sistema e-Nabavke

Pored svih nabrojanih prednosti koje je donio informacioni sistem e-Nabavke, isti ima i određene nedostatke.

Jedan od glavnih nedostataka sistema e-Nabavke, je taj što se cijela interakcija između ugovornih organa i ponuđača ne odvija elektronski kroz sistem.

Naime, postojeći sistem e-Nabavke uglavnom pruža informacije, i to objavljivanje planova nabavke, objavljivanje tendera, objavljivanje tenderske dokumentacije i objavljivanje obavještenja o dodjeli. Kao što je već navedeno, u ovom regionu, veći broj sistema e-nabavki ne pruža mogućnosti za digitalnu dvosmjernu interakciju. Odnosno, samo tri zemlje - Albanija, Kosovo i Severna Makedonija - omogućavaju elektronsko slanje ponuda.

U BiH putem sistema e-Nabavke, ponude je moguće podnijeti elektronski samo u postupcima direktnog sporazuma, a kako je to definisano članom 90. Zakona o javnim nabavkama, tako da na portalu nije moguće vidjeti ponude ponuđača osim ponuda koje su dostavljene u direktnom sporazumu. Međutim, kako je zakonodavac ostavio mogućnost da u postupcima direktnog sporazuma, ugovorni organ pisanim putem ili putem portala javnih nabavki traži prijedlog cijene ili ponudu od jednog ili više privrednih subjekata koji obavljaju djelatnost koja je predmet javne nabavke, to se ugovorni organi u najvećem broju slučajeva odlučuju da ponude traže na već ustaljene načine bez upotrebe portala.

U većini zemalja regiona pa samim time i u sistemu e -Nabavki u BiH ne koristi se online katalozi, dok u većini zemalja OECD-a takva praksa postoji.

E-katalozi su inače jedan široko rasprostranjen alat za efikasnost kada se radi o nabavkama male vrijednosti koje se obično kvalifikuju za pojednostavljene postupke nabavke ili direktnu dodjelu. Oni omogućavaju službenicima za nabavku da naručuju putem interneta, obično po unaprijed utvrđenim cijenama i uslovima određenim putem okvirnog sporazuma. S tim u vezi, potrebno je razmotriti i mogućnost uvođenje ove funkcionalnosti, putem posebnog modula ili ugrađene funkcionalnosti samog sistema e-Nabavke u BiH.

4.2.1. Obaveza objave obavještenja o poništenju postupaka javne nabavke

Analizom sistema javnih nabavki na Portal JN BiH u segmentu završetka postupaka javnih nabavki, primjećeno je da, kada dođe do poništenja postupka, ugovorni organi često ne objavljuju obavještenje o tom poništenju. Informacije o poništenjima koje Agencija dobija iz informacionog sistema „E-nabavke“ nisu potpune¹⁹.

Iako Zakon jasno nalaže ugovornim organima da objave obavještenja o poništenju, nije precizno određen rok za tu objavu. Kasno obavljivanje obavještenja o poništenju na portalu utiče i na tačnost statističkih izvještaja koje pravi AJN, pa stoga statistika poništenja nije u skladu sa stvarnom situacijom.

Izostavljanje obavještenja kompromituje princip transparentnosti naveden u članu 3. Zakona, koji je ključan u borbi protiv korupcije, a samo blagovremenim postavljanjem svih bitnih informacija na portal može se postići veća transparentnost u praćenju postupaka javnih nabavki, i doći do precizne statistike i tako unaprijediti cijeli sistem.

4.2.2. Pristup informacijama/dokumentima u postupcima javnih nabavki putem sistema e-Nabavke

Uputstvom o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja o postupcima javnih nabavki na portalu javnih nabavki²⁰, se uređuju uslovi i način registracije korisnika, objavljivanja obavještenja i tenderske dokumentacije, preuzimanje tenderske dokumentacije, postavljanje zahtjeva za pojašnjenje i odgovora s pojašnjenjem tenderske dokumentacije, dostavljanja i objave izvještaja o postupcima javnih nabavki na Portal JN u BiH.

Članom 9. Uputstva samo korisnik Portala iz člana 2. stav (1) tačka b) ovog uputstva preuzima tendersku dokumentaciju sa Portala.

Uputstvom je takođe uređeno da korisnici Portala (sistema e-Nabavke) mogu biti:

¹⁹ <https://www.javnenaabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/news/366/obaveza-objave-obavjestenja-o-ponistenju-postupaka-javne-nabavke>

²⁰ „Službeni glasnik BiH“, broj 80/22

- a) Ugovorni organ iz čl. 4. ili 5. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14 i 59/22), (u daljnjem tekstu: Zakon) i
- b) Privredni subjekat iz člana 2. stav (1) tačka c) Zakona²¹

Dakle, samo registrovani korisnici imaju pristup tenderskoj dokumentaciji a putem portala je moguće dobiti samo uvid u obavještenja koja ugovorni organ objavljuju na portalu i koja su javna.

U zemljama EU, princip transparentnosti je ključan za postupke javnih nabavki. Tenderska dokumentacija koja se objavljuje putem elektronskih sistema nabavki (e-nabavki) je u većini zemalja EU dostupna široj javnosti, što uključuje ne samo potencijalne ponuđače već i treća lica poput nevladinih organizacija, medija i građana.

Cilj ovakve prakse je da se omogući veća transparentnost, smanji rizik od korupcije i omogući široj javnosti da nadgleda i procjenjuje postupke nabavki. Osim toga, transparentnost takođe doprinosi fer konkurenciji među ponuđačima, jer svi zainteresovani subjekti imaju pristup istim informacijama.

Međutim, treba napomenuti da, dok je osnovna tenderska dokumentacija javno dostupna, neki specifični detalji ili dokumenti mogu biti povjerljivi, posebno ako se odnose na trgovinske tajne, zaštićene podatke ili lične informacije. U takvim slučajevima, pristup ovim dokumentima može biti ograničen.

Primjera radi, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske (iako više nije članica EU, ali je bila prilikom usvajanja relevantnih propisa o javnim nabavkama) ima platformu pod nazivom "*Contracts Finder*" gde se mogu pretraživati informacije o ugovorima iznad određene vrijednosti. Na ovoj platformi, tenderska dokumentacija i informacije o ugovorima su dostupne ne samo potencijalnim ponuđačima, već i široj javnosti, uključujući nevladine organizacije, medije i druge zainteresovane strane. Slično tome, Francuska ima platformu "*Marchés publics*" gde se objavljuju informacije o javnim nabavkama. Ova platforma takođe omogućava pristup tenderskoj dokumentaciji široj javnosti. Španija takođe ima online platforme gde se objavljuju informacije o javnim nabavkama, a tenderska dokumentacija je dostupna široj javnosti.

4.2.3. Otvoreni standardi podataka

Otvoreni standardi podataka u javnim nabavkama predstavljaju specifikaciju kako se podaci o javnim nabavkama struktuiraju, skladište i objavljuju a kako bi bili pristupačni, upotrebljivi i interoperabilni. Cilj ovih standarda je da omoguće transparentnost, efikasnost i odgovornost u procesima javnih nabavki, kao i da omoguće bolje učešće tržišnih učesnika i civilnog društva.

Jedan od najpoznatijih međunarodnih standarda za podatke o javnim nabavkama je "*Open Contracting Data Standard*" (OCDS), koji je razvila organizacija "Open Contracting Partnership". OCDS pruža smjernice za objavljivanje podataka i dokumenata u svim fazama procesa javne nabavke.

Nekoliko ključnih elemenata koji bi trebali biti uključeni u otvorene standarde za objavu podataka o javnim nabavkama su:

²¹ Privredni subjekat je pravno ili fizičko lice ili grupa takvih lica, koji na tržištu nude robu, usluge i/ili radove, a registrovani su za obavljanje predmetne djelatnosti, te mogu učestvovati u postupku javne nabavke kao:

- 1) ponuđač koji je dostavio ponudu;
- 2) kandidat koji je dostavio zahtjev za učešće u ograničenom, pregovaračkom postupku ili takmičarskom dijalogu;
- 3) grupa kandidata/ponuđača (dva ili više kandidata/ponuđača) koji su dostavili zajednički zahtjev za učešće ili zajedničku ponudu;
- 4) dobavljač kojem je nakon postupka javne nabavke dodijeljen ugovor o javnoj nabavci;

Jednostavna i dosljedna struktura podataka	Podaci o javnim nabavkama trebaju biti organizovani u jasno definisanoj i dosljednoj strukturi kako bi se omogućila laka analiza i poređenja. To uključuje standardizaciju polja kao što su informacije o dobavljačima, cijenama, datumima i vrstama usluga ili dobara.
Jedinstveni identifikatori	Svaki unos u bazi podataka o javnim nabavkama trebao bi imati jedinstveni identifikator kako bi se izbjegla dupliranja i omogućilo povezivanje različitih setova podataka.
Formati podataka otvorenog koda	Podaci bi trebali biti dostupni u formatima otvorenog koda kao što su CSV, JSON ili XML, kako bi se omogućila jednostavna obrada i analiza.
Standardizovane oznake i klase	Upotreba standardizovanih oznaka i klasifikacija, kao što su šifarnici za vrste usluga ili dobara, olakšava klasifikaciju i grupisanje podataka.
Kontinuirano ažuriranje i dostupnost	Podaci o javnim nabavkama trebaju biti redovno ažurirani i dostupni javnosti u realnom vremenu ili u definisanim vremenskim intervalima.
Otvoreni API (Application Programming Interface)	Pružanje otvorenih API-ja omogućava programerima da pristupe podacima i razvijaju aplikacije ili alate za analizu podataka o javnim nabavkama.
Standardizovani metapodaci	Metapodaci, kao što su opisi polja i objašnjenja vrijednosti, trebaju biti standardizovani kako bi se korisnicima olakšalo razumijevanje podataka.
Pravno okruženje	Osigurati pravno okruženje koje podržava otvorenu objavu podataka i štiti prava pristupa podacima.
Obuka i svijest	Pružiti obuku relevantnim korisnicima o upotrebi otvorenih podataka o javnim nabavkama i promovisati svijest o njihovoj važnosti.

Postavljanje ovih otvorenih standarda za objavu podataka o javnim nabavkama može pomoći u osiguravanju transparentnosti, spriječavanju korupcije i poboljšanju efikasnosti i odgovornosti u procesima javnih nabavki. Otvoreni pristup podacima takođe omogućava građanima da bolje razumiju kako se troše javni resursi i sudjeluju u praćenju njihove pravične raspodjele.

Sa druge strane, dokumenta koja su obavezna da se postave na sistemu e-Nabavke u BiH uglavnom su podaci u pdf formatima, odnosno format podataka za postuake javnih nabavki je neprilagođen za obavljanje temeljnih analiza putem prilagođenih alata za elektronsku analizu podataka.

Shodno prethodno navedenom neki od osnovnih nedostataka implementiranog informacionog sistema e-Nabavki u BiH u smislu smanjene transparentnosti mogu se sažeti u sljedećem:

Neuspostavljenja potpuna dvosmjerna komunikacija	Cijela interakcija između ugovornih organa i ponuđača ne odvija se elektronski kroz sistem, ovo se posebno odnosi na nemogućnost dostavljanja ponuda elektronskim putem. Odnosno, nepostojanje funkcionalnosti, elektronskog dostavljanja ponuda, elektronskog otvaranja i evaluacije ponuda i elektronskog donošenja odluke o okončanju postupka.
Neobaveznost sprovođenja svih postupaka javnih nabavki kroz sistem e-Nabavki	<i>Kao što je slučaj sa direktnim sporazumima koji iako male vrijednosti ostavljaju mogućnosti za zloupotrebe u praksi.</i>
Neupotreba e-Kataloga	<i>Alat za efikasnost kada se radi o nabavkama male vrijednosti koje se obično kvalifikuju za pojednostavljene postupke nabavke ili direktnu dodjelu.</i>

Transparentnost	<i>Iako je veći dio informacija o postupcima dostupan javnosti, ipak ta transparentnost nije potpuna, prije svega u pogledu obaveze objave obavještenja o poništenju postupaka javne nabavke, gdje je prije svega potrebno definisati rokove u kojima se obavještenja moraju dostavljati.</i>
Uvid u tendersku dokumentaciju	<i>Tenderska dokumentacija koja se objavljuje putem elektronskih sistema nabavki (e-Nabavki) je u većini zemalja EU dostupna široj javnosti, što uključuje ne samo potencijalne ponuđače već i treća lica poput nevladinih organizacija, medija i građana. Potrebno je razmotriti mogućnosti uvida tenderske dokumentacije putem portala trećim licima poput nevladinih organizacija, medija i građana uz poštovanje zaštite povjerljivih podataka.</i>
Nepostojanje otvorenih standarda podataka	<i>Postavljanje ovih otvorenih standarda za objavu podataka o javnim nabavkama može pomoći u osiguravanju transparentnosti, spriječavanju korupcije i poboljšanju efikasnosti i odgovornosti u procesima javnih nabavki. Otvoreni pristup podacima također omogućava građanima da bolje razumiju kako se troše javni resursi i učestvuju u praćenju njihove pravične raspodjele.</i>

5. Zloupotrebe informacionog sistema e-Nabavke

Iako sistemi e-Nabavki teže većoj transparentnosti, za te sisteme kao i za svaki drugi sistem postoji potreba za mehanizmima kontrole kako bi se spriječile zloupotrebe. Zloupotrebe u kontekstu e-Nabavki mogu biti raznolike i mogu se odnositi na niz aktivnosti koje krše principe **transparentnosti**, **fer konkurencije** i **pravednosti**. Neki od najčešćih identifikovanih primjera zloupotreba u sistemima e-Nabavki su:

Kartelsko dogovaranje	Odnosno situacija u kojoj se više ponuđača može tajno dogovoriti da podnese slične ili identične ponude kako bi vještački održali visoku/nisku cijenu i eliminisali pravu konkurenciju.
Insajderske informacije	Podrazumijevaju da lica unutar naručioca/ugovornih organa može neovlašteno dijeliti poverljive informacije o nabavci s određenim ponuđačem, dajući mu nepravednu prednost.
Falsifikovanje dokumenata	Ponuđači mogu predstaviti falsifikovane ili nepotpune dokumente kako bi ispunili kriterijume kvalifikacije ili dobili bodove u procesu evaluacije.
Nepotpuna ili nejasna specifikacija	Naručioci/ugovorni organi mogu namjerno postaviti nejasne ili nepotpune tehničke specifikacije kako bi omogućili odabir određenog ponuđača.
Povlačenje ponude	Ponuđač može svjesno povući svoju ponudu nakon što je dobio informacije o konkurentskim ponudama, narušavajući time integritet procesa.
Korupcija i mito	Pojedinci unutar naručioca/ugovornog organa mogu biti podmićeni da favorizuju određenog ponuđača ili da pruže poverljive informacije.
Konflikt interesa	Osobe koje su uključene u proces e-Nabavke mogu imati skriveni finansijski ili drugi interes u vezi s nekim od ponuđača.
Manipulacija sistemom e-Nabavke	Tehničke zloupotrebe u kojima se može pokušati hakovati sistem e-Nabavke, promijeniti ponude ili pristupiti poverljivim informacijama.
Prekomjerno podeljene nabavke	Predstavljaju situacije u kojima se veći nabavni postupak namjerno dijeli na manje komponente kako bi se izbjegle određene proceduralne obaveze ili kako bi se omogućila favorizacija određenih ponuđača. Na

	primjer, ako postoji pravilo koje zahtijeva konkurentne tendere za sve nabavke preko određenog iznosa, ugovorni organ može podijeliti nabavku na nekoliko manjih komponenata da bi svaka bila ispod tog iznosa i izbjegla pravila tendera.
Nepoštovanje pravila	Namjerno ignorisanje postupaka i pravila e-Nabavke, poput nepoštovanja rokova ili promjena kriterijuma sredinom procesa.

Jedna od najčešćih zloupotreba je zloupotreba modula e-Aukcije, gdje se ponuđači doslovno na e-Aukciji „igraju“ s cijenom. Ovo je oblik manipulacije odnosno situacije gdje najbolji ponuđač često odustaje nakon što je izabran, ostavljajući prostor za skuplje ponude. Naime, jedan od ponuđača cijenu svede na minimum, vjerovatno u dogovoru sa drugim ponuđačem čija je ponuda znatno viša kao drugorangiranog u samom postupku, a da bi onda odustao od ugovora, te ugovorni organ sklapa ugovor sa drugorangiranim čija je cijena znatno viša.

Takođe, postoje situacije i da ponuđači čak pristanu na ugovor s minimalnom cijenom samo kako drugi ponuđač ne bi ostvario korist, u takvim situacijama iako je ugovorni organ dužan tražiti obrazloženje za neprirodno nisku cijenu takvi ponuđači i to dostave. A na kraju moguće je nakon sprovedene aukcije da svi odustanu od svojih cijena te ugovorni organ nema nijedne ispravne ponude i nema druge opcije nego da poništi postupak i objavi ponovo. U međuvremenu ponuđači se potencijalno mogu opet dogovarati za cijene i raspodijeliti posao na tržištu a na što se ne može uticati.

Takođe, evidentno je da mnogi ugovorni organi prilikom sprovođenja postupka direktnog sporazuma traže specifične ponude ili prijedloge cijena od samo jednog ponuđača, što krši načelo jednakosti i smatra se negativnom praksom. Ovakav pristup javnim nabavkama je netransparentan i stavlja registrovane ponuđače u nepovoljan položaj kada je njihova djelatnost upravo ono što se nabavlja.

e-Aukcija - primjer

Početkom 2022. godine u BiH ugovorni organ A sproveo je otvoreni postupak putem e-Aukcije za prikupljanje ponuda usluga čišćenja zgrade i upravljanja imovinom. Kriterij za dodjelu okvirnog sporazuma bio je najniža cijena, a procijenjena ukupna vrijednost okvirnog sporazuma bez PDV-a iznosila je 130.000,00 KM. Tokom e-Aukcije broj ukupnih i prihvatljivih ponuda je bio četiri (4). Vrijednost najniže prihvatljive ponude bez PDV-a iznosila je 85.641,60 KM a vrijednost najviše prihvatljive ponude bez PDV-a iznosila je 130.000, 00 KM.

Nakon završenog postupka ugovor je dodijeljen najuspješnijem ponuđaču B pri čemu je konačna ukupna vrijednost okvirnog okvirnog sporazuma bez PDV-a iznosila 128.192,44 KM. Dakle izabran je trećerangirani ponuđač iz razloga što su prvorangirani i drugorangirani ponuđači odustali od dodjele ugovora, sve u skladu sa članom 72. stav (3) tačka f) Zakona o javnim nabavkama.

Ugovornim organima se savjetuje da čak i prilikom direktnog sporazuma teže ka tome da, kada god je to izvodljivo, obezbijede konkurenciju pozivajući više ponuđača da učestvuju, a što bi bilo u skladu sa dobrom praksom u javnim nabavkama. Dodatni argument u korist ovog pristupa je i član 101. stav (6) Zakona koji navodi da žalbe nisu moguće u postupcima direktnog sporazuma. Ako se pridržavaju načela jednakosti iz člana 3. Zakona, ugovorni organi će efikasno obezbijediti potrebne robe, usluge ili radove.

Sve ovo upućuje da je sve postupke javnih nabavki, pa tako i direktne sporazume, potrebno implementirati kroz sistem e-Nabavki. U prilog ovome govore i aktivnosti pojedinih ugovornih organa koji vrše tzv. „cijepanje nabavki“ i za nabavke koje po svom vrijednosnom pragu ne spadaju u direktne sporazume obavljaju u kroz postupke direktnih sporazuma (npr. nabavka od 50.000,00 KM se cijepa na

deste manjih po 5.000,00 KM²², što bi se u uslovima obavljanja ovih nabavki kroz sistem e-Nabavke lakše uočilo nego trenutno kroz postojeće mjere monitoringa).

Da bi se ove zloupotrebe spriječile, ključno je imati jasan regulatorni okvir, edukovane i etičke pojedince koji nadgledaju proces, kao i tehnološke mehanizme kontrole koji mogu detektovati i spriječiti nepravilnosti.

Kako bi se spriječile zloupotrebe u e-nabavkama, mnoge zemlje širom svijeta preduzimaju različite mjere, a neke od najčešće korišćenih su:

Stroga pravila i regulative	Jasno definisani zakoni i pravila o javnim nabavkama mogu da postave osnovu za fer i transparentan proces.
Obuka i edukacija	Osposobljavanje zaposlenih koji učestvuju u procesu nabavki da prepoznaju i izbjegavaju potencijalne zloupotrebe.
Napredni softverski alati	Korišćenje softvera koji automatski prepoznaje i signalizira moguće zloupotrebe, kao što su sumnjivo niske ponude ili istovjetne ponude od više dobavljača.
Provjere i revizije	Redovne provjere i revizije procesa nabavke kako bi se osiguralo da su svi koraci i postupci ispravno sprovedeni.
Transparentnost	Objavljivanje svih informacija o nabavci, uključujući specifikacije, ponude, ugovore i evaluacije, može odvratiti od nepravilnosti.
Mehanizmi za prijavu nepravilnosti	Uspostavljanje kanala putem kojih zaposleni i javnost mogu anonimno prijaviti sumnjive aktivnosti.
Neprestane evaluacije	Uspostavljanje sistema za kontinuiranu evaluaciju i praćenje efikasnosti i integriteta e-nabavki.
Sankcije i kazne	Jasno definisane sankcije i kazne za one koji prekrše pravila mogu biti snažan odvraćajući faktor.
Nezavisni nadzor	Uključivanje nezavisnih tijela ili trećih strana za nadzor nad procesom nabavke može pomoći u obezbeđivanju objektivnosti.
Kodeks ponašanja	Uspostavljanje kodeksa ponašanja za sve učesnike u procesu nabavke, koji ističe etičke norme i očekivanja.
Konflikt interesa	Definisanje i sprovođenje jasnih pravila o konfliktu interesa kako bi se spriječila pristrasnost ili favorizovanje.
Tehnološka zaštita	Implementacija naprednih mjera zaštite kako bi se spriječilo hakovanje ili neovlašćeni pristup e-Nabavkama.
Feedback mehanizmi	Stvaranje kanala za povratne informacije od strane ponuđača i drugih zainteresovanih strana, kako bi se unaprijedile prakse i prepoznale slabosti u sistemu.
Stroga pravila i regulative	Jasno definisani zakoni i pravila o javnim nabavkama mogu da postave osnovu za fer i transparentan proces.

Integracija ovih mjera zahtijeva kombinaciju političke volje, resursa i tehnološke ekspertize, ali kada se pravilno sprovedu, mogu značajno smanjiti rizik od zloupotreba u e-nabavkama. U BiH već se koriste neke od ovih navedenih mjera, a veliki prostor za napredak postoji u sferi primjene mjera posebno u kontekstu korišćenja naprednih softverskih alata i snažnijeg učešća nezavisnog nadzora u samim postupcima nabavki.

²² Član 87. stav (3) Zakona o javnim nabavkama u BiH, Ugovorni organ sprovodi postupak direktnog sporazuma za nabavku robe, usluga ili radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 6.000,00 KM, pri čemu ni ukupna procijenjena vrijednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od 10.000,00 KM.

5.1. „Crna lista“ ponuđača

Jedno od efikasnijih sredstava za spriječavanje zloupotreba u sistemima javnih nabavki a samim tim i u sistemima e-Nabavki je diskvalifikacija neodgovornih ponuđača od učešća u procesu javnih nabavki, u kojem slučaju se ponuđači uključuju u takozvanu „Crnu listu“ (eng. *Blacklist*).

Isključenje ekonomskih operatera²³ dozvoljeno je u skladu sa pravilima EU²⁴, međutim neke ekonomije dozvoljavaju automatsko isključenje, a što je u suprotnosti sa zakonom EU.

Mnoge zemlje EU su implementirale odredbe u svojim zakonima o javnim nabavkama koje se odnose na "Crnu listu" ponuđača i njihovu diskvalifikaciju u sistemima e-Nabavki. Ova praksa postoji kako bi se spriječile zloupotrebe u procesu javnih nabavki i kako bi se osiguralo da se javna sredstva troše na odgovoran i transparentan način.

Takođe, neke od zemalja Zapadnog Balkana koje su usvojile nove zakone o javnim nabavkama su prilagodile listu okolnosti koje vode do isključenja iz javnih nabavki onima predviđenim u Direktivi EU o javnim nabavkama. Međutim, neki od tih zakona, dozvoljavaju dodatno automatsko isključenje ekonomskih operatera na osnovu odluka kancelarije (ili agencije) za javne nabavke u situacijama koje izričito nisu dozvoljene po zakonu EU. Na primjer, u Albaniji, ekonomski operater koji se povlači iz potpisivanja ugovora biva "stavljen na crnu listu" i isključen iz svih postupaka nabavke za period koji određuje AJN. U takvom slučaju, nadležni organi koji vode postupke javnih nabavki nemaju pravo na vlastitu procijenu pouzdanosti ekonomskog operatera, već su obavezani odlukom AJN. Takvo "automatsko" isključenje, bez mogućnosti da nadležni organ vrši procijenu od slučaja do slučaja, nije u skladu sa pravosudnim rješenjima Suda pravde EU²⁵. U Sjevernoj Makedoniji, ponuđači koji povuku svoju ponudu prije isteka roka važenja, ne prihvataju korekciju od strane komiteta za ponude bilo koje aritmetičke greške u ponudi, ne potpišu javni ugovor u skladu sa zahtjevima tenderske dokumentacije i date ponude, ili ne obezbijede garanciju za izvršenje, ukoliko je to zahtijevalo nadležno tijelo, gube svoju garanciju za ponudu. Pored toga što im je garancija za ponudu konfiskovana, takvi ponuđači dobijaju negativne reference objavljene na elektronskom sistemu za javne nabavke. To rezultira tim da su automatski isključeni iz učešća u postupcima nabavke za period koji nije kraći od šest meseci (i ne duži od godinu dana) od datuma izdavanja negativne reference.

²³ Ekonomski operater je preduzeće ili druga organizacija koja isporučuje robe, radove ili usluge u kontekstu tržišnih operacija. Termin se koristi u javnim nabavkama da bi obuhvatio dobavljače, izvođače i pružaoce usluga.

²⁴ Direktiva EU o javnim nabavkama (2014/24/EU) postavlja osnovne okvire za razloge isključenja ponuđača iz postupaka javnih nabavki. Ovi razlozi obično uključuju stvari kao što su bankrotstvo, ozbiljne povrijeđe profesionalnih obaveza, učestvovanje u kriminalnim aktivnostima, korupcija, prevara, pranje novca itd.

²⁵ Pravila EU o javnim odredbama, kako ih tumači Sud pravde EU, dozvoljavaju isključenje ekonomskog operatera zbog „teže profesionalne nepravilnosti“. Međutim, nacionalni propisi o javnim nabavkama ne mogu dozvoliti automatsko isključenje ekonomskog operatera (C-465/11 „Forposta i ABC Direct Contact“). Sud pravde EU definiše koncept „teže nepravilnosti“ kao ponašanje koje ukazuje na pogrešnu namjeru ili nemar određenog intenziteta od strane ekonomskog operatera. Bilo kakva netačna ili neispravna izvedba ugovora ili njegovog dijela mogla bi potencijalno pokazati ograničenu profesionalnu kompetenciju zabrinutog ekonomskog operatera, ali se automatski ne svodi na težu nepravilnost. Da bi se utvrdilo da li postoji teža nepravilnost, u principu mora biti izvedena konkretna i pojedinačna procjena ponašanja ekonomskog operatera.

5.2. Primjer dobre prakse iz Rumunije²⁶

Rumunija je vodila centralni registar koji sadrži informacije i o pozitivnoj i o negativnoj izvedbi ugovora od strane ekonomskih operatera. Nakon završetka svakog ugovora, nadležni organi izdali su dokument s informacijama o tome kako je ekonomski operater ispunio svoje ugovorne obaveze, koji može biti pozitivan ili negativan u zavisnosti od toga da li je ekonomski operater ispravno izvršio ugovor. Dokument je izdat izvođaču, a kopija je stavljena u dosije nabavke. Dodatna kopija je poslata Nacionalnom organu za regulisanje i nadzor javnih nabavki (NARMP). NARMP je primio kopije svih pozitivnih i negativnih dokumenata koji se odnose na izvedbu ugovora od svih nadležnih organa širom Rumunije. NARMP je kreirao bazu podataka koja sadrži ove informacije; ona nije objavljena na internetskoj prezentaciji NARMPP. Tokom procedure nabavke, nadležni organi mogli su tražiti od NARMP informacije u vezi s jednim ili više učestvujućih ekonomskih operatera. Nakon takvog zahtjeva, NARMP je poslao toj nadležnoj vlasti sve dostupne dokumente (i „pozitivne“ i „negativne“), bez ikakvih komentara ili prijedloga. Konačna odluka - da li isključiti ekonomskog operatera ili ne - ostala je odgovornost nadležnog organa. Nadležni organ je takođe mogao kontaktirati druge nadležne organe da bi dobio više informacija ili dokaza u vezi sa slučajevima gdje se ponuđač nije postavio u skladu sa svojim ugovornim obavezama.

Dakle, pravila o javnim nabavkama ne bi trebalo da predviđaju isključenja iz procedura javnih nabavki na osnovu odluke kancelarije ili agencije za javne nabavke. Takvo „automatsko“ isključenje nije u skladu sa pravilima EU. Nadležnim organima treba dozvoliti da izvode procjenu od slučaja do slučaja o tome da li u određenim okolnostima, u svijetlu odredbi zakona o javnim nabavkama, određeni ponuđač treba biti isključen jer nije pouzdan zbog nekih prekršaja počinjenih u prošlosti. Međutim, ako vlasti i dalje tvrde da njihova kancelarija ili AJN treba da igraju neku ulogu u provjeri pouzdanosti ekonomskog operatera, to je i dalje moguće učiniti ali na način koji je u skladu sa standardima EU.

5.3. Trenutno stanje u BiH

Shodno članu 45. stav (5) Zakona o javnim nabavkama, ugovorni organ može na period od 12 mjeseci isključiti iz učešća u postupku nabavke kandidata/ponuđača koji se nađe u bilo kojoj od sljedećih situacija:

- a) ako ima dokaz da je kandidat/ponuđač sklopio sporazum sa drugim kandidatom/ponuđačem kojem je cilj narušavanje tržišne konkurencije;
- b) ako ugovorni organ može dokazati odgovarajućim dokaznim sredstvima da je ponuđač kriv za teški profesionalni propust koji dovodi u pitanje njegov integritet;
- c) ako se utvrde značajni nedostaci tokom sprovođenja prethodnog javnog ugovora ili prethodnog ugovora sa sektorskim ugovornim organom čija je posljedica bila prijevremeni raskid tog prethodnog ugovora, naknada štete ili druga slična sankcija;
- d) ako je kandidat/ponuđač lažno prikazao činjenice pri dostavljanju podataka potrebnih za provjeru kvalifikacionih i/ili kriterijuma za dodjelu ugovora, ako je prikrio takve informacije ili nije u stanju da priloži priložne dokumente;
- e) ako se sukob interesa u smislu člana 52. ovog zakona ne može ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama.

²⁶<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/50673e4e-en/index.html?itemId=/content/component/50673e4e-en#section-d1e28261>

Rok od 12 mjeseci računa se od dana donošenja odluke nadležnog organa iz stava (5) ovog člana zakona.

Kandidat/ponuđač kod kojeg su ostvarene osnove za isključenje iz člana 45. stav (5) ovog zakona može ugovornom organu dostaviti dokaze o mjerama koje je preduzeo kako bi dokazao svoju pouzdanost bez obzira na postojanje relevantne osnove za isključenje. Preduzimanje mjera iz ovog stava kandidat/ponuđač dokazuje:

- a) plaćanjem naknade štete ili preduzimanjem drugih odgovarajućih mjera s ciljem plaćanja naknade štete prouzrokovane krivičnim djelom ili propustom;
- b) aktivnom saradnjom sa nadležnim istražnim organima radi potpunog razjašnjenja činjenica i okolnosti u vezi sa krivičnim djelom ili propustom;
- c) odgovarajućim tehničkim, organizacionim i kadrovskim mjerama radi sprečavanja daljih krivičnih djela ili propusta.

Iz prethodnih odrebi sav teret dokazivanja „prebačen“ je na ugovorni organ a kako i nalažu standardi EU.

Imajući u vidu da je zloupotreba e-Aukcija teško dokaziva to ponuđači najčešće nisu ni sankcionisani u radnjama manipulacije cijenama od strane ugovornih organa.

Prostor za napredak svakako postoji, i to u kreiranju softverskih rješenja i algoritama gdje bi se ovakve radnje manipulacije cijenama mogle sistemski prepoznati i sankcionisati. Takođe, potrebno je formirati registar ponuđača sa ocjenom (pozitivan/ negativna npr. Primjer Rumunije) prethodno izvršenih ugovora koji bi bio dostupan svim ugovornim organima, i koji bi služio sa evaluaciju samog ponuđača u drugim postupcima.

6. Primjer dobre prakse – slučaj Republike Sjeverne Makedonije (RSM)

Većina zemalja EU ima razvijen sistem e-Nabavki, sa snažnim mehanizmima zaštite i nadzora. U tranziciji od tradicionalnog ka informacionom sistemu e-nabavke, Sjeverna Makedonija, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, uskladila je mnoge aspekte svog zakonodavstva sa standardima i direktivama EU, uključujući i one koje se tiču javnih nabavki.

Imajući napredniji pristup, sa jačim mehanizmima odgovornosti, RSM služi kao primjer kako se mogu prevazići izazovi.

Od 2011. godine, kada je zemlja pristupila inicijativi za Partnerstvo za Otvorenu Vladu (POV), RSM je posvećeno pratila potrebu za većim građanskim angažmanom i učešćem u donošenju odluka, uvođenjem viših standarda integriteta i većim pristupom tehnologiji za sve građane. RSM dobila je i globalno priznanje za postignute rezultate u okviru procesa otvorene vlade. Posvećenost otvorenosti donijela je mnoge prednosti, čineći vladu transparentnijom i odgovornijom, stvarajući potencijal za razvoj dinamičnog okruženja za inkluziju, efikasno upravljanje javnim resursima, izgradnju sistema integriteta, omogućavanje okruženja na lokalnom nivou, pristup informacijama i otvorenim podacima.

Kroz saradnju sa međunarodnim partnerima, RSM je kroz nekoliko faza razvila online platformu za e-Nabavku odnosno Elektronski sistem za javne nabavke (ESPP). Ovaj portal je omogućio transparentan pregled svih tenderskih dokumenata, ponuda i ugovora. Takođe je pružio mogućnost online podnošenja ponuda, čime je značajno ubrzan i pojednostavljen proces nabavke. ESPP je centralizovani sistem za objavu i upravljanje postupcima javne nabavke, koji omogućava za ponuđače da elektronski podnesu svoje ponude, automatsko slanje obavijesti registrovanim korisnicima o relevantnim postupcima, te objavljivanje svih dokumenata i odluka vezanih za postupke nabavke.

Elektronskim sistemom za javne nabavke (ESJN) upravlja i rukovodi Biro za javne nabavke (BJN). ESJN je jedinstven kompjuterizovani sistem, dostupan na internet sajtu, a koji omogućava popunjavanje i objavljivanje obavještenja o ugovorima, obavještenja za pojednostavljene konkurentske procedure, obaviještenja o dodjeli ugovora, evidenciju o pojednostavljenim konkurentskim procedurama, poništavanje postupaka, sprovođenje postupaka dodjele ugovora koristeći elektronska sredstva (koristeći elektronske uređaje za obradu i skladištenje podataka), kao i sprovođenje elektronskih aukcija i podnošenje konačne cijene.

Postupci dodjele ugovora koji se mogu sprovesti putem ESJN su sljedeći:

- pojednostavljene konkurentske procedure,
- otvorena procedura i
- ograničena procedura.

Prilikom sprovođenja procedure dodjele ugovora kroz ESJN, sve aktivnosti vezane za postupak (objava obaviještenja o ugovoru i tender dokumentacije, podnošenje ponuda, javno otvaranje i evaluacija, donošenje odluka, obaviještenja o donetim odlukama, komunikacija sa ekonomskim operatorima) se sprovode elektronski. Istovremeno, e-aukcija se može sprovesti putem ESJN kao poslednja faza u pojednostavljenoj konkurentskoj proceduri, otvorenoj proceduri, ograničenoj proceduri, konkurentskom dijalogu i pregovaračkoj proceduri s prethodnom objavom obaviještenja o ugovoru, kao i u slučaju ponovnog otvaranja konkurencije među ekonomskim operatorima koji su stranka okvirnog sporazuma.

Unaprijeđenja i novine koje su naknadno implementirane u sistemu se odnose na:

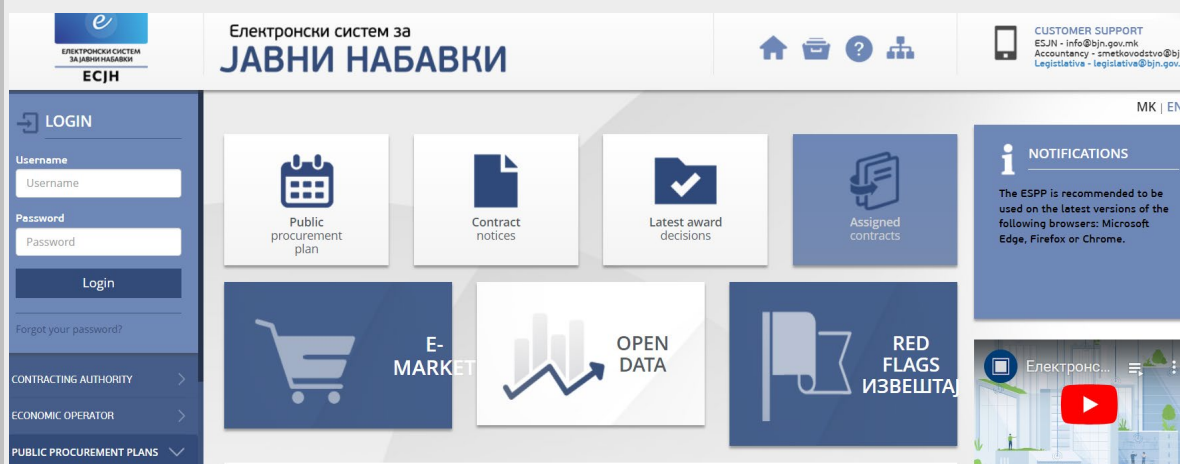
- ✦ obaveznu objavu obaviještenja o ugovoru i e-aukcija za nabavku do 5.000 EUR,00 u protivvrijednosti u denarima, tj. prethodne pojednostavljene konkurentske procedure bez objave obaviještenja o ugovoru; implementacija modula o negativnoj referenci za ponuđače, tj. ekonomske operatere koji ne izvršavaju javne ugovore kvalitetno i na vrijeme ili odustaju od zaključenja javnog ugovora;

- ✦ modul za objavljivanje tehničkog dijaloga – kada se javni ugovori o nabavci ili javni ugovori o uslugama, čija je predmet specifičan i sa procenjenom vrijednošću preko 130.000,00 EUR u protivvrijednosti u denarima, dodjeljuju;
- ✦ uvođenje sistema kvalifikacija kao određeni način dodjele javnih ugovora kod naručilaca u sektoru komunalnih usluga i objavljivanje obavještenja o dodjeli koncesija i uspostavljanju javno-privatnog partnerstva.

Pored toga, u skladu sa izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, obavezno je objavljivanje tenderske dokumentacije na ESPP, te je uveden koncept konačne cijene u procedurama kod kojih nema mogućnosti za sprovođenje e-aukcije, tj. podnosi se samo jedna ponuda ili se podnosi samo jedna prihvatljiva ponuda. Da bi se obezbijedila maksimalna stabilnost i lakše i bolje referenciranje, unapređenja sistema omogućila su poboljšanja u vezi sa modulom za učešće u e-aukcijama, kao i poboljšanja u vezi sa poštanskim sandučetom ESPP.

Zapravo, u cilju poboljšanja tokova aukcija i izbegavanja trenutnih nedostataka, e-aukcije se sprovode putem nezavisne aplikacije sa novim i modernim izgledom, omogućavajući nesmetano i lakše učešće u više aukcija istovremeno.

Biro za javne nabavke potpuno je redizajnirao Elektronski sistem za javne nabavke, kako na vizuelnom tako i na funkcionalnom nivou. Prva faza redizajna obuhvatila je početnu stranu, proces registracije i e-aukcije. Pored toga, na ESPP je razvijena aplikacija prilagođena za upotrebu mobilnih uređaja i tableta. Novi dizajn je usmjeren na lakše i bolje predstavljanje informacija, kao i optimizaciju sistema za mobilne korisnike. Korisnici mogu, s mobilnom verzijom ESPP-a, učestvovati u e-aukcijama direktno sa svojih telefona i tableta bez obzira na marku uređaja.



Grafički prikaz naslovne strane korisničkog interfejsa ESPP

Druga faza je uključivala redizajn profila korisnika (korisničkog dijela ESPP) i uveden je novi koncept nabavke podijeljene na lotove, što je znatno olakšalo način podnošenja ponuda od strane ponuđača. Zapravo, modul za podnošenje ponuda omogućava da se dokumenta, zajedno s ponudom, otpreme jednom i uzimaju u obzir za cjelokupnu proceduru, tj. za sve dijelove procedure u kojima ponuđač učestvuje.

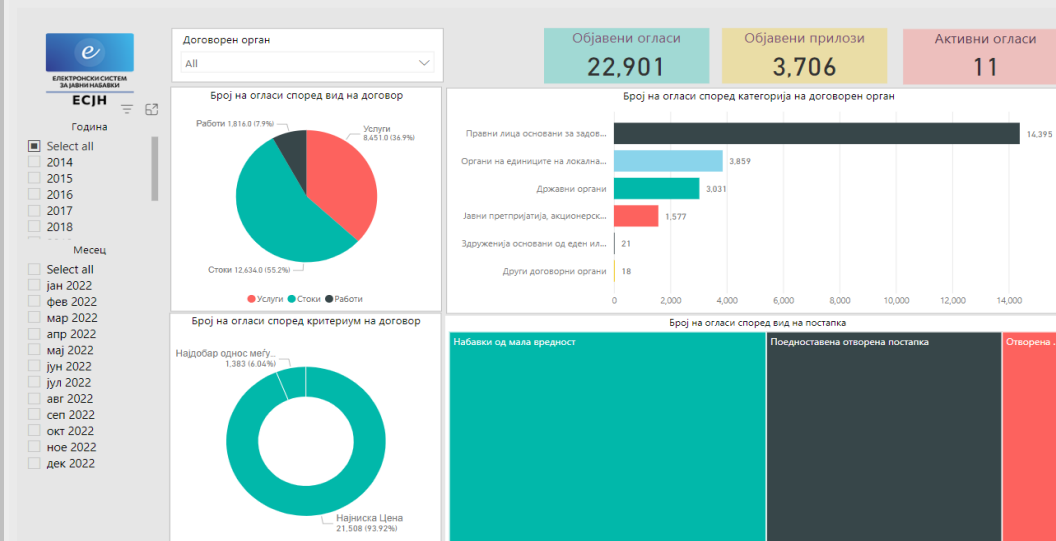
Treća faza osigurala je potpuni redizajn ostalih modula na ESPP-u koji nisu bili uključeni u prethodne faze, uključujući poštansko sanduče ESPP, pitanja i odgovore prije javnog otvaranja, pojašnjenja/dopune evaluacije i dodatno otpremanje dokumenata za dokazivanje lične situacije. Novi dizajn je jedinstven, korisnički orijentisan, omogućava pojednostavljenu upotrebu sistema, lakše i bolje referenciranje i lakšu navigaciju. Korisnički interfejs je nadograđen dodatnim vizuelnim elementima, omogućavajući brz i direktan pristup najčešće korišćenim akcijama od strane korisnika.

Druga faza je uključivala redizajn profila korisnika (korisničkog dijela ESPP) i uveden je novi koncept nabavke podijeljene na lotove, što je znatno olakšalo način podnošenja ponuda od strane ponuđača. Zapravo, modul za podnošenje ponuda omogućava da se dokumenta, zajedno s

ponudom, otpreme jednom i uzimaju u obzir za cjelokupnu proceduru, tj. za sve dijelove procedure u kojima ponuđač učestvuje.

Treća faza osigurala je potpuni redizajn ostalih modula na ESPP-u koji nisu bili uključeni u prethodne faze, uključujući poštansko sanduče ESPP, pitanja i odgovore prije javnog otvaranja, pojašnjenja/dopune evaluacije i dodatno otpremanje dokumenata za dokazivanje lične situacije. Novi dizajn je jedinstven, korisnički orijentisan, omogućava pojednostavljenu upotrebu sistema, lakše i bolje referenciranje i lakšu navigaciju. Korisnički interfejs je nadograđen dodatnim vizuelnim elementima, omogućavajući brz i direktan pristup najčešće korišćenim akcijama od strane korisnika.

Novi dizajn je jedinstven, korisnički orijentisan, omogućava pojednostavljenu upotrebu sistema, lakše i bolje referenciranje i lakšu navigaciju. Korisnički interfejs je nadograđen dodatnim vizuelnim elementima, omogućavajući brz i direktan pristup najčešće korišćenim akcijama od strane korisnika.



Grafički prikaz sekcije „OPEN DATA“ sistema ESPP

Biro za javne nabavke nastavlja i dalje sa nadogradnjom ESPP-a kako bi se olakšao pristup korisnika i efikasnije sprovodile e-Nabavke, a uzimajući u obzir zakonske odredbe o obaveznoj upotrebi elektronskih sredstava prilikom sprovođenja javnih nabavki (član 13. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, objavljen u "Službenom glasniku Republike Makedonije", br. 78/2015) u najmanje 30% obavještenja o ugovoru objavljenih 2016. godine, u najmanje 50% obavještenja o ugovoru objavljenih 2017. i u 100% obavještenja o ugovoru objavljenih 2018. godine.

Sistem omogućava sigurnu elektronsku komunikaciju između naručioca i ekonomskih operatora. Korišćenjem ESPP-a eliminiše se rad na papiru i osigurava veća efikasnost i ekonomičnost u sprovođenju postupaka dodjele ugovora, generišu se uštede novca poreskih obveznika i smanjuju mogućnosti za korupciju u ovoj oblasti.

RSM je, kroz uspostavu sistema e-nabavke, pokazala svoju posvećenost transparentnosti, efikasnosti i modernizaciji. Sistem e-Nabavke u RSM služi kao primjer drugim zemljama kako se mogu prevazići tranzicijski izazovi i postići veća transparentnost i efikasnost u javnim nabavkama.

Shodno prethodno navedenom neke od osnovnih prednosti implementiranog informacionog sistema e-Nabavki u RSM mogu se sažeti u sljedećem:

Transparentnost	Svaka faza procesa javne nabavke postala je vidljiva svim zainteresovanim stranama.
Brzina i efikasnost	Skraćen je vremenski period od objavljivanja tendera do zaključenja ugovora.
Smanjenje korupcije	Digitalizacija je smanjila mogućnost za koruptivne radnje.
Jednostavnost za ponuđače	Ponuđači su mogli online da prate tendere, podnose ponude i prate rezultate.

7. Uloga i značaj nevladinih organizacija u praćenju sistema e-Nabavki i mogućih zloupotreba

Organizacije civilnog društva i šira javnost mogu a i trebaju sprovoditi eksterni nadzor nad dodjeljivanjem i sprovođenjem ugovora u postupcima javnih nabavki. OECD principi ističu važnost osnaživanja organizacija civilnog društva, medija i građana da nadgledaju javne nabavke. Ovo podrazumijeva transparentnost glavnih ugovora i izvještaja nadzornih institucija, te uključivanje civilnog društva i građana u praćenje složenih nabavki s visokim rizikom od korupcije i lošeg upravljanja.

U skladu s tim, Globalni principi otvorenog ugovaranja motivišu vlade da kreiraju okruženje, potencijalno kroz zakonodavstvo, koje podržava javnu transparentnost i nadzor u svim fazama javnog ugovaranja.

U tom kontekstu, civilno društvo može podržavati i nadgledati javne nabavke tokom cijelog procesa. Jedan od dobrih primjera je usvajanje "paktova integriteta" (Transparency International, 2006)²⁷.

Pakt integriteta je dogovor između vlade ili njenog sektora i ponuđača. Definiše obaveze obe strane i uključuje nadzorni mehanizam za jačanje odgovornosti u javnom ugovaranju, pri čemu se stručnjaci ili predstavnici civilnog društva angažuju da prate i nadgledaju proces kako bi osigurali transparentnost i donošenje odluka u javnom interesu (Transparency International, 2006).

Praćenje informacionog sistema e-Nabavki u BiH je ključno za očuvanje integriteta i transparentnosti u javnim nabavkama. Nevladine organizacije treba da imaju važnu ulogu u osiguravanju da se standardi održavaju i da se resursi koriste na odgovoran i efikasan način.

Trenutno, nevladine organizacije u BiH nemaju mogućnost da vrše temeljne provjere ili za direktan uticaj na unaprijeđenje sistema javnih nabavki. Većina aktera u procesu javnih nabavki ne pridaje veliki značaj ovim organizacijama niti se osećaju obavezni da im odgovaraju.

Dokumenta koja su obavezna da se postave na Portal JN ove organizacije mogu samostalno preuzeti, ali sam format podataka za postupake javnih nabavki je neprilagođen za obavljanje temeljnih analiza putem prilagođenih alata za elektronsku analizu podataka (uglavnom su to podaci u pdf dokumentima), i zahtijevaju dosta resursa od strane nevladine organizacije za njihovu mukotrpnu analizu.

Imajući u vidu da je jedna od najčešćih zloupotreba u e-Aukcijama, gdje se ponuđači doslovno na e-Aukciji „igraju“ s cijenom, bez otvorenih standarda podataka i određenih softverskih alata, nevladinim organizacijama u BiH veoma je teško kroz postojeću dokumentaciju sa portala naći obrasce koji upućuju na ove i slične zloupotrebe.

²⁷https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Overview_of_principles_for_monitoring_and_challenging_public_procurement_contracts.pdf

U prilog ovome govori i činjenica, da kada je riječ o praćenju sistema e-Nabavki, u zemljama EU nevladine organizacije često koriste dostupne podatke u prilagođenim elektronskim formatima o e-Nabavkama da bi analizirale trendove, identifikovale nepravilnosti i evaluirale efikasnost sistema, a kroz razne tehnološke alate, kao što su softveri za analizu podataka, nevladine organizacije brzo i efikasno prate sisteme e-nabavke i identifikuju potencijalne probleme.

Informacioni sistem e-Nabavke u BiH bi javnim obezbjeđivanjem svih podataka o postupcima javnih nabavki u prilagodljivom formatu za analizu (uz poštovanje privatnosti povjerljivih podataka), stvorio okruženje u kojem bi nevladine organizacije njihovom analizom djelovale kao zaštita od neefikasne i neučinkovite upotrebe javnih resursa, te bi učinile javne nabavke konkurentnijim i pravednijim.

8. Nadolazeće inovacije u sferi javnih nabavki

AJN, uz asistenciju USAID-ovog Projekta E-uprave, organizovala je 9. novembra 2023. godine konferenciju pod nazivom "Nabavke 2.0: Digitalne inovacije u javnim nabavkama".

Fokus događaja bio je na prezentaciji novih inovacija i unapređenja u javnim nabavkama, a učesnici su se upoznali s ključnim rješenjima i alatima koji će unaprijediti procese javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

AJN je izložila nekoliko važnih inovacija koje će znatno doprinijeti većoj transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u javnim nabavkama. To uključuje:

- ✦ **Modul za otvorene podatke u javnim nabavkama:** Integrisan u Portal JN, ovaj modul bi trebao da omogućava bolju transparentnost i nadzor nad nabavkama, dajući javnosti i zainteresovanim stranama pristup važnim informacijama u lako čitljivom formatu, povećavajući odgovornost i smanjujući rizike od zloupotreba.

Modul za otvorene podatke trebao bi biti u produkciji 01.01.2024. godine i potpuno je razvijen sredstvima iz budžeta AJN. To je novi modul i trebao bi biti i jedan od najnaprednijih u regionu Zapadnog Balkana.

Modul će dati mogućnost pretrage po svim dokumentima i ključnim riječima, te su implementirane veze i sinhronizacija između svih podataka dostupnih na portalu, podaci će biti dostupni u realnom vremenu, dakle ne radi se o ažuriranju podataka u vremenskim intervalima već o osvježavanju podataka u stvarnom vremenu;. Takođe, biće moguć uvoz podataka i putem algoritama, a za namjene API developera, te će ugovorni organ biti u situaciji dobijati podatke od njegovog interesa u stvarnom vremenu, a bez dodatnih pretraga i/ili sortiranja.

- ✦ **Modul za e-Reviziju:** Razvijen u saradnji sa revizorskim kancelarijama, ovaj modul omogućava revizorima detaljniji uvid u nabavke, olakšavajući analizu i donošenje zaključaka i preporuka.
- ✦ **Sistem za centralizovane javne nabavke:** Ovaj novi sistem, podržan od strane Vlade SAD-a kroz USAID-ov Projekt E-uprave, postavlja nove standarde u javnim nabavkama, poboljšavajući koordinaciju i efikasnost, smanjujući administrativne troškove i podstičući konkurenciju među ponuđačima.

Sistem za centralizovane javne nabavke sadržavaće i Bazu uspješno realizovanih ugovora, koja će na neki način sublimirati uspješan primjer Rumunije, jer će svaki realizovani ugovor sadržavati i napomene u vidu pozitivnih i/ili negativnih mišljenja tokom realizacije svakog konkretnog ugovora.

Ove inovacije i unaprijeđenja su posebno namijenjena javnom dijelu Portala JN, koji je planiran da dobije potpuno novi korisnički interfejs i unaprijeđene opcije pretrage. Podaci će biti dostupni za preuzimanje u Excel formatu, što će biti posebno korisno nevladinim organizacijama i medijskim kućama za razne analize i statistike. Također, unaprijeđene su pretrage koje ranije nisu bile dostupne, a baza ponuđača je ažurirana sa klasifikacijama preduzeća na mikro, mala i velika.

Predviđeno je da Portal JN, sa svojim novim funkcijama, bude pušten u rad u zadnjem kvartalu 2023. godine.

9. Preporuke

Iako trenutni informacioni sistem e-Nabavke u BiH ima velike prednosti u odnosu na prijašnji tradicionalni način vođenja postupaka javnih nabavki, njegovo kontinuirano unaprijeđenje postojećih i razvoj novih funkcionalnosti/modula je jedan od prioriteta, kako bi se transparentnost podigla za još jedan veći nivo, a što predstavlja jedan od osnovnih principa na kojima generalno počiva sistem javnih nabavki, te je u narednom periodu potrebno provesti sljedeće:

- Prvenstveno nastojanja moraju biti usmjerena ka što bržem prelasku na potpuni elektronski sistem nabavki i uspostavljanja potpune dvosmjerne komunikacija između ugovornih organa i ponuđača kroz sistem (implemetiranje elektronskog podnošenja ponuda, elektorska evaluacija i elektronsko odlučivanje) odnosno ka digitalizaciji postupka javnih nabavki u svim fazama.
- Informacioni sistem e-Nabavke trebao bi da služi za obavezno sprovođenje svih postupka javnih nabavki, bez izuzeća koja trenutno postoje (direktni sporazumi), a kako se ne bi ostavljale mogućnosti za zloupotrebe u praksi.
- U cilju smanjivanja zloupotreba postojećeg sistema obezbjediti podatke o pozitivnim i negativnim izvršenjima ugovora od strane ponuđača tzv. „Crne liste“. Osigurati potpunu povezanost između „Crne liste“ i sistema e-Nabavki kako bi se osiguralo da diskvalifikovani ponuđač iz postupka javnih nabavki budu automatski blokirani za dostavljanje elektronskih ponuda u sistemu e-Nabavke, preduslov za ovo je da i zaživi funkcionalnost elektronskog podnošenja ponuda.
- Imajući u vidu konstantan razvoj informacionih tehnologija i novih alata za analizu podataka nepohodno je implementirati i standard otvorenih podataka kako bi podaci o javnim nabavkama u svim svojim fazama biti dostupni u formatima otvorenog koda kao što su CSV, JSON ili XML, a kako bi se omogućila njihova jednostavna obrada i analiza, od strane organizacija civilnog društva i šire javnosti.
- Pored izmjena u tehničkom smislu potrebno je dodatno propisati i pojasniti određene zakonske odredbe u cilju smanjenja zloupotreba a koje se prvenstveno tiču diskvalifikacije ponuđača koji vrše zloupotrebe (npr. tačno kategorizovati period diskvalifikacije za ponuđače proporcionalno učinjenom prekršaju; utvrditi trajnu diskvalifikaciju za ponuđače koji su ponavljali prekršaje). Takođe, potrebno je definisati i tačne rokove za dostavu svih podataka koje se objavljuju na sistemu e-Nabavke a u cilju potpunog integriteta podataka u sistemu e-Nabavke (npr. rokovi za objavu obavještenja o poništenju postupka nabavke).
- Organizovati webinare i/ili video uputstva za korištenje nadolazećeg modula za otvorene podatke, a koji efikasni alati za obrazovanje i obuku imaju nekoliko ključnih prednosti: dostupnost i fleksibilnost, interaktivnost, prilagodljivost sadržaja, vizuelno učenje,

konzistentnost, širenje dosega, ušteda vremena i resursa, te ažuriranje sadržaja. Potrebno je i naglasiti da bi nadolazeći modul za otvorene podatke u javnim nabavkama mogao riješiti pitanje monitoringa i evaluacije, od strane NVO ali da bez obuka i uputstava o korištenju modula stvari se neće značajno pomjeriti sa nulte tačke.

- Civilna društva treba podržavati da nadgledaju javne nabavke tokom cijelog procesa, jedan od dobrih primjera integracije civilnog društva u monitoringu kako javnih nabavki tako i sistema-e-Nabavke jeste kroz usvajanje "paktova integriteta".
- Iako nadolazeće inovacije u javnim nabavkama, kako je AJN uz podršku USAID-ovog Projekta E-uprave predstavila na konferenciji 9. novembra 2023., ukazuju na značajne promjene u sferi javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, i ove preporuke trebale bi biti dio sveobuhvatne strategije unapređenja transparentnosti sistema e-Nabavki, a njihovom implementacijom stvara se okolina u kojoj je teže provoditi koruptivne radnje i osigurava se bolja upotreba javnih sredstava i korist društva u cijelini.