**KONAČNI NACRT**

**STRATEGIJA JAVNIH NABAVKI**

**BOSNE I HERCEGOVINE**

**ZA RAZDOBLJE OD 2016. – 2020. GODINE**

**Sadržaj**

Skraćenice4

I. Sažetak za upravu5

1.1 Sadašnji kontekst5

1.2 Sadašnja organizacijska struktura 5

1.3 Strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja6

1.4 Prioriteti i kratkoročni rezultati8

II. Pravni okvir javnih nabavki8

2.1 Zakon o javnim nabavkama8

2.2 Provedbeni propisi (podzakonski akti)9

2.3 Očekivane reforme10

III. Monitoring10

3.1 Pregled sadašnjeg stanja10

3.2 Poboljšanje efikasnosti procesa monitoringa postupaka nabavki11

IV. Kapaciteti za obuku i edukacija13

4.1 Pregled sadašnjeg stanja13

4.2 Obuka predavača14

4.3 Obuka službenika za javne nabavke14

4.4 Preporuke za daljnje aktivnosti15

V. Pravna zaštita15

5.1 Pregled sadašnjeg stanja15

5.2 Koordinacija i saradnja između centralnog URŽ-a i filijala16

5.3 Poboljšanje transparentnosti u postupku pravne zaštite16

5.4 Jačanje sistema razmatranja žalbi i pravnih lijekova17

VI. E-Nabavke18

6.1 Kratak uvod u e-Nabavke18

6.2 Karakteristike e-Nabavki i sadašnje stanje19

6.3 Izazovi i rizici20

6.4 Budući razvoj20

VII. Dodatna poboljšanja sistema javnih nabavki22

Dodatak I. – Akcioni plan za razdoblje od 2016.-2017. godine23

Dodatak II. – Ganttov dijagram za implementaciju Akcionog plana za razdoblje od 2016.-2017. godine 33

**Skraćenice**

OAJN Odbor Agencije za javne nabavke

UO Ugovorni organi

VM Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

PS Privredni subjekti

EU Evropska unija

URI Uredi za reviziju institucija BiH, FBiH, RS-a i BD-a

GIZ Njemačko društvo za međunarodnu saradnju

NVO Nevladina organizacija

OECD-SIGMA Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

AJN Agencija za javne nabavke

URŽ Ured za razmatranje žalbi

SB Svjetska banka

1. **Sažetak za upravu** 
   1. ***Sadašnji kontekst***

Vijeće ministara (u daljnjem tekstu: VM) Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) i vlade entiteta usvojili su Program reformi (reformsku agendu) za Bosnu i Hercegovinu za razdoblje od 2015. – 2018. godine[[1]](#footnote-1). Reformska agenda predstavlja snažnu opredijeljenost svih institucija u BiH da unaprijede ekonomski kontekst za daljnji razvoj, te podcrtava svoju ulogu u društveno-ekonomskom razvoju zemlje. Ta opredijeljenost je usmjerena i na davanje doprinosa budućem pridruživanju zemlje Evropskoj uniji (u daljnjem tekstu: EU). Javne nabavke su jedna od najvažnijih oblasti u budućim aktivnostima koje bi se trebale implementirati u skladu s Reformskom agendom u BiH u cilju unaprjeđenja potrošnje javnog novca, kao i stvaranja pozitivne klime za strane i domaće investitore.

Regulatorni okvir koji se odnosi na provođenje postupaka javnih nabavki u BiH prvi put je definiran 2004. godine[[2]](#footnote-2), te je njime uspostavljen jedinstven sistem javnih nabavki jer su se odredbe tog Zakona primjenjivale širom cijele zemlje. Iako je pretrpio manje izmjene, Zakon o javnim nabavkama iz 2004. godine (u daljnjem tekstu: ZJN) ostao je na snazi punih deset godina do usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama BiH u aprilu 2014. godine[[3]](#footnote-3), koji je stupio na snagu šest mjeseci kasnije. Budući da je BiH u procesu pridruživanja EU, ima obavezu donošenja određenog broja propisa (pravne tekovine EU, *acquis communautaire*). Stoga usvajanje novog ZJN-a predstavlja napredak u usklađivanju zakonodavstva BiH sa standardima EU.

Formulacija strategije javnih nabavki smatra se korakom naprijed u uspostavi djelotvornog sistema javnih nabavki. Ova strategija je preporučena Izvještajem EU o napretku BiH za 2015. godinu[[4]](#footnote-4). U procesu konsultacija su aktivno učestvovale i dale svoje dragocjene komentare sve glavne zainteresirane strane (AJN, URŽ, uredi za reviziju institucija, GIZ, EK i Komisija za budžet i financije Parlamentarne skupštine BiH). Konačni prijedlog će se objaviti na internetskoj stranici AJN-a u cilju provođenja javnih konsultacija prije podnošenja VM-u BiH na usvajanje.

* 1. ***Sadašnja organizacijska struktura***

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

AJN je mala organizacija u kojoj na poslovima sistema javnih nabavki radi 14 uposlenih, koji su podrška 2150 ugovornih organa, i ponuđačima koji sudjeluju u postupcima javnih nabavki. Također AJN kao mala institucija ne zahtijeva postojanje organizacijske jedinice koja bi bila zadužena za upravljanje ljudskim resursima. Međutim, snažna preporuka je da se popuni planirano mjesto za upravljanje ljudskim resursima radi vršenja nadzora nad upravnim pitanjima koja se odnose na upravljanje kadrovima; izrade planova obuke; vršenja nadzora i vođenja evidencije aktivnosti obuke za zaposlenike AJN-a; utvrđivanja načina za implementaciju planova obuke; pripreme preporuka za obuke osoblja u skladu sa strateškim ciljevima AJN-a; i uspostave i upravljanja sistemom za ocjenu rada osoblja AJN-a.

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

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

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

U cilju podržavanja prevencije i edukacije, AJN također objavljuje odgovore na najčešća pitanja. Odluke URŽ-a i odluke Suda BiH se objavljuju na Portalu javnih nabavki ([www.ejn.gov.ba](http://www.ejn.gov.ba)).

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

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

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

URŽ ima veoma važnu ulogu kada je u pitanju preispitivanje sistema javnih nabavki, kao i primjena ZJN-a i postizanje pravne sigurnosti. Ideja o podjeli nadležnosti u stvari predstavlja najjednostavniji način rada jer se predmeti ne preklapaju; međutim, ovaj sistem ima mnogo nedostataka, a o mogućim rješenjima ovih problema će detaljnije biti riječi kasnije.

* 1. ***Strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja***

Opći ciljevi razvoja sistema javnih nabavki su:

* Razvoj funkcija donošenja i koordinacije politika u okviru sistema javnih nabavki kroz poboljšanje upravnih kapaciteta i uspostavljanje djelotvornih mehanizama za koordinaciju i konsultacije;
* Daljnji razvoj i usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU(uključujući nove direktive EU) i dobrim praksama EU;
* Unaprjeđenje transparentnosti i promoviranje mjera za borbu protiv korupcije- Strategija za borbu protiv korupcije u BiH 2015-2019[[6]](#footnote-6);
* Jačanje institucionalnih kapaciteta ključnih aktera u okviru sistema javnih nabavki;
* Jačanje konkurencije među privrednim subjektima;
* Poboljšanje operativnih kapaciteta i funkcionalnosti sistema javnih nabavki;
* Stavljanje jačeg fokusa na postizanje **“protuvrijednosti za novac”** na osnovu pravične i otvorene konkurencije.

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

**Poboljšanje regulatornog okvira:** Od provedbe ove strategije očekuje se moderan, razuman i djelotvoran sistem javnih nabavki u BiH koji je usklađen s pravnim i institucionalnim okvirom predviđenim pravnim tekovinama (acquis) EU i standardima i dobrim praksama EU, kao i osiguravanje slobodne konkurencije među privrednim subjektima. Usklađivanje bi se trebalo izvršiti postepeno vodeći računa o sadašnjim kapacitetima ugovornih organa i privrednih subjekata u zemlji. Krajnji cilj za ZJN je da bude dodatno usklađen s direktivama EU iz 2014. godine i da se otklone tehničke greške u sadašnjem tekstu (do kraja 2017. godine).

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

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

**Edukacija i obuka** su jedan od glavnih problema kojim se treba pozabaviti. Trenutno u BiH postoji nedostatak stručnjaka i obučenog osoblja općenito. Budući da su nabavke prilično nova oblast u BiH, nema mnogo osoblja koje je upoznato s njima i koje se osjeća komotno da radi u sektoru nabavki, naročito kada su u pitanju složeniji zadaci zakonodavstva, praksi EU ili presuda Evropskog suda pravde (ESP).

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

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

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

**Budžetski resursi** koji se planiraju za primjenu sistema javnih nabavki u BiH su izuzetno mali kada se uporede s listom problema koji su se ispriječili na putu potpunog usklađivanja ZJN-a s direktivama EU, kao i potencijalnim rizicima koji se mogu javiti u praksi. Država treba da shvati da je sistem javnih nabavki od veoma velike važnosti za ekonomiju i da bi ubrzao potencijalno pridruživanje BiH EU. Potencijalno rješenje ovog problema bilo bi izdvajanje više sredstava iz budžeta za AJN i URŽ kako bi se ubrzali usklađivanje i primjena. Ovo bi bilo od koristi i za Državu dugoročno i moglo bi pomoći u rješavanju svih problema o kojima je gore bilo riječi.

* 1. ***Prioriteti i kratkoročni rezultati***

Od provedbe ove strategije očekuju se sljedeći kratkoročni rezultati:

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

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

osoblja.

1. **Pravni okvir javnih nabavki**
   1. ***Zakon o javnim nabavkama***

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

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

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

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

Direktive EU koje su uvedene novim Zakonom su:

* Direktiva 2004/18/ЕZ, (usluge, robe i bazični sektor) opće nabavke;
* Direktiva 2004/17/EZ, (postupci nabavke ugovornih organa u oblasti voda, energije, prometa i poštanskih usluga) sektorska direktiva;
* Direktiva 2007/66/EZ, pravni lijekovi u javnim nabavkama i poboljšana efikasnost zaštite prava u postupcima javnih nabavki;
* Direktiva 2009/81/EZ, nabavke u sektoru odbrane i sigurnosnom sektoru.

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

* Direktiva 2014/24/EZ o javnim nabavkama;
* Direktiva 2014/25/EZ o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i prometnom sektoru i sektoru poštanskih usluga.
  1. ***Provedbeni propisi (podzakonski akti)***

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

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

* Pravilnik o monitoringu postupaka javnih nabavki [(SG BiH, br. 48/08 i 50/09)](http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=10pza&pza=5&jezik=bs);
* Pravilnik o uspostavljanju i radu Komisije za nabavke [(SG BiH, br. 103/14)](http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=10pza&pza=60&jezik=bs);
* Uputstvo za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda (SG BiH, br. 90/14 i 20/15);
* Pravilnik o akreditaciji i registraciji predavača javnih nabavki (SG BiH, br. 99/06 i 59/08);
* Uputstvo o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "e-Nabavke" (SG BiH, br. 90/14 i 53/15);
* Uputstvo o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjena ugovora (SG BiH, br. 56/15);
* Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabavki (SG BiH, br. 54/15);
* Odluka o obaveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg [(SG BiH, br. 103/14)](http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=10pza&pza=62&jezik=bs);
* Zapisnik o otvaranju ponuda i uputstvo o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda (SG BiH, br. 90/14);
* Uputstvo o vođenju i uspostavljanju sistema kvalifikacije (SG BiH, br. 96/14);
* Pravilnik sa popisom ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primjenjivati Zakon o javnim nabavkama (SG BiH, br. 21/15);
* Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača (SG BiH, br. 62/15);
* Pravilnik o zajedničkoj nabavci i centralnom nabavnom organu (SG BiH, br. 55/15);
* Pravilnik o postupanju AJN-a BiH u slučaju postojanja anonimne prijave za korupciju i prijave od lica koja nisu zaposlenici Agencije ([www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba)).
  1. ***Očekivane reforme***

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

* AJN bi trebala izvršiti analizu sadašnje primjen ZJN-a i odabrati članove koje je potrebno izmijeniti u pogledu tehničkih nedostataka i daljnje primjene u skladu s legislativom EU. Usklađivanje bi se trebalo izvršiti postepeno vodeći računa o sadašnjim kapacitetima ugovornih organa i privrednih subjekata u zemlji. Krajnji cilj je da ZJN bude postupno usklađivan s direktivama EU iz 2014. godine i da se otklone tehničke greške u sadašnjem tekstu do kraja 2017. godine. Prvi korak u ovom procesu je imenovanje radne grupe od strane VM-a BiH (AJN bi imala vodeću ulogu uz konsultacije s URŽ-om, predavačima, predstavnicima ugovornih organa/privrednih subjekata, građanskim društvom). Vremenski okvir za pripremu izmjena i dopuna ZJN-a bi trebao biti tri mjeseca od datuma imenovanja radne grupe.
* AJN treba izvršiti analizu ZJN-a i poduzeti odgovarajuće radnje radi ispunjenja ciljeva Strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje od 2015.-2019. godine za cijelo vrijeme trajanja provedbe ove strategije.
* U zavisnosti od izmjena i dopuna ZJN-a koje budu donesene, trebale bi se donijeti i izmjene i dopune podzakonskih akata koji proizilaze iz usvojenih izmjena i dopuna ZJN-a do decembra 2017. godine.
* AJN treba osigurati završetak standardne tenderske dokumentacije do kraja 2017. godine.
* Jedan od krajnjih ciljeva strategije je osnivanje centralnih nabavnih organa (CNO), kroz pilot projekat - osnivanja CNO na nivou kantona, kao i u određenim oblastima u cilju efikasnijeg korištenja javnih sredstava (napr. oblasti lijekova, za potrebe osnovnih skola i sl.); Realizirati u saradnji sa WB pilot projekt u cilju podrške za pripremu drafta smjernica za centralni nabavni organ nabavku lijekova, koje bi trebale biti usvojene od strane bolnica koje iskazu interes za projekat.
* U sklopu reformskih napora raditi na izmijenama i dopunama podzakonskih akata, izradi smjernica i priručnika radi unapređenja sistema javnih nabavki.

1. **Monitoring**
   1. ***Pregled sadašnjeg stanja***

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

Ova nadležnost AJN-a je dosljedno vršena u smislu monitoringa postupaka nabavki u cilju edukacije zainteresiranih strana i otklanjanja nepravilnosti u pojedinačnim postupcima nabavki. AJN još uvijek primjenjuje Pravilnik iz 2008. godine za nadzor nad pridržavanjem ZJN-a, ali je u vrijeme izrade ove Strategije novi podzakonski akt o monitoringu bio u fazi javnih konsultacija[[7]](#footnote-7).

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

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

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

AJN koristi sljedeće izvore za vršenje monitoringa postupaka nabavki:

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

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

* 1. ***Poboljšanje efikasnosti procesa monitoringa postupaka nabavki***

Trenutno je proces monitoringa postupaka nabavki u BiH uređen Pravilnikom iz 2008. godine. Kada je novi ZJN stupio na snagu 27. novembra 2014. godine, funkcija monitoringa postupaka nabavki morala se je uskladiti s novim Zakonom i odgovarajućim podzakonskim aktima, kao i s organizacijskim uređenjem AJN-a i njenim daljnjim razvojem.

Razvojni cilj sistema javnih nabavki u BiH bi trebao biti usmjeren i na poboljšanje efikasnosti monitoringa nabavki. Stoga bi se informacijske i telekomunikacijske tehnologije u postupcima javnih nabavki trebale koristiti i u procesu monitoringa. Sadašnje funkcionalnosti Portala javnih nabavki[[8]](#footnote-8) bi se trebale iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri. Iako je Portal dizajniran da svede mogućnosti greške na minimum, margina greške još uvijek postoji. Zbog te činjenice bi sljedeće ažuriranje Portala – pored nadogradnje njegovih sadašnjih funkcionalnosti i uvođenja novih – za cilj trebalo imati i uvođenje funkcionalnosti u dijelu Portala koji je dostupan AJN-u koja će omogućiti efikasniji proces monitoringa (dugoročni strateški cilj). Imajući u vidu veliki broj obavještenja koja se objavljuju na Portalu, ova funkcionalnost bi, između ostalog, omogućila jednostavno pretraživanje “kritičnih tačaka” ili crvenih zastavica u obavještenjima tako da bi Portal generirao ciljana i određena obavještenja za monitoring. Time bi se izbjegao pregled svih obavještenja ili obavještenja s manjim rizicima i gubitak vremena koje se može efikasnije iskoristiti kako za proces monitoringa, tako i za druge nadležnosti i aktivnosti. Crvene zastavice (dugoročni strateški cilj) su povezane s kriterijima monitoringa i usmjerene su na postupke nabavki gdje se može smatrati da nepravilnosti imaju veći uticaj (procijenjena vrijednost ugovora, kvalifikacijski kriteriji, kriteriji za dodjelu ugovora, razlozi za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja, itd.).

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

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

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

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

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

1. **Kapaciteti za obuku i edukacija**
   1. ***Pregled sadašnjeg stanja***

Obuka o javnim nabavkama je jedan od najvažnijih segmenata u izgradnji i jačanju javnih nabavki u cilju postizanja najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, tj. ispunjavanja principa “protuvrijednosti za novac”. U izvještaju Evropske komisije (EK) o napretku BiH za 2015. godinu[[10]](#footnote-10) izričito je naglašena potreba za jačanjem kapaciteta UO-a kroz obuku i edukaciju. Obuke su do sada pružali predavači javnih nabavki i organizirali komercijalni pružatelji.

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

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

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

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

U postupku recertifikacije 21 predavač je izgubio svoj status. U toku tog postupka VM BiH je donijelo novi Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača[[11]](#footnote-11). Tim Pravilnikom propisuju se stroži uvjeti za certifikate, recertifikaciju i obaveze predavača prema AJN-u.

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

* 1. ***Obuka predavača***

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

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

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

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

* 1. ***Obuka službenika za javne nabavke***

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

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

Vijeće ministara je razmatralo Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke te vratilo ga na doradu i konsultacije sa entitetima i Brčko Distriktom. Usvajanje ovog Pravilnika je od velikog značaja za jačanje kapaciteta unutar ugovornog organa, kao i koncept obuke definisan Pravilnikom, koji će obezbjediti podizanje nivoa stručnih znanja uposlenih u ugovornom organu. Jačanje kapaciteta ugovornih organa kroz obuku službenika za javne nabavke je istovremeno i jačanje sistema javnih nabavki, manje grešaka u postupcima javnih nabavki, te manje žalbenih postupaka. Kontinuitet u edukaciji službenika za javne nabavke koji prođu obuku i polože ispit je dodatni benefit jačanju uloge službenika za javne nabavke u cjelokupnom procesu javnih nabavki.

* 1. ***Preporuke za daljnje aktivnosti***

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

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

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

1. **Pravna zaštita** 
   1. ***Pregled sadašnjeg stanja***

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

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

1. Broj žalbi je i dalje veliki;
2. Postojanje različitih pristupa rješavanju identičnih ili sličnih predmeta;
3. U toku primjene, postojećim pravnim okvirom je ukazano na određene probleme s kojima se je URŽ suočavao u svom radu u pogledu broja osoblja koje pruža podršku članovima URŽ-a;
4. Nedovoljna financijska sredstva za angažiranje stručnjaka u složenim predmetima;
5. Neadekvatna tehnička oprema;
6. Nedostatak obuke članova i saradnika URŽ-a koji neposredno rade na predmetima po žalbama;
7. Djelimična primjena Zakona o upravnom postupku koja nije definirana ZJN-om;
8. Nedostatak efikasnosti u pogledu povrata naknada za pokretanje žalbenog postupka u slučajevima gdje je žalitelj uspio sa žalbom,
9. Nedovoljan nivo transparentnosti odluka URŽ-a.
   1. ***Koordinacija i saradnja između centralnog URŽ-a i filijala***

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

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

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

* 1. ***Poboljšanje transparentnosti u postupku pravne zaštite***

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

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

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

* 1. ***Jačanje sistema razmatranja žalbi i pravnih lijekova***

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

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

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

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

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

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

1. **E-Nabavke**

***6.1. Kratak uvod u e-Nabavke***

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

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

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

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

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

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

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

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

***6.2 Karakteristike e-Nabavki i sadašnje stanje***

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

**e-Objava** – elektronska priprema, dostavljanje i objava standardnih obrazaca obavještenja,

**e-Pristup** – elektronski pristup tenderskoj dokumentaciji,

**e-Dostavljanje** – elektronsko dostavljanje ponuda/zahtjeva za učestvovanje,

**e-Aukcija** – ponavljajući proces koji obuhvata elektronski sistem za dostavljanje novih cijena, revidiranih nadolje, i/ili novih vrijednosti u pogledu određenih elemenata ponude, nakon inicijalne ocjene ponuda, što omogućava njihovo rangiranje korištenjem automatskih metoda ocjene,

**e-Katalog** – elektronski dokument izrađen od strane privrednih subjekata u skladu sa smjernicama ili dodacima definiranim od strane UO-a u datom postupku u kojem su proizvodi opisani i cijene navedene na strukturiran način,

**e-Ocjena** – analiza i ocjena ponuda/zahtjeva za učestvovanje,

**e-Naručivanje** – elektronski sistem naručivanja na osnovu zaključenog postupka javne nabavke, ugovora ili okvirnih sporazuma,

**e-Fakturiranje i e-Plaćanje** – izdavanje elektronskih faktura i elektronsko plaćanje.

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

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

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

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

AJN neprekidno radi na poboljšanju sistema javnih nabavki i razvio je model e-Aukcija na postojećoj platformi koji će biti uređen podzakonskim aktom koji proizilazi iz člana 123. ZJN-a. Taj podzakonski akt je u fazi javnih konsultacija u vrijeme izrade ove Strategije. Direktivama EU se uređuju e-Aukcije u postupcima javnih nabavki, i usvajanjem ovog podzakonskog akta, BiH će se dodatno uskladiti s EU u pogledu propisa o javnim nabavkama.

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

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

***6.3 Izazovi i rizici***

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

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

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

***6.4 Budući razvoj***

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

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

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

Očekuje se poduzimanje sljedećih koraka za svaki modul:

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

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

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

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

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

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

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

1. **Dodatne oblasti za poboljšanja Sistema javnih nabavki**

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

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

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

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

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 1. – Pravni okvir** | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Br.** | | **Aktivnost** | **Rok** | **Nadležna institucija** | | | **Metodologija** | **Pokazatelji** | | **Potrebni resursi** | **Financijska komponenta** | | **Rizici** | **Mjere za ublažavanje** | |
| **1.** | | Izmjene i dopune ZJN-a | Septembar 2017. | AJN, Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH | | | Radna grupa (AJN, URŽ, javna rasprava) – tehničke izmjene i dopune | Izrada analize koja će sadržavati različite članove koje će biti potrebno izmijeniti  Prijedlog i usvajanje izmjena i dopuna u skladu s analizom | | Osoblje AJN-a  Podrška SIGMA-e | Budžet BiH  (10.000 EUR) | | Nedostatak političke podrške u Parlamentu BiH i nedostatak financijskih sredstava | Potrebno je da razvojni partneri budu blagovremeno i aktivno uključeni radi dobivanja političke podrške. | |
| **2.** | | Postepeno usklađivanje s direktivama EU i otklanjanje tehničkih grešaka u sadašnjem tekstu | Decembar 2017. | AJN, Vijeće ministara, Parlamentarna skupština BiH | | | Radna grupa (AJN, URŽ, javna rasprava) | Analiza o preostalim naporima na usklađivanju koje je potrebno poduzeti  Prijedlog i usvajanje izmjena i dopuna u skladu s analizom | | Osoblje AJN-a  Podrška Delegacije EU | Budžet BiH  (10.000 EUR) | | Budžetska ograničenja / nedostatak kapaciteta | Podrška pružena od strane razvojnih partnera / angažiranje konsultanta koji ima EU ekspertizu | |
| **3.** | | Izmjene i dopune Pravilnika o postupku direktnog sporazuma za ugovore male vrijednosti (do 3.000 EUR) | Decembar 2016. | AJN | | | Interna radna grupa | Prijedlog/usvojene izmjene i dopune | | Osoblje AJN-a | Budžet BiH  (1.000 EUR) | | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki | |
| **4.** | | Izmjene i dopune podzakonskih akata od strane VM-a BiH i AJN-a[[12]](#footnote-12) | Decembar 2017. | AJN  URŽ | | | Interna radna grupa AJN-a i tehnička podrška SIGMA-e | Broj izmijenjenih i dopunjenih podzakonskih akata  Prijedlog i usvajanje izmjena i dopuna | | Dodatno osoblje u AJN-u i URŽ-u | Budžet BiH  (30.000 EUR) ili donatorska podrška | | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / donatorska podrška | |
| **5.** | | Model standardne tenderske dokumentacije s detaljnim uputstvima | Decembar 2017. | AJN | | | Radna grupa (AJN i predavači); Podrška stručnjaka SB | Prijedlog/usvojen model STD-a | | Prostor za radnu grupu (dnevnice za predavače, prijevoz) | Budžet BiH (10.000 EUR)  ili donatorska podrška | | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / donatorska podrška | |
| **6.** | | Interni propis kojim se propisuju nadležnosti filijala AJN-a u Sarajevu, Mostaru i Banjaluci | Oktobar 2016. | AJN | | | Interna radna grupa AJN-a | Prijedlog/usvojen interni propis  Zapošljavanje dodatnog osoblja u cilju boljeg bavljenja preraspodjelom nadležnosti | | Osoblje AJN-a | Budžet BiH  (5.000 EUR) | | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki | |
| **7.** | | a) Pilot projekt za osnivanje centralnih nabavnih organa na kantonalnom nivou[[13]](#footnote-13)  b) Pilot projekt – Uputstvo za osnivanje CNO-a za lijekove | Juni 2017. | a) Vlade kantona  b) Bolnice na različitim nivoima vlasti | | | a) Seminar i tehnička podrška stručnjaka Svjetske banke/AJN  b) Seminar i tehnička podrška Svjetske banke | a) Uspostavljeni su centralni nabavni uredi u kantonima  Broj pilot postupaka provedenih kroz CNO  b) Uputstvo je usvojeno od strane različitih korisnika | | a) Osoblje AJN-a  Podrška Svjetske banke  b) Bolnice i podrška SB  AJN u pogledu statističkih podataka | a) Podrška Svjetske banke  b) Podrška Svjetske banke | | a) Nedostatak podrške SB  b) Nedostatak interesovanja | Podrška iz trust fonda (fonda povjerenja) / angažiranje konsultanta s ekspertizom u centraliziranim nabavkama / posvećenost osoblja SB | |
| **8** | Usvajanje pravilnika o referentnim cijenama za lijekove | | Januar 2017. | | AJN/Vijeće ministara | Radna grupa (AJN, javna rasprava) – tehničke izmjene i dopune | | | Prvi pravilnik usvojen | | | Osoblje AJN-a i sektorsko osoblje | | | Budžet BiH (10.000 EUR) | |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 2. – Sistem monitoringa** | | | | | | | | | |
| **Br.** | **Aktivnost** | **Rok** | **Nadležna institucija** | **Metodologija** | **Pokazatelji** | **Potrebni resursi** | **Financijska komponenta** | **Rizici** | **Mjere za ublažavanje** |
| **1.** | Ažuriranje Portala javnih nabavki radi boljeg monitoringa kritičnih obavještenja o nabavkama | Januar 2017. | AJN | Dodavanje crvenih zastavica kao kriterija pretraživanja radi generiranja određenih/osjetljivih obavještenja o nabavkama | Broj dodatih crvenih zastavica  Procenat koji pokazuje smanjenje broja pregledanih obavještenja nakon implementacije crvenih zastavica | Dodatno osoblje AJN-a | Budžet BiH (10.000 EUR) | Budžetska ograničenja / nedostatak podrške GIZ-a | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / tijesna saradnja sa GIZ-om radi osiguranja adekvatnih sredstava |
| **2.** | Ažuriranje elektronskog protokola (Sistem za upravljanje dokumentima) | Januar 2017. | AJN | Uspostava sistematičnih evidencija podataka koji se odnose na postupke monitoringa  Generiranje statističkih podataka kojima se prepoznaju veće i manje greške  Generiranje periodičnog biltena u e-sistemu za UO-e;  Automatizacija postupka koji se odnosi na slanje obavijesti o greškama UO-ima | Smanjenje broja većih grešaka u obavještenjima o nabavkama u poređenju s brojem manjih grešaka.  (Cilj: 2016. – veće greške 50%; manje greške 50%  2017. – veće greške 40%; manje greške 60%)  Smanjenje administrativnog tereta osoblja AJN-a u pogledu obavještenja o greškama | Dodatno osoblje AJN-a | Budžet BiH (10.000 EUR) | Budžetska ograničenja / nedostatak podrške GIZ-a | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / tijesna saradnja sa GIZ-om radi osiguranja adekvatnih sredstava |
| **3.** | Pilot godišnji izvještaj za 2016. s novim podacima o monitoringu | April 2017. | AJN | AJN, Odbor AJN-a i javna rasprava | Usvojeni godišnji izvještaj o monitoringu | Osoblje AJN-a | Budžet BiH | Nedostatak implementacije aktivnosti 1. i 2. | Snažna podrška od strane razvojnih partnera za implementaciju aktivnosti 1. i 2. |
| **4.** | Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH | Decembar 2016. | AJN, URŽ  Revizorske institucije, predavači | Okrugli sto s revizorskim institucijama i predavačima radi bolje koordinacije funkcije monitoringa javnih nabavki | Broj održanih okruglih stolova | Dodatno osoblje AJN-a | Budžet BiH (10.000 EUR) | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 3. – Kapaciteti za obuku i edukacija u sistemu javnih nabavki** | | | | | | | | | |
| **Br.** | **Aktivnost** | **Rok** | **Nadležna institucija** | **Metodologija** | **Pokazatelji** | **Potrebni resursi** | **Financijska komponenta** | **Rizici** | **Mjere za ublažavanje** |
| **1.** | Pravilnik o službenicima za javne nabavke | Juni  2016. | AJN, Odbor AJN-a, VM BiH | Radna grupa, konsultacije | Usvojeni prijedlog/pravilnik | Osoblje AJN-a | Budžet BiH  (1.000 EUR) | Nedostatak podrške Odbora AJN-a | Potrebno je da razvojni partneri sarađuju s Odborom AJN-a radi dobijanja podrške. |
| **2.** | Ažuriranje materijala za obuku SIGMA-e | Septembar 2016. | AJN | AJN, URŽ i radionice za predavače | Ažuriran materijal za obuku SIGMA-e | Najam prostora za radionicu uključujući putne troškove | Budžet BiH  (3.000 EUR) | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / podrška SIGMA-e |
| **3.** | Službenici za javne nabavke – obuka i ispit | Decembar 2017. | AJN  URŽ | Obuka i ispit | Obučeno i certificirano 2.000 službenika za javne nabavke. | Dodatno osoblje u AJN-u i podrška za preduslove (prostor, piće) | IPA  (40.000 EUR) | Nedostatak podrške iz IPA-e – budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / tehnička pomoć od strane donataora |
| **4.** | Obuka za sudije i tužioce | Decembar 2017. | AJN  Centri za edukaciju sudija i tužioca u FBiH i RS-u | Obuka sudija i tužioca je u planu obuke u 2017. | 3 obuke organizirane | Osoblje AJN-a, stručnjaci SIGMA-e i predavači | Budžet BiH (3.000 EUR)  financijska podrška | Budžetska ograničenja | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / podrška iz trust fonda (fonda povjerenja) |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 4. – Pravna zaštita** | | | | | | | | | |
| **Br.** | **Aktivnost** | **Rok** | **Nadležne institucije** | **Metodologija** | **Pokazatelji** | **Potrebni resursi** | **Financijska komponenta** | **Rizici** | **Mjere za ublažavanje** |
| **1.** | Interni pravilnik o uspostavi koordinacijskog sistema u URŽ-u (glavni ured URŽ-a i filijale); usvojen i objavljen | Septembar 2016. | URŽ | Radna grupa (URŽ, Svjetska banka, javna rasprava) | Prijedlog pravilnika -  usvojeni pravilnik | Dodatno osoblje URŽ-a  Oprema za audio konferencije | Budžet BiH  (20.000 EUR) | Nedostatak financijskih resursa / nedostatak političke podrške | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / podrška iz trust fonda (fonda povjerenja).  Potrebno je da razvojni partneri budu blagovremeno i aktivno uključeni radi dobivanja političke podrške. |
| **2.** | E-Protokol (Sistem za upravljanje dokumentima) | Decembar 2016. | URŽ | Projektni zadatak pripremljen za tenderski dosje; tenderski postupak proveden/ugovor potpisan | E-protokol implementiran | Osoblje URŽ-a  GIZ | GIZ  (20.000EUR) | Nedostatak podrške GIZ-a | Tijesna saradnja sa GIZ-om radi dobivanja adekvatne podrške / sredstava iz drugih izvora |
| **3.** | Obezbjeđenje alata članovima URŽ-a radi osiguranja koordinacije | Juni 2017. | URŽ, AJN  Revizorske institucije u BiH | Radna grupa (AJN, URŽ, revizorkse institucije BiH, FBiH i RS-a)  Uspostava audio/VC linka i intraneta koji trebaju biti dostupni sa svih lokacija. | Memorandum o razumijevanju potpisan | Stručnjaci Svjetske banke/GIZ | Budžet BiH | Nedostatak interesovanja od strane ključnih institucija | Tijesna saradnja između osoblja SB i URŽ-a radi osiguranja saradnje i interesovanja. |
| **4.** | Jednoobrazne odluke URŽ-a se objavljuju na Portalu nabavki | Juni 2016. | URŽ | Radna grupa URŽ-a- obrazac odluke s obaveznim elementima usvojen | Odluka objavljena u skladu s usvojenim formatom | Dodatno osoblje URŽ-a  Konsultanti sa snažnom ekspertizom u teškim/tehničkim pitanjima | Budžet BiH  (15.000 EUR) | Budžetska ograničenja za angažiranje dodatnog osoblja / nedostatak interesovanja od strane URŽ-a | Bolja alokacija budžeta za podršku javnih nabavki / podrška iz trust fonda (fonda povjerenja)  Potrebno je da razvojni partneri budu blagovremeno i aktivno uključeni radi stimuliranja interesovanja. |
| **5.** | Program edukacije za osoblje URŽ-a | Decembar 2016. | URŽ, SIGMA  Ministarstvo financija i trezora BiH | Radna grupa (URŽ, Ministarstvo financija i trezora, javna rasprava, SIGMA), okrugli sto | Edukacijski materijal, liste prisutnih | Stručnjaci SIGMA-e | Budžet BiH ili EU | Nedostatak interesovanja od strane URŽ-a | Tijesna saradnja između SIGMA-e i URŽ-a radi osiguranja saradnje i interesovanja. |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Strateški cilj 5. – E-nabavke** | | | | | | | | | |
| **Br.** | **Aktivnost** | **Rok** | **Nadležna institucija** | **Metodologija** | **Pokazatelji** | **Potrebni resursi** | **Financijska komponenta** | **Rizici** | **Mjere za ublažavanje** |
| **1.** | Implementacija modula e-aukcija | Septembar 2016. | AJN | Interna radna grupa i kompanija za održavanje softvera | Pravilnik o e-aukcijama usvojen  UO koristi e-aukcije; | Osoblje AJN-a | GIZ | Nedostatak usvajanja od strane VM-a | Potrebno je da AJN i GIZ tijesno sarađuju s VM-om radi osiguranja usvajanja |
| **2.** | Poboljšani sigurnosni zahtjevi (e-potpis/certifikati, ili alternativni aranžmani) | Januar 2017. | AJN | Interna radna grupa i kompanija za održavanje softvera | Uspješna faza testiranja | Osoblje AJN-a i kompanija za razvoj softvera | GIZ | Budžetska ograničenja | Tijesna saradnja sa GIZ-om radi dobivanja adekvatne podrške / sredstava iz drugih izvora |
| **3.** | Modul za e-Tendering | Mart 2017. | AJN | Interna radna grupa, javna rasprava | Faza testiranja u toku | Osoblje AJN-a i kompanija za razvoj softvera | GIZ | Nedostatak ugovora za razvoj softvera i osoblja AJN-a | Podrška od strane GIZ-a i drugih razvojnih partnera radi blagovremenog osiguranja ugovora / angažiranje konsultanata za podršku razvoja modula |
| **4.** | Modul za e-Ocjene i e-dodjele ugovora | Decembar 2017. | AJN | Interna radna grupa, javna rasprava | Izrađen projektni zadatak | Osoblje AJN-a  Kompanija za provedbu ugovora | GIZ | Nedostatak ugovora za razvoj softvera i osoblja AJN-a | Podrška od strane GIZ-a i drugih razvojnih partnera radi blagovremenog osiguranja ugovora / angažiranje konsultanata za podršku razvoja softvera |

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Stub I.- Pravni okvir** | Maj-16 | Jun-16 | Jul-16 | Aug-16 | Sep-16 | Okt-16 | Nov-16 | Dec-16 | Jan-17 | Feb-17 | Mar-17 | Apr-17 | Maj-17 | Jun-17 | Jul-17 | Aug-17 | Sep-17 | Okt-17 | Nov-17 | Dec-17 |
| Izmjene i dopune ZJN-a |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postepeno usklađivanje s direktivama EU |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Izmjene i dopune Pravilnika o postupku direktnog sporazuma |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Izmjene i dopune podzakonskih akata |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Model standardne tenderske dokumentacije s uputstvima |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Interni propis kojim se definiraju nadležnosti ureda AJN-a |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Centralni nabavni organ u kantonima/pilot CNO za lijekove |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Stub II. – Sistem monitoringa** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ažuriranje Portala javnih nabavki u cilju boljeg monitoringa |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ažuriranje elektronskog protokola (DMS) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Pilot godišnji izvještaj za 2016. |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Stub III. – Kapaciteti za obuku i edukacija** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Pravilnik o službenicima za javne nabavke |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ažuriranja materijala za obuku SIGMA-e |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Službenici za javne nabavke – obuka i ispit |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Obuka za sudije i tužioce |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Stub IV. – Pravna zaštita** | Maj-16 | Jun-16 | Jul-16 | Aug-16 | Sep-16 | Okt-16 | Nov-16 | Dec-16 | Jan-17 | Feb-17 | Mar-17 | Apr-17 | Maj-17 | Jun-17 | Jul-17 | Aug-17 | Sep-17 | Okt-17 | Nov-17 | Dec-17 |
| Interni pravilnik o uspostavi koordinacije u URŽ-u |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| E-Protokol (Sistem za upravljanje dokumentima) |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Obezbjeđenje alata članovima URŽ-a za osiguranje koordinacije |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Jednoobrazne odluke URŽ-a se objavljuju na Portalu nabavki |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Program edukacije za osoblje URŽ-a |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Stub V. - E-nabavke** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Implementacija modula E-aukcija |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Poboljšani sigurnosni zahtjevi |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Modul za e-Tendering |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Modul za e-Ocjene i e-dodjele ugovora |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

1. <http://vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20036&langTag=bs-BA> [↑](#footnote-ref-1)
2. Zakon o javnim nabavkama BiH (Službene novine Federacije BiH, br. 49/04). [↑](#footnote-ref-2)
3. Zakon o javnim nabavkama BiH (SG BiH, br. 39/14). [↑](#footnote-ref-3)
4. Izvještaj EU o napretku – Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu [↑](#footnote-ref-4)
5. Publikacije, priručnici, uputstva AJN-a, kao i standardni obrasci i modeli, dostupni su besplatno na internetskoj stranici AJN-a (www.javnenabavke.ba). [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/?id=412> [↑](#footnote-ref-6)
7. Nacrt dostupan na internetskoj stranici AJN-a (www.javnenabavke.ba) [↑](#footnote-ref-7)
8. www.ejn.gov.ba [↑](#footnote-ref-8)
9. Ova obaveza bila je jedna od tačaka Reformske agende za razdoblje od 2015.-2018. godine (<http://vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20036&langTag=bs-BA>) i Izvještaju SIGMA-e o ocjeni za 2015. godinu [http://www.sigmaweb.org/publications/B&H-Assessment-2015.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/BiH-Assessment-2015.pdf) [↑](#footnote-ref-9)
10. Strategija proširenja EU – Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu [↑](#footnote-ref-10)
11. „Službeni glasnik BiH“, broj 62/15 [↑](#footnote-ref-11)
12. Broj podzakonskih akata zavisi od usvajanja izmjena i dopuna zakona [↑](#footnote-ref-12)
13. U skladu s Reformskom agendom za razdoblje od 2015.-2020. godine [↑](#footnote-ref-13)