

PRIJEDLOG

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

SADRŽAJ

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

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

Skraćenice

OAJN	Odbor Agencije za javne nabave
UT	Ugovorno tijelo
VM	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
GS	Gospodarski subjekti
EU	Europska unija
URI	Uredi za reviziju institucija BiH, FBiH, RS-a i BD-a
GIZ	Njemačko društvo za međunarodnu suradnju
NVO	Nevladina organizacija
OECD-SIGMA	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
AJN	Agencija za javne nabave
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
SB	Svjetska banka

I. UVOD

1.1 *Trenutno stanje*

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

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

Naime, trenutna situacija u oblasti javnih nabava u primjeni novog Zakona o javnim nabavama ukazuje da još uvijek postoji visok postotak dodjele ugovora na netransparentan način (21,38% ugovora dodjeljeno je putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti), da se za nabave male vrijednosti ne objavljuju obavijesti o dodjeli ugovora, zatim ukazuje na neefikasnost sustava pravne zaštite u pogledu rokova za rješavanje po žalbama, nedovoljan stupanj educiranosti kadrova ugovornih tijela i ponuđača, te u konačnici ukazuje na slabosti koje su rezultat nedovoljnog stupnja razvoja tržišta u BiH, kao što su mali stupanj konkurentnosti u postupcima (mali broj ponuda u postupcima, npr. 2,5 ponuda u prosjeku, za nabave roba i usluga, 2,97 ponuda u prosjeku, za nabavu radova).

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

Formulacija strategije javnih nabava smatra se korakom naprijed u uspostavi djelotvornog sustava javnih nabava. Ova strategija je preporučena Izvješćem EU o napretku BiH za 2015. godinu⁴. U pripremi ove strategije bili su uključeni: Agencija za javne nabave, Ured za razmatranje žalbi, uredi za reviziju institucija, ministarstva financija, GIZ, Europska Komisija i Komisija za proračun i financije Parlamentarne skupštine BiH.

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

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

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

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

1.2 Sadašnja organizaciona struktura

ZJN-om iz 2004. godine uspostavljene su dvije glavne institucije: Agencija za javne nabave (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 sustav ulaze četiri odjeljenja: (i) Sektor za pravne poslove i poslove obuke i analize; (ii) Sektor za IT, opće i financijske poslove; (iii) Podružnica Mostar; i (iv) Podružnica Banja Luka.

AJN je mala organizacija u kojoj na poslovima sustava javnih nabava radi 14 zaposlenih, koji su podrška za 2150 ugovornih tijela, i ponuditeljima koji sudjeluju u postupcima javnih nabava. Važećim Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji Agencije za javne nabave nisu predviđeni poslovi koji su novim Zakonom o javnim nabavama dati u nadležnost AJN.

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

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

U okviru svojih izvornih zakonskih nadležnosti, AJN ima obvezu pripreme nacrta zakona, nacrta izmjena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, u svrhu osiguranja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti; unaprjeđenja informiranosti ugovornih tijela i gospodarskih subjekata o propisima o javnim nabavama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama; osiguravanja objavljivanja priručnika i napatka, kao i izrade i ažuriranja standardnih obrazaca i modela u skladu s odredbama zakona; te pružanja tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja ugovornim tijelima i gospodarskim subjektima u vezi s pravilnom primjenom zakona i podzakonskih akata.⁵

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

URŽ je državna institucija koja prema članku 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 podružnici URŽ-a u Banja Luci, i
- 5 članova u podružnici URŽ-a u Mostaru.

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

URŽ ima veoma važnu ulogu kada je u pitanju preispitivanje sustava javnih nabava, 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 sustav ima mnogo nedostataka, a o mogućim rješenjima ovih problema će detaljnije biti riječi kasnije.

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

1.3 Strateški ciljevi i najvažnije oblasti za poboljšanja

Opći ciljevi razvoja sustava javnih nabava su:

- Daljnji razvoj i usklađivanje zakonodavnog okvira s pravnim stečevinama 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 2015-2019⁶;
- Uspostavljanje djelotvornog mehanizma koordinacije i kreiranja politika u okviru sustava javnih nabava i drugih politika koje mogu imati utjecaj na sustav javnih nabava;
- Jačanje institucionalnih kapaciteta ključnih aktera u okviru sustava javnih nabava;
- Jačanje konkurencije među gospodarskim subjektima;
- Poboljšanje operativnih kapaciteta i funkcionalnosti sustava javnih nabava;
- Stavljanje jačeg fokusa na postizanje **“protuvrijednosti za novac”** na temelju pravične i otvorene konkurencije, u okviru razvoja sustava e-nabave.

Kada je u pitanju primjena sustava javnih nabava, 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 sustava javnih nabava, očekuje se ispunjavanje dolje navedenih strateških ciljeva. Strateški ciljevi za period 2016-2017 su predstavljeni u akcionom planu koji je aneks ove strategije. Za period na koji se odnosi ova strategija, akcioni planovi će se donositi na godišnjoj razini. Direktor AJN, uz prethodnu suglasnost Odbora će donijeti akcioni plan za svaku godinu, u dijelu nadležnosti u skladu sa ZJN. Predsjedavajući URŽ-a će donijeti akcioni plan za svaku godinu u dijelu pravne zaštite.

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

U okviru ove strategije, kroz akcione planove predstavljat će se aktivnosti koje će se poduzimati u cilju sprečavanja korupcije, u skladu sa aktivnostima definiranim Strategijom za borbu protiv korupcije u BiH 2015.-2019. U realizaciju tih aktivnosti uključit će se i nevladin sektor. Prevencija korupcije će biti sastavni dio u procesu obuke. Na obukama za službenike za javne nabave, kao i za trenere, biće davane preporuke za borbu protiv korupcije.

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

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

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

Ljudski resursi su jedan od glavnih problema sustava javnih nabava 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 temeljnih problema u primjeni sustava nabava, jednostavno rješenje bi bilo da se predvidi više radnih mjesta i daju dodatna finansijska sredstva institucijama.

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

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

Pravna zaštita: BiH se suočila s velikim brojem žalbi od uspostave sustava javnih nabava, što je rezultiralo donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZJN u lipnju 2013. godine. Njime su uspostavljene podružnice u Banjaluci i Mostaru koje nemaju status pravne osobe i koje djeluju kao dio URŽ-a u Sarajevu. Ovim izmjenama je uvedena obavezna uplata naknade za pokretanje žalbenog postupka, u točno utvrđenim iznosima, koji su ovisni od procijenjene vrijednosti javne nabave, u cilju sprečavanja neutemeljenog 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 podružnica.

E-Nabave: E-Nabave – i naročito e-Tendering –, imaju potencijal da značajno poboljšaju efikasnost postupaka nabava, cjelokupnog sustava upravljanja nabavama i aktivnosti na tržištu javnih nabava. Sa širom uporabom e-Nabava mogu se postići značajne koristi i za UT-a i za gospodarske subjekte, naročito u pogledu ušteda u vremenu i troškovima.

Koordinacija je još jedan problem kojim se treba pozabaviti budući da je potencijalni rizik za sustav javnih nabava u BiH. Postoji veliki jaz u koordinaciji i komunikaciji na svim razinama 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 sustava javnih nabava. Značajan dio ovog problema je politički sustav i njegova složenost, što ponekad čini koordinaciju nemogućom.

Proračunski resursi koji se planiraju za primjenu sustava javnih nabava 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 shvatiti da je sustav javnih nabava od veoma velike važnosti za ekonomiju i da bi ubrzao potencijalno pridruživanje BiH EU. Značaj ove oblasti u BiH se ogleda u činjenici da se na javne nabave u 2015. godini potrošilo 1.468.282.290,48 KM, što predstavlja 5,02 % BDP za 2015. godinu. Takođe, u poređenju sa prethodnim godinama, uočljiv je pad sudjelovanja javnih nabava u BDP, što je rezultat ekonomske krize, nedostatka sredstava. Efikasan sustav javnih nabava može doprinjeti značajnim uštedama javnog novca koji bi se mogao utrošiti na kapitalna ulaganja u BiH. Jedno od rješenja unaprjeđenja ukupnog sustava je i izdvajanje više sredstava za proračune AJN i URŽ-a, u cilju povećanja efikasnosti institucija nositelja sustava, a samim tim i cjelokupnog sustava javnih nabava u BiH.

1.4 Prioriteti i kratkoročni rezultati

Od provedbe ove strategije očekuju se sljedeći kratkoročni rezultati:

- Usklađivanje ZJN-a s direktivama EU, uključujući otklanjanje “tehničkih pogrešaka.” U procesu usklađivanja bi trebalo voditi računa o stanju domaćeg tržišta, stanju procesa privatizacije i drugim čimbenicima koji mogu biti od utjecaja na sustav javnih nabava;
- Usvajanje od strane VM-a novog pravilnika o monitoringu što će pogurati naprijed nadogradnju sadašnjeg sustava nadzora;
- Obuka službenika za javne nabave u ugovornim tijelima;
- Izgradnja efikasnog i djelotvornog sustava pravne zaštite u javnim nabavama u BiH; i
- Razvoj modula za podnošenje i ocjenu ponuda i dodjelu ugovora u sustavu e-Nabava (e-Tendering i e-Dodjele).

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

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

II. PRAVNI OKVIR JAVNIH NABAVA

2.1 Zakon o javnim nabavama

Sadašnji ZJN objavljen je u svibnju 2014. godine, a njegova primjena počela je u studenom 2014. godine. Ovaj pravni okvir pripremljen je sukladno direktivama EU, kao i drugim pravnim aktima u BiH. Prilikom izrade nacrtu novog ZJN moralo se voditi računa o cijelom mnoštvu drugih pravnih akata koji su u tijesnoj vezi sa sustavom javnih nabava. Legislativa na koju je također utjecao ZJN uključuje akte koji se odnose na: proračunski sustav, pravni položaj javnih institucija, komunalni i energetske sektor, sektor vodoopskrbe, prometni sektor, sektor obrane i sigurnosni sektor, upravni postupak, ugovorno (obvezno) pravo i kazneno pravo.

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

- Povećanje transparentnosti u javnim nabavama;
- Planiranje ugovora javnih nabava;
- Racionalizacija uvjeta za sudjelovanje u postupcima javnih nabava;
- Smanjenje mogućnosti za odbijanje ponuda zbog tehničkih i/ili formalnih pogrešaka;
- Pojednostavljene procedure za zaključivanje ugovora;
- Unaprjeđenje sustava e-Nabava; i
- Unaprjeđenje sustava javnih nabava uopće.

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

Direktive EU koje su uvedene novim Zakonom su:

- Direktiva 2004/18/EZ, (usluge, robe i bazični sektor) opće nabave;
- Direktiva 2004/17/EZ, (postupci nabave ugovornih tijela u oblasti voda, energije, prometa i poštanskih usluga) sektorska direktiva;
- Direktiva 2007/66/EZ, pravni lijekovi u javnim nabavama i poboljšana efikasnost zaštite prava u postupcima javnih nabava;
- Direktiva 2009/81/EZ, nabave u sektoru obrane i sigurnosnom sektoru.

Zaključno s veljačom 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 nabavama;
- Direktiva 2014/25/EZ o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i prometnom sektoru i sektoru poštanskih usluga.

2.2 Provedbeni propisi (podzakonski akti)

Postoji i mnoštvo pravilnika i naputaka koji su neposredno povezani sa ZJN-om, a koji osiguravaju detaljniju primjenu sustava javnih nabava u BiH. Konkretnije, AJN je, u suradnji 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 sustavu javnih nabava.

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

- Pravilnik o uspostavljanju i radu Povjerenstva za nabave (SG BiH, br. 103/14);
- Naputak za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda (SG BiH, br. 90/14 i 20/15);
- Naputak o uvjetima i načinu objavljivanja obavijesti i dostavljanja izvješća u postupcima javnih nabava u informacijski sustav "e-Nabave" (SG BiH, br. 90/14 i 53/15);
- Pravilnik o postupku izravnog sporazuma (SG BiH, br. 90/14);
- Pravilnik o obliku jamstva za ozbiljnost ponude i izvršenja ugovora (SG BiH, br. 90/14);
- Naputak o objavi osnovnih elemenata ugovora i izmjeni ugovora (SG BiH, br. 56/15);
- Odluka o korištenju jedinstvenog rječnika javnih nabava (SG BiH, br. 54/15);
- Odluka o obveznoj primjeni preferencijalnog tretmana domaćeg (SG BiH, br. 103/14);
- Zapisnik o otvaranju ponuda i naputak o načinu vođenja zapisnika o otvaranju ponuda (SG BiH, br. 90/14);
- Naputak o vođenju i uspostavljanju sustava kvalifikacije (SG BiH, br. 96/14);
- Pravilnik sa popisom ugovornih tijela po kategorijama koji su obvezni primjenjivati Zakon o javnim nabavama (SG BiH, br. 21/15);
- Pravilnik o obuci ovlaštenih predavača (SG BiH, br. 62/15);
- Pravilnik o zajedničkoj nabavi i središnjem nabavnom tijelu (SG BiH, br. 55/15);
- Pravilnik o postupku dodjele ugovora u oblasti obrane i sigurnosti (SG BiH, br. 60/15)
- Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije (SG BiH, br. 66/16);
- Pravilnik o postupku dodjele ugovora o uslugama iz Aneksa II Dio B Zakona o javnim nabavama (SG BiH, br. 66/16);
- Pravilnik o praćenju postupaka javnih nabava (SG BiH, br. 72/16);
- Pravilnik o postupanju AJN-a BiH u slučaju postojanja anonimne prijave za korupciju i prijave od osoba koja nisu zaposlenici Agencije (www.javnenabavke.ba).

2.3 Očekivane reforme

Razuman okvir nabava je temelj za efikasan sustav javnih nabava. Stoga se očekuju sljedeća poboljšanja:

- AJN bi trebala izvršiti analizu sadašnje primjene ZJN-a i odabrati članove koje je potrebno izmijeniti u pogledu tehničkih nedostataka i dalje primjene u skladu s legislativom EU. Usklađivanje bi se trebalo izvršiti postepeno vodeći računa o sadašnjim kapacitetima ugovornih tijela i gospodarskih subjekata u zemlji. Posebnu pažnju prilikom izmjena i dopuna ZJN treba posvetiti položaju malih i srednjih poduzeća, kao i definiranju elemenata koji će podrazumijevati veće sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u postupcima javnih

nabava u BiH. Krajnji cilj je da ZJN bude postepeno usklađivan s direktivama EU iz 2014. godine, gdje će prve izmjene ZJN biti pripremljene, odnosno upućene u proceduru usvajanja do kraja 2017. godine. Prvi korak u ovom procesu je imenovanje radne grupe od strane VM-a BiH. U radnoj grupi vodeću ulogu imala bi AJN u suradnji sa URŽ-om, a uz konzultacije sa predavačima, predstavnicima ugovornih tijela/gospodarskih subjekata, građanskim društvom. Puna harmonizacija sa direktivama iz 2014. će se okončati do kraja 2020. godine, sukladno članku 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane.

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

III. MONITORING

3.1 Pregled sadašnjeg stanja

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

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

Primjenom Pravilnika o monitoringu postupaka javnih nabava ostvaren je značajan napredak u smislu izgradnje sustava javnih nabava. 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 tijela 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 nabava. Nadalje, monitoring podrazumijeva i nadzor nad završenim postupcima (*ex post*) u kojem se ukazuje na nepravilnosti ugovornim tijelima. Kroz *ex-*

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

ante i *ex post* aktivnosti, monitoring postupaka nabava ima dvostruku narav – preventivnu i obrazovnu. Posebni aspekti monitoringa su kriteriji monitoringa, tj. monitoring javnih nabava koji je usmjeren na težinu odnosno ozbiljnost nepravilnosti, nabave velike vrijednosti i fazu u kojoj je nepravilnost aktivnosti nabave otkrivena. U ovisnosti od ovog posljednjeg, AJN će razmotriti neposrednu intervenciju radi “spašavanja” cijelog postupka bez gubljenja dodatnog vremena ili ponavljanja cijelog postupka nabave.

Suština monitoringa se zasniva na utvrđivanju nepravilnosti u određenom postupku javne nabave, nakon čega se AJN obraća određenom ugovornom tijelu sa zahtjevom da otkloni nepravilnosti sa preporukom u kojoj se navodi obrazloženje nepravilnosti na temelju odredaba ZJN-a i podzakonskih akata. Ugovorno tijelo otklanja nepravilnosti na temelju 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%), ugovorna tijela se pridržavaju preporuka AJN-a i postupaju sukladno nalazima monitoringa. AJN evidentira sve ove slučajeve u Godišnjem izvješću o monitoringu postupaka nabava i dostavlja svu dokumentaciju nadležnim revizorskim institucijama.

AJN koristi sljedeće izvore za vršenje monitoringa postupaka nabava:

- Obavijesti o javnim nabavama koje se objavljuju na Portalu javnih nabava;
- Izvješća o provedenim postupcima nabava koje ugovorna tijela podnose AJN-u;
- Odluke URŽ-a;
- Izvješća URŽ-a;
- Dopise upućene AJN-u od strane ugovornih tijela i gospodarskih subjekata;
- Dopise od drugih nadležnih institucija (inspekcija, policija, sudovi, tužiteljstva, itd.);
- Izvješća nevladinih organizacija; i
- Medijsko izvješćivanje.

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 utječe na kvalitet monitoringa s obzirom na veliki broj dokumenata i njihov obim u svakom pojedinačnom izvoru. Uprkos činjenici da je aktivnost monitoringa isključivo manuelna za sve ove izvore i uprkos nedostatku kapaciteta, monitoring je pokazao izvanredne rezultate u ovom prethodnom periodu.

3.2 Poboljšanje efikasnosti procesa monitoringa postupaka nabava

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

Razvojni cilj sustava javnih nabava u BiH bi trebao biti usmjeren i na poboljšanje efikasnosti monitoringa nabava. Stoga bi se informacijske i telekomunikacijske tehnologije u postupcima javnih nabava trebale koristiti i u procesu monitoringa. Sadašnje funkcionalnosti Portala javnih nabava⁸ bi se trebale iskoristiti u najvećoj mogućoj mjeri. Iako je Portal dizajniran da svede mogućnosti pogreške na minimum, margina pogreške 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 obavijesti koje se objavljuju na Portalu, ova funkcionalnost bi, između ostalog, omogućila

⁸ www.ejn.gov.ba

jednostavno pretraživanje “kritičnih točaka” ili crvenih zastavica u obavijestima tako da bi Portal generirao ciljane i određene obavijesti za monitoring. Time bi se izbjegao pregled svih obavijesti ili obavijesti 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 nabave gdje se može smatrati da nepravilnosti imaju veći utjecaj (procijenjena vrijednost ugovora, kvalifikacijski kriteriji, kriteriji za dodjelu ugovora, razlozi za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti, itd.).

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

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

Nadalje, interni elektronski protokol (Sustav za upravljanje dokumentima) koji AJN koristi bi se trebao ažurirati na dva načina. Prvo, trebao bi uspostaviti sustavne evidencije podataka koje 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 pogrešaka otkriveno u pogledu određenih članaka Zakona, koliko je pritužbi pokrenuto zbog propuštanja ugovornog tijela da se povinuje obavijesti o pogrešci, koji članci ZJN-a su najčešće predmet monitoringa, u koliko slučajeva je postupak izravnog sporazuma bez objavljivanja obavijesti bio zloupotrijebljen, itd. U tom pogledu bi protokol trebao imati funkcionalnost generiranja određenih izvješća koji se odnose na monitoring, imajući u vidu da je AJN obvezna dostavljati godišnje izvješće o monitoringu nabava VM-u BiH. Drugo, protokol bi trebao uključivati automatizaciju postupka u pogledu obavijesti o pogreškama koje se šalju ugovornim tijelima. Po isteku roka od 7 dana za UT da odgovori AJN-u na obavijest o pogrešci, predmet se automatski dodjeljuje članu osoblja AJN-a da arhivira obavijest ako joj se UT povinovalo ili pokrene pritužbu ako se UT nije pridržavalo savjeta AJN-a. Treba nastaviti s dostavljanjem gore navedenog godišnjeg izvješća o monitoringu postupaka nabava s najčešćim pogreškama i preporukama za njihovo otklanjanje. Program obuke bi trebao sadržavati obvezni modul “Monitoring postupaka nabava” koji će obuhvaćati gore navedene najčešće pogreške ugovornih tijela. Informacije i brošure bi se trebale objavljivati periodično ili po potrebi, ili elektronski u biltenu, ukazujući na nepravilnosti. Redovni sastanci s nadležnim tijelima za razmatranje žalbi – URŽ – jer on ima svu dokumentaciju koja se odnosi na dati postupak javne nabave; kao i s drugim zainteresiranim stranama. Sve informacije bi se trebale objavljivati na internetskoj stranici institucija za javne nabave i na Portalu javnih nabava.

Iako je točno da manje nepravilnosti ne znači nepostojanje nepravilnosti ili da se nepravilnosti ne mogu javiti u nabavama 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

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>

se provodi monitoring utjecati 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 nabava. Navedeni okrugli stolovi bi bili korisni za sustav javnih nabava jer bi dali priliku svim subjektima koji provode monitoring da tu funkciju racionaliziraju i predlože rješenja za poboljšanje revizija, kao i smanjenje nepravilnosti.

IV. KAPACITETI ZA OBUKU I EDUKACIJA

4.1 Pregled sadašnjeg stanja

Obuka o javnim nabavama je jedan od najvažnijih segmenata u izgradnji i jačanju javnih nabava u cilju postizanja najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, tj. ispunjavanja principa "protuvrijednosti za novac". U izvješću Europskog povjerenstva (EP) o napretku BiH za 2015. godinu¹⁰ izričito je naglašena potreba za jačanjem kapaciteta UT-a kroz obuku i edukaciju. Obuke su do sada pružali predavači javnih nabava i organizirali komercijalni pružatelji.

U sklopu projekta "Jačanje sustava javnih nabava", 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 sustava javnih nabava u BiH – kada je certificirana prva grupa predavača (61). U sklopu regionalnog projekta – obuka o javnim nabavama 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-tjednu obuku na engleskom jeziku i 20 predavača koji su završili 3-tjednu obuku na svom materinjskom 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 satavne dijelove:

- Ažuriranje materijala SIGMA-e u pogledu domaće legislative i podzakonskih akata;
- OP u dvodnevnim obukama, održana 5 puta;
- Obuke za UT-a i dobavljače, revizore, suce, tužitelje, NVO-e;
- Sudionici su morali biti prisutni najmanje 4 puta na obukama predavača.

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

U vrijeme donošenja tog Pravilnika, AJN je također pripremila Pravilnik o obuci službenika za javne nabave. Međutim, taj prijedlog još uvijek nije usvojen jer Odbor AJN-a nije dao svoju suglasnost na predviđenu obvezu UT-a s većim osobljem i većim proračunom za nabave da obučavaju svoje službenike. Imajući u vidu Izvješće o napretku BiH za 2015. godinu, kapaciteti UT-

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

¹¹ „Službeni glasnik BiH“, broj 62/15

a se moraju ojačati u cilju jačanja sustava javnih nabava. Stoga bi donošenje gore navedenog Pravilnika do lipnja 2016. godine bilo ključni korak u postizanju tog cilja.

4.2 Obuka predavača

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

Predavači javnih nabava će obučavati i druge kategorije osoba u cilju usklađivanja i promoviranja dobrih praksi, usmjeravajući se naročito na kontrolne institucije (interne i vanjske revizore, suce, tužitelje, medije, NVO-e).

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

Prilikom obuke službenika za javne nabave, predavači će provoditi obuku pod nadzorom AJN-a i u organizaciji AJN-a. Na tim obukama predavači će evidentirati povratne informacije dobijene od sudionika 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 sa Pravilnikom, trebali bi pripremiti najmanje 2 prijedloga godišnje; provesti najmanje 2 obuke u organizaciji AJN-a; i uključiti povratne informacije od AJN-a i URŽ-a u svoje komercijalne obuke.

4.3 Obuka službenika za javne nabave

U izvješćima Europskog povjerenstva o napretku za BiH iz prethodnih godina navodi se da su kapaciteti UT-a slabi, loše organizirani i da postoji velika fluktuacija osoblja za javne nabave. Prema pokazateljima iz izvješća dostavljenih AJN-u od strane predavača, 30% sudionika svih komercijalno organiziranih obuka po prvi put su prisustvovali takvoj obuci. Ovaj podatak ukazuje na potrebu da se uvedu službenici za javne nabave kao ključne osobe u svim UT-ima koja će pohađati kontinuiranu obuku i pratiti sve aspekte javnih nabava u svakom datom UT-u.

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

Prijedlog Pravilnika o obuci službenika za javne nabave je u proceduri usvajanja. Usvajanje ovog Pravilnika je od velikog značaja za jačanje kapaciteta unutar ugovornog tijela, kao i koncept obuke definiran Pravilnikom, koji će osigurati podizanje razine stručnih znanja uposlenih u ugovornom tijelu. Jačanje kapaciteta ugovornih tijela kroz obuku službenika za javne nabave je istovremeno i jačanje sustava javnih nabava, manje pogrešaka u postupcima javnih nabava, te manje žalbenih postupaka. Kontinuitet u edukaciji službenika za javne nabave koji prođu obuku i polože ispit je dodatni benefit jačanju uloge službenika za javne nabave u cjelokupnom procesu javnih nabava.

4.4 Preporuke za daljnje aktivnosti

Profesionalizacija i izgradnja kapaciteta u UT-ima i gospodarskim subjektima bi trebali biti ciljevi na svim razinama vlasti u BiH. Izgradnjom kapaciteta u UT-ima će se stvoriti osnova za ispunjavanje jednog od principa javnih nabava – 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 nabava:

- Obuka za SNT-la i UT-la uključene u zajedničke nabave bi se trebala usmjeriti na uštede u vremenu, troškovima i resursima, uz vođenje računa da se ne ugrozi položaj malih i srednjih poduzeća (srednjoročni strateški cilj).
- Daljnja profesionalizacija predavača bi se trebala kretati u pravcu užih, specijalističkih oblasti kao što su građevinarstvo, nabava lijekova, razvoj softvera, sektor obrane i sigurnosni sektor, itd. (dugoročni strateški cilj). Grupa predavača bi se trebala specijalizirati u takozvanim svakodnevnim nabavama koje se financiraju iz tekućih troškova, a ne iz kapitalnih ulaganja, jer analize pokazuju da je ova oblast javnih nabava predmet značajnih slabosti (planiranje, nepripremanje i nedonošenje proračuna, itd.).
- Obuka službenika za javne nabave je ključna za izgradnju kapaciteta UT-a, kao i osnova za preventivno djelovanje u borbi protiv korupcije, u cilju daljnjeg razvoja sustava javnih nabava. Položaj službenika za javne nabave je važan i u pogledu uvođenja i korištenja e-Nabava, što je kratkoročni strateški cilj ukupnog razvoja javnih nabava u BiH.
- Obuka sudaca i tužitelja o pitanjima javnih nabava je presudna za zaštitu integriteta javne potrošnje, podizanje svijesti o prevarama i korupciji, kao i ispravku svih nedostataka ili nezakonitosti u sustavu javnih nabava (srednjoročni strateški cilj).
- Da bi se implementirali svi ovi elementi koji su neophodni za daljnji razvoj sustava javnih nabava, glavni preduvjet je donošenje Pravilnika o obuci službenika za javne nabave kojim će se predvidjeti obveza UT-a koji troše značajna sredstva na javne nabave da imaju obučenog službenika za javne nabave – osobu koje će nadzirati i voditi sve postupke u datom UT-u. Na ovaj način će UT-i plaćati za obuku službenika za javne nabave 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 jednoj osobi. Osim toga, također će biti potrebno ažurirati materijale za obuku pripremljene od strane SIGMA-e u pogledu izmjena u pravnom okviru.

V. PRAVNA ZAŠTITA

5.1 Pregled sadašnjeg stanja

BiH se suočila s velikim brojem žalbi od uspostave sustava javnih nabava, što je rezultiralo donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama ZJN u lipnju 2013. godine kojim su uspostavljene podružnice u Banjaluci i Mostaru koje nemaju status pravne osobe i koje djeluju kao dio URŽ-a u Sarajevu. Kasnilo se s uspostavom podružnica, članovi podružnica URŽ-a su imenovani u listopadu 2015. godine i podružnice su počele s radom u prosincu 2015. godine. Uspostava podružnica i osiguranje radnih uvjeta su u velikoj mjeri ovisili od odobrenih sredstava u proračunu BiH.

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

- a) Broj žalbi je i dalje veliki;
- b) Postojanje različitih pristupa rješavanju identičnih ili sličnih predmeta;
- c) U tijeku primjene, postojećim pravnim okvirom je ukazano na određene probleme s kojima se URŽ suočavao u svom radu u pogledu broja osoblja koje pruža podršku članovima URŽ-a;
- d) Nedovoljna financijska sredstva za angažiranje stručnjaka u složenim predmetima;
- e) Neadekvatna tehnička oprema;

- f) Nedostatak obuke članova i suradnika URŽ-a koji neposredno rade na predmetima po žalbama;
- g) Djelimična primjena Zakona o upravnom postupku koja nije definirana ZJN-om;
- h) Nedostatak efikasnosti u pogledu povrata naknada za pokretanje žalbenog postupka u slučajevima gdje je žalitelj uspio sa žalbom,
- i) Nedovoljna razina transparentnosti odluka URŽ-a.

5.2 Koordinacija i suradnja između središnjeg URŽ-a i podružnica

Kada je u pitanju poboljšanje razine pravne izvjesnosti za sudionike u postupcima javnih nabava, posebno nakon uspostave podružnica URŽ-a u Banjaluci i Mostaru, s obzirom na činjenicu da se odluke donose na različitim lokacijama, postoji visoka razina rizika u pogledu pravne neizvjesnosti za sudionike u postupcima javnih nabava. 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 definirati procedure u saradnji s podružnicama, u cilju osiguranja jedinstvenog pristupa i tumačenja ZJN-a bez obzira na mjesto gdje se donosi odluka.

Nesrazmjeran broj žalbi na različitim lokacijama izravno utječe 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 nabava. Razina koordinacije i suradnje između URŽ-a i njegovih podružnica 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 tjedno 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 utječu na sustav javnih nabava.

Da bi se osigurala kvalitetna suradnja i koordinacija u radu URŽ-a, kako između članova, tako i između suradnika uključenih u postupke pripreme odluka, trebali bi se osigurati financijski preduvjeti 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 usuglasili njihovi stavovi prije donošenja konačne odluke. Osim toga, uvođenje DMS-a (sustav 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 pravovremeno povrat naknada za pokretanje žalbenog postupka uspješnim podnositeljima žalbe.

5.3 Poboljšanje transparentnosti u postupku pravne zaštite

U siječnju 2015. godine su memorandumom o suradnji između AJN-a, URŽ-a i Suda BiH opisani procesni uvjeti za ispunjavanje obveza definiranih u ZJN-u. Te obveze odnose se na objavljivanje odluka URŽ-a i presuda Suda BiH. Transparentnost odluka u postupku pravne zaštite u javnim nabavama je jedan od osnovnih preduvjeta za stvaranje dobre prakse jer se u studijama slučajeva navodi "daljinsko učenje" za sve sudionike u postupku javnih nabava. Bitnost "daljinskog učenja" za UT-a i gospodarske subjekte se ogleda u izvjesnosti tužbe odnosno pokretanja sudskog postupka u konkretnom slučaju, što bi neposredno utjecalo na broj uložених žalbi.

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

U tijeku 2015. godine su se objavljivale odluke URŽ-a na Portalu javnih nabava, čime su bili stvoreni preduvjeti za kvalitetan korak naprijed u sustavu javnih nabava. 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 sustavu pravne zaštite. Nedostatak transparentnosti povećava rizik od korupcije; stoga bi se trebali hitno osigurati svi preduvjeti za objavljivanje odluka odmah po njihovom uručenju strankama u postupku.

5.4 Jačanje sustava razmatranja žalbi i pravnih lijekova

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

Uklanjanje postojećih prepreka u zakonima i podzakonskim aktima na različitim razinama vlasti je također preduvjet za poboljšanje sustava javnih nabava i za omogućavanje slobodnog protoka roba, usluga i kapitala. Integracija u unutarnje tržište EU je krajnji cilj i sustav javnih nabava je jedan od glavnih elemenata na tom putu. Stoga bi se sustav 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 definirati način koordinacije i suradnje između središnjeg URŽ-a i dvije podružnice (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 tjedno, plenarne sjednice radi usuglašavanja stavova;
- Žalbe se trebaju rješavati u rokovima predviđenim u ZJN-u, a odluke bi se trebale objavljivati na Portalu javnih nabava u roku od tri dana od dana slanja odluke UT-u i gospodarskim subjektima;
- Uvesti Sustav za upravljanje dokumentima i e-protokol u svakodnevni rad URŽ-a;
- Donijeti godišnji plan obuke i stručnog usavršavanja za članove i suradnike 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 sustavu će biti predstavnici URŽ-a, AJN-a, Odbora AJN-a, revizorskih ureda na svim razinama vlasti i Suda BiH;
- Poboljšati pretraživač (search engine) na portalu (vrijednost ugovora, vrsta postupka);
- Poboljšati statističke podatke o odlukama URŽ-a;
- Osigurati aktivno sudjelovanje u izradi i objavljivanju Biltena;

VI. E-NABAVE

6.1 Kratak uvod u e-Nabave

Elektronske nabave (e-Nabave) su opći naziv za javne nabave koje se baziraju na uporabi elektronskih sredstava komunikacije u postupcima nabava i obuhvaćaju uvođenje elektronskih alata koji podržavaju različite faze procesa nabava od faze planiranja do provedbe ugovora. E-Nabave podrazumijevaju poboljšanje dostupnosti javnih nabava što je moguće većem broju gospodarskih subjekata. U kontekstu uvođenja i daljnjeg razvoja i poboljšanja cjelokupnog sustava javnih nabava, e-Nabave bi se trebale prilagoditi malim i srednjim poduzećima. Elektronsko dostavljanje ponuda/zahtjeva za sudjelovanje je najveći izazov jer zahtijeva prilagođeno tehničko rješenje, dogovoreni skup protokola i pravila za razmjenu dokumenata i međusobne suradnje između UT-a i gospodarskih subjekata. Ova Strategija javnih nabava bi se trebala fokusirati na postepeno uvođenje e-Nabava radi sprječavanja stvaranja prepreka za sudjelovanje.

Pretpostavke za e-Nabave stvorene su već 01. rujna 2011. godine uvođenjem informacijskog sustava GO-PROCURE. Ovaj sustav omogućava jednostavniji, brži i pouzdaniji način dostavljanja obavijesti u postupcima nabava za objavu Javnom poduzeću Službeni glasnik BiH. Web obrasci, kao i priručnik o obrascima obavijesti u postupcima nabava su poboljšani, te je sustav također osigurao da je većina unesenih podataka u odgovarajućem formatu i ima odgovarajući sadržaj. Sustav je također omogućio jasno evidentiranje svih postupaka nabava, evidencije o sadašnjem statusu obavijesti i generiranje različitih odgovarajućih statističkih izvješća, kao i mnoge druge opcije i prednosti.

Od 01. listopada 2010. godine u uporabi je informacijski sustav za izvješćivanje o postupcima nabav (sUSTAV WisPPA) koji je zamijenio prethodno dostavljanje izvješća na papiru. Sustav WisPPA je također kreirao brži, jednostavniji i pouzdaniji postupak dostavljanja izvješća, svodeći greške na minimum, smanjujući troškove i omogućavajući jasne evidencije, analizu i statistike.

Treći informacijski sustav koji je u uporabi od 01. veljače 2013. godine je Registar UT-a i gospodarskih subjekata. Radi se o jedinstvenoj, javno dostupnoj bazi podataka aktivnih subjekata u sustavu javnih nabava, koja je omogućila besplatno predstavljanje i promociju djelatnosti gospodarskih subjekata, te olakšala tržišna istraživanja za UT-a, kao i pretraživanja za gospodarske subjekte UT-a koji su obvezni primjenjivati ZJN.

E-Nabave imaju potencijal da značajno poboljšaju efikasnost postupaka nabava, cjelokupni sustav upravljanja nabavama i aktivnosti na tržištu javnih nabava, te da se postigne bolja „protivvrijednost za novac“. Sa širom uporabom e-Nabava mogu se postići značajne koristi i za UT-a i za gospodarske subjekte, naročito u pogledu ušteda u vremenu i troškovima.

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

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

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

6.2 Karakteristike e-Nabava i sadašnje stanje

E-Nabave su sveobuhvatan proces javnih nabava koji se bazira na uporabi elektronskih sredstava komunikacije. E-Nabave se baziraju na sljedećim "modulima":

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

e-Pristup – elektronski pristup tenderskoj dokumentaciji,

e-Dostavljanje – elektronsko dostavljanje ponuda/zahtjeva za sudjelovanje,

e-Aukcija – ponavljajući proces koji obuhvaća elektronski sustav 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 gospodarskih subjekata u skladu sa smjernicama ili dodacima definiranim od strane UT-a u datom postupku u kojem su proizvodi opisani i cijene navedene na strukturiran način,

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

e-Naručivanje – elektronski sustav naručivanja na osnovu zaključenog postupka javne nabave, ugovora ili okvirnih sporazuma,

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

U kontekstu e-Nabava, 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 gospodarski subjekti ne postoje u elektronskom obliku i ta činjenica može dovesti do smetnji u primjeni e-Nabava. Stoga bi se uvođenje elektronskog pristupa dostavljanju potrebnih dokumenata u postupku nabava i daljnji razvoj javnih nabava trebali voditi na fleksibilniji način.

Imajući u vidu gore navedene karakteristike, postoje različiti tehnički pristupi koji se mogu primijeniti u sustavu e-Nabava. 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 nabava čime su stvoreni osnovni preduvjeti za korištenje elektronskih sredstava u javnim nabavama. Odredbe koje omogućavaju e-Nabave predviđene su člankom 123. ZJN-a. Tri gore navedena sustava su na početku primjene novog zakona (od 27. studenog 2014. godine) integrirana u jedan – sustav "e-Nabave" koji predstavlja platformu za elektronske nabave (Portal javnih nabava).

Isprva je sustav e-Nabava omogućavao objavu obavijesti i dostavljanje izvješća u postupcima nabava, kao i pretraživanje UT-a i gospodarskih subjekata. Pored toga, sustavom je predviđeno mjesto gdje se objavljuju sve odluke drugostupanjskog tijela za razmatranje žalbi u postupcima nabava, kao i druge korisne informacije. Dvije nove funkcionalnosti su uvedene sredinom 2015. godine: (i) učitavanje (uploading) i preuzimanje (downloading) tenderske dokumentacije na Portalu javnih nabava; i (ii) objavljivanje zahtjeva za pojašnjenjima i odgovora o tenderskoj dokumentaciji na Portalu.

AJN neprekidno radi na poboljšanju sustava javnih nabava i razvila je model e-Aukcija na postojećoj platformi koji će biti uređen podzakonskim aktom koji proizilazi iz članka 123. ZJN-a. Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije je objavljen u Sl. Glasniku BiH, broj 66/16. Direktivama EU se uređuju e-Aukcije u postupcima javnih nabava, i usvajanjem ovog podzakonskog akta, BiH će se dodatno uskladiti s EU u pogledu propisa o javnim nabavama.

U kontekstu poboljšanja sustava javnih nabava i daljnjeg usklađivanja s pravnim tekovinama EU, AJN je izvršila sustavnu analizu i pripremila projektni zadatak za uvođenje elektronskih nabava,

tj. mnoštvo modula koje je potrebno kreirati. Odabir dobavljača koji će raditi na razvoju sustava e-Nabava se očekuje do kraja 2016. godine.

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

6.3 Izazovi i rizici

Uvođenje i razvoj e-Nabava su daleko od toga da ne koštaju ništa. Oni zahtijevaju ulaganja u razvoj neophodne infrastrukture i održavanje, kao i upravljanje promjenama. Sve ovo naravno ovisi od veličine i složenosti sustava. Iskustva različitih zemalja pokazuju da ta ulaganja imaju dugoročne koristi kroz uštede UT-ima i gospodarskim subjektima u datom razdoblju.

Ne može se očekivati početak primjene e-Nabava bez njihovog kreiranja i stavljanja u funkciju. Izazov je, stoga, potaći UT-a i gospodarske subjekte da rade u novim okolnostima. Iskustvo pokazuje da su UT-a često spora u prilagođavanju uporabi novih tehnologija i funkcionalnosti koje one pružaju. U slučajevima kada se UT-ima da slobodan izbor da biraju e-Nabave, velika većina njih se dugo vremena drži klasičnih javnih nabava koje se baziraju na papiru umjesto biranja naprednih informacijskih tehnologija. Ovo se može objasniti i neophodnim troškovima za modernizaciju internih sustava i niskim nivoom informiranosti o prednostima novih tehnologija i načinu njihove uporabe. Osim toga, neki gospodarski subjekti ne vide uvijek koristi elektronskog načina sudjelovanja u postupcima javnih nabava. Neki gospodarski subjekti, uglavnom mali i srednji, su zabrinuti da će e-Nabave pospješiti trend konsolidacije i centralizacije javnih nabava 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 sustava javnih nabava 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.

Sukladno tome, prioritetni moduli e-Nabava 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-Nabava;
- Donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna ZJN-a u vezi s e-Nabavama;
- 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 nabava će omogućiti objavu planova nabava za sva UT-a (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:

- UT-ima da pripremaju i provode postupke javnih nabava u kraćem roku i uz niže troškove postupka;
- Gospodarskim subjektima da sudjeluju u postupcima javnih nabava uz niže troškove;
- Značajne uštede i postizanje veće protuvrijednosti za novac;
- Gospodarskim subjektima da imaju lakši i jednostavniji pristup tržištu nabava, privlačeći time šire sudjelovanje i povećavajući konkurenciju;
- Poboljšanje transparentnosti u postupcima javnih nabava i smanjenje koruptivnih ponašanja smanjenjem uticaja ljudskog faktora;
- Uporabu statističkih podataka i pokazatelja kao osnove za analitičku funkciju u javnim nabavama.

Mjerenje efekata implementacije Strategije će biti neposredno povezano s implementacijom svakog pojedinačnog modula e-Nabava. Na početku će pokazatelji biti jednostavni kao što je "primjenljivo/nije primjenljivo" i s vremenom će evoluirati ka jasno određenim pokazateljima izraženim u postotcima kao što je broj postupaka završenih uporabom modula e-Aukcija u poređenju s ukupnim brojem postupaka, ili broj postupaka s elektronskim dostavljanjem ponuda u poređenju s ukupnim brojem postupaka. Dati postotci će naravno ovisiti 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-Nabava koja bi sadržavala sve ključne funkcionalnosti. Uspostava platforme bi bila postepena, počevši s uvođenjem pojedinačnih modula (koje je već počelo) do uspostave potpuno operativnog sustava. Prilikom provođenja svih gore navedenih analiza i definiranja optimalnih rješenja, naročito je važno imati u vidu sve specifičnosti domaćeg okruženja, naročito stupanj 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-Nabava. Osim toga je važno naglasiti da uvođenje e-Nabava 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 sudionika. Za razvoj i uvođenje i održivost tako složenog i sveobuhvatnog sustava kao što je sustav e-Nabave, od suštinskog je značaja podrška svih razina vlasti u BiH.

VII. DODATNE OBLASTI ZA POBOLJŠANJA SUSTAVA JAVNIH NABAVA

Pored pet stupova Strategije, u planiranom razdoblju će se provesti mnoštvo mjera za jačanje sustava javnih nabava u ovisnosti od odgovarajućih sredstava:

- Poticati širu uporabu okvirnih sporazuma među ugovornim tijelima donošenjem neophodne sekundarne legislative i provedbenih smjernica, pilotiranjem i obukom.

- Promovirati zelene javne nabave, socijalno odgovorne javne nabave i javne nabave inovativnih rješenja.
- Poticati sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u postupcima nabava.
- Osnovati SNT-a u različitim oblastima i uspostaviti druge koordinacijske aranžmane.
- Poboljšati sustav e-nabava radi njegovog osposobljavanja za obradu okvirnih sporazuma i operacija SNT-a, kao i ispunjavanja uvjeta odnosno obveza u skladu s novim direktivama EU.
- Neprekidno obučavati osoblje za nabave i jačati funkciju nabava u UT-ima.
- Podržavati gospodarske subjekte u njihovom sudjelovanju na javnim tenderima.
- Jačati nadzor i kontrolu izvršenja ugovora javnih nabava.

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

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

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

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

	dokumentacije s detaljnim naputcima			Podrška stručnjaka SB		(dnevnice za predavače, prijevoz)	podrška (20.000 KM)	kapaciteti; nedostatak podrške donatora
4.	Pravilnik o unutarnjoj organizaciji AJN	listopad 2016.	AJN	Interna radna grupa AJN-a	Usvojeno/neusvojeno	Osoblje AJN-a	proračun BiH (10.000 KM)	proračunska ograničenja
5.	a) Pilot projekt za osnivanje središnjih nabavnih tijela na županijskom nivou ¹² b) Pilot projekt – Naputak za osnivanje SNT-a za lijekove	Lipanj 2017.	a) Vlade županija b) Bolnice na različitim razinama vlasti	a) Seminar i tehnička podrška stručnjaka Svjetske banke/AJN b) Seminar i tehnička podrška Svjetske banke	a) Uspostavlje na su središnja nabavna tijela u županijama Broj pilot postupaka provedenih kroz SNT Naputak je usvojen od strane različitih korisnika	a) Osoblje AJN-a Podrška Svjetske banke b) Bolnice i podrška SB AJN u pogledu statističkih podataka	a) Podrška Svjetske banke b) Podrška Svjetske banke	a) Nedostatak podrške Svjetske Banke b) Nedostatak interesovanja

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

Strateški cilj 2. – Sistem monitoringa

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Ažuriranje Portala javnih nabava radi boljeg monitoringa kritičnih točaka obavijesti o nabavama	rujan 2017.	AJN	Dodavanje crvenih zastavica kao kriterija pretraživanja radi generiranja određenih/osjetljivih točaka u obavijestima o nabavama	Realizirano/nerealizirano	Osoblje AJN, izabrani dobavljač	Proračun BiH ili GIZ (20.000 KM)	Proračunska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti; nedostatak podrške GIZ-a
2.	Ažuriranje elektronskog protokola (Sustav za upravljanje dokumentima)	rujan 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-sustavu za UT-a;	Realizirano/nerealizirano	Osoblje AJN, izabrani dobavljač	proračun BiH (20.000 KM)	proračunska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti

				Automatizacija postupka koji se odnosi na slanje obavijesti o pogreškama UT-ima				
3.	Pilot godišnje izvješće za 2017. s novim podacima o monitoringu	prosinac 2017.	AJN	AJN, Odbor AJN i javna rasprava	Usvojen/neusvojen	Osoblje AJN	proračun BiH (2.000 KM)	Izostanak implementacije aktivnosti 1. i 2.
4.	Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH	prosinac 2017.	AJN, URŽ, revizorske institucije, predavači	Okrugli sto s revizorskim institucijama i predavačima radi bolje koordinacije funkcije monitoringa javnih nabava	Broj održanih okruglih stolova	Osoblje AJN	proračun BiH (20.000 KM)	proračunska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti

Strateški cilj 3. – Kapaciteti za obuku i edukacija u sustavu javnih nabava

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

2.	Ažuriranje materijala za obuku SIGMA-e	prosinac 2016.	AJN	AJN, URŽ i radionice za predavače	Realizirano/nereali zirano	Osoblje AJN, osoblje URŽ-a, treneri, prostor, putni troškovi	proračun BiH (6.000 KM)	proračunska ograničenja
3.	Službenici za javne nabave – obuka i ispit	prosinac 2017.	AJN, URŽ	Obuka i ispit	Realizirano/nereali zirano	Osoblje AJN, prostor	IPA i proračun BiH (80.000 KM)	Izostanak implementacije aktivnosti 1; proračunska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti
4.	Obuka za suce i tužitelje	prosinac 2017.	AJN Centri za edukaciju sudaca i tužitelja u FBiH i RS-u	Obuka sudaca i tužitelja je u planu obuke u 2017.	Realizirano/nereali zirano	Osoblje AJN-a, stručnjaci SIGMA-e i predavači	proračun BiH (6.000 KM)	proračunska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti; izostanak suradnje centara za edukaciju

Strateški cilj 4. – Pravna zaštita

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležne institucije	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
1.	Poslovnik o uspostavi koordinacijskog sustava u URŽ-u (sjedište URŽ-a i podružnice); usvojen i objavljen	prosinac 2016.	URŽ	Radna grupa (URŽ, Svjetska banka, javna rasprava)	Usvojen/neusvojen	Osoblje URŽ-a	proračun BiH (20.000 KM)	proračunska ograničenja; nedostatak političke podrške
2.	e-Protokol (Sustav za upravljanje dokumentima)	prosinac 2016.	URŽ	Projektni zadatak pripremljen za tenderski dosje; tenderski postupak proveden/ugovor potpisan	Implementirano/nije implementirano	Osoblje URŽ-a, izabrani dobavljač	proračun BiH, GIZ (40.000KM)	proračunska ograničenja/ne dostatak podrške GIZ-a
3.	Osiguranje alata članovima URŽ-a radi osiguranja koordinacije	lipanj 2017.	URŽ, AJN, SUD BiH, revizorske institucije u BiH	Radna grupa (AJN, URŽ, revizorske institucije BiH, FBiH, RS-a i Brčko	Memorandum o razumijevanju	Stručnjaci Svjetske banke/GIZ, osoblje	proračun BiH (20.000 KM)	Nedostatak interesa od strane ključnih institucija;

				Distrikta, Sud BiH). Uspostava audio/VC linka i intraneta koji trebaju biti dostupni sa svih lokacija.	potpisan/ nije potpisan	nadležnih institucija, oprema za audio konferencije		proračunska ograničenja
4.	Konzistentne odluke URŽ-a se objavljaju na Portal nabava	rujan 2016.	URŽ	Radna grupa URŽ- a, obrazac odluke s obveznim elementima usvojen	Realizirano/ nerealizirano	Osoblje URŽ-a, konzultanti sa ekspertizom u tehničkim pitanjima	proračun BiH (30.000 KM)	Proračunska ograničenja; izostanak suradnje URŽ-a
5.	Program edukacije za osoblje URŽ-a	prosinac 2016.	URŽ, SIGMA, Ministarstvo financija i trezora BiH	Radna grupa (URŽ, Ministarstvo financija i trezora, javna rasprava, SIGMA), okrugli sto	Realizirano/n erealizirano	Osoblje URŽ-a, stručnjaci SIGMA-e	proračun BiH (20.000 KM)	proračunska ograničenja

Strateški cilj 5. – e-Nabave

Br.	Aktivnost	Rok	Nadležna institucija	Metodologija	Pokazatelji	Potrebni resursi	Financijska komponenta	Rizici
-----	-----------	-----	-------------------------	--------------	-------------	---------------------	---------------------------	--------

1.	Implementacija modula e-aukcija	rujan 2016.	AJN	Puštanje u produkciju i održavanje	Realizirano/ne realizirano	Osoblje AJN, izabrani dobavljač	GIZ, proračun BiH	Nedostatak usvajanja strane VM-a od
2.	Razvoj i puštanje u produkciju aplikacija za Portal e-Nabave za mobilne uređaje na platformama Android i IOS	rujan 2017.	AJN	SCRUM metodologija za razvoj softwera	Realizirano/ne realizirano	Osoblje AJN, izabrani dobavljač	GIZ, proračun BiH	proračunska ograničenja; nedovoljni kadrovski kapaciteti; nedostatak podrške GIZ-a

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

	Svib. 16	Lip. 16	Srp. 16	Kol. 16	Ruj. 16	List. 16	Stud. 16	Pros. 16	Siječ. 17	Velj. 17	Ožu. 17	Trav. 17	Svib. 17	Lip. 17	Srp. 17	Kol. 17	Ruj. 17	List. 17	Stud. 17	Pros. 17
Stub I. - Pravni okvir																				
Izmjene i dopune ZJN-a																				
Izmjene i dopune Pravilnika o postupku izravnog sporazuma																				
Model standardne tenderske dokumentacije s napucima																				
Interni propis kojim se definiraju nadležnosti AJN																				
središnje nabavno tijelo u županijama/pilot SNT za lijekove																				
Stub II. – Sustav monitoringa																				
Ažuriranje Portala javnih nabava u cilju boljeg monitoringa																				
Ažuriranje elektronskog protokola (DMS)																				
Pilot godišnje izvješće za 2017.																				
Koordinacija s revizorskim institucijama u BiH																				
Stub III. – Kapaciteti za obuku i edukacija																				
Pravilnik o službenicima za javne nabave																				
Ažuriranja materijala za obuku SIGMA-e																				
Službenici za javne nabave – obuka i ispit																				
Obuka za suce i tužitelje																				
Stub IV. – Pravna zaštita																				

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

Dodatak III. – Obrazloženje potrebnih financijskih sredstava za realizaciju aktivnosti definiranih u Dodatku I. po strateškim ciljevima

Strateški cilj 1. – Pravni okvir

Za aktivnosti 1.-4. predviđena financijska sredstva su osigurana u proračunu za 2016. godinu, odnosno planirana u proračunu za 2017. godinu, i odnose se na plaće i naknade osoblja, odnosno članova radnih grupa, te pripadajuće materijalne troškove.

Za aktivnost 5. predviđena je podrška Svjetske banke, te stoga realizacija aktivnosti 5. ovisi od osiguranja sredstava u okviru projekta Svjetske banke.

Strateški cilj 2. – Sustav monitoringa

Za aktivnost 1. predviđeno je sufinanciranje iz planiranog proračuna za 2017. godinu i od strane donatora (GIZ). Sredstva za ovu aktivnost planirana u proračunu za 2017. godinu podrazumijevaju plaće i naknade zaposlenih u AJN, dok će GIZ osigurati sredstva za izbor dobavljača za ažuriranje portala.

Za aktivnosti 2. i 3. predviđena financijska sredstva su planirana u proračunu za 2017. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u AJN.

Za aktivnost 4. predviđena financijska sredstva su planirana u proračunu za 2017. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih i pripadajuće materijalne troškove.

Strateški cilj 3. – Kapaciteti za obuku i edukacija u sustavu javnih nabava

Za aktivnost 1. predviđena financijska sredstva su osigurana u proračunu za 2016. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u AJN.

Za aktivnost 2. predviđena financijska sredstva su osigurana u proračunu za 2016. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u AJN i URŽ, te pripadajuće materijalne troškove.

Za aktivnost 3. predviđeno je sufinanciranje iz planiranog proračuna za 2017. godinu i od sredstava iz IPA fondova. Sredstva za ovu aktivnost planirana u proračunu za 2017. godinu podrazumijevaju plaće i naknade zaposlenih u AJN, te materijalne troškove.

Za aktivnost 4. predviđena financijska sredstva su planirana u proračunu za 2017. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u AJN.

Strateški cilj 4. – Pravna zaštita

Za aktivnost 1. predviđena financijska sredstva su osigurana u proračunu za 2016. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u URŽ.

Za aktivnost 2. predviđeno je sufinanciranje iz proračuna osiguranog za 2016. godinu i od strane donatora (GIZ). Sredstva za ovu aktivnost osigurana u proračunu za 2016. godinu podrazumijevaju plaće i naknade zaposlenih u URŽ, dok će GIZ osigurati sredstva za izbor dobavljača.

Za aktivnost 3. predviđena financijska sredstva su planirana u proračunu za 2017. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u URŽ, te materijalne troškove.

Za aktivnost 4. predviđena financijska sredstva su osigurana u proračunu za 2016. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u URŽ, te materijalne troškove.

Za aktivnost 5. predviđena financijska sredstva su osigurana u proračunu za 2016. godinu, i odnose se na plaće i naknade zaposlenih u URŽ.

Strateški cilj 5. – e-Nabave

Za aktivnosti 1. i 2. predviđeno je sufinanciranje iz proračuna osiguranog za 2016. godinu, odnosno planiranog za 2017. godinu i od strane donatora (GIZ). Sredstva za ovu aktivnost osiguranja u proračunu za 2016. godinu, odnosno planirana u proračunu za 2017. godinu podrazumijevaju plaće i naknade zaposlenih u AJN, dok će GIZ osigurati sredstva za izbor dobavljača.

