

**IZBOR KRITERIJA ZA DODJELU
UGOVORA KAO FAKTOR
EFIKASNOSTI JAVNIH NABAVKI U
BiH: IZMEĐU NORMATIVNOG
OKVIRA I PRAKSE**

Muamer Voloder dipl. Iur.
JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo
Podružnica Termoelektrana Tuzla
Stručni saradnik za pravne poslove i
zastupanje društva

(Stalni član komisije za javne nabavke)

muamer.voloder@gmail.com

Dostavljen: 06. 05. 2026.

Recenziran: 18. 05. 2026.

Prihvaćen: 25. 05. 2026.

UDK: 351.712:658.71(497.6.)

JEL klasifikacija: K2

Sažetak:

U sistemu javnih nabavki Bosne i Hercegovine kriterij ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) i dalje je u praksi potisnut u korist kriterija najniže cijene, iako zakonodavni okvir ne daje prednost nijednom od njih. Rad analizira razloge takve prakse, s posebnim fokusom na operativne i metodološke izazove u primjeni ENP kriterija, uključujući problem definisanja potkriterija i razgraničenja faze kvalifikacije i ocjene ponuda. Korištene su metode normativne analize, analize prakse i komparativna metoda. Rezultati ukazuju da nedostatak jasnih smjernica i ograničeni institucionalni kapaciteti predstavljaju ključne prepreke širem korištenju ovog kriterija. Zaključno, unapređenje sistema zahtijeva kombinaciju normativnih i institucionalnih mjera u cilju efikasnijeg i

racionalnijeg upravljanja javnim sredstvima.

Ključne riječi: javne nabavke, najniža cijena, ekonomski najpovoljnija ponuda - ENP,

**SELECTION OF CRITERIA FOR
CONTRACT AWARD AS A FACTOR OF
PUBLIC PROCUREMENT
EFFICIENCY IN BIH: BETWEEN
NORMATIVE FRAMEWORK AND
PRACTICE**

Abstract:

In the public procurement system of Bosnia and Herzegovina, the economically most advantageous tender (EMAT) criterion remains in practice largely overshadowed by the lowest price criterion, although the legislative framework does not give precedence to either of them. This paper analyses the reasons behind such practice, with a particular focus on the operational and methodological challenges in applying the EMAT criterion, including issues related to the definition of sub-criteria and the distinction between the qualification phase and the tender evaluation phase. The research employs normative analysis, practice-based analysis, and a comparative method. The results indicate that the lack of clear guidelines and limited institutional capacity represent key obstacles to the broader application of this criterion. In conclusion, improving the system requires a combination of normative and institutional measures aimed at more efficient and rational public resource management.

Keywords: public procurement, lowest price, economically most advantageous tender (EMAT)

Uvod

Način na koji se u postupcima javnih nabavki bira najpovoljnija ponuda ima neposredne posljedice ne samo na ishod pojedinačnih postupaka, već i na ukupnu efikasnost sistema javne potrošnje. U tom kontekstu, posebno se izdvaja pitanje izbora između kriterija najniže cijene i kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, kao dva osnovna modela na kojima se zasniva odluka o dodjeli ugovora. Iako važeći zakonodavni okvir u Bosni i Hercegovini formalno omogućava ravnopravnu primjenu oba kriterija, praksa ukazuje na izraženu dominaciju kriterija najniže cijene. Takav pristup najčešće se objašnjava potrebom za pojednostavljenjem postupka, većom predvidivošću odluka i smanjenjem rizika od žalbenih postupaka. Međutim, njegova primjena istovremeno dovodi do zanemarivanja elemenata koji su od ključnog značaja za kvalitetnu i održivu realizaciju ugovora, uključujući tehničke karakteristike, trajnost, operativne troškove i ukupnu vrijednost tokom životnog vijeka predmeta nabavke. Time se fokus postupka sužava na inicijalni trošak, dok se ukupna ekonomska opravdanost nabavke stavlja u drugi plan. Nasuprot tome, kriterij ekonomski najpovoljnije ponude omogućava šire i sadržajnije sagledavanje ponuda, ali njegova primjena u praksi često je otežana zbog metodoloških nejasnoća, nedostatka standardizovanih pristupa i ograničenih kapaciteta ugovornih organa.

Predmet ovog rada jeste analiza odnosa između normativnog okvira i njegove praktične primjene u dijelu koji se odnosi na kriterije za dodjelu ugovora u sistemu javnih nabavki Bosne i Hercegovine. Osnovno istraživačko pitanje na koje rad nastoji odgovoriti glasi: u kojoj mjeri postojeći pravni okvir omogućava efikasnu primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude i koji su ključni razlozi njegove ograničene primjene u praksi? U tom kontekstu, posebna pažnja posvećena je pitanju razgraničenja između kvalifikacionih uslova i kriterija za ocjenu ponuda, ulozi podjele nabavke na lotove, kao i značaju prakse nadležnih institucija.

Cilj rada je identificirati ključne slabosti postojećeg pristupa i ukazati na moguće pravce unapređenja sistema, kako bi se osigurala efikasnija i racionalnija upotreba javnih sredstava. U metodološkom smislu, rad se zasniva na primjeni normativne metode, analizi prakse nadležnih tijela, te komparativnoj analizi rješenja u drugim pravnim sistemima, prvenstveno u Republici Hrvatskoj. Rad je strukturiran u nekoliko cjelina. Najprije se razmatraju osnovne teorijske i normativne aspekte kriterija za dodjelu ugovora. Zatim se analiziraju razlozi dominantne primjene kriterija najniže cijene, te ispituje praktične izazove u primjeni kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. U nastavku se pažnja posvećuje ulozi podjele na lotove i uslovnim granicama primjene preferencijalnog tretmana domaćih ponuđača, kao i značaju prakse Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine. Na kraju, kroz komparativni osvrt i de lege ferenda prijedloge, ukazuje se na moguće pravce unapređenja postojećeg sistema.