

## UVOD

Općine i gradovi u Bosni i Hercegovini (BiH) igraju važnu ulogu u pružanju podrške zemlji tokom priprema za pristupanje Evropskoj uniji. Uz pomoć Saveza općina i gradova oni mogu pružiti podršku tako što će osigurati pravilnu i ujednačenu primjenu zakonodavstva i standarda EU.

Javne nabavke – nabavka robe, usluga i radova od strane javnih tijela – predstavljaju jednu od oblasti u kojoj je provedba pravila EU dovela do problema i propuštenih prilika u drugim zemljama. Pravilna primjena postupaka za osiguravanje nediskriminacije, transparentnosti i jednakog tretmana zahtijeva stručno znanje i resurse. Vlasti u zemlji to ponekad otežavaju usvajanjem strožijih procedura nego što to zapravo zahtijeva EU. Rizici koji se javljaju kao rezultat toga su kašnjenja, viši administrativni troškovi i čak mala vrijednost za novac – suprotno od onoga što se nastoji postići pravilima. Primjena najboljih praksi u slučaju nabavki također predstavlja jedan od uslova za mogućnost korištenja sredstava EU. Ovo pitanje je daleko hitnije nego što možda izgleda na prvi pogled. Zakonodavstvo u BiH će morati u potpunosti biti usklađeno sa pravilima EU i provedeno na efektivan način daleko prije nego se završe pregovori o pristupanju. Ukoliko općine budu čekale da se sazna datum pristupanja, to će biti prekasno. Jedan konkretan rizik koji se javlja sa intenzivnijom provedbom pravila je naglo povećanje broja pravnih žalbi u slučajevima povreda pravila postupaka. Obzirom da se vlasti već suočavaju sa poteškoćama po pitanju žalbi na višim nivoima vlasti, to bi moglo dovesti do paralizirajućih kašnjenja i troškova. A općine pri tome gube više, obzirom da troškovi i složenost neefikasnog sistema odnose veći dio budžeta za manje institucije koje vrše nabavke.

Kako bi se ovakvi problemi izbjegli, lokalne vlasti se moraju tretirati na takav način da ih se ne posmatra samo kao interesnu stranu u procesu pristupanja EU. One moraju osigurati da se njihovo mišljenje uvažava prilikom prilagođavanja zakonodavstva u BiH i prakse u oblasti javnih nabavki. Jedan od prioriteta su pojednostavljeni postupci za ugovore manje vrijednosti kako bi se promoviralo istinsko natjecanje i minimizirali troškovi, uz istovremeno puno poštivanje okvirnih uslova EU. Također postoji hitna potreba za obučenicima i kvalificiranim službenicima za nabavke na lokalnom nivou. Savezi općina i gradova, poput saveza u državama članicama EU, imaju ključnu ulogu pri pružanju savjetodavnih usluga, koordinaciji obuka i mreža stručnjaka, kao i istraživanju opcija poput centraliziranih nabavki u cilju veće efikasnosti.

## KOJI PROBLEMI POSTOJE?

Javne nabavke u EU – nabavke robe, usluga i radova od strane javnih institucija – moraju biti nediskriminatorne i transparentne, a prema dobavljačima se mora odnositi jednako. To, na primjer, znači da općine ne smiju davati prednost dobavljačima iz svog mjesta ili zemlje i da moraju oglašavati obavijesti o dodjeli ugovora dovoljno široko da omoguće natjecanje.

Pored određenih novčanih pragova (pogledajte tekstualni okvir), obavijesti o dodjeli ugovora se moraju objavljivati u cijeloj EU, a ugovori dodjeljivati putem specifičnih postupaka. Pravilna primjena može biti nekad otežana. Uobičajene greške koje se dešavaju uključuju neodgovarajuće objavljivanje poziva za tender, nejasne ili potencijalno diskriminatorne uslovi u pozivu za tender ili dodatne nabavke bez natjecanja. Ponuđači koji ne budu izabrani mogu uložiti žalbu, a ako je došlo do grešaka, to može dovesti do obustave postupka, poništenja ili izmjene odluka, novčanih kazni za ugovorne organe i naknade štete osobama na koje se to odnosi.

## Tekstualni okvir: Pragovi EU za nabavke

U slučaju lokalnih vlasti, pragovi iznad kojih se primjenjuju specifični postupci su slijedeći:

- 5.225.000 € za javne radove (npr. izgradnja infrastrukture), subvencionirane radove (u slučaju kojih javni organ daje subvenciju od preko 50%, čak i u onim slučajevima kada je

kupac privatno lice) i koncesije (u slučaju kojih privredno poduzeće vrši radove ili pruža usluge, a zauzvrat dobija pravo da naplaćuje određenu naknadu od korisnika)

- 750.000 € za socijalne i druge specifične usluge u oblastima kao što su zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, obrazovanje, kulturne i administrativne usluge.
- 209.000 € za druge ugovore o uslugama, ugovore o nabavci [robe], projektne natječajne, itd.

Čak i u slučaju iznosa ispod ovih pragova su primjenjivi osnovni ugovorni principi o nediskriminaciji, transparentnosti i jednakom tretmanu. To, na primjer, znači da ugovorni organi ne smiju diskriminirati nikoga na osnovu njihove nacionalnosti i da trebaju objavljivati poziv za dodjelu ugovora dovoljno široko da bi omogućili potencijalno natjecanje.

Javne nabavke zasnovane na principima Evroske unije pomažu da se osigura vrijednost za novac, uz istovremeno smanjenje obima nepotizma i korupcije. To donosi značajne prednosti lokalnim vlastima i građanima. Međutim, provedba pravila EU je često izazov za lokalne vlasti iz nekoliko razloga:

- Pravilna primjena postupaka zahtijeva ljudske resurse i stručno znanje, što za sobom povlači značajne administrativne troškove, posebno u slučaju ugovora manje vrijednosti.
- Proceduralne greške mogu dovesti do nesigurnosti, kašnjenja i dodatnih troškova, posebno u slučaju ulaganja žalbe.
- Nesigurnost može dovesti do pristupa kojim se izbjegava rizik zbog straha od kršenja pravila o javnim nabavkama. Na primjer, općine se mogu odlučiti na interno pružanje usluga (koristeći svoje vlastite uposlenike) umjesto sklapanja ugovora sa eksternim ponuđačima. Ili mogu izbjegavati razmjenu ili objedinjavanje usluga sa drugim općinama, čak i u onim slučajevima kada bi to bilo efikasnije.
- To može biti destimulirajuće za natjecanje lokalnih ponuđača koji imaju tehničke kapacitete za pružanje potrebnih roba ili usluga, ali im nedostaju administrativni kapaciteti ili nisu upoznati sa natječajnim postupcima.

Ono što dodatno usložnjava situaciju je činjenica da domaće zakonodavstvo postupke za ugovore ispod pragova EU često čini komplikovanim nego što to EU zapravo zahtijeva. Na primjer, nakon što je Švedska pristupila EU 1995., broj žalbi je sa nešto više od 20 žalbi godišnje strmoglavo narastao na otprilike 3.000 žalbi. Kod otprilike jedne trećine ovakvih predmeta, postupak se mora ponovo pokrenuti, što je skupo. Ali sve ovo nije strogo u skladu sa pravilima EU. Provedbeni propisi Švedske zahtijevaju poziv za tender koji se objavljuje u cijeloj zemlji za sve ugovore čija vrijednost iznosi više od 15% pragova EU. Iako je ovaj postupak donekle pojednostavljen, ipak postoji mogućnost njegovog pravnog pobijanja na domaćim sudovima.

Nakon što je Švedska pristupila EU 1995., broj žalbi je sa nešto više od 20 žalbi godišnje strmoglavo narastao na otprilike 3.000 žalbi.

Tokom posljednjih izmjena direktiva EU o javnim nabavkama (koje su na snazi od 2016.) došlo je do određenih poboljšanja za vlasti na nižim nivoima. Očekuje se da će prelazak na elektronske nabavke pojednostaviti postupke i smanjiti troškove, a ugovorni organi će imati veću mogućnost da u obzir uzmu okolišne, socijalne i inovativne aspekte tendera.

Međutim, također postoje dodatne komplikacije. Nekoliko oblasti koje su prethodno bile izuzete, uključujući brojne zdravstvene, kulturne, socijalne i obrazovne usluge, su sada obuhvaćene (iako je primjenjiv viši prag). Isto važi i za koncesije – kada javno tijelo određenom operateru daje pravo pružanja infrastrukture ili usluga i naplate korisničkih naknada.

## KAKVA JE SITUACIJA U BIH?

Pravila EU u ovoj oblasti su data u vidu direktiva koje navode konkretne rezultate, ali daju državama članicama određeni prostor po pitanju toga kako postići ove rezultate u nacionalnom zakonodavstvu. Zakon o javnim nabavkama BiH iz 2014. je najvećim dijelom u skladu sa principima EU, iako su postupci strožiji, a pragovi niži nego što to zahtijeva EU (pogledajte tekstualni okvir).

## Tekstualni okvir: Pragovi za javne nabavke u BiH

Pragovi koji su definirani bh. Zakonom o javnim nabavkama iz 2014. su niži od relevantnih pragova EU:

- 250.000 BAM (oko 128.000 €) za državne institucije (uključujući lokalne institucije) u slučaju dobara
- 400.000 BAM (oko 256.000 €) za pravna lica osnovana u određenu svrhu, kao i za udruženja, u slučaju usluga
- 800.000 BAM (oko 511.000 €) za sektorske ugovorne organe
- 9 miliona BAM (oko 4,6 miliona €) u slučaju radova.

Tokom nekoliko sljedećih godina će postojati potreba za daljim usklađivanjem zakonodavstva sa najnovijim direktivama EU. Koncesije i javno-privatna partnerstva će predstavljati složenu oblast obzirom na preklapanje nadležnosti između različitih nivoa vlasti.

Provedba bh. zakonodavstva napreduje, iako postoji prostor za poboljšanja. Preko 20% ugovora se još uvijek dodjeljuje putem netransparentnih postupaka ili bez objavljivanja obavijesti o javnoj nabavci. Na državnom i entitetskom nivou broj žalbi je već vrlo visok – 2600 žalbi u 2016. godini – a Ured za žalbe nema kapacitete za rješavanje istih u okviru zakonskih rokova. Uprkos visokom broju žalbi, nivo natjecanja je nizak, pri čemu prosječan broj ponuda u slučaju nabavke robe i usluga iznosi 2,5, u odnosu na prosjek EU od 5,4 ponude.

Na lokalnom nivou zvaničnici obično posmatraju nabavke kao problematično područje koje dovodi do kašnjenja, viših troškova i lošije kvalitete robe i usluga. Postoji nedostatak kvalificiranih službenika za nabavke. Agencija za javne nabavke ne posjeduje dovoljne kapacitete za pružanje direktne podrške, čak ni u slučaju vlasti sa viših nivoa, a većini općina nedostaju budžetska sredstva za osiguravanje bilo čega što prevazilazi ograničenu osnovnu obuku njihovih uposlenika odgovornih za nabavke.

**Tabela: Broj uposlenih koji rade na nabavkama i koji su prethodno pohađali jednodnevnu obuku o opštim temama vezanim za javne nabavke**

OPĆINA	Broj uposlenih koji rade na javnim nabavkama i broj obučanih uposlenih		
	Puno radno vrijeme	Pola radnog vremena	Broj obučanih osoba
SOKOLAC	1	0	0
TEŠANJ	1	1 (40%)	1
KONJIC	0	3	3
TESLIĆ	1	1	2

Izvor: Anketa općina za izvještaj Utjecaj pristupanja EU na lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini

Svijetla tačka je činjenica da u većini općina za sada nije došlo do naglog povećanja broja žalbi. Međutim, obzirom da se svijest o ovom pitanju povećava, a provedba se progresivno poboljšava na entitetskom i državnom nivou, samo je pitanje vremena kada će se ovaj efekat osjetiti na lokalnom nivou, kao što je to slučaj i u državama članicama EU.

Strategija razvoja javnih nabavki BiH za period 2016.-2020. i Akcioni plan za period 2016.-2017. se ne bave zasebno lokalnim nivoom. Iako je prioritet usklađivanja zakonodavstva i obučavanja osoblja centralnih institucija možda razumljiv, hitno pitanje su također i odgovarajuće pripreme na lokalnom nivou.

## ŠTA SE MOŽE UČINITI?

Općine moraju naći način da se njihovo mišljenje uvaži u slučaju prilagodbi zakonodavstva i prakse javnih nabavki. Ključna pitanja za lokalne samouprave uključuju slijedeće:

- Kako pojednostaviti postupke za ugovore niže vrijednosti kako bi se promoviralo istinsko natjecanje, uz istovremeno svođenje kašnjenja i administrativnih troškova na minimum i puno poštivanje okvirnih propisa EU;
- Kako povećati pravnu sigurnost za lokalne vlasti koje možda žele dodijeliti ugovor o pružanju javnih usluga eksternim izvršiocima (umjesto da to rade interno) ili istražuju opcije za međuopćinsku saradnju (dijeljenje, objedinjavanje, razmjenu, itd.).

Najvažniji koraci na lokalnom nivou uključuju osnovno podizanje svijesti i specijalističku obuku za službenike za nabavku, ali institucijama sa centralnog nivoa nedostaju kapaciteti za osiguravanje istih. Savezi općina i gradova bi trebali pomoći da se popuni prazan prostor (iako će to također zahtijevati finansijske i ljudske resurse), a mogući primjeri za to su slijedeći:

- Pružanje pravnog savjetovanja, savjetodavnih usluga i standardnih modela tenderske dokumentacije općinskim uposlenicima (možda u saradnji sa Agencijom za javne nabavke, kao što je to slučaj u Finskoj)
- Koordinacija i organizacija obuke o javnim nabavkama za njihove članove, upotreba postojeće platforme za online učenje
- Izgradnja mreže lokalnih stručnjaka za javne nabavke
- Promoviranje prednosti zajedničkih ili centraliziranih javnih nabavki kao način za povećanje efikasnosti (opcija koja je sadržana u Akcionom planu BiH za period 2016.-2017., ali samo za kantone)
- Saradnja sa drugim savezima općina i gradova u regiji i državama članicama EU u cilju razmjene iskustava.

## INFORMACIJE

Ovaj sažetak se zasniva na izvještaju Utjecaj pristupanja EU na lokalne vlasti u Bosni i Hercegovini. Sažetak je pripremljen u okviru projekta 'Jačanje saveza općina i gradova u Bosni i Hercegovini', koji je zajednički projekat Vlade Švicarske i Vlade Švedske, a provode ga Švedski savez regionalnih i lokalnih vlasti (SALAR), Savez općina i gradova FBiH i Savez opština i gradova RS. Sadržaj ove publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske i Vlade Švedske.