

STRATEGIJA RAZVOJA JAVNIH NABAVKI
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA RAZDOBLJE OD 2016. – 2020. GODINE

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	4
I. UVOD.....	5
1.1 <i>Trenutno stanje</i>	5
1.2 <i>Sadašnja organizacijska struktura</i>	6
1.3 <i>Strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja</i>	7
1.4 <i>Prioriteti i kratkoročni rezultati</i>	9
II. PRAVNI OKVIR JAVNIH NABAVKI.....	9
2.1 <i>Zakon o javnim nabavkama</i>	9
2.2 <i>Provedbeni propisi (podzakonski akti)</i>	10
2.3 <i>Očekivane reforme</i>	10
III. MONITORING.....	11
3.1 <i>Pregled sadašnjeg stanja</i>	11
3.2 <i>Poboljšanje efikasnosti procesa monitoringa postupaka nabavki</i>	12
IV. KAPACITETI ZA OBUKU I EDUKACIJA.....	14
4.1 <i>Pregled sadašnjeg stanja</i>	14
4.2 <i>Obuka predavača</i>	15
4.3 <i>Obuka službenika za javne nabavke</i>	15
4.4 <i>Preporuke za daljnje aktivnosti</i>	16
V. PRAVNA ZAŠTITA	16
5.1 <i>Pregled sadašnjeg stanja</i>	16
5.2 <i>Koordinacija i saradnja između centralnog URŽ-a i filijala</i>	17
5.3 <i>Poboljšanje transparentnosti u postupku pravne zaštite</i>	17

5.4	<i>Jačanje sistema razmatranja žalbi i pravnih lijekova</i>	18
VI.	E-NABAVKE	19
6.1	<i>Kratak uvod u e-Nabavke</i>	19
6.2	<i>Karakteristike e-Nabavki i sadašnje stanje</i>	20
6.3	<i>Izazovi i rizici</i>	21
6.4	<i>Budući razvoj</i>	21
VII.	DODATNE OBLASTI ZA POBOLJŠANJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI	22
	DODATAK I. – AKCIONI PLAN ZA RAZDOBLJE OD 2016.-2017. GODINE	24
	DODATAK II. – GANTTOV DIJAGRAM ZA IMPLEMENTACIJU AKCIONOG PLANA ZA RAZDOBLJE OD 2016.-2017. GODINE	32

Skraćenice

OAJN	Odbor Agencije za javne nabavke
UO	Ugovorni organi
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
PS	Privredni subjekti
EU	Evropska unija
URI	Uredi za reviziju institucija BiH, FBiH, RS-a i BD-a
GIZ	Njemačko društvo za međunarodnu saradnju
NVO	Nevladina organizacija
OECD-SIGMA	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
AJN	Agencija za javne nabavke
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
SB	Svjetska banka

I. UVOD

1.1 *Trenutno stanje*

Vijeće ministara (u daljnjem tekstu: VM) Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) i vlade entiteta usvojili su Program reformi (reformsku agendu) za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje od 2015. – 2018. godine¹. Reformska agenda predstavlja snažnu opredijeljenost svih institucija u BiH da unaprijede ekonomski kontekst za daljnji razvoj, te podcrtava svoju ulogu u društveno-ekonomskom razvoju zemlje. Ta opredijeljenost je usmjerena i na davanje doprinosa budućem pridruživanju zemlje Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU). Javne nabavke su jedna od najvažnijih oblasti u budućim aktivnostima koje bi se trebale implementirati u skladu s Reformskom agendom u BiH u cilju unaprjeđenja potrošnje javnog novca, kao i stvaranja pozitivne klime za strane i domaće investitore.

Regulatorni okvir koji se odnosi na provođenje postupaka javnih nabavki u BiH prvi put je definisan 2004. godine², te je njime uspostavljen jedinstven sistem javnih nabavki jer su se odredbe tog Zakona primjenjivale na teritoriji cijele zemlje. Iako je pretrpio manje izmjene, Zakon o javnim nabavkama BiH iz 2004. godine (u daljnjem tekstu: ZJN) ostao je na snazi punih deset godina do usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama u aprilu 2014. godine³, koji je stupio na snagu šest mjeseci kasnije. Budući da je BiH u procesu pridruživanja EU, ima obavezu donošenja određenog broja propisa (pravne tekovine EU, *acquis communautaire*). Stoga usvajanje novog ZJN-a predstavlja napredak u usklađivanju zakonodavstva BiH sa standardima EU.

Naime, trenutna situacija u oblasti javnih nabavki u primjeni novog Zakona o javnim nabavkama ukazuje da još uvijek postoji visok procenat dodjele ugovora na netransparentan način (21,38% ugovora dodjeljeno je putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja), da se za nabavke male vrijednosti ne objavljuju obavještenje o dodjeli ugovora, zatim ukazuje na neefikasnost sistema pravne zaštite u pogledu rokova za rješavanje po žalbama, nedovoljan stepen educiranosti kadrova ugovornih organa i ponuđača, te u konačnici ukazuje na slabosti koje su rezultat nedovoljnog stepena razvoja tržišta u BiH, kao što su mali stepen konkurentnosti u postupcima (mali broj ponuda u postupcima, npr. 2,5 ponuda u prosjeku, za nabavke roba i usluga, 2,97 ponuda u prosjeku, za nabavku radova).

Ova strategija se ne odnosi na dodjelu ugovora u oblasti koncesija i javno-privatnog partnerstva. Zakon o javnim nabavkama u članu 10. st. (2) i (3) ove oblasti isključuje iz zakonodavnog okvira o javnim nabavkama, iz razloga što su nadležnosti i zakonodavne aktivnosti podijeljene na više nivoa vlasti, u skladu sa ustavnim ustrojstvom Bosne i Hercegovine, te će se za oblasti koncesija i javno-privatnog partnerstva raditi posebna strategija u cilju harmonizacije sa Direktivom 2014/23/EZ, odnosno u cilju ispunjavanja obaveza iz člana 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane.

Formulacija strategije javnih nabavki smatra se korakom naprijed u uspostavi djelotvornog sistema javnih nabavki. Ova strategija je preporučena Izvještajem EU o napretku BiH za 2015. godinu⁴. U pripremi ove strategije bili su uključeni: Agencija za javne nabavke, Ured za razmatranje žalbi, uredi za reviziju institucija, ministarstva finansija, GIZ, Evropska Komisija i Komisija za budžet i finansije Parlamentarne skupštine BiH.

¹ http://vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20036&langTag=bs-BA

² Zakon o javnim nabavkama BiH (Službene novine Federacije BiH, br. 49/04).

³ Zakon o javnim nabavkama BiH (SG BiH, br. 39/14).

⁴ Izvještaj EU o napretku – Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu

1.2 Sadašnja organizaciona struktura

ZJN-om iz 2004. godine uspostavljene su dvije glavne institucije: Agencija za javne nabavke (u daljnjem tekstu: AJN) i Ured za razmatranje žalbi (u daljnjem tekstu: URŽ). AJN je samostalna upravna organizacija sa svojim sjedištem u Sarajevu u čiji sastav ulaze četiri odjeljenja: (i) Sektor za pravne poslove i poslove obuke i analize; (ii) Sektor za IT, opšte i finansijske poslove; (iii) Filijala Mostar; i (iv) Filijala Banja Luka.

AJN je mala organizacija u kojoj na poslovima sistema javnih nabavki radi 14 zaposlenih, koji su podrška za 2150 ugovornih organa, i ponuđačima koji učestvuju u postupcima javnih nabavki. Važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Agencije za javne nabavke nisu predviđeni poslovi koji su novim Zakonom o javnim nabavkama dati u nadležnost AJN.

Uzimajući u obzir vanjske zahtjeve i ograničenja, kao i postojeće kapacitete AJN-a (u pogledu radnih mjesta, vještina i kvalifikacija osoblja), potrebno je ponovo ocijeniti postojeću sistematizaciju vodeći pritom računa o sadašnjim zaposlenicima u AJN-u, ali i da bi se pronašli načini za bolje korištenje postojećih vještina i profila osoblja AJN-a. S obzirom na gore navedeno, AJN je izradila i dostavila na usvajanje VM-u BiH nacrt novog podzakonskog akta o internoj sistematizaciji svog osoblja. Popuna radnih mjesta u AJN zahtjeva stručan i obrazovan kadar, kao i daljnje stručno usavršavanje zaposlenih.

Odbor AJN-a je nadležan da razmatra pitanja u vezi s funkcionisanjem i unaprjeđenjem sistema javnih nabavki, te daje prethodnu saglasnost na akte kojim se uređuje sistem javnih nabavki, koje donosi VM BiH ili direktor AJN-a.

U okviru svojih izvornih zakonskih nadležnosti, AJN ima obavezu pripreme nacrta zakona, nacrta izmjena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, u svrhu osiguranja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti; unaprjeđenja informisanosti ugovornih organa i privrednih subjekata o propisima o javnim nabavkama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama; osiguravanja objavljivanja priručnika i uputstava, kao i izrade i ažuriranja standardnih obrazaca i modela u skladu s odredbama zakona; te pružanja tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja ugovornim organima i privrednim subjektima u vezi s pravilnom primjenom zakona i podzakonskih akata.⁵

U cilju podržavanja prevencije i edukacije, AJN također objavljuje odgovore na najčešća pitanja. Zakon o javnim nabavkama predviđa da se odluke URŽ-a i presude Suda BiH objavljuju na Portalu javnih nabavki (www.ejn.gov.ba).

URŽ je državna institucija koja prema članu 93. ZJN-a ima sedamnaest (17) članova, i to:

- 7 članova u Središnjem uredu URŽ-a u Sarajevu (4 iz FBiH, 2 iz RS i 1 predstavnik manjina);
- 5 članova u filijali URŽ-a u Banja Luci, i
- 5 članova u filijali URŽ-a u Mostaru.

Središnji ured u Sarajevu je nadležan da donosi odluke po žalbama za vrijednosti nabavke u iznosu većem od 800.000,00 KM, kao i za sve nabavke institucija BiH i institucija Brčko Distrikta BiH. Filijale su nadležne za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke do 800.000,00 KM, a nadležnost se određuje u ovisnosti od sjedišta ugovornog organa.

URŽ ima veoma važnu ulogu kada je u pitanju preispitivanje sistema javnih nabavki, kao i primjena ZJN-a i postizanje pravne sigurnosti. Ideja o podjeli nadležnosti u stvari predstavlja

⁵ Publikacije, priručnici, uputstva AJN-a, kao i standardni obrasci i modeli, dostupni su besplatno na internetskoj stranici AJN-a (www.javnenabavke.ba).

najjednostavniji način rada jer se predmeti ne preklapaju; međutim, ovaj sistem ima mnogo nedostataka, a o mogućim rješenjima ovih problema će detaljnije biti riječi kasnije.

1.3 Strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja

Opći ciljevi razvoja sistema javnih nabavki su:

- Dalji razvoj i usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU (uključujući nove direktive EU) i dobrim praksama EU;
- Unaprjeđenje transparentnosti i promovisanje mjera za borbu protiv korupcije-Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2015-2019⁶;
- Uspostavljanje djelotvornog mehanizma koordinacije i kreiranja politika u okviru sistema javnih nabavki i drugih politika koje mogu imati uticaj na sistem javnih nabavki;
- Jačanje institucionalnih kapaciteta ključnih aktera u okviru sistema javnih nabavki;
- Jačanje konkurencije među privrednim subjektima;
- Poboljšanje operativnih kapaciteta i funkcionalnosti sistema javnih nabavki;
- Stavljanje jačeg fokusa na postizanje "**protuvrijednosti za novac**" na osnovu pravične i otvorene konkurencije, u okviru razvoja sistema e-nabavke.

Kada je u pitanju primjena sistema javnih nabavki, postoje određeni ciljevi i problemi koji se javljaju uglavnom zbog nestabilne političke situacije u BiH, kao i nedostatka resursa i koordinacije za omogućavanje tranzicije. Da bi se osigurala transparentnost, protuvrijednost za novac i efikasnost sistema javnih nabavki, očekuje se ispunjavanje dole navedenih strateških ciljeva. Strateški ciljevi za period 2016-2017 su predstavljeni u akcionom planu koji je aneks ove strategije. Za period na koji se odnosi ova strategija, akcioni planovi će se donositi na godišnjem nivou. Direktor AJN, uz prethodnu saglasnost Odbora će donijeti akcioni plan za svaku godinu, u dijelu nadležnosti u skladu sa ZJN. Predsjedavajući URŽ-a će donijeti akcioni plan za svaku godinu u dijelu pravne zaštite.

Monitoring i preporuke u dijelu provođenja aktivnosti definisanih ovom strategijom će raditi AJN i URŽ, u koordinaciji sa institucijama koje su obuhvaćene aktivnostima predviđenim ovom strategijom.

U okviru ove strategije, kroz akcione planove predstavljati će se aktivnosti koje će se preduzimati u cilju sprečavanja korupcije, u skladu sa aktivnostima definisanim Strategijom za borbu protiv korupcije u BiH 2015.-2019. U realizaciju tih aktivnosti uključiti će se i nevladin sektor. Prevencija korupcije će biti jedna od komponenti u procesu obuke. Na obukama za službenike za javne nabavke, kao i za trenere, biće davane preporuke za borbu protiv korupcije.

Akcioni plan za svaku godinu će sadržavati realizovane aktivnosti, kao i aktivnosti koje nisu realizovane, sa razlozima i obrazloženjem od strane nadležnih organa.

Poboljšanje regulatornog okvira: Od provedrnja ove strategije očekuje se moderan, razuman i djelotvoran sistem javnih nabavki u BiH koji je usklađen s pravnim i institucionalnim okvirom predviđenim pravnim tekovinama (acquis) EU i standardima i dobrim praksama EU, kao i osiguravanje slobodne konkurencije među privrednim subjektima. Usklađivanje bi se trebalo izvršiti postepeno, vodeći računa o stepenu razvoja tržišta u BiH, ekonomskim i drugim pokazateljima koji su od uticaja na sistem javnih nabavki, kao i o kapacitetima učesnika u postupcima javnih nabavki. Krajnji cilj za ZJN je da bude dodatno usklađen s direktivama EU iz 2014. godine i da se otklone tehničke greške u sadašnjem tekstu (do kraja 2017. godine).

⁶ <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/?id=412>

Ljudski resursi su jedan od glavnih problema sistema javnih nabavki u BiH. Ovaj problem se ogleda u nedostatku osoblja, što izuzetno otežava rad za institucije (AJN i URŽ); uprkos njihovim najvećim naporima, veoma je veliko radno opterećenje. Sve dok ovo predstavlja jedan od osnovnih problema u primjeni sistema nabavki, jednostavno rješenje bi bilo da se predvidi više radnih mjesta i daju dodatna finansijska sredstva institucijama.

Sistem monitoringa u BiH je pokazao svoju učinkovitost. Međutim, još postoje određene oblasti za poboljšanja kao što su nadogradnja Portala nabavki kako bi bio u skladu s direktivama EU 2014/24 i 2014/25 i smanjenje radnog opterećenja osoblja AJN-a za monitoring.

Edukacija i obuka su jedan od glavnih problema kojim se treba posvetiti posebna pažnja u periodu važenja ove strategije. Trenutno u BiH ne postoji sistemski pristup obučavanju kadrova ili osoblja koje je uključeno u poslove javnih nabavki, u ugovornim organima i ponuđačima. Naime, prethodna legislativa nije definisala sistem obuka za službenike za javne nabavke, već je isključivi fokus bio na edukaciji trenera iz oblasti javnih nabavki. ZJN iz 2014. godine predviđa uspostavu sistema edukacije i obuka kadrova u ugovornim organima i ponuđačima, sa posebnim fokusom na složenije zadatke u okviru nacionalnog zakonodavstva, praksama EU ili presudama Evropskog suda pravde (ESP).

Pravna zaštita: BiH se je suočila s velikim brojem žalbi od uspostave sistema javnih nabavki, što je rezultiralo donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZJN u junu 2013. godine. Njime su uspostavljene filijale u Banjaluci i Mostaru koje nemaju status pravnog lica i koje djeluju kao dio URŽ-a u Sarajevu. Ovim izmjenama je uvedena obavezna uplata naknade za pokretanje žalbenog postupka, u tačno utvrđenim iznosima, koji su ovisni od procjenjene vrijednosti javne nabavke, u cilju sprečavanja neosnovanog pokretanja žalbenog postupka. Uvođenje naknada je samo u početku primjene ovih odredbi utjecalo na smanjenje broja žalbenih postupaka, da bi sa usvajanjem Zakona iz 2014 godine, broj žalbi ponovo pokazao porast žalbenih postupaka. Broj žalbi je i dalje izuzetno veliki i u rješavanju žalbi su probijani rokovi predviđeni ZJN-om. Snažno se naglašava bolja koordinacija između Sarajeva i filijala.

E-Nabavke: E-Nabavke – i naročito e-Tendering –, imaju potencijal da značajno poboljšaju efikasnost postupaka nabavki, cjelokupnog sistema upravljanja nabavkama i aktivnosti na tržištu javnih nabavki. Sa širom upotrebom e-Nabavki mogu se postići značajne koristi i za UO-e i za privredne subjekte, naročito u pogledu ušteta u vremenu i troškovima.

Koordinacija je još jedan problem kojim se treba pozabaviti budući da je potencijalni rizik za sistem javnih nabavki u BiH. Postoji veliki jaz u koordinaciji i komunikaciji na svim nivoima državnih institucija BiH. AJN i URŽ se suočavaju s mnogim problemima u komunikaciji s različitim sektorima. Ovo se uglavnom ogleda u gore pomenutim problemima zbog nedostatka kvalificiranog osoblja i nedostatka razumijevanja ZJN-a i sistema javnih nabavki. Značajan dio ovog problema je politički sistem i njegova složenost, što ponekad čini koordinaciju nemogućom.

Budžetski resursi koji se planiraju za primjenu sistema javnih nabavki u BiH su izuzetno mali kada se uporede s listom problema koji su se isprijekali na putu potpunog usklađivanja ZJN-a s direktivama EU, kao i potencijalnim rizicima koji se mogu javiti u praksi. Država treba da shvati da je sistem javnih nabavki od veoma velike važnosti za ekonomiju i da bi ubrzao potencijalno pridruživanje BiH EU. Značaj ove oblasti u BiH se ogleda u činjenici da se na javne nabavke u 2015. godini potrošilo 1.468.282.290,48 KM, što predstavlja 5,02 % BDP za 2015. godinu. Takođe, u poređenju sa prethodnim godinama, uočljiv je pad učešća javnih nabavki u BDP, što je rezultat ekonomske krize, nedostatka sredstava. Efikasan sistem javnih nabavki može doprinjeti značajnim uštedama javnog novca koji bi se mogao utrošiti na kapitalna ulaganja u BiH. Jedno od rješenja unaprjeđenja ukupnog sistema je i izdvajanje više sredstava za budžete AJN i URŽ-a, u

cilju povećanja efikasnosti institucija nosilaca sistema, a samim tim i cjelokupnog sistema javnih nabavki u BiH.

1.4 Prioriteti i kratkoročni rezultati

Od provedbe ove strategije očekuju se sljedeći kratkoročni rezultati:

- Usklađivanje ZJN-a s direktivama EU, uključujući otklanjanje “tehničkih grešaka.” U procesu usklađivanja bi trebalo voditi računa o stanju domaćeg tržišta, stanju procesa privatizacije i drugim faktorima koji mogu biti od uticaja na sistem javnih nabavki;
- Usvajanje od strane VM-a novog pravilnika o monitoringu što će pogurati naprijed nadogradnju sadašnjeg sistema nadzora;
- Obuka službenika za javne nabavke u ugovornim organima;
- Izgradnja efikasnog i djelotvornog sistema pravne zaštite u javnim nabavkama u BiH; i
- Razvoj modula za podnošenje i ocjenu ponuda i dodjelu ugovora u sistemu e-Nabavki (e-Tendering i e-Dodjele).

Kratkoročni rezultati su detaljno prikazani u dodatku 1. - Akcioni plan za razdoblje od 2016.-2017. godine.

Izrazi u ovoj strategiji, koji su radi preglednosti dati u jednom gramatičkom rodu, bez diskriminacije se odnose i na muškarce i na žene.

II. PRAVNI OKVIR JAVNIH NABAVKI

2.1 Zakon o javnim nabavkama

Sadašnji ZJN objavljen je u maju 2014. godine, a njegova primjena počela je u novembru 2014. godine. Ovaj pravni okvir pripremljen je u skladu s direktivama EU, kao i drugim pravnim aktima u BiH. Prilikom izrade nacrtu novog ZJN moralo se voditi računa o cijelom mnoštvu drugih pravnih akata koji su u tijesnoj vezi sa sistemom javnih nabavki. Legislativa na koju je također uticao ZJN uključuje akte koji se odnose na: budžetski sistem, pravni položaj javnih institucija, komunalni i energetski sektor, sektor vodosnabdijevanja, prometni sektor, sektor odbrane i sigurnosni sektor, upravni postupak, ugovorno (obligaciono) pravo i krivično pravo.

Osnovni cilj novog ZJN-a bio je poboljšati neke od ključnih oblasti sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini kao i pozabaviti se nekim od problema starog ZJN-a. Te ključne oblasti bile su:

- Povećanje transparentnosti u javnim nabavkama;
- Planiranje ugovora javnih nabavki;
- Racionalizacija uslova za učesće u postupcima javnih nabavki;
- Smanjenje mogućnosti za odbijanje ponuda zbog tehničkih i/ili formalnih grešaka;
- Pojednostavljene procedure za zaključivanje ugovora;
- Unaprjeđenje sistema e-Nabavki; i
- Unaprjeđenje sistema javnih nabavki uopće.

Kada su u pitanju novi ZJN i nove direktive EU o javnim nabavkama, direktive se samo djelimično primjenjuju. Još uvijek postoji prostor za daljnje unaprjeđenje sistema javnih nabavki u BiH.

Direktive EU koje su uvedene novim Zakonom su:

- Direktiva 2004/18/EZ, (usluge, robe i bazični sektor) opće nabavke;
- Direktiva 2004/17/EZ, (postupci nabavke ugovornih organa u oblasti voda, energije, prometa i poštanskih usluga) sektorska direktiva;

- Direktiva 2007/66/EZ, pravni lijekovi u javnim nabavkama i poboljšana efikasnost zaštite prava u postupcima javnih nabavki;
- Direktiva 2009/81/EZ, nabavke u sektoru odbrane i sigurnosnom sektoru.

Zaključno s februarom 2014. godine usvojene su nove direktive EU, a zemlje EU bi ih trebale uvesti postepeno i potpuno u naredne dvije godine:

- Direktiva 2014/24/EZ o javnim nabavkama;
- Direktiva 2014/25/EZ o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i prometnom sektoru i sektoru poštanskih usluga.

2.2 Provedbeni propisi (podzakonski akti)

Postoji i mnoštvo pravilnika i uputstava koji su neposredno povezani sa ZJN-om, a koji osiguravaju detaljniju primjenu sistema javnih nabavki u BiH. Konkretnije, AJN je, u saradnji s projektom koji je financiran sredstvima iz IPA fondova EU, završila većinu ovih pravnih akata za manje od 8 mjeseci i oni su već u primjeni u sistemu javnih nabavki.

Podzakonski akti su prijeko potrebni za primjenu ZJN-a budući da definiraju ključna pitanja kao što su transparentnost i nediskriminacija, kao i praktična pitanja sistema javnih nabavki BiH:

- Pravilnik o uspostavljanju i radu Komisije za nabavke (SG BiH, br. 103/14);
- Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda (SG BiH, br. 90/14 i 20/15);
- Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "e-Nabavke" (SG BiH, br. 90/14 i 53/15);
- Pravilnik o postupku direktnog sporazuma (SG BiH, br. 90/14);
- Pravilnik o formi garancije za ozbiljnost ponude i izvršenja ugovora (SG BiH, br. 90/14);
- Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora (SG BiH, br. 56/15);
- Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabavki (SG BiH, br. 54/15);
- Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg (SG BiH, br. 103/14);
- Zapisnik o otvaranju ponuda i uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda (SG BiH, br. 90/14);
- Uputstvo o vođenju i uspostavljanju sistema kvalifikacije (SG BiH, br. 96/14);
- Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati Zakon o javnim nabavkama (SG BiH, br. 21/15);
- Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača (SG BiH, br. 62/15);
- Pravilnik o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu (SG BiH, br. 55/15);
- Pravilnik o postupku dodjele ugovora u oblasti odbrane i sigurnosti (SG BiH, br. 60/15)
- Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije (SG BiH, br. 66/16);
- Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II Dio B Zakona o javnim nabavkama (SG BiH, br. 66/16);
- Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki (SG BiH, br. 72/16);
- Pravilnik o postupanju AJN-a BiH u slučaju postojanja anonimne prijave za korupciju i prijave od lica koja nisu zaposlenici Agencije (www.javnenabavke.ba).

2.3 Očekivane reforme

Razuman okvir nabavki je osnova za efikasan sistem javnih nabavki. Stoga se očekuju sljedeća poboljšanja:

- AJN bi trebala izvršiti analizu sadašnje primjene ZJN-a i odabrati članove koje je potrebno izmijeniti u pogledu tehničkih nedostataka i dalje primjene u skladu s legislativom EU.

Usklađivanje bi se trebalo izvršiti postepeno vodeći računa o sadašnjim kapacitetima ugovornih organa i privrednih subjekata u zemlji. Posebnu pažnju prilikom izmjena i dopuna ZJN treba posvetiti položaju malih i srednjih preduzeća, kao i definisanju elemenata koji će podrazumijevati veće učešće malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki u BiH. Krajnji cilj je da ZJN bude postepeno usklađivan s direktivama EU iz 2014. godine, gdje će prve izmjene ZJN biti pripremljene, odnosno upućene u proceduru usvajanja do kraja 2017. godine. Prvi korak u ovom procesu je imenovanje radne grupe od strane VM-a BiH. U radnoj grupi vodeću ulogu imala bi AJN u saradnji sa URŽ-om, a uz konsultacije sa predavačima, predstavnicima ugovornih organa/privrednih subjekata, građanskim društvom. Puna harmonizacija sa direktivama iz 2014. će se okončati do kraja 2020. godine, u skladu sa članom 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane.

- AJN treba izvršiti analizu ZJN-a i poduzeti odgovarajuće radnje radi ispunjenja ciljeva Strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje od 2015.-2019. godine za cijelo vrijeme trajanja provedbe ove strategije.
- U zavisnosti od izmjena i dopuna ZJN-a koje budu donesene, trebale bi se donijeti i izmjene i dopune podzakonskih akata koji proizilaze iz usvojenih izmjena i dopuna ZJN-a do decembra 2017. godine.
- AJN treba osigurati završetak standardne tenderske dokumentacije do kraja 2017. godine.
- Jedan od krajnjih ciljeva strategije je podizanje nivoa efikasnosti sistema javnih nabavki uz korištenje alata kao što su objedinjavanje nabavki putem centralnih nabavnih organa ili zajedničke javne nabavke, e-aukcija, okvirni sporazum sa više ponuđača, primjena mini tendera i sl. (npr. kroz pilot projekat u saradnji sa SB - osnivanja CNO na nivou kantona, kao i u određenim oblastima u cilju efikasnijeg korištenja javnih sredstava - npr. oblast lijekova, za potrebe osnovnih skola i sl).
- U sklopu reformskih napora raditi na izmijenama i dopunama podzakonskih akata, izradi smjernica i priručnika radi unapređenja sistema javnih nabavki. Prilikom izrade izmjena i dopuna podzakonskih akata posebnu pažnju treba posvetiti uklanjanju birokratskih barijera, u skladu sa važećim birokratskim okvirom.

III. MONITORING

3.1 Pregled sadašnjeg stanja

Usvajanjem i primjenom ZJN-a iz 2004. godine, AJN-u je data, između ostalog, nadležnost da uspostavi sistem za monitoring ugovornih organa u primjeni Zakona. ZJN je bio osnova za donošenje Pravilnika o monitoringu postupaka javnih nabavki u 2008. godini koji detaljnije uređuje sistem nadzora zakonitosti pojedinačnih postupaka nabavki koje provode ugovorni organi.

Ova nadležnost AJN-a je dosljedno vršena u smislu monitoringa postupaka nabavki u cilju edukacije zainteresiranih strana i otklanjanja nepravilnosti u pojedinačnim postupcima nabavki. U vrijeme izrade ove Strategije AJN je primjenjivala Pravilnik iz 2008. godine za nadzor nad pridržavanjem ZJN-a, dok je u istovremeno novi podzakonski akt o monitoringu bio u fazi javnih konsultacija, te je isti naknadno i usvojen⁷.

Primjenom Pravilnika o monitoringu postupaka javnih nabavki ostvaren je značajan napredak u smislu izgradnje sistema javnih nabavki. Jedan od ciljeva monitoringa je osiguranje ekonomične, opravdane i racionalne potrošnje javnih sredstava i osiguranje najbolje moguće primjene principa protuvrijednosti za novac.

⁷ Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabavki (SG. BiH, br. 72/16)

Kroz različite vrste izvora monitoringa u prethodnom periodu, značajan broj ugovornih organa je upozoren o ozbiljnim kršenjima ZJN-a (*ex-ante*), gdje je "postupak bio spašen" u većini slučajeva, tj. izbjegnuta je primjena pravnih lijekova, kao i eventualna prolongiranja postupaka i konačno poništavanje cijelog postupka javnih nabavki. Nadalje, monitoring podrazumijeva i nadzor nad završenim postupcima (*ex post*) u kojem se ukazuje na nepravilnosti ugovornim organima. Kroz *ex-ante* i *ex post* aktivnosti, monitoring postupaka nabavki ima dvostruku narav – preventivnu i obrazovnu. Posebni aspekti monitoringa su kriteriji monitoringa, tj. monitoring javnih nabavki koji je usmjeren na težinu odnosno ozbiljnost nepravilnosti, nabavke velike vrijednosti i fazu u kojoj je nepravilnost aktivnosti nabavke otkrivena. U zavisnosti od ovog posljednjeg, AJN će razmotriti neposrednu intervenciju radi "spašavanja" cijelog postupka bez gubljenja dodatnog vremena ili ponavljanja cijelog postupka nabavki.

Suština monitoringa se zasniva na utvrđivanju nepravilnosti u određenom postupku javnih nabavki, nakon čega se AJN obraća određenom ugovornom organu sa zahtjevom da otkloni nepravilnosti sa preporukom u kojoj se navodi obrazloženje nepravilnosti na osnovu odredaba ZJN-a i podzakonskih akata. Ugovorni organi otklanjaju nepravilnosti na osnovu preporuka AJN-a i o tome obavještavaju AJN ili ih, u slučaju postojanja opravdanog razloga (npr. žalba), ne otklanjaju već o toj činjenici obavještavaju Agenciju. U većini slučajeva (90%), ugovorni organi se pridržavaju preporuka AJN-a i postupaju u skladu s nalazima monitoringa. AJN evidentira sve ove slučajeve u Godišnjem izvještaju o monitoringu postupaka nabavki i dostavlja svu dokumentaciju nadležnim revizorskim institucijama.

AJN koristi sljedeće izvore za vršenje monitoringa postupaka nabavki:

- Obavještenja o javnim nabavkama koja se objavljuju na Portalu javnih nabavki;
- Izvještaje o provedenim postupcima nabavki koje ugovorni organi podnose AJN-u;
- Odluke URŽ-a;
- Izvještaje URŽ-a;
- Dopise upućene AJN-u od strane ugovornih organa i privrednih subjekata;
- Dopise od drugih nadležnih institucija (inspekcija, policija, sudovi, tužilaštva, itd.);
- Izvještaje nevladinih organizacija; i
- Medijske izvještaje.

Trenutno, da bi otkrilo nepravilnosti u gore navedenim izvorima, osoblje AJN-a vrši njihov pregled tako što ih čita manuelno jedan po jedan. Međutim, postoji problem manjka osoblja u AJN-u koji utiče na kvalitet monitoringa s obzirom na veliki broj dokumenata i njihov obim u svakom pojedinačnom izvoru. Uprkos činjenici da je aktivnost monitoringa isključivo manuelna za sve ove izvore i uprkos nedostatku kapaciteta, monitoring je pokazao izvanredne rezultate u ovom prethodnom periodu.

3.2 Poboljšanje efikasnosti procesa monitoringa postupaka nabavki

Proces monitoringa postupaka nabavki u BiH uređen „novim“ Pravilnikom iz 2016. godine. Kada je novi ZJN stupio na snagu 27. novembra 2014. godine, funkcija monitoringa postupaka nabavki morala se je uskladiti s novim Zakonom i odgovarajućim podzakonskim aktima, kao i s organizacijskim uređenjem AJN-a i njenim daljnjim razvojem.

Razvojni cilj sistema javnih nabavki u BiH bi trebao biti usmjeren i na poboljšanje efikasnosti monitoringa nabavki. Stoga bi se informacijske i telekomunikacijske tehnologije u postupcima javnih nabavki trebale koristiti i u procesu monitoringa. Sadašnje funkcionalnosti Portala javnih

nabavki⁸ bi se trebale iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri. Iako je Portal dizajniran da svede mogućnosti greške na minimum, margina greške još uvijek postoji. Zbog te činjenice bi sljedeće ažuriranje Portala – pored nadogradnje njegovih sadašnjih funkcionalnosti i uvođenja novih – za cilj trebalo imati i uvođenje funkcionalnosti u dijelu Portala koji je dostupan AJN-u koja će omogućiti efikasniji proces monitoringa (dugoročni strateški cilj). Imajući u vidu veliki broj obavještenja koja se objavljuju na Portalu, ova funkcionalnost bi, između ostalog, omogućila jednostavno pretraživanje “kritičnih tačaka” ili crvenih zastavica u obavještenjima tako da bi Portal generirao ciljana i određena obavještenja za monitoring. Time bi se izbjegao pregled svih obavještenja ili obavještenja s manjim rizicima i gubitak vremena koje se može efikasnije iskoristiti kako za proces monitoringa, tako i za druge nadležnosti i aktivnosti. Crvene zastavice (dugoročni strateški cilj) su povezane s kriterijima monitoringa i usmjerene su na postupke nabavki gdje se može smatrati da nepravilnosti imaju veći uticaj (procijenjena vrijednost ugovora, kvalifikacijski kriteriji, kriteriji za dodjelu ugovora, razlozi za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja, itd.).

Buduće objavljivanje planova nabavki i provedbe ugovora na Portalu javnih nabavki (vidi str. 19, e-Nabavke, za dodatne detalje) bi se trebalo dodati izvorima za monitoring. Institucije za javne nabavke bi trebale nastaviti s objavljivanjem odluka URŽ-a (koje u posljednje vrijeme nisu objavljivane)⁹.

Organizacijsko uređenje AJN-a (srednjoročni strateški cilj) bi se trebalo usmjeriti na precizno definiranje njenih nadležnosti da priprema, obrađuje i evidentira podatke koji se odnose na proces monitoringa, definiranje procedura za potpuno, tačno, redovno i ažurno evidentiranje podataka, definiranje pravila koja se odnose na dokumentiranje procesa monitoringa, te, konačno, izvještavanje.

Nadalje, interni elektronski protokol (Sistem za upravljanje dokumentima) koji AJN koristi bi se trebao ažurirati na dva načina. Prvo, trebao bi uspostaviti sistematične evidencije podataka koji se odnose na provedene postupke monitoringa radi omogućavanja pristupa odgovarajućim podacima dovodeći do njihove bolje analize, pretraživanja i pregleda. Statistički podaci bi sadržavali, na primjer, koliko je grešaka otkriveno u pogledu određenih članova Zakona, koliko je pritužbi pokrenuto zbog propuštanja ugovornog organa da se povinuje obavijesti o grešci, koji članovi ZJN-a su najčešće predmet monitoringa, u koliko slučajeva je postupak direktnog sporazuma bez objavljivanja obavještenja bio zloupotrijebljen, itd. U tom pogledu bi protokol trebao imati funkcionalnost generiranja određenih izvještaja koji se odnose na monitoring, imajući u vidu da je AJN obavezna dostavljati godišnje izvještaje o monitoringu nabavki VM-u BiH. Drugo, protokol bi trebao uključivati automatizaciju postupka u pogledu obavijesti o greškama koje se šalju ugovornim organima. Po isteku roka od 7 dana za UO da odgovori AJN-u na obavijest o grešci, predmet se automatski dodjeljuje članu osoblja AJN-a da arhivira obavijest ako joj se je UO povinovao ili pokrene pritužbu ako se UO nije pridržavao savjeta AJN-a. Treba nastaviti s dostavljanjem gore navedenog godišnjeg izvještaja o monitoringu postupaka nabavki s najčešćim greškama i preporukama za njihovo otklanjanje. Program obuke bi trebao sadržavati obavezni modul “Monitoring postupaka nabavki” koji će obuhvatati gore navedene najčešće greške ugovornih organa. Informacije i brošure bi se trebale objavljivati periodično ili po potrebi, ili elektronski u biltenu, ukazujući na nepravilnosti. Redovni sastanci s nadležnim organom za razmatranje žalbi – URŽ – jer on ima svu dokumentaciju koja se odnosi na dati

⁸ www.ejn.gov.ba

⁹ Ova obaveza bila je jedna od tačaka Reformske agende za razdoblje od 2015.-2018. godine

(http://vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20036&langTag=bs-BA) i Izvještaju SIGMA-e o ocjeni za 2015. godinu <http://www.sigmaweb.org/publications/B&H-Assessment-2015.pdf>

postupak javne nabavke; kao i s drugim zainteresiranim stranama. Sve informacije bi se trebale objavljivati na internetskoj stranici institucija za javne nabavke i na Portalu javnih nabavki.

Iako je tačno da manje nepravilnosti ne znači nepostojanje nepravilnosti ili da se nepravilnosti ne mogu javiti u nabavkama male vrijednosti, a imajući u vidu broj i obim dokumenata u svakom pojedinačnom izvoru, stavljanje fokusa na crvene zastavice i visokorizične postupke je logično, posebno zbog nedostatka ljudskih resursa. Manja je vjerovatnoća da će broj postupaka nad kojima se provodi monitoring uticati na rezultate monitoringa, dok je veća vjerovatnoća da će fokusiranje na manji broj postupaka s visokim rizicima dovesti do utvrđivanja većeg broja nepravilnosti. Na taj način bi se broj nepravilnosti s vremenom trebao smanjiti, ali bi broj postupaka monitoringa mogao ostati isti i preusmjeriti se na manje značajne nepravilnosti.

AJN i URŽ bi trebali organizovati okrugle stolove (srednjoročni strateški cilj) s nadležnim revizorskim institucijama BiH radi razmjene znanja i bolje koordinacije funkcije monitoringa javnih nabavki. Navedeni okrugli stolovi bi bili korisni za sistem javnih nabavki jer bi dali priliku svim subjektima koji provode monitoring da tu funkciju racionaliziraju i predlože rješenja za poboljšanje revizija, kao i smanjenje nepravilnosti.

IV. KAPACITETI ZA OBUKU I EDUKACIJA

4.1 Pregled sadašnjeg stanja

Obuka o javnim nabavkama je jedan od najvažnijih segmenata u izgradnji i jačanju javnih nabavki u cilju postizanja najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, tj. ispunjavanja principa "protuvrijednosti za novac". U izvještaju Evropske komisije (EK) o napretku BiH za 2015. godinu¹⁰ izričito je naglašena potreba za jačanjem kapaciteta UO-a kroz obuku i edukaciju. Obuke su do sada pružali predavači javnih nabavki i organizirali komercijalni pružatelji.

U sklopu projekta "Jačanje sistema javnih nabavki", koji je financiran sredstvima iz IPA fondova EU, održano je mnoštvo obuka u razdoblju od 2014.-2016. godine o novoj legislativi. Međutim, fokus aktivnosti bio je na Obuci predavača (OP) – postupku recertifikacije predavača. Naime, BiH je imala 91 predavača koji su završili obuku u 2006. godini koja je bila organizirana u sklopu prvog Projekta EU – tehničke pomoći u izgradnji sistema javnih nabavki u BiH – kada je certificirana prva grupa predavača (61). U sklopu regionalnog projekta – obuka o javnim nabavkama za zemlje Zapadnog Balkana i Tursku – uz pripremu materijala za obuku od strane stručnjaka SIGMA-e, certificirano je dodatnih 25 predavača (5 koji su pohađali 5-sedmičnu obuku na engleskom jeziku i 20 predavača koji su završili 3-sedmičnu obuku na svom sopstvenom maternjem jeziku). Dodatne recertifikacije bile su:

- U 2009. godini organizirane od strane AJN-a;
- U 2012. godini organizirane od strane GIZ-a.

U sklopu projekta koji je financiran sredstvima iz IPA fondova EU proveden je veoma sveobuhvatan postupak recertifikacije u saradnji s AJN-om i URŽ-om koji je imao sljedeće komponente:

- Ažuriranje materijala SIGMA-e u pogledu domaće legislative i podzakonskih akata;
- OP u dvodnevnim obukama, održana 5 puta;
- Obuke za UO-e i dobavljače, revizore, sudije, tužioce, NVO-e;
- Učesnici su morali biti prisutni najmanje 4 puta na obukama predavača.

U postupku recertifikacije 21 predavač je izgubio svoj status. U toku tog postupka VM BiH je donijelo novi Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača¹¹. Tim Pravilnikom propisuju se stroži uvjeti za certifikate, recertifikaciju i obaveze predavača prema AJN-u.

¹⁰ Strategija proširenja EU – Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu

¹¹ „Službeni glasnik BiH“, broj 62/15

U vrijeme donošenja tog Pravilnika, AJN je također pripremila Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke. Međutim, taj prijedlog još uvijek nije usvojen jer Odbor AJN-a nije dao svoju saglasnost na predviđenu obavezu UO-a s većim osobljem i većim budžetima za nabavke da obučavaju svoje službenike. Imajući u vidu Izvještaj o napretku BiH za 2015. godinu, kapaciteti UO-a se moraju ojačati u cilju jačanja sistema javnih nabavki. Stoga bi donošenje gore navedenog Pravilnika do juna 2016. godine bilo ključni korak u postizanju tog cilja.

4.2 Obuka predavača

Kada je u pitanju daljnja izgradnja kapaciteta u sistemu javnih nabavki, daljnje stručno usavršavanje predavača je jedan od glavnih ciljeva jer će predavači javnih nabavki koristiti svoje znanje i dobre prakse, zajedno s materijalima za obuku (materijali SIGMA-e potkrijepljeni domaćom legislativom), za obuku UO-a i privrednih subjekata.

Predavači javnih nabavki će obučavati i druge kategorije lica u cilju usklađivanja i promoviranja dobrih praksi, usmjeravajući se naročito na kontrolne institucije (interne i vanjske revizore, sudije, tužioce, medije, NVO-e).

Poseban fokus u obuci bi se trebao dati CNO-ima i UO-ima uključenim u zajedničke javne nabavke. Ove vrste UO-a mogu dovesti do značajnih ušteda, posebno u slučajevima kada je isplativost jedan od glavnih ciljeva i gdje postoje pravne osnove da se nabavke organiziraju na ovaj način.

Prilikom obuke službenika za javne nabavke, predavači će provoditi obuku pod nadzorom AJN-a i u organizaciji AJN-a. Na tim obukama predavači će evidentirati povratne informacije dobijene od učesnika i iste dostaviti AJN-u, kao i pripremati prijedloge za otklanjanje loših praksi ili rješavanje spornih pitanja koja se najčešće javljaju na obukama. U skladu s Pravilnikom, trebali bi pripremiti najmanje 2 prijedloga godišnje; provesti najmanje 2 obuke u organizaciji AJN-a; i uključiti povratne informacije od AJN-a i URŽ-a u svoje komercijalne obuke.

4.3 Obuka službenika za javne nabavke

U izvještajima Evropske komisije o napretku za BiH iz prethodnih godina navodi se da su kapaciteti UO-a slabi, loše organizirani i da postoji velika fluktuacija osoblja za javne nabavke. Prema pokazateljima iz izvještaja dostavljenih AJN-u od strane predavača, 30% učesnika svih komercijalno organiziranih obuka po prvi put su prisustvovali takvoj obuci. Ovaj podatak ukazuje na potrebu da se uvedu službenici za javne nabavke kao ključna lica u svim UO-ima koja će pohađati kontinuiranu obuku i pratiti sve aspekte javnih nabavki u svakom datom UO-u.

Obuke usmjerene na službenike za javne nabavke koji rade za UO-e će biti standardizirane i zasnivaće se na materijalima pripremljenim od strane AJN-a u saradnji s predavačima. Materijali za obuku za druge ciljne grupe će biti posebno pripremljeni i u saradnji s AJN-om, predavačima i URŽ-om. Naime, u cilju jačanja kontrolnih institucija, obuka treba obuhvatiti ciljne teme koje će kontrolne institucije primjenjivati neposredno u svom radu.

Prijedlog Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke je u proceduri usvajanja. Usvajanje ovog Pravilnika je od velikog značaja za jačanje kapaciteta unutar ugovornog organa, kao i koncept obuke definisan Pravilnikom, koji će obezbjediti podizanje nivoa stručnih znanja uposlenih u ugovornom organu. Jačanje kapaciteta ugovornih organa kroz obuku službenika za javne nabavke je istovremeno i jačanje sistema javnih nabavki, manje grešaka u postupcima

javnih nabavki, te manje žalbenih postupaka. Kontinuitet u edukaciji službenika za javne nabavke koji prođu obuku i polože ispit je dodatni benefit jačanju uloge službenika za javne nabavke u cjelokupnom procesu javnih nabavki.

4.4 Preporuke za daljnje aktivnosti

Profesionalizacija i izgradnja kapaciteta u UO-ima i privrednim subjektima bi trebali biti ciljevi na svim nivoima vlasti u BiH. Izgradnjom kapaciteta u UO-ima će se stvoriti osnova za ispunjavanje jednog od principa javnih nabavki – efikasnosti. Dugi i suvišni postupci su gubitak vremena, resursa i novca, posebno u slučajevima velikih infrastrukturnih projekata.

Kao takva, ova Strategija predviđa sljedeće ciljeve u naredne dvije godine za poboljšanje profesionalizacije javnih nabavki:

- Obuka za CNO-ve i UO-ve uključene u zajedničke nabavke bi se trebala usmjeriti na uštede u vremenu, troškovima i resursima, uz vođenje računa da se ne ugrozi položaj malih i srednjih preduzeća (srednjoročni strateški cilj).
- Daljnja profesionalizacija predavača bi se trebala kretati u pravcu užih, specijalističkih oblasti kao što su građevinarstvo, nabavka lijekova, razvoj softvera, sektor odbrane i sigurnosni sektor, itd. (dugoročni strateški cilj). Grupa predavača bi se trebala specijalizirati u takozvanim svakodnevnim nabavkama koje se financiraju iz tekućih troškova, a ne iz kapitalnih ulaganja, jer analize pokazuju da je ova oblast javnih nabavki predmet značajnih slabosti (planiranje, nepripremanje i nedonošenje budžeta, itd.).
- Obuka službenika za javne nabavke je ključna za izgradnju kapaciteta UO-a, kao i osnova za preventivno djelovanje u borbi protiv korupcije, u cilju daljnjeg razvoja sistema javnih nabavki. Položaj službenika za javne nabavke je važan i u pogledu uvođenja i korištenja e-Nabavki, što je kratkoročni strateški cilj ukupnog razvoja javnih nabavki u BiH.
- Obuka sudija i tužilaca o pitanjima javnih nabavki je presudna za zaštitu integriteta javne potrošnje, podizanje svijesti o prevarama i korupciji, kao i ispravku svih nedostataka ili nezakonitosti u sistemu javnih nabavki (srednjoročni strateški cilj).
- Da bi se implementirali svi ovi elementi koji su neophodni za daljnji razvoj sistema javnih nabavki, glavni preduslov je donošenje Pravilnika o obuci službenika za javne nabavke kojim će se predvidjeti obaveza UO-a koji troše značajna sredstva na javne nabavke da imaju obučenog službenika za javne nabavke – lice koje će nadzirati i voditi sve postupke u datom UO-u. Na ovaj način će UO-i plaćati za obuku službenika za javne nabavke i AJN-u ne bi bila potrebna dodatna sredstva. Cilj bi bio petodnevna obuka i jedan dan za završni ispit za što je procijenjeno da će koštati cca 500 KM (290 američkih dolara) po jednom licu. Osim toga, također će biti potrebno ažurirati materijale za obuku pripremljene od strane SIGMA-e u pogledu izmjena u pravnom okviru.

V. PRAVNA ZAŠTITA

5.1 Pregled sadašnjeg stanja

BiH se je suočila s velikim brojem žalbi od uspostave sistema javnih nabavki, što je rezultiralo donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZJN u junu 2013. godine kojim su uspostavljene filijale u Banjaluci i Mostaru koje nemaju status pravnog lica i koje djeluju kao dio URŽ-a u Sarajevu. Kasnilo se je s uspostavom filijala, članovi filijala URŽ-a su imenovani u oktobru 2015. godine i filijale su počele s radom u decembru 2015. godine. Uspostava filijala i osiguranje radnih uvjeta su u velikoj mjeri zavisili od odobrenih sredstava u budžetu BiH.

U analizi sadašnjeg stanja stvari u pogledu pravne zaštite navode se sljedeće činjenice:

- a) Broj žalbi je i dalje veliki;
- b) Postojanje različitih pristupa rješavanju identičnih ili sličnih predmeta;

- c) U toku primjene, postojećim pravnim okvirom je ukazano na određene probleme s kojima se je URŽ suočavao u svom radu u pogledu broja osoblja koje pruža podršku članovima URŽ-a;
- d) Nedovoljna financijska sredstva za angažiranje stručnjaka u složenim predmetima;
- e) Neadekvatna tehnička oprema;
- f) Nedostatak obuke članova i saradnika URŽ-a koji neposredno rade na predmetima po žalbama;
- g) Djelimična primjena Zakona o upravnom postupku koja nije definirana ZJN-om;
- h) Nedostatak efikasnosti u pogledu povrata naknada za pokretanje žalbenog postupka u slučajevima gdje je žalitelj uspio sa žalbom,
- i) Nedovoljan nivo transparentnosti odluka URŽ-a.

5.2 Koordinacija i saradnja između centralnog URŽ-a i filijala

Kada je u pitanju poboljšanje nivoa pravne izvjesnosti za učesnike u postupcima javnih nabavki, posebno nakon uspostave filijala URŽ-a u Banjaluci i Mostaru, s obzirom na činjenicu da se odluke donose na različitim lokacijama, postoji visok nivo rizika u pogledu pravne neizvjesnosti za učesnike u postupcima javnih nabavki. Pravna neizvjesnost se ogleda u različitim pristupima URŽ-a na različitim lokacijama identičnim pitanjima koja se rješavaju u toku žalbenih postupaka. URŽ bi trebao pripremiti i usvojiti dopune Poslovnika kojim će se definisati procedure u saradnji s filijalima, u cilju osiguranja jedinstvenog pristupa i tumačenja ZJN-a bez obzira na mjesto gdje se donosi odluka.

Nesrazmjern broj žalbi na različitim lokacijama direktno utiče na kvalitet odluka u postupcima razmatranja žalbi. Stoga bi se trebao pronaći način da se osiguraju jednaki brojevi žalbi kako bi se osigurale kvalitetnije odluke i bolje poštivanje osnovnih principa javnih nabavki. Nivo koordinacije i saradnje između URŽ-a i njegovih filijala se neposredno ogleda u kvalitetu odluka. Trebala bi se osigurati jednoobraznost odluka u smislu strukture svake odluke. Stoga bi se trebala uvesti svakodnevna komunikacija, te bi se najmanje jednom sedmično trebale održavati plenarne sjednice svih članova URŽ-a u cilju definiranja identičnih stavova ili ažuriranja prethodnih stavova po potrebi, kao i rješavanja pitanja koja neposredno utiču na sistem javnih nabavki.

Da bi se osigurala kvalitetna saradnja i koordinacija u radu URŽ-a, kako između članova, tako i između saradnika uključenih u postupke pripreme odluka, trebali bi se osigurati financijski preduslovi za uspostavu linka (audio link ili link za videokonferencije (VC)) i intraneta kojima se može pristupiti sa svih lokacija. Uspostavom intraneta će se osigurati razmjena svih prijedloga odluka među članovima URŽ-a kako bi se usaglasili njihovi stavovi prije donošenja konačne odluke. Osim toga, uvođenje DMS-a (sistema za upravljanje dokumentima) u rad URŽ-a bi u velikoj mjeri olakšalo interni pristup svim dokumentima i omogućilo neometanu cirkulaciju informacija u URŽ-u, kao i osiguralo blagovremen povrat naknada za pokretanje žalbenog postupka uspješnim podnosiocima žalbe.

5.3 Poboljšanje transparentnosti u postupku pravne zaštite

U januaru 2015. godine su memorandumom o saradnji između AJN-a, URŽ-a i Suda BiH opisani procesni uvjeti za ispunjavanje obaveza definiranih u ZJN-u. Te obaveze odnose se na objavljivanje odluka URŽ-a i presuda Suda BiH. Transparentnost odluka u postupku pravne zaštite u javnim nabavkama je jedan od osnovnih preduslova za stvaranje dobre prakse jer se u studijama slučajeva navodi "daljinsko učenje" za sve učesnike u postupku javnih nabavki. Bitnost "daljinskog učenja" za UO-e i privredne subjekte se ogleda u izvjesnosti tužbe odnosno pokretanja sudskog postupka u konkretnom slučaju, što bi neposredno uticalo na broj uložениh žalbi.

Transparentnost odluka u sistemu javnih nabavki bi doprinijela monitoringu postupaka javnih nabavki, kao i obukama kroz korištenje praksi koje se primjenjuju u tim odlukama u procesu OP i obuci službenika za javne nabavke.

U toku 2015. godine su se objavljivale odluke URŽ-a na Portalu javnih nabavki, čime su bili stvoreni preduslovi za kvalitetan korak naprijed u sistemu javnih nabavki. Međutim, kašnjenja u rješavanju žalbi i objavljivanju odluka u 2015. godini su spriječila postizanje očekivanih efekata. U 2016. godini se odluke više ne objavljuju, što opet dovodi u pitanje transparentnost u sistemu pravne zaštite. Nedostatak transparentnosti povećava rizik od korupcije; stoga bi se trebali hitno osigurati svi preduslovi za objavljivanje odluka odmah po njihovom uručenju strankama u postupku.

5.4 Jačanje sistema razmatranja žalbi i pravnih lijekova

Izgradnja efikasnog i djelotvornog sistema pravne zaštite u javnim nabavkama je primarni cilj u uspostavi sistema javnih nabavki koji će osigurati preduslove za jačanje tržišne ekonomije u BiH i stvaranje okruženja koje će privlačiti strane investitore, kao i povećati nivo konkurentnosti, čime će se poboljšati ekonomija BiH i njen put ka integracijama u EU.

Uklanjanje postojećih prepreka u zakonima i podzakonskim aktima na različitim nivoima vlasti je također preduslov za poboljšanje sistema javnih nabavki i za omogućavanje slobodnog protoka roba, usluga i kapitala. Integracija u unutrašnje tržište EU je krajnji cilj i sistem javnih nabavki je jedan od glavnih elemenata na tom putu. Stoga bi se sistem pravne zaštite trebao poboljšati stvaranjem pravne izvjesnosti, koja se može postići kroz različite aktivnosti koje bi se trebale provesti u BiH.

Sljedeći koraci bi se prema tome trebali poduzeti u naredne dvije godine:

- Izmjeniti Poslovnik URŽ-a i jasno definisati način koordinacije i saradnje između centralnog URŽ-a i dvije filijale (napr. proces ujednačavanja različitih stavova, ili promjena stava u odnosu na prethodnu praksu i sl.);
- Osigurati audio link između svih lokacija i organizirati, najmanje jednom sedmično, plenarne sjednice radi usaglašavanja stavova;
- Žalbe se trebaju rješavati u rokovima predviđenim u ZJN-u, a odluke bi se trebale objavljivati na Portalu javnih nabavki u roku od tri dana od dana slanja odluke UO-u i privrednim subjektima;
- Uvesti Sistem za upravljanje dokumentima i e-protokol u svakodnevni rad URŽ-a;
- Donijeti godišnji plan obuke i stručnog usavršavanja za članove i saradnike URŽ-a koji rade na predmetima i objaviti ga na internetskoj stranici;

Sljedeći ciljevi bi trebali biti ispunjeni nakon poduzimanja gore navedenih koraka (srednjoročni i dugoročni strateški ciljevi):

- Dosljednost u odlukama po žalbama i korištenje vanjskih stručnjaka u složenim predmetima;
- Uspostaviti koordinacijsko tijelo u čijem sastavu će biti predstavnici URŽ-a, AJN-a, Odbora AJN-a, revizorskih ureda na svim nivoima vlasti i Suda BiH;
- Poboljšati pretraživač (search engine) na portalu (vrijednost ugovora, vrsta postupka);
- Poboljšati statističke podatke o odlukama URŽ-a;
- Osigurati aktivno učešće u izradi i objavljivanju Biltena;

VI. E-NABAVKE

6.1 Kratak uvod u e-Nabavke

Elektronske nabavke (e-Nabavke) su opći naziv za javne nabavke koje se baziraju na upotrebi elektronskih sredstava komunikacije u postupcima nabavki i obuhvataju uvođenje elektronskih alata koji podržavaju različite faze procesa nabavki od faze planiranja do provedbe ugovora. E-Nabavke podrazumijevaju poboljšanje dostupnosti javnih nabavki što je moguće većem broju privrednih subjekata. U kontekstu uvođenja i daljnjeg razvoja i poboljšanja cjelokupnog sistema javnih nabavki, e-Nabavke bi se trebale prilagoditi malim i srednjim preduzećima. Elektronsko dostavljanje ponuda/zahtjeva za učešće je najveći izazov jer zahtijeva prilagođeno tehničko rješenje, dogovoreni skup protokola i pravila za razmjenu dokumenata i međusobne radnje između UO-a i privrednih subjekata. Ova Strategija javnih nabavki bi se trebala fokusirati na postepeno uvođenje e-Nabavki radi sprječavanja stvaranja prepreka za učestvovanje.

Pretpostavke za e-Nabavke stvorene su već 01. septembra 2011. godine uvođenjem informacijskog sistema GO-PROCURE. Ovaj sistem omogućava jednostavniji, brži i pouzdaniji način dostavljanja obavještenja u postupcima nabavki za objavu Javnom preduzeću Službeni glasnik BiH. Web obrasci, kao i priručnik o obrascima obavještenja u postupcima nabavki su poboljšani, te je sistem također osigurao da je većina unesenih podataka u odgovarajućem formatu i ima odgovarajući sadržaj. Sistem je također omogućio jasno evidentiranje svih postupaka nabavki, evidencije o sadašnjem statusu obavještenja i generiranje različitih odgovarajućih statističkih izvještaja, kao i mnoge druge opcije i prednosti.

Od 01. oktobra 2010. godine u upotrebi je informacijski sistem za izvještavanje o postupcima nabavki (sistem WisPPA) koji je zamijenio prethodno dostavljanje izvještaja na papiru. Sistem WisPPA je također kreirao brži, jednostavniji i pouzdaniji postupak dostavljanja izvještaja, svodeći greške na minimum, smanjujući troškove i omogućavajući jasne evidencije, analizu i statistike.

Treći informacijski sistem koji je u upotrebi od 01. februara 2013. godine je Registar UO-a i privrednih subjekata. Radi se o jedinstvenoj, javno dostupnoj bazi podataka aktivnih subjekata u sistemu javnih nabavki, koja je omogućila besplatno predstavljanje i promociju djelatnosti privrednih subjekata, te olakšala tržišna istraživanja za UO-e, kao i pretraživanja za privredne subjekte UO-a koji su obavezni primjenjivati ZJN.

E-Nabavke imaju potencijal da značajno poboljšaju efikasnost postupaka nabavki, cjelokupni sistem upravljanja nabavkama i aktivnosti na tržištu javnih nabavki, te da se postigne bolja „protivvrijednost za novac“. Sa širom upotrebom e-Nabavki mogu se postići značajne koristi i za UO-e i za privredne subjekte, naročito u pogledu ušteta u vremenu i troškovima.

Prema tome, osnovne prednosti uvođenja e-Nabavki u BiH bi bile sljedeće:

- Povećanje u pristupačnosti i transparentnosti;
- Smanjenje administrativnih troškova i ubrzanje postupaka nabavki (racionalizacija javnih nabavki);
- Maksimiziranje mogućnosti iz ograničenih resursa (efikasnost javne potrošnje);
- Efikasnije upravljanje javnim nabavkama (npr. nadzor nad zalihama, upravljanje ugovorima, kontrola postupka);
- Pripremanje domaćih privrednih subjekata da izađu na tržišta van državnih granica;
- Bolja „protivvrijednost za novac“.

Sve gore navedene prednosti bi trebale osigurati bolju protuvrijednost za novac i povećati potencijal ograničenih resursa, što je veoma dobro došlo u sadašnjem finansijskom okruženju.

6.2 Karakteristike e-Nabavki i sadašnje stanje

E-Nabavke su sveobuhvatan proces javnih nabavki koji se bazira na upotrebi elektronskih sredstava komunikacije. E-Nabavke se baziraju na sljedećim "modulima":

- e-Objava** – elektronska priprema, dostavljanje i objava standardnih obrazaca obavještenja,
- e-Pristup** – elektronski pristup tenderskoj dokumentaciji,
- e-Dostavljanje** – elektronsko dostavljanje ponuda/zahtjeva za učestvovanje,
- e-Aukcija** – ponavljajući proces koji obuhvata elektronski sistem za dostavljanje novih cijena, revidiranih nadolje, i/ili novih vrijednosti u pogledu određenih elemenata ponude, nakon inicijalne ocjene ponuda, što omogućava njihovo rangiranje korištenjem automatskih metoda ocjene,
- e-Katalog** – elektronski dokument izrađen od strane privrednih subjekata u skladu sa smjernicama ili dodacima definiranim od strane UO-a u datom postupku u kojem su proizvodi opisani i cijene navedene na strukturiran način,
- e-Ocjena** – analiza i ocjena ponuda/zahtjeva za učestvovanje,
- e-Naručivanje** – elektronski sistem naručivanja na osnovu zaključenog postupka javne nabavke, ugovora ili okvirnih sporazuma,
- e-Fakturiranje i e-Plaćanje** – izdavanje elektronskih faktura i elektronsko plaćanje.

U kontekstu e-Nabavki, potreba da se osigura autentikacija je ključna jer ona omogućava korištenje elektronskog potpisa ili nekog drugog načina osiguranja vjerodostojnosti i integriteta dostavljenih dokumenata. Važno je naglasiti da dokumenti koje dostavljaju privredni subjekti ne postoje u elektronskom obliku i ta činjenica može dovesti do smetnji u primjeni e-Nabavki. Stoga bi se uvođenje elektronskog pristupa dostavljanju potrebnih dokumenata u postupku nabavki i daljnji razvoj javnih nabavki trebali voditi na fleksibilniji način.

Imajući u vidu gore navedene karakteristike, postoje različiti tehnički pristupi koji se mogu primijeniti u sistemima e-Nabavki. Odabir određenog tehničkog rješenja ima značajne posljedice po cjelokupni proces automatizacije. Autentikacija (primarno kroz elektronski potpis) je zajednički nazivnik svih tehničkih rješenja i ključni faktor za osiguranje integriteta i povjerljivosti.

Jedan od ciljeva u toku donošenja sadašnjeg ZJN-a bila je modernizacija i pojednostavljivanje javnih nabavki čime su stvoreni osnovni preduslovi za korištenje elektronskih sredstava u javnim nabavkama. Odredbe koje omogućavaju e-Nabavke predviđene su članom 123. ZJN-a. Tri gore navedena sistema su na početku primjene novog zakona (od 27. novembra 2014. godine) integrirana u jedan – sistem "e-Nabavke" koji predstavlja platformu za elektronske nabavke (Portal javnih nabavki).

Isprva je sistem e-Nabavki omogućavao objavu obavještenja i dostavljanje izvještaja u postupcima nabavki, kao i pretraživanje UO-a i privrednih subjekata. Pored toga, sistemom je predviđeno mjesto gdje se objavljuju sve odluke drugostepenog organa za razmatranje žalbi u postupcima nabavki, kao i druge korisne informacije. Dvije nove funkcionalnosti su uvedene sredinom 2015. godine: (i) učitavanje (uploading) i preuzimanje (downloading) tenderske dokumentacije na Portalu javnih nabavki; i (ii) objavljivanje zahtjeva za pojašnjenjima i odgovora o tenderskoj dokumentaciji na Portalu.

AJN neprekidno radi na poboljšanju sistema javnih nabavki i razvio je model e-Aukcija na postojećoj platformi koji će biti uređen podzakonskim aktom koji proizilazi iz člana 123. ZJN-a. Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije je objavljen u Sl. Glasniku BiH, broj 66/16.

Direktivama EU se uređuju e-Aukcije u postupcima javnih nabavki, i usvajanjem ovog podzakonskog akta, BiH će se dodatno uskladiti s EU u pogledu propisa o javnim nabavkama.

U kontekstu poboljšanja sistema javnih nabavki i daljnjeg usklađivanja s pravnim tekovinama EU, AJN je izvršila sistemsku analizu i pripremila projektni zadatak za uvođenje elektronskih nabavki, tj. mnoštvo modula koje je potrebno kreirati. Odabir dobavljača koji će raditi na razvoju sistema e-Nabavki se očekuje do kraja 2016. godine.

Za financiranje najvećeg dijela gore navedenih informacijskih sistema, modula e-Aukcija i budućih poboljšanja elektronskih nabavki, AJN nije koristila sredstva iz Budžeta institucija BiH već donatorska sredstva koja je obezbijedio GIZ - Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Njemačko društvo za međunarodnu saradnju). Potpuno uvođenje elektronskih nabavki će zavisi od raspoloživosti sredstava u budućnosti. Međutim, važno je napomenuti da bez punog angažmana osoblja AJN-a, uprkos manjku osoblja, ovisi daljnji razvoj sistema.

6.3 Izazovi i rizici

Uvođenje i razvoj e-Nabavki su daleko od toga da ne koštaju ništa. Oni zahtjevaju ulaganja u razvoj neophodne infrastrukture i održavanje, kao i upravljanje promjenama. Sve ovo naravno zavisi od veličine i složenosti sistema. Iskustva različitih zemalja pokazuju da ta ulaganja imaju dugoročne koristi kroz uštede UO-ima i privrednim subjektima u datom razdoblju.

Ne može se očekivati početak primjene e-Nabavki bez njihovog kreiranja i stavljanja u funkciju. Izazov je, stoga, potaći UO-e i privredne subjekte da rade u novim okolnostima. Iskustvo pokazuje da su UO-i često spori u prilagođavanju upotrebi novih tehnologija i funkcionalnosti koje one pružaju. U slučajevima kada se UO-ima da slobodan izbor da biraju e-Nabavke, velika većina njih se dugo vremena drži klasičnih javnih nabavki koje se baziraju na papiru umjesto biranja naprednih informacijskih tehnologija. Ovo se može objasniti i neophodnim troškovima za modernizaciju internih sistema i niskim nivoom informiranosti o prednostima novih tehnologija i načinu njihove upotrebe. Osim toga, neki privredni subjekti ne vide uvijek koristi elektronskog načina učestvovanja u postupcima javnih nabavki. Neki privredni subjekti, uglavnom mali i srednji, su zabrinuti da će e-Nabavke pospješiti trend konsolidacije i centralizacije javnih nabavki koji će ih istisnuti sa tržišta.

Osim toga, zabrinutost najviše izazivaju problemi koji se odnose na verifikaciju identiteta, tj. nedostatak elektronskog potpisa ili elektronske identifikacije.

6.4 Budući razvoj

Srednjoročni cilj AJN-a (u razdoblju od 2017.-2019. godine) se fokusira na poboljšanje sistema javnih nabavki i kvalitetnu integraciju u skladu s legislativom i dobrim praksama EU, kao i efikasniju regulaciju tržišta radi osiguranja slobodnog kretanja roba, usluga i pravične konkurencije.

Shodno tome, prioritetni moduli e-Nabavki koje je potrebno razviti u naredne dvije godine:

- Modul za dostavljanje ponuda (e-Tendering),
- Modul za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora (e-Dodjele).

Očekuje se poduzimanje sljedećih koraka za svaki modul:

- Završetak Ocjene spremnosti e-Nabavki;
- Donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna ZJN-a u vezi s e-Nabavkama;
- Donošenje strateškog akcionog plana u kojem će se izložiti najbolje raspoložive opcije za projektiranje i implementaciju e-Tenderinga i e-Dodjela i u kojem će se detaljno opisati svaka faza implementacije, kao i jasno definirati nadležnosti;
- Donošenje mape puta s jasnim tehničkim specifikacijama za implementaciju svakog modula s obzirom na najbolju opciju u akcionom planu;
- Razvoj i testiranje novih modula.
- Pokretanje novih modula.

Osim toga će sigurnosni zahtjevi u pogledu autentikacije (s elektronskim potpisom ili elektronskim certifikatom) biti ojačani radi garancije vjerodostojnosti i integriteta dokumenata koji se dostavljaju na portal. Portal javnih nabavki će omogućiti objavu planova nabavki za sve UO-e (planovi na jednom mjestu), objavu obrazaca o provedbi ugovora i eventualnih amandmana na ugovore, poboljšanje pretraživanja i funkcionalniju tehničku podršku korisnicima Portala.

Postojeći moduli i oni koji su planirani da budu razvijeni će omogućiti:

- UO-ima da pripremaju i provode postupke javnih nabavki u kraćem roku i uz niže troškove postupka;
- Privrednim subjektima da učestvuju u postupcima javnih nabavki uz niže troškove;
- Značajne uštede i postizanje veće protuvrijednosti za novac;
- Privrednim subjektima da imaju lakši i jednostavniji pristup tržištu nabavki, privlačeći time šire učešće i povećavajući konkurenciju;
- Poboljšanje transparentnosti u postupcima javnih nabavki i smanjenje koruptivnih ponašanja smanjenjem uticaja ljudskog faktora;
- Upotrebu statističkih podataka i pokazatelja kao osnove za analitičku funkciju u javnim nabavkama.

Mjerenje efekata implementacije Strategije će biti neposredno povezano s implementacijom svakog pojedinačnog modula e-Nabavki. Na početku će pokazatelji biti jednostavni kao što je "primjenljivo/nije primjenljivo" i s vremenom će evoluirati ka jasno određenim pokazateljima izraženim u procentima kao što je broj postupaka završenih upotrebom modula e-Aukcija u poređenju s ukupnim brojem postupaka, ili broj postupaka s elektronskim dostavljanjem ponuda u poređenju s ukupnim brojem postupaka. Dati procenti će naravno zavisiti od korisnika modula, ali bi se trebali pronaći mehanizmi za povećanje broja korisnika u najvećoj mogućoj mjeri.

Krajnji cilj će biti uspostava jedinstvene, sveobuhvatne platforme e-Nabavki koja bi sadržavala sve ključne funkcionalnosti. Uspostava platforme bi bila postepena, počevši s uvođenjem pojedinačnih modula (koje je već počelo) do uspostave potpuno operativnog sistema. Prilikom provođenja svih gore navedenih analiza i definiranja optimalnih rješenja, naročito je važno imati u vidu sve specifičnosti domaćeg okruženja, naročito stepen korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

U vezi s tim, potrebno je neprekidno raditi na podizanju svijesti javnosti o svim prednostima (i potencijalnim rizicima) uvođenja e-Nabavki. Osim toga je važno naglasiti da uvođenje e-Nabavki znači isključivo korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija, koje bi trebale biti široko dostupne svim subjektima i u tom pogledu ne smije biti nikakvih ograničenja konkurencije, tj. bilo kakve vrste diskriminacije učesnika. Za razvoj i uvođenje i održivost tako složenog i sveobuhvatnog sistema kao što je sistem e-Nabavki, od suštinskog je značaja podrška svih nivoa vlasti u BiH.

VII. DODATNE OBLASTI ZA POBOLJŠANJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI

Pored pet stubova Strategije, u planiranom razdoblju će se provesti mnoštvo mjera za jačanje sistema javnih nabavki u zavisnosti od odgovarajućih sredstava:

- Poticati širu upotrebu okvirnih sporazuma među ugovornim organima donošenjem neophodne sekundarne legislative i provedbenih smjernica, pilotiranjem i obukom.
- Promovirati zelene javne nabavke, socijalno odgovorne javne nabavke i javne nabavke inovativnih rješenja.
- Poticati učestvovanje malih i srednjih preduzeća u postupcima nabavki.
- Osnovati CNO-e u različitim oblastima i uspostaviti druge koordinacijske aranžmane.
- Poboljšati sistem e-nabavki radi njegovog osposobljavanja za obradu okvirnih sporazuma i operacija CNO-a, kao i ispunjavanja uvjeta odnosno obaveza u skladu s novim direktivama EU.
- Neprekidno obučavati osoblje za nabavke i jačati funkciju nabavki u UO-ima.
- Podržavati privredne subjekte u njihovom učešću na javnim tenderima.
- Jačati nadzor i kontrolu izvršenja ugovora javnih nabavki.

Direktor Agencije za javne nabavke će, uz prethodnu saglasnost Odbora, donijeti odluku za godišnje akcijske planove u periodu važenja Strategije.

Dodatak I. – Strateški akcioni plan – za razdoblje od 2016.-2017. godine

Akcionim planom definirane su institucije koje su nadležne za implementaciju, ažuriranje i nadzor nad ovom strategijom, koja će biti prikazana u godišnjem izvještaju AJN-a (koji se dostavlja VM-u BiH) i URŽ-a koji se dostavlja Parlamentarnoj skupštini BiH.

Strateški cilj 1. – Pravni okvir								
Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Prijedlog izmjena i dopuna ZJN-a – djelimično usklađivanje sa direktivama EU te poboljšanje postojećih zakonskih rješenja	Decembar 2017.	AJN, Vijeće ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH	Radna grupa (AJN, URŽ, javna rasprava) – tehničke izmjene i dopune	Usvojeno/ neusvojeno	Osoblje Radne grupe	Budžet BiH (20.000 KM)	Nedostatak političke podrške u Parlamentu BiH; budžetska ograničenja
2.	Izmjene i dopune Pravilnika o postupku direktnog sporazuma za ugovore male vrijednosti (do 6.000 KM)	Decembar 2016.	AJN	Interna radna grupa	Usvojeno/ neusvojeno	Osoblje AJN-a	Budžet BiH (2.000 KM)	
3.	Model standardne tenderske	Mart 2017.	AJN	Radna grupa (AJN predavači);	Usvojeno/ neusvojeno	Prostor za radnu grupu	Budžet BiH ili donatorska podrška	Budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski

	dokumentacije s detaljnim uputstvima			Podrška stručnjaka SB		(dnevnice za predavače, prijevoz)	(20.000 KM)	kapaciteti; nedostatak podrške donatora
4.	Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji AJN	Oktober 2016.	AJN	Interna radna grupa AJN-a	Usvojeno/neusvojeno	Osoblje AJN-a	Budžet BiH (10.000 KM)	Budžetska ograničenja
5.	a) Pilot projekt za osnivanje centralnih nabavnih organa na kantonalnom nivou ¹² b) Pilot projekt – Uputstvo za osnivanje CNO-a za lijekove	Juni 2017.	a) Vlade kantona b) Bolnice na različitim nivoima vlasti	a) Seminar i tehnička podrška stručnjaka Svjetske banke/AJN b) Seminar i tehnička podrška Svjetske banke	a) Uspostavljeni su centralni nabavni organi u kantonima Broj pilot postupaka provedenih kroz CNO b) Uputstvo je usvojeno od strane različitih korisnika	a) Osoblje AJN-a Podrška Svjetske banke b) Bolnice i podrška SB AJN u pogledu statističkih podataka	a) Podrška Svjetske banke b) Podrška Svjetske banke	a) Nedostatak podrške Svjetske Banke b) Nedostatak interesovanja

¹² U skladu s Reformskom agendom za razdoblje od 2015.-2020. godine

Strateški cilj 2. – Sistem monitoringa

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Ažuriranje Portala javnih nabavki radi boljeg monitoringa kritičnih tačaka obavještenja o nabavkama	Septembar 2017.	AJN	Dodavanje crvenih zastavica kao kriterija pretraživanja radi generisanja određenih/osjetljivih tačaka u obavještenjima o nabavkama	Realizovano/nerrealizovano	Osoblje izabrani dobavljač AJN,	Budžet BiH ili GIZ (20.000 KM)	Budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti; nedostatak podrške GIZ-a
2.	Ažuriranje elektronskog protokola (Sistem za upravljanje dokumentima)	Septembar 2017.	AJN	Uspostava sistematičnih evidencija podataka koji se odnose na postupke monitoringa Generisanje statističkih podataka kojima se prepoznaju veće i manje greške Generisanje periodičnog biltena u e-sistemu za UO-e;	Realizovano/nerrealizovano	Osoblje izabrani dobavljač AJN,	Budžet BiH (20.000 KM)	Budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti

				Automatizacija postupka koji se odnosi na slanje obavještenja o greškama UO-ima				
3.	Pilot godišnji izvještaj za 2017. s novim podacima o monitoringu	Decembar 2017.	AJN	AJN, Odbor AJN i javna rasprava	Usvojen/neusvojen	Osoblje AJN	Budžet BiH (2.000 KM)	Izostanak implementacije aktivnosti 1. i 2.
4.	Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH	Decembar 2017.	AJN, URŽ, revizorske institucije, predavači	Okrugli sto s revizorskim institucijama i predavačima radi bolje koordinacije funkcije monitoringa javnih nabavki	Broj održanih okruglih stolova	Osoblje AJN	Budžet BiH (20.000 KM)	Budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti

Strateški cilj 3. – Kapaciteti za obuku i edukacija u sistemu javnih nabavki

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Pravilnik o službenicima za javne nabavke	Decembar 2016.	AJN, Odbor AJN-a, VM BiH	Radna grupa, konsultacije	Usvojen/neusvojen	Osoblje AJN-a	Budžet BiH (2.000 KM)	Neusvajanje Pravilnika

2.	Ažuriranje materijala za obuku SIGMA-e	Decembar 2016.	AJN	AJN, URŽ i radionice za predavače	Realizovano/nerealizovano	Osoblje AJN, osoblje URŽ-a, treneri, prostor, putni troškovi	Budžet BiH (6.000 KM)	Budžetska ograničenja
3.	Službenici za javne nabavke – obuka i ispit	Decembar 2017.	AJN, URŽ	Obuka i ispit	Realizovano/nerealizovano	Osoblje AJN, prostor	IPA i Budžet BiH (80.000 KM)	Izostanak implementacije aktivnosti 1; budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti
4.	Obuka za sudije i tužioce	Decembar 2017.	AJN Centri za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH i RS-u	Obuka sudija i tužilaca je u planu obuke u 2017.	Realizovano/nerealizovano	Osoblje AJN-a, stručnjaci SIGMA-e i predavači	Budžet BiH (6.000 KM)	Budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti; izostanak saradnje centara za edukaciju

Strateški cilj 4. - Pravna zaštita

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležne institucije	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Poslovnik o uspostavi koordinacijskog sistema u URŽ-u (sjedište URŽ-a i filijale); usvojen i objavljen	Decembar 2016.	URŽ	Radna grupa (URŽ, Svjetska banka, javna rasprava)	Usvojen/neusvojen	Osoblje URŽ-a	Budžet BiH (20.000 KM)	Budžetska ograničenja; nedostatak političke podrške
2.	e-Protokol (Sistem za upravljanje dokumentima)	Decembar 2016.	URŽ	Projektni zadatak pripremljen za tenderski dosje; tenderski postupak proveden/ugovor potpisan	Implementirano/nije implementirano	Osoblje URŽ-a, izabrani dobavljač	Budžet BiH, GIZ (40.000KM)	Budžetska ograničenja/nedostatak podrške GIZ-a
3.	Obezbjedenje alata članovima URŽ-a radi osiguranja koordinacije	Juni 2017.	URŽ, AJN, SUD BIH, revizorske institucije u BiH	Radna grupa (AJN, URŽ, revizorske institucije BiH, FBIH, RS-a i Brčko Distrikta, Sud BiH).	Memorandum o razumijevanu potpisan/ nije potpisan	Stručnjaci Svjetske banke/GIZ, osoblje nadležnih	Budžet BiH (20.000 KM)	Nedostatak interesovanja od strane ključnih institucija;

				Uspostava audio/VC linka i intraneta koji trebaju biti dostupni sa svih lokacija.		institucija, oprema za audio konferencije		budžetska ograničenja
4.	Konzistentne odluke URŽ-a se objavljuju na Portalu nabavki	Septembar 2016.	URŽ	Radna grupa URŽ-a, obrazac odluke s obaveznim elementima usvojen	Realizovano/nerealizovano	Osoblje URŽ-a, konsultanti sa ekspertizom u tehničkim pitanjima	Budžet BiH (30.000 KM)	Budžetska ograničenja; izostanak saradnje URŽ-a
5.	Program edukacije za osoblje URŽ-a	Decembar 2016.	URŽ, SIGMA, Ministarstvo finansija i trezora BiH	Radna grupa (URŽ, Ministarstvo finansija i trezora, javna rasprava, SIGMA), okrugli sto	Realizovano/nerealizovano	Osoblje URŽ-a, stručnjaci SIGMA-e	Budžet BiH (20.000 KM)	Budžetska ograničenja

Strateški cilj 5. - e-Nabavke

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Implementacija modula e-aukcija	Septembar 2016.	AJN	Puštanje u produkciju i održavanje	Realizovano/ne realizovano	Osoblje AJN, izabrani dobavljač	GIZ, Budžet BiH	Nedostatak usvajanja od strane VM-a

2.	Razvoj i puštanje u produkciju aplikacija za Portal e-Nabavke za mobilne uređaje na platformama Android i IOS	Septebar 2017.	AJN	SCRUM metodologija za razvoj softwera	Realizovano/ne realizovano	Osooblje AJN, izabrani dobavljač	GIZ, Budžet BiH	Budžetska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti; nedostatak podrške GIZ-a
----	---	----------------	-----	---------------------------------------	----------------------------	----------------------------------	-----------------	--

Dodatak II. – Ganttov dijagram za implementaciju Akcionog plana za razdoblje od 2016.-2017. godine

	Maj-16	Jun-16	Jul-16	Aug-16	Sep-16	Okt-16	Nov-16	Dec-16	Jan-17	Feb-17	Mar-17	Apr-17	Maj-17	Jun-17	Jul-17	Aug-17	Sep-17	Okt-17	Nov-17	Dec-17
Stub I. - Pravni okvir																				
Izmjene i dopune ZJN-a																				
Izmjene i dopune Pravilnika o postupku direktnog sporazuma																				
Model standardne tenderske dokumentacije s uputstvima																				
Interni propis kojim se definiraju nadležnosti AJN																				
Centralni nabavni organ u kantonima/pilot CNO za lijekove																				
Stub II. – Sistem monitoringa																				
Ažuriranje Portala javnih nabavki u cilju boljeg monitoringa																				
Ažuriranje elektronskog protokola (DMS)																				
Pilot godišnji izvještaj za 2017.																				
Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH																				
Stub III. – Kapaciteti za obuku i edukacija																				
Pravilnik o službenicima za javne nabavke																				
Ažuriranja materijala za obuku SIGMA-e																				
Službenici za javne nabavke – obuka i ispit																				
Obuka za sudije i tužioce																				
Stub IV. – Pravna zaštita	Maj-16	Jun-16	Jul-16	Aug-16	Sep-16	Okt-16	Nov-16	Dec-16	Jan-17	Feb-17	Mar-17	Apr-17	Maj-17	Jun-17	Jul-17	Aug-17	Sep-17	Okt-17	Nov-17	Dec-17

	16	16	16	16	16	16	16	16	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
Interni pravilnik o uspostavi koordinacije u URŽ-u																				
e-Protokol (Sistem za upravljanje dokumentima)																				
Obezbjeđenje alata članovima URŽ-a za osiguranje koordinacije																				
Konzistentne odluke URŽ-a se objavljuju na Portalu nabavki																				
Program edukacije za osoblje URŽ-a																				
Stub V. - e-Nabavke																				
Implementacija modula e-aukcija																				
Razvoj i puštanje u produkciju aplikacija za Portal e-nabavke za mobilne uređaje na platformama Android i IOS																				

