

**BOSNA I HERCEGOVINA**  
AGENCIJA ZA JAVNE NABAVKE/NABAVE



**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**  
АГЕНЦИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

**BOSNIA AND HERZEGOVINA**  
PUBLIC PROCUREMENT AGENCY

# **Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini za period 2010-2015 godina**

**Maj 2010**

**Sadržaj:**

- I. Uvod**
- II. Zakonodavni okvir**
- III. Institucionalni okvir i administrativni kapaciteti**
- IV. Obrazovanje i jačanje administrativnih kapaciteta**
- V. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki**
- VI. Sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki**
- VII. Razvoj i jačanje elektronske komunikacije u javnim nabavkama**
- VIII. Zaključak**

Kratice u dokumentu (abecednim redom)

AJN – Agencija za javne nabavke  
DEI-Direkcija za evropske integracije  
EK – Evropska komisija  
FMF – Federalno ministarstvo finansija  
MFT – Ministarstvo finansija i trezora  
MFRS – Ministarstvo finansija Republike Srpske  
OAJN – Odbor Agencije za javne nabavke  
PS BIH – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine  
Sud BIH – Sud Bosne i Hercegovine  
VM BIH – Vijeće ministara Bosne i Hercegovine  
URŽ- Ured za razmatranje žalbi

## I. Uvod

Ova strategija proizilazi i zasniva se na Programu prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu evropskog partnerstva i privremenog sporazuma (31. decembar 2009.) i Akcioni plan za realizaciju prioriteta iz dokumenta Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom, te odluku Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, potpisivanjem i ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji („Službeni glasnik BiH-Međunarodni ugovori“ broj 10/08). Ustavni osnov za sistem javnih nabavki sadržan je u članu I tačka 4, Ustava Bosne i Hercegovine, gdje je definisano da Bosna i Hercegovina neće ometati punu slobodu kretanja lica, roba usluga i kapitala. Ustavni osnov Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine je potvrđen odlukom Ustavnog suda BiH, broj 06/07.

Ciljevi jedinstvenog sistema javne nabavke u Bosni i Hercegovini su koordinirano provođenje postupaka javnih nabavki i transparentna dodjela ugovora o javnim nabavkama, jednak tretman svih učesnika u postupcima javnih nabavki, poticanje tržišnog natjecanja i održivog privrednog rasta, te istovremeno pružanje jedinstvene pravne zaštite.

Prema izvještajima koje je prikupila Agencija za javne nabavke za 2008. godinu, ukupna vrijednost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini iznosila je 1.972.330.047,28 KM, što je 8,68% BDP-a u Bosni i Hercegovini.

Ukupna vrijednost BDP U BIH za 2008. godinu iznosi 22.723.050.000,00 KM prema podacima Agencije za statistiku BiH.

BDP u BiH za 2008.godinu i javne nabavke u BiH za 2008. godinu



U odnosu na 2007. godinu, kada je udio javnih nabavki iznosio 6,44%, uočava se rast učešća javnih nabavki u BDP-u Bosne i Hercegovine. Međutim ovaj rast učešća je nedovoljan da bi se govorilo o privrednom razvoju i povećanju tržišnog natjecanja, posebno imajući u vidu činjenicu da u Bosni i Hercegovini je u 2008. godini došlo do zastoja u realizaciji velikih kapitalnih ulaganja, a samim tim i do manjeg trošenja javnih sredstava. Činjenica je da privredni rast u znatnoj mjeri utječe na učešće javnih nabavki na tržištu u Bosni i Hercegovini, ali je bitno istaći i činjenicu da veći privredni rast u Bosni i Hercegovini se očekuje u periodu koji obuhvata ova strategija, te stoga je bitno da trošenje javnih sredstava se vrši na najefikasniji način, po načelu najbolje vrijednosti za novac. Insistiranjem na principu odgovornosti za trošenje sredstava poreznih obveznika, ovom strategijom se treba unaprijediti upravljanje javnim finansijama i pružiti pravna sigurnost svim učesnicima u postupcima javnih nabavki.

Prije usvajanja ove Strategije i Akcionog plana (koji je njen sastavni dio) ista će biti dostavljena na razmatranje Fiskalnom vijeću BiH, a Vijeće ministara BiH će sa njenim usvajanjem zadužiti OAJN i AJN da ga najmanje polugodišnje izvještavaju o ostvarenom napretku u realizaciji aktivnosti iz ove Strategije, kako bi se dodatno pomoglo njeno dosljedno provođenje.

Nadalje, ova Strategija treba da unaprijedi dijalog sa poslovnom zajednicom, sindikatima, uredima za reviziju, nevladinim organizacijama sa ciljem omogućavanja rasprave o sistemu javnih nabavki, njegovom institucionalnom, zakonodavnom i obrazovnom unapređenju. Tokom dijaloga, na raspravu bi bili pozvani svi relevantni faktori ( PS BiH; VM BiH; Vanjsko-trgovinska komora BiH, Udruženje poslodavaca F BiH i RS, uredi za reviziju u Bosni i Hercegovini, nevladin sektor, URŽ i sl.) gdje bi se vremenom razvio Forum sistema javnih nabavki, koji bi povremeno razmatrao aktuelnosti u sistemu javnih nabavki (najmanje tromjesečno). Osnivanje Foruma je jedna od aktivnosti koja će unaprijediti povezivanje i dijalog svih subjekata uključenih u sistem javnih nabavki.

Također bi istakli ulogu Odbora AJN, jer je logika Zakona kroz uvođenje instituta Odbora AJN i propisane profilacije njegovih članova upravo bila motivirana osiguranjem mehanizma da glas drugih kategorija (ponuđača, nevladinog sektora i dr.) bude zastupljen u sistemu javnih nabavki.

Prema Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, Evropska komisija je konstatovala ograničeni napredak. Posebno je u izvještaju istaknuto da Zakon nije u potpunosti harmonizovan sa Direktivama EU, te je naročito istaknuta potreba daljnjeg jačanja administrativnih kapaciteta u oblasti javnih nabavki.

## ***II. Zakonodavni okvir***

Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je novi sistem dodjele ugovora u postupcima javnih nabavki i zasniva se na Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Međutim, ovdje je važno istaći da sistem javnih nabavki ne obuhvata dodjelu koncesija, koje su regulisane posebnim zakonima u Bosni i Hercegovini.

Nadalje zakonodavni okvir sistema javnih nabavki počiva na Direktivama EU 2004/17 i 2004/18, i u dobroj mjeri je usuglašen sa zahtjevima iz Direktiva EU. Međutim, u ovom stadiju pridruživanja Bosne i Hercegovine EU, napredak Bosne i Hercegovine u postupku pridruživanja, mjeri se, prije svega, stepenom i dinamikom usaglašavanja domaćih propisa sa *Aquies communautaire*-om. Pa tako se može konstatirati da Bosna i Hercegovina u ovom dijelu nije ostvarila napredak od usvajanja Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 49/04). Naime, u periodu pripreme Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Direktive EU 2004/17 i 2004/18 nisu bile na snazi, tako da se neka od rješenja iz Zakona baziraju na starim direktivama EU, koje su van snage. Određene zakonodavne aktivnosti predstavljene su u odgovarajućim poglavljima ove Strategije.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je usvojila Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine i isti je stupio na snagu 10. novembra 2004. godine za institucije Bosne i Hercegovine. Primjena zakona za entitete i Brčko Distrikt je bila odložena za 60 dana, do kada su entiteti i Vlada Brčko Distrikta trebali donijeti odluke o stavljanju van snage svojih propisa o javnim nabavkama, te početku primjene Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.<sup>1</sup>

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine usvojeni su svi podzakonski akti, koje je pripremila AJN, odnosno Ministarstvo finansija i trezora do uspostave AJN.<sup>2</sup>

Agencija za javne nabavke je 2007. godine u saradnji sa Projektom tehničke pomoći – faza II pripremila Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, koji nije usvojen u PS BiH<sup>3</sup>.

Saglasno zaključku PS BiH na sjednici održanoj 16. marta 2008. godine, u sklopu rasprave o Izvještaju o radu URŽ-a, usvojilo i zaključak da se zadužuje Vijeće ministara BiH da u roku od 3 (tri) mjeseca, pripremi novi tekst zakona o javnim nabavkama.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine su svoje propise stavili van snage 10. januara 2005. godine i 11. januara 2005. godine počela je primjena Zakona. Narodna skupština Republike Srpske je 23. aprila 2005. godine stavila van snage svoj propis o javnim nabavkama, i nakon objave u „Službenom glasniku RS“ primjena zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine počela je 01.05.2005. godine.

<sup>2</sup> Podzakonski akti koji su usvojeni i na snazi:

- Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 3/05 i 24/09),
- Lista ugovornih organa, po kategorijama, koji su obavezni primjenjivati Zakon o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 3/05 i 80/06),
- Uputstvo o načinu pripreme obavještenja o nabavci, o dodjeli ugovora i poništenju postupka javne nabavke („Službeni glasnik BiH“ broj 17/05),
- Uputstvo o načinu vođenja zapisnika sa otvaranja ponuda („Službeni glasnik BiH“ br. 17/05 i 27/08),
- Pravilnik o postupku direktnog sporazuma („Službeni glasnik BiH“ broj 53/06),
- Pravilnik o akreditaciji i registraciji predavača javnih nabavki („Službeni glasnik BiH“ br. 99/06 i 59/08),
- Uputstvo o obliku i sadržaju izvještaja za postupke javne nabavke iz Poglavlja III Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 101/06),
- Uputstvo o primjeni i korištenju standardne tenderske dokumentacije za postupke javnih nabavki („Službeni glasnik BiH“ broj 56/07),
- Uputstvo o obliku i sadržaju izvještaja za postupke javne nabavke iz Poglavlja II Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj 82/07),
- Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki („Službeni glasnik BiH“ broj 48/08),
- Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg („Službeni glasnik BiH“ broj 29/09).

<sup>3</sup> Izvještaj o napretku 2008. godine Početkom 2008. godine - Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine odbacila pokušaj modernizacije osnovnog zakona i Agencija za javne nabavke je zadužena da sastavi nacrt novog zakona do ljeta 2008. godine.

U međuvremenu, PS BIH je usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 29/09) kojim je prijedlog poslanika u PS BIH, izmjenjena vrijednost za nabavke putem konkurentskog zahtjeva i direktnog sporazuma. Naime, vrijednosti za postupak konkurentskog zahtjeva su povećane na 50.000, KM za robe i usluge, a 80.000,00KM za radove. Vrijednost za direktni sporazum povećana je sa 3.000,00 KM na 6.000,00 KM.

Dakle, u usklađivanju zakonodavstva, Bosna i Hercegovina nije ostvarila bilo kakav napredak u sistemu javnih nabavki, što je jedan od osnovnih zahtjeva na daljnjem putu pridruživanja EU. Ovdje treba naglasiti da je Bosna i Hercegovina 2005. godine imala Zakon koji je u najvećoj mjeri bio usuglašen sa direktivama, u poređenju na zemlje Zapadnog Balkana. Međutim, sve zemlje su u protekle 4 godine izmijenile svoja zakonodavstva, tako da Bosna i Hercegovina sada ima najmanje usuglašen Zakon sa direktivama EU.

Saglasno ovoj strategiji, Bosna i Hercegovina bi trebala raditi na daljnjem usklađivanju zakonodavnog okvira i ovom Strategijom će se dati projekcija daljnjeg budućeg djelovanja u tom segmentu. Dakle, država članica treba donijeti propise u oblasti javnih nabavki, te iz istog nedvojbeno proizilazi da državu članicu predstavlja nadležna državna institucija, koja će biti adresa za komunikaciju sa Evropskom komisijom. Rješenja koja su ponuđena u zemljama članicama EU na nedvosmislen način potvrđuju ovu činjenicu<sup>5</sup>.

Pitanje institucionalnog ustroja tijela za pravnu zaštitu dato je Direktivom 89/665/EZ i 92/13 EEZ, dopunjenim Direktivom 2007/66, kojim se definiše da ukoliko postupak pravne zaštite vodi administrativno tijelo, u ime države članice, potrebno je obezbjediti i sudsku zaštitu kao treći stepen, jer samo sudske odluke mogu biti pobijane pred Evropskim sudom pravde.

Buduće izmjene Zakona treba da uvažavaju zahtjeve iz Direktiva EU, koristeći pri tome mogućnost odložene primjene za ona rješenja za koja u Bosni i Hercegovini trenutno ne postoje stvorene pretpostavke za primjenu istih (dinamički sistem kupovine, e-nabavke,), a za koje će se ovom Strategijom i akcionim planom definisati rokovi do kada će Bosna i Hercegovina stvoriti preduslove za primjenu. Pri izradi budućih izmjena zakona pažnja će se usmjeriti i na sva druga pitanja koja zaslužuju posebno oprezan pristup, naročito sa aspekta rezultata svestrane analize problema primjene zakonskih rješenja u praksi, aktuelno dostignutog stepena razvoja i zrelosti sistema javnih nabavki, kao i njegovih institucija, te dinamike ukupnih integracionih procesa u zemlji. Primjenu preferencijalnog tretmana domaćeg Bosna i Hercegovina treba da koristi prema dinamici koja je utvrđena podzakonskim aktima, ali i uz razumnu korekciju koja bi odražavala stepen stvarnog

---

<sup>4</sup> Agencija za javne nabavke je, postupajući u skladu sa zaključkom PS BIH, pripremila novi tekst Zakona o javnim nabavkama i uputila ga u proceduru u oktobru 2008. godine. Prijedlog zakona o javnim nabavkama je pripremljen u saradnji sa Projektom Twinning light koji je Bosna i Hercegovina imala sa institucijama SR Njemačke, i SIGMA-om. Prijedlog zakona o javnim nabavkama je bio u najvećoj mjeri usuglašen sa Direktivama 2004/17 i 2004/18. PS BIH nije usvojila Prijedlog zakona o javnoj nabavci (odbijen na sjednici Doma naroda BiH 24.07.2009. godine), pošto nije postignuta suglasnost oko institucionalnog ustrojstva.

<sup>5</sup> „Good practice in Public Procurement – From A to Z“ – SIGMA 2006. godina

stvarenja dinamike približavanja BiH Evropskoj uniji, koja je bila pretpostavljena u vrijeme ustanovljavanja ovog mehanizma u Zakonu.

Nadalje, u cilju obezbjeđenja jedinstvenog ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini, koji je neophodan uslov za nesmetanu primjenu i funkcionisanje principa na kojim Zakon počiva (prije svega jednakog tretmana i slobodne konkurencije, a potom i efektivnog trošenja javnih sredstava), potrebno je istovremeno pokrenuti inicijativu za izmjene entitetskih propisa vezano za izdavanje licenci, na način da se obezbjedi priznavanje licenci bez obzira u kojem entitetu se izdaju, a zatim i harmonizaciju propisa u oblasti socijalnog osiguranja. Ista bi trebala da se izvrši u smislu usaglašavanja odredbi koje tretiraju rokove do kojih su obveznici dužni izmiriti iste. Ovaj segment je važan i s aspekta poštovanja CEFTA sporazuma, a u cilju daljnjih aktivnosti vezanih za realizaciju sporazuma i obezbjeđenja pretpostavki za ravnopravan tretman ponuđača iz zemalja potpisnica CEFTA sporazuma.

Ključna institucija za pripremu budućih izmjena Zakona je AJN, koja će putem šire rasprave sa relevantnim institucijama, javnošću i nevladinim sektorom, definisati konačni tekst izmjena Zakona. U izradi budućih izmjena Zakona, AJN će koristiti tehničku pomoć SIGMA, na način da će AJN pripremati tekst, koji će dostavljati SIGMA na komentare.

### ***III. Institucionalni okvir i administrativni kapaciteti***

Stupanjem na snagu Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, uspostavljena je Agencija za javne nabavke sa sjedištem u Sarajevu i filijalama u Banja Luci i Mostaru. Filijale nemaju status pravnih lica. Prema odredbama Zakona, Agencija je dužna da osigura pravilno provođenje ovog Zakona, a naročito da:

- a) predlaže izmjene i dopune ovog zakona i pratećih podzakonskih akata, u cilju osiguranja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti;
- b) unapređuje informiranost ugovornih organa i dobavljača o propisima o javnim nabavkama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- c) objavljuje priručnike i uputstava, kao i izrada i ažuriranje standardnih obrazaca i modela, u skladu s odredbama ovog zakona i pratećih podzakonskih akata, namijenjenih ugovornim organima;
- d) pruža tehničke i savjetodavne pomoći i ugovornim organima i dobavljačima u vezi s primjenom i tumačenjem odredbi ovog zakona i pratećih podzakonskih akata;
- e) uspostavi sistem za praćenje ugovornih organa u vezi s primjenom ovog zakona;
- f) prikuplja, analizira i objavljuje informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama;
- g) razvije elektronski informacioni sistem dostupan na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, koji bi dodatno, pored "Službenog glasnika", objavljivao tendersku dokumentaciju;
- h) pokreće i podrži razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacija u oblasti javnih nabavki;
- i) objavljuje informacije u vezi s obukom, objavljivanje priručnika i druge vrste pomoći na planu profesionalnog razvoja u području javnih nabavki;
- j) vodi evidencije akreditiranih predavača iz oblasti javnih nabavki;

k) podnosi godišnje izvještaje Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

U Agenciji je trenutno 19 stalno zaposlenih, a u narednom periodu, obzirom da AJN predstoje slijedeće nove aktivnosti, razmatrat će se povećanje broja uposlenih prema stvarnim potrebama i budžetu AJN.

Agencija ima Odbor, koji broji 7 članova i 2 posmatrača, i uloga Odbora je da razmatra akta koja se odnose na sistem javnih nabavki. Za organizaciju rada AJN, interne akte i druga pitanja koja se odnose na rad AJN, odgovoran je direktor AJN.

Prioritete na koje se Agencija za javne nabavke usredotočila u periodu od osnivanja do danas su:

- savjetodavna pomoć,
- priprema nacрта zakona i podzakonskih akata,
- prikupljanje i analiza problema uočenih u primjeni, te definisanje stavova po istim,
- web stranica i prezentacija stavova i drugih informacija u svrhu pružanja savjetodavne pomoći.

1. U pogledu pružanja savjetodavne pomoći, AJN će i dalje nastaviti sa poslovima koji se odnose na savjetodavnu ulogu, putem „dežurnog telefona“, pismenih mišljenja i konsultativnih sastanaka.

2. U segmentu obuke, Agencija je provela aktivnosti u obimu predviđenim Zakonom o javnim nabavkama BiH, ali je uočeno da je potrebno postojeći sistem obuke nadograđivati. Stoga je ova aktivnost razrađena posebno u dijelu 3. ove Strategije.

3. AJN će pripremiti buduće izmjene zakona, kao i pripremiti prateća podzakonska akta u cilju daljnje razrade zakonskih odredbi, uvažavajući pri tome sve aspekte koji su dati u dijelu zakonodavnog okvira.

4. Bliska i kontinuirana saradnja sa DEI i Delegacijom evropske komisije u smislu praćenja realizacije obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa EU, kao i realizacija i praćenje obaveza iz Evropskog partnerstva. AJN će kontinuirano polugodišnje i po potrebi dostavljati izvještaje DEI, vezano za realizaciju ovih obaveza. Također, AJN će u relizaciji zakonodavnih aktivnosti surađivati sa DEI u pogledu pribavljanja mišljenja i izjave o stepenu harmonizacije zakona i podzakonskih akata sa *Aquies communautaire*.

5. Ono što će AJN u narednom periodu nastaviti, kao i pojačati, je analiza problema uočenih u primjeni Zakona, na temelju kojih će izraditi stavove koje će učiniti dostupnim putem web strane i posebnih priručnika, za koje će AJN u narednom periodu planirati sredstva u budžetu. Posebna pažnja će se posvetiti analizi odluka URŽ-a.

6. Ažuriranje web stranice će se nastaviti kontinuirano, kao i dodavanje novih sadržaja, posebno onih koji su predviđeni u dijelu 6. ove Strategije, a koji se odnose na uvođenje



elektronskih obavještenja o nabavci, elektronskoj dostavi izvještaja, kao i budućim aktivnostima vezano za uspostavu i razvoj sistema e-nabavki. Posebno treba istaći kao nužnost, ali i obavezu, kao i dobru praksu da se odluke URŽ-a počnu objavljivati bez odlaganja, na web strani.

U proteklom periodu, aktivnosti koje su u manjoj mjeri bile realizirane, zbog nedostatka kadrova, kao i drugih okolnosti koje prate rad novoosnovanih institucija, su:

- elektronski informacioni sistem za objave obavještenja,
- informiranost ugovornih organa i dobavljača u oblasti javnih nabavki,
- kontinuirana saradnja sa institucijama koje prate realizaciju ugovora,
- sistem praćenja primjene Zakona i podzakonskih akata.

U cilju što kvalitetnije realizacije naprijed navedenih aktivnosti, ova Strategija definiše naredne korake Agencije, u cilju jačanja i nadogradnje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, i to u slijedećim segmentima:

- monitoring postupaka javnih nabavki,
- podizanje svijesti putem edukacije i usavršavanja na svim nivoima vlasti,
- razvoj i jačanje elektronske komunikacije u javnim nabavkama, sa smjernicama za izradu akcionog plana za razvoj i uspostavu e-nabavki,
- jačanje administrativnih kapaciteta u ugovornim organima kroz edukaciju.

### **1. Monitoring postupaka javnih nabavki**

Monitoring postupaka javnih nabavki predstavlja jednu od značajnih komponenti u nadležnostima AJN. Pravilnikom o monitoringu postupaka javnih nabavki definisani su izvor i obim monitoringa koji provodi AJN, i koji se u dosadašnjem periodu pokazao kao efikasan. U najvećem broju slučajeva (95%) ugovorni organi su postupali u skladu sa nalazima AJN. Međutim, osnovni cilj monitoringa javnih nabavki je otklanjanje svih nepravilnosti koje se uoče u kod obveznika primjene Zakona. Poseban aspekt monitoringa treba da bude praćenje javnih nabavki velike vrijednosti. Kao rezultat monitoringa, AJN dostavlja kompletnu dokumentaciju nadležnom uredu za reviziju i objavljuje na web strani listu ugovornih organa koji nisu postupili po nalazima monitoringa.

Drugo pitanje koje se ovdje javlja je pitanje kadrovskih kapaciteta AJN za provođenje kvalitetnog monitoringa. Naime, 10 izvršilaca u AJN koji u opisu poslova imaju primjenu Zakona i praćenje primjene je nedovoljan broj za kvalitetniji monitoring, imajući u vidu godišnji broj obavještenja (oko 20.000). Ono što je bitno naglasiti da monitoring ne obuhvata samo obavještenja, već i druge izvore (izvještaji, nalazi ureda za reviziju, odluke URŽ-a, mediji i dr.) neophodno je kadrovski ojačati AJN u cilju realizacije ovog segmenta nadležnosti. Pri tome treba imati u vidu da kadrovsko jačanje nije samo prijem novih izvršilaca, već i obuka novoprimitljenih kako bi se u određenom vremenskom periodu osposobili za kvalitetno izvršavanje ovih poslova.

Još jedna komponenta je bitna za monitoring postupaka javnih nabavki, a to je elektronska objava obavještenja i elektronski sistem za dostavu statističkih izvještaja od strane ugovornih organa. Ovaj segment u procesu monitoringa je značajan sa više aspekata, a posebno:

- analiza obavještenja se sada radi ručno (čitaju se obavještenja u „Službenom glasniku BiH“);
- statističke analize se ručno unose i ručno obrađuju, što odnosi znatan dio vremena uposlenih.

Rješenje za ovu situaciju je elektronska objava obavještenja sa naprednim pretragama za uposlene u AJN, kao i kreiranje izvještaja po zadatim parametrima, tako da će se primjenom savremenih tehnologija doći do kvalitetnijih analiza u svrhu monitoringa sistema javnih nabavki.

Nadalje veoma bitan instrument za monitoring sistema javnih nabavki su odluke URŽ-a, kao drugostepenog organa. U cilju što efikasnijeg sistema monitoringa, koordinativni sastanci sa predstavnicima URŽ-a u smislu realizacije nalaza monitoringa odluka URŽ-a. Međutim, URŽ do izrade ove strategije nije počeo da objavljuje svoje odluke na web strani javnih nabavki, što znatno utječe na kvalitet sistema javnih nabavki, u smislu stvaranja jedinstvene prakse u ovoj oblasti. Stoga je nužno da URŽ odmah, bez odlaganja počne objavljivati svoje odluke na web strani, kako bi AJN imala veći obim za monitoring postupanja ugovornih organa i sa druge strane, ta praksa bi djelovala edukativno na ugovorne organe.

U postupcima monitoringa, AJN treba da unaprijedi sistem monitoringa kroz praćenje realizacije ugovora, te će AJN u toku implementacije ove Strategije razviti pilot projekat, koji će na određenom uzorku dobiti podatke o realiziranim ugovorima, i koje će prezentirati javnosti.

U ovom segmentu razvoja sistema javnih nabavki, veoma značajna je uloga ureda za reviziju u Bosni i Hercegovini. Naime, uredi za reviziju imaju direktan uvid u kompletnu dokumentaciju ugovornog organa, tako da direktno mogu da uoče nepravilna postupanja. Stoga je veoma bitno da AJN i uredi za reviziju razviju posebne mehanizme saradnje u monitoringu, u cilju eliminiranja loše prakse i nepravilnih postupanja koja se uoče kod ugovornih organa. Uredi za reviziju entiteta u skladu sa zakonima o reviziji, vrše godišnju reviziju javnih računa svih budžetskih korisnika i fondova, dok javna preduzeća ili drugi subjekti koji su predmet revizije, revidiraju se od strane ureda za reviziju prema godišnjem planu, a kako su prema drugim propisima obavezni da obezbjede i godišnju eksternu reviziju, uredi za reviziju entiteta koriste nalaze eksterne revizije. Uredi za reviziju institucija BiH i Brčko Distrikta vrše godišnju reviziju svih budžetskih korisnika. Bitno je obezbjediti godišnju reviziju svih budžetskih korisnika, javnih preduzeća, kao i drugih institucija koje imaju velike budžete za kapitalne investicije, kako bi se mogla spriječiti šteta po budžete i javna sredstva, zbog štetnih ugovora.

I na kraju bi istakli značaj internih kontrola, koji se u Bosni i Hercegovini tek uspostavlja. Naime, interne kontrole bi trebale da budu prvi kontrolni mehanizam u cilju otklanjanja

nepravilnosti u postupanju unutar ugovornog organa. Svrha i ciljevi uspostave interne revizije, u pogledu javne nabave, su slijedeći: provođenje postupaka javne nabavke na zakonit, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, postizanje odgovornog postupanja te zaštita od gubitaka usljed lošeg postupanja i nepravilnosti. Međutim da bi interna revizija mogla da izvršava svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom, neophodno je da interna revizija ima posebnu edukaciju u oblasti javnih nabavki.

AJN će redovno preispitivati mogućnosti implementacije sistema monitoringa procedura javnih nabavki, kroz jačanje administrativnih kapaciteta ugovornih organa, AJN i svih subjekata koji su uključeni u sistem javnih nabavki. Naime, u narednom periodu AJN će pratiti monitoring postupaka u mjeri koja je definisana, uz kontinuirano praćenje izvještaja ureda za reviziju, te internih kontrola, i u tom smjeru dati punu podršku daljem unapređenju saradnje i stručne pomoći u postupcima javnih nabavki, posebno u segmentu preventivnog djelovanja AJN, kroz detaljne analize i prezentaciju stavova ispravnog postupanja u svrhu edukativnog djelovanja na sve učesnike u postupcima javnih nabavki. U periodu koji obuhvaća ova Strategija, AJN će pratiti ovaj segment i po potrebi razmotriti i druge oblike djelovanja u postupku monitoringa.

## **2. Podizanje javne svijesti putem edukacije i usavršavanja na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini**

Podizanje javne svijesti putem edukacije i usavršavanja na svim nivoima vlasti je jedna od mjera koja bi trebala da rezultira efikasnijim trošenjem javnih sredstava. Pitanje javne svijesti u Bosni i Hercegovini je veoma značajno, posebno imajući u vidu složen ustroj države, sa 14 budžeta, kao i kontrolu trošenja tih budžeta. Naime, u Bosni i Hercegovini trošenje javnih sredstava je još uvijek na nivou kao da trošimo tuđa sredstva, te se sa sredstvima ne ponašamo s pažnjom „dobrog domaćina“. Uočeno je u proteklom periodu da dobavljači u postupcima javnih nabavki idu „linijom manjeg otpora“ iz razloga što još uvijek je prisutna doza dogovaranja, pa tako ako nije dobio ugovor ovaj put, iako je bio najbolji, ima obećanje da će ugovor dobiti drugi put. Ovakvo postupanje je veoma loše za našu privredu i uopšte položaj naše privrede u tržišnoj utakmici sutra na tržištu EU. Stoga je neophodno da svi segmenti društva u Bosni i Hercegovini preduzmu mjere i korake, u okviru svojih nadležnosti, u cilju jačanja javne svijesti. Poseban segment moraju biti javne nabavke, gdje će se kroz različite vidove edukacije (okrugli stolovi, radionice, medijski istupi i sl.) djelovati u pravcu podizanja javne svijesti. Također, uloga medija u ovom segmentu je veoma važna, ali još uvijek nema pokazatelja prisustva kvalitetnog istraživačkog novinarstva u cilju promovisanja vrijednosti uočenih u sistemu. Stoga je nužno raditi na edukaciji medija, poticati i pružati im razumnu pomoć kako bi se osiguralo da njihov angažman na ovom planu bude što konstruktivniji i da poluči po javni interes najveće rezultate.

## **3. Razvoj i jačanje elektronske komunikacije u javnim nabavkama**

Razvoj i jačanje elektronske komunikacije u javnim nabavkama je komponenta koja bi morala da zauzima visoko mjesto u prioritetima razvoja sistema javnih nabavki. Informacione tehnologije i znanja u toj oblasti su na izuzetno niskom nivou, u odnosu na

zemlje u regiji. Veliki procent elektronske nepismenosti rezultira nedovoljnom primjenom savremenih tehnologija, pa i ovom. Kako govoriti o elektronskim nabavkama, kada visok procent ugovornih organa ne koristi Internet. Stoga ovaj segment zahtjeva posebno sistematičan pristup unapređenju i razvoju sistema javnih nabavki.

AJN se u proteklom periodu nije bavila detaljnijom analizom stanja u ovom dijelu, iz razloga što Bosna i Hercegovina nije imala razvijen sistem elektronskog oglašavanja obavještenja o javnim nabavkama. Prema podacima JPNIO „Službeni listi BiH“ samo 5% ugovornih organa je dostavljalo obavještenja za objavu elektronskim putem. Preko 20% izvještaja koji s dostavljaju AJN su bili ispunjeni ručno, bez obzira što su forme dostupne na web stranici i što se mogu popuniti elektronskim putem. U komunikaciji sa ugovornim organima i dobavljačima, uočeno je da preko 50% ne koristi web stranu javnih nabavki, a razlog za takvo postupanje su najčešće pravdali činjenicom da im je lakše komunicirati klasičnim sredstvima (telefon, fax, termin za sastanak). Ovakav pristup subjekata u postupcima javnih nabavki dodatno utječe na opterećenost uposlenih u AJN, i takvim postupanjem uposleni u AJN koriste puno više vremena u komunikaciji sa strankama.

Slijedeći problem koji je prisutan u ovom segmentu je zakonska uređenost ove oblasti. Naime, Bosna i Hercegovina još uvijek nema svu neophodnu regulativu u oblasti elektronskog potpisa, elektronska komunikacija nije zakonski oblik razmjene informacija i još uvijek je u zvaničnoj komunikaciji jedino legalna „papirna“ komunikacija.

Stoga je neophodno da se u narednom periodu stvore pretpostavke za primjenu novih tehnologija u radu uprave i administracije u širem smislu.

U ovom dijelu nadležnosti AJN je preduzela niz koraka u cilju unapređenja razvoja sistema javnih nabavki, i to kroz slijedeće oblike:

- web stranica koja je dostupna svim zainteresiranim, sa sadržajima koji znatno utječu na podizanje nivoa znanja u ovoj oblasti, kao i informisanosti svih zainteresiranih,
- razvoj sistema za elektronsku dostavu izvještaja u postupcima javnih nabavki je slijedeći korak koji treba da olakša i pojednostavi sistem izvještavanja za ugovorne organe. Naime, ovakav sistem izvještavanja proizvest će i direktne finansijske uštede za ugovorne organe, kroz uštedu i novca i vremena, pri izradi i dostavi izvještaja. Sa druge strane AJN će imati elektronsku obradu svih izvještaja, kao i način praćenja koji ugovorni organi ne izvršavaju svoje obaveze u pogledu izvještavanja, kao i kvalitetne statistike i analizu istih;
- razvoj sistema elektronske objave obavještenja je u toku i finansira se iz sredstava Evropske komisije. Ovaj sistem predstavlja značajan iskorak u razvoju sistema javnih nabavki i treba da otkloni cijeli niz do sada uočenih problema. Naime, uspostavu sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini su pratili nedovoljna obučenost svih sudionika u postupcima javnih nabavki, visoke cijene objave obavještenja u „Službenom glasniku BiH“, pitanje pravnog statusa „JPNIO „Službeni list BiH“, i drugi problemi koji su na direktan način utjecali na razvoj sistema javnih nabavki. Prelaskom na elektronsku objavu obavještenja, neophodno će biti da se izmjene odredbe Zakona koje se odnose na objavu obavještenja, kao i da svi ugovorni organi imaju pristup internetu, kako bi elektronski mogli pripremiti i objaviti obavještenje.

Projekat Twining Light koji je Bosna i Hercegovina imala sa institucijama SR Njemačke u 2008. godini, pripremljene su i usvojene smjernice za pripremu akcionog plana za razvoj sistema elektronske objave obavještenja i stvaranje pretpostavki za razvoj elektronskih nabavki. Smjernice čine sastavni dio ovo Strategije i date su Aneksu I.

#### ***IV – Obrazovanje i jačanje administrativnih kapaciteta***

U izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2008. godinu, kao jedan od prioriteta je istaknuta potreba jačanja administrativnih kapaciteta svih sudionika uključenih u postupke javnih nabavki. Samo jačanje administrativnih kapaciteta direktno utječe i na jačanje sistema javnih nabavki i stoga je nužno obratiti posebnu pažnju na ovaj segment. Ovdje bi se osvrnuli i na same postavke sistema edukacije, za koji smo naprijed istakli da nije adekvatan i primjeren ovom stepenu razvoja sistema javnih nabavki.

Bosna i Hercegovina ima za cilj da stvori učinkovitu, profesionalnu i visokoobrazovanu javnu upravu, spremnu i sposobnu odgovoriti zahtjevima koji se pred nju postavljaju na putu pridruživanja Bosne i Hercegovine EU. Stoga je u Bosni i Hercegovini počela implementacija Projekta reforme javne uprave, kojim se definišu pravci reforme javne uprave u cilju stvaranja javne uprave spremne da odgovori na sve izazove koji su pred njom. U okviru ove reforme, neophodno je da se unutar javne uprave razvijaju i jačaju kapaciteti u sistemu javnih nabavki.

Stvaranje administrativnih kapaciteta u sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini počelo je u okviru Projekta tehničke pomoći EU – faza II, koji je koncipirao sistem obuka, unutar Zakonom definisanih kapaciteta. Projekat tehničke pomoći je održao „Trening trenera“ u trajanju od 3 sedmice, i svi polaznici koji su pristupili polaganju ispita za trenere su i položili, te su na taj način stekli status predavača u oblasti javnih nabavki. Važno je napomenuti da AJN u tom periodu nije bila uspostavljena i nije imala nikakvog utjecaja na ovu komponentu Projekta.

Uspostavom AJN stvorile su se pretpostavke za nadogradnju sistema edukacije, na temelju zatečenih predavača u oblasti javnih nabavki. Za rad predavača u oblasti javnih nabavki, AJN je izradila Metodologiju rada predavača u oblasti javnih nabavki, koja je ustrojila jedinstven način pripreme predavača za obuku, zatim, utvrdila jedinstvene smjernice za izvođenje obuke, i definisala postupanje predavača prije obuke, tokom obuke i nakon održane obuke. Zajedno sa predavačima, izrađeni su univerzalni pojedinačni moduli obuke (25 modula) koji obrađuju pojedine teme, odnosno pojedine dijelove Zakona, sa teoretskim i praktičnim dijelom. Također je izrađen i generalni modul u trajanju od 2 dana, koji se u najvećem broju slučajeva i koristi.

Tokom rada AJN i praćenja edukacije u ovoj oblasti, uočeni su slijedeći nedostaci:

- od 71 registriranog predavača, aktivno radi 20 predavača,
- komercijalne kuće pružaju usluge obuke po komercijalnim cijenama,
- nedovoljan interes ugovornih organa da za svoje potrebe traže organiziranje obuke,

- nema povratnih informacija od predavača u smislu da u cilju uočavanja pojedinih problema AJN definiše stav i postavi ga na web stranu javnih nabavki,
- više od polovice predavača ne pokazuje interes za rad.

Uočivši navedene probleme, AJN je putem Agencija za državnu službu BiH i oba entiteta pokušala koordinirati edukaciju u oblasti javnih nabavki, koja je u 2008. godini polučila sljedeće rezultate:

- u organizaciji ADS BiH održana 3 ciklusa dvodnevni obuka, koju je pohađalo 60 državnih službenika, iako je u početnoj fazi interes iskazalo 96 državnih službenika.
- u organizaciji ADS FBIH održano 10 jednodnevni obuka, koju je pohađalo 350 državnih službenika;
- ADS RS pismeno obavjestio AJN da ne planira organizirati obuke u oblasti javnih nabavki, zbog nedostatka sredstava u budžetu.

Stoga treba u dijelu edukacije:

- Principijelno „gazdovati“ resursom predavača, u smislu promocije odgovarajućih programa obuke;
- Nastaviti sa sistemskom doobukom predavača;
- Izvršiti pripreme za obuku dodatnog broja trenera;
- Nominovati projekat organiziranja obuka za administrativno osoblje u Bosni i Hercegovini, iz projekata ino donatora;
- Ostvariti punu saradnju sa agencijama za državnu službu na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i sa privrednim komorama u BiH;
- Usmjeravati ugovorne organe da sami organiziraju edukaciju za svoje potrebe, uz punu asistenciju AJN;

Ukupan učinak održanih obuka nije zadovoljavajući s aspekta AJN, posebno imajući u vidu da se tokom obuka polaznici najčešće fokusiraju na svoje konkretne probleme, bez želje da sistemski prihvate znanja u ovoj oblasti.

Rad komercijalnih kompanija je u početku praćen od strane AJN, međutim kako komercijalne kuće kao primarni cilj imaju dobit, to primjedbe i sugestije AJN nisu u najvećem broju slučajeva prihvaćene. AJN se povukla iz ovog segmenta, te prestala da radi jedan oblik supervizije, kako zbog neprihvatanja sugestija, tako i zbog nedovoljnog broja uposlenih koji bi obavljali te poslove.

Kako AJN ima 71 registriranog predavača, to se pokušalo izvršiti provjeru svih predavača, putem jednodnevne radionice održane u junu 2008 godine u Zenici. Radionici je prisustvovala 41 predavač. Tom prilikom je data mogućnost da svi predavači u 5 minuta izlože jedan od usvojenih modula, u cilju provjere njihovih sposobnosti da budu predavači, ne samo s aspekta znanja u ovoj oblasti, već i provjerom drugih vještina koje predavač mora da posjeduje. I tada je konstatovano da 23 predavača su prošla obuku kako bi samo radili te poslove u ugovornom organu, te da uopšte nemaju interes da rade kao predavači. Od 30 predavača koji nisu prisustvovali radionici, 17 je obavjestilo AJN da ne žele da rade kao predavači. Od preostalih 31 predavača njih 9 ima „strah“ od javnog istupa, te se njihove prezentatorske sposobnosti svode na čitanje slajdova. Iz ovih

pokazatelja proizilazi da odabir učesnika „Trening trenera“ je vršen neselektivno, bez jasno iskazanih kriterija, kao i dokazivanja sposobnosti za obavljanje tih aktivnosti.

Iz navedenog dolazimo do potvrde aktivnog broja predavača (23) koji imaju i znanje i vještinu za te poslove. Međutim, određeni broj predavača je rijetko imao priliku da bude angažiran, te je AJN kao prioritet postavila ravnomjernu zastupljenost u obukama. Ali nema zakonsku mogućnost da primjeni mehanizam ravnomjerne raspodjele u tim poslovima.

Stoga ova strategija, uz izmjene Zakona, i donošenje odgovarajućih podzakonskih akata, treba da obezbijedi slijedeće ciljeve edukacije u oblasti javnih nabavki:

- Podizanje nivoa stručnog znanja u organiziranju javne nabavke u ugovornom organu,
- Funkcionalan, učinkovit i transparentan sistem javne nabavke koji će se postići edukacijom i podizanjem nivoa znanja sudionika u postupcima javnih nabavki,
- Kontinuirana edukacija državnih službenika koji rade na poslovima javnih nabavki u ugovornom organu ili kod dobavljača, koju će pratiti AJN putem bodovanja obuka,
- U okviru kontinuirane edukacije, posebnu pažnju posvetiti borbi protiv korupcije u javnim nabavkama,
- Razviti sistem edukacije kroz više nivoa edukacije.

Ovo su ciljevi koje treba postići u edukaciji u oblasti javnih nabavki, i to kroz definisanje isključive nadležnosti AJN, kao odgovorne za provođenje edukacije, a koji će se postići kroz slijedeće korake:

- izmjene Zakona u dijelu edukacije u oblasti javnih nabavki,
- u pripremama za izmjenjeni sistem edukacije u oblasti javnih nabavki aplicirati projekat za sredstva IPA fondova EU,
- u sistem edukacije obavezno uključiti predavače,
- u sistem edukacije uključiti predstavnike i URŽ-a i AJN, ali ne kao nosioce obuke, već da pruže pomoć u razumjevanju polaznika obuke u dijelu gdje su se pokazali najveći problemi u funkcionisanju sistema javnih nabavki, iz ugla rada URŽ-a i AJN, te po mogućnosti koordinirati neke oblike obuke sa uredima za reviziju;
- u sistem edukacije za ponuđače uključiti Vanjsko-trgovinsku komoru BiH, privredne komore i sve druge poslovne asocijacije;
- sistem edukacije bazirati primarno na konceptu obuka u agencijama za državnu službu,
- razviti set priručnika za rad predavača, baziran na najboljim praksama u EU, a u skladu sa novim tekstom Zakona.

Realizacijom naprijed definisanih ciljeva može se očekivati da će administrativni kapaciteti u Bosni i Hercegovini, u oblasti javnih nabavki postići zavidan nivo znanja u ovoj oblasti, te da će se znatno unaprijediti nivo znanja unutar ugovornih organa do ulaska BiH u EU.

Stoga je nužno da AJN inicira i ostvari što tješnju saradnju sa nadležnim agencijama za državnu službu, koje će kao institucije nadležne za obuke, zajedno sa AJN, biti nosioci aktivnosti obuke u oblasti javnih nabavki. AJN će polovinom godine dostaviti program obuke u oblasti javnih nabavki agencijama za državnu službu, koje bi taj program trebale da uvrste u svoj program rada.

Još jedna podkomponenta ove komponente strategije je uspostava koordinacije i kontinuirane saradnje u smislu unapređenja znanja u oblasti javnih nabavki, a posebno razvijati suradnju, u smislu edukacije, sa institucijama koje imaju kontrolnu funkciju (URŽ, uredi za reviziju, interne kontrole, Sud BiH). Ova podkomponenta je jednako važna za jačanje administrativnih kapaciteta u Bosni i Hercegovini, naročito ako se ima u vidu činjenica da oni direktno imaju kontrolu nad postupcima javnih nabavki. Međutim, za ove institucije neophodno je, putem saradnje i koordinacije, razviti poseban set instrumenata za edukaciju, u smislu korištenja naprednih i proširenih znanja u oblasti javnih nabavki.

U prilog izloženom ide i činjenica da Evropska komisija priprema realizaciju Regionalnog projekta edukacije u oblasti javnih nabavki, koji bi trebao početi krajem 2010. godine i u koji su uključene sve zemlje Zapadnog Balkana. Za potrebe ovog Projekta, SIGMA je zadužena da pripremi priručnike za obuku tokom realizacije Projekta, koji će se zasnivati na zakonodavstvu EU i praksi Evropskog suda pravde. Kao rezultat projekta je da svaka zemlja u regiji dobije 15-20 nacionalnih trenera u oblasti javnih nabavki, koji bi nakon ovog projekta imali mogućnosti da provode obuke i izvan Bosne i Hercegovine.

Korist ovog Projekta za Bosnu i Hercegovinu se ogleda u činjenici da su nacionalni treneri dužni tokom projekta i po završetku Projekta da Priručnik za obuke koji pripremi SIGMA, usaglase sa nacionalnim zakonodavstvom u oblasti javnih nabavki, te će Bosna i Hercegovina kroz ovaj projekat dobiti set priručnika za obuke (osnovne i napredne) koje će zajedno sa priručnicima koje će pripremiti AJN, činiti set materijal za obuku, te će se na taj način unificirati materijali za obuku. Rizik ovog projekta je da zemlja učesnica u projektu ne može nominirati 15 do 20 kandidata sa znanjem engleskog jezika, a što je jedan od preduslova za učešće na Projektu, jer obuka nacionalnih trenera će biti na engleskom jeziku, kao i svaka komunikacija i korespondencija. Cijeli ovaj proces će se odvijati preko AJN, kao krovne institucije u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

### ***V - Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki***

Pravna zaštita u sistemu javne nabavke u Bosni i Hercegovini definisana je čl.49-52. Zakona, a isti sadrže odredbe koje definišu uspostavu Ureda za razmatranja žalbi, postupanje po prigovoru, žalbeni postupak i postupak pred Sudom BiH.

Iz ovih zakonskih odredbi može se utvrditi da su ispunjeni zahtjevi iz Direktive EU 89/665/EZ kojim je predviđeno da ukoliko po žalbama postupa tijelo koje nije sud, onda se mora obezbijediti sudska zaštita.



Uspostava i rad Ureda za razmatranje žalbi temelji se odredbi člana 49. Zakona o Poslovnika o radu URŽ-a. Tok postupka po žalbi definisan je odredbama čl.50-52 Zakona. Članovi Ureda za razmatranje se biraju putem javnog konkursa na način predviđen podzakonskim aktima, tj. Odlukom o raspisivanju konkursa i utvrđivanju uvjeta za članove Ureda za razmatranje žalbi ("Službeni glasnik BiH" broj 20/05) koju je donijelo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 22.februara 2005.godine.

Obzirom na šturo definisanje odredbi Zakona u dijelu pravne zaštite, budućim izmjenama bi trebalo detaljnije razraditi ovaj dio, kao i odredbu koja se odnosi na definisanje URŽ-a (ovlasti, mandat članova URŽ-a.). Naime neki od koraka koji po samoj svojoj prirodi bi trebali biti definisani zakonom (sadržaj žalbe, način dostave žalbe, i dr.) nisu predmet važećeg Zakona, ali su definisani Poslovníkom URŽ-a, što je suprotno pravnom sistemu, i u postupku je osporavanja putem apelacije pred Ustavnim sudom BiH. Ukoliko podnosilac apelacije uspije sa apelacijom, URŽ će biti prinuđen da postupa po odredbama Zakona o upravnom postupku, što će znatno usporiti drugostepeni postupak, a samim tim i sam postupak javne nabavke. Stoga bi buduće hitne izmjene trebale da tretiraju ovaj problem i isti razrješe u što skorije vrijeme.

URŽ u svom radu, a u skladu sa odredbama člana 52. Zakona u toku žalbenog postupka može, kada ocjeni da su ispunjeni uslovi, izreći novčanu kaznu, kao i podnijeti prekršajnu ili krivičnu prijavu. Međutim, do danas URŽ nije razvio jasne mehanizme, niti uspostavio kriterije za ova postupanja. Također je bitno naglasiti da URŽ do danas nije primjenio mjeru izricanja naknade štete do 10% vrijednosti ugovora, u slučajevima kada je ugovor zaključen, a postupak po žalbi pokrenut nakon zaključenja ugovora. U određenom broju slučajeva, URŽ je izricao novčanu kaznu i kada je okončan postupak po žalbi, što je pogrešno postupanje, jer nakon donošenja odluke po žalbi, prestaje nadležnost URŽ-a, tako da prestaju i ingerencije za izricanje novčane kazne. URŽ i u narednom periodu treba da izbjegava izricanje novčane kazne, a naročito u slučajevima kada je već donio odluku. Ukoliko žalitelj u žalbi zahtjeva naknadu štete, URŽ treba da žalitelja uputi na parnični postupak.

Također, u dosadašnjem radu URŽ-a, a zbog nejasne odredbe člana 52. stav (6), URŽ je zauzeo stav da odluke URŽ-a nisu konačne, ukoliko je pokrenut Upravni spor. Ovakav stav URŽ-a je, po zahtjevu AJN rezultirao pokretanjem postupka za autentično tumačenje ove odredbe i isti je u toku razmatranja u PS BiH rezultirao Prijedlogom zakona o izmjeni ZJN i to samo za član 52. stav (6) ZJN.

Razvoj sistema pravne zaštite u postupcima javne nabavke u velikoj mjeri ovisi od kadrovske popunjenosti i obučenosti članova URŽ-a i uposlenih. Važno je istaći da kadrovska popunjenost je bitan element i za objavu odluka URŽ-a na web stranu, te ovo pitanje treba razriješiti u što kraćem vremenskom roku.

Nadalje, neophodno je, kroz buduće izmjene zakona ili novi tekst zakona, izvršiti usaglašavanje odredbi sa Direktivom EU, 2007/66 koja je postavlja nove zahtjeve u pogledu žalbenog postupka. U svjetlu postojećih odredbi Zakona, neophodno je da URŽ u svom radu prije svega počne sa objavom svojih odluka na web strani javnih nabavki, u

cilju edukativnog djelovanja na sve sudionike u postupku javnih nabavki. Nadalje, potrebno je da URŽ svoja postupanja uskladi sa odredbama člana 52. Zakona i to:

1. u roku od 5 (pet) dana razmotri opravdanost žalbe i u skladu sa tim ocjeni da li je potrebno izdati privremeni nalog za obustavu postupka. Naime, URŽ sve postupke obustavlja, bez upuštanja u ocjenu opravdanosti žalbenih navoda, te time usporava proces, i sistem čini manje efikasnim.
2. postupa po žalbi, bez pravljenja jasne razlike da li postupa u slučaju kada ugovor još nije zaključen, ili postupa u slučaju kada je ugovor zaključen. Ova razlika naročito dolazi do izražaja kada se radi o dodjeli ugovora u pregovaračkom postupku bez objave obavještenja, jer saznanje o ugovoru dobavljači imaju tek nakon objave obavještenja o dodjeli ugovora, kada imaju i mogućnost žalbe.

Pitanje kapaciteta za primjenu odredbe člana 52. stav (7) Zakona, kada postoji mogućnost da URŽ podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu, ili izrekne novčanu kaznu za službeno lice nije posebno razrađeno, te bi istoj trebalo posvetiti posebnu pažnju u budućim izmjenama zakona, jer osnovno pitanje je kapacitet URŽ-a i postupanje u skladu sa ovom odredbom, koja može biti od velikog uticaja, posebno u dijelu borbe protiv korupcije.

I na kraju bi istakli nužnost da sam postupak javne nabavke, pa tako i postupak po žalbi mora da obezbjedi brz, prevediv, lako dostupan i učinkovit sistem pravne zaštite, koji će biti dostupan u svim fazama postupka javne nabavke, od donošenja odluke o početku postupka do zaključenja ugovora. Stoga je nužno ojačati kadrovske kapacitete URŽ-a, te kroz kvalitetnu obuku tih kadrova obezbjediti efikasnost postupka po žalbi, a jedan od načina je da se kroz buduće izmjene zakona za članove URŽ-a imenuju isključivo diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom.

Posebna pažnja se treba posvetiti obuci kadrova u URŽ-u, na način da koriste najbolje prakse modela pravne zaštite u javnoj nabavci, koristeći pri tome mogućnost finansiranja u okviru IPA projekata.

URŽ treba da izraste u instituciju koja će biti jedan od „čuvara“ sistema javnih nabavki, na način da sve sudionike educira u skladu sa najboljim praksama u EU.

## ***VI - Sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki***

Korupcija, kao bolest savremenog društva ima niz štetnih posljedica na društveno-ekonomski razvoj svake zemlje, pa tako i Bosne i Hercegovine. Korupcija, kao prateća pojava svih zemalja u tranziciji, i prelasku sa jednog oblika društveno-ekonomskog sistema na drugi oblik, pokazuje cijeli niz slabosti, koje dolaze do izražaja kroz sistem javnih nabavki, obrazovanje, zdravstvo, proces privatizacije. Stoga je nužno da svaka zemlja razvije mehanizme borbe protiv korupcije i tome pristupi odlučno i sistematično.

Sam pojam korupcije, prema Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine je definisan kao krivično djelo primanja i davanja mita i predstavlja jedno od najteže dokazivih djela. Stoga i ne čudi činjenica da u najvećem broju slučajeva procesuiranja ovog krivičnog

djela, dođe do promjene kvalifikacije djela u krivično djelo zloupotrebe službenog položaja. To nije slučaj samo u Bosni i Hercegovini, već i u regiji i u EU. Stoga će se posvetiti posebna pažnja ovom poglavlju strategije, u cilju sprečavanja korupcije u sistemu javnih nabavki.

## **1. Jačanje pravnog okvira**

Kao prva mjera za borbu protiv korupcije je dosljedna primjena zakona i podzakonskih akata i daljnja nadogradnja pravnog okvira, koji će za cilj imati da svi postupci javne nabavke, koji su trošenje javnih sredstava, postupaju po jasno definisanim pravilima, na transparentan način, što će direktno utjecati na smanjenje rizika koruptivnog djelovanja. Dakle, potrebno je urediti cijeli sistem javnih nabavki, do dodjele ugovora, ali također razraditi i menadžment ugovora kroz propise o internoj i eksternoj reviziji. Naime, jedna od najrizičnijih faza u sistemu javnih nabavki je postupanje nakon zaključenog ugovora, te upravo ta faza treba da ima strogu kontrolu, kako bi se izbjeglo povećanje cijena iz ponude, primjena pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, ukoliko nisu kumulativno ispunjeni uslovi koji se zahtjevaju.

Nadalje pravnim okvirom je neophodno urediti i stroža pravila, odnosno uslove sudjelovanja privrednih subjekata u postupcima javne nabavke, ukoliko su oni na bilo koji način, interesno, vlasnički ili rodbinski, povezani sa ugovornim organom. Ovaj problem posebno dolazi do izražaja u definiciji sukoba interesa u članu 27. Zakona, a koji je upućujuća odredba na propise koji uređuju pitanje sukoba interesa. Obzirom na ustavni ustroj Bosne i Hercegovine, i ispitivanje sukoba interesa na različitim nivoima vlasti, buduće izmjene zakona, sem upućujuće odredbe na važeću legislativu iz ove oblasti, trebale bi detaljnije razraditi i druge oblike sukoba interesa, u situacijama kada se ne radi o imenovanim zvaničnicima, u cilju sprečavanja korupcije. Također, uz ove odredbe, neophodno je predvidjeti i ništavost ugovora koji su zaključeni na osnovu koruptivnog djelovanja.

## **2. Jačanje kontrolnih mehanizama**

Jačanje kontrolnih mehanizama u sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je postavljeno kroz institut prigovora, žalbe i upravnog spora. Pravilnikom o monitoringu postupaka javnih nabavki je definisan sistem nadzora, bez odgovarajućih mehanizama kontrole. Stoga kroz sistem javnih nabavki potrebno je razviti kontrolne mehanizme i to:

- a) Prevencija kroz transparentnost postupaka javnih nabavki, kao i transparentnost rada institucija koje se finansiraju javnim sredstvima. Poseban vid prevencije treba fokusirati kroz načela postupka pravne zaštite i to u vidu edukacije URŽ-a, objavljivanje odluka URŽ-a na transparentan način, dostupan javnosti.
- b) Edukacija svih subjekata uključenih u postupke javnih nabavki, u cilju sprečavanja korupcije u postupcima javnih nabavki, je jedan od značajnih segmenata, gdje kroz edukativno djelovanje je nužno ukazati na potencijalnu opasnost za korupciju. Edukacijom u ovom segmentu, bi trebali biti obuhvaćeni:
  - viši nivoi upravljačkih struktura u ugovornom organu, kao i top-menadžment,

- ponuđači, u cilju skretanja pažnje na odgovornost u slučaju davanja mita,
- mediji u cilju ispravnog plasiranja vijesti.

Edukacija u ovom segmentu treba da počiva na: objavi priručnika, održavanju okruglih stolova, radionica i drugih oblika upoznavanja sa problemom korupcije u javnim nabavkama.

- c) Sankcija, kao mjera sprečavanja korupcije u javnim nabavkama, iako je propisana Zakonom, nije polučila efekte, te je nužno sistem edukacije koordinirati i sa nadležnim institucijama (SIPA, ministarstva unutrašnjih poslova entiteta, tužilaštva u BiH, sudove).

Međutim, u sistemu jačanja mehanizama za sprečavanje korupcije u oblasti javnih nabavki, nužno je jasno Zakonom razgraničiti postupanja svih institucija, koje na bilo koji način mogu biti uključene u praćenje i kontrolu postupaka javnih nabavki. Naime, do sada je uočeno da kontrolu toka postupka vrše URŽ i nadležni uredi za revizije. Ovakvim postupanjem postoji velika opasnost za preklapanje nadležnosti, a samim tim i različitim poimanjem povrede Zakona, što stvara pravnu nesigurnost u primjeni Zakona. Stoga u ovom segmentu posebnu pažnju treba posvetiti razgraničavanju nadležnosti, kao i koordinaciji i suradnji svih institucija koje su direktno ili indirektno vezane za primjenu Zakona.

Ono što posebno se ističe da kontrolu realizacije ugovora ne prati niti jedno nadležno tijelo. Stoga je nužno da se definiše uloga internih revizija u ovom dijelu, kao i postupanje nadležnih ureda za eksternu reviziju. Također se ističe i potreba jasnog definisanja kontrole opravdanosti javnih nabavki u cilju efikasnog korištenja javnih sredstava. Upravo u dijelu planiranja javnih nabavki, postoji potencijalna opasnost za korupciju. Stoga bi revizija učinka u oblasti javnih nabavki trebala da odgovori na ove zahtjeve u cilju efikasnog trošenja javnih sredstava.

Na kraju bi istakli značaj uloge eksterne revizije i interne revizije, koje kao nezavisne institucije u svom radu su obavezne da rade u skladu sa relevantnim zakonima, podzakonskim aktima i međunarodnim standardima, te da ove institucije treba da imaju značajnu ulogu u kontroli procesa javnih nabavki, svaka u svom segmentu. Ove institucije, tokom rada bi trebalo da koriste stručna znanja vezano za primjenu Zakona, kroz kontinuirane radne sastanke sa predstavnicima AJN, u cilju unapređenja i poboljšanja sistema javnih nabavki.

### **3. Jačanje svijesti o važnosti sprečavanja korupcije u sistemu javnih nabavki**

AJN nema ovlasti da samostalno provodi ciljane aktivnosti, u smislu edukativnog djelovanja za sprečavanje korupcije u javnim nabavkama, te je nužno da AJN uspostavi usku saradnju i razmjenu informacija sa novom agencijom koja treba da se formira u skladu sa odredbama Zakona sprečavanju korupcije u BiH, a u cilju provođenja aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o značaju javnih nabavki i rizicima koje nosi

korupcija i to organiziranjem kampanja, okruglih stolova i savjetovanja, izradom brošura, plakata i sl.

U cilju jačanja javne svijesti u važnosti sprečavanja korupcije u javnim nabavkama, TWinning Light Project je u Priručniku, u Odjeljku 3. definisao – Metode sprečavanja i prevencije korupcije<sup>6</sup>.

#### **4. Osnivanje centralnih organa za javnu nabavku**

Ovaj oblik organiziranja javnih nabavki, provodi se u slučaju da ugovorni organi prenesu sva ovlaštenja za postupke javnih nabavki na ovaj centralni organ, koji provodi postupke javnih nabavki za potrebe tih ugovornih organa, za određene predmete javnih nabavki, u cilju racionalizacije postupaka javnih nabavki.

Zakon nije predvidio mogućnost osnivanja ovog organa, ali je podzakonskim aktom<sup>7</sup> predviđena mogućnost zajedničkih javnih nabavki za više ugovornih organa. U ovom slučaju više ugovornih organa može osnovati zajedničku komisiju za javne nabavke koja će za potrebe tih ugovornih organa provesti postupak/postupke javnih nabavki.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je donijelo Odluku<sup>8</sup>, kojom je definisan postupaka zajedničkih javnih nabavki za institucije Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, za određene predmete nabavke. Ovaj pilot projekat je još uvijek u toku, jer komisija za zajedničke javne nabavke nije okončala postupke javnih nabavki za koje je osnovana, a 2009. godina je na kraju. Ovaj projekat je pokazao cijeli niz prednosti i ukazao na određene nedostatake, kako kod ugovornih organa, koji nisu znali specificirati svoje potrebe, tako i nedovoljno visok nivo znanja o javnim nabavkama samih članova komisije, što je rezultiralo problemima u postupcima, žalbama, poništenjem postupaka.

Stoga ovaj pilot projekat je poslužio kao iskustvo za buduće organiziranje centralnih organa za nabavke, nakon što ista mogućnost bude definisana kroz novi tekst zakona. Ali svakako ovom obliku organiziranja javnih nabavki treba posvetiti posebnu pažnju, jer efekti ovakvog ustroja mogu biti višestruko pozitivni. AJN će kroz savjetodavnu pomoć i promociju ovakvog oblika organiziranja javnih nabavki dati svoj doprinos razvoju ovog oblika u sistemu.

### ***VII-Razvoj i jačanje elektronske komunikacije u javnim nabavkama***

Razvoj i jačanje elektronske komunikacije u javnim nabavkama je komponenta koja bi morala da zauzima visoko mjesto u prioritetima razvoja sistema javnih nabavki. Veliki procent digitalne nepismenosti rezultira nedovoljnom primjenom savremenih tehnologija,

---

<sup>6</sup> [http// www.javnenabavke.gov.ba /](http://www.javnenabavke.gov.ba/)

<sup>7</sup> Uputstvo o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH

<sup>8</sup> Odluka o provođenju postupka zajedničkih javnih nabavki za institucije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 63/08)

pa je to činjenica i u ovom slučaju. Kako govoriti o elektronskim nabavkama, kada visok procent ugovornih organa ne koristi Internet. Stoga ovaj segment zahtjeva posebno sistematičan pristup unapređenju i razvoju sistema javnih nabavki.

AJN se u proteklom periodu nije bavila detaljnijom analizom stanja u ovom dijelu, iz razloga što Bosna i Hercegovina nije imala razvijen sistem elektronskog oglašavanja obavještenja o javnim nabavkama. Prema podacima JPNIO „Službeni listi BiH“ samo 5% ugovornih organa je dostavljalo obavještenja za objavu elektronskim putem. Preko 20% izvještaja koji s dostavljaju AJN su bili ispunjeni ručno, bez obzira što su forme dostupne na web stranici i što se mogu popuniti elektronskim putem. U komunikaciji sa ugovornim organima i dobavljačima, uočeno je da preko 50% ne koristi web stranu javnih nabavki, a razlog za takvo postupanje su najčešće pravdali činjenicom da im je lakše komunicirati klasičnim sredstvima (telefon, fax, termin za sastanak). Ovakav pristup subjekata u postupcima javnih nabavki dodatno utječe na opterećenost uposlenih u AJN, i takvim postupanjem uposleni u AJN koriste puno više vremena u komunikaciji sa strankama.

Slijedeći problem koji je prisutan u ovom segmentu je zakonska uređenost ove oblasti. Naime, Bosna i Hercegovina još uvijek nema svu neophodnu regulativu u oblasti elektronskog potpisa, elektronska komunikacija nije zakonski oblik razmjene informacija i još uvijek je u zvaničnoj komunikaciji jedino legalna „papirna“ komunikacija.

Stoga je neophodno da se u narednom periodu stvore pretpostavke za primjenu novih tehnologija u radu uprave i administracije u širem smislu.

U ovom dijelu nadležnosti, AJN je preduzela niz koraka u cilju unapređenja razvoja sistema javnih nabavki, i to kroz slijedeće oblike:

**1. Web stranica** koja je dostupna svim zainteresiranim, sa sadržajima koji znatno utječu na podizanje nivoa znanja u ovoj oblasti, kao i informisanosti svih zainteresiranih;

**2. Informacioni sistem za podnošenje izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki u BiH**

- Broj korisnika: Oko 2000 ugovornih organa u BiH
- Datum puštanja u puni operativni rad: 01.11.2009.

Sistem dostupan putem web sajta Agencije: [www.javnenabavke.gov.ba](http://www.javnenabavke.gov.ba)

Agencija za javne nabavke BiH razvila je web bazirani Informacioni sistem za izvještavanje o provedenim postupcima javnih nabavki utvrđenih u Poglavlju II i III Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine. Elektronski sistem za dostavu izvještaja će ugovornim organima omogućiti jednostavnije, brže i pouzdanije podnošenje izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki. Web obrasci koje će ugovorni organi popunjavati *online* unaprijeđena su verzija obrazaca Izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki, pri čemu se ovaj sistem dodatno brine da svi podaci koje ugovorni organi budu unosili, budu u pravom formatu i sadržaju. Ova web stranica će ugovornim organima u postupcima javnih nabavki, pored jednostavnijeg podnošenja izvještaja o

provedenim postupcima javnih nabavki dodatno omogućiti da vode preglednu evidenciju o svim postupcima javnih nabavki, te da generišu različite statističke izvještaje o istim. Naime, ovakav sistem izvještavanja proizvest će i direktne finansijske uštede za ugovorne organe, kroz uštedu i novca i vremena, pri izradi i dostavi izvještaja. Sa druge strane AJN će imati elektronsku obradu svih izvještaja, kao i način praćenja koji ugovorni organi ne izvršavaju svoje obaveze u pogledu izvještavanja, kao i kvalitetne statistike i analizu istih.

### **3. Informacioni sistem za elektronsku objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki u BiH (Sistem GO-PROCURE)**

- Trenutna faza razvoja: Sistemska analiza zahtjeva (Business Analytics) i dizajn faza
- Predviđeni broj korisnika: Oko 2000 ugovornih organa, svi dobavljači/ponuđači u BiH
- Datum puštanja u puni operativni rad: 01.06.2010.

Agencija za javne nabavke BiH u projektu finansiranom od strane Evropske komisije razvija Informacioni sistem za obavještanja u postupcima javnih nabavki (GO-PROCURE). Informacioni sistem GO-PROCURE će omogućiti:

- mogućnost da ugovorni organi podnose i objavljuju obavještenja (obavijest o javnoj nabavci, obavijest o poništenju postupka, obavijest o dodjeli ugovora) o javnim nabavkama putem on-line
- pripremu tako podnijetih obavještenja i obavještenja pristiglih konvencionalnim putem u Službeni glasnik BiH za štampu Oglasnika javnih nabavki na jedinstven i standardan način
- mogućnost da ponuđači u postupcima javnih nabavki pretražuju sva obavještenja o javnim nabavkama po svim kriterijima po kojima se void zasebna evidencija
- generisanje najrazličitijih analiza i izvještaja na bazi podataka u sistemu GO-PROCURE.

Ovaj sistem će predstavljati značajan iskorak u razvoju sistema javnih nabavki i treba da otkloni cijeli niz do sada uočenih problema. Naime, uspostavu sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini su pratili nedovoljna obučena svih sudionika u postupcima javnih nabavki, visoke cijene objave obavještenja u „Službenom glasniku BiH“, pitanje pravnog statusa „JPNIO „Službeni list BiH“, i drugiu problemi koji su na direktan način utjecali na razvoj sistema javnih nabavki. Prelaskom na elektronsku objavu obavještenja, neophodno će biti da se izmjene odredbe Zakona koje se odnose na objavu obavještenja, kao i da svi ugovorni organi imaju pristup internetu, kako bi elektronski mogli pripremiti i objaviti obavještenje;

### **4. Informacioni sistem za elektronske javne nabavke u BiH (sistem Be-HaPPy)**

- Trenutna faza razvoja: Inicijalizacija projekta

Agencija za javne nabavke počela je sa pripremom dokumenta specifikacije zahtjeva odgovarajućeg informacionog sistema za elektronske javne nabavke u BiH (BiH e-Public Procurement information system (BeHaPPy) koji će zadovoljiti potrebe ugovornih organa i ponuđača u postupcima javnih nabavki, sukladno direktivama i regulativama Evropske komisije koje se vežu za oblast elektronskih javnih nabavki. AJN će pripremiti SRS (System Requirements Specification) dokument korištenjem BPMN notacije konkretno UML (Unified Modelling Language) i Use Cases alata za sistemsku analizu. Za svaki slučaj upotrebe sistema biće kreiran poseban dokument koji detaljno opisuje interakciju korisnika sa sistemom i očekivanu funkcionalnost. Osim funkcionalnih zahtjeva ovaj dokument će opisati i niz nefunkcionalnih zahtjeva nad sistemom: dostupnost, dokumentacija, kvalitet servisa (sistem otkrivanja i uklanjanja greški), pouzdanost, sigurnost i ostala nefunkcionalna pitanja.

Buduće softversko rješenje za sistem elektronskih javnih nabavki u Bosni i Hercegovini će uključivati, ali neće biti limitirano, na sljedeća četiri glavna modula:

- Kreiranje tenderskog dosijea *online* – koji će omogućiti ugovornom organu da kompletan tenderski dosije sa svim priložima samostalno objavljuje na web sajtu sistema. Kroz sistem će ugovorni organ upravljati svim svojim postupcima javnih nabavki.
- Podnošenje prijave na tender *online* – koji će omogućiti ponuđačima u postupku javne nabavke da nakon downloada svih potrebnih dokumenata, svoju digitalno potpisanu ponudu, zajedno sa svim traženim dokumentima kojim dokazuju zadovoljavanje kriterija za učešće, dostave elektronski kroz sistem.
- Otvaranje tendera *online* – koji će omogućiti članovima Komisije za evaluaciju tendera pristup i otvaranje svih ponuda dostavljenih elektronskim putem vodeći računa o pravima i vremenu otvaranja.
- Evaluacija tendera *online* – što će omogućiti automatiziranu evaluaciju svih ponuda od strane svih članova Komisije, pripremu finalnog izvještaja.

Sistem će svaku aktivnost pratiti automatskim obavješavanjem ponuđača u postupcima javnih nabavki, te automatsko generiranje obavještenja i slanje prema sistemu GO-PROCURE i TED sistemu (Oglasnik javnih nabavki, Službeni glasnik Evropske unije).

Projekat Twinning Light koji je Bosna i Hercegovina imala sa institucijama SR Njemačke u 2008. godini, pripremljene su i usvojene smjernice za pripremu akcionog plana za razvoj sistema elektronske objave obavještenja i stvaranje pretpostavki za razvoj elektronskih nabavki. Smjernice čine sastavni dio ove strategije i date su Aneksu I<sup>9</sup>.

## **VIII – Zaključak**

Učešće javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu u Bosni i Hercegovini, u periodu koji obuhvata ova Strategija će pokazivati rast, imajući u vidu da u proteklim godinama nije

---

<sup>9</sup> Aneks I je pripremljen 2009. godine i sve aktivnosti se pomjeraju za jednu godinu. AJN će ovo pitanje redovno pratiti i usklađivati korake, a samim tim i ažurirati rokove iz ovog aneksa svake godine kroz godišnje programe rada.



bilo velikih investicionih projekata, da su se statistički pokazatelji bazirali samo na obavještenjima o dodjeljenim ugovorima koji su objavljeni u „Službenom glasniku BiH“ i izvještajima koje su ugovorni organi dostavljali AJN za postupke iz Poglavlja III, što ne predstavlja ukupno trošenje javnih sredstava u javnim nabavkama. Sistem javnih nabavki treba da ima pozitivan uticaj i da predstavlja poticaj za na ukupan ekonomski i privredni razvoj Bosne i Hercegovine. Ova Strategija je uvažila ukupna tržišna kretanja u Bosni i Hercegovini, i početna pozicija daljeg razvoja sistema javnih nabavki bazirana je na već uspostavljenom sistemu, u čijem funkcionisanju AJN jeste uočila određene nedostatke, ali koji bi realizacijom ove strategije trebali biti otklonjeni, a ukupan sistem javnih nabavki ojačan i unaprijeđen.

Cilj izrade ove Strategije je jačanje sistema javnih nabavki, kao i interakcija svih aktivnosti definisanih ovim dokumentom. Također, ova Strategija predstavlja i unapređenje sistema, kroz uvođenje novih mehanizama i alata, u svrhu postizanja što efikasnijeg sistema javnih nabavki, odnosno realizaciju osnovnih principa javnih nabavki, u cilju transparentnog i efikasnog korištenja javnih sredstava.

Cjelovita provedba ove Strategije omogućit će da Bosna i Hercegovina ima sistem javnih nabavki koji će osigurati slijedeće:

1. poštovanje osnovnih načela sistema javnih nabavki: transparentnost, nediskriminaciju, tržišnu utakmicu, jednako postupanja prema svim učesnicima u postupku javnih nabavki, te postizanje najbolje vrijednosti za javni novac;
2. potaknuti razvoj konkurentnosti na tržištu roba, usluga i radova, koje nabavljaju svi ugovorni organi u Bosni i Hercegovini, na način da će se obezbjediti prevashodno jedinstven ekonomski prostor u Bosni i Hercegovini, zatim integrisanje tržišta Bosne i Hercegovine u tržište zemalja potpisnica CEFTA sporazuma, kao i konačno integrisanje tržišta Bosne i Hercegovine u tržište Evropske unije;
3. poboljšati postupak organizacije i upravljanja dodjeljenim javnim sredstvima, u cilju postizanja najboljih ekonomskih efekata u sistemu javnih nabavki;
4. stručno osposobljavanje i usavršavanje u svrhu unapređenja vještina i znanja zaposlenika koji provode postupke javnih nabavki, u cilju jačanja administrativnih kapaciteta Bosne i Hercegovine u oblasti javnih nabavki;
5. uvođenja i primjena savremenih komunikacijskih tehnologija u sistem javnih nabavki;
6. usklađivanje pravnog okvira sa stečevinom propisa Evropske unije;
7. obezbjeđenje pravne zaštite svim učesnicima u postupcima javnih nabavki, u cilju zaštite njihovih prava, kao i izvršavanju preuzetih obaveza.

***Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na 131. sjednici, održanoj 26.08.2010. godine usvojilo Strategiju razvoja sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini za period 2010-2015. godina.***

**Napomena:** Aneks I je pripremljen 2009. godine u okviru realizacije Projekta Twinning Light , i sve aktivnosti se pomjeraju za jednu godinu jer Strategija obuhvata period 2010-2015 godina.. AJN će ovo pitanje redovno pratiti i usklađivati korake, a samim tim i ažurirati rokove iz ovog aneksa i akcionog plana svake godine kroz godišnje programe rada.

### **Smjernice i preporuke za provedbu zakonskih, tehničkih i organizacionih zahtjeva za elektronske javne nabavke u BiH**

Akcioni plan sadrži:

<b>Br.</b>	<b>Sadržaj</b>	<b>Stranica</b>
1.	Uvod	2
2.	Ciljevi i aktivnosti	4
3.	Provedba e-nabavke u BiH	5
3.1	Poslovni koncept AJN	6
3.2.	Tehnički aspekti, funkcionalni i nefunkcionalni zahtjevi (server, pozivni centar, mreže, IT sistem, IT podrška)	7
3.3.	Pravni aspekti (izmjene zakona, usvajanje novih propisa, različite elektronske procedure)	9
3.4.	Međunarodna pitanja (PKI, interoperativnost)	10
3.5	Dinamika i preporuke za sljedeće korake (5 godina)	11
4.0	Sažetak	13

## *1. Uvod*

Ovaj dokument nudi smjernice i preporuke za provedbu zakonskih, tehničkih i operativnih zahtjeva za elektronske javne nabavke u Bosni i Hercegovini. Dokument je pripremljen u okviru twinning projekta BA06/IB/OT/05-TL "Jačanje institucionalnog kapaciteta Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine", između vlada Bosne i Hercegovine i Evropske Unije.

Bez obzira na postojeći program e-nabavki u BiH među svim uključenim stranama u zemlji, smatra se da je veoma korisno imati transparentan akcioni plan vezan za e-nabavke. Svim interesnim stranama treba biti jasno koje prednosti i obaveze proizlaze iz e-nabavke. Akcioni plan mora jasno definirati uloge i odgovornosti svake strane, nudeći neophodno povjerenje upravama koje se pridružuju programu e-nabavki.

Osnovna prepreka sa kojom se ugovorni organi susreću je razumjeti cjelokupni potencijal e-nabavki, i način na koji se taj potencijal može realizirati kroz upotrebu postojećih rješenja za e-nabavke u zemlji. Ova prepreka postaje još važnija kada model iskorištavanja postojećih sistema e-nabavki zahtijeva plaćanje članarine i obuke, ili investiranje u IT opremu. Veoma je bitno obezbijediti sredstva za smanjivanje potrebnog vremena i truda koje uprava mora posvetiti za priključivanje programu e-nabavki.

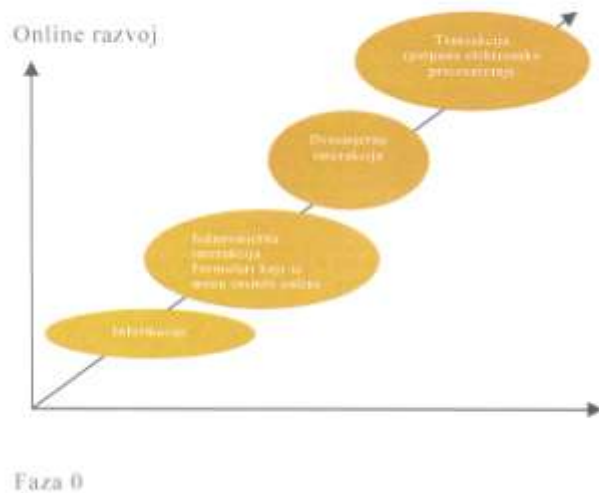
- Definirati jasan akcioni plan među svim uključenim stranama
- Osigurati neophodno povjerenje javnoj upravi za korištenje e-nabavki kroz jasno definiranje uloga i odgovornosti
- Smanjiti vrijeme i trud koji javna uprava mora posvetiti za priključivanje programu elektronskih nabavki

Evropska unija je provela nekoliko aktivnosti vezanih za elektronske javne nabavke. Prvi akcioni plan bio je pripremljen 2004. godine, a na konferenciju u Manchesteru, 2005. godine je donesen zaključak da do 2010. godine zemlje članice moraju svoje nabavke obavljati 100% u elektronskoj verziji. Kako su ubrzo došli do zaključka da je ovakav plan previše optimističan, neke od njih će uspjeti da ispune ovaj cilj, jer zemlje članice postaju sve spremnije za e-nabavke.

Ukoliko se online, t.j. elektronske javne nabavke pokrenu, to upravama može uštedjeti do 10% rashoda i do 50-80% troškova prijenosa, i kupcima i dobavljačima. Međutim jasno je da sa e-javnim nabavkama, naročito elektronskim obavještanjem, uprava može razviti svijest o javnim nabavkama, te unaprijediti pristup nabavkama za sve i podići nivo konkurencije u nabavkama poreskih obveznika.

Provedbu treba obaviti pažljivo, jer nema vraćanja unazad. Vlada, kao i ugovorni organi bi trebali biti spremni za provedbu, a privredni subjekti (zemlja) bi trebali imati dobar pristup računarima (internet). Kako bi elektronske nabavke prvo trebalo obaviti na višim vrijednosnim razredima, prihvatanje elektronskih nabavki možda neće biti tako teško.

AJN je već predložila online razvoj koji se sastoji od četiri koraka. Mi ćemo se, u ovom prijedlogu akcionog plana, usredotočiti većinom na treći i četvrti korak (jer su prvi i drugi korak već postignuti). U nastavku slijedi kratak opis svakog od koraka koje je predložila AJN.



Slika 1 Prijedlog AJN: koraci unapređenja e-nabavke

### *Korak 1 Informacije*

Trenutno se elektronske informacije vezane za sisteme obavještanja nalaze na web stranici AJN. Sljedeće godine, AJN bi trebala uposliti još dvije osobe za IT podršku ugovornim organima. Sistem informacija će biti sistem baziran na web-u kao sistem obavještanja; drugi se odnosi na nabavke, npr. pružanje informacija o tenderima kao poslovni model procesa rada. Sistem će fizički biti pod upravom AJN, AJN je super-administrator sistema.

### *Korak 2 Jednosmjerna interakcija, formulari koji se mogu učitati*

Projekt NABAVI je planiran za skorbu realizaciju od strane AJN i Službenog glasnika. Ovaj sistem je pripremila AJN kroz kreiranje opisa projekta, a i postupak nabavke je provela AJN. Planirana centralna, jedinstvena baza podataka omogućava pristup traženim izvještajima.

### *Korak 3 Dvosmjerna interakcija*

„Dvosmjerna interakcija” označava komunikaciju između privrednog subjekta i ugovornih organa. Za to je neophodan funkcionalan elektronski potpis u BiH. U BiH postoji poseban zakon o elektronskom potpisu, koji je usvojilo Vijeće Ministara. BiH koristi uobičajeni elektronski potpis. Registracija je obavezna na četiri mjesta u BiH. Nije najjasnije kada će Zakon o elektronskom potpisu biti stvarno proveden, ali bi upotreba

elektronskog potpisa u Bosni i Hercegovini trebala ući u opću, široku upotrebu do trenutka kada dvosmjerna interakcija u postupcima javnih nabavki postane operativna.

#### *Korak 4 Transakcija*

Riječ „transakcija“ označava poslovni model koji uključuje plaćanje učesnika. Cilj AJN je da za 5-7 godina ima u potpunosti proveden sistem e-nabavki.

### **2. Ciljevi i aktivnosti**

Cilj je osigurati funkcionalan sistem nabavki u Bosni i Hercegovini, uzevši u obzir spremnost države na nivou vlade (političko angažiranje), ugovornih organa (operativno angažiranje) i privrednih subjekata (internet). Ciljevi se moraju odrediti prema dvije odvojene grupe aktivnosti.

Prva grupa se odnosi na različite vrste funkcionalnih rezultata sistema, vezanih za **različite modele ili vrste elektronskog razvoja sistema**. Ovaj razvoj bi treba biti skalabilan, kako bi se ostavilo dovoljno vremena za odgovor za nepogodnosti, bez obzira na njihovu tehničku, organizacionu ili pravnu prirodu. Prvo, AJN bi trebala unaprijediti<sup>10</sup> slanje elektronskih obavještenja (u saradnji sa Službenim glasnikom) a zatim uvesti sve ostale elektronske modele, kako slijedi:

- Unapređenje **slanja obavještenja**, traženja obavještenja i statističkog izvještavanja<sup>11</sup>
- Nakon toga, uvođenje sistema **elektronskih nabavki** uz:
- Pripremanje tendera, pripremanje ponuda, elektronski potpis,
- **Elektronska aukcija**
- **Elektronski katalozi**
- Završna faza: **e-računi i e-ugovori**
- Korak dalje: **e-revizija postupaka**

Druga grupa aktivnosti bi trebala uključivati **pravne, tehničke, organizacione i međunarodne (EU) običaje** uvođenja sistema elektronske nabavke.

Vlada Bosne i Hercegovine bi, stoga, trebala pripremiti zakonsku osnovu za provođenje odgovarajućeg sistema elektronske nabavke i predvidjeti njegove posljedice. Bez odgovarajućeg zakonskog okruženja elektronska nabavka je nemoguća, kao i promoviranje elektronske nabavke, što nije manje bitna posljedica zakonodavstva.

Vlada bi također trebala pripremiti odgovarajuću organizacionu podlogu za provedbu elektronske javne nabavke, uzevši u obzir sve tehničke okolnosti (kapacitet hardvera, zahtjeve softvera, sigurnost, upotrebljivost, itd.) elektronske nabavke.

---

<sup>10</sup> AJN je već, vezano za “NABAVI” projekt planirala taj korak u fazi I.

<sup>11</sup> AJN je već uspostavila ugovor za statističko izvještavanje, koji će biti na snazi od 25.3.2009., te će biti obavezujuće za sve ugovorne organe da počnu vršiti izvještavanje samo elektronskim putem do kraja godine.

**Do kraja 2009.** Uspostavljanje izvještavanja i modela statističkih izvještaja  
**Do kraja 2010.** Uspostavljanje odgovarajućih sistema elektronskog obavještavanja (sa Službenim glasnikom)  
**Do 2012.** Uspostavljanje sistema elektronske nabavke i elektronskih aukcija  
**Do 2013.** Uspostavljanje elektronskih kataloga (opcionally elektronskih računa i elektronskih ugovora)

### ***3. Provedba e-nabavke u BiH***

Prelazak na rješenja elektronske uprave pretpostavlja:

1. značajno investiranje u infrastrukturu,
2. daljnje obuke i rezultate u reorganiziranju i drugim relevantnim troškovima.
3. tehničku sigurnost i kompatibilnost sa demokratskim principima koja mora biti zagarantirana,
4. jednostavne uslove za pristup koji je univerzalno pristupačan i, čak i besplatan.

Sljedeće poteškoće, koje u srednjoročnom i dugoročnom periodu ne mogu biti u potpunosti zanemarene, mogu se naći u:

1. arhiviranju i
2. održavanju podataka
3. eventualnoj ovisnosti o samo jednom proizvođaču softvera.

Prelazak na primjenu elektronske nabavke može također usloviti reorganiziranje određenih procesa:

Uspješna elektronska uprava uključuje mnogo više od korištenja moderne tehnologije:

1. zadatak upravljanja
2. izazov za vodstvo u javnoj upravi.

Njena primjena je test za:

- moderno otvaranje uprava za privatne „krajnje korisnike“,
- osnovne izmjene načina na koji uprava funkcioniра.

#### **Preduslov - E-nabavke akcioni plan**

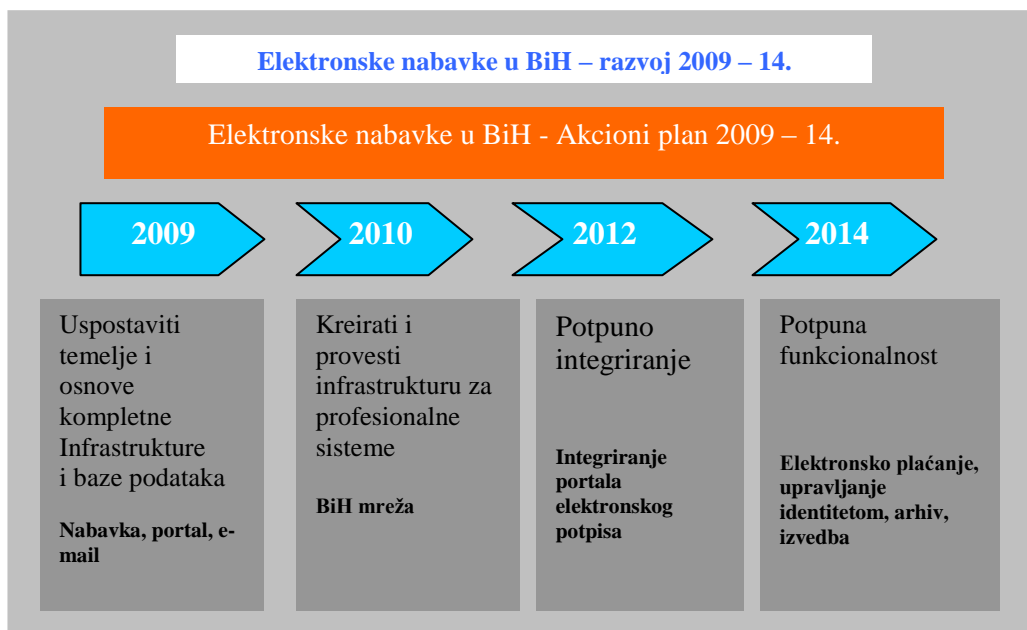
Elektronske nabavke su dio elektronske uprave. Prelazak na rješenja elektronske uprave pretpostavlja nekoliko mjera koje se mogu opisati kao neophodni preduslovi. Najosnovnije mjere se mogu naći u vladinom sporazumu o organiziranju i financiranju elektronskih nabavki. Ovo je veoma očito zbog toga što elektronske nabavke uslovljavaju budžet za značajne investicije u infrastrukturu, IT sisteme i tehničku sigurnost. Ovaj sporazum može biti IT osnova za elektronske nabavke, takozvani akcioni plan. On bi, stoga, trebao sadržati koncept reorganiziranja odgovornih jedinica uprave. Uspješna elektronska uprava znači više od upotrebe moderne tehnologije, to je zadatak upravljanja i izazov za vodstvo u javnoj upravi. Kako bi osigurali prihvatljivu upotrebu sistema,

potrebno je dugoročno uspostavljati rezultate reorganiziranja, uzevši u obzir dodatne troškove i zahtjeve za obuku.

Kako bi se provjerilo tehničko stanja kao osnova provedbe elektronske nabavke, projekti preporučuju studiju ispitivanja vezanu za ovo pitanje, u cijeloj zemlji.

Spor i fragmentaran napredak ka elektronskim nabavkama može biti rezultat nedostatka adekvatnog vodstva tokom bilo koje faze procesa iniciranja, provedbe, promoviranja i održivog razvoja. Napredovanje ka preuzimanju elektronskih nabavki može biti ograničeno propustima u političkom i upravnom vodstvu, poput nedostatka jasne vizije i adekvatno pripremljenog planiranja koje uklanja blokade prije nego postanu prepreke. Ovo može značajno ograničiti obim u utjecaj inicijative za elektronske nabavke.

Prijedlog razvoja elektronske nabavke u BiH je prikazan u nastavku.



Slika 2 Razvoj akcionog plana elektronske nabavke

Troškovi razvoja, provedbe i održavanja elektronske nabavke mogu biti važan finansijski inhibitor. Troškovi razvoja, provedbe i održavanja ICT sistema često dominiraju pri procjeni finansijskog utjecaja elektronskih nabavki, jer dolaze prije prednosti i lakše su mjerljivi, naročito uzevši u obzir da su prednosti više kvalitativne prirode. U usporedbi sa drugim ključnim zahtjevima vezanim za javne resurse, poteškoće u izračunavanju neovisne materijalne koristi za nadoknadu jasnih, često vidljivo visokih troškova može voditi ka tome da finansijska „česma“ za elektronske nabavke bude zavrnutna ili potpuno zatvorena, čime se sprječava ili zaustavlja napredak elektronskih nabavki.

### 3.1 Poslovni koncept AJN

Šira provedba elektronskih nabavki je ograničena ili blokirana nefleksibilnošću u odgovaranju na neophodne promjene u praksi, procesima i organizacionim strukturama javne uprave. Otpor vodstva i osoblja javne uprave prema inovacijama može onemogućiti reorganiziranje organizacija i reinženjering procesa neophodnih za prelazak na novi oblik javne nabavke kroz usluge elektronske nabavke. Bez veće fleksibilnosti mogu se stvoriti prepreke za stvaranje efikasnih i uspješnih elektronskih nabavki koje zadovoljavaju potrebe ugovornih organa i privrednih subjekata i stvaraju nove mogućnosti putem inovacija vezanih za ICT<sup>12</sup>.

AJN će dalje razvijati elektronske nabavke. Novi pravilnik je objavljen u septembru na web stranici AJN. Jasno je da će sazrijevanje online usluga javne nabavke usloviti dalje promjene u organizacionoj strukturi, u smislu neophodnog povećanja broja uposlenika u informacionim tehnologijama.

#### Unificirani proces rada

Projekt preporučuje kretanje u smjeru unificiranih procesa rada svih ugovornih organa. Ugovorni organi bi mogli biti grupirani prema njihovim regionalnim odgovornostima, ili prema osnovnim zadacima, npr. robe, usluge i radovi. Ovo bi osiguralo viši nivo pravne sigurnosti i efikasnosti.

#### Grupiranje ugovornih organa

Projekt preporučuje rad u smjeru unificiranih procesa rada za sve ugovorne organe. Ugovorni organi mogu biti grupirani prema svojim regionalnim odgovornostima, ili prema osnovnim zadacima, npr. robe, usluge i radovi. Ovo bi osiguralo viši nivo pravne sigurnosti i efikasnosti. Uključeni subjekti bi čak mogli biti **grupirani** u određene “centre za nabavku”, kako bi osigurali bolju “svakodnevnu” mjerljivost profesionalnosti vezane za elektronske nabavke

Drugo važno pitanje provedba elektronske nabavke kod ugovornih organa kroz oprezne korake. Ukoliko ostavimo po strani činjenicu da sistem obavještavanja trebala uspostaviti AJN u saradnji sa Službenim glasnikom, te da bi sistem trebao raditi samo u elektronskoj formi, kada internet bude dovoljno rasprostranjen u zemlji (najmanje dvije godine), potrebno je razmišljati o provedbi sistema elektronskih nabavki kao takvog kroz korake.

Prvo, trebalo bi da postoji provedba elektronskih nabavki na *državnom nivou u Vladi BiH* (Vijeće ministara, deset ministarstava i drugi organi vlade i ministarstava). *Najmanje godinu dana* nakon intenzivne upotrebe sistema, može početi provedba sistema na regionalnom ili kantonalnom nivou, i dalje, na nivou općina. Moramo priznati da će općine prihvatiti elektronske nabavke radije na osnovu pozitivnih iskustava iz prakse, nego uz primjenu sile (t.j. po zakonu). Dakle, godinu dana nakon uvođenja elektronskih

---

<sup>12</sup> Informacijska i komunikacijska tehnologija



nabavki na državnom nivou, sistem bi trebalo provesti na nižim nivoima vlasti. Na isti način se mogu uspostaviti i elektronska aukcija i elektronski katalogi.

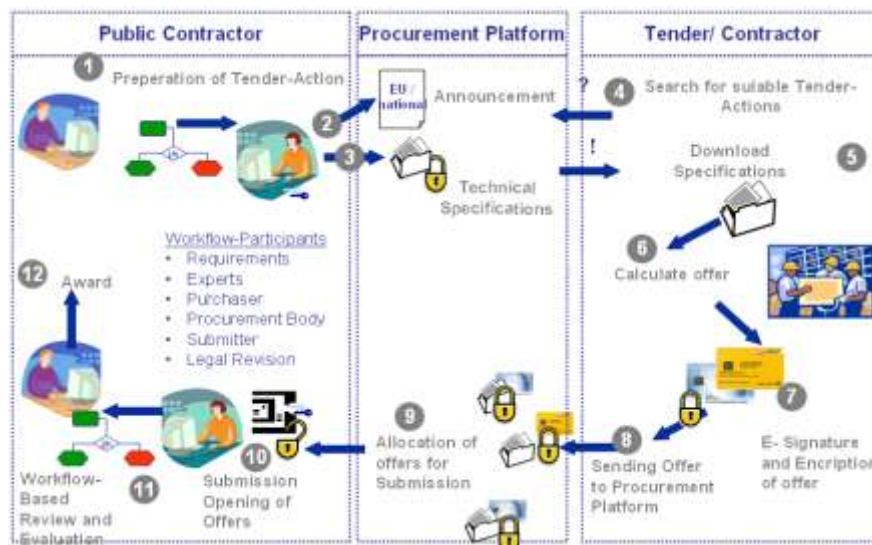
### 3.2. Tehnički aspekti, funkcionalni i nefunkcionalni zahtjevi

Tri osnovna područja se odnose na rad vezan za platformu dodjele u elektronskim nabavkama:

- 1. Područje javnog ugovaratelja
- 2. Područje platforme nabavke
- 3. Područje firme ponuđača ili ugovaratelja.

Prednost ovog sistema je da se izvještaji o dodjeli i statistički izvještaji generiraju automatski. Postupak je cikličan; ponuda – aktivnost se vraća na jedinicu koja je započela.

Prema ovoj shemi, veoma je važno organizirati odgovornosti i proces rada unutar uprave, kao **prvi korak**. Kreiranje procesa rada bi trebalo uraditi sa subjektima koji su uključeni, poput službenog glasnika i ugovornih organa. Sporazumi na početku će unaprijediti kasniji razvoj. Potrebno je utvrditi unutrašnje operacije koje mogu biti modificirane kako bi se postigle očekivane dobiti. Unificiran proces rada je mnogo ekonomičniji u ujednačavanju sistema elektronskih nabavki od pojedinačnih rješenja za svaki ugovorni organ. Efikasan i kvalitetan rad na svakom koraku može uštedjeti novac.



Slika 3 Najbolje prakse procesa rada vezanog za elektronske nabavke (Hesse, Njemačka)

### BiH - Internet povezivanje

Predložene mjere su:

- Provedbe statističke analize historije nabavki i prethodnih natječaja za nabavku
- Procjena neophodnih naknada, IT investicija, investicija za obuku osoblja i drugih troškova vezanih za pokretanje
- Učestvovanje na postojećim projektima na unapređenju IT infrastrukture u BiH.

## **IT sistem za osiguravanje servera za elektronsku nabavku**

Mjere koje je potrebno poduzeti su:

- Uspostavljanje “programa usvajanja elektronskih nabavki”, kojim se utvrđuju opipljivi ciljevi za mjerenje uspjeha programa ugovornih organa koji učestvuju u programu elektronskih nabavki
- Analiza postupka nabavke za svaku upravu koja učestvuje u programu, kako bi se utvrdila područja koja mogu donijeti najviše dobiti
- Pripremanje opisa projekta i aktivnosti tenderskih postupaka za sistem elektronskih nabavki.

## **Poslovni model IT podrške – pozivni centar, hot-line, podrška, unapređenje**

Potrebne mjere su:

- Identificiranje aspekata elektronskih nabavki koji bi mogli postići najveću dobit i koji imaju najkonkretniju ekonomsku dobit za ugovorne organe.
- Provedba analize „povrata investicija“ (ROI) za ugovorne organe koji su skeptični prema priključivanju programu elektronskih nabavki.
- Razmatranje konkretnih troškova neophodnih za pokretanje sistema elektronskih nabavki kao primarnog mehanizma nabavki za ugovorne organe.
- Obrazovanje uposlenika javnog sektora o elektronskim nabavkama. Obrazovanje osoblja o novoj legislativi EU i relevantnim državnim zakonskim okvirom o elektronskim nabavkama.

### **3.3. Pravni aspekti**

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine je dobra osnova za uspostavljanje elektronskih javnih nabavki, i dovoljna pravna pretpostavka za unapređenje postupaka isključivo elektronske nabavke. U članu. 2 Zakona nalazi se pravilo za pisane postupke, koje, uzevši Zakon u obzir, također podrazumijeva sve elektronske komunikacije. Zakon također podržava razvoj sistema elektronskih nabavki, te ovlašćuje AJN za razvije i uspostavi elektronske nabavke u praksi (član 48. o ulozi AJN).

Uzevši u obzir tekst Direktive 2004/17/EC i Direktive 2004/18/EC, provedba će sigurno uvesti sve potrebne tekstove za provođenje elektronskih nabavki u pravni sistem BiH. Direktiva 2004/18/EC predstavlja potpuno elektronsku komunikaciju i postupke, u smislu:

- pisane i elektronske komunikacije koje su jednake u javnim nabavkama
- upotrebe elektronskih aukcija,
- upotrebe dinamičkog sistema nabavke,
- elektronske komunikacije koja smanjuje vremenski okvir nabavke,
- elektronskih sredstava i njihovih tehničkih osobina, koji moraju biti nediskriminatorni, načelno raspoloživi i interoperativni sa informacijskom i komunikacijskom tehnologijom koja je u općoj upotrebi,
- elektronskih tendera koji moraju biti potpisani elektronskim potpisom.

Ovim, Evropska Komisija želi postići ciljeve:

- Slobodnu prekograničnu elektronsku komunikaciju (elektronski potpisi (PKI) i razmjena dokumenata - interoperativnost)
- Izjednačenje pisane i elektronske forme (pisano znači...)
- Širenje postupaka i mogućnosti nabavke
- Nabavke koje su transparentnije i pružanje jednake mogućnosti privatnom sektoru
- Postizanje manjih troškova za ugovorne organe i privredne subjekte (poslovni sektor)

Bez obzira na to, predlažemo da se AJN pozabavi određenim pitanjima vezanim za zakonsku osnovu i utvrđivanje odgovornosti za razmjenu dokumenata među stranama u toku elektronske nabavke. Zbog toga predlažemo da se u tekst zakona uvrsti dio koji kaže da ponude moraju biti potpisane elektronskim potpisom koji je u potpunosti prepoznatljiv i koji se može usporediti sa pisanim potpisom. Zakon koristi apstraktan termin naprednih elektronskih potpisa, ali u tehničkom smislu, to se odnosi na digitalni potpis. Također, tačno vrijeme i datum prijema ponude moraju biti utvrđeni i niko ne može imati pristup transponderu podataka do vremena otvaranja ponuda. Samo ovlaštene osobe mogu promijeniti datume otvaranja ponuda, kroz simultanu aktivnost osoba. Kao što je već rečeno, potrebno je da postoji tehnički neovisan elektronski sistem, i sistem bi trebao slati obavještenje o prijemu ponuđačima. Naročito je potrebno uzeti u obzir, i čak, ukoliko je neophodno, dodati u tekst zakona, da pisani i elektronski format imaju jednaku pravnu težinu.

Naročito treba uzeti u obzir da dostavljanje elektronskih ponuda nije svačije pravo (ponude), nego da to može postojati samo tamo gdje postoji informatička spremnost ugovornih organa. Zbog toga ponuđač može podnijeti ponudu samo ukoliko postoji sistem. Ovaj sistem također mora biti tehnički neovisan, kako podnošenje ponuda ne bi zahtijevalo dodatne troškove (uzevši u obzir vrijeme potrebno za prilagođavanje postupaka). Jedna od najvažnijih stvari u javnim nabavkama je vrijeme dostavljanja ponuda. Stoga, da ne bi dolazilo do sukoba, pri pripremanju zakona treba unijeti pravilo da ponuda mora biti zapečaćena sa vremenskom oznakom.

Nove direktive iz 2004. godine donose nove postupke, naročito elektronsku aukciju i dinamički sistem nabavke. Kako je prvo samo način završavanja jednog od postupaka, drugo je postupak sam po sebi. Elektronska aukcija je u stvari obratna aukcija čiji je cilj postizanje najniže cijene ili kriterija najboljeg kvantiteta u ugovoru sa ugovornim organima. Što je kompleksnija javna nabavka, teže je obavljati aukciju. Ali rezultati su iznenađujući i, ponekad, mogu postići smanjenje troškova do 25%.

Dinamički sistem nabavke je, s druge strane, potpuno novi postupak, pored otvorenog, ograničenog i pregovaračkog, i u usporedbi sa drugim postupcima potpuno elektronski. Sličan je ograničenom postupku, jer ima dosta sličnih elemenata. Ugovorni organi bi uvijek trebali, pri provođenju postupaka sa prethodno odabranim ponuđačima (kvalificirani privredni subjekti) pripremiti kratkoročni poziv za pred-kvalifikaciju eventualnih novih ponuđača. Nakon određenog vremena, ugovorni organi mogu u kratkom vremenskom periodu provesti postupak sa svim kvalificiranim privrednim

subjektima i zaključiti sve ugovore. Nakon početka postupka, sva komunikacije se obavlja elektronskim putem.

Prijedlog zakonskog teksta o javnim nabavkama trebao bi sadržati sljedeće:

- Pisana i elektronska forma imaju istu pravnu težinu
- Ponude moraju biti potpisane elektronskim potpisom (u potpunosti prepoznatljivim)
- Vrijeme i datum prijema ponude moraju bit tačno utvrđeni
- Niko ne može imati pristup transmiteru podataka
- Samo ovlaštene osobe mogu mijenjati datum otvaranja ponuda
- Pristup podacima može biti omogućen samo putem simultanih aktivnosti osoba
- Tehnički neovisan elektronski sistem
- Sistem mora slati poruke o prijemu ponuđačima
- Ponuđač može podnijeti ponudu samo kroz sistem
- Sistem mora imati tehnički neovisan sistem primanja ponuda
- Ponuda mora biti zapečaćena sa „vremenskom oznakom“

### 3.4. Međunarodna pitanja (ključna javna infrastruktura, interoperativnost)

Jedno od važnih pitanja, ako ne i najvažnije za elektronske javne nabavke u EU je interoperativnost. Interoperativnost znači postojanje sistema informacione i komunikacijske tehnologije (ICT), poslovnih procesa koji se međusobno podržavaju kako bi razmjenjivali podatke i omogućili razmjenu informacija i znanja. Interoperativnost je ključni faktor, koji vodi ka razvoju boljih usluga za građane i poslovno okruženje i dalje promoviranje efikasnije provedbe strategija EU.

EU je uspostavila nekoliko projekata vezanih za interoperativnost, a glavnim projektom Evropske Komisije upravlja IDABC (<http://ec.europa.eu/idabc/en/home>). Jedan od posljednjih izvještaja je bio projekt o karti aktivnosti koje su utjecale na razvoj interoperativnih rješenja za elektronske nabavke u Evropi<sup>13</sup>. Vezano za to, jedna od važnijih inicijativa je bila promocija Formata otvorene razmjene dokumenata<sup>14</sup> o IDABC politici vezanoj za formate, koja će omogućiti razmjenu elektronskih dokumenata među vlastima, građanima i poslovnim okruženjem na način koji ne zahtijeva upotrebu određenih softverskih proizvoda i koji osigurava univerzalnu čitljivost dokumenata.

Potreba za elektronskom razmjenom osjetljivih informacija, koja je sigurna i pouzdana zahtijeva sistem koji omogućava provjeru autentičnosti i povjerljivost. PKI<sup>15</sup> je način organiziranja i upravljanja ključevima i elektronskim certifikatima koji garantiraju sigurno prenošenje podataka. Na nivou EU, PKI mora biti ustanovljen na način da u radu sa različitim formama tenderske dokumentacije iz različitih zemalja, koje su potpisale različite uprave za certificiranje, ti potpisi mogu biti certificirani iz samo jednog izvora.

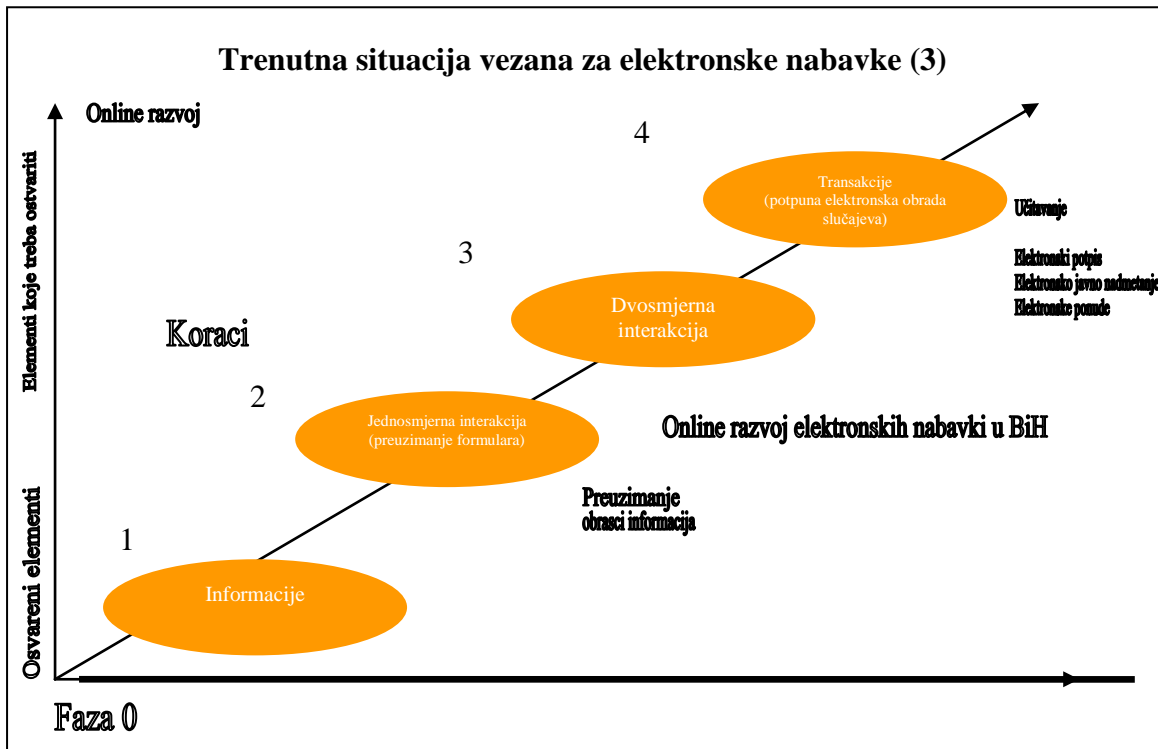
<sup>13</sup> Spis se može naći na stranici <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/4720/5874>

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3428/5644>

<sup>15</sup> Kriptografski sistem

### 3.5 Dinamika i preporuke za sljedeće korake (5- 6 godina)

Za provedbu akcionog plana potreban je vremenski okvir i raspored. To znači obavezivanje na strategiju koja vodi ka uspjehu.



Slika 4 Vizualiziranje razvoja elektronske nabavke u BiH

## 4. Sažetak

Kao zaključak, predlažemo rad u sljedećim koracima:

Korak	Godina	Aktivnost
1.	2007- 2009.	Razmatranje elektronskih nabavki u zakonu o javnim nabavkama.
1.	2009.	Sporazum o unapređenju IT infrastrukture koja bi omogućila uspostavljanje jedinstvene infrastrukture za elektronske nabavke.
2.	2009.	Provesti studiju u čitavoj zemlji, vezano za Ispitivanje tehničkih preduslova Ispitivanje pozitivnih iskustava vezanih za proces rada Ispitivanje broja i vrste korisnika
2.	2009.	Pojašnjavanje odgovornosti, grupiranje svih odgovornosti

		elektronske uprave u BiH u funkciju glavnog službenika za informacije (CIO) kao šefa BiH elektronske uprave.
3.	2010.	Uspostavljanje akcionog plana elektronskih nabavki, Uspostavljanje slijedećih postupaka u BiH kojima bi se osigurale daljnje aktivnosti na standardima elektronskih nabavki, Uspostavljanje budžeta
3.	2010- 2011.	Uspostavljanje sistema elektronske nabavke
3	2011.	Uspostavljanje portala za nabavku i PKI
4.	2012- 2013.	Fakture i e-ugovori
4.	2014.	Elektronska revizija postupaka

Sarajevo, 25. februar 2009.

Hans - Ulrich Hartwig

Saso Matas

