**Analiza rizika i preporuka za osnove izuzeća definisane članom 10a. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14, 59/22, 50/24).**

Član 10a Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine propisuje slučajeve u kojima se zakon ne primjenjuje na određene vrste ugovora o uslugama, kao što su kupovina, najam ili zakup nepokretne imovine, određene pravne usluge, te druge specifične situacije koje se izuzimaju zbog njihove prirode ili cilja.

Svrha ovih izuzeća jeste omogućiti ugovornim organima veću fleksibilnost u situacijama gdje bi primjena standardnih procedura javne nabavke bila nepraktična, neučinkovita ili neprimjenjiva. Ipak, upravo ta fleksibilnost otvara prostor za niz pravnih, institucionalnih i finansijskih rizika, naročito u pogledu transparentnosti, tržišne konkurencije i zaštite javnog interesa.

Ova analiza ima za cilj da sistematski obradi potencijalne rizike koji mogu nastati pri primjeni izuzeća predviđenih članom 10a, kao i da ponudi preporuke za unapređenje prakse i jačanje integriteta procesa javnih nabavki čak i u slučajevima kada se formalne procedure ne primjenjuju.

Analiza se odnosi na sljedeće aspekte:

* transparentnost postupanja,
* korupcijske ranjivosti,
* uticaj na tržišnu konkurenciju,
* posljedice po budžetsku potrošnju,
* preporuke

**Član 10a (Izuzeća za ugovore o javnoj nabavci usluga)**

**Ovaj zakon ne primjenjuje se na ugovor o javnoj nabavci usluga za:**

1. **kupovinu, najam ili zakup, bilo kakvim finansijskim sredstvima, zemljišta, postojećih građevina ili druge nepokretne imovine ili prava koja se njih tiču;**

Ova izuzeća su uvedena radi fleksibilnosti i brzine u pregovorima koji se tiču imovine, koja je često specifična i zavisi od lokacije, stanja objekta i dr. Međutim, takva fleksibilnost nosi rizike koje treba ublažiti dodatnim mjerama kontrole.

**1. Transparentnost**

**Rizik:** Primjenom člana 10a stav a) ugovori se često zaključuju direktno, bez javnih objava i konkurentnih postupaka.

**Posljedice:** Nedostatak javnog uvida u ugovore, otežan nadzor, mogućnost skrivanja nezakonitih radnji i gubitak povjerenja javnosti.

**Preporuka:** Interno i dobrovoljno objavljivanje podataka o izuzetim ugovorima; vođenje potpune i dostupne dokumentacije.

**Praktični primjeri:**

Zakup poslovnog prostora bez objave može dovesti do situacije da cijena zakupa nije u skladu sa tržištem, ali se to ne zna jer nije dostupno javnosti.

Odsustvo transparentnosti može otežati rad unutrašnjih i eksternih revizora.

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizik:** Direktna dodjela ugovora bez konkurencije povećava mogućnost pogodovanja određenim ponuđačima i sukoba interesa.

**Posljedice:** Nezakonite pogodbe, zloupotreba službenog položaja, oštećenje javnog interesa i potencijalna krivična odgovornost.

**Preporuka:** Jasna pravila, dokumentovana odluka o izuzeću, unutrašnja kontrola i rotacija dobavljača.

**Praktični primjeri:**

Ugovaranje zakupodavaca sa kojima zaposleni u instituciji imaju lične veze bez konkurencije.

Nepostojanje pravila o rotaciji ponuđača može dovesti do dugoročnog favorizovanja istog subjekta.

Angažovanje ovlaštenih procjenitelja za procjenu tržišne vrijednosti nepokretne imovine prije donošenja odluke.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:** Izostanak nadmetanja može ograničiti pristup tržištu drugim ponuđačima i stvoriti privilegovane pozicije za određene subjekte.

**Posljedice:** Smanjena konkurencija, monopolski položaj, smanjenje inovacija i lošiji kvalitet usluga.

**Preporuka:** Pribavljanje više ponuda ili provjera tržišnih cijena čak i u slučaju izuzeća, te periodična evaluacija dobavljača.

**Praktični primjer:**

Manjak tržišnih alternativa dovodi do stagnacije usluga i većih troškova za ugovorni organ.

**4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizik:** Bez konkurencije, ugovori mogu biti zaključeni po višim cijenama od tržišnih, što dovodi do neefikasne upotrebe javnih sredstava.

**Posljedice:** Prekomjerna potrošnja budžetskih sredstava, negativni revizorski nalazi, smanjenje sredstava za druge javne potrebe.

**Preporuka:** Obavezna procjena tržišne vrijednosti, analize troškova i efekata, te finansijska kontrola i revizija.

**Praktični primjer:**

Zakup poslovnog prostora po cijeni značajno višoj od tržišne jer nije sprovedena analiza tržišta.

**5. Preporuke**

**Da li osnov treba redefinisati?**

Preporučuje se jasnije definisanje uslova pod kojima se može primijeniti izuzeće kako bi se spriječile zloupotrebe i osigurala efikasna kontrola.

**Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

Uvođenje obaveze vođenja centralizovane i transparentne evidencije svih ugovora o kupovini, najmu ili zakupu nepokretne imovine.

Obavezno periodično izvještavanje i revizija ugovora od strane nadležnih tijela.

**Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

Uspostavljanje jasnih procedura i internih pravila za evaluaciju i odobrenje ugovora.

Provođenje prethodne tržišne analize i opravdanosti cijena prije sklapanja ugovora.

Edukacija službenika o rizicima i procedurama javnih nabavki i izuzeća.

Uvođenje mehanizama za prijavu nepravilnosti

**b) kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju programskog materijala namijenjenog za audio-vizuelne medijske usluge ili radijske medijske usluge koje dodjeljuju pružaoci audio-vizuelnih ili radijskih medijskih usluga, ili na pružanje usluga radio-televizijskog ili programskog emitovanja koji su dodijeljeni pružaocima audio-vizuelnih ili radijskih usluga**:

**1) pojmovi "audio-vizuelna medijska usluga", "medijska usluga radija" i "program" imaju značenje utvrđeno u propisima iz oblasti emitovanja,**

**2) pojam "program" uključuje i radijske programe te materijale za radijske programe, a pojam "programski materijal" ima isto značenje kao i pojam "program";**

**1.Transparentnost**

**Rizik:**Nabavke se često obavljaju bez objave poziva ili javnog nadzora, što smanjuje dostupnost informacija za javnost i druge potencijalne ponuđače.

Nedostatak dokumentacije i izvještaja otežava kontrolu troškova i evaluaciju kvaliteta.

**Posljedica:** Smanjena povjerenje javnosti u medijske kuće i javne institucije koje finansiraju te sadržaje.

Manjak javnog poziva može smanjiti vidljivost procesa nabavke.

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizik:**

Nejasni kriteriji za odabir partnera za produkciju i koprodukciju mogu omogućiti pogodovanje određenim dobavljačima.

Nepostojanje konkurencije i nadzora povećava rizik od sukoba interesa i koruptivnih radnji.

**Posljedica:** Finansijski gubici, pravne posljedice i narušena reputacija institucija.

Direktan izbor ponuđača nosi rizik favorizovanja.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:**

Izostanak transparentnog i otvorenog poziva može ograničiti broj učesnika na tržištu, što umanjuje konkurenciju i inovacije u programskom sadržaju.

Dominacija određenih ponuđača može dovesti do manje raznovrsnog i manje kvalitetnog sadržaja.

**Posljedica:** Smanjenje kvaliteta medijskih usluga i potencijalno veći troškovi za naručioce.

Ograničen broj ponuđača smanjuje konkurenciju.

**4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizik:**

Bez konkurentnih postupaka, cijene i uslovi ugovora mogu biti nepovoljni.

Neadekvatna kontrola troškova može dovesti do prekoračenja budžeta.

**Posljedica:** Dugoročni pritisak na budžet javnih medijskih servisa i smanjena dostupnost sredstava za druge programe.

Bez konkurencije postoji rizik od većih cijena.

**5. Preporuke**

**Da li osnov treba redefinisati?**

Potrebno je jasnije definirati uslove i ograničenja za primjenu izuzeća, posebno u pogledu procjene opravdanosti izuzeća i minimalnih standarda transparentnosti.

Definisati granice vrijednosti ugovora ili kategorije projekata koje mogu koristiti ovo izuzeće.

**Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

**Preporuka:**

Uvesti obavezu detaljnog evidentiranja svih ugovora koji koriste ovo izuzeće u centralizovani registar.

Redovno izvještavanje javnosti i nadležnih tijela o predmetima i troškovima nabavki.

Uspostaviti mehanizme interne kontrole i revizije ovih ugovora.

**Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

**Preporuka:**

Razviti i primjenjivati interne smjernice i procedure za evaluaciju i odabir programskog materijala, uključujući evaluacijske odbore i kriterije kvaliteta.

Provođenje tržišne analize i provjere tržišnih cijena prije sklapanja ugovora.

Obavezna edukacija zaposlenika u oblasti javnih nabavki i specifičnosti nabavki u medijima.

Uvođenje mehanizama za zaštitu zviždača i prijavu nepravilnosti.

**c) usluge arbitraže i mirenja;**

**1. Transparentnost**

**Rizik:** Usluge arbitraže i mirenja često se zaključuju direktno i bez javnih natječaja, što može dovesti do nedostatka javne dostupnosti informacija o kriterijima izbora i troškovima.

**Posljedice:** Ograničena informisanost javnosti i zainteresovanih strana može umanjiti povjerenje u pravilan i fer proces odabira ponuđača.

Odsustvo javnog poziva smanjuje javni uvid u proces.

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizik:** Nepostojanje konkurentnog postupka i transparentnih procedura povećava mogućnost favorizovanja određenih pružalaca usluga ili sukoba interesa.

**Posljedice:** Mogućnost zloupotreba sredstava i neefikasne potrošnje javnih resursa, kao i ugrožavanje integriteta javnih institucija.

**Praktičan primjer:**

Nije objavljena nikakva analiza tržišta, niti su dokumentovani razlozi za izbor baš te kancelarije, iako postoje domaći stručnjaci sa sličnim iskustvom.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:** Ako se usluge dodjeljuju bez konkurentnog postupka, to može smanjiti broj zainteresovanih ponuđača i ograničiti razvoj tržišta pružanja arbitražnih i medijacijskih usluga.

**Posljedice:** Ograničena konkurencija može rezultirati nižim kvalitetom usluga i višim cijenama.

**Praktičan primjer:**

Za sve sporove pred arbitražama angažovala se ista advokatska kancelarija, bez ikakve objave ili konkurencije.

**4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizik:** Bez tržišne provjere, javni organi mogu sklopiti ugovore po nepovoljnim cijenama ili za nepotrebne usluge.

**Posljedice:** Neefikasno korištenje budžetskih sredstava i mogućnost prekoračenja planiranih troškova.

**Praktičan primjer:**

Nije urađena budžetska procjena potencijalnih troškova prije sklapanja ugovora.

**5.Preporuke**

**1. Da li osnov treba redefinisati?**

Razmotriti preciznije definisanje uslova i granica za primjenu izuzeća, npr. ograničiti izuzeće na hitne slučajeve ili minimalne iznose.

Uvesti kriterije koji osiguravaju opravdanost direktnog angažmana pružalaca usluga arbitraže i mirenja.

**2. Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

Uvesti obavezu detaljnog izvještavanja o korištenju ovog izuzeća, uključujući informacije o odabranom pružaocu, cijeni i razlozima primjene izuzeća.

Uspostaviti sistem interne kontrole i revizije ugovora o arbitraži i mirenju.

**3. Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

Obavezna interna evaluacija i dokumentovanje procesa odabira pružaoca usluga.

Preporuka za konsultacije sa više ponuđača čak i kada se koristi izuzeće, radi povećanja konkurencije i tržišnog uvida.

Edukacija zaposlenih u ugovornim organima o rizicima i principima dobrog upravljanja u oblasti arbitraže i mirenja.

**d) pravne usluge:**

**1) usluge pravnog zastupanja stranaka od strane advokata u arbitraži ili mirenju u Bosni i Hercegovini i drugoj zemlji ili pred međunarodnom instancom arbitraže ili mirenja,**

**2) usluge pravnog zastupanja stranaka od strane advokata u postupku pred sudovima ili organima uprave u Bosni i Hercegovini ili drugoj zemlji ili pred međunarodnim sudovima ili institucijama,**

**3) usluge pravnog savjetovanja koje advokat pruža tokom pripreme bilo kojeg od postupaka iz tač. a) i b) ovog stava ili ako postoji konkretna naznaka i velika vjerovatnoća da će pravna stvar na koju se savjet odnosi postati predmet takvih postupaka,**

**4) usluge ovjeravanja i potvrđivanja dokumenata koje pružaju notari,**

**5) pravne usluge koje pružaju staratelji ili zakonski zastupnici maloljetnika ili druge pravne usluge čije je pružaoce imenovao nadležni sud u Bosni i Hercegovini ili su određeni zakonom za izvođenje određenih zadataka pod nadzorom tih sudova,**

**6) druge pravne usluge koje su u Bosni i Hercegovini povezane, čak i povremeno, sa izvršavanjem službenih ovlašćenja;**

**1. Transparentnost**

**Rizik:** Izuzeće od javne nabavke znači da nema objave poziva, kriterija izbora ni ugovora. Građani i nadležna tijela ne znaju kome je usluga dodijeljena, po kojoj cijeni i na osnovu čega.

**Posljedica:** Onemogućena je javna i institucionalna kontrola – uslovi rada postaju netransparentni, što narušava povjerenje u rad institucija.

**Praktičan primjer:**

Izostanak jasnih informacija dovodi do pitanja iz medija o opravdanosti troškova i eventualnim političkim uticajima u izboru advokatske kancelarije.

Revizorski izvještaji su ukazivali na potrebu bolje evidencije i transparentnosti.

 **2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizik:** Pravne usluge često se dodjeljuju bez ikakve konkurencije i bez interne evaluacije potreba. Otvara prostor za:

* nepotizam i klijentelizam,
* angažovanje "bliskih" advokata mimo stručnih kriterija.

**Posljedica**: Stvara se zatvoreni krug „poželjnih“ pružalaca usluga i potencijal za zloupotrebu javnih sredstava.

**Primjer iz prakse**:

Advokatska kancelarija je nakon završetka postupka dobila dodatne neplanirane usluge koje nisu bile predmet prvobitnog ugovora, a koje su plaćene iz budžeta.

 **3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:** Ograničen ili nikakav pristup tržištu za druge advokate, notare ili pravne savjetnike, jer izuzeće eliminiše otvoreni postupak.

**Posljedica:** Dolazi do stagnacije pravne konkurencije i smanjenja kvaliteta usluga – ugovorni organi nemaju uvid u realne tržišne opcije.

**Primjer iz prakse:**

Ugovori su sklapani direktno, bez provođenja bilo kakvog oblika konkurentnog postupka.

Nisu sprovedene konsultacije sa drugim advokatima ili kancelarijama.

Naknade za usluge bile su iznad prosječnih cijena na tržištu, bez opravdanja u pogledu dodatne ekspertize ili kvaliteta.

 **4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizik:** Bez konkurencije, pravne usluge se često ugovaraju po maksimalnim tarifama, a ne po realnim tržišnim cijenama. Nema procjene da li je angažman eksternog pružaoca opravdan.

**Posljedica:** Povećanje javne potrošnje bez kontrole, troškovi su često viši nego što bi bili kroz javnu nabavku ili angažman internih pravnika.

**Primjer iz prakse:**

Nisu vođeni formalni interni izvještaji o toku postupka ni analiza efikasnosti pruženih usluga.

Revizorski izvještaj ukazao je na nedostatak dokumentacije o opravdanosti izbora pružaoca usluga i nepostojanje procjene troškova prije sklapanja ugovora.

**5. Preporuke**

**1. Da li osnov treba redefinisati?**

Potrebno je ograničiti izuzeća samo na one pravne usluge koje imaju karakter lične povjerljivosti (npr. individualno zastupanje u sporu).

**2. Da li je potrebna veća kontrola, evidencija i izvještavanje?**

Obavezno interno evidentiranje svake dodjele pravne usluge po osnovu izuzeća.

Uvođenje obavezne objave sljedećih podataka na web stranicu organa:

* + ime pružaoca usluge,
	+ osnov izuzeća,
	+ vrijednost ugovora,
	+ rok trajanja ugovora.

Redovno izvještavanje prema Agenciji za javne nabavke ili Uredu za reviziju**.**

**3. Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

Uvođenje unutrašnjih kontrolnih mehanizama za praćenje kvaliteta pruženih pravnih usluga i opravdanosti troškova.

Ako je moguće, zatražiti najmanje 2–3 ponude čak i u izuzetim slučajevima.

Procjena rizika sukoba interesa prije angažovanja pravnika ili advokatske kancelarije, uz obaveznu izjavu o sukobu interesa.

**e) finansijske usluge u vezi sa izdavanjem, prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata u smislu posebnog zakona kojim se uređuje tržište kapitala i usluge Centralne banke Bosne i Hercegovine;**

**1.Transparentnost**

**Rizik**: Ograničena javna dostupnost informacija o uslovima emisije, angažovanih posrednika i troškovima.

**Posljedica**: Javnost ne može lako nadzirati koliko i pod kojim uslovima država ili entiteti pozajmljuju novac.

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizik**: Mogućnost da se favorizuju određene banke ili brokerske kuće bez jasnog obrazloženja.

**Posljedica**:

- Nedostatak konkurencije i moguća zloupotreba diskrecionih ovlaštenja.

- Erozija povjerenja javnosti u integritet javnih finansija.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:** Stalne emisije preko istih finansijskih posrednika mogu dovesti do monopola i obeshrabriti druge učesnike.

**Posljedica:** Smanjen razvoj tržišta kapitala u BiH.

**4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

Rizik: Bez konkurentnog određivanja naknada (npr. provizije za plasman obveznica), država može plaćati više nego što bi morala.

Posljedica: Neefikasno zaduživanje i viši troškovi javnog duga.

**5. Preporuke**

**1. Da li osnov treba redefinisati?**

Ne u potpunosti, jer se izuzeće oslanja na međunarodnu praksu i potrebu za fleksibilnošću u radu s finansijskim instrumentima i centralnim bankama.

Međutim, potrebno je precizirati granice tog izuzeća i dopuniti ga obavezama evidencije i izvještavanja.

**2. Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

 **Preporučuje se:**

Obavezna evidencija svih ugovora i emisija vrijednosnih papira,

**3.Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

Standardizacija postupaka izbora posrednika – iako izuzeti, ugovorni organi bi trebali voditi internu proceduru izbora s više ponuđača.

Objavljivanje osnovnih informacija u godišnjim izvještajima.

Izrada internih pravilnika i etičkih smjernica koji definišu kako se biraju finansijski posrednici.

Periodična revizija svih finansijskih operacija u vezi s hartijama od vrijednosti, uz posebnu kontrolu od Ureda za reviziju institucija BiH.

**f) zajmove i kredite, bez obzira na to da li su povezani s izdavanjem, prodajom, kupnjom ili prenosom hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata;**

**1. Transparentnost**

**Rizik:** Krediti se često ugovaraju bez objave osnovnih podataka (iznos, kamata, efektivna stopa, rok otplate, posrednici).

**Posljedica:** Javnost i nadzorna tijela ne mogu nadzirati opravdanost zaduženja.

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizik:**
Nepostojanje konkurencije i zapisnika o izboru banke može omogućiti:

* favorizovanje određene banke,
* sklapanje aranžmana po lično pogodnim uslovima,
* mogućnost “nagrađivanja” banaka koje su povezane s političkim krugovima.

**Posljedica:**
Sumnje u pristrasnost, politički uticaj i nelojalne aranžmane.

**Primjer iz prakse:**

Nedostatak kontrole i nadzora - revizija je utvrdila da nisu postojale interne procedure za praćenje i analizu ponuda i da je odabrani kredit višestruko skuplji od mogućih alternativa.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:**
Ako se stalno biraju iste banke, ostali učesnici nemaju pristup tržištu javnog zaduživanja.

**Posljedica:**
Stvaranje zatvorenog kruga “povlaštenih” kreditora, što slabi konkurenciju i povećava troškove.

**Primjer iz prakse:**

Dugoročno, samo jedna banka gradi vezu sa javnim organom, što otežava buduću promjenu ili pregovore za bolje uslove.

**4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizik:**
Bez tržišnog nadmetanja, kreditni uslovi (kamate, naknade, rokovi) mogu biti znatno nepovoljniji.

**Posljedica:**
Veće kamate i dodatne naknade = veće fiskalno opterećenje, manji prostor za javne investicije.

**5. Preporuke**

**Da li osnov treba redefinisati?**

Ne u cijelosti, jer je zaduživanje specifičan finansijski odnos koji zahtijeva fleksibilnost.

Međutim, potrebno je dopuniti izuzeće dodatnim obavezama transparentnosti.

**Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

 **Preporučuje se:**

Evidencija svih zaduženja (kamatne stope, efektivna stopa, posrednici),

Objavljivanje osnovnih informacija o zaduženju (npr. kroz godišnji izvještaj ili web stranicu),

Interni kriteriji za poređenje ponuda više banaka.

**Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe:**

Uvođenje internog postupka prikupljanja ponuda (barem tri ponude),

Standardizovani obrazac evaluacije kreditnih uslova (kamata, naknade, troškovi),

Objava podataka o svakom kreditu u budžetskim i revizorskim izvještajima, uz obrazloženje izbora,

Zabrana "skrivenih naknada" bez prethodne najave (npr. naknada za obradu, vođenje kredita).

**g) ugovore o radu i rješenja o imenovanju;**

Ova tačka znači da se **zapošljavanje osoba putem ugovora o radu** ili njihovo **imenovanje na određene funkcije** ne smatra postupkom javne nabavke i stoga nije podložno procedurama Zakona o javnim nabavkama.

**h) civilnu odbranu, civilnu zaštitu i usluge sprečavanja opasnosti koje pružaju neprofitne organizacije ili udruženja, obuhvaćene oznakama JRJN 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 i 85143000-3, osim usluga prevoza pacijenata vozilom hitne pomoći;**

**1. Transparentnost**

**Rizici:**

Nedostatak javno objavljenih kriterija za odabir udruženja.

Oslanjanje na direktne dogovore bez formalnog nadmetanja.

 Nedovoljna objava informacija o ugovorenim uslugama, vrijednostima, trajanju.

**Posljedica:**

Ograničena mogućnost javne kontrole i sumnja u favorizovanje pojedinih udruženja.

**Primjer iz prakse:**

Nema javnog poziva za nadmetanje, što isključuje konkurenciju i javnu kontrolu.

O ugovorima se objavljuju samo minimalni podaci: naziv, vrsta, vrijednost i ugovarač – bez specifičnih ugovornih odredbi i kriterija izbora

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizici:**

Povezanost rukovodstva udruženja s predstavnicima javnih institucija (sukob interesa).

Mogućnost fiktivnog fakturisanja usluga koje nisu stvarno izvršene.

Donošenje odluka "po političkoj liniji" o raspodjeli sredstava udruženjima.

**Posljedica:**

 Povećana mogućnost zloupotrebe javnih sredstava i narušavanje integriteta sektora.

**Primjer iz prakse:**

Hitna nabavka iskorištena je kao opravdanje za izuzeće od transparentnih procedura – što je olakšalo manipulaciju sredstvima.

Usluge civilne zaštite su zloupotrijebljene kao kanal za transfer budžetskih sredstava u privatne džepove.

 **3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizici:**

Favorizovanje jednog udruženja (npr. jednog dobrovoljnog vatrogasnog društva) onemogućava drugim pravnim licima da konkurišu.

Neprofitna udruženja često obavljaju djelatnosti slične komercijalnim pružaocima (npr. prevoz pacijenata), ali bez tržišnih uslova i nadmetanja.

**Posljedica:**

Neravnopravan položaj prema firmama koje nude iste ili slične usluge, što narušava konkurenciju.

**Primjer iz prakse:**

Kada usluge (npr. vatrogastvo, civilna zaštita) budu ugovorene bez javnog poziva, javljaju se isti obrasci: samo jedan ponuđač, izrađeni kriteriji koje samo određeno udruženje može ispuniti, te favorizacija pozvanih NVO.

Time se komercijalnim firmama onemogućava prilika da pruže uslugu – iako bi mogle ponuditi efikasniji i jeftiniji model.

 **4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizici:**

Sklapanje višegodišnjih ugovora bez prethodne ekonomske analize i procjene potreba.

Nedostatak revizije efikasnosti utrošenih sredstava (npr. broj intervencija, učinak, pokrivenost).

Rizik od dvostrukog finansiranja (npr. isto udruženje finansirano iz općinskog i kantonalnog nivoa bez kontrole).

**Posljedica:**

Nekontrolisan rast rashoda, neracionalna budžetska alokacija i potencijalna fiskalna neodrživost.

**Primjer iz prakse:**

Sredstva za civilnu zaštitu i srodne usluge dodjeljivati kroz mjerljive budžetske programe sa jasnim ciljevima.

 **5. Preporuke**

**1. Da li osnov za izuzeće treba redefinisati?**

Potrebno je preciznije definisati uslove pod kojima se udruženja mogu izuzeti iz postupka javne nabavke:

Samo ako se radi o hitnim, sigurnosnim i javno-humanitarnim funkcijama koje ne mogu tržišno da se nabavljaju.

 Obavezna analiza tržišta i uporedivih pružalaca.

**2. Da li je potrebna veća kontrola, evidencija i izvještavanje?**

Uvesti:

 Evidenciju svih sklopljenih ugovora i objavu na jedinstvenom registru.

 Redovne izvještaje o izvršenim uslugama (mjesečni, kvartalni).

 Mehanizme finansijske kontrole: fakture, izveštaji o intervencijama, izvještaji o utrošenim sredstvima.

**3. Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe:**

Uvođenje obaveznog šablona ugovora sa jasno definisanim pravima, obavezama i indikatorima učinka.

Obavezna godišnja analiza učinka udruženja (npr. broj intervencija, teritorijalna pokrivenost, opremljenost).

Definisanje kriterija kao što su: broj članova, oprema, odgovornost, iskustvo.

Objava ugovora i poziva čak i ako nije javna nabavka – poziv i ugovor objaviti javno radi transparentnosti.

Izvještaj nadzornog organa uvođenje posebnog nadzora (interni revizor, eksterni kontrolor) nad ovim ugovorima.

**i) usluge javnog željezničkog prevoza putnika ili prevoza putnika podzemnom željeznicom;**

**1. Transparentnost**

**Rizici:**

Ugovori se često sklapaju na osnovu političkih odluka bez javne objave osnovnih podataka (vrijednost, trajanje, obaveze).

Nedostatak objavljenih kriterija za određivanje subvencija, broja linija, vremenskih intervala i kvaliteta usluge.

Ograničena dostupnost ugovora o javnoj usluzi.

**Posljedica:**

Smanjena mogućnost javne kontrole i sumnja u pravednost uslova.

**Primjer iz prakse:**

Nemogućnost javne kontrole troškova i uslova ugovora.

Pojava sumnji u postojanje netransparentnih dogovora i potencijalnih sukoba interesa.

Izostanak jasnih pokazatelja o kvalitetu usluge i korištenju javnih sredstava.

 **2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizici:**

Izbor operatera bez konkurencije stvara mogućnost za politički dogovor i favorizovanje pojedinih firmi ili povezanih prevoznika.

Subvencije se mogu dodjeljivati bez kontrole učinka, što otvara prostor za zloupotrebe i "fiktivne troškove".

Nedovoljna nezavisna kontrola izvršenja ugovora i naplate usluge.

**Posljedica:**

Povećana korupcijska izloženost, posebno kod višegodišnjih ugovora bez evaluacije.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizici:**

Državni/monopolni operateri često imaju ekskluzivne koncesije, što onemogućava ulazak privatnih kompanija.

Potencijalni konkurenti ne mogu pristupiti tržištu jer infrastruktura (željeznička mreža) nije dostupna pod jednakim uslovima.

**Posljedica:**

Gušenje konkurencije, stagnacija inovacija i višak troškova po korisnika.

**Primjeri iz prakse:**

Državna kompanija ima monopolistički položaj na većini linija, bez mogućnosti da drugi operateri konkurišu.

Ograničen pristup infrastrukturi: Privatnim kompanijama nije dozvoljen pristup željezničkoj mreži pod istim uslovima kao državnoj firmi.

 **4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizici:**

Visoke subvencije bez mjerljivih rezultata – često po sistemu “koliko traže, toliko dobiju”.

Nema kontrole troškovne efikasnosti – broj prevezenih putnika i trošak po km nisu u korelaciji.

Dugoročni ugovori zaključeni bez obavezne revizije troškova i performansi.

**Posljedica:**

Prekomjerna budžetska potrošnja bez odgovarajuće javne koristi.

**Primjeri iz prakse:**

Zastarjela oprema i neefikasni sistemi dovode do velikih gubitaka.

**5. Preporuke**

**1. Da li osnov za povjeravanje usluge treba redefinisati?**

Treba jasno razlikovati situacije kada je direktno povjeravanje opravdano (npr. niska isplativost, strateški značaj) i kada je potrebno provesti tržišno nadmetanje.

**2. Da li je potrebna veća kontrola, evidencija i izvještavanje?**

Uvesti:

**Finansijski monitoring** od strane nezavisne agencije ili revizije.

**Indikatore učinka**: trošak po km, tačnost vožnje, broj putnika po liniji, pritužbe korisnika.

**3. Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

Periodična provjera učinka i finansijskog poslovanja operatora.

Gdje postoji tržište dozvoliti više operatera na istim ili komplementarnim rutama.

Ugovorom predvidjeti obavezu vraćanja sredstava ako operator ne ispuni zadate ciljeve**.**

**j) usluge političkih kampanja, obuhvaćene oznakom JRJN 9341400-0, 92111230-3 i 92111240-6, ako ih je dodijelila politička stranka u okviru izborne kampanje;**

**1. Transparentnost**

**Rizici:**

Političke stranke često nemaju obavezu javnog objavljivanja ugovora i troškova za kampanje, što otežava praćenje utroška sredstava.

Nedostatak transparentnosti može omogućiti prikrivanje izvora finansiranja ili korišćenje javnih resursa za lične ili stranačke svrhe.

**Posljedica:**

Smanjena javna kontrola i povjerenje u izborni proces.

Mogućnost zloupotrebe finansijskih sredstava.

**2. Korupcijske ranjivosti**

**Rizici:**

Usluge mogu biti dodjeljivane favoritima bez konkurentnog postupka.

Postoji mogućnost ugovaranja usluga po nerealno visokim cijenama ili za usluge koje nisu pružene.

Povezanost između ponuđača usluga i političkih aktera može dovesti do sukoba interesa.

**Posljedica:**

Zloupotreba javnih ili donatorskih sredstava.

Podržavanje nepravednih prednosti određenim subjektima.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizici:**

Političke stranke mogu favorizovati određene agencije ili medije, ograničavajući pristup tržištu ostalim konkurentima.

Favorizacija može dovesti do monopola u pružanju određenih kampanjskih usluga.

**Posljedica:**

Ograničena tržišna konkurencija i inovacije u kampanjskim uslugama.

Povećane cijene usluga zbog manjka konkurencije.

**4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizici:**

Nejasno upravljanje sredstvima iz javnih izvora ili donacija može dovesti do prekoračenja budžeta ili neefikasne potrošnje.

Nedostatak kontrole može rezultirati trošenjem sredstava na nepotrebne ili precijenjene usluge.

**Posljedica:**

Gubitak javnih sredstava ili donacija bez odgovarajuće koristi.

Nepravilnosti u financijskim izvještajima i neodgovornost.

**Preporuke**

**Da li osnov treba redefinisati?**

**Preporuka:**
Osnov treba jasno definirati tako da se usluge političkih kampanja tretiraju sa posebnim režimom kontrole, posebno kada su finansirane iz javnih izvora ili donacija, kako bi se izbjegle zloupotrebe.

**Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

**Preporuka:**

Uvesti obavezu detaljnog izvještavanja o ugovorima, troškovima i izvođačima usluga političkih kampanja.

Osigurati javni pristup tim podacima radi veće transparentnosti.

Implementirati nezavisnu reviziju troškova i procedura dodjele ugovora.

**Moguće korektivne mjere i dodatne obaveze za ugovorne organe**

Propisivanje sankcija za nepravilnosti i zloupotrebe u procesu dodjele i izvršenja ugovora.

Obavezno praćenje i evaluacija kvaliteta pruženih usluga.

Osigurati jasne procedure za sprečavanje sukoba interesa i korupcije.

**k) usluge istraživanja i razvoja koje su obuhvaćene oznakama JRJN 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5 ako korist od njih nema isključivo ugovorni organ za svoju upotrebu u obavljanju svojih poslova i u potpunosti ne plaća pružanje tih usluga;**

**1. Transparentnost**

**Rizik:**

Otežano praćenje kako, s kim i pod kojim uslovima se ugovaraju usluge istraživanja i razvoja.

**Posljedica:**
Smanjena vidljivost za javnost i druge institucije, otežano praćenje javne potrošnje i mogućnost neujednačene prakse među organima.

**Primjer iz prakse:**

Ugovorni organ dokazuje ispunjenost uslova izuzetka na jasan i dokumentovan način.

Iako nije sprovedena javna nabavka, javnost je:

 informisana o postojanju projekta,

 zna ko su partneri i ko finansira,

 ima pristup krajnjim rezultatima.

 **2. Korupcijska ranjivost**

**Rizik:**

Mogućnost zloupotrebe izuzetka radi pogodovanja određenim pružaocima istraživanja i razvoja, naročito kada se uslovi izuzetka (npr. “neplaćanje u potpunosti”) tumače široko i bez objektivne provjere.

**Posljedica:**

Fiktivni sufinansijeri, formalni partneri koji ne doprinose, izbjegavanje konkurencije i favorizovanje „provjerenih“ partnera.

**Primjer iz prakse:**

Ugovorni organ formalno prikazuje da ne plaća uslugu u potpunosti, dok stvarno snosi sve troškove, prikriveno kroz druge budžetske linije.

**3. Uticaj na tržišnu konkurenciju**

**Rizik:**

Privilegovan položaj određenih ustanova (često javnih ili polujavnih) kao redovnih partnera ugovornih organa. Privatne kompanije i nezavisne istraživačke institucije time mogu biti izložene tržišnoj diskriminaciji.

**Posljedica:**

Smanjena konkurencija, slabija ponuda, manja inovativnost i gubitak tržišnog potencijala za nove aktere.

 **4. Posljedice po budžetsku potrošnju**

**Rizik:**

Moguća su prikrivena finansiranja iz budžeta ili nepravilno knjiženje troškova.

**Posljedica:**

Neracionalno trošenje sredstava, budžetski gubici, otežano budžetsko planiranje i kontrola.

**Primjer iz prakse**:

Projekt je potpuno finansiran iz budžeta, ali je prikazan kao da nije – što dovodi do formalnog izbjegavanja obaveze javne nabavke.

**Preporuke**

**1. Da li osnov treba redefinisati?**

Potrebno je jasnije normirati uslove izuzetka:

Definisati šta znači „neplaćanje u potpunosti“

Jasnije odrediti šta se podrazumijeva pod „koristi nema isključivo ugovorni organ“ (npr. obaveza objave rezultata, dijeljenje s trećim stranama),

Uvesti dodatne kriterijume za dokazivanje javnog interesa i otvorenog pristupa rezultatima.

**2. Da li je potrebna veća kontrola, evidencija ili izvještavanje?**

Uvođenje sljedećih mehanizama:



**l) koncesioni ugovor dodjeljuje se u skladu sa zakonima o koncesijama u Bosni i Hercegovini;**

Dodjela koncesionih ugovora uređena je posebnim zakonima o koncesijama na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta BiH, koji propisuju postupke dodjele, uslove, prava i obaveze ugovornih strana.

S obzirom da ZJN BiH ne reguliše ovu materiju, procjena rizika po osnovu transparentnosti, konkurentnosti i sprječavanja korupcije ne može se vršiti u okviru ovog zakona. Potencijalne rizike i mjere ublažavanja potrebno je analizirati u okviru zakona o koncesijama i pratećih propisa.

**Preporuka:**
Za potrebe unaprjeđenja transparentnosti i smanjenja korupcijskih rizika, preporučuje se da se analiza koncesionih ugovora provodi kroz posebne izvještaje i metodologije zasnovane na zakonima o koncesijama, uz eventualno uključivanje podataka u objedinjene registre javnih ugovora radi sveobuhvatnog praćenja javne potrošnje.

**m) ugovor o javno-privatnom partnerstvu dodjeljuje se u skladu sa zakonskim propisima o javno-privatnom partnerstvu.**

Dodjela ugovora o javno–privatnom partnerstvu uređena je posebnim zakonima i podzakonskim aktima o javno–privatnom partnerstvu na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH. Ovi propisi definišu postupke izbora partnera, uslove saradnje, podjelu rizika i obaveza te način finansiranja i realizacije projekata.

Kako ZJN ne reguliše ovu materiju, procjena rizika u vezi sa transparentnošću, konkurentnošću i sprječavanjem korupcije u dodjeli ugovora o JPP-u ne može se vršiti u okviru ovog zakona. Analiza potencijalnih rizika treba biti usklađena sa odredbama zakona o JPP-u, uz primjenu metodologija i standarda propisanih tim propisima.

**Preporuka:**
Radi unaprjeđenja transparentnosti i kontrole, preporučuje se da se podaci o ugovorima o JPP-u objavljuju u objedinjene registre javnih ugovora i javne potrošnje, iako sami postupci nisu obuhvaćeni ZJN BiH. Također, preporučuje se usklađivanje praksi izvještavanja i nadzora sa međunarodnim standardima javno–privatnog partnerstva.