

Agencija za javne nabavke
Bosne i Hercegovine

Strategija
javnih
nabavki
2024-2028

Strategija javnih nabavki 2024-2028

Lista skraćenica

BiH	Bosna i Hercegovina
AJN	Agencija za javne nabavke
URŽ	Ured za razmatranje žalbi
UNDP	Razvojni Program Ujedinjenih Nacija
DEU BiH	Delegacija Evropske Unije za Bosnu i Hercegovinu
MSP	Mala i srednja preduzeća
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
KV BiH	Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine
Portal JN	Portal javnih nabavki
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZIDZJN	Zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama
EU	Evropska Unija
EK	Evropska Komisija
CNO	Centralni nabavni organ
DSK	Dinamični sistem kupovine
BDP	Bruto društveni proizvod
Situaciona analiza	Situaciona analiza sistema javnih nabavki Bosni i Hercegovini
Strategija	Strategija javnih nabavki za 2024-2028 u Bosni i Hercegovini

DIO I: STRATEŠKI KONTEKST	3
UVOD I SVRHA STRATEGIJE	3
SITUACIONA ANALIZA	4
1. <i>Predmet Situacione analize</i>	4
2. <i>Generalno područje i pravna zaštita</i>	4
2.1. Sistem javnih nabavki, institucionalni okvir, monitoring.....	4
2.2. Sistem pravne zaštite u postupcima javnih nabavki.....	9
3. <i>Profesionalizacija</i>	11
4. <i>Uvođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki</i>	12
5. <i>Digitalizacija procesa javnih nabavki</i>	13
6. <i>Jačanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta procesa javnih nabavki</i>	15
7. <i>Jačanje centralizovanih javnih nabavki</i>	16
8. <i>Jačanje pristupa MSP tržištu javnih nabavki u BiH</i>	17
9. <i>Sažetak nalaza Situacione analize</i>	18
VIZIJA STRATEGIJE.....	20
DIO II: OPŠTI CILJ, KLJUČNI STRATEŠKI CILJEVI, SPECIFIČNI CILJEVI (MJERE) I KLJUČNI INDIKATORI UČINKA	21
OPŠTI CILJ I KLJUČNI STRATEŠKI CILJEVI	21
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 1	22
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 2	23
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 3.....	23
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 4.....	24
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 5.....	25
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 6.....	26
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 7.....	27
KLJUČNI STRATEŠKI CILJ 8.....	28
KLJUČNI STRATEŠKI CILJEVI SA SPECIFIČNIM CILJEVIMA (MJERAMA) PO PODRUČJIMA	29
DIO III: AKCIONI PLAN	31
DIO IV: IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE, ODGOVORNE I UKLJUČENE INSTITUCIJE, RIZICI, MONITORING I IZVJEŠTAVANJE	68
IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE	68
RIZICI	68
MONITORING I IZVJEŠTAVANJE	68
DIO V: PRILOZI	70
PRILOG 1: MATRICA CILJEVA	70
PRILOG 2: AKCIONI_PLAN_STRATEGIJA_BIH_2024-2028_TABLICA.....	70
PRILOG 3: AKCIONI_PLAN_STRATEGIJA_BIH_2024-2028_MONITORING	70

DIO I: STRATEŠKI KONTEKST

Uvod i svrha strategije

Javne nabavke su dinamična oblast koja se konstantno mijenja i razvija kao rezultat promjena trgovinske i poslovne klime, kao i tehnološkog razvoja i poboljšanja.

Javne nabavke imaju višesmjernu prirodu i međusobno su usko povezane sa drugim važnim oblastima, kao što su slobodna i poštena konkurencija, borba protiv korupcije, zaštita zdravlja i potrošača, zaštita životne sredine, poslovna klima i razvoj malih i srednjih poduzeća, održivi razvoj, itd.

U tom smislu javne nabavke se smatraju neophodnim oruđem vlasti kroz koje se osigurava ne samo pružanje potrebnih usluga stanovništvu, već se garantuje dobrobit i sigurnost građana.

Članstvo u EU jedan je od glavnih političkih ciljeva BiH. BiH je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU 16. juna 2008. godine, čime je stupila u formalni odnos sa EU. Krajem maja 2019. godine EK je dala svoje Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU. Zajedno sa pratećim Analitičkim izvještajem, Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU pruža sveobuhvatan plan za postepene reforme, kroz 14 ključnih prioriteta koje zemlja treba da ispuni. Vijeće EU je u svojim zaključcima od 10. decembra 2019. godine pozdravilo mišljenje EK i ohrabrilu izvršnu i zakonodavnu vlast na svim nivoima da počnu rješavati svoje ključne prioritete, u skladu s legitimnim težnjama građana BiH da se kreću ka EU. Evropsko vijeće je 15. decembra 2022. godine podržalo zaključke Vijeća za opšte poslove o procesu proširenja i stabilizacije i pridruživanja od 13. decembra 2019. godine i složilo se da se BiH dodijeli status zemlje kandidata, uz razumijevanje da se poduzimaju koraci navedeni u preporuci Komisije, u cilju jačanja vladavine prava, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, upravljanje migracijama i osnovnih prava. Bosna i Hercegovina u novembru 2023 dobija uslovno zeleno svjetlo za početak pregovora sa EU.

U Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u EU jasno je istaknuto 14 ključnih prioriteta kojima se zemlja treba pozabaviti kako bi napredovala na putu ka EU i otvaranju pristupnih pregovora sa EU.

Ključni prioritet 7 se posebno odnosi na obavezu BiH da ojača prevenciju i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, uključujući pranje novca i terorizma, posebno usklađivanjem zakonodavstva i jačanjem kapaciteta u oblasti javnih nabavki. U posljednjem izvještaju EK o BiH utvrđen je određen napredak u ispunjavanju ovog prioriteta; međutim, takođe se poziva na nastavak procesa usklađivanja, usvajanje nove strategije javnih nabavki 2023-2027 i pratećeg akcionog plana koji podržava njenu implementaciju i jačanje kapaciteta nadležnih organa za javne nabavke.

Javne nabavke predstavljaju jednu od ključnih komponenti reforme javne uprave u BiH. Javne nabavke su oblast koja je generalno izložena korupciji i drugim problemima.

Iz različitih dokumenata (*Transparency International Corruption Perception Index za 2021. godinu*, *najnoviji EU Country Report i SIGMA monitoring report za 2021. godinu*) proizilazi, da BiH ostvaruje mali napredak u uspostavljanju sistema javnih nabavki bez nepotrebnog uplitanja i uticaja, sistemom javnih nabavki se i dalje upravlja na osnovu pretjerano složenih procedura koje ne sprječavaju korupciju, jedan od glavnih problema

u sistemu javnih nabavki je slab kapacitet upravljanja procesima javnih nabavki, nedovoljan broj zaposlenih u AJN, problematičan je i trend rasta broja žalbi koji zahtjeva jačanje kapaciteta URŽ.

S obzirom na navedene probleme u sistemu javnih nabavki u BiH i činjenicu da je prethodna Strategija razvoja javnih nabavki istekla 2020. godine, AJN kao ključna institucija u oblasti javnih nabavki obratila se EU sa zahtjevom za pružanje tehničke pomoći za izradu nove strategije javnih nabavki za period 2024-2028, da bi mogla da izvrši svoj zadatak u skladu sa šest strateških prioriteta javnih nabavki EU. U ovaj strateški dokument uključeni su prioriteti na različitim oblastima klasičnog područja javnih nabavki, sektorskog područja i područja žalbi, a nisu uključena područja javno-privatnog partnerstva i koncesija i područje javnih nabavki u oblasti odbrane i sigurnosti.

EU i UNDP su prepoznali važnost hitne potrebe, da se u pristupnom procesu sistemski definišu ključni prioritetni pravci za uspostavljanje efikasnijeg sistema javnih nabavki u BiH, u skladu sa zahtjevima EU, zbog čega su radnoj grupi AJN osigurali tehničku pomoć za realizaciju izrade ove Strategije. Pored AJN i njene radne grupe i donatora u proces izrade strategije su bili uključene mnogobrojne relevantne institucije u oblasti javnih nabavki (ugovorni organi, ponuđači, nevladine organizacije. itd.), koje su kroz postupak izrade Strategije značajno doprinijele sadržaju ovog dokumenta.

Situaciona analiza

1. Predmet Situacione analize

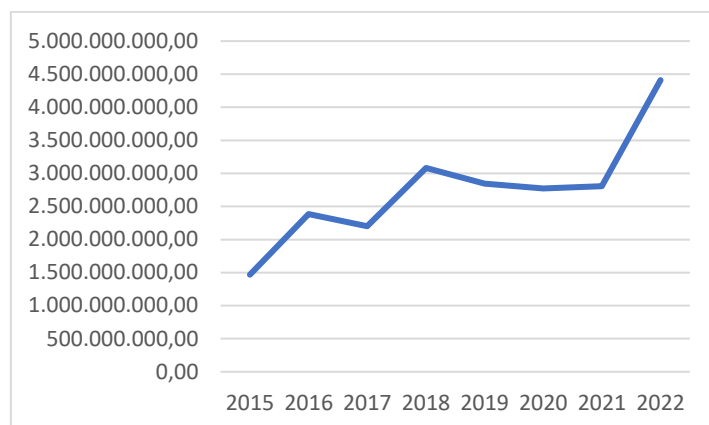
Situaciona analiza predstavljala je prvi dokument u projektu izrade Strategije. Pripremljena je analiza sistema sa općeg aspekta - organizacija javnih nabavki, institucionalni i pravni okvir, monitoring u sistemu javnih nabavki i sistem pravne zaštite u postupcima javnih nabavki u BiH – i analiza šest prioritetnih područja, a to su: profesionalizacija, uvođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki, digitalizacija procesa javnih nabavki, jačanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta procesa javnih nabavki, jačanje centralizovanih javnih nabavki i jačanje pristupa MSP tržištu javnih nabavki u BiH. Putem situacione analize pripremljene su informacije na jednom mjestu o prednostima i nedostacima sistema javnih nabavki u BiH i postavljena polazišta za definisanje ključnih strateških ciljeva, programa i specifičnih ciljeva (mjera) za pripremu Akcionog plana.

2. Generalno područje i pravna zaštita

2.1. Sistem javnih nabavki, institucionalni okvir, monitoring

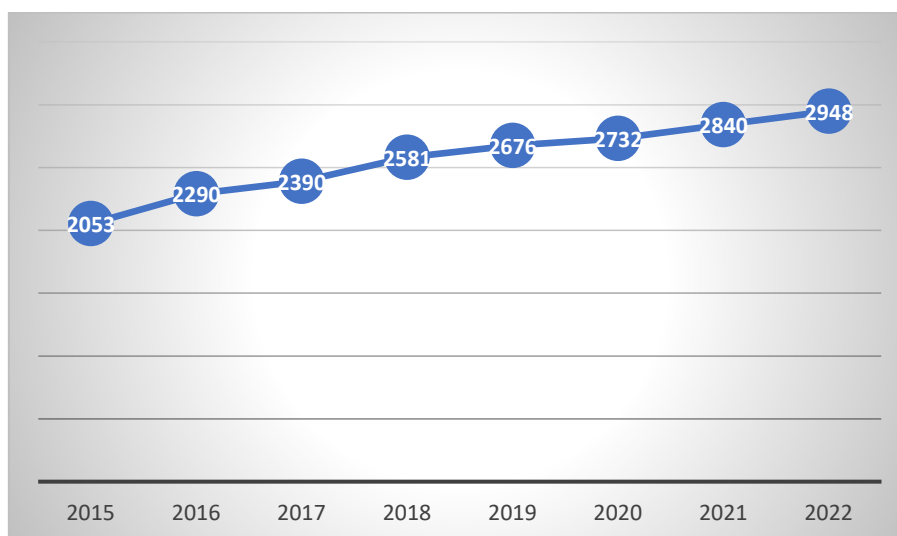
Sistem javnih nabavki

Prema Godišnjem izvještaju o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki, u 2022. godini ukupna vrijednost dodijeljenih ugovora iznosila je 4.410.241.494,5 KM (bez PDV). Kako pokazuje Graf 1, vrijednost je od 2015. godine polako rasla, nekoliko godina bila je stabilna, a u zadnjoj godini ponovo porasla.



Graf 1: Vrijednost javnih nabavki u BiH

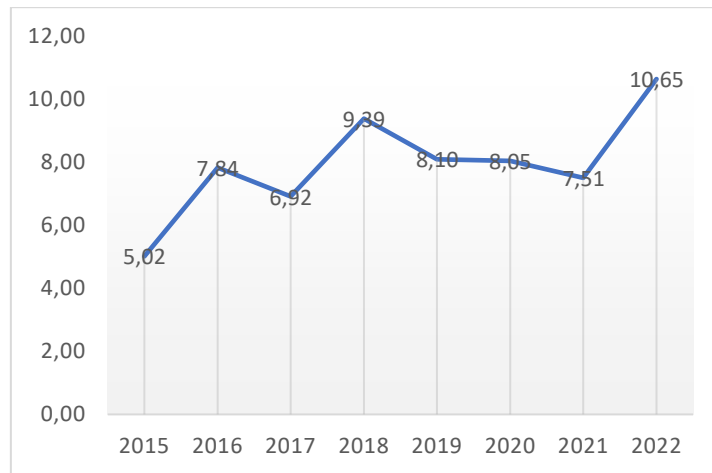
U 2022. godini na Portalu JN registrovanih je 2.948 ugovornih organa. Primjećuje se trend rasta ugovornih organa, kako prikazuje Graf 2, i po mišljenju AJN većina ugovornih organa je registrovana. Od toga je najviše pravnih lica (70,5%), institucija vlasti (22,7%) i najmanje sektorskih ugovornih organa (6,6%).



Graf 2: Broj registrovanih ugovornih organa

U 2022. godini ugovorni organi najviše su primjenjivali otvoreni postupak (87,7%) Pregovarački postupak u toj godini korišten je u 7,46% svih postupaka. Moguće je primijetiti pad udjela upotrebe pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja od 2020. godine, kada je udio bio najveći, 16,12%, najviše zbog pandemije Covid-19.

Udio javnih nabavki u ukupnom nominalnom BDP-u za 2022. godinu (kako prikazuje Graf 3) iznosi 10,65%, što je nešto niže od prosjeka članica EU (14%), ali približava se državama zemalja OECD (12,6%). Udio u zadnjim godinama polako raste, ali u 2011. i 2012. godini taj udio je bio znatno veći, 12,38% i 12,95%.



Graf 3: Udio javnih nabavki u BDP

Indikatori konkurencije u postupcima javnih nabavki su prosječan broj ponuda, udio postupaka gdje je bila primljena samo jedna ponuda, učešće stranih ponuđača i udio MSP. Indikatori pokazuju (kako prikazuje Tablica 1) nizak prosječan broj ponuda, visok udio postupaka s jednom ponudom i pad učešća stranih preduzeća što predstavlja znatan izazov u sistemu javnih nabavki u BiH. U 2022. godini udio postupaka sa samo s jednom ponudom je 51,37% i pokazuje trend rasta, prosječan broj ponuda je 2,14 i pokazuje trend padanja, a udio stranih ponuđača je 2,96% i pokazuje trend rasta.

	udio postupka s jednom ponudom (%)	prosječan broj ponuda u postupku	udio ponuđača stranih (vrijednost)
2016	41,66%	2,54	7,47%
2017	43,22%	1,97	6,14%
2018	46,51%	2,33	3,48%
2019	49,38%	2,16	8,75%
2020	48,81%	2,05	3,87%
2021	47,76%	2,23	3,96%
2022	51,37%	2,14	2,96%

Tablica 1: Indikatori konkurencije

Više ugovornih organa, a i privredni subjekti istakli su problem privremenog finansiranja, što direktno i indirektno utiče na kvalitetno i zakonito sprovođenje javnih nabavki i različitih projekata.

Moguće je zaključiti, da neki podaci, na primjer trend opadanja upotrebe pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja, trend rasta registrovanih ugovornih organa, trend povećanja udjela javnih nabavki u BDP, iskazuju unapređenje sistema javnih nabavki u BiH, ali nedovoljno, jer sa druge strane opada prosječan broj ponuda i udio stranih ponuđača. Isto tako je AJN više puta naglasila, da je kroz različite analize, a i savjetodavnu pomoć moguće identificirati i prisutnu koluziju između različitih ponuđača. Prosječan broj ponuda pada skoro sve godine od 2016. godine, kada je bio 2,54 do 2022. godine kada je prosječni broj ponuda bio 2,14. Isto tako u 2016. godini udio postupka sa samo jednom ponudom bio je u 41,66% nabavki, a u 2022. godini 51,37%. Unatoč eliminaciji preferencijalnog tretmana domaćeg i pada udjela pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja, primjećuje se sve niži stepen konkurencije i sve niži udio stranih ponuđača. Tržišne prakse na tržištu javnih nabavki određuje činjenica, da je ekonomija BiH mala, sa ograničenim brojem ponuđača, koji su sposobni da ispune sve obaveze, zbog čega je vrlo značajno raznim alatima u sistemu omogućiti bolji pristup tržištu MSP. Stepent konkurencije u oblasti javnih nabavki u BiH je nizak, i čini sistem neekonomičan i neefikasan i povećava mogućnost zloupotreba i koluzije između ponuđača. Prednosti sistema javnih nabavki u BiH su razvijen sistem obuka, transparentnost procesa koji omogućava digitalizacija i institucionalni okvir, koji može nuditi podršku procesima profesionalizacije uz poboljšane prakse ugovornih organa i eliminaciju bespotrebnih zahtjeva tih organa u postupcima i kroz obuku ponuđača.

Pravni i regulatorni okvir javnih nabavki u BiH je sveobuhvatan, sastavljen iz jednog zakona, ZJN, i 20 podzakonskih akata, što čini sistem vrlo kompleksnim. Prednost sistema je u dobrom temelju izrađenog sistema obuka, gdje je moguće regulatorne promjene brzo komunicirati sa stručnom javnošću, a nedostatak je relativno brojnan regulatorni okvir i kompleksan sistem pravnih pravila, osobito za MSP.

ZJN¹ objavljen je u 2014. godini, a njegova primjena počela je u novembru 2014. godine. Pravni okvir je pripremljen sukladno direktivama EU o javnim nabavkama iz 2004. godine, direktivi o pravnim lijekovima u javnim nabavkama iz 2007² i Direktivom o nabavkama u sektoru odbrane i sigurnosti iz 2009. godine³. U 2018. godini pripremljen je nacrt ZIDZJN, koji je usvojen 29. 8. 2022. godine⁴.

Sa izmjenjenim i dopunjenim ZJN (ZIDZJN) stavlja se osnova za poboljšanje ključnih oblasti sistema javnih nabavki u BiH, između ostalog povećanje transparentnosti, racionalizacija zahtjeva za učešće ponuđača u postupcima, smanjenje mogućnosti za odbijanje ponuda zbog tehničkih ili formalnih pogrešaka i unapređenje informatizacije javnih nabavki, ali u praksi svi ciljevi se nisu realizirali u potpunosti. ZJN je u većoj mjeri usklađen sa zakonodavstvom EU⁵.

¹ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 39/14 i 59/22.

² DIREKTIVA 2007/66/EZ EUROPSKOGA PARLAMENTA I VIJEĆA od 11. prosinca 2007. kojom se izmjenjuju i dopunjuju Direktive Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ vezano uz poboljšanu učinkovitost postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavama.

³ DIREKTIVA 2009/81/EZ EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 59/22.

⁵ DIREKTIVA 2014/25/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ i

Institucionalni okvir

Centralno tijelo, odgovorno za sistem javnih nabavki u BiH je AJN. Druge ključne institucije sistema javnih nabavki u BiH su URŽ, uredi za reviziju, Sud BiH, APIK i KV BiH.

AJN ima sjedište u Sarajevu i dvije filijale sa sjedištem u Banjoj Luci i Mostaru. Filijala u Mostaru odgovorna je za monitoring postupaka, a filijala u Banjoj Luci za obuku javnih službenika. AJN je nadležna za praćenje primjene ZJN i svih podzakonskih akata. Njene najbitnije nadležnosti su priprema i izrada nacрта zakona i podzakonskih akata, unapređenje informiranosti ugovornih organa, objavljivanje priručnika i uputstava, pružanje pomoći i savjetodavnih mišljenja, uspostavljanje sistema praćenja postupka, prikupljanje podataka, održavanje obuka i razvijanje informacionih sistema u oblasti javnih nabavki. AJN ima direktora i Odbor AJN od pet članova, koji je nadležan za razmatranje pitanja u vezi s funkcionisanjem i unapređenjem sistema javnih nabavki.

URŽ je nezavisna institucija sa prirodom sudskog tijela, koja razmatra žalbe u postupcima javnih nabavki. URŽ ima 17 članova sa sjedištem u Sarajevu (7 članova) i dvije filijale sa sjedištima u Banjoj Luci i Mostaru (po 5 članova).

Sud BiH u postupcima javnih nabavki uključen je najprije u upravnim sporovima, a i drugim postupcima iz oblasti krivičnog, prekršajnog i građanskog prava. Protiv odluke URŽ moguće je pokrenuti upravni spor, koji se vodi po hitnom postupku. Upravni spor mogu pokrenuti ugovorni organi ili ponuđači. Prekršaji su u nadležnosti osnovnih i općinskih sudova.

APIK je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Nadležna je za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, što uključuje različite aktivnosti (npr. koordiniranje i nadzor nad sprovođenjem Strategije za borbu protiv korupcije i pripadajućeg akcionog plana, koordiniranje rada javnih institucija u sprječavanju korupcije i sukoba interesa, izdavanje smjernica za politiku upravljanja sukobom interesa u institucijama vlasti, koordinaciju rada institucija s javnim ovlaštenjima u suzbijanju korupcije), koju su od velike važnosti i za oblast javnih nabavki.

KV BiH je tijelo, koje ima isključivo ovlast u odlučivanju o postojanju zabranjenog konkurencijskog djelovanja na tržištu BiH. U javnim nabavkama KV BiH bavi se pitanjima nedozvoljenog dogovaranja ponuđača i poremećaja tržišta javnih nabavki. U 2022. godini KV BiH je provodilo ukupno 15 istraga, od čega su se 2 odnosile na javne nabavke, a u 2021. godine od 11 istraga 1 se odnosila na javne nabavke.

Misija ureda za reviziju (Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske i Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH) je, da promoviraju transparentno i odgovorno upravljanje javnim resursima putem obavljanja revizija koje su zasnovane na principima efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i vladavini prava. U tom smislu njihove revizije, odnosno nalazi i preporuke su od velike važnosti i za sistem javnih nabavki.

Rad ključnih institucija u sistemu javnih nabavki je dobar obzirom na veoma komplikovan sistem organiziranosti vlasti i institucija u BiH i ograničenje finansijskih i ljudskih resursa. Prednost tog okvira je već dobro razvijen sistem različitih institucija sa razrađenom

organizacijom i područjem rada, a mana je nedostatak kapaciteta i ponegdje u institucijama prisutan je isključivo politički proces angažiranja stručnih lica. U ključnim institucijama javnih nabavki postoji nedostatak kapaciteta za kvalitetno, efikasno i adekvatno obavljanje svih nadležnosti.

Monitoring

AJN i URŽ nadležni su za praćenje primjene ZJN i podzakonskih akata. AJN je nadležna za uspostavljanje sistema praćenja postupaka koji provode ugovorni organi i otklanjanja uočenih nepravilnosti, prikupljanje podataka i praćenje rada ovlaštenih predavača.

Kroz zadnju analizu AJN je utvrdila određene devijacije u sistemu javnih nabavki kod lošeg planiranja nabavki, provođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja iako nisu ispunjeni uslovi, cijepanje javnih nabavki radi izbjegavanja provođenja odgovarajućeg postupka javnih nabavki, neobjavljivanje obavještenja, nedostatak educiranih kadrova i odustajanje ponuđača od zaključivanja ugovora. AJN je potpisala sporazume o saradnji sa 18 tužilaštava u BiH i uspostavila saradnju sa Uredom za reviziju institucija BiH na način, da istom dostavlja savjetodavna mišljenja.

AJN je u 2022. godini podnijela 18 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, u 2 predmeta postojale su indicije o počinjenom krivičnom djelu, te su isti dostavljeni nadležnim tužilaštvima, a u 2021. godini podnijela je 51 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

URŽ monitoring vrši kroz postupak žalbi i u prekršajnim postupcima. URŽ je u 2021. godini podnio jednu prekršajnu prijavu i jednu krivičnu prijavu.

Monitoring preko svog rada izvode i uredi za reviziju. Ured za reviziju institucija BiH krajem 2021. godine izradio je reviziju učinka u sistemu javnih nabavki i naglasio, između ostalog, da je kod skoro 20% planiranih postupaka javnih nabavki utvrđeno neblagovremeno pokretanje, da institucije BiH često mijenjaju planove i u potpunosti ih se ne pridržavaju, institucije nisu uspostavile praćenje realizacije ugovora, u većini institucija postoje problemi o osiguravanju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki, akcioni planovi ključnih institucija nisu doneseni, prekršajne prijave rijetko se podnose i ključne institucije imaju probleme u osiguranju kadrovskih kapaciteta.

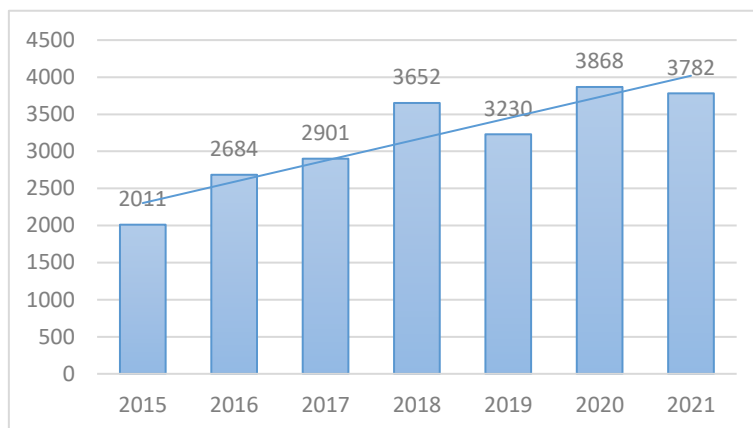
Sistem monitoringa je solidan i izvodi se u različitim institucijama, ali moguće ga je nadograditi.

2.2. Sistem pravne zaštite u postupcima javnih nabavki

URŽ je institucija koja razmatra žalbe u postupcima javnih nabavki. URŽ o glavnoj stvari odlučuje rješenjem, a u ostalim slučajevima zaključkom. URŽ je dužan donijeti zaključak ili rješenje po žalbi u roku od 15 dana od dana kada ugovorni organ kompletira žalbu, ali ne kasnije od 30 dana od dana kada primi žalbu od ugovornog organa. U izuzetno složenim slučajevima predsjedavajući URŽ-a zaključkom može produžiti navedeni rok, ali ne duže od 30 dana.

URŽ u postupcima po žalbi odlučuje u vijećima sastavljenim od predsjednika vijeća i dva člana vijeća. U složenim slučajevima i slučajevima međunarodnih vrijednosnih razreda predsjedavajući vijeća predlaže da se slučaj rješava na plenarnoj sjednici. U plenumu se zasjeda u slučajevima kada se donosi novi stav u odnosu na ranije zauzete stavove.

Broj žalbi u postupcima javnih nabavki primljen u URŽ je u stalnom porastu u proteklim godinama, kako prikazuje Graf 4.



Graf 4: Zaprimljene žalbe u periodu 2015-2021.

Analiza žalbi, primljenih i riješenih u 2021. godini pokazuje, da su bile u toj godini primljene 3.782 žalbe i riješeno 3.478 žalbi. 51,5% žalbi je riješeno meritorno, dok je skoro pola od svih primljenih žalbi bilo riješenih procesno (od tih je bilo proslijeđeno nadležnom organu 38, odbačenih 1.535, u slučaju 115 žalbi postupak je obustavljen).

U 2021. godini je URŽ pored riješenih žalbi izradio i više od 13.000 ostalih odluka, koje ne predstavljaju odluke po žalbama.

Najčešće nepravilnosti u postupcima javnih nabavki u kojima je žalba bila usvojena: nedostaci u tenderskoj dokumentaciji (23%), nedostaci u ponudi (52%) i pogrešna primjena prava (25%). Po navodima URŽ predmeti mogu da budu različite kompleksnosti (niži, viši i najviši nivo kompleksnosti). Ukupna procijenjena vrijednost za sve 3.782 primljene žalbe u 2021. godini je 4.177.845.924,31 KM.

Od zaprimljenih 3.782 žalbe u 2021. godini 2.572 žalbe bilo je riješenih u zakonskom roku i 868 nakon isteka zakonskog roka. Zbog velikog broja žalbi URŽ nije u mogućnosti da poštuje zakonske rokove.

Protiv odluke URŽ-a ugovorni organ i učesnici u postupku mogu pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Upravni spor po tužbi koju podnesu stranke u postupku javne nabavke vodi se po hitnom postupku, a odluka po tužbi donosi se u roku 60 dana od dana prijema tužbe. Tokom 2021. godine tužbom pred Sudom BiH je pokrenut upravni spor na osnovu 375 tužbi. Od primljenih odluka Suda BiH 13 odluka je bilo izdanih na osnovu tužbi, podnošenih u 2018. godini, 255 na osnovu tužbi, podnošenih u 2019. godini, 99 na osnovu tužbi, podnesenih u 2020. godini i samo 10 (2,7%) na osnovu tužbi, podnesenih u 2021. godini. Od ukupno 322 presude najviši udio tužbi bio je odbijenih, na drugom mjestu su prihvaćene tužbe dok je od ukupno 45 rješenja (91%) bilo odbijenih. Rokovi u kojima odlučuje Sud BiH su predugi (od 1 do 3 godine).

U okviru mogućnosti koje nude direktive o pravnim ljekovima, 89/665/EEC⁶, 92/13/EEC⁷ i 2007/66/EC (da su za sprovođenje postupaka pravne zaštite u postupcima javnih nabavki nadležni ili posebni, specijalni organi ili sud), je BiH izabrala opciju, da je za donošenje odluke po žalbi nadležan specijalni organ (protiv njegovih odluka po žalbi je dozvoljen upravni spor), zato je sistem pravne zaštite u BiH institucionalno organizovan u skladu sa direktivama, ali utvrđeno je, da se URŽ suočava sa složenim sistemom tako svoje organizacije kako organizacije vlasti i ostalih institucija i nedovoljnim resursima, što ograničava njihove mogućnosti za efikasniji rad.

Područja, koja treba naglasiti i poboljšati su provođenje žalbenog postupka (trajanje, rokovi, ujednačena praksa, jačanje stručnog znanja članova, njihove nezavisnosti, te izbjegavanje i upravljanje sukobom interesa), rad URŽ u odnosu na ovlaštenja i transparentnost rada u vezi sa prekršajima i napraviti sistemske promjene koje imaju ili će imati direktan uticaj na oblast pravne zaštite.

3. Profesionalizacija

Direktive u oblasti JN iz 2014. godine neposredno nemaju pravila koja bi se odnosila na potrebu po uređenju profesionalizacije, ni o tome ko kao fizičko lice (službenik) može ili ne može provoditi postupke javnih nabavki, ali je profesionalizacija kao iznimno bitno područje prepoznata sa strane EK.

Područje profesionalizacije ima prepoznatu ulogu za efikasnost sistema javnih nabavki i u BiH što je moguće vidjeti da je to jedna od bitnih nadležnosti AJN. Članom 92. stav (3) tačka i) ZJN utvrđena je nadležnost AJN za organizovanje i održavanje obuka za ovlaštene predavače i službenike za javne nabavke, objavljivanje informacija u vezi sa obukama, te pripremu priručnika i drugih pratećih materijala za profesionalni razvoj u oblasti javnih nabavki. Pravilnik o obuci službenika za javne nabavke propisuje način organizovanja i održavanja obuka te način provođenja provjere znanja za službenike za javne nabavke.

Stupanjem na snagu ZIDZJN, uveo se novi član 13.a, kojim se propisuje obaveza ugovornim organima, da svojim internim aktom, kojim regulišu unutrašnju organizaciju, propišu i radno mjesto službenika za javne nabavke, kao i obaveza ugovornim organima da istim omoguće obavljanje obuka koje organizuje i održava AJN. Ovo je značajan korak u smjeru poboljšavanja profesionalizacije, ali isto tako je moguće utvrditi, da u sistemu javnih nabavki, a i šire za javni sektor u BiH, nije moguće pronaći izrađene modele kompetencija za službenike koji provode postupke javnih nabavki.

Analiza pokazuje, da u većini institucija, posebno kod malih ugovornih organa još uvijek postoje problemi u pripremi, provođenju postupaka javnih nabavki i praćenju realizacije ugovora, što za rezultat ima neuspješne postupke, koji se ponavljaju, a samim tim se gubi na dinamici planiranih aktivnosti, a postupke javnih nabavki poskupljuje. Čini se, da razlog za to stoji u tome, da postoji velika fluktuacija službenika na ovom području, pored toga posebno mali ugovorni organi nemaju dovoljno finansijskih resursa za učešće na plaćenim obukama, koje se održavaju pored obuka AJN, ali broj njihovih obuka kako je već istaknuto prije, pada, odnosno vrlo je mali, a pored toga, kada se održavaju, postoji

⁶ Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989 o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka revizije kod dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima.

⁷ Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. za usklađivanje zakona, propisa i upravnih odredbi koje se odnose na primjenu pravila Zajednice o postupcima nabavke subjekata koji djeluju na području vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija.

ograničenje (maksimalan broj učesnika). Isto tako čini se, da bi razlog za loše prakse mogao stajati i u tome, da je zakonodavni okvir sa brojnim podzakonskim aktima i odredbama previše kompleksan za efikasno praćenje zakonodavnih pravila. Također je utvrđeno, da bi više pažnje trebalo posvetiti i obuci službenika na najvišim nivoima vlasti, višem i srednjem menadžmentu, koji direktno učestvuju u sprovođenju postupka javnih nabavki. Analiza inače pokazuje, da su teme, koje se održavaju na obukama različite i obuhvataju svu materiju ZJN, a isto tako i alate kao što su e-Nabavke. Pored toga obuhvataju i druge teme kao na primjer upravljanje ugovora, planiranje javnih nabavki i istraživanje tržišta, itd.

Profesionalizacija jeste prepoznata kao vrlo važno područje za nadogradnju sistema javnih nabavki u praksi, ali postoji potreba za poboljšanjem kapaciteta ugovornih organa kroz obuku i edukaciju. Sadašnji sistem održavanja obuka nije dovoljan. Velika fluktuacija službenika je vjerovatno djelomično i rezultat činjenice, da njihova uloga u ugovornim organima nije prepoznata kao vrlo važna i strateška funkcija, a veća težina mogla bi im se dodati i sa primjenom modela kompetencija za vještine i znanja iz oblasti javnih nabavki.

4. Uvođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki

EK u Preporuci Komisije naglašava, da se Direktivama u oblasti JN iz 2014. godine, stavlja na raspolaganje paket koji državama članicama omogućuje učinkovitiju i stratešku primjenu javne nabavke. Javna nabavka se suočava s novim izazovima jer se sve više očekuje dokazivanje najbolje vrijednosti za uložena javna sredstva u sve manjim budžetskim okruženjima; iskorištavanje mogućnosti koje nude digitalizacija i tržišta u razvoju; davanje strateškog doprinosa horizontalnim ciljevima politike i društvenim vrijednostima kao što su inovacije, socijalna uključenost, te ekonomska i ekološka održivost; optimizacija pristupačnosti i preuzimanje odgovornosti za smanjivanje neučinkovitosti, rasipnosti, nepravilnosti, prevara i korupcije na najmanju moguću mjeru.

Direktive u oblasti JN iz 2014. godine tako jasno daju značaju okolišnim aspektima na način, da su se unaprijedila određena pravila koja se tiču definisanja mogućnosti ugovornih organa, da traže određene certifikate, oznake ili druge dokaze, koji se tiču okolišnih karakteristika predmeta nabavke, prepoznavanja troškova životnog vijeka proizvoda kao podkriterija za dodjelu ugovora, mogućnosti ugovornih organa da uzmu u obzir iskustvo i vještine zaposlenika ponuđača i slično.

Kroz pilot projekat UNDP-a „Zelene javne nabavke u Službi za zajedničke poslove institucija BiH“ kojeg rezultat su i Preporuke za uključivanje zelenih kriterija u javnim nabavkama u BiH (u daljnjem tekstu: Preporuke), utvrđeno je, da kada su u pitanju „zeleni“ javne nabavke, nije moguće utvrditi koliko se novčanih sredstava ukupno potroši primjenom kriterija zelenih javnih nabavki. Isto tako je utvrđeno, da u BiH ni na jednom nivou uprave ne postoji uspostavljena politika ili strategija zelenih javnih nabavki kojom bi bili postavljeni jasni „zeleni“, okolišni ciljevi koji se žele postići, sa vremenskim okvirom, obuhvatom nabavki roba, usluga i radova, odgovornošću za provođenje takvih postupaka i mehanizmima postizanja takvih ciljeva.

Iz analize i Preporuke moguće je ipak utvrditi, da BiH ima tendenciju na tome području općenito napraviti koji korak dalje. Naime, BiH je u septembru 2015. godine zajedno sa 192 članice UN potpisala UN Program održivog razvoja 2030 (Agenda 2030) i obavezala se za njegovo provođenje. Prvi korak u implementaciji Agende 2030 u BiH je izrada Okvira za realizaciju Ciljeva održivog razvoja u BiH kao zajedničkog dokumenata svih

nivoa vlasti, koji identifikuje šire pravce razvoja pomoću kojih vlasti na svim nivoima i društvo u BiH nastoje dati svoj doprinos ostvarivanju Ciljeva održivog razvoja.

Također, na Samitu zemalja Zapadnog Balkana u Sofiji 10. 11. 2020. godine, BiH je potpisala Sofijsku deklaraciju o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan kojom su se zemlje regiona (Albanija, BiH, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija i Kosovo) obavezale da će sprovoditi mjere u oblasti smanjenja zagađenja i sprečavanja klimatskih promjena, razvoja energije iz obnovljivih izvora, mobilnosti i cirkularne ekonomije kao i razvoja biodiverziteta, održive poljoprivrede i proizvodnje hrane.

Po podacima, koje je bilo moguće pronaći prilikom izrade Analize, moguće je utvrditi, da se ne vode statistički podaci o zelenim i društveno odgovornim javnim nabavkama; te isto tako nisu prepoznate u informacionom sistemu za elektronske javne nabavke, a ugovorni organi najčešće ovo područje uopće ne uzimaju posebno u obzir, a o tome i nemaju dovoljno znanja.

ZJN nema precizno definisana sva pravila ili mogućnosti iz direktiva iz oblasti javnih nabavki iz 2014. godine, ali ipak sadrži dovoljno mogućnosti za uključivanje „zelenih“ kriterija u konkretni postupak javne nabavke i to u svim njegovim najbitnijim dijelovima. Isto tako moguće je pronaći pravila i mogućnosti, koje ukazuju na društveno odgovorne javne nabavke, ali u tom segmentu nema nikakve strategije, ni uputstva ili primjera dobre prakse. Na nivou podzakonskih propisa ne postoji zakonodavstvo, koje bi preciznije, generalno ili za neke predmete javnih nabavki, posebno uređivalo ovu oblast.

U Strategiji razvoja javnih nabavki BiH za razdoblje od 2016. do 2020. godine područje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki nije bilo uključeno kao jedno od strateških ciljeva. Ovo područje je samo spomenuto u dijelu dodatnih oblasti za poboljšanje sistema javnih nabavki. Strategija kratko pojašnjava, da će se pored pet stubova strategije u planiranom razdoblju provesti mnoštvo mjera za jačanje sistema javnih nabavki u ovisnosti od odgovarajućih sredstava, među kojima je i promocija zelenih javnih nabavki, socijalno odgovorne javne nabavke i javne nabavke inovativnih rješenja, ali nijedna mjera nije bila uključena u akcioni plan.

5. Digitalizacija procesa javnih nabavki

Javne nabavke su jedna od najbitnijih funkcija javnih finansija za efikasno, ekonomično i transparentno trošenje novca, zbog čega su se u praksi razvili efikasni oblici za saradnju, između ostalog i elektronske javne nabavke. Zbog različitih pozitivnih efekata danas su elektronske javne nabavke u srcu i legislativnih promjena u EU i novim direktivama.

ZJN na više mjesta određuje upotrebu elektronskih javnih nabavki. Definiše se upotreba Portala JN, moguća upotreba dinamičkog sistema kupovine i elektronskih aukcija. Od ugovornih organa zakonom se traži da sva obavještenja objavljuju u elektronskoj formi. Podzakonskim aktima je propisano da sve tenderske dokumentacije moraju biti dostupne na Portalu JN, da se isključivo preuzimaju sa Portala JN, da se pojašnjenja u vezi sa tenderskom dokumentacijom vrše putem Portala JN, te da se ponuđači o zaprimljenoj žalbi obavještavaju putem Portala JN, a portal JN omogućava brojne druge funkcionalnosti.

Sistem za elektronske javne nabavke „e-Nabavke“ AJN je pustila u produkciju početkom primjene novog ZJN 2014. godine. Sistem e-Nabavke integrirao je tri postojeća sistema: registar ugovornih organa i ponuđača, sistem za dostavu izvještaja o provedenim

postupcima javnih nabavki i sistem za objavu obavještenja u postupcima javnih nabavki, koji uključuju funkcije registracije, objave obavještenja i dostave i objave izvještaja u postupcima javnih nabavki. Informacioni sistem e-Nabavke je nadograđen sa funkcionalnošću (obavezne) upotrebe e-Aukcija i pretraživanjem odluka URŽ-a i Suda BiH u oblasti javnih nabavki, a na Portalu JN se mogu naći i informacije u vezi sa sistemom javnih nabavki na podstranici Vijesti. Trenutno je u sistemu registrovanih oko 3000 ugovornih organa, koji mogu kreirati različite vrste postupaka, objavljivati obavještenja i tendersku dokumentaciju i provoditi e-aukcije. U sistemu je registrovanih 15300 domaćih i oko 6000 stranih ponuđača.

Portal JN

Portal JN omogućava pretragu po ugovornim organima, a po mapi lokacije i mapi nivoa moguća je pretraga ugovornih organa po svim nivoima vlasti. Tu je za svaki ugovorni organ moguće pronaći informacije o planu nabavki, izvještajima o dodijeljenim ugovorima za sve vrste postupaka, kao i izvještajima o provedenim e-aukcijama, te informacije o osnovnim elementima ugovora.

ZJN je omogućeno izjavljivanje žalbe na tendersku dokumentaciju sa propisanim rokom u odnosu na momenat preuzimanja iste sa Portala JN. S tim u vezi, na Portalu JN se evidentiraju potrebni podaci o preuzimanju tenderske dokumentacije i dostupni su u izvještajima o preuzimanju tenderske dokumentacije kako ugovornim organima, tako i ponuđačima.

Modul e-aukcija i mobilna aplikacija Portala JN

Modul je pušten u produkciju u septembru 2016. godine, a od 1.1.2020. godine e-Aukcija je obavezna u svim otvorenim i ograničenim postupcima, pregovaračkom postupku sa objavom obavještenja o nabavci i konkurentskom zahtjevu za dostavu ponuda, gdje je kriterij za dodjelu najniža cijena. Za potrebe jednostavnijeg korištenja Portala JN razvijena je i mobilna aplikacija sa ograničenim setom funkcionalnosti, čija je osnovna namjena da registrovanim i anonimnim korisnicima omogući pretragu baze registrovanih i aktivnih ugovornih organa i ponuđača, te pretragu i preuzimanje svih objavljenih obavještenja u postupcima javnih nabavki.

Krajem 2022. godine AJN je počela raditi na nadogradnji sistema u pogledu uvođenja otvaranja podataka, e-Revizije, MSP i unapređenje pretrage objavljenih rješenja URŽ-a i presuda Suda BiH, uvođenjem dodatnih parametara za pretragu, klasifikacijom ključnih riječi po postupcima.

U periodu 2017-2019. godine AJN je radila na nadogradnji informacionog sistema sa modulima za elektronsko dostavljanje ponuda od strane ponuđača, elektronsko otvaranje ponuda, elektronsku evaluaciju ponuda i elektronsko generisanje i objavu odluka o okončanju postupka nabavke. Zbog tehničkih i pravnih pitanja vezanih za elektronski potpis nije donesen podzakonski akt, kojim bi se omogućilo puštanje gore navedenih modula u produkciju i ovo nije pušteno u produkciju. Isto tako ne postoji mogućnost elektronskog provjeravanja ispunjenja lične sposobnosti (modul *e-Dosie*) iz drugih baza institucija (npr. podataka o plaćenim direktnim i indirektnim porezima, da nije izrečena pravosnažna presuda za krivično djelo, itd.). Posebna analiza AJN već je pokazala, da većina organa ima neke vrste elektronskih evidencija što je prvi preduslov postojanja interoperabilnosti, ali i na nedostatak informatizacije svih registara, koji se koriste i u javnim nabavkama. Dodatno treba analizirati i razumjeti i finansijske implikacije kod onih institucija, koje za izdavanje takvih uvjerenja naplaćuju administrativnu taksu.

Ugovorni organi u intervjuima naglašavaju potrebu za povezanošću različitih aplikacija, na primjer za izvještavanje na Portalu JN i izvještavanje APIK, gdje se različitim institucijama šalju isti ili slični podaci. Danas se u AJN informatizacijom postupaka javnih nabavki i razvojem alata bavi grupa za informacione tehnologije, gdje rade 4 službenika.

Digitalizacija javnih nabavki u BiH na dosta visokoj je razini, a trenutno u fazi razvoja su različiti moduli, gdje su neki neposredno prije puštanja u produkciju. Prednosti sistema su dobar i postupan razvoj sa nadogradnjom sistema u prošlosti, stručnost službenika u AJN, poznavanje potreba korisnika i dobro poznavanje modernih alata i rješenja u drugim zemljama EU. Na drugoj strani je prednost sadašnjeg nivoa razvoja, da je moguć dalji razvoj modernim alatima i metodama, gdje je proces nadogradnje vođen putem digitalne transformacije postupka javne nabavke, u kojem se prvo izradi proces transformacije i onda mijenja regulatorni okvir, a ne obrnuto. Slabosti su najviše u institucionalnim kapacitetima, to je premali broj službenika, koji bi mogao adekvatno razvijati i održavati sve potrebne alate, ponekada neadekvatan razvoj elektronske javne uprave (informatizacija drugih sistema javnih oblasti), a i vrlo kompleksan nivo različitih vlasti i nadležnih institucija.

6. Jačanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta procesa javnih nabavki

U oblasti javnih nabavki rizik postojanja koruptivnih radnji je visok, pa je važno da zaposleni u javnom sektoru koji sprovode javne nabavke budu obučeni i da znaju kako da blagovremeno identifikuju, izbjegnu i spriječe rizike korupcije.

Integritet pojedinca i društva u cjelini igra ključnu ulogu u otkrivanju i prevenciji korupcije.

Da bi se koruptivni rizici u potpunosti identificirali i preduzele mjere za njihovo spečavanje, potrebno je uzeti u obzir predtenderske aktivnosti (identifikacija i procjena potreba, planiranje i procjena potrebnih finansijskih sredstava, definisanje redoslijeda i priprema tenderske dokumentacije, Izbor postupka i određivanje vremenskog okvira), tenderske aktivnosti (komunikacija sa ponuđačem, provjera ponuda (procjena, odabir) i dodjela javnog ugovora) i aktivnosti nakon izvršenja javnog ugovora (izvršenje ugovora i zaključivanje dodatka (aneksa) ugovorima i kontrola i plaćanje).

Iz prakse proizlazi da je transparentnost najmoćnije oružje u prevenciji korupcije ili drugim riječima - samo transparentno provođenje javnih nabavki doprinosi većoj odgovornosti javnih organa i efikasnijoj kontroli trošenja javnih sredstava.

Ugovorni organi u BiH na osnovu ZJN, koji je propisao niz novih rješenja koja imaju za cilj unaprijediti transparentnost javnih nabavki u BiH, dužni su transparentno provoditi postupke javne nabavke, osigurati jednak i fer tretman svih ponuđača, a sve sa ciljem postizanja najbolje vrijednosti za javni novac.

Sa gledišta jačanja transparentnosti, integriteta i kvaliteta bi područje prekršaja u oblasti javnih nabavki (na koje se ne odnosi ni jedna mjera iz ZJN koja targetira transparentnost) moralo imati generalno preventivni efekat, ali sa obzirom na broj prekršajnih prijava AJN i zanemariv broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka od strane URŽ-a to nije ispunjeno. Iz dokumenata koji su bili analizirani u procesu izrade Situacione analize ne proizlazi podatak o broju predmeta odnosno situacija, u kojima su nadležni organi, posebno URŽ u žalbenom postupku naišli na podatak ili utvrdili činjenicu, da je došlo do povrede zakona, koja je definisana kao prekršaj, pa postupak u smjeru podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nije bio pokrenut. Također nisu na raspolaganju podaci u vezi sukoba interesa.

Za razdoblje od 2015. do 2019. godine usvojena je Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019, u kojoj je poseban fokus bio stavljen i na oblast javnih nabavki. Istraživanja su pokazala i da je kadar koji provodi procedure brojčano neadekvatan i nedovoljno osposobljen, te da ne postoje djelotvorni mehanizmi osiguranja njihovog integriteta. Ispostavlja činjenicu, da se međunarodni standardi i dobra antikorupcijska politika u javnim nabavkama mogu sprovesti ako otvoreni postupak postane dominantan, ako uslovi i kriteriji budu formulisani nediskriminativno, da budu provjerljivi i u potpunosti relevantni za predmet javne nabavke i da se slijedi princip “vrijednosti za novac”.

APIK upozorava na neadekvatno kadrovsko i materijalno stanje, koje bi moglo da negativno utiče na efikasnost njenog rada.

Indeks percepcije korupcije je nizak (rezultat 34/100), BiH je nazadovala i zauzima najniže mjesto u regionu i treće najlošije mjesto u Evropi kada je u pitanju stanje korupcije u zemlji.

Donošenjem ZJN i ZIDZJN napravljen je veliki napredak u oblasti jačanja transparentnosti i borbe protiv korupcije, ali transparentnost bi se mogla podići na viši nivo. U vezi vrste postupka u svjetlu transparentnosti, kako je već pomenuto, još uvijek je velik broj pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavještenja.

Oblast transparentnosti, integriteta, kvaliteta i borbe protiv korupcije u BiH je na nivou koji nije dovoljno visok, posebno u oblasti borbe protiv korupcije i sukoba interesa nije napravljeno dovoljno (npr. indeks percepcije korupcije, odsustvo podataka o sukobu interesa), zbog čega postoji mnogo mogućnosti za unapređenje. Područje javnih nabavki je samo jedno od mnogih (ali važno), zbog čega mjere kojima će se naglasiti javne nabavke s tog aspekta treba da slijede općim preporukama koje važe za političke lidere, odnosno vlade: jačanje mehanizma provjere, nadležne institucije (URŽ, AJN, Sud BiH, APIK) sa dovoljno resursa i nezavisnosti od politike, promovisanje otvorenih pristupa donošenju odluka i dijeljenje informacija, borba protiv međunarodnih oblika korupcije.

7. Jačanje centralizovanih javnih nabavki

Centralne javne nabavke su u posljednjih 15 godina, pored okvirnih sporazuma, dinamičkih sistema kupovine i elektronskih sistema u javnim nabavkama, najviše okupirale zemlje članice EU. Brojne zemlje, i još prije Direktive 2004/18/EZ⁸, proces zajedničkih nabavki ostvarile su, putem kreiranja *ad hoc* povremenih zajedničkih postupaka, a neke od njih su se organizirale i putem centralnih nabavnih organa. Centralne javne nabavke su sa ciljem povećanja efikasnosti javnih nabavki, rasta tržišnog natjecanja, povećanja profesionalizacije javnih nabavki i povećanja stručnih kapaciteta ugovornih organa godini prvi put uređivane i evropskim zakonodavstvom, Direktivom 2004/18/EZ. Centralne nabavke znače efikasni put obezbjeđivanja kupovine „više vrijednosti za novac“ (*value for money*). Empirijski dokazi utvrđuju smanjenje troškova upotrebom centralne nabavke zbog nižih transakcijskih troškova, nižih cijena i bolje razmjene informacija. Pored ekonomskih koristi centralne nabavke doprinose dobrom upravljanju, transparentnosti i pravičnosti. Prednost centralnih nabavki se ogleda u smanjenju troškova, povećanju kapaciteta ugovornih organa i profesionalnosti, povoljnijim uslovima i cijenama za ugovorne organe, standardizaciji predmeta nabavki, većoj administrativnoj efikasnosti, većoj izvjesnosti i podršci političkim ciljevima. U većini država zemalja EU uspostavljena su CNO, na nivou države ili lokalnih vlasti, sa različitim

⁸ DIREKTIVA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama

organizacijom, načinom izvođenja aktivnosti, finansiranjem, predmetima centralnih nabavki i područjima rada (javna nabavke vlade za opšte javne nabavke, u oblasti zdravstvene zaštite,...).

Centralne nabavke u ZJN samo su kratko određene, jer ZJN upućuje na podzakonski akt. U članu 4. ZJN je definisano da ugovorni organi mogu donijeti odluku, da zajednički provode postupak javne nabavke ili osnovati CNO, a pravila provođenja zajedničke nabavke i osnivanja CNO propisuje se podzakonskim aktom. Pravilnikom o provođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa se uređuju način i uslovi organiziranja zajedničkih postupaka javne nabavke za dva ili više ugovornih organa i uslovi za uspostavu centralnog nabavnog organa za potrebe više ugovornih organa. S pravilnikom uspostavlja se legislativna osnova za izvođenje povremene zajedničke nabavke i uspostavljanje CNO. Pravilnik postavlja uslove i obaveze ugovornih organa kod povremene zajedničke nabavke i uslove za uspostavljanje CNO.

U BiH centralna nabavka prisutna je najviše na kantonalnom nivou. Srednjobosanski kanton osniva centralno tijelo u 2016. godini s početkom izvođenja postupka u 2018. godini. Slično se uspostavljaju centralna tijela u Kantonu Sarajevo i u Tuzlanskom kantonu. Tuzlanski kanton pprovodi nabavke za 163 ugovorna organa, a srednjobosanski Kanton za 107 ugovornih organa za 17 različitih predmeta nabavki, a ugovaraju više od 30 okvirnih sporazuma. Slične centralne nabavke izvodi Republički fond za zdravstveno osiguranje za neke pojedinačne predmete. Na nivou države ili na nivou Federacije BiH ili Republike Srpske centralna tijela nisu osnivanja. Više ugovornih organa (ministarstva različitih nivoa vlasti) ističu važnost uspostavljanja CNO, koji bi se mogao baviti opštim javnim nabavkama (kancelarijski materijal, IT oprema,...), da bi sami mogli bolje provoditi specijalizirane javne nabavke za njihov ugovorni organ. Neka centralna tijela razvila su svoju informacionu podršku postupcima centraliziranih nabavki, a ti sistemi nisu povezani s Portalom JN. Na državnom nivou centralni sistem za centralizirane javne nabavke ne postoji. Portal JN ne evidentira različite moguće forme saradivanja ugovornih organa.

AJN je u procesu nadogradnje Pravilnika o provođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanje CNO, koji će dati osnov za širu primjenu i uspostavljanje centralnih tijela na različitim nivoima vlasti a i, između ostalog, urediti pravni osnov za uspostavljanje centralnog informacionog sistema.

Moguće je reći, da su centralne nabavke (zajedno sa povremenom zajedničkom nabavkom) u BiH u nekim dijelovima sistema solidno razvijene, a drugdje još na početku razvoja. Prednost tog područja je, da je djelomično razvijen u nekoliko kantona, tako da praksa već postoji a i da sama AJN stavlja posebnu pažnju za daljnji razvoj, obukama i kroz proces promjena propisa. Prednost je također solidno razvijen IT sistem javnih nabavki, koji se može nadograditi sa posebnim modulom za centralizirane nabavke. Slabost sistema je ograničenje kod uvođenja obaveznog korištenja centralne nabavke a i kompleksan nivo vlasti, koji sprečava potencijal centralizacije (a time i profesionalizaciju), ali to u isto vrijeme znači više mogućnosti za povremenu zajedničku nabavku na više različitih nivoa vlasti. Stoga je najveća prijetnja veće centralizacije neaktivnost ugovornih organa na različitim nivoima vlasti.

8. Jačanje pristupa MSP tržištu javnih nabavki u BiH

U aprilu 2016. godine donesen je novi paket propisa o javnim nabavkama u EU i promovisanje učešća MSP naglašeno je kao jedan od pet glavnih aspekata reforme javnih nabavki. Ovi propisi su usklađeni sa Direktivom 2014/24/EU Evropskog

parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, u kojoj su (u općim odredbama) definisane mjere, kojima se naglašava značaj MSP: ugovornim organima se preporučuje da podijele ugovore na lotove i tako postupke prikupljanja ponuda učine dostupnijim za MSP; promet koji se traži za učešće u postupku prikupljanja ponuda ograničava se, čime se omogućava učešće većeg broja MSP i preduzeća koja po prvi put učestvuju u javnim nabavkama; uslovi u pogledu dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupku javne nabavke značajno su smanjeni i pojednostavljeni; obavezna primjena elektronskog postupka javne nabavke omogućava da MSP u potpunosti iskoriste prednosti Digitalnog zajedničkog tržišta i dovest će do poboljšanja efikasnosti.

U članu 16. ZJN je utvrđeno, da ugovorni organ može podijeliti predmet nabavke na lotove na osnovu objektivnih kriterija, npr. prema vrsti, karakteristikama, namjeni, mjestu ili vremenu ispunjenja. Tom odredbom je zakonodavac postupke odnosno predmete javnih nabavki MSP učinio dostupnijim.

U ZJN je također utvrđeno, da bi se promet, koji se traži za učešće u postupku prikupljanja ponuda trebao ograničavati, čime se omogućava učešće većeg broja MSP koja po prvi put učestvuju u javnim nabavkama, također bi trebalo smanjivati i pojednostavljivati uslove u pogledu dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupku javne nabavke. ZJN izričito navodi, s ciljem smanjenja administrativnih tereta, da ugovorni organ od kandidata/ponuđača zahtijeva samo one dokaze koji su neophodni da bi se utvrdilo da li kandidat/ponuđač zadovoljava kvalifikacione uslove koje je postavio ugovorni organ i predviđeno je, da će se provjera kvalifikacije kandidata/ponuđača elektronskim putem urediti se podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH najkasnije u roku od jedne godine od početka primjene ZIDZJN, čime će se značajno smanjiti administrativni teret.

Digitalizacija postupka javnih nabavki u svim fazama je također jedna od najbitnijih mjera koja obezbjeđuje lakši pristup tržištu javnih nabavki za MSP.

Oblast jačanja pristupa MSP dobro je regulisana, ali je još uvijek problem u implementaciji ZJN (neproporcionalni uslovi za učešće u postupku, traženje dokaza o zadovoljavanju uslova kada to nije potrebno, česta upotreba necjenovnih kriterija). Također je potrebna daljnja digitalizacija u smislu, da se Portal JN nadogradi na način, da će sistem sa podacima o registrovanim preduzećima biti povezan sa Portalom JN. Na ovaj način osigurani, tačni i potpuni podaci su neophodno potrebni, da bi imali osnov za slijedeće ciljeve (npr. koliko često SMP učestvuju u postupcima JN, koje nabavke su za njih najinteresantnije, koje okolnosti u vezi javne nabavke kao uslovi za učešće, kriteriji, tehničke specifikacije i slično, možda obeshrabruju MSP da učestvuju, koliko često je ugovor sklopljen s MSP).

9. Sažetak nalaza Situacione analize

Na osnovu u Situacionoj analizi analiziranih područja u oblasti javnih nabavki identifikovanih je bilo nekoliko područja, gdje je nadogradnja neophodna za poboljšanje sistema javnih nabavki. Ta područja uglavnom se odnose na strukturne karakteristike tržišta i tržišne prakse, na sistem pravnih lijekova (žalbeni proces) u sistemu javnih nabavki, na nedostatak sistematičnog procesa borbe protiv korupcije i povećanja integriteta, na nedovoljno ili manje razvijeno područje društveno odgovorne i zelene nabavke, dok tih nedostataka nema mnogo u procesu digitalizacije javnih nabavki, na području obuke javnih službenika i na zakonskim i institucionalnim područjima sistema javnih nabavki. Ključni nalazi su navedeni u nastavku:

- ◆ Pravni i regulatorni okvir u BiH je dobar, uz mogućnosti nadogradnje sistema. Pravni okvir sastoji se od ZJN iz 2014. godine i 20 podzakonskih propisa, a zakonodavstvo još nije u potpunosti prilagođeno evropskim pravilima o javnim nabavkama. ZJN se je u 9 godina nadopunio samo jednom, u 2022. godini, što ja za stabilnost sistema dobro, a 20 podzakonskih propisa čini sistem kompleksnim.
- ◆ Institucionalni okvir isto tako je solidan, sa jasnim dodijeljenim ulogama i odgovornostima specifičnih institucija. Glavne institucije u javnim nabavkama su AJN i URŽ, a važnu ulogu u sistemu imaju i uredi za reviziju, Sud BiH i APIK. Generalno se može zaključiti, da treba uložiti više napora da se iskoristi puni potencijal svih institucija. Isto tako je koordinacija između nekih ključnih institucija nepotpuna. Zbog prisutne koluzije ponuđača, koju identificiraju različite institucije što je istaknuto u intervjuu sa nekoliko ključnih učesnika, nužno je saradivanje i sa KV BiH.
- ◆ U ključnim institucijama javnih nabavki, AJN, URŽ, Sudu BiH (Upravno odjeljenje) i APIK postoji nedostatak kapaciteta za kvalitetno, efikasno i adekvatno obavljanje svih nadležnosti. Takođe potreba za osiguravanju dodatnih kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki postoji i kod ugovornih organa.
- ◆ U BiH je u 2021. godini podneseno 3.782 žalbi. Sistem pravne zaštite u BiH omogućava vrlo visok broj žalbi, što utiče na pravnu sigurnost, smanjenje povjerenja u sistem javnih nabavki i kašnjenje u implementaciji projekata.
- ◆ Posljednja Strategija za borbu protiv korupcije bila je pripremljena za period 2015-2019. godine, a posljednji plan za borbu protiv korupcije za 2018. i 2019. godinu, što negativno utiče na procese integriteta i suzbijanje korupcije u javnim nabavkama. Broj pokrenutih prekršajnih postupaka je nizak.
- ◆ Tržišne prakse na tržištu javnih nabavki određuje činjenica, da je ekonomija BiH mala, sa ograničenim brojem ponuđača koji su sposobni da ispune sve obaveze. Dodatno su ograničenja različiti nivoi vlasti sa zahtjevima različitih, a suštinsko sličnih dokumenata. Stepem konkurencije na tržištu javnih nabavki prema većini bitnih indikatora je nizak.
- ◆ Digitalizaciju u postupcima javnih nabavki omogućava Portal JN kroz sistem „e-Nabavki“ gdje je vidljiv napredak u posljednjim godinama, a daljnji razvoj informatizacije javnih nabavki neophodan je za povećanje transparentnosti, povećanja stepena konkurentnosti tržišta javnih nabavki, veće učešće MSP i povećanje integriteta u postupcima javnih nabavki.
- ◆ Sprovođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki u BiH je vrlo nisko, ugovorni organi svoje nabavne funkcije ne prepoznaju kao strateške. Neophodan je ciljani i dugoročan pristup za povećanje udjela zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki.
- ◆ U postupcima javnih nabavki, kao dokazi kod uslova za učešće (lična sposobnost) u praksi traže se brojni dokumenti, za koje nadležne institucije traže naknadu, traži se ovjera dokumenata, a dokumenti se izdaju u pisanom obliku, što povećava transakcijske troškove ponuđačima i otežava pristup MSP na tržište javnih nabavki.

Vizija strategije

Ova Strategija opisuje ambiciozne, ali izvodljive, realne planove za unapređenje oblasti javnih nabavki u BiH. Implementacijom Strategije će se obezbijediti jasan put naprijed prema opštem cilju, koji predstavlja moderan, transparentan, konkurentan i efikasan sistem javnih nabavki u BiH.

Vizija Strategije je, da se na isteku njene primjene postignu svi ključni indikatori učinka.

DIO II: OPŠTI CILJ, KLJUČNI STRATEŠKI CILJEVI, SPECIFIČNI CILJEVI (MJERE) I KLJUČNI INDIKATORI UČINKA

Na osnovu nalaza u Situacionoj analizi, uzimajući u obzir EU strateške prioritete u oblasti javnih nabavki, koje se ogledaju u različitim dokumentima ključnih institucija i u evropskom zakonodavstvu, su na opštem nivou utvrđeni opšti cilj, ključni strateški ciljevi i specifični ciljevi (mjere).

Postizanje svakog od ključnih strateških ciljeva ocjenjuje se na osnovu ključnih indikatora učinka.

Opšti cilj i ključni strateški ciljevi

OPŠTI CILJ

Sistem javnih nabavki u BiH je moderan, transparentan, konkurentan i efikasan sistem, koji je usklađen sa EU pravnim poretkom.

KLJUČNI STRATEŠKI CILJEVI

- Sistem pravne zaštite je efikasan i transparentan.
- Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki je transparentno i usklađeno sa evropskim pravnim poretkom.
- Javne nabavke se razvijaju daljnjom digitalizacijom i uvođenjem modernih alata.
- Monitoring sistema javnih nabavki je efikasan, analitički, informativan, transparentan i kontinuiran proces sa ciljem unapređenja sistema.
- Sistem javnih nabavki obezbjeđuje transparentno i konkurentno tržište javnih nabavki, koje je stimulatивно za MSP.
- U sistem javnih nabavki se uvode strateške javne nabavke i sekundarne politike po uzoru na zemlje EU.
- U sistem javnih nabavki se u svim fazama i područjima uvode mjere za jačanje integriteta, borbe protiv korupcije i obezbjeđuje generalno preventivni efekat.
- Obezbeđenjem kadrovskih i materijalnih resursa te profesionalizacijom se jačaju ključne institucije sistema javnih nabavki, njihov ugled u javnosti i uloga službenika za javne nabavke.

Ključni strateški cilj 1

KSC 1: Sistem pravne zaštite je efikasan i transparentan.

Dobro funkcionisanje sistema pravne zaštite je okolnost koja snažno utiče na opći sistem javnih nabavki, pa ovoj oblasti treba posvetiti posebnu pažnju i mogućnost unapređenja. I najbolje zakonodavstvo bez efikasne primjene kako u materijalnom tako u procesnom djelu neće poboljšati sistem javnih nabavki. U tom smislu je ključno, da se posebna pažnja obrati dostupnosti do sistema pravne zaštite i u isto vrijeme spriječi zloupotreba sistema pravne zaštite, jača uloga, profesionalnost i nezavisnost URŽ-a i transparentnost njegovog rada.

Specifični ciljevi (mjere) za realizaciju KSC 1

- 7. Viši standard u pogledu potrebnog iskustva članova URŽ-a u oblasti JN i jačanje njihove nezavisnosti.
- 8. Obaveza plaćanja naknade u trenutku podnošenja žalbe.
- 9. Obaveza ukazivanja na nezakonitost prije isteka roka za podnošenje žalbe ako je žalba uložena na tendersku dokumentaciju.
- 10. Rok za izjavljivanje žalbe počinje teći od objavljivanja tenderske dokumentacije na Portalu JN.
- 11. Staviti teret tvrdnje i dokazivanja na žalioca.
- 12. Odrediti proceduru ujednačavanja prakse URŽ-a i praćenja sudske prakse.
- 30. Izrada modula e-Žalbe.

Ključni indikator učinka 1

Unaprijeđena je efektivnost i transparentnost sistema pravne zaštite jačanjem stručnosti i nezavisnosti članova URŽ-a i promjenom zakonske regulative u pravcu veće efikasnosti i sprječavanja zloupotreba pravne zaštite. Udio odbačenih žalbi smanjuje se na najviše 10%.

Ključni strateški cilj 2

KSC 2: Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki je transparentno i usklađeno sa evropskim pravnim poretkom.

Važeći ZJN objavljen je u 2014. godini, a njegova primjena počela je u novembru 2014. godine. Pravni okvir je pripremljen sukladno direktivama EU o javnim nabavkama iz 2004. godine, direktivi o pravnim lijekovima u javnim nabavkama iz 2007 i Direktivom o nabavkama u sektoru odbrane i sigurnosnom sektoru iz 2009. godine. U 2022. godini usvaja se ZIDZJN, sa namjerom, da se poprave neki nedostaci i sistem približi novom (važećem) zakonodavstvu EU sa opšteg područja, sektorskog područja i područja pravne zaštite. Primjena ZIDZJN je počela tri mjeseca poslije njegovog stupanja na snagu. ZIDZJN predstavlja osnov za poboljšanje ključnih oblasti sistema javnih nabavki u BiH, između ostalog, povećanje transparentnosti, racionalizaciju zahtjeva za učešće ponuđača u postupcima, smanjenje mogućnosti za odbijanje ponuda zbog tehničkih ili formalnih grešaka i unapređenje informatizacije javnih nabavki, ali u praksi svi ciljevi se nisu realizirali u potpunosti. Zakonodavstvo još nije u potpunosti prilagođeno evropskim pravilima o javnim nabavkama, zato su potrebni koraci u tom smjeru. Također, 20 podzakonskih propisa čini sistem vrlo kompleksnim, što smanjuje transparentnost i upoznatost sa njim, posebno za MSP.

Specifični ciljevi (mjere) za realizaciju KSC 2

- 1. Daljnje usklađivanje sa pravnom tečevinom EU.
- 2. Smanjenje broja podzakonskih akata.
- 21. Osnivanje regulatornog okvira za pružanje prilike i/ili obaveze za provođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki.

Ključni indikator učinka 2

Sadržajem novog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki i smanjenjem obima zakonodavstva je uklonjena neusklađenost sa EU zakonodavstvom i povećana transparentnost. Zakonodavstvo BiH na području javnih nabavki u potpunosti je usklađeno sa zakonodavstvom EU.

Ključni strateški cilj 3

KSC 3: Javne nabavke se razvijaju daljnjom digitalizacijom i uvođenjem modernih alata.

Elektronske javne nabavke omogućavaju postizanje veće efikasnosti u postupcima javnih nabavki, unapređenju rada administracije, osiguravanju slobodnog protoka roba i usluga i boljeg funkcionisanja tržišta. Slijedeći trendu digitalizacije i uvođenje modernih alata, koji je jedan najbitnijih trendova u zakonodavstvu i praksi EU zemalja, digitalizacija javnih nabavki u BiH je već na dosta visokom nivou. Razvoj je bio dobar i postupan zbog stručnosti službenika u AJN, poznavanja potreba korisnika i dobro poznavanje modernih alata i rješenja u drugim zemljama EU. Postojeće stanje omogućava daljnji razvoj modernim alatima i metodama, gdje je proces nadogradnje vođen putem digitalne transformacije postupka javne nabavke, ali je neophodno, da se u cilju daljnjeg razvoja posebnu pažnja obrati institucionalnim kapacitetima, obezbeđenju materijalnih resursa i informatizaciji ostalih sistema u javnoj upravi.

**Specifični ciljevi (mjere)
za realizaciju KSC 3**

- **22. Razvoj modula za elektronsko dostavljanje i otvaranje ponuda.**
- **23. Razvoj modula za elektronsku evaluaciju ponuda, generiranje i objavu odluka.**
- **24. Razvoj modula za DSK i e-Katalog.**
- **25. Razvoj modula za elektronsko kreiranje tenderske dokumentacije.**
- **26. Izrada modula e-Dosije.**
- **27. Razvoj modula za istražne organe.**
- **28. Baza potvrda za uredno izvršenje ugovora.**
- **29. Izrada modula za objavu ugovora**
- **43. Obezbeđenje potpunih i tačnih podataka o MSP u postupcima javnih nabavki sa nadogradnjom Portala JN.**

**Ključni indikator učinka
3**

Uvođenje savremenih alata i razvoj mnogih novih modula značajno su doprinijeli razvoju sistema javnih nabavki i njegove transparentnosti i efikasnosti. Elektronske javne nabavke predstavljaju najmanje 50% svih nabavki i žalbeni proces je 100% informatiziran.

Ključni strateški cilj 4

KSC 4: Monitoring sistema javnih nabavki je efikasan, analitički, informativan, transparentan i kontinuiran proces sa ciljem unapređenja sistema.

AJN i URŽ nadležni su za praćenje primjene zakona i podzakonskih akata. AJN je nadležna za uspostavljanje sistema praćenja postupaka koji provode ugovorni organi i otklanjanja uočenih nepravilnosti, prikupljanje podataka i praćenje rada ovlaštenih predavača. Monitoring preko svog rada izvode i uredi za reviziju. Uprkos činjenici, da je sistem monitoringa solidan, moguće ga je nadograditi, da postane analitičniji (specijalni nadzori koji otkrivaju dublje razloge za određena stanja), transparentniji (informisanje o tome, što se prati i sa kojim ciljem) i efikasniji (naglašavanje utvrđenih stanja, npr. neblagovremeno pokretanje postupaka javnih nabavki, često mijenjanje planova ili nepridržavanje, nije uspostavljeno praćenje realizacije ugovora, problemi u osiguravanju kapaciteta za obavljanje poslova javnih nabavki, akcioni planovi ključnih institucija nisu doneseni, prekršajne prijave rijetko se podnose i slično), sa ciljem unapređenja sistema javnih nabavki.

**Specifični ciljevi (mjere)
za realizaciju KSC 4**

- **4. Povećanje koordinacije između ključnih aktera u sistemu JN.**
- **31. Razvoj modula za detaljnu analitiku i praćenje (monitoring) postupaka javnih nabavki.**

**Ključni indikator učinka
4**

Uvođenjem kontinuiranog praćenja sa naglaskom na njegovu analitičnost, transparentnosti i efikasnosti značajno se povećala mogućnost blagovremenog detektiranja relevantnih situacija i unaprijedio se kako sistem monitoringa tako i sistem javnih nabavki. Izvode se redovni sastanci ključnih aktera, barem 2 puta godišnje. Uz pomoć modula za analitiku i praćenje postupaka proces je 100% informatiziran.

Ključni strateški cilj 5

KSC 5: Sistem javnih nabavki obezbjeđuje transparentno i konkurentno tržište javnih nabavki, koje je stimulatívno za MSP.

Puno funkcionisanje tržišne konkurencije je jedan od najbitnijih elemenata efikasnog sistema javnih nabavki. Planirani uticaj implementacije Strategije treba da rezultira povećanjem tržišne konkurencije i time efikasnosti cijelog sistema. Kako bi se postigao ovaj rezultat potrebno je povećati interes potencijalnih ponuđača za učešće, transparentnim postupcima olakšati njihov pristup blagovremenim i potpunim informacijama i time doprinijeti povećanju prosječnog broja ponuda u postupcima javnih nabavki. Sa obzirom na činjenicu, da MSP predstavljaju 99% svih preduzeća u EU, koja donose inovativna rješenja za izazove poput klimatskih promjena, efikasnosti resursa i socijalne kohezije i pomažu u širenju inovacija u evropskim regijama i da su ključni za konkurentnost i prosperitet Evrope, industrijske ekosisteme, ekonomski i tehnološki

suverenitet i otpornost na vanjske šokove, MSP treba staviti u centar pažnje, kada je u pitanju buduće zakonodavstvo i konkretni postupci ugovornih organa.

**Specifični ciljevi (mjere)
za realizaciju KSC 5**

- 5. Osposobljavanje ponuđača.
- 6. Pojednostavljanje postupaka srednjih vrijednosti (ispod praga EU).
- 13. Donošenje zaključka u svakom slučaju produženja roka za rješavanje žalbi i praćenje rokova.
- 14. Obezbjedenje podataka o realnim rokovima donošenja odluka po žalbi i njihove javnosti.
- 35. Obezbjedenje podataka o (navodnom) sukobu interesa i javnost podataka o članovima vijeća URŽ-a.
- 36. Povećanje nadzora upotrebe i ograničavanje upotrebe pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja.
- 37. Povećanje nadzora kod moguće koluzije ponuđača.
- 42. Veća upoznatost ugovornih organa sa mjerama za podsticanje MSP da učestvuju u postupcima javnih nabavki.

**Ključni indikator učinka
5**

Uvođenjem mjera koje imaju za cilj transparentnost, konkurentnost sistema javnih nabavki i sprječavanje nedozvoljenih praksi ograničavanja mogućnosti pristupa tržištu javnih nabavki povećan je interes potencijalnih ponuđača, posebno MSP, za učešće u postupcima javnih nabavki. Udio pregovaračkog postupka nije veći od 10%.

Ključni strateški cilj 6

KSC 6: U sistem javnih nabavki se uvode strateške javne nabavke i sekundarne politike po uzoru na zemlje EU.

Strateške javne nabavke se, za razliku od doživljavanja nabavki kao administrativne funkcije, smatraju ključnim stubom pružanja usluga za vlade i strateškim alatom za postizanje ključnih ciljeva politike: od budžetske odgovornosti, do efikasnosti potrošnje, preko zelene kupovine i poboljšanja rezultata u zdravstvu, do suočavanja s globalnim izazovima kao što su klimatske promjene i promoviranje društveno odgovornih nabavki.

Strateško korištenje javnih nabavki stimuliše razvoj MSP i može značajno podržati cirkularniju ekonomiju, čime ne samo da se omogućavaju efikasnost, rast i vrednost za novac, već i ostvaruje strateške ciljeve povezane sa širim razumijevanjem održivosti, uključujući i ekološke i društvene ciljeve. Uprkos brojnim prednostima, uvođenje strateških javnih nabavki opterećeno je nedostatkom razumijevanja prednosti održive nabavke među političarima i nosiocima budžeta, pritiscima, od smanjenja troškova do zadovoljavanja zahtjeva internih korisnika i javnosti, potrebom promene percepcije u vezi sa procjenom nabavne cijene, a ne troškova životnog ciklusa i značaj kupovine na način "više vrijednosti za novac". U smislu navedenog, važnost strateških nabavki je potrebno jačati različitim mjerama, koje su se ispostavile kao korisne i koje se odnose na centralne i zajedničke nabavke, uvođenje zelenih i društveno odgovornih aspekata i inovativnih rješenja u javne nabavke.

**Specifični ciljevi (mjere)
za realizaciju KSC 6**

- **18. Promovisanje strateških nabavki.**
- **19. Priprema smjernica za primjenu zelenih nabavki.**
- **20. Priprema smjernica za primjenu društveno odgovornih nabavki.**
- **38. Pravno regulisanje zajedničkih nabavki i osnivanje centralnog nabavnog organa.**
- **39. Sprovođenje povremenih zajedničkih nabavki na lokalnom nivou.**
- **40. Promocija i pomoć kod osnivanja CNO na različitim nivoima vlasti.**
- **41. Razvoj informacionog sistema (modula) za centralizirane nabavke.**

**Ključni indikator učinka
6**

Sistem javnih nabavki je poboljšán zbog uvođenja strateških javnih nabavki i sekundarnih politika. Zelene nabavke predstavljaju najmanje 12% svih nabavki.

Ključni strateški cilj 7

KSC 7: U sistem javnih nabavki se u svim fazama i područjima uvode mjere za jačanje integriteta, borbe protiv korupcije i obezbjeđuje generalno preventivni efekat.

Oblast transparentnosti, integriteta, kvaliteta i borbe protiv korupcije u BiH je na nivou koji nije dovoljan, posebno u oblasti borbe protiv korupcije i sukoba interesa nije napravljeno dovoljno (npr. indeks percepcije korupcije, odsustvo podataka o sukobu interesa), zbog čega postoji mnogo mogućnosti za unapređenje. Područje javnih nabavki

je jedno od važnijih, zato mjere kojima će se naglasiti javne nabavke s tog aspekta treba da slijede općim preporukama koje važe za političke lidere odnosno vlade: jačanje mehanizma provjere, nadležne institucije (URŽ, AJN, Sud BiH, APIK) sa dovoljno resursa i nezavisnosti od politike, promovisanje otvorenih pristupa donošenju odluka i dijeljenje informacija, borba protiv međunarodnih oblika korupcije.

**Specifični ciljevi (mjere)
za realizaciju KSC 7**

- **32. Uvođenje posebnog krivičnog djela za određena kršenja ZJN.**
- **33. Priprema konkretnih mjera koje targetiraju smanjenje korupcije u oblasti javnih nabavki.**
- **34. Unapređenje u oblasti podnošenja prijedloga za uvođenje prekršajnog postupka.**

**Ključni indikator učinka
7**

Uvođenjem mjera za jačanje integriteta i borbe protiv korupcije je znatno poboljšan sistem javnih nabavki, što se odražava u poboljšanoj efikasnosti rada ključnih aktera i u povećanoj svijesti o važnosti borbe protiv korupcije. Pripremljene su konkretne mjere, barem 5, iz oblasti javnih nabavki, kao input za novu Strategiju za borbu protiv korupcije sa posebnim poglavljem o javnim nabavkama.

Ključni strateški cilj 8

KSC 8: Obezbjedenjem kadrovskih i materijalnih resursa, te profesionalizacijom se jačaju ključne institucije sistema javnih nabavki, njihov ugled u javnosti i uloga službenika za javne nabavke.

Da bi ključne institucije u oblasti javnih nabavki mogle kvalitetno i profesionalno obavljati svoje zadatke, moraju imati potrebne kadrovske i materijalne resurse. Kadrovima mora biti zagarantovana kvalitetna obuka, pošto samo stručan i profesionalan kadar može da sprovodi svoje zadatke na način, da bi njihova uloga za efikasan sistem javnih nabavki, od kojeg imaju korist kako građani tako i privreda, bila prepoznata i cijenjena.

**Specifični ciljevi (mjere)
za realizaciju KSC 8**

- 3. Izmjena sistematizacije i popunjavanje radnih mjesta
- 15. Priprema modela kompetencija za vještine i znanja iz oblasti javnih nabavki i program obuke za njihovo doseg
- 16. Promovisanje uspostavljanja institucionalizovane obuke
- 17. Razmjena informacija preko zajednice praktičara

**Ključni indikator učinka
8**

Sistem javnih nabavki je unaprijeđen jačanjem kapaciteta ključnih organa, ugovornih organa i njihovom profesionalizacijom. Izvršeno je adekvatno popunjavanje radnih mjesta u ključnim institucijama i prema izrađenom modelu kompetencija osposobljava se barem 15% službenika.

Ključni strateški ciljevi sa specifičnim ciljevima (mjerama) po područjima

Svaki od specifičnih ciljeva (mjera) ima jedan ključni strateški cilj kojem je usmjeren, ali neki od specifičnih ciljeva (mjera) mogu doprinjeti i nekim od drugih ključnih strateških ciljeva, kako u okviru istog tako i u drugim područjima. Matrica 1 prikazuje ključne strateške ciljeve i specifične ciljeve (mjere) po područjima, koja predstavlja kompleksan sistem ciljeva na putu implementacije Strategije. Crveno obojeni su ključni specifični ciljevi (mjere), koji slijede ključni strateški cilj i koji će značajno doprinijeti njegovoj realizaciji, dok su zeleno obojeni dodatni specifični ciljevi (mjere) koji će također doprinijeti ključnom strateškom cilju. Dopunjena matrica prikazuje i imena specifičnih ciljeva (Prilog 1: Matrica ciljeva).

Ključni strateški cilj (KSC) Područje	KSC 1	KSC 2	KSC 3	KSC 4	KSC 5	KSC 6	KSC 7	KSC 8
Generalno - organizacija, institucionalni okvir, pravni okvir, monitoring u sistemu JN	X	X		X	X	X	X	X
		X		X	X			
					X			
Generalno - pravna zaštita	X				X		X	
	X				X		X	
	X				X			
	X							
	X							
	X							
	X							
Profesionalizacija						X		X
								X
								X
Uvođenje zelenih i društveno odgovornih JN		X				X		X
						X		
Digitalizacija procesa JN	X		X	X	X	X	X	
			X	X	X		X	
			X				X	
			X					
			X					
			X					
			X					
			X					
			X					
			X					
Jačanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta procesa JN	X				X		X	
					X		X	
					X		X	
							X	
							X	
Jačanje centralizovanih JN			X			X		X
						X		X
						X		X
						X		
Jačanje pristupa MSP na tržištu JN u BiH			X		X			

Matrica 1: ključni strateški ciljevi i specifični ciljevi po područjima (detaljna matrica se nalazi u Prilogu 1: Matrica_ciljeva)

DIO III: AKCIONI PLAN

Akcioni plan je pripremljen prema prethodno pripremljenoj Situacionoj analizi i postavljenim ključnim strateškim ciljevima, programima i specifičnim ciljevima (mjerama). U Akcionom planu su po područjima (generalno područje - 1. organizacija javnih nabavki, institucionalni i pravni okvir, monitoring u sistemu javnih nabavki i 2. sistem pravne zaštite u postupcima javnih nabavki u BiH - i šest prioriternih područja) pored prethodno definisanih ključnih strateških ciljeva i specifičnih ciljeva (mjera) definisane i konkretne akcije za njihovu realizaciju. Svakom specifičnom cilju (mjeri) dodan je njegov opis, akcije koje su potrebne za realizaciju sa rokovima za izvršenje, potrebnim finansijskim i ljudskim resursima, odgovornim institucijama za implementaciju i drugim institucijama, koje doprinose implementaciji, rezultati i rizici za implementaciju specifičnih ciljeva (mjera). Akcioni plan je također pripremljen i u obliku tablice (Prilog 2: Akcioni_plan_Strategija_BiH_2024-2028_tablica).

Generalno područje i pravna zaštita

a) Sistem javnih nabavki, institucionalni okvir i monitoring u sistemu javnih nabavki

1. Mjera: Daljnje usklađivanje sa pravnom tečevinom EU

1.1 Akcija: Analiza svih bitnih razlika između direktiva i važećeg ZJN

1.2 Akcija: Priprema novog ZJN

Pravni i regulatorni okvir javnih nabavki u Bosni i Hercegovini je sveobuhvatan, sastoji se od ZJN i 20 podzakonskih akata. ZJN se u 9 godina izmijenio samo jednom, ali je u većoj mjeri usklađen sa direktivama EU iz oblasti javnih nabavki. Zakon o izmjenama i dopunama ZJN predstavlja osnov za poboljšanje ključnih oblasti sistema javnih nabavki u BiH. Za konkretnu implementaciju mjera sa ciljem daljnjeg približavanja pravnom okviru EU (direktivama) najprije je potrebno pripremiti GAP analizu svih bitnih razlika (također i u oblasti pravne zaštite), a u daljnjoj akciji da se pripremi prijedlog novog ZJN. GAP analiza, uz moguću analizu najnovijih presuda Suda EU, treba da istakne najbitnija područja i sve razlike, a slijedeće promjene zakona, zapravo novi ZJN, su rezultat tih nalaza.

Akcija	Rokovi
Analiza svih bitnih razlika između direktive i važećeg ZJN	Q4-2024
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN
- Ugovorni organi, ponuđači i ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--

2. Mjera: Smanjenje broja podzakonskih akata

2.1 Akcija: Analiza svih podzakonskih akata sa ciljem njihovog smanjenja

2.2 Akcija: Priprema novog ZJN i ukinuća relevantnih podzakonskih akata

Pravni i regulatorni okvir javnih nabavki u BiH se sastoji od ZJN i 20 podzakonskih akata, što čini sistem vrlo kompleksnim. Tako broj regulatorni okvir i kompleksan sistem pravnih pravila, osobito za MSP čini sistem nepregledan i može praviti nepotrebne troškove. Mjera je usmjerena prema smanjenju kompleksnosti regulatornog okvira, sa pojednostavljenjem pravnih pravila, čime se povećava dostupnost MSP i konkurencija tržišta javnih nabavki. Prvo je potrebno analizirati sve podzakonske akata sa ciljem njihovog smanjenja, a nakon toga pripremiti pravni osnov (promjena zakona).

Akcija	Rokovi
Analiza svih podzakonskih akata sa ciljem njihovog smanjenja	Q2-2025
Priprema novog ZJN i ukinuća relevantnih podzakonskih akata	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet

--	--	--

3. Mjera: Izmjena sistematizacije i popunjavanje radnih mjesta

3.1 Akcija: Izmjena pravilnika o sistematizaciji

3.2 Akcija: Popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta

Rad ključnih institucija u sistemu javnih nabavki je dobar obzirom na ograničenje finansijskih i ljudskih resursa, ali u ključnim institucijama javnih nabavki, AJN, URŽ-u, Sudu BiH i APIK-u postoji nedostatak kapaciteta za kvalitetno, efikasno i adekvatno obavljanje svih nadležnosti. To utiče i na nedostatke u samom monitoringu sistema javnih nabavki, broju prekršajnih postupaka i neadekvatnom praćenju izvođenja postupaka, a na drugoj strani kapaciteti se koriste za zadatke koji su u takvom obliku i obimu suvišni (na primjer u žalbenim procesima). Ključne institucije u sistemu javnih nabavki, pogotovo AJN i URŽ, suočavaju se sa velikom količinom rada i zadacima na jednoj strani, a na drugoj neadekvatnim brojem zaposlenih, koji su, sa svojim znanjem i vještinama ključni za rad institucija, a i sistema javnih nabavki u cjelini.

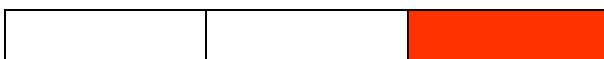
Akcija	Rokovi
Izmjena pravilnika o sistematizaciji	Q3-2024

Popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta	Q1-2025
--	---------

Nosilac i uključene institucije:

- AJN i URŽ

Prioritet



4. Mjera: Povećanje koordinacije između ključnih aktera u sistemu JN

4.1 Akcija: Redovno izvođenje sastanaka ključnih aktera

Institucionalni okvir ključnih institucija u BiH u oblasti javnih nabavki je solidan, sa jasno dodijeljenim ulogama i odgovornostima specifičnih institucija. Glavne institucije u javnim nabavkama su AJN i URŽ, a važnu ulogu u sistemu imaju i uredi za reviziju, Sud BiH, KV BiH i APIK. Za samo funkcionisanje sistema javnih nabavki ključna je i koordinacija između svih tih institucija, čime je moguće povećati transparentnost rada i odluka institucija, monitoring i smanjivati nedostatke u oblasti javnih nabavki, kao što je koluzija ponuđača. Za institucionalno unapređenje sistema neophodna je koordinacija na redovnim sastancima, 4 puta godišnje na početku, a onda barem svake pola godine između svih aktera, a na kvartale sa učesnicima: AJN, URŽ, uredi za reviziju, APIK i KV BiH. U memorandumu o saradnji, kojeg potpisuju sve uključene institucije, dogovara se način održavanja i pozivanja sastanka, način rada, te prava i obaveza uključenih institucija.

Akcija	Rokovi
Redovno izvođenje sastanaka ključnih aktera (AJN, URŽ, APIK, uredi za reviziju, KV BiH i Sud BIH)	Q3-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN i URŽ
- APIK, KV BiH, uredi za reviziju i Sud BiH

Prioritet



5. Mjera: Osposobljavanje ponuđača

5.1 Akcija: Priprema priručnika za ponuđače

5.2 Akcija: Specijalna predavanja za ponuđače

Sistem javnih nabavki je kompleksan sistem pravnih pravila, različitih pravnih instituta, vještina upotrebe specijaliziranih digitalnih alata, vještina pregovaranja i učešća u konkretnim nadmetanjima i preciznog poznavanja pojedinačnih predmeta javnih nabavki. Kako je u sistemu javnih nabavki u BiH konkurencija niska, potrebne su mjere i za približavanje tržišta javnih nabavki potencijalnim ponuđačima (različitim privrednim subjektima). Povećanje sposobnosti potencijalnih ponuđača za učešće na tržištu javnih nabavki moguće je postići na različite načine, pripremom priručnika sa ključnim informacijama o sistemu, ključnim institucijama, mogućnosti traženja informacija. Povećana sposobnost potencijalnih ponuđača bitna je za povećanje konkurencije. Predavanja se izvode po potrebi, na početku dva puta godišnje, a kasnije po potrebi.

Akcija	Rokovi
Priprema priručnika za ponuđače	Q2-2026
Specijalna predavanja za ponuđače	Q4-2026

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--

6. Mjera: Pojednostavljenje postupaka srednjih vrijednosti (ispod praga EU)

6.1 Akcija: Priprema novog ZJN

Za javne nabavke srednjih vrijednosti, to su nabavke, koje su veće vrijednosti od nabavki malih vrijednosti (do 80.000 KM), ali manje vrijednosti od nabavki najvećih vrijednosti (od 250.000 KM dalje), trebalo bi razmisliti o posebnom postupku, koji bi na transparentan način omogućio participaciju svih potencijalnih ponuđača, to važi za otvoreni postupak, ali bi u istoj mjeri omogućio veću fleksibilnost ugovornih organa. To bi na jednoj strani omogućilo veću konkurenciju, posebno povećanje učešća MSP, a na drugoj strani veću fleksibilnost ugovornih organa. Javne nabavke srednjih vrijednosti tražile bi objavu na Portalu JN, sa skraćenim rokovima, nižim zahtjevima za provjeru kvalifikacija, lične, ekonomske, tehničke i druge sposobnosti potencijalnih ponuđača. Također bi bili smanjeni zahtjevi za provjeravanje ponuđača, bez nepotrebnih i suvišnih dokumenata

različitih institucija. U postupak srednjih vrijednosti može se uključiti i mogućnost pregovaranja.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- URŽ i druge ključne institucije

Prioritet



b) Sistem pravne zaštite

7. Mjera: Viši standard u pogledu potrebnog iskustva članova URŽ u oblasti JN i jačanje njihove nezavisnosti

7.1 Akcija: Priprema novog ZJN

URŽ je institucija sa prirodom sudskog tijela, koja razmatra žalbe u postupcima javnih nabavki. URŽ ima 17 članova. Sedam članova URŽ-a sa sjedištem u Sarajevu, između kojih se bira predsjedavajući, moraju imati univerzitetsko obrazovanje pravnog smjera i položen pravosudni ispit. Ostala 4 člana URŽ-a su stručnjaci s visokom stručnom spremom u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta ili strateškog poslovnog upravljanja. U filijalama su 3 člana priznati stručnjaci upravnog prava i/ili upravnog postupka, a 2 člana su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja.

Iz navedenog proizilazi da je zakonodavac dozvolio različite smjerove obrazovanja i različite kvalifikacije za članove URŽ-a. Bez obzira na oblast obrazovanja, potrebno je utvrditi, da je iskustvo u oblasti javnih nabavki apsolutno neophodno i ključno za razumijevanje područja i obavljanje funkcije člana, pa je u tom smislu potrebno izmijeniti uslove za članove URŽ-a, odnosno nadopuniti ih na način da je pored obrazovanja (nivo/stepen, smjer) i drugih uslova (npr. pravosudni ispit) potrebno i višegodišnje iskustvo u oblasti javnih nabavki. Istovremeno, prikladno je zaštititi nezavisnost već imenovanih članova na način da im ne prestane mandat zbog novog ZJN, čak i ako ne ispunjavaju novi uslov. Istovremeno je potrebno jačanje interesovanja stručnih lica za položaj članova i njihovu nezavisnost. U tom svjetlu bilo bi korisno promijeniti odredbu ZJN na način, da se u slučaju prijevremenog razrješenja jednog od članova URŽ-a, novi član URŽ-a imenuje (samo) za ostatak mandata na način, da je svaki član URŽ-a imenovan za cijeli mandat, što će napraviti položaj privlačniji, obezbijediti veću konkurenciju stručnih lica i kontinuitet rada URŽ-a.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- URŽ (suština mjere)
- AJN (postupak pripreme ZJN)

Prioritet

--	--	--

8. Mjera: Obaveza plaćanja naknade u trenutku podnošenja žalbe

8.1 Akcija: Priprema novog ZJN

URŽ je, kada zaprimi žalbu od ugovornog organa, dužan utvrditi da li žalba sadrži podatke iz člana 105. ZJN, među kojima je i potvrda da je žalilac uplatio naknadu. Broj žalbi je izuzetno visok i još uvijek raste uprkos promjenama (naknade za pokretanje žalbenog postupka su relativno visoke, promjene ZIDZJN u vezi aktivne legitimacije) što ukazuje na činjenicu, da plaćanje naknade tek u postupku pred URŽ-om opterećuje ugovorne organe, URŽ i pravi sistem pravne zaštite neefikasan i sklon ka zloupotrebama pravne zaštite. Implementacijom ove mjere, sa novim ZJN u smislu, da žalioци treba da plaćaju taksu u trenutku podnošenja žalbe, će se znatno smanjiti zloupotreba pravne zaštite i smanjiti opterećenje ugovornih organa i URŽ-a i time poboljšati sistem pravne zaštite.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN

Prioritet

--	--	--

9. Mjera: Obaveza ukazivanja na nezakonitost prije isteka roka za podnošenje žalbe ako je žalba uložena na tendersku dokumentaciju

9.1 Akcija: Analiza odluka URŽ-a iz 2023. godine donesenih na osnovu žalbi uložениh na tendersku dokumentaciju

9.2 Akcija: Priprema novog ZJN

9.3 Akcija: Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ

Broj žalbi je izuzetno visok i još uvijek raste uprkos promjenama (naknade za pokretanje žalbenog postupka su relativno visoke, promjene ZIDZJN u vezi aktivne legitimacije). ZJN nema odredbe (što nije problem u pogledu usklađenosti sa direktivama u oblasti javnih nabavki, ali jeste problem u vidu efikasnosti postupka javnih nabavki) koja bi ugovornom organu/URŽ-u pružala mogućnost, da u slučaju ako je podnesena žalba na tendersku dokumentaciju, i ako žalitelj ili bilo koji drugi potencialni ponuđač nije ukazao na nezakonitost (npr. na Portalu javnih nabavki) prije isteka roka za podnošenje ponude, takve žalbene navode ne razmatra. U početku je potrebna izrada analiza odluka URŽ-a donesenih na osnovu žalbi uložениh na tendersku dokumentaciju, posebno meritorno

riješenih (prihvaćenih) žalbi tako sa gledišta razloga za prihvaćenje žalbi kako procjene u koliko slučaja bi proces mogao biti ubrzan, da mogućnost iz ove mjere već postoji. Novim ZJN (drugi korak) će biti data obaveza ponuđačima, da još tokom roka za podnošenje žalbe na tendersku dokumentaciju ukažu na potencijalne nezakonitosti u istoj, što će doprinijeti brzini, efikasnosti postupka pravne zaštite i time njegovom poboljšanju, ali da to ne smanjuje prava žalioaca na žalbu. Ova mjera će omogućiti, da ugovorni organ već prije isteka roka za podnošenje žalbe ukloni potencijalne nezakonitosti, a potencijalni ponuđači će zaštititi svoje pravne interese i prije nego što moraju formalno podnijeti žalbu. U slijedećem koraku će URŽ sa podacima o broju žalbi, koje su bile odbačene zbog odricanja od ove obaveze od strane žalitelja dopuniti godišnji izvještaj o svom radu sa ciljem jačanja transparentnosti i mogućnosti monitoringa.

Akcija	Rokovi
Analiza odluka URŽ iz 2023. godine donesenih na osnovu žalbi uložениh na tendersku dokumentaciju	Q4-2024
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ	Q1-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- URŽ

Prioritet

--	--	--

10. Mjera: Rok za izjavljivanje žalbe počinje teći od objavljivanja tenderske dokumentacije na Portalu JN

10.1 Akcija: Priprema novog ZJN

10.2 Akcija: Dopuna godišnjeg izvještaja URŽ-a

Žalba na sadržaj tenderske dokumentacije se izjavljuje u roku od deset dana od dana objave obavještenja u odnosu na podatke iz obavještenja o nabavci, odnosno u roku od deset dana od dana preuzimanja tenderske dokumentacije na sadržaj tenderske dokumentacije. Utvrđeno je bilo, da preuzimanje tenderske dokumentacije, ako je ta objavljena na Portalu javnih nabavki, nije potrebno i da takva odredba samo omogućava žalionicima (ponuđačima) da produžavaju postupak javne nabavke i time utiču na njegovu efektivnost. Pripremom novog ZJN na način, da rok za izjavljivanje žalbe na tendersku dokumentaciju počinje teći od objavljivanja tenderske dokumentacije na Portalu JN, i ne

više od preuzimanja tenderske dokumentacije, će se ukloniti mogućnost neosnovanog produžavanja postupka (i koluzije ponuđača) i u tom smislu poboljšati efikasnost sistema pravne zaštite kao i cjelokupnog sistema javnih nabavki.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ	Q1-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- URŽ

Prioritet

--	--	--

11. Mjera: Staviti teret tvrdnje i dokazivanja na žalioca

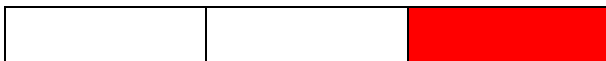
11.1 Akcija: Priprema novog ZJN

Prema važećem ZJN u postupku pravne zaštite ugovorni organ je dužan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na osnovu kojih je postupao i koje su predmet postupka po žalbi. Žalilac je dužan dokazati ili bar učiniti vjerovatnim postojanje činjenica i razloga koji se tiču pravnog interesa na podnošenje žalbe, povreda postupka ili povreda primjene materijalnog prava, koje su istaknute u žalbi, za koje zna ili bi trebalo da zna. Na osnovu pomenutog utvrđeno je, da ne postoji tzv. teret tvrdnje i dokazivanja na strani žalioca ili da teret koji je definisan ZJN ("dokazati ili bar učiniti vjerovatnim") nije dovoljan, jer je na osnovu takve odredbe ZJN ugovorni organ onaj na kojeg brzo pređe teret dokazivanja, pa je zato pristup ka pravnoj zaštiti bez razloga suviše olakšan na način, da žalbe podnose i žalioци koji znaju, da njime neće uspjeti, što ukazuje na mogućnost, da se mnogim žalbenim postupcima samo produžava postupak i time smanjuje efikasnost postupka javnih nabavki. Na osnovu gore pomenutog će priprema ZJN na način, da teret tvrdnje i dokazivanja bude na žalioцу (ne na ugovornom organu odnosno teret pređe na ugovorni organ tek kada žalilac uspije da dokaže dovoljan stepen sumnje na nezakonito postupanje ugovornog organa), uticati na smanjenje broja žalbenih postupaka ili barem trajanja istih i time će se poboljšati sistem pravne zaštite.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- URŽ

Prioritet**12. Mjera: Odrediti proceduru ujednačavanja prakse URŽ i praćenja sudske prakse****12.1 Akcija: Priprema novog ZJN**

URŽ je osnovan kao samostalna, nezavisna institucija sa statusom pravnog lica, sa sjedištem u Sarajevu i filijalama u Banjoj Luci i Mostaru. Zbog generalno složenog sistema institucija i njihovih ovlasti u Bosni i Hercegovini, kako u različitim dijelovima i nivoima, tako i u pogledu organizacije pojedinih institucija kao što je URŽ, zahtjevna je organizacija rada, te je mogućnost neujednačenog rada velika (kako između odluka URŽ-a u sjedištu i filijalama tako i između različitih vijeća), a slučajevi neujednačene prakse gotovo su neizbježni. Da bi se broj primjera neujednačene prakse smanjio na najmanji mogući nivo, potrebna je priprema ZJN na način, da se odredi procedura ujednačavanja prakse URŽ-a (iznutra) i praćenja i proučavanja sudske prakse kako prakse Suda BiH tako prakse Suda EU, čije odluke su sastavni dio EU aqua-a). Na ovaj način će se povećati i transparentnost i kvalitet postupka JN, što će zajedno doprinijeti poboljšanju sistema pravne zaštite.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- URŽ

Prioritet**13. Mjera: Donošenje zaključka u svakom slučaju produženja roka za rješavanje žalbi i praćenje rokova****13.1 Akcija: Primjena važećeg ZJN****13.2 Akcija: Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ**

URŽ o glavnoj stvari odlučuje rješenjem, a u ostalim slučajevima zaključkom. URŽ je dužan donijeti zaključak ili rješenje po žalbi u roku od 15 dana od dana kada ugovorni organ kompletira žalbu, ali ne kasnije od 30 dana od dana kada primi žalbu od ugovornog organa. U izuzetno složenim slučajevima predsjedavajući URŽ-a zaključkom može produžiti navedeni rok, ali ne duže od 30 dana. Ovaj zaključak dostavlja se svim strankama u postupku. Rješenje ili zaključak URŽ-a iz ovog člana je konačno i izvršno. Od zaprimljenih 3.782 žalbe u 2021. godini 2.572 žalbe bilo je riješenih u zakonskom roku i 868 nakon isteka zakonskog roka. Prema navedenoj zakonskoj odredbi, URŽ bi trebao donijeti rješenje o produženju roka u 868 slučajeva. Tako iz godišnjeg izvještaja o radu URŽ-a, kao i iz izjava nekih od učesnika intervjuja ustanovljeno je, da nema podataka niti o broju donesenih rješenja o produženju roka, niti o trajanju rokova za rješavanje žalbi. Pomenuto smanjuje transparentnost rada URŽ-a, zbog čega je potrebno, da URŽ odmah počne sa primjenom važećeg ZJN u smislu donošenja zaključka u svakom slučaju produženja roka i praćenja rokova (prvi korak) i da (drugi korak) tim podacima dopuni godišnji izvještaj o svom radu, čime će obezbijediti monitoring svog rada.

Akcija	Rokovi
Primjena važećeg ZJN	Q1-2024
Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ	Q1-2025

Nosilac i uključene institucije:

- URŽ

Prioritet

--	--	--

14. Mjera: Obezbjeđenje podataka o realnim rokovima donošenja odluka po žalbi i njihove javnosti

14.1 Akcija: Priprema novog ZJN

14.2 Akcija: Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ

14.3 Akcija: Objavljivanje neriješenih predmeta na web stranici ili Portalu JN

URŽ je dužan donijeti zaključak ili rješenje po žalbi u roku od 15 dana od dana kada ugovorni organ kompletira žalbu, ali ne kasnije od 30 dana od dana kada primi žalbu od ugovornog organa. U izuzetno složenim slučajevima predsjedavajući URŽ-a zaključkom može produžiti navedeni rok ali ne duže od 30 dana. U godišnjem izvještaju o radu URŽ-a nema podataka o trajanju rokova, što onemogućava monitoring i uvođenje mjera za njihovo skraćivanje, pored toga mogu se primijetiti duži periodi i u trajanju više mjeseci

od datuma koji ima odluka do dostavljanja odluke žalioocu i ugovornom organu i objavljivanja odluke. Zbog velikog broja žalbi URŽ nije u mogućnosti, da poštuje zakonske rokove. URŽ je kreirao izvještaj za žalbe koje nisu riješene u sistemu "Owis" - s ciljem pravodobnog rješavanja žalbi, što članovima obezbjeđuje informacije o neriješenim žalbama, ali nije propisana/uspostavljena praksa praćenja i mjerenja rokova u kojima donosi odluke po žalbama. Rokovi, koji bi trebali da se mjere od zaprimanja žalbe sa strane ugovornog organa do dostavljanja odluke žalioocu i ugovornom organu, nisu transparentni i nisu realni. Hitar i efikasan rad URŽ-a (u ostvarivanje tog cilja su usmjerene neke od ostalih mjera) je jedan od najbitnijih zahtjeva direktiva o pravnoj zaštiti, zbog čega je potrebna priprema ZJN, koji će jasno definisati, kako se mjere rokovi u kojima URŽ rješava žalbe (prvi korak), a URŽ će dopuniti godišnji izvještaj o svom radu (drugi korak) sa podacima o realnim rokovima. Također bi u svjetlu jačanja transparentnosti bilo korisno, da URŽ na svojoj web stranici ili Portalu JN (treći korak) objavljuje podatke o predmetima koje rješava (predmet javne nabavke, ugovorni organ, datum zaprimanja žalbe, podatak o produženju roka, ako je do njega došlo).

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Dopuna godišnjeg izvještaja o radu URŽ	Q1-2027
Objavljivanje neriješenih predmeta na web stranici ili Portalu JN	Q2-2026

Nosilac i uključene institucije:

- URŽ (suština mjere)
- AJN (postupak pripreme ZJN)

Prioritet

--	--	--

Profesionalizacija

15. Mjera: Priprema modela kompetencija za vještine i znanja iz oblasti javnih nabavki i program obuke za njihovo sticanje

15.1 Akcija: Definisanje potrebnih vještina i znanja iz oblasti javnih nabavki

15.2 Akcija: Osnivanje programa obuke/osposobljavanja potrebne za sticanje vještina i znanja

U oblasti javnih nabavki potreban je sistem koji motivira i nagrađuje pojedince uključene od strane ugovornih organa i ponuđača, kao i osobe koje će donositi nezavisne odluke i tražiti izazove. Potrebno je preći zakonodavni okvir koji je inače neophodan za stabilne javne nabavke, ali nije dovoljan za efikasnost. Svrha izrade modela kompetencija je prije svega stvaranje jedinstvenih struktura znanja, vještina, sposobnosti i osobnih karakteristika pojedine osobe, koja radi u oblasti javnih nabavki, na osnovu kojih će moći uspješno identificirati neophodna znanja i kompetencije za svaku poziciju i prepoznati nedostatke na području djelovanja organizacije, kao i da pomognu pojedincima, da sami procjene svoja znanja ili potrebe za nadogradnju. Program obuke trebao bi obezbijediti odgovarajuće obuke u oblasti javnih nabavki kako bi bio omogućen najviši nivo kompetentnosti službenika, koji rade u oblasti javnih nabavki.

Akcija	Rokovi
Definisanje potrebnih vještina i znanja iz oblasti javnih nabavki	Q2-2027
Osnivanje programa obuke/osposobljavanja potrebne za sticanje vještina i znanja	Q4-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN
- ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--

16. Mjera: Promovisanje uspostavljanja institucionalizovane obuke

16..1 Akcija: Uspostaviti saradnju između AJN i univerziteta / fakulteta

Trenutno ne postoji saradnja između sistema javnih nabavki i univerziteta, ali bi to bilo moguće i postoje primjeri dobre prakse ovakve saradnje u nekim državama članicama EU. Postoji mogućnost, da se program obuke javnih nabavki nadogradi kao poseban program na univerzitetskom nivou za obrazovanje studenata, koji bi svoju karijeru željeli da ostvare u oblasti javnih nabavki. U tu svrhu treba započeti saradnju između ključnih aktera u sistemu javnih nabavki i u obrazovnom sistemu u vidu razgovora i procjene opcija, koje se odnose na ovu saradnju.

Akcija	Rokovi
Uspostavljanje saradnje između AJN i univerziteta / fakulteta	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Univerziteti i fakulteti u BiH

Prioritet

--	--	--	--

17. Mjera: Razmjena informacija preko zajednice praktičara

17.1 Akcija: Nadogradnja Portala JN sa modulom za obuku

Važan aspekt budućeg razvoja profesionalizacije i razvoja sistema javnih nabavki je saradnja između službenika za javne nabavke i razmjena iskustava. U tu svrhu treba podsticati osnivanje udruženja učesnika programa obuke (tzv. mreža profesionalaca), koja bi služila prvenstveno razmjeni iskustava i znanja. To bi se moglo pokrenuti odmah, a isto tako mogao bi postojati modul unutar sistema za elektronske nabavke za njihovu razmjenu iskustava ili posebna digitalna platforma koja bi podržala mrežu. Nadogradnjom Portala JN omogućava se razmjena informacija o najznačajnijim odlukama/mišljenjima ključnih institucija i razmjena informacija zajednice praktičara.

Akcija	Rokovi
Nadogradnja Portala JN sa modulom za obuku	Q2-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN

Prioritet

--	--	--

18. Mjera: Promovisanje strateških nabavki**18.1 Akcija: Predavanja i prezentacije primjera dobrih praksi**

Strateške javne nabavke generalno se vrlo rijetko izvode, najviše zbog mišljenja da su postupci strateških javnih nabavki vrlo kompleksni, traju duže i da su sa finansijskog aspekta takve nabavke skuplje u vremenu nabavke. Ali najčešći razlog pogotovo je nedostatak poznavanja sadržaja strateških nabavki i mogućnosti, koje takve nabavke mogu pružiti (npr. omogućavaju inovativan pristup, utiču i imaju široku društvenu korist). Zbog toga treba proaktivno pristupiti promovisanju strateških nabavki, a to se može postići i sa održavanjem različitih predavanja, prezentacijom primjera dobrih praksi koje već postoje u nekim državama članicama EU, također i prezentacijom dobrih praksi koje već postoje u BiH i slično.

Akcija	Rokovi
Predavanja i prezentacije primjera dobrih praksi	Q4-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN i ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--

Uvođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki

19. Mjera: Priprema smjernica za primjenu zelenih nabavki

19.1 Akcija: Analiza tržišta i definisanje mogućih predmeta zelenih javnih nabavki

19.2 Akcija: Priprema uputstva za određene predmete javnih nabavki

Zelene javne nabavke u javnom sektoru podstiču privatni sektor da prepozna važnost nabavke zelenih proizvoda ili usluga. Izbor robe, usluga i radova sa manjim uticajem na životnu sredinu može dati važan doprinos postizanju lokalnih, regionalnih, nacionalnih i međunarodnih ciljeva održivosti (trajnosti). Smjernice ne bi trebale obuhvatiti sve robe, usluge ili radove, nego je prije toga potrebno analizirati tržište kako bi se identificirala područja gdje su zelene javne nabavke realne i moguće.

Svrha izrade smjernica je promovisanje primjene zelenih javnih nabavki, bez obzira da li su već obavezne ili još ne (a možda i nikad neće biti). Kada ugovorni organi imaju pripremljene primjere dobre prakse ili jasne i precizne primjere, kako definisati tehničke specifikacije u tom smislu, koje uslove i mjere uključiti, kako definisati uslove o tome, šta uopšte znači „zeleno“ i slično, lakše će se odlučiti za primjenu zelenih nabavki.

Akcija	Rokovi
Analiza tržišta i definisanje mogućih predmeta zelenih javnih nabavki	Q4-2027
Priprema uputstva za određene predmete javnih nabavki	Q4-2028

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN, ugovorni organi, ponuđači i ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--	--

20. Mjera: Priprema smjernica za primjenu društveno odgovornih nabavki

20.1 Akcija: Priprema smjernica

Društveno odgovorne nabavke znače nabavke, gdje se uzima u obzir jedan ili više socijalnih aspekata, kao što su mogućnosti zapošljavanja, dostojanstven rad, usklađenost sa socijalnim i radnim pravom, socijalna uključenost (npr. osobe sa

invaliditetom), jednake mogućnosti za sve, pitanje etičke trgovine i slično. Društveno odgovorne nabavke utiču i na opšte dobrovoljno razmatranje društveno odgovornog poslovanja. Smjernice za javne nabavke (najčešće) usluga i radova pomoći će ka poboljšanju kvalitete pripreme tenderske dokumentacije, sa naglaskom na socijalnim i društveno odgovornim kriterijima.

Akcija	Rokovi
Priprema smjernica	Q4-2028

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN, ugovorni organi, ponuđači i ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--	--

21. Mjera: Osnivanje regulatornog okvira za pružanje prilike i/ili obaveze za provođenje zelenih i društveno odgovornih javnih nabavki

21.1 Akcija: Priprema novog ZJN

21.2 Akcija: Priprema podzakonskog akta o zelenim JN

Cilj zelenih javnih nabavki je povećanje ekološke potrošnje, podsticanje ekoloških inovacija, razvoja, proizvodnje i ponude ekoloških proizvoda i usluga. Također, zelene nabavke mogu biti model za privatni sektor. Zelene nabavke također promovišu cirkularnu ekonomiju, integraciju ekonomije u sisteme upravljanja životnom sredinom, sticanje ekoloških certifikata i smanjenje ugljičnog otiska preduzeća i proizvoda. Da bi se pripremio podzakonski akt, prethodno je potrebno sa novim ZJN pripremiti pravni osnov za pripremu i primjenu podzakonskog akta. Sa stanovišta društveno odgovornih javnih nabavki novi ZJN može uvesti dodatne društveno odgovorne aspekte, npr. obavezne kriterije pored cijene za specifične usluge, eliminaciju ponuđača koji je u prekršaju zbog povreda Zakona o radu, socijalne klauzule u ugovoru i slično. Sa podzakonskim aktom se za pojedinačne predmete nabavke nalaže obavezna upotreba zelenih kriterija ili obavezno postizanje zelenih ciljeva, npr. nabavka struje treba da bude 90% zelena i slično. Kod mjere 4.1.1 i mjere 4.2.1 za stručna lica u AJN dobro bi bilo organizirati study visit u jednoj od zemalja EU, gdje bi se stručna lica upozнала sa dobrom praksom na području zelenih nabavki, najnovijim trendovima i zakonodavnoj podršci procesu implementacije sekundarnih politika u sistem javnih nabavki.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Priprema podzakonskog akta o zelenim JN	Q1-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN, ugovorni organi, ponuđači i ovlašteni predavači

Prioritet

--	--	--

Digitalizacija procesa javnih nabavki

22. Mjera: Razvoj modula za elektronsko dostavljanje i otvaranje ponuda

22.1 Akcija: Priprema novog ZJN

22.2 Akcija: Izgradnja modula

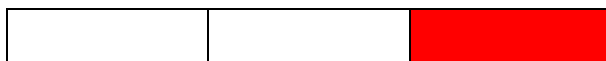
Jedno od najboljih rješenja za povećavanje transparentnosti i učešća ponuđača na tržištu javnih nabavki je mogućnost elektronskog dostavljanja i otvaranja ponuda. Sa time se omogućava visok stepen transparentnosti, gdje su sve informacije o ponudama dostupne široj javnosti, a potencijalnim ponuđačima omogućava se lakši pristup do javnih nabavki (kako u transparentnim postupcima, tako i u onim gdje se češće koriste pregovaranja). To je posebno značajno za MSP sa smanjenom mogućnošću učešća u različitim postupcima. Kako se otvaranje ponuda vrši automatski informacije su odmah transparentno dostupne javnosti, smanjuje se mogućnost potencijalnih rizika korupcije. Kod te mjere potrebno je prvenstveno novim ZJN pripremiti pravni osnov za mogućnost prihvatanja i otvaranja ponuda. U isto vrijeme potrebno je razmisliti i o tehničkim mogućnostima dostavljanja ponuda elektronskim (digitalnim) potpisom i tu mogućnost ukomponirati u izgradnju modula.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Izgradnja modula	Q1-2026

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



23. Mjera: Razvoj modula za elektronsku evaluaciju ponuda, generisanje i objavu odluka

23.1 Akcija: Izgradnja modula

Povećanje ekonomičnosti postupka moguće je postići na različite načine, a jedan od njih je razvijanjem funkcionalnosti elektronske evaluacije ponuda. Pored evaluacije moguće je razviti i funkcionalnost elektronskog generisanja i objava odluka, što bi moglo skratiti potrebno vrijeme ugovornim organima i povećati ekonomičnost njihovog rada, a indirektno to ima utjecaj i na samu transparentnost javnih nabavki. Kako je po suštini

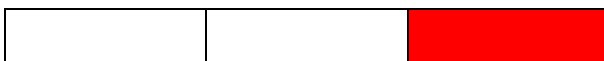
stvari takav modul internog značaja za sam menadžment procesa postupka javnih nabavki, izmjena ZJN ili podzakonski propis nije potreban. Nakon identifikacije potreba i nacрта tehničkih i funkcionalnih specifikacija sistema, napravi se modul za elektronsku evaluaciju ponuda i elektronsko generisanje odluka, koji može biti integrisan u sistem e-JN.

Akcija	Rokovi
Izgradnja modula	Q1-2026

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



24. Mjera: Izgradnja modula DSK i e-Katalog

24.1 Akcija: Priprema novog ZJN

24.2 Akcija: Izgradnja modula

Jedna od mjera za veću efikasnost i transparentnost sistema javnih nabavki je upotreba elektronskih kataloga. Njime je moguće upravljati pojedinačnim nabavkama, a pogotovo je to upotrebljivo kod centraliziranih nabavki, gdje kroz ovaj sistem centralno nabavno tijelo može prikupljati sve podatke (potrebe) ugovornih organa i kasnije uspostaviti sistem direktne nabavke (sa dobavljačima koji su u postupku javne nabavke bili odabrani kao najpovoljniji). U članu 123. ZJN stoji, da se elektronske nabavke definišu podzakonskim aktom, zbog čega bi trebalo promijeniti odredbu u novom ZJN. Nakon toga identificiraju se konkretne potrebe i pripremi nacrt tehničkih i funkcionalnih specifikacija sistema i napravi se modul e-Katalog, koji može biti integriran u sam Portal JN. Isto tako, unapređenjem digitalizacije može se postići izgradnja DSK.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Izgradnja modula	Q2-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN

- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



25. Mjera: Razvoj modula (portala) za elektronsko kreiranje tenderske dokumentacije

25.1 Akcija: Priprema novog ZJN

25.2 Akcija: Nadogradnja Portala JN

Za veću transparentnost postupka javnih nabavki trebalo bi omogućiti stavljanje i kreiranje tenderske dokumentacije u elektronskom obliku na način, da se nadogradi postojeći Portal JN sa dokumentacijom u obliku meta podataka. To bi pojednostavilo tražnju tenderske dokumentacije i povećalo transparentnost javnih nabavki. Nadogradnja Portala JN bi trebala omogućiti i nadogradnju obrazaca sa obaveznim i neobaveznim podacima pojedinačnih javnih nabavki.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Nadogradnja Portala JN	Q4-2026

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



26. Mjera: Izrada modula e-Dosije

26.1 Akcija: Analiza elektronskih evidencija nadležnih institucija

26.2 Akcija: Priprema novog ZJN

26.3 Akcija: Izgradnja modula

Integracija različitih evidencija države u sistemu javnih nabavki donosi veću efikasnost u rad ugovornih organa, smanjuje troškove preduzećima i povećava konkurenciju na tržištu javnih nabavki. Preko tog povezanog modula ugovorni organi automatski bi

provjeravali razloge za isključenje pojedinačnih ponuđača. Kako većina institucija ima elektronske evidencije, treba detaljnom analizom usvojiti stepen informatizacije pojedinačnih evidencija i mogućnost njihovog povezivanja sa centralnim modulom za provjeru ponuda (e-Dosije). Poslije analize, pripremi se, uz identifikaciju potreba i nacrtom funkcionalnih specifikacija, prijedlog novog ZJN, koji ovlašćuje ugovorne organe za automatsku i direktnu provjeru svih (ključnih) uslova i razloga za isključenje. Poslije osiguranja pravnog osnova pripremi se modul sa nadogradnjom Portala JN, koji omogućava automatsku provjeru sa strane ugovornih organa.

Akcija	Rokovi
Analiza elektronskih evidencija nadležnih institucija	Q1-2025
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Izgradnja modula	Q2-2028

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN i interresorna radna grupa za interoperabilnost BiH

Prioritet



27. Mjera: Razvoj modula za istražne organe

27.1 Akcija: Izgradnja modula

Razvojem digitalizacije i informatizacije procesa moguć je daljnji razvoj sistema i razvoj modula za istražne organe, slično kao za revizorske institucije. Tim modulom omogućava se istražnim organima direktan pristup svim dokumentima u sistemu elektronskih javnih nabavki, za efikasniji proces monitoringa i bolji pristup svim relevantnim podacima na području javnih nabavki.

Akcija	Rokovi
Izgradnja modula	Q3-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN

- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



28. Mjera: Baza potvrda za uredno izvršenje ugovora

28.1 Akcija: Izmjena podzakonskog propisa

28.2 Akcija: Izgradnja modula

Razvojem digitalizacije i informatizacije procesa moguća je dalja nadogradnja sistema e-Nabavke u cilju povećanja transparentnosti u postupcima javnih nabavki, te omogućavanja prevencije potencijalne korupcije i eventualnih nepravilnosti. U ovoj mjeri prvo bi se pripremila promjena podzakonskog propisa, a potom uvela javno dostupna baza potvrda o uredno realizovanim ugovorima. Sistem e-Nabavke bi se nadgradio sa novim modulom koji bi podrazumijevao slijedeće funkcionalnosti: elektronsko podnošenje zahtjeva za izdavanje potvrde u uredno realizovanom ugovoru, elektronsko izdavanje potvrde od strane ugovornog organa i javno dostupni registar izdatih potvrda o uredno realizovanim ugovorima.

Akcija	Rokovi
Izmjena podzakonskog propisa	Q3 2024
Izgradnja modula	Q4 2024

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN



29. Mjera: Izrada modula za objavu ugovora

29.1 Akcija: Priprema novog ZJN

29.2 Akcija: Izgradnja modula

Integracija različitih podataka u javnim nabavkama donosi i veću transparentnost samog sistema putem različitih rješenja. Jedno od tih rješenja je mogućnost objave ugovora i svih aneksa, koji su posljedica izvođenja postupka javnih nabavki. Sa time se povećava efikasnost javnih finansija, veća transparentnost i bolja mogućnost monitoringa u

sistemu javnih nabavki. Ova mjera ima dvije akcije. Prvo bi se pripremio prijedlog novog ZJN, gdje bi se uključila obaveza za ugovorne organe, da poslije samog postupka i potpisivanja ugovora objave (anonimiziran) ugovor i da se zakonom stavi nadležnost za izgradnju (i održavanje) modula. Poslije osiguranja pravnog osnova pripremio bi se modul sa nadogradnjom Portala JN, koji omogućava objavu ugovora od strane ugovornih organa.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4 2025
Izgradnja modula	Q4 2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



30. Mjera: Izrada modula e-Žalbe

30.1 Akcija: Priprema novog ZJN

30.2 Akcija: Izgradnja modula

Jedan od stalnih izazova javnih nabavki je efikasnost svih procesa, pa i žalbenog postupka. Unapređenjem digitalizacije sistema javnih nabavki i informatizacijom samog postupka javne nabavke, jedno od rješenja, koje pored veće efikasnosti i ekonomičnosti postupka omogućava i veću transparentnost procesa, je sistem e-Žalbi. Iskustva drugih EU zemalja pokazuju skraćivanje rokova čak i za trećinu, povećava se dostupnost žalbenog procesa i povećava njegova transparentnost. Za usvajanje tog specifičnog cilja/mjere mora se prvo pripremiti novi ZJN, koji će omogućiti pravni osnov za podnošenje, slanje i rješavanje žalbe, a onda je potrebno definisanti zahtjeve ili potrebe i izgraditi poseban modul, koji može biti dio informacijskog okruženja e-JN.

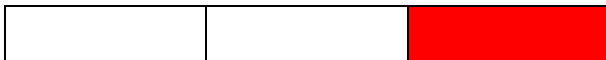
Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Izgradnja modula	Q3-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN i URŽ

- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



31. Mjera: Razvoj modula za detaljnu analitiku i praćenje (monitoring) postupaka javnih nabavki

31.1 Akcija: Izgradnja modula

Razvojem digitalizacije i informatizacije procesa moguć je daljnji razvoj sistema i razvoj modula za identifikaciju mogućih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Obradom podataka u realnom vremenu moguće je identificirati i praviti monitoring za identifikaciju potencijalnih nepravilnosti i zloupotreba. Modul bi mogle koristiti sve institucije, koje se bave javnim nabavkama i te informacije su im nužne za adekvatno, efikasno i blagovremeno sprovođenje postupka.

Akcija	Rokovi
Izgradnja modula	Q1-2028

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



Jačanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta procesa javnih nabavki

32. Mjera: Uvođenje posebnog krivičnog djela za određena kršenja ZJN

32.1 Akcija: Priprema novog ZJN

Sukladno preporuci EU iz 2017. godine, da BiH u svoje zakonodavstvo o javnim nabavkama uvede djelotvorne odredbe o borbi protiv korupcije i sukobu interesa, u tekst nacrtu ZIDZJN je bio (u cilju izjednačavanja situacije u pogledu kriminalizacije zabranjenih radnji u oblasti javnih nabavki na državnom nivou sa stanjem u entitetima) ugrađen član, kojim se uvodi posebno krivično djelo zloupotrebe u oblasti javnih nabavki. Na tekst Nacrta ZIDZJN, AJN je zaprimila mišljenje Ministarstva pravde BiH, koje je u vezi člana ZIDZJN, koji se odnosi na uvođenje posebno krivičnog djela za određena kršenja ZJN, predložilo, da se isti iz razloga pravne sigurnosti izostavi iz Nacrta ZIDZJN i sugeriralo da AJN inicira izmjenju Krivičnog zakona BiH u pomenutom smislu, što je u januaru 2023. godine AJN i uradila. Proces uvođenja pomenute odredbe bi prema ozbiljnosti kršenja ZJN i sa njime povezanim postupanjima tužilaštava (u većini dostavljenih odgovora od tužilaštava dobijena je obavijest, da se istraga neće provoditi ili su bili stava, da su utvrđene nepravilnosti, poput kršenja ZJN, samo prekršaj, što ukazuje na činjenicu, da važeće zakonodavstvo ne omogućuje efektivan progon lica, koji ozbiljno krše ZJN) sa ciljem borbe protiv korupcije trebalo da se nastavi. Imajući u vidu mišljenje Ministarstva pravde BiH, do izmjena Krivičnog zakona BiH potrebno je, da se ispita adekvatnost prijedloga da se ovo krivično djelo ipak reguliše ZJN i u prelaznim odredbama objasni, da član važi do izmjena Krivičnog zakona BiH kao sistemski prikladnijeg rješenja.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Ministarstvo pravde

Prioritet

--	--	--

33. Mjera: Priprema konkretnih mjera koje targetiraju smanjenje korupcije u oblasti javnih nabavki

33.1 Akcija: Priprema mjera u oblasti javnih nabavki za novu Strategiju za borbu protiv korupcije

Za period od 2015. do 2019. godine, u 2014. godini, to jeste u istoj godini, kada je bio usvojen i ZJN, usvojena je bila Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za provođenje iste. U pomenutoj strategiji je poseban fokus bio stavljen i na oblast javnih nabavki. Od tada su se u oblasti javnih nabavki desile bitne promjene. Nivo transparentnosti je očigledno poboljšán, također je aktivnije učešće privatnog sektora u antikorupcijskim aktivnostima, međutim, činjenica je da nakon 2019. godine nova strategija nije usvojena i da zato ne postoji strateški dokument i akcioni plan koji bi poslužili kao okvir koji bi uticao na svijest o potrebi kontinuiranih aktivnosti i osigurao praćenje napretka u toj oblasti, što negativno utiče na procese jačanja integriteta i suzbijanje korupcije u javnim nabavkama. Prema gore navedenom potrebno je pristupiti izradi strateških ciljeva i mjera u oblasti javnih nabavki kao input u procesu izrade novog strateškog dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije. Kao osnov ili pomoć u pripremi mjera iz oblasti javnih nabavki može služiti ovaj dokument, koji predviđa brojne mjere koje imaju direktan uticaj na povećanje transparentnosti i time povezanim jačanjem integriteta i suzbijanjem korupcije, npr. nadogradnja Portala JN sa novim modulima za istražne organe, za objavu ugovora, brojne mjere za unapređenje sistema pravne zaštite i slično.

Akcija	Rokovi
Priprema mjera u oblasti javnih nabavki za novu Strategiju za borbu protiv korupcije	Q4-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- APIK, nevladine organizacije

Prioritet

--	--	--

34. Mjera: Unapređenje u oblasti podnošenja prijedloga za uvođenje prekršajnog postupka

34.1 Akcija: Analiza prekršaja

34.2 Akcija: Priprema novog ZJN

34.3 Akcija: Uspostavljanje evidencije o (ne)pokrenutim prekršajnim postupcima

ZJN propisuje da su za podnošenje prijedloga za pokretanje prekršajnog postupka sudu nadležne dvije institucije, i to AJN i URŽ. URŽ podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog

postupka kod nadležnog suda, kada utvrdi da je bilo povreda postupka javne nabavke koje predstavljaju prekršaj u smislu odredbi ZJN i to u slučaju kada je došlo do postupka po žalbi. U slučajevima kada nije bilo postupka po žalbi, AJN podnosi prekršajnu prijavu kod nadležnog suda za prekršaje, kada utvrdi povrede ZJN koje su u njenoj nadležnosti. ZJN definiše prekršaje ugovornog organa i njegovog odgovornog lica i prekršaje ponuđača i njegovog odgovornog lica i propisuje novčane kazne za pojedinačne prekršaje. AJN je u 2022. godini podnijela 18 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (u 2 predmeta postojale su indicije o počinjenom krivičnom djelu), a u 2021. godini podnijela je 51 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. URŽ je u 2021. godini podnio jednu prekršajnu prijavu (i jednu kaznenu prijavu). Iz navedenog proizlazi, da je broj pokrenutih prekršaja (broj podnošenih zahtjeva) izuzetno nizak.

Da bi utvrdili razloge za nizak broj prekršaja, što negativno utiče na ponašanje kako ugovornih organa tako i ponuđača u smislu sklonosti ka povredama ZJN, potrebna je detaljnija analiza (prvi korak) sa stanovišta primjerenosti pravnog uređenja nadležnosti u smislu analize mogućnosti povećanja efikasnosti nadležnih institucija, suštine prekršaja, utvrđenih ZJN i visine novčanih kazni, da bi iste imale generalno preventivni efekat. U drugom koraku potrebne izmjene u toj oblasti potrebno je regulisati novim ZJN. Iz dokumenata koji su bili analizirani u procesu izrade situacione analize ne proizlazi podatak o broju predmeta odnosno situacija (i, polazeći od ovoga, nisu transparentni ni razlozi za nedovoljnu aktivnost institucija), u kojima su nadležni organi, posebno URŽ u žalbenom postupku naišli na podatak ili utvrdili činjenicu, da je došlo do povrede ZJN, koja je definisana kao prekršaj, pa postupak u smjeru podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka nije bio pokrenut. Da bi ubuduće izbjegli takve situacije, u okviru analize poseban fokus potrebno je staviti na izradu metodologije za evidentiranje i praćenje situacija, u kojima jedan od nadležnih organa naiđe na situaciju, koja je definisana kao prekršaj. Pravni osnov za uvođenje odgovarajuće metodologije ili uspostavljanja evidencije o takvim situacijama mora se utvrditi novim ZJN (u drugom koraku). Uspostavljanje evidencije o pokrenutim (također i o nepokrenutim postupcima, sa razlozima za neaktivnost nadležne institucije sa ciljem prevencije korupcije u smislu činjenice, da je korupcija svaka povreda dužnosti službenih i odgovornih lica u javnom ili privatnom sektoru) prekršajnim postupcima će se poboljšati kvalitet postupaka javnih nabavki i također će (putem transparentnosti) imati generalno preventivno dejstvo.

Akcija	Rokovi
Analiza prekršaja	Q2-2024
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Uspostavljanje evidencije o (ne)pokrenutim prekršajnim postupcima	Q1-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- URŽ

Prioritet

--	--	--

35. Mjera: Obezbjedenje podataka o (navodnom) sukobu interesa i javnost podataka o članovima vijeća URŽ

35.1 Akcija: Priprema novog ZJN

35.2 Akcija: Uspostavljenje evidencije (potencijalnog sukoba interesa)

35.3 Akcija: Javnost podataka o članovima vijeća URŽ

ZJN reguliše sukob interesa u dva člana, koji se odnosi na ugovorne organe i koji se odnosi na URŽ. ZJN predviđa, da ugovorni organ preduzima odgovarajuće mjere kako bi efikasno spriječio, prepoznao i uklonio sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabavke, radi izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja i osiguranja jednakog postupanja prema svim privrednim subjektima. U vezi URŽ, ZJN utvrđuje postupak izuzeća člana URŽ-a ili drugog lica u slučajevima koje ZJN definiše. Odredbe ZJN su adekvatne u smislu, da mogu da služe kao osnov za implementaciju u praksi, ali nisu dostupni podaci (što onemogućava analizu i targetiranje adekvatnih mjera) npr. u koliko slučajeva su ugovorni organi ili URŽ preduzeli mjere za sprečavanje sukoba interesa, kakve, u kojim postupcima, kako se vrši kontrola u slučajevima sprovođenja netransparentnih postupaka, u koliko slučajeva je došlo do izuzeća člana ili drugog lica URŽ-a i slično, pa je u tom smislu potrebno unapređenje.

Prema gore navedenom potrebna je priprema novog ZJN u smislu pravnog osnova (prvi korak) za uspostavljanje evidencije praćenja situacija potencijalnog sukoba interesa (vođenje podataka o tome, u koliko slučajeva je došlo do (potencijalnog) sukoba interesa, koje mjere su ugovorni organi/URŽ poduzeli za sprečavanje sukoba interesa, u kojim slučajevima je došlo do izuzeća i slično), a u nastavku (drugi korak) implementacijom u praksi. Također bi podaci o članovima vijeća koje je donijelo odluku po žalbi, sa ciljem transparentnosti, izbjegavanja sukoba interesa i jačanja povjerenja u nadležne institucije, trebali biti javni.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Uspostavljena evidencija (potencijalnog sukoba interesa)	Q4-2026
Javnost podataka o članovima vijeća URŽ	Q1-2024

Nosilac i uključene institucije:

- AJN i URŽ

Prioritet**36. Mjera: Povećanje praćenja upotrebe i ograničavanje upotrebe pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja****36.1 Akcija: Izvršenje praćenja i izrada prijedloga za ograničavanje netransparentnih postupaka**

U 2022. godini ugovorni organi najviše su primjenjivali otvoreni postupak (87,7%). Pregovarački postupak u toj godini korišten je u 7,46% svih postupaka. Inače je moguće primijetiti pad udjela upotrebe pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti od 2020. godine, kada je udio bio najveći (16,12%), najviše zbog Covida, ali je u vezi vrste postupka u svjetlu transparentnosti i konkurentnosti broj pregovaračkih postupaka bez objavljivanja obavijesti još uvijek velik. AJN je kroz zadnju analizu između ostalog utvrdila određene devijacije u sistemu javnih nabavki u smislu provođenja pregovaračkog postupka iako nisu ispunjeni uslovi. Iz razloga što je upotreba pomenutog postupka jedna od metoda koja značajno utiče na nivo transparentnosti i konkurentnosti, potrebne su konkretne mjere sa strane AJN i KV BiH. U ovom smislu je potrebno izvršiti specijalni nadzor upotrebe netransparentnih postupaka (posebno pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci) i pripremiti prijedloge za njihovo ograničavanje.

Akcija	Rokovi
Izvršenje praćenja i izrada prijedloga za ograničavanje netransparentnih postupaka	Q2-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- KV BiH

Prioritet

37. Mjera: Povećanje nadzora kod moguće koluzije ponuđača

37.1 Akcija: Izvršenje specijalnog nadzora

Iz nalaza situacione analize proizilazi trend padanja upotrebe pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavci, trend rasta registrovanih ugovornih organa i trend povećanja udjela javnih nabavki u BDP, što iskazuju unapređenje sistema javnih nabavki BiH, ali sa druge strane pada prosječan broj ponuda i udio stranih ponuđača. Različite institucije, posebno AJN i KV BiH, su tokom intervjua naglasili, da su kroz različite nalaze, a i savjetodavnu pomoć (AJN) identificirali prisutnu koluziju između ponuđača. Stepenn konkurencije, koji je u oblasti javnih nabavki u BiH nizak, je okolnost, koja najznačajnije utiče na sistem u smislu da ga čini neekonomičnom i neefikasnom i povećava mogućnost zloupotreba i koluzije između ponuđača. Sa ciljem dobivanja podataka i dublji uvid u pitanje koluzije između ponuđača neophodno je povećati nadzor u obliku izrađenog specijalnog nadzora. Nalazi pomenutog nadzora će se koristiti kao osnov za mjere za smanjenje mogućnosti koluzije između ponuđača i drugih nedozvoljenih radnji koje imaju štetan efekat na sistem javnih nabavki.

Akcija	Rokovi
Izvršenje specijalnog nadzora	Q2-2025

Nosilac i uključene institucije:

- KV BiH
- AJN

Prioritet

--	--	--

Jačanje centraliziranih javnih nabavki

38. Mjera: Pravno regulisanje zajedničkih nabavki i osnivanje centralnog nabavnog organa

38.1 Akcija: Priprema novog pravilnika

Centralne nabavke i povremene zajedničke nabavke ključne su za povećanje profesionalizacije u sistemu javnih nabavki. Sa pripremom Pravilnika (ili novim ZJN, ako se suština uređivanja prebaci u sam zakon) o sprovođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa, koji će dati osnovu za širu primjenu i uspostavljanje centralnih tijela na različitim nivoima vlasti a i, između ostalog, uspostaviti pravni osnov za uspostavljanje centralnog informacionog sistema, povećava se efikasnost, transparentnost i ekonomičnost sistema javnih nabavki

Akcija	Rokovi
Priprema novog pravilnika	Q2-2024

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN, ugovorni organi i ponuđači

Prioritet



39. Mjera: Sprovođenje povremenih zajedničkih nabavki na lokalnom nivou

39.1 Akcija: Promocija prednosti upotrebe povremenih zajedničkih nabavki

Povremene zajedničke nabavke na lokalnom nivou od posebnog su značaja ne samo zbog toga što povećavaju efikasnost i smanjuju troškove, nego povećavaju i sam kvalitet procesa javnih nabavki. Promocijom prednosti stvaraju se mogućnosti za veće učešće povremenih zajedničkih nabavki kao i mogućnost pilot projekata, koji mogu povećati i konkretizirati sprovođenje povremenih zajedničkih nabavki na lokalnim nivoima. Tako se uz pomoć AJN osigurava viši nivo profesionalizacije i razvoj specijalnog znanja i vještina.

Akcija	Rokovi
Promocija prednosti upotrebe povremenih zajedničkih nabavki	Q2-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Ugovorni organ na lokalnom nivou

Prioritet

--	--	--

40. Mjera: Promocija i pomoć kod osnivanja CNO na različitim nivoima vlasti

40.1 Akcija: Promocija na različitim nivoima vlasti

40.2. Akcija: Pomoć kod osnivanja CNO

AJN ne može izravno propisati ili odrediti osnivanje centralnog nabavnog organa, ali može putem promocije i pružanjem savjetodavne pomoći pojedinačnim ugovornim organima osigurati pristup znanjima za osnivanje CNO. Putem promocije uz različite aktivnosti može promovisati osnivanje CNO na različitim nivoima vlasti i kasnije, ukoliko je to potrebno za kvalitetan proces izgradnje i samu radnju specijalnih institucija CNO, pomoći kod osnivanja i početka rada institucije.

Akcija	Rokovi
Promocija na različitim nivoima vlasti	Q1-2026
Pomoć kod osnivanja CNO	Q4-2027

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Ugovorni organi na različitim nivoima vlasti

Prioritet

--	--	--

41. Mjera: Izgradnja informacionog sistema (modula) za centralizirane nabavke

41.1 Akcija: Priprema novog pravilnika

41.2. Akcija: Izgradnja modula

Centralne nabavke, koje su ključne za povećanje profesionalizacije u sistemu javnih nabavki, treba nadograditi i sa adekvatnim informacionim sistemom. Uz nadogradnju Pravilnika o sprovođenju postupka zajedničke nabavke i osnivanje centralnog nabavnog organa potrebno je uspostaviti pravni osnov za uspostavljanje centralnog informacionog

sistema. Taj sistem će omogućiti prikupljanje informacija ugovornih organa (njihovih potreba) u procesu centralizirane nabavke, a kasnije u procesu za praćenje konkretnih nabavki i vođenju statistike. Pravilnik će omogućiti pravni osnov, a onda se poslije identifikacije potreba pripremi nacrt tehničkih i funkcionalnih specifikacija i izgradi poseban modul, kao dio informacijskog okruženja eJN.

Akcija	Rokovi
Priprema novog pravilnika	Q2-2024
Izgradnja modula	Q2-2025

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN

Prioritet



Povećanje pristupa MSP tržištu javnih nabavki

42. Mjera: Veća upoznatost ugovornih organa sa mjerama za podsticanje MSP da učestvuju u postupcima javnih nabavki

42.1 Akcija: Priprema smjernica za ugovorne organe

42.2 Akcija: Priprema obuka za ugovorne organe

ZJN već dozvoljava smanjenje administrativnog opterećenja MSP, ali mnogi ponuđači pa ni ugovorni organi (koji od ponuđača često traže dokumente, koji nisu nužni za efikasan postupak javne nabavke, pa time opterećuju preduzeća, naročito MSP, traže više izvoda dokumentacije ili traže ovjeravanje dokumenata, koji isto tako nije nužan za samu prihvatljivost ponude) nisu upoznati s činjenicom, da bi dozvole, potvrde i slično trebalo, da se traži samo od ponuđača, koji je podnio najpovoljniju ponudu. Ugovorni organi također nisu dovoljno informisani/svjesni važnosti necjenovnih kriterija za MSP, zbog čega se cijena u tenderskim dokumentacijama i dalje postavlja kao najčešći kriterij. Također, ugovorni organi postavljaju neproporcionalne uslove za učešće u postupku. Smjericama i obukom ugovornih organa bit će date instrukcije za definisanje uslova/zahtjeva na način, da su isti srazmjerni javnoj nabavci i da se njima ne obeshrabruje MSP od učešća u javnim nabavkama, upozorenja, da se traži samo neophodna dokumentacija, da se ne traži dokumentacija u više primjeraka (što postane irelevantno elektronskom ponudom) i istaknut će se važnost necjenovnih kriterija i podjele javnih nabavki na lotove.

Akcija	Rokovi
Priprema smjernica za ugovorne organe	Q4-2025
Priprema obuka za ugovorne organe	Q4-2026

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- Druge ključne institucije u sistemu JN, ugovorni organi, ponuđači i ovlašteni predavači

Prioritet



43. Mjera: Obezbjedenje potpunih i tačnih podataka o MSP u postupcima javnih nabavki sa nadogradnjom Portala JN

43.1 Akcija: Priprema novog ZJN

8.2.1.2 Akcija: Povezivanje Portala JN sa sistemima za registraciju preduzeća

Digitalizacija postupka javnih nabavki u svim fazama je jedna od najbitnijih mjera koja obezbjeđuje lakši pristup tržištu javnih nabavki za MSP. U ovom pogledu već je moguća elektronska komunikacija, objava dokumenata i provođenje postupaka javne nabavke elektronskim putem – putem Portala JN. Postojeći Portal JN od decembra 2022. godine ima opciju, da se unose podaci o veličini preduzeća koje učestvuje i koji je izabran kao najpovoljniji ponuđač, tako da će za 2023. godinu biti na raspolaganju podaci o tome kako često MSP učestvuju u postupcima javnih nabavki i koji udio javnih nabavki se dodjeljuje MSP. Međutim, pošto taj postupak nije automatiziran (Portal JN nije povezan sa registrima registrovanih preduzeća), postoji mogućnost, da podaci neće biti tačni ili potpuni. Iz tog razloga potrebna je dalja digitalizacija u smislu, da se Portal JN poveže sa sistemima za registraciju preduzeća, u kojima su podaci tačni i ažurirani i eliminisane su mogućnosti grešaka, do kojih dolazi kada se podaci upisuju ručno. Takvi podaci su neophodno potrebni, da bi imali osnov za sljedeće ciljeve (npr. koliko često MSP učestvuju u postupcima javnih nabavki, koje nabavke su za njih najinteresantnije, koje okolnosti u vezi javne nabavke kao uslovi za učešće, kriteriji, tehničke specifikacije i slično, možda obeshrabuju MSP da učestvuju, koliko često je ugovor sklopljen s MSP). Prikupljanje i pružanje tih podataka su neophodno potrebni za monitoring i ciljno usmjerene mjere. Da bi nadležne institucije (Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Federacija Bosne i Hercegovine / Finansijsko-informatička agencija, Republika Srpska / Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge i Brčko distrikt / Direkcija za finansije Brčko distrikta) imale zakonski osnov za povezivanje sa Portalom JN, u prvom koraku potrebna je zakonska regulativa.

Akcija	Rokovi
Priprema novog ZJN	Q4-2025
Povezivanje Portala JN sa sistemima za registraciju preduzeća	Q4-2028

Nosilac i uključene institucije:

- AJN
- institucije, odgovorne za sisteme za registraciju preduzeća

Prioritet

--	--	--

DIO IV: IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE, ODGOVORNE I UKLJUČENE INSTITUCIJE, RIZICI, MONITORING I IZVJEŠTAVANJE

Implementacija strategije

Za svaki od specifičnih ciljeva (mjera) definisana je jedna ili više institucija odgovornih za njegovu realizaciju. Odgovorne institucije za implementaciju pojedinačnog specifičnog cilja (mjere) su AJN i URŽ. AJN je odgovorna za implementaciju Strategije u cjelini.

Ako je to za realizaciju specifičnog cilja (mjere) relevantno, navedene su i uključene institucije. Uključene institucije mogu biti: URŽ, APIK, uredi za reviziju, KV BiH, Sud BiH, ugovorni organi, ministarstva, ovlašteni predavači i nevladine organizacije.

Odgovorna institucija će, u mjeri u kojoj bi to bilo korisno za pojedinačni specifični cilj, u implementaciju uključiti i druge sudionike, uključujući organizacije civilnog društva ili zatražiti tehničku pomoć relevantnih institucija (npr. UNDP, SIGMA, EK).

Rizici

Za svaki od specifičnih ciljeva (mjera) definisani su i procijenjeni rizici za njegovu implementaciju i to su: nedostatak ljudskih resursa, nedostatak volje donosilaca odluka, nedostatak finansijskih resursa, dužina procesa realizacije cilja, neuključivanje nevladinih organizacija i nedovoljna implementacija. Za svaki od rizika je utvrđena i mjera za njegovo ublažavanje (u dokumentu Akcioni plan).

Monitoring i izvještavanje

Posle usvajanja Strategije i pratećeg Akcionog plana od strane Vijeća ministara BiH, u cilju sprovođenja Strategije AJN će vršiti kontinuirani monitoring implementacije Strategije. Direktor AJN će donijeti donese odluku, da se za vršenje kontinuiranog monitoringa implementacije Strategije i izvještavanje imenuje radna grupa.

U Akcionom planu su po područjima definisani:

- ključni strateški ciljevi (definisanih 8),
- specifični ciljevi (mjere),
- akcije za sprovođenje svakog specifičnog cilja (mjere),
- indikator učinka sa početnom i ciljnom vrijednošću za svaku akciju,
- prioritet specifičnog cilja (mjere),
- rok realizacije za svaku akciju,
- odgovorne i uključene institucije za svaku akciju,
- finansijski i ljudski resursi za svaku akciju,
- rizici i mjere za ublažavanje rizika za svaki specifični cilj (mjeru).

Akcioni plan za potrebe monitoringa i izvještavanja je također pripremljen u tabelarnom obliku (Prilog 3: Akcioni_plan_Strategija_BiH_2024-2028_monitoring).

AJN će do kraja marta 2025., 2026., 2027., 2028. i 2029. godine pripremiti godišnji izvještaj o praćenju Strategije, koji će ocijeniti godišnji učinak u odnosu na ključne strateške ciljeve i specifične ciljeve (mjere) planirane za svaku godinu. Godišnji izvještaji se dostavljaju Vijeću ministara BiH na usvajanje.

Godišnji izvještaji i konačni izvještaj će se sastojati od sadržaja (objašnjenje implementacije Strategije u relevantnom periodu) i tabelarnog dijela (Prilog 4: Akcioni_plan_Strategija_BiH_2024-2028_monitoring), gdje su akcije postavljene prema roku realizacije. O implementaciji operativnih ciljeva (mjera), za koje nije nosilac AJN, odgovorna institucija, koja je nosilac operativnog cilja (mjere) nakon koordinacije sa uključenim institucijama do februara 2025., 2026., 2027., 2028. i 2029. godine izvještava AJN, dok dio godišnjih i konačnog izvještaja o ostvaravanju ključnih strateških ciljeva i opšteg cilja na osnovu izvještaja o specifičnim ciljevima pripremi AJN.

AJN će godišnje izvještaje nakon usvajanja svakog od njih od strane Vijeća ministara BiH učiniti dostupnim javnosti na web stranici AJN.

U slučaju kašnjenja ili nesprovođenja specifičnih ciljeva (mjera) u periodu na koje se odnosi svaki od godišnjih izvještaja AJN će predložiti mjere za rješavanje ovih situacija i uvesti odgovarajuće izmjene i dopune Akcionog plana, koje će dostaviti Vijeću ministara BiH na usvajanje, zajedno sa godišnjim izvještajem.

Do kraja juna 2029. godine AJN će pripremiti konačni izvještaj o implementaciji Strategije i dostaviti ga Vijeću ministara BiH na usvajanje. Konačni izvještaj će ocijeniti postizanje ključnih strateških ciljeva, specifičnih ciljeva (mjera), identifikovati specifične ciljeve (mjere), koji su ostali nerealizovani i utvrditi njihovu relevantnost za postizanje ključnih strateških ciljeva i opšteg cilja.

Svaki od ključnih strateških ciljeva AJN će ocijeniti na osnovu pripadajućeg ključnog indikatora učinka na osnovu utvrđene činjenice koliko (koji) i kojem djelu (nisu, djelimično, u cjelini) su specifični ciljevi, koji slijede ključni strateški cilj bili realizovani.

Na osnovu utvrđenih činjenica u vezi efikasnosti implementacije Strategije AJN će dati preporuke za izradu novog strateškog dokumenta za naredni period.

DIO V: PRILOZI

Prilog 1: Matrica_ciljeva

Prilog 2: Akcioni_plan_Strategija_BiH_2024-2028_tablica

Prilog 3: Akcioni_plan_Strategija_BiH_2024-2028_monitoring