

Antikorupcijski priručnik u javnim nabavkama

Februar 2019

Sadržaj

1	Uvod	2
2	Generalno o korupciji.....	3
3	Korupcija u javnim nabavkama	5
3.1	Rizici u vezi sa pojavom korupcije u javnim nabavkama	5
3.2	Principi javnih nabavki i borba protiv korupcije.....	9
4	Kako obezbijediti puni integritet u postupcima javnih nabavki	13
5	Antikorupcioni mehanizmi i mehanizmi integriteta u javnim nabavkama.....	16
6	Operativne procedure za Ugovorne organe	19
6.1	Procedure za pokretanje nabavke i izradu tenderske dokumentacije	19
6.2	Procedure za provođenje nabavke.....	20
7	Operativne procedure za ponuđače.....	21
7.1	Procedure za pripremu ponuda	21
7.2	Procedure za evaluaciju i ugovoravanje.....	22
7.3	Procedure za žalbeni postupak	23
8	Okvirni plan edukacije – Korupcija u javnim nabavkama.....	24
9	Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta	25
10	Uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju (model).....	27
11	Smjernice za izradu internih akata o sprečavanju sukoba interesa.....	29

1 Uvod

Ovaj Priručnik je kreiran u sklopu projekta „Jačanje učešća malih i srednjih preduzeća i kapaciteta lokalnih ugovornih organa u sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini“ koji finansira Vlada Ujedinjenog Kraljevstva kroz Good Governance Fund, a implementira konzorcijum na čelu sa PwC BiH. Cilj Priručnika je da pruži više informacija o načinima narušavanja integriteta i preventivnim mjerama koje se mogu preduzeti kada je u pitanju borba protiv korupcije. Takođe treba da pruži osnovu za pripremu dodatnog modula za trening predstavnika ugovornih organa i predstavnika ponuđača kada su u pitanju rizici narušavanja integriteta i mogućnost pojave korupcije prilikom provođenja javnih nabavki.

Do danas je ustanovljeno da loš sistem javnih nabavki, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju, negativno utiče na održivi razvoj i ekonomski rast. Istovremeno, javne nabavke su jako osjetljiv segment regulisanja javnog sektora, gdje propusti u njihovom regulisanju imaju strašne posljedice po korupciju i koruptivne prakse, a ujedno i na demokratske procese u jednoj zemlji. Kodifikacije normi u okviru sistema javnih nabavki zahtijevaju jasno razumijevanje i čvstu posvećenost svih aktera – vlasti, poslovnog sektora i društva. Stoga je jako značajno da se prilikom razvoja sistema javnih nabavki uključe svi relevantni akteri, s ciljem definisanje konkretnih mjera koje su usmjerene na pitanja odgovornosti, transparentnosti i integriteta na svim nivoima društvenog, političkog i ekonomskog sistema.

Sam priručnik se bavi sa nekoliko stvari. Polaznu osnovu čini generalan osvrt na korupciju i uzroke odnosno posljedice njene prisutnosti u jednom društvu. Kako je evidentno da je sama korupcija prisutna u svim zemljama svijeta, te u različitim segmentima društva, priručnik se više osvrće na oblast javnih nabavki i pojavu korupcije u okviru provođenja postupaka javnih nabavki. S tim u vezi su analizirani i rizici koji narušavaju integritet u postupcima javnih nabavki, a koji posljedično mogu dovesti do pojave značajne korupcije. Na kraju su analizirani pojedini antikorupcioni mehanizmi kojima se može značajno uticati na smanjenje i eliminisanje korupcije u javnim nabavkama.

2 Generalno o korupciji

Korupcija je jedan od najvećih problema savremenog demokratskog svijeta. Ovaj fenomen je globalno prepoznat kao ključna prepreka razvoju društva. Korupcija podriiva povjerenje građana u institucije, ugrožava stabilnost i razvoj društva, potkopava vladavinu zakona i ljudska prava i slobode, urušava dobro upravljanje, pravičnost i socijalnu pravdu. Posebno teške posljedice korupcija ostavlja na moralne temelje ljudske zajednice i osnovne etičke vrijednosti društva.¹ Bosna i Hercegovina, naravno, nije jedina država koja je teško pogođena koruptivnim djelovanjem i ponašanjem u svim oblastima života, ali je kao zemlja u tranziciji i postkonfliktno društvo posebno izložena teškim posljedicama korupcije, što zbog nedovoljno izgrađenih institucionalnih kapaciteta za borbu protiv ove pojave, što zbog nedovoljno razvijene transparentnosti i odgovornosti. Korupcija je sistemski problem i kao takav zahtijeva strateško i sveobuhvatno djelovanje u nekoliko pravaca, prvenstveno na polju prevencije i edukacije. Prema procjenama Europske komisije (European Commission, 2014.a) godišnji ekonomski troškovi uzrokovani korupcijom u Europskoj uniji su procijenjeni na oko 120 milijardi eura. Generalno, pojava korupcije smanjuje nivo investicija, narušava pravedno tržišno takmičenje u unutrašnjem tržištu i ima negativne posljedice na javne finansije (European Commission, 2014.a).

Kada govorimo o definiciji korupcije, najčešće se spominje ona u kojoj se “korupcija karakterizira kao nastojanje da se bogatstvo ili moć steknu nezakonitim sredstvima - lična dobit na javni račun”. Često se navodi da korupcija predstavlja svaki oblik zloupotrebe položaja i ovlaštenja radi lične ili grupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. U užem smislu, korupcija je zloupotreba položaja i kršenje zakona zbog pribavljanja određene, najčešće, materijalne koristi. Korupcija označava postupak u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom radi ostvarivanja lične koristi postupaju na štetu javnog interesa, kršeći moralne i pravne norme. U pravnom smislu, korupcija (lat. corruptus – uništiti, pokvariti, lomiti, kidati) predstavlja krivično djelo zloupotrebe položaja ili ovlasti od strane osobe ili osoba koje obnašaju javnu funkciju u upravi, sudskoj vlasti, privredi, politici, školstvu, zdravstvu, itd., radi sticanja materijalne ili nematerijalne koristi koja nema pravno uporište.

Korupcija predstavlja sticanje lične dobiti na osnovu zloupotrebe javne funkcije i položaja. Generalno, ona zavisi od nekoliko faktora kao što su korist koja se pribavlja kroz samu korupciju, cijena koja se plaća za uslugu koja je predmet korupcije, vjerovatnoća detekcije jedne koruptivne transakcije ili događaja, te veličina kazne koja očekuje strane u koruptivnoj transakciji ili događaju. Ne postoji ništa što bi uticalo na pojavu korupcije, osim vjerovatnoće detekcije koruptivnog posla i visine sankcija za takvo ponašanje. Znači, u svakom javnom poslu gdje pojedinac vrši određenu javnu funkciju postoji mogućnost da se pojavi korupcija ukoliko se za to stvore određene pretpostavke.

Uzroci korupcije mogu biti pravni, politički, institucionalni i ekonomski. Pravni uzroci korupcije odnose se nekonzistentnost zakonskih propisa, odsustvo adekvatnog ili potpunog funkcioniranja sektora pravde (sudova i tužilaštava) i objektivnog mjerenja i nadzora njihovog rada. Politički uzroci korupcije se zasnivaju na postojanju neformalnih centara moći, načinu funkcioniranja i finansiranja političkih stranaka, neradu inspeksijskih službi, te raspoređivanju velikog dijela BDP-a od strane države i nepostojanje mehanizama odgovornosti. Institucionalni uzroci korupcije javljaju se u slučajevima nekvalitetne organizacijske strukture institucija, administrativni postupaka koji omogućavaju koruptivne radnje, nedostatka unutrašnje i vanjske kontrole administracije i administrativnih postupaka, nekompetentnosti institucija koje su sačinjene od neadekvatnih javnih službi, u kojima se

¹ Etika i antikorupcija - Kurikulum i priručnik za srednje škole (A. Draganić i V. Kelava), CRMA, 2014

zapošljavanje obavlja po kriterijima stranačke pripadnosti, nepotizma, umjesto po kriterijima stručnosti i profesionalizma. Na kraju, smatra se da su ekonomski uzroci korupcije vidljivi kroz netransparentnu transformaciju vlasništva (privatizacijska pljačka), pretjerana, neadekvatna i nedobronamjerna intervencija države u privredu, nepoštivanje tržišnih zakonitosti, itd. Kada se govori o korupciji najčešće se misli na njeno postojanje u javnom sektoru, odnosno korupciju koja uključuje različite oblike vlasti na državnom i nižim nivoima. Na pojavu korupcije u javnom sektoru utiču mnogobrojni faktori, kao što su nepostojanje odgovarajućih propisa i pravila, nepostojanje profesionalne etike, izostanak ili slaba kontrola, netransparentnost i neodgovornost, slabo imovinsko stanje i mnogi drugi faktori u vezi sa koncentracijom i povezanošću političke i ekonomske moći u rukama malog broja pripadnika društva.

Korupcija ima diskrimirajući efekat na one osobe koje nisu uključene u koruptivne radnje pa se često dešava da se putem korupcije obezbjeđuje lakši pristup određenim javnim uslugama i poslovima pojedincima dok se većina diskriminiše. Korupcija često dovodi do nepovjerenja građana u zakone i vlast, negativno utiče na ekonomski razvoj, potiče društvenu i individualnu nejednakost, te negativno utiče na društvenu stabilnost i opštu socijalnu sigurnost. Posljedice korupcije se mogu svrstati u 4 grupe: političke, ekonomske i socijalne, te posljedice kršenja ljudskih prava.

Političke posljedice korupcije	Ekonomske posljedice korupcije
Političke posljedice korupcije su takve da imaju vrlo negativan efekat na odnos povjerenja između političara i građana na način da ugrožavaju kredibilitet demokratskih institucija. Korupcija direktno negira demokratiju, jer raskida vezu povjerenja između građana i političke elite, koja bi ih trebala pravedno i savjesno zastupati. Korupcija ugrožava nivo morala u političkom odlučivanju, stabilnost i povjerenje u institucije i podiže stepen nezadovoljstva građana. U uslovima nefunkcionisanja pravne države, korupcija postaje jedan od regulatora društvenog i ekonomskog sistema.	Ekonomske posljedice korupcije su takve da ugrožavaju sigurno investiranje i funkcionisanje samog tržišnog mehanizma. Djelovanje i poslovanje koje podliježe korupciji dovodi do gubitka budžetskih sredstava kroz neracionalnu potrošnju, čime se smanjuje efikasnost javnih službi i njihovih usluga. Ekonomski razvoj u principu stagnira jer nema stranih, ali i domaćih, ulaganja. Generalno, korupcija obeshrabruje stvaralaštvo i preduzetništvo, te potiče mlade i talentovane ljude da napuste zemlju u potrazi za "svojom prilikom". Na kraju treba napomenuti da korupcija pogoduje razvoju "sive ekonomije" a time i smanjenju poreskih prihoda kojima se finansira država.
Socijalne posljedice korupcije	Posljedice korupcije u vezi kršenja ljudskih prava
Direktne socijalne posljedice korupcije jesu povećanje siromaštva, što najviše pogađa najslabije i nezaštićene, uzrokujući porast nejednakosti među građanima, što doprinosi opštem osjećaju nesigurnosti i nezadovoljstva. Korupcija ima izuzetno štetne posljedice po živote ljudi koji žive u siromaštvu, jer umanjuje njihove neto prihode, povećava stopu nezaposlenosti, deformiše politike, programe i strategije čiji je cilj da zadovolje potrebe siromašnog stanovništva.	Bez obzira o kojem koruptivnom djelu je riječ, ono uvijek predstavlja negiranje jednakopravnosti i nediskriminacije građana, kao temeljnih principa na kojima počiva cjelokupan sistem ljudskih prava. Kada je korupcija široko rasprostranjena, građani nemaju pristup pravdi, nemaju sigurnost i ne mogu zaštititi svoja sredstva za život. Stoga, borba protiv korupcije od ključne je važnosti za poštovanje i zaštitu ljudskih prava građana u svakoj državi.

3 Korupcija u javnim nabavkama

Javne nabavke su institut koji privlači mnogo pažnje u analizama pravnika, ekonomista i politikologa širom svijeta. I dok se kod nas ovo pitanje uglavnom predstavlja kao „područje pravne struke“ jer je oblast definisana zakonskim i podzakonskim aktima, pitanje javnih nabavki se čini mnogo značajnije za ekonomiste, politikologe ali i sve nosioce javnih funkcija u jednoj zemlji. Do danas je ustanovljeno da loš sistem javnih nabavki, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju, negativno utiče na održivi razvoj i ekonomski rast. Istovremeno, javne nabavke su jako osjetljiv segment regulisanja javnog sektora, gdje propusti u njihovom regulisanju imaju strašne posljedice po korupciju i koruptivne prakse, a ujedno i na demokratske procese u jednoj zemlji. Kodifikacija normi u okviru sistema javnih nabavki zahtijevaju jasno razumjevanje i čvrstu posvećenost svih aktera – vlasti, poslovnog sektora i društva. Stoga je jako značajno da se prilikom razvoja sistema javnih nabavki uključe svi relevantni akteri, s ciljem definisanje konkretnih mjera – preventivnih ali i kaznenih – koje su usmjerene na pitanja odgovornosti, transparentnosti i (ne)poštenja na svim nivoima društvenog, političkog i ekonomskog sistema. Posmatrajući sisteme javnih nabavki po zemljama Evrope, vidljivo je da je većina počiva na istim principama organizacije, sa skoro istovjetnim procedurama i pravilima. Međutim, razlike koje se pojavljuju, a koje imaju uticaj na mogućnost pojave korupcije, se odnose na praktičnu primjenu, monitoring, institucionalni okvir, te stepen primjene zakonom propisanih pravila i procedura.

Javnu nabavku u užem smislu čini sam postupak javne nabavke, kao skup radnji i akata koje preduzima i donosi ugovorni organ u cilju izbora najpovoljnije ponude sa čijim ponuđačem će zaključiti ugovor, dok javnu nabavku u širem smislu, pored postupka javne nabavke, čini i ono što prethodi sprovođenju tog postupka, a to je istraživanje tržišta i planiranje, kao i ono što slijedi nakon sprovedenog postupka javne nabavke, a to je izvršenje zaključenog ugovora o javnoj nabavci.

Primjetno je da korupcija u javnim nabavkama može nastati u svim fazama provođenja postupaka i procedura javnih nabavki. Istovremeno, ona može biti rezultat aktivnosti obe strane, kako javnog službenika, tako i privatne firme koja učestvuje u postupku javnih nabavki. Tako na primjer u nekim slučajevima javni službenik može tražiti/očekivati mito ili korist za dodjelu ugovora nekom ponuđaču dok su neretki i slučajevi pokušaja nuđenja mita u zamjenu za uticaj na ishod procedure javnog nadmetanja. Međutim, borba protiv korupcije se uglavnom vezuje za javni sektor dok su aktivnosti njenog suzbijanja kod „nepoštenih ponuđača“ mnogo rjeđe.

3.1 Rizici u vezi sa pojavom korupcije u javnim nabavkama

Generalno, OECD je identifikovao 12 rizika za narušavanje integriteta javnih nabavki² odnosno 12 rizika koje dovode do mogućnosti pojave korupcije u javnim nabavkama. U tabeli dole su sumirani navedeni rizici kao i pojavni oblici njihovog prisustva:

RIZIK	POKAZATELJI / POJAVNI OBLICI PRISUSTVA
NETRANSPAR ENTNOST (U FAZI PRIPREME)	- Plan nabavki ne postoji/nije objavljen, - Plan nabavki ne sadrži dovoljno informacija (npr. nema pojašnjenja svrhe nabavke, nema vremenskog plana, nema navedenog postupka nabavke, procjene vrijednosti, itd.),

² OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009.

RIZIK	POKAZATELJI / POJAVNI OBLICI PRISUSTVA
	<ul style="list-style-type: none"> - Tenderska dokumentacija nije dostupna, - Tenderska dokumentacija ne sadrži dovoljne i suvise informacije za pripremu ponuda.
NEDOVOLJNA / LOŠA ANALIZA POTREBA I PRIPREMA	<ul style="list-style-type: none"> - Plan nabavki nije usklađen sa drugim dokumentima (budžet, plan rada, plan kapitalnih investicija i dr.), - Potrebe i procjene vrijednosti „prepisane“ iz prethodnih planova nabavki, - Potrebe za nabavkama su loše procijenjene sa stanovišta svrsishodnosti, - Neprimjereno procijenjena vrijednost nabavki, - Česte izmjene plana nabavki, - Nedostaci u izradi projektnih zadataka.
FAVORIZOVANJE/DISKRIMINACIJA PONUĐAČA	<ul style="list-style-type: none"> - „Skrojeni“ tehnički i/ili finansijski uslovi na strani ponuđača, - „Skrojene“ tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke, - Podkriterijumi za ocjenu ponuda kod kriterijuma ekonomski najprihvatljivije ponude se u značajnoj mjeri odnose na nefinansijske aspekte (npr. rokove isporuke i/ili plaćanja i dr.), - Tehnički i/ili finansijski uslovi, odnosno tehničke i druge karakteristike predmeta nabavke nemaju vezu sa svrhom nabavke, nejasne su i sl, - Nerealno visoki zahtjevi u pogledu garancija, obezbjeđenja i dr, - Visoka cijena za tendersku dokumentaciju.
NEADEKVATAN IZBOR PROCEDURE	<ul style="list-style-type: none"> - Dijeljenje predmeta nabavke s ciljem izbjegavanja transparentnije procedure, - Korišćenje specifičnih postupaka (npr. pregovarački postupak bez objave obavještenja), - Ne postoji obrazloženje/opravljanje za upotrebu manje transparentnih postupaka, ili je nedovoljno/nejasno, - Suviše kratki rokovi za pripremu/dostavu ponuda, - Produženje postojećih ugovora o nabavkama.
NETRANSPARENTNOST (U FAZI PROVOĐENJA)	<ul style="list-style-type: none"> - Neobjavljivanje javnog poziva i TD, - Javna nabavka nije predviđena PN, - Pojašnjenja/specifikacije ili odgovori na upite u vezi TD, nisu dostavljeni svim ponuđačima,
MANJAK KONKURENCIJE	<ul style="list-style-type: none"> - Mali broj pristiglih ponuda ili mali broj ponuda koje ispunjavaju tehničke i druge uslove u pogledu ponuđača i/ili ponuda,
IZIGRAVANJE KONKURENCIJE	<ul style="list-style-type: none"> - Neprirodno visoke cijene u ponudama, - Angažman neuspješnog ponuđača kao podugovarača, - Rotacija uspješnih ponuđača u raznim nabavkama, - Velika ili minimalna razlika u ponudama, - Velika sličnost ponuda po pitanju stila, tehnike i dr. (ukazuje da je ponude izradio jedan ponuđač).
PRIVID KONKURENCIJE	<ul style="list-style-type: none"> - Povezanost ponuđača (najčešće kroz vlasničke udjele), - Svi ponuđači su koncesionari jednog proizvođača predmeta nabavke.
SUKOB INTERESA U FAZI EVALUACIJE (KOMISIJA)	<ul style="list-style-type: none"> - Ne postoji izjava o sukobu interesa članova komisije ili je data prije saznanja ko su ponuđači, - Medijski i drugi izvještaji i indicije o eventualnom sukobu inrteresa člana/ova komisije.
SUKOB INTERESA U	<ul style="list-style-type: none"> - Medijski i drugi izvještaji i indicije o eventualnom sukobu inrteresa odgovornog lica, članova komisija za nabavke i sl.

RIZIK	POKAZATELJI / POJAVNI OBLICI PRISUSTVA
FAZI ODOBRENJA / DODJELE UGOVORA (ODGOVORNO LICE)	
NETRANSPAR ETNTOST IMPLEMENTA CIJE UGOVORA	<ul style="list-style-type: none"> - Ne postoje podaci o implementaciji dodijeljenog ugovora, niti informacije za javnost, - Ne objavljuju se izmjene/aneksu ugovora o javnoj nabavci.
ZLOUPOTREB E PRI IZVRŠENJU UGOVORA	<ul style="list-style-type: none"> - Izmjene ugovora/aneksi koji se odnose na povećanje ugovorene cijene, izmjenu rokova, umanjenje kvaliteta/količine, zamjenu robe i izmjene drugih elemenata ugovora, - Nesaglasnosti u implementaciju ugovorenih odredbi u smislu plaćanja više cijene od ugovorene, prihvatanja manje količine ili kvaliteta predmeta nabavke, dužih rokova isporuke i sl, - Isplata neuobičajeno visokih procenata ugovorene cijene avansno.
NEDOSTATAK KONTROLE PRI IMPLEMENTA CIJI UGOVORA	<ul style="list-style-type: none"> - Kašnjenja u vezi isporuke predmeta nabavke, - Kašnjenje u vezi sa plaćanjima, - Ne postoji formalizovan sistem interne kontrole i praćenja implementacije ugovora, - Ne postoje potpisane/parafirane primopredaje, otpremnice, narudžbenice, dnevnic i druga implementaciona dokumentacija.

Netransparentnost u javnim nabavkama je jedan od osnovnih rizika koji pogoduju pojavi korupcije jer od stepena transparentnosti zavisi i mogućnost da se detektuju određene nepravilnosti ili zloupotrebe u okviru pojedinih ugovornih organa. Vjerovatnoća detekcije je jedan od ključnih segmenata koji zavisi od broja aktera, jer se sa većim brojem učesnika smanjuje mogućnost tajnih dogovora uključenih aktera. Na vjerovatnoću takođe utiče i način postupka s obzirom na količinu transparentnosti u okviru njega. Na aspekt vjerovatnoće otkrivanja potencijalnih koruptivnih djela utiče i način na koji se vrši monitoring tenderske dokumentacije (njene usklađenosti sa pravilima definisanim zakonom) i monitoring provođenja ugovora.

Uočeni su brojni nedostaci kada je u pitanju transparentnost postupaka. Ti nedostaci se kreću od toga da plan nabavki nije uopšte usvojen/objavljen; zatim da se provode postupci koji nisu predviđeni planom nabavki ili posebnom odlukom, a šta je u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama (ZJN); da se planovi nabavki kasno usvajaju; da planovi nabavki ne sadrže ni minimum potrebnih informacije (vrsta postupka, procijenjena vrijednost, rokovi pokretanja postupaka i dr.). Česta je i praksa objavljivanja tenderske dokumentacije koja ne sadrži dovoljno informacija za ponuđače, neophodnih za pripremu ponuda na zaista konkurentskoj osnovi, što ponuđače koji imaju druge „izvore“ informacija, stavlja u povoljniji položaj. Drastičan primjer može biti praksa da se različitim ponuđačima, dostavljaju različite tenderske dokumentacije, na osnovu kojih ti ponuđači definišu svoje ponude. Kada posmatramo sam postupak javnih nabavki (tenderisanje i donošenje odluka), najčešći uočeni nedostaci koji se odnose na transparentnost o ovoj fazi nabavke kreću se od potpune tajnosti, odnosno neprovođenja bilo kakvog postupka javne nabavke pri dodjeli ugovora, zatim neobjavljivanja obavještenja o nabavci (istina, prisutno uglavnom u periodu važenja ranijih propisa). Takođe, domaći ugovorni organi, po svoj prilici, izuzetno cijene direktne sporazume, pa ima onih kod kojih je to gotovo isključivo primijenjeni postupak javne nabavke.

Može se reći da postupak javne nabavke postaje „crna kutija“ momentom potpisivanja ugovora između ugovornog organa i odabranog ponuđača. Ta praksa je i više nego izražena u postupcima javnih nabavki u BiH imajući u vidu neadekvatnu kontrolu izvršenja ugovora, a time i same zloupotrebe koje se dešavaju, kao i samu netransparentnost koju prati izvršenje ugovora (uključujući i činjenicu da najveći broj ugovornih organa i ne objavljuje svoje ugovore). Treba naglasiti činjenicu da provođenje ugovora o javnim nabavkama nije predmet uređenja ZJN, već, prije svega, propisa o obligacionim odnosima, tehničkih propisa i dr.

Diskriminacija ili favorizovanje ponuđača svakako je jedan od najizraženijih rizika integriteta javne nabavke. Ovaj rizik može da ima različite manifestacije, koje se u najvećem broju slučajeva odnose na zahtijevane uslove na strani ponuđača (lična, profesionalna ili finansijska sposobnost), zatim zahtijevane tehničke i druge specifikacije predmeta nabavke ili na favorizujuće kriterijume za dodjelu ugovora. Uslovi na strani ponuđača predstavljaju izražen rizik jer mogu da obezbijede prednost pojedinim ponuđačima, odnosno da onemoguće druge, kroz uslove koji nisu opredjeljujući za traženi predmet nabavke.³ Jasan primjer predstavlja situacija u kojoj se propisuje uslov koji, zapravo, može ispuniti samo jedan kandidat. Iako je ovakva, negativna praksa, uglavnom vezana prethodnu, predtendersku, fazu ciklusa javne nabavke, interesantno je da su se domaće institucije veoma lako prilagodile novim uslovima objavljivanja tendera. Naime, kako bi izbjegli žalbe ponuđača na uslove, kriterijume i tehničke specifikacije navedene u objavljenim pozivima i tenderskoj dokumentaciji, domaći ugovorni organi su inovirali model favorizovanja ponuđača i to kroz raširenu praksu da od izabranih ponuđača jednostavno ne zahtijevaju naknadnu dostavu dokumentacije kojom se dokazuje ispunjenost kvalifikacionih uslova (potvrđena izjavama u postupku javne nabavke), niti dostavljanje traženih bankarskih garancija i drugih instrumenata obezbjeđenja kao uslova za zaključenje ugovora, pa čak i praksu dodjele ugovora ponuđačima za koje je jasno da ne ispunjavaju definisane uslove.

Odabir neadevatne procedure za provođenje postupka kao rizik integriteta se prvenstveno odnosi na nezakonit odabir netransparentnih procedura, kao što su direktni sporazum ili pregovarački postupak bez objave obavještenja. Zakon ukazuje da je osnovni postupak koji se preferira otvoreni postupak, te da u opravdanim slučajevima može doći do odstupanja od tog pravila. Međutim, monitoring ukazuje da brojni ugovorni organi idu na postupke koji su manje transparentni bez zadovoljavanja zakonskih uslova za provođenje ovih postupaka. Posebno zabrinjava ogroman broj slučajeva nezakonitog korišćenja pregovaračkog postupka bez objave obavještenja kao, zapravo, najmanje transparentnog postupka nabavke.

Zloupotrebe pri izvršenju ugovora predstavljaju takve obrasce ponašanja kod kojih se, uslijed načina na koji se provode dodijeljeni ugovori, praktično obezvređuju čitav prethodno provedeni postupak javne nabavke u kojem je izabran najpovoljniji ponuđač. Upravo ova osobina razdvaja zloupotrebe od nedostatka kontrole, jer se kod prvih radi o svjesnom mijenjanju bitnih elemenata ugovora (cijena, rok isporuke, uslovi u pogledu kvaliteta, količine i sl.), a ne o posljedici loše postavljenog sistema kontrole. Najopasniji primjer takve zloupotrebe jesu (formalne ili neformalne) izmjene i dopune ugovora koje su takve prirode (toliko mijenjaju dodijeljeni ugovor o nabavci), da dovode do situacija da izabrani ponuđač ne bi ni bio izabran, da su okolnosti predviđene izmjenama ugovora, bile dio ponude tog ponuđača (npr. cijena utvrđena izmjenama ugovora je viša od cijene drugog najpovoljnijeg ponuđača).

Pored navedenih nedostataka koji se odnose izbor procedure, prisutne su i brojne druge nepravilnosti koje teško narušavaju zakonitost postupaka nabavki. Tako ugovorni organi primjenjuju praksu prostog nastavka isporuke po isteklim ugovorima, bez provođenja novog

³ Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama – Dometi ex-post monitoringa (Draganic A., Kovacevic B.), Eda Banja Luka, 2017

postupka; provode fiktivne postupke nabavki, na šta ukazuje nepostojanje koverti dostavljenih ponuda u arhivi i protokolu ugovornih organa; zatim naknadno mijenjaju i dopunjavaju ponude; prihvataju ponude dostavljene faksom u nabavkama milionske vrijednosti; odbijaju dostaviti zapisnike sa otvaranja ponuda ponuđačima ili ne potpisuju/ovjeravaju te zapisnike; ne obrazlažu usvojene odluke o dodjeli ugovora; te na bezbroj drugih načina teško narušavaju zakonitost postupaka. Zabrinjavajuće je i to što odgovorna lica u ugovornima organima više ozbiljna kršenja ZJN čak i u slučajevima kada su direktno obaviještena o nepravilnosti postupanja.

3.2 Principi javnih nabavki i borba protiv korupcije

Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored borbe protiv korupcije, stvaranja uslova za nesmetan promet robe i usluga, doprinos razvoju privrede, može se reći da je možda prvi i osnovni cilj onaj koji je promovisan kroz načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava. Ukoliko se navedeno načelo tretira kao osnovno, „ciljno“ načelo, sva ostala načela predstavljaju sredstva za ostvarenje istog. Naime, kao najvažnije za ostvarenje načela efikasnosti i ekonomičnosti nameće se obezbjeđenje konkurencije među ponuđačima. Tako u najširoj mogućoj konkurenciji (podrazumijeva što veći broj ponuđača u konkretnom slučaju), ugovorni organ će dobiti najpovoljnije ponuđene uslove za realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci. S druge strane, konkurencija među ponuđačima se ostvaruje dosljednim poštovanjem načela transparentnosti postupka javne nabavke (da se svim potencijalnim ponuđačima omogući pristup informacijama od značaja za realizaciju javne nabavke) i načela jednakosti ponuđača (da nijedan od ponuđača nema više informacija i prava od drugog ponuđača).

Načelo efikasnosti i ekonomičnosti

Efikasnost predstavlja pravovremenu i kvalitetnu realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci i od velikog je javnog značaja jer od iste zavisi kako će svoje djelatnosti obavljati ugovorni organi i kako će, samim tim, biti zadovoljene potrebe građana. Svakako da neadekvatnost predmeta nabavke za koji se opredijeli ugovorni organ može da ugrozi i obavljanje poslova koji su u nadležnosti ugovornog organa, a samim tim, i zadovoljenje potreba građana. Tako će neadekvatna medicinska sredstva ugroziti zdravlje i živote pacijenata u zdravstvenim ustanovama koje su ugovorni organi, nekvalitetni rezervni dijelovi mogu ugroziti rad opreme i postrojenja u okviru energetskeg sistema što može da dovede u pitanje uredno snabdijevanje građana električnom ili toplotnom energijom itd. Međutim, neadekvatnost predmeta nabavke ne mora da se ispoljava samo u kroz nabavku nečega što je lošijeg kvaliteta od realnih potreba jednog ugovornog organa, već i kroz nabavku onoga što po kvalitetu i obimu prevazilazi te potrebe. Tako, recimo, nabavka opreme za koju ugovorni organ nema obučene kadrove za korišćenje i održavanje, a koja nije realno potrebna naručiocu ili opreme koju će ugovorni organ vrlo rijetko koristiti, svakako, čini takvu opremu neefikasnom jer zahtjeva dodatno vrijeme za obuku kadrova i potrebu za održavanjem i skladištenjem opreme koja se gotovo ne koristi.

Naplatne kućice koje niko ne koristi

Tokom 2012. godine provedena je nabavka kućica za naplatu putarina na autoputu Banja Luka-Gradiška u vrijednosti od 2.100.000 KM. Imajući u vidu da je u tom periodu došlo do izmjena

zakona o putevima, ove kućice nikada nisu naplatile niti jednu marku jer su nove zakonske odredbe definisale da se ne može sprovoditi naplata putarina na magistralnim i regionalnim putevima. Ono što je još interesantnije je i činjenica da su iste kućice uklonjene tokom 2018. godine za čije uklanjanje je raspisana nova javna nabavka u vrijednosti od oko 1,5 miliona KM.

Izvor: Koalicija „Da javne nabavke budu javne“

Ekonomičnost podrazumjeva što manji utrošak javnih sredstava prilikom nabavke dobara, usluga ili radova za potrebe ugovornog organa. Taj element konkretnog načela se, prije svega, ostvaruje kroz najnižu cijenu kao kriterijum za rangiranje ponuda, kao i kroz ponuđenu cijenu kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda. Dakle, od velikog značaja za ugovorni organ je da cijene u ponudama budu što niže, na šta i se u značajnoj mjeri može uticati pravilnim planiranjem javne nabavke i obezbeđenjem što šire konkurencije među ponuđačima. Međutim, za ostvarenje ekonomičnosti važni su i drugi elementi kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda koji se, po svom ishodu, mogu predstaviti kao utrošak javnih sredstava (uslovi plaćanja, tekući troškovi i troškovna ekonomičnost). Takođe, veoma je važna i faza realizacije ugovora o javnoj nabavci, u kojoj se ne smije dozvoliti nezakonito povećanje cijene (prije svega zaključenjem aneksa ugovora o javnoj nabavci protivno odredbama zakona), kao i nastanak troškova koji će podrazumijevati dodatno trošenje javnih sredstava. Na primjer, ukoliko ugovorni organ toleriše kašnjenje ponuđača u izvršenju ugovornih obaveza po ugovoru o održavanju određene opreme, to može prouzrokovati ozbiljan kvar iste, što će s druge strane, dovesti do potrebe za nabavkom nove opreme i, samim tim, većih troškova za ugovorni organ. Međutim, izbor predmeta nabavke koji realno nije potreban naručiocu i to ne samo kao izbor vrste predmeta u fazi planiranja javne nabavke, već i kao korišćenje „prejakih“ tehničkih specifikacija u samoj konkursnoj dokumentaciji, svakako, da dovodi do nepotrebne potrošnje javnih sredstava koja su mogla da budu iskorišćena na adekvatniji način i da tako zadovolje realne potrebe ugovornog organa. Ekonomičnost je u takvim slučajevima itekako obesmišljena.

Nejasni razlozi za povećanje procjenjene vrijednosti za više od 50%

Uprava za ceste Hercegbosanske županije je raspisala javnu nabavku za redovno održavanje županijskih cesta u 2019. godini, sa procjenjenom vrijednošću od 455.000 KM (bez PDV-a). Sama javna nabavka je diskutabilna sa aspekte procjene vrijednosti jer je istovjetni ugovor za 2018. godinu iznosio 297.000 KM (bez PDV-a) a dobila ga je firma Ceste d.d. iz Mostara. Ista firma je bila izvođač radova za navedene nabavke u 2016. i 2017. godini. Stoga se može reći da je nabavkom došlo do narušavanja principa efikasnosti i ekonomičnosti s obzirom na samu procjenjenu vrijednost predmetne nabavke.

Izvor: Koalicija „Da javne nabavke budu javne“

Obezbeđivanje konkurencije

Gotovo da ne postoji dilema kako u teoriji, tako i kod onih koji neposredno sprovode postupke javnih nabavki, da široka konkurencija, odnosno što veći broj ponuđača i podnesenih ponuda, doprinosi da ponuđeni uslovi realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci budu povoljniji za ugovorne organe. Na taj način se, prije svega, ostvaruje načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava. Naime, izbor predmeta nabavke i njegovih tehničkih specifikacija koji će, sa jedne strane, zadovoljiti realne potrebe ugovornog organa (u smislu poslova koje

obavlja), a sa druge strane će omogućiti što širu konkurenciju, istovremeno će predstavljati i najbolji garant ostvarenja načela efikasnosti i ekonomičnosti.

Sve manje konkurencije u javnim nabavkama u BiH

Posljednji zvanični podaci Agencije za javne nabavke za 2017. godinu ukazuju da je prosječan broj prihvatljivih ponuda u otvorenim postupcima iznosio 1,75. dok je prije samo 5 godina prosječan broj prihvatljivih ponuda iznosio 3,2.

Transparentnost postupka javne nabavke

Načelo transparentnosti postupka javne nabavke je svakako od presudnog značaja za ostvarenje ciljeva javnih nabavki. Samo objavljivanje svih relevantnih podataka o postupku javne nabavke na način koji će omogućiti svim zainteresovanim licima da budu upoznati sa istima, može da doprinese efikasnom i ekonomičnom sprovođenju tog postupka (kroz obezbjeđenje što šire konkurencije), ali i borbi protiv korupcije. Svakako da je transparentnost načelo koje omogućava i efikasnu reviziju svrsishodnosti javnih nabavki, jer ukoliko je ugovorni organ u obavezi da javno objavljuje planove javnih nabavki, tenderske dokumentacije i sve oglase i obaveštenja u postupku javne nabavke, podrazumjeva se da će i organizacijama civilnog društva, medijima i nadležnim državnim organima biti olakšano da se uvjere u svrsishodnost onoga što se nabavlja za potrebe ugovornih organa. Nekada je potrebno i više mehanizama od onih koji su predviđeni propisima koji bliže uređuju sistem javnih nabavki, da bi se utvrdili motivi kojima se ugovorni organ rukovodio prilikom odabira predmeta javne nabavke, kao što su zahtjevi za pristup informacijama.

Da javne nabavke budu javne

Cilj projekta „Da javne nabavke budu javne“ je da se putem namjenski razvijene metodologije monitoringa procesa pripreme, raspisivanja tendera i ugovaranja, kroz posmatranje konkretnih javnih nabavki u realnom vremenu, izvrši rano otkrivanje i dokumentovanje nepravilnosti/zloupotreba u posmatranim nabavkama, te da se stvore odgovarajuće baze slučajeva sa svim karakterističnim detaljima, kao sadržaj za dalje djelovanje prema nadležnim institucijama i javnosti.

Prema nalazima tog projekta, postupanja ugovornih organa po zakonima o slobodi pristupa informacijama, ne prate dovoljno pozitivne trendove objavljivanja informacija na Portalu. Tako je tim istraživača Transparency International-a u periodu 01.01. – 30.09.2018. podnio ukupno 188 zahtjeva za slobodan pristup informacijama ugovornim organima različitih nivoa. Od toga, podneseno je: 133 zahtjeva za dostavom informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki, 52 zahtjeva za dostavom plana javnih nabavki i 3 zahtjeva za dostavom Tenderske dokumentacije.

Zbog neblagovremenog postupanja ugovornih organa, u istom periodu je podneseno 74 urgencije, i to: 52 za dostavom informacija za dalje praćenje odabranih postupaka javnih nabavki, i 22 za dostavom plana javnih nabavki.

Kako određeni broj ugovornih organa nije postupao ni po dostavljenim urgencijama, podneseno je takođe: 17 žalbi zbog ćutanja uprave, 13 žalbi/prigovora, 10 zahtjeva za vršenjem inspeksijskog nadzora, te 4 zahtjeva za dostavom upravnog akta.

Jednakost ponuđača

Jednak položaj svih ponuđača, promovisan kroz načelo jednakosti ponuđača, znači jednak tretman prema svakom od ponuđača u svakoj od faza postupaka javne nabavke. To se, prije svega, odnosi na informacije koje su od značaja za sprovođenje postupka javne nabavke, i to tako što ugovorni organ ne smije nijednom ponuđaču da saopšti ono što nije saopštio drugim ponuđačima. Takvu obavezu ugovorni organ ima ne samo u postupku javne nabavke, već i u fazi pripreme istog, odnosno izrade plana nabavki, kao i tenderske dokumentacije. Takođe, prilikom preduzimanja određenih radnji u postupku javne nabavke, ugovorni organ je dužan da postupa u istim situacijama na isti način nezavisno od toga ko je ponuđač ili zainteresovano lice kao potencijalni ponuđač. Naročito je u cilju ostvarenja svrsishodnosti javne nabavke važno da u fazi istraživanja tržišta, prije planiranja javne nabavke i sastavljanja tehničkih specifikacija, ugovorni organ prikupi informacije na jednak način od svih potencijalnih ponuđača za koje zna da mogu da realizuju konkretnu javnu nabavku (u mjeri u kojoj je to moguće) ili da javno pozove sve takve ponuđače da se izjasne o tome šta smatraju najadekvatnijim predmetom javne nabavke i najoptimalnijim karakteristikama istog imajući u vidu konkretne realne potrebe ugovornog organa. Pri tome, ugovorni organ mora da obrati posebnu pažnju na to da izbegne favorizovanje nekog od potencijalnih ponuđača što će postići time što će svaku informaciju koju dobije istraživanjem tržišta dodatno provjeravati kako preko javno dostupnih informacija, tako i kroz saradnju sa kolegama koji sprovode nabavke kod drugih ugovornih organa, a i kroz pitanja koja se mogu postavljati stručnim udruženjima ili ekspertskim insitucijama (fakultetima, na primjer).

I dalje prisutna „diskriminacija“ kod licenciranja za poslove niskogradnje

JP Putevi Republike Srpske su pokrenule otvoreni postupak nabavke unapređenja putne infrastrukture u jedinici lokalne samouprave Petrovo sa procjenjenom vrijednošću od 341.880,34 KM (bez PDV-a).

U okviru ove nabavke je evidentno da je narušen princip nediskriminacije i jednakog tretmana definisanjem „diskriminirajućih“ uslova u vezi tehničke i profesionalne sposobnosti zbog samog korištenja zahtjeva za certifikatima koji nisu standardizovani/propisani. Naime, od potencijalnog ponuđača se traži da u okviru obrazovnih i profesionalnih kvalifikacija i kvalifikacije njegovog rukovodnog osoblja dostavi ovjerenu kopiju licence koju izdaje Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju epublike Srpske. Ovo svakako nije u skladu sa zahtjevima za jedinstvenim tržištem javnih nabavki na kojima počiva sam sistem i zakon javnih nabavki u BiH.

Izvor: Koalicija „Da javne nabavke budu javne“

4 Kako obezbijediti puni integritet u postupcima javnih nabavki

Kao što je već rečeno, integritet u javnim nabavkama se može narušiti u svim fazama postupka javne nabavke. Stoga je jako bitno da se sistem u okviru ugovornih organa postavi na takav način da ne ostavlja prostora za moguću pojavu nepravilnosti.

Planiranje

Planiranje javne nabavke podrazumijeva više radnji koje ugovorni organ preduzima u cilju pripreme sprovođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora. Te radnje su:

- utvrđivanje potreba za nabavkom i istraživanje tržišta,
- predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, kao i
- donošenje plana nabavki koji sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procijenjenu vrijednost i ostale potrebne elemente.

Kroz utvrđivanje potreba za nabavkom ugovorni organ se, aktivnom komunikacijom unutar svojih organizacionih dijelova (kao što su tehnička, finansijska, pravna služba i služba komercijale), opredjeljuje šta će nabavljati u jednoj godini. Pri tom, ugovorni organ se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjoročnim planovima poslovanja.

Veoma je važno da tom prilikom ugovorni organ realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Što se tiče poslova koje obavlja ugovorni organ, trebalo bi uzeti u obzir ne samo ono što je navedeno u propisima i odlukama nadležnih organa kojima su određeni ti poslovi, već i godišnje i srednjoročne planove poslovanja.

U fazi planiranja javnih nabavki posebnu pažnju bi trebalo posvetiti pravovremenosti i načinu planiranja. Kod ugovornih organa koji su analizirani u okviru projekta veoma je prisutan problem kašnjenja u pravljenju planova nabavki i neadekvatno planiranje u smislu da se planira više ili manje nego što je potrebno. Taj problem ima za posljedicu da se ili prevelika sredstva angažuju i ostaju neiskorišćena, ili da se naknadno uoče potrebe koje nisu bile predviđene u vreme planiranja, što nameće potrebu sprovođenja pregovaračkih postupaka "po hitnosti" ili dovodi do toga da ugovorni organ nema na raspolaganju potrebna dobra ili usluge. Na taj način se, djelimično, može objasniti visoko učešće pregovaračkih postupaka "po hitnosti" u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki.

Sprovođenje javnih nabavki

U ovoj fazi javnih nabavki fokus treba da bude na principima nediskriminacije i jednakog tretmana među potencijalnim ponuđačima. Kao što je već navođeno, najčešći vidovi diskriminacije se vide kroz definisanje tehničkih specifikacija predmeta nabavke za pojedine ponuđače ili definisanje profesionalnih i tehničkih zahtjeva koji odgovaraju samo „odabranim“ ponuđačima.

Tehničke specifikacije su skup objektivno i precizno opisanih tehničkih karakteristika predmeta konkretne javne nabavke i predstavljaju obaveznu sadržinu tenderske dokumentacije. Iz tog opisa se vide zahtjevi naručioca u pogledu svojstava, kvaliteta, količina, ambalaže i drugih karakteristika samog predmeta nabavke.

Ponuđači su dužni da u potpunosti ispune tehničke specifikacije koje ugovorni organ zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji, a u suprotnom, ponuda će biti odbijena. Sa druge strane, ugovorni organ je dužan da na što objektivnijim osnovama opiše predmet nabavke, te da strogo izbjegava opisivanje koje bi moglo unaprijed da odredi izabranog ponuđača. U tom pogledu treba napomenuti da je ugovornom organu generalno zabranjeno da koristi i da se poziva na tehničke specifikacije koje označavaju dobra, usluge ili radove određene proizvodnje, izvore ili gradnje, ako bi takvim označavanjem mogao dati prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano eliminirati ostale ponuđače. Isto tako, ugovorni organ ne može u tenderskoj dokumentaciji da naznači bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, niti posebno porijeklo ili proizvodnju, osim ukoliko ne može da opiše predmet ugovora na način da specifikacije budu dovoljno razumljive ponuđačima, u kojoj situaciji, navođenje robnog znaka, patenta, tipa ili proizvođača mora biti praćeno riječima "ili ekvivalentno".

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije se, možda, i najčešće javlja kroz nastojanje ugovornog da u tehničkim specifikacijama «prepiše» tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni ponuđač. U takvim situacijama ponuđači koji preuzimaju tendersku dokumentaciju moraju da budu veoma oprezni, te da sa posebnom pažnjom razmotre tehničke specifikacije traženog predmeta, i utvrde da li su to, u stvari, tehničke karakteristike koje može da ponudi samo određeni ponuđač. Naime, tada ugovorni organ ne favorizuje otvoreno neke ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što nije teško otkriti i osporiti, već kroz suptilno opredeljenje karakteristika pokušava da posao „namjesti“ svojim „favoritima“. Pri tome, trebalo bi istaći da ugovorni organ ne može da tehničke specifikacije prilagodi svim ponuđačima koji smatraju da bi njihova ponuda trebalo da bude izabrana, već je u obavezi da sve što traži bude u logičnoj vezi sa sadržinom konkretne javne nabavke i objektivnim potrebama koje je prate. Dakle, ugovorni organ ne smije da sadržinom svoje tenderske dokumentacije spriječi u učestvovanju, odnosno diskriminiše bilo kog ponuđača koji takve, potrebne karakteristike može da ispuni.

Nabavka sanitetskih vozila po mjeri i „paprenoj“ procjenjenoj vrijednosti!

Grad Mostar je objavio javnu nabavku sanitetskih vozila za potrebe CZ Služba za prvu pomoć i to putem otvorenog postupka nabavke dva nova vozila sa procjenjenom vrijednošću od 400.000 KM (bez PDV-a).

Iako su tehničke specifikacije vozila postavljene dosta široko, naslućuje se favorizovanje određene marke vozila. Naime, kada se uzmu specifikacije dimenzije automobila (dužina, širina, osovinsko rastojanje, klirens) te određene specifične karakteristike (oprema za navedena vozila) vidljivo je da ugovorni organ preferira nabavku određenog tipa vozila. To potvrđuje i istovjetna nabavka koju je raspisao Dom zdravlja Grude sa 100% istim opisom predmeta javne nabavke kao i u ovom slučaju.

Ugovorni organ bi izvršio značajnu diskriminaciju ponuđača, a posljedično i ograničenje konkurencije, i ukoliko bi prilikom opisa tehničkih karakteristika, recimo, dobara koja nabavlja tražio da ista budu isključivo određenih proizvođača ili određenog tipa, bez mogućnosti da konkurentni budu i ekvivalentni proizvodi. Često ugovorni organi kao opravdanje za takve tehničke specifikacije u svojoj tenderskoj dokumentaciji ističu da je opšte poznata činjenica da su proizvodi određenog proizvođača kvalitetniji od ostalih, te da bi i sami rukovodioci, odnosno zaposleni kod ugovornog organa izabrali baš takve proizvode kada bi kupovali za lične potrebe. Međutim, osnovno načelo u postupcima javnih nabavki jeste načelo efikasnosti i ekonomičnosti, a što šira konkurencija je najvažnije sredstvo kojim se isto načelo ostvaruje.

Zbog toga ugovorni organ ne smije da se rukovodi ličnim potrebama pojedinaca koji sprovode samu javnu nabavku ili onih čija bi ponuda „trebalo da bude“ izabrana, već mora da objektivno opredijeli potrebe same ustanove, odnosno organizacije za čije funkcionisanje i redovno obavljanje djelatnosti se i sprovodi nabavka. Samim tim, korišćenje subjektivnih mjerila prilikom određivanja tehničkih specifikacija, bez ikakvih konkretnih i objektivnih opravdanja za to, ograničava konkurenciju i onemogućava ostvarenje pomenutog načela. Pri tom, nikako ne bi trebalo zanemariti ni proptivpravnu imovinsku korist za pojedince koja će biti posljedica takvog nezakonitog postupanja.

Objavljivanje tenderske dokumentacije na specijalizovanim portalima javnih nabavki je jedna od mjera koja, kao i u slučaju diskriminatorskih uslova, može da spriječi pokušaje očigledne diskriminacije i ograničenja konkurencije kroz tehničke specifikacije.

5 Antikorupcioni mehanizmi i mehanizmi integriteta u javnim nabavkama

Kao što smo već naveli, transparentnost je jedan od glavnih stubova za integritet i odsustvo korupcije u ugovornom organu, ali i privatnom preduzeću. Kada je u pitanju transparentnost, ista se uglavnom obezbjeđuje kroz obavezu objavljivanja poziva i tenderske dokumentacije, obavještenja i drugih informacija, neophodnih zainteresovanim ponuđačima za kreiranje ponuda na konkurentskoj osnovi, odnosno zaštitu svojih prava. Može se primijetiti da su postupci javnih nabavki ovoj fazi ciklusa postali transparentniji u prethodnom periodu, što je u najvećoj mjeri posljedica obaveznog objavljivanja informacija kroz Portal javnih nabavki BiH. Tako se npr. objavljuju i rješenja Kancelarije za razmatranje žalbi po žalbama ponuđača što svakako doprinosi većem integritetu cjelokupnog postupka javnih nabavki.

Međutim, kad se posmatraju samo ugovorni organi i ponuđači, možemo reći da postoji nekoliko mehanizama koji utiču na stepen integriteta i korupcije u okviru njih. To su prvenstveno:

- Postojanje adekvatne institucionalizacije i profesionalizacije funkcije za javne nabavke u okviru ugovornog organa i/ili poslovnog subjekta
- Edukacija zaposlenih u vezi sa pitanjima korupcije i narušavanja integriteta
- Uvođenje principa „četiri oka“ u proces donošenja odluka
- Kreiranje planova integriteta/antikorupcionih planova
- Kreiranje internih mehanizama u vezi sa zaštitom „uzbunjivača“
- Rotiranje službenika na poslovima javnih nabavki
- Kreiranje internih pravila/procedura u vezi povjerljivosti informacija
- Institucionalizacija mehanizma za sprečavanje sukoba interesa
- Imenovanje službenika za borbu protiv korupcije u okviru institucije

Institucionalizacija i profesionalizacija funkcije za javne nabavke predstavlja kreiranje seta internih propisa/pravila koja su zasnovana na postojećem zakonskom okviru, osnivačkim aktima institucije/preduzeća te dobrim praksama u vezi sa provođenjem javne nabavke. Kod ugovornih organa, ovaj mehanizam se manifestuje kroz unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta gdje se uspostavlja organizacioni dio ili imenuje sama osoba koja je zadužena za provođenje javnih nabavki na bazi definisanih akata. Kod ponuđača, ovaj mehanizam je uobičajeno prisutan kroz postojanje sistematizovanog radnog mjesta sa osobom kojoj su delegirani poslovi pripreme ponuda za javne nabavke. Institucionalizacijom i profesionalizacijom funkcija za javne nabavke u ugovornim organima, ali i ponuđačima, se utiče na sam integritet u vezi sa provođenjem postupaka javnih nabavki. Za više pogledati modele internih procedura za provođenje postupaka javnih nabavki kod ugovornih organa i ponuđača.

Edukacija zaposlenih u vezi sa pitanjima korupcije i narušavanja integriteta u javnim nabavkama je od ključnog značaja za prepoznavanje praksi koje po prirodi stvari nisu poželjne. Same edukacije utiču na senzibilitet za prevenciju korupcije kroz uvođenje politike obavještanja o pojedinačnim slučajevima i edukaciji o korupciji i njenim posljedicama. Za sadržaj jednodnevnog treninga u vezi korupcije i narušavanja integriteta u javnim nabavkama pogledati Prilog ovog dokumenta.

Uvođenje principa „četiri oka“ u proces donošenja odluka je mehanizam kojim se smanjuje stepen diskrecije u odlučivanju. Generalno, princip se bazira na tome da ni jednom zaposlenom ne treba dozvoliti da radi sam na određenim poslovima i donosi konačne odluke bez

konsultovanja drugih zaposlenih. Ovaj princip se pokazao kao veoma efikasno sredstvo sprječavanja korupcije no zahtjeva više angažovanja ljudskih resursa nego što je uobičajeno.

Plan integriteta u suštini predstavlja preventivni interni antikorupcijski dokument javne institucije koji sadrži pregled identifikovanih, analiziranih, procijenjenih i rangiranih rizika za narušavanje integriteta institucije. Plan integriteta treba da bude utemeljen na činjenicama koje su prikupljene na transparentan, nepristran, stručan, inkluzivan i sveobuhvatan način, te na aktivnostima koje su mjerljive i orijentisane na učinak. Osiguranje ovakvog pristupa izrade plana integriteta je moguće samo ako se provede odgovarajuća i sveobuhvatna samoprocjena (kao dijela plana integriteta) na korupcijske rizike i faktore rizika koji mogu nastati unutar javne institucije ili ponuđača. Na sličan način se može doći i do plana integriteta u okviru privrednih subjekata, no može se reći da nisu zabilježeni slučajevi u BiH da privatni poslovni subjekt pristupi izradi plana integriteta odnosno antikorupcione strategije. Za više o načinu kreiranja plana integriteta pogledati Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta koje je propisala Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK) u Prilogu.

Trenutno postoje dva zakona koji tretiraju zaštitu zviždača: Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske. Prvi se odnosi na zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koje osnivaju ove institucije, dok se drugi odnosi na sva fizička i pravna lica koja u dobroj namjeri prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru u Republic Srpskoj. U oba propisa se normira interna zaštita kao način prijavljivanja korupcije kod samog poslodavca. Prema podacima antikorupcijske mreže ACCOUNT, više od 90% javnih institucija u RS je donijelo interni akt, odnosno uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite onih koji je prijavljuju, u skladu sa zakonskim odredbama. Za model uputstva u RS pogledati Prilog. U Federaciji BiH još uvijek nije usvojen zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju mada je pripremljen od strane radne grupe koju je imenovala Vlada FBiH. Dometi primjene postojećeg legislativnog okvira u vezi sa zaštitom uzbunjivača i na nivou BiH i u Republici Srpskoj su jako skromni.

Mehanizam rotacije uključuje planirane promjene uloga zaposlenih u okviru javne institucije, odnosno ugovornog organa, koje se vrše u pravilnim vremenskim razmacima. Time se utiče na mogućnost pojave određenih veza unutar (ali i van nje) institucije koje vode ka postupcima narušavanja integriteta. Cilj je da se utiče stvaranja veza između pojedinaca unutar ugovornih organa i ponuđača koje narušavaju konkurenciju samih postupaka javnih nabavki. U praksi se ovaj mehanizam najčešće manifestuje u rotiranju članova komisija za javne nabavke na bazi redovnih vremenskih intervala i u skladu sa definisanim internim pravilima za provođenje postupaka javnih nabavki.

Kreiranjem internih pravila/procedura u vezi povjerljivosti informacija se žele spriječiti prakse u kojima pojedini ponuđači imaju koji određene insajderske odnosno unutrašnje informacije, poput informacija procjene cijena od strane osobe koja je pripremala tendersku dokumentaciju, informacija o mogućim okvirima za cijenu ponude mimo one koja je javno objavljena, itd. Istovremeno, interna pravila i procedure u vezi sa povjerljivošću informacija uvode aspekt interne kontrole u vezi sa ponašanjem službenika koje može da dovede do narušavanja integriteta i stvaranja prednosti kod pojedinih ponuđača u procesu pripremanja ponuda.

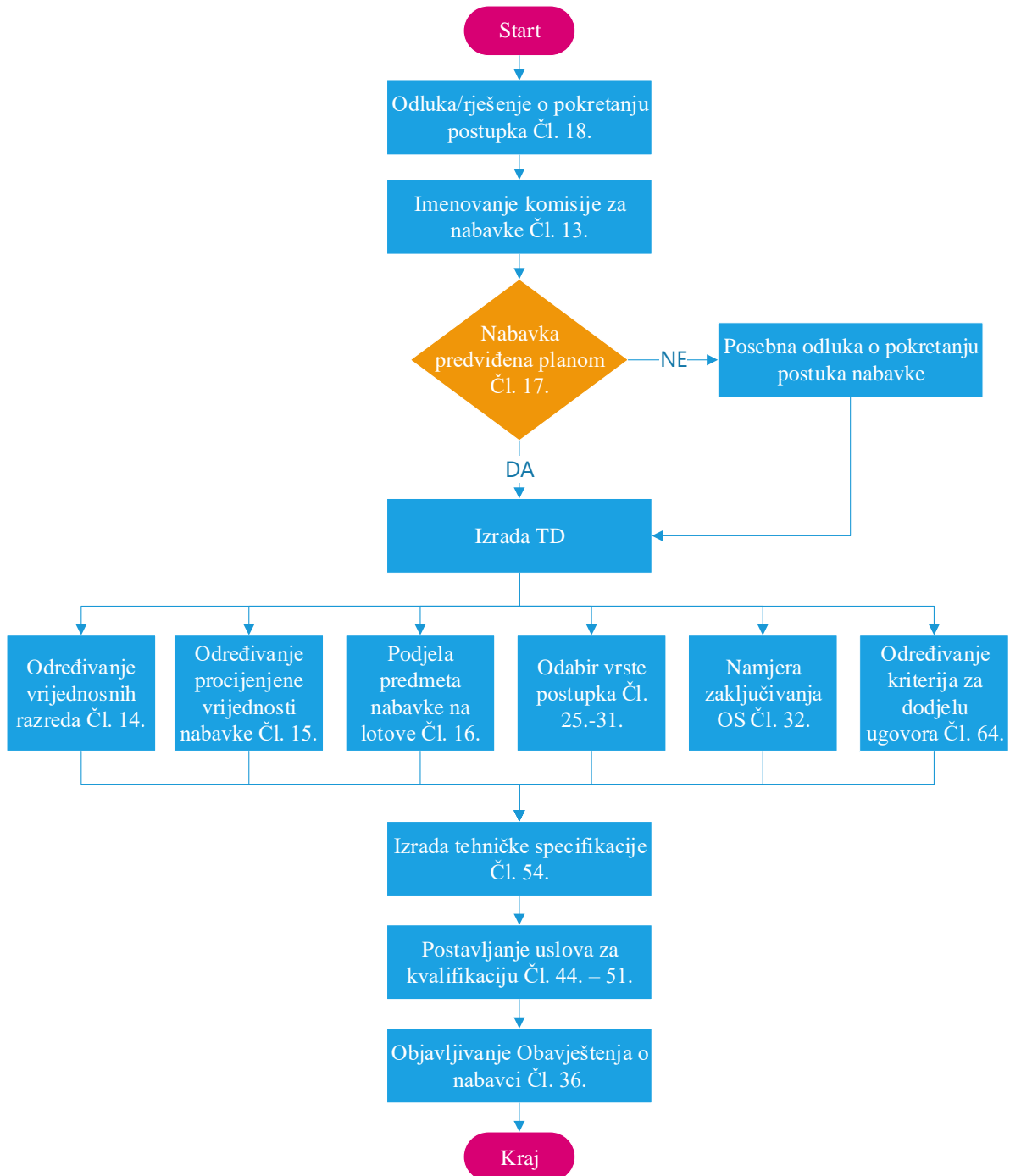
Institucionalizacija mehanizma za sprečavanje sukoba interesa u javnim nabavkama predstavljena je kroz normiranje rada komisije za javne nabavke što je definisano Pravilnikom o uspostavljanju i radu Komisije za javne nabavke koji je propisala Agencija za javne nabavke. Prilikom imenovanja komisije, ugovorni organ treba da vodi računa da u komisiju ne imenuje osobe koje bi mogle biti u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim

postupkom javne nabavke. Takođe, u komisiju ne mogu biti imenovane odgovorne osobe koje na bilo koji način donose odluke vezane za postupak javne nabavke ili iste odobravaju. Obaveza je člana komisije da tokom cijelog postupka nabavke prijavi postojanje mogućeg sukoba interesa ugovornom organu radi isključenja iz daljeg rada komisije i imenovanja zamjenskog člana. Ukoliko neki od imenovanih članova komisije ili sekretar utvrdi da zbog mogućeg sukoba interesa nije podoban za učestvovanje u određenom postupku javne nabavke, dužan je o tome obavijestiti ugovorni organ i s obrazloženjem zatražiti izuzeće, u kojem slučaju se imenuje zamjenski član komisije. Postojeća praksa primjene ovog mehanizma ukazuje da se njemu pristupa dosta površno te da ugovorni organi ne pristupaju ozbiljno kada je u pitanju sprečavanje potencijalnog sukoba interesa u postupcima javnih nabavki. Za više o mogućem načinu regulisanja sukoba interesa u organizacijama (i privatnim i javnim) pogledati Smjernice za izradu internih akata o sprečavanju sukoba interesa u Prilogu.

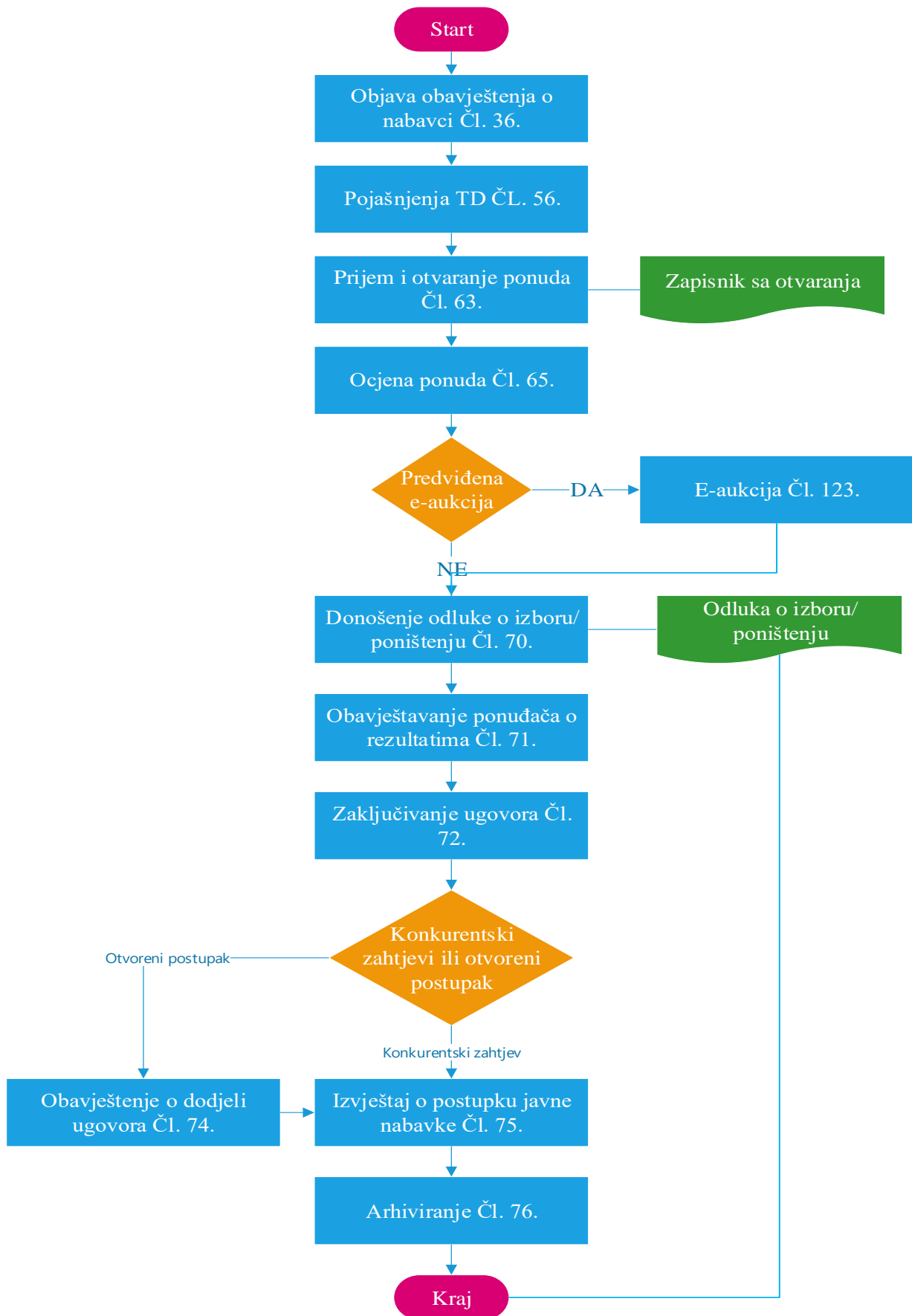
Osim navedenih mehanizama, treba istaći i činjenicu da postoje i drugi brojni mehanizmi za identifikaciju zloupotreba i narušavanja integriteta u okviru institucija javnog sektora. Prijava korupcije je tako moguća posredstvom pošte ili predajom prijave na protokol ili u sanduče za prijavu na info pultu same institucije, prijavom e-mailom ili na link na zvaničnoj internet stranici, te putem zapisnika kod službenika za borbu protiv korupcije. Službenici za borbu protiv korupcije bi trebali biti ovlašteni za sve aktivnosti koje su vezane za sprječavanje korupcije, pa tako i korupcije u javnim nabavkama. Oni učestvuju u uspostavljanju mehanizama unutrašnje kontrole i odgovorni su za pripremanje nacрта planova i službenih propisa za prevenciju korupcije.

6 Operativne procedure za Ugovorne organe

6.1 Procedure za pokretanje nabavke i izradu tenderske dokumentacije

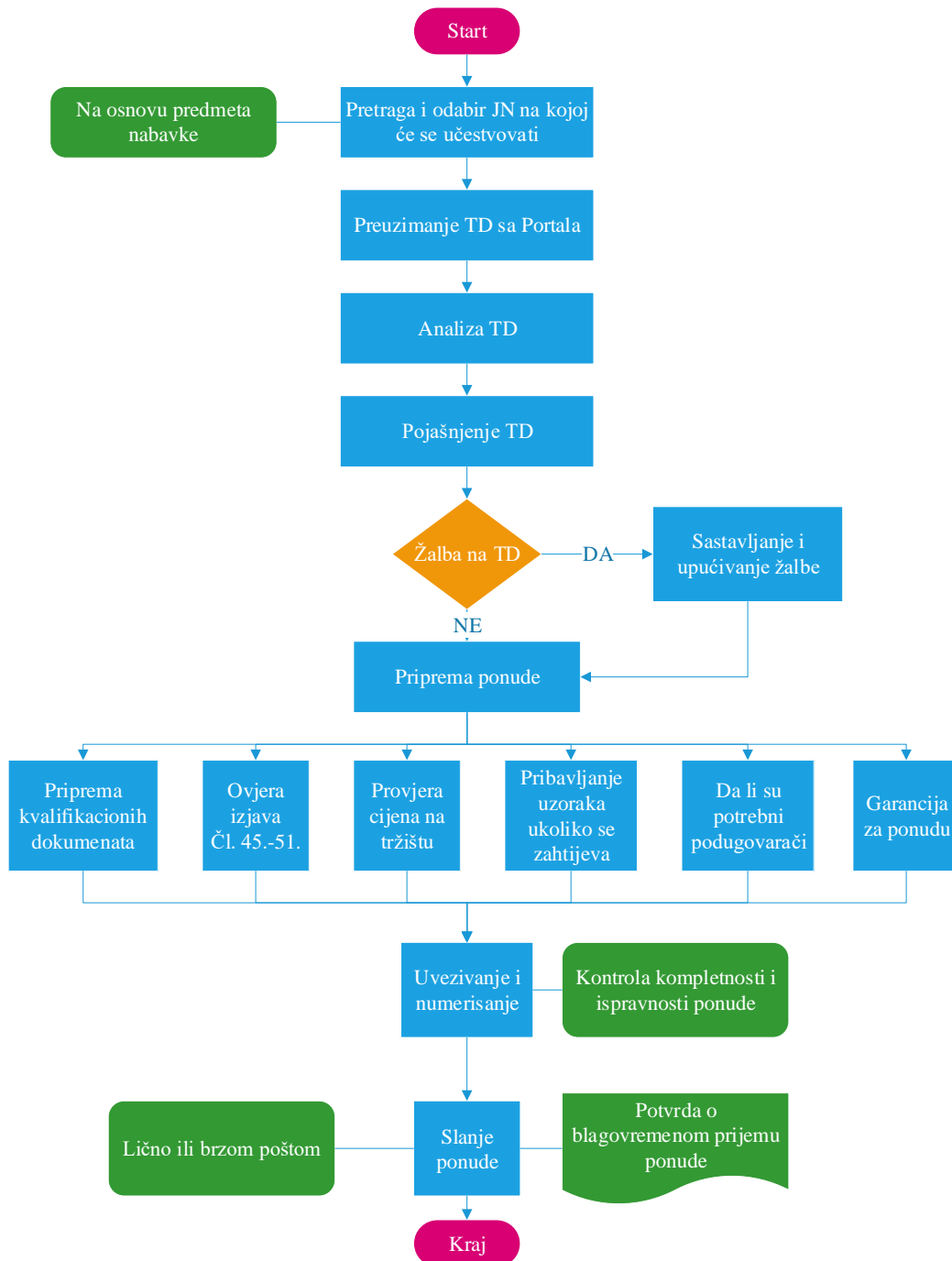


6.2 Procedure za provođenje nabavke

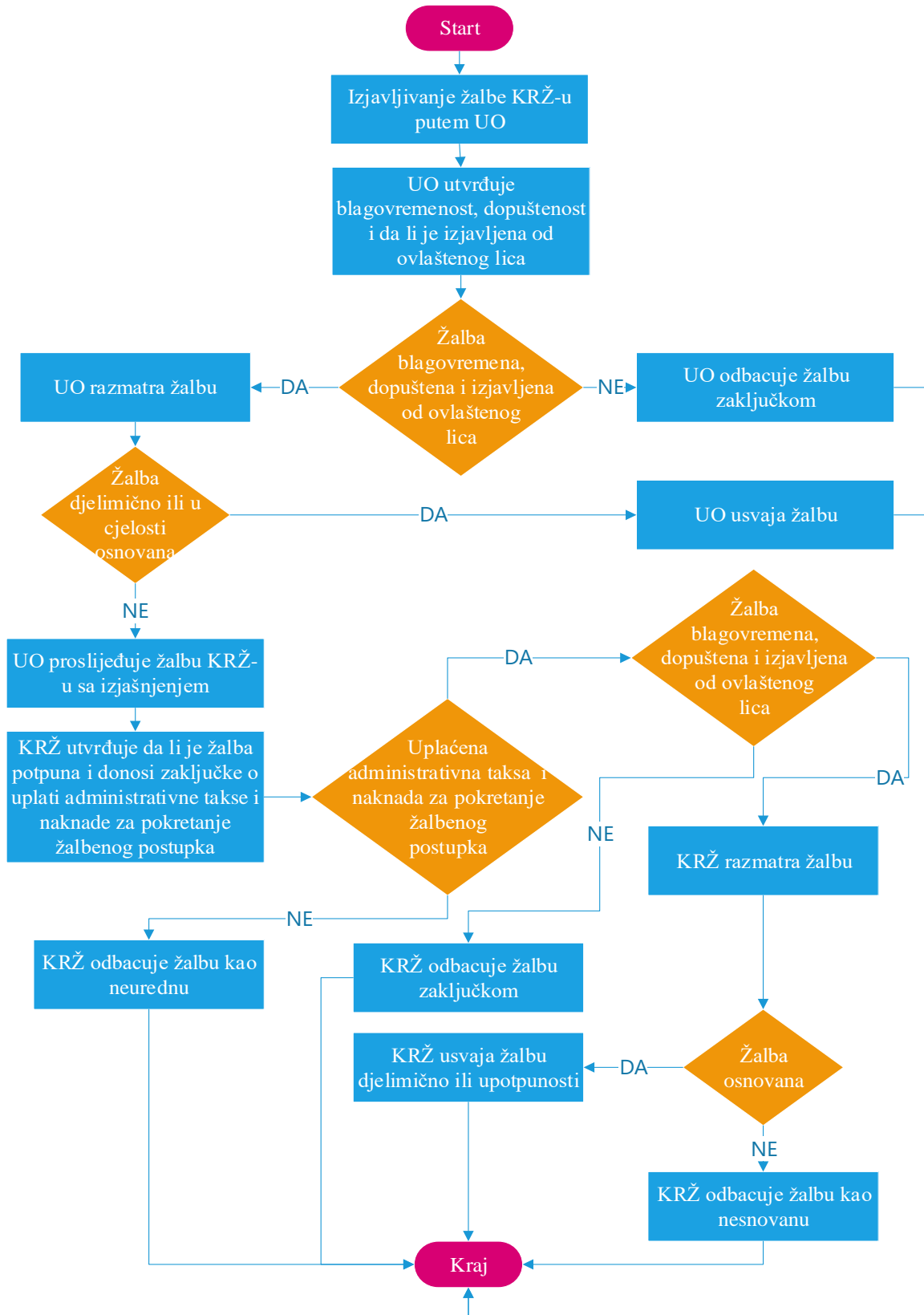


7 Operativne procedure za ponuđače

7.1 Procedure za pripremu ponuda



7.3 Procedure za žalbeni postupak



8 Okvirni plan edukacije – Korupcija u javnim nabavkama

Tema	Narušavanje integriteta i mogućnost pojave korupcije prilikom provođenja javnih nabavki
Ciljevi:	<ul style="list-style-type: none">- Uvod u osnove korupcije, naročito u oblasti javnih nabavki- Pojasniti rizike narušavanja integriteta u postupcima javnih nabavki- Definisati osnovne anti-korupcione mehanizme u javnim nabavkama
Trajanje:	Od 10.00 do 16.00
Učesnici:	Službenici za javne nabavke (do 20 osoba)
Vježbe:	U skladu sa sadržajem prezentacije (studije slučajeva)
Materijali za učenje:	<ul style="list-style-type: none">- Priručnik za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama- Polazna studija o postojanju antikorupcijskih mehanizama i mehanizama integriteta u procesima javnih nabavki na lokalnom nivou u ugovornim organima i ponuđačima u Bosni i Hercegovini- Monitoring u javnim nabavkama u BiH (izvještaj)
Materijali za čitanje:	Primjena praktične i strateške antikorupcijske metodologije u lokalnoj upravi Zenica (Izvor: http://bezkorupcije.org/assets/documents/a/e/Zenica-Case-Study-200913-bh-PREVIEW.pdf)

9 Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta

Smjernice za izradu i provođenje plana integriteta je pripremila Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.⁴ Njima se precizira postupak izrade planova integriteta kao i struktura plana integriteta, faze izrade i način izvršavanja pojedinih zadataka i usvajanja plana integriteta, rokovi za izradu i provođenje plana integriteta, praćenje i provođenje plana integriteta, te način procjene integriteta.

Smjernice definišu da su sve javne institucije, na svim nivoima vlasti u BiH, dužne izraditi i usvojiti plan integriteta. Organizaciona jedinica javne institucije je obavezna izraditi i usvojiti jedinstveni plan integriteta za sve njene organizacione jedinice, ako je organizaciona jedinica:

- u kojoj je zaposleno više od deset državnih službenika,
- koja obavlja svoje dužnosti na osnovu teritorijalnih načela (podružnice, policijske stanice, i sl.) i u kojoj je zaposleno više od pet državnih službenika.

Šta je plan integriteta?

Plan integriteta je interni dokument kojim je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog ponašanja i korupcije javne institucije. Predstavlja rezultat postupka samokontrole javne institucije u cilju održanja i poboljšanja integriteta, transparentnosti i profesionalne etike, kojima se utvrđuju, smanjuju, uklanjaju i sprječavaju mogućnosti nastanka i razvoja nepravilnosti u radu, etički i profesionalno neprihvatljivih postupaka i koruptivnih ponašanja i korupcije.

Generalno, svaki plan integriteta treba da sadrži:

- popis i pregled svih internih propisa i akata javne institucije;
- organizacionu strukturu-šemu javne institucije;
- popis radnih mjesta sa detaljnim opisima ovlaštenja i odgovornosti;
- popunjen izvještaj o stanju plana integriteta, te
- sve ostale relevantne dokumente koji se odnose na plan integriteta.

Prije nego što se započne sa izradom plana integriteta, neophodno je da rukovodilac institucije da odredi koordinatora i članove radne grupe, uz istovremeno navođenje:

- zadataka i poslova radne grupe;
- izvora potrebnih sredstava;
- vrijeme početka i završetka rada na pripremi i provođenju plana integriteta;
- oblika saradnje sa kontrolnim subjektima, posebno sa finansijskom revizijom i unutrašnjom revizijom po pitanju procjene rizika od korupcije, drugih nezakonitih ili neetičkih radnji, kao i
- oblika kontrole rukovoditelja javne institucije ili institucije nad radom i rezultatima kod pripreme i primjene plana integriteta.

Izrada plana integriteta je proces koji se provodi u sljedećim fazama:

- a) pripremna faza (prva faza),

⁴ Za više vidjeti http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/?id=157

- b) identifikacija radnih mjesta državnih službenika i namještenika na prijetnje i podložnost riziku na koruptivno djelovanje – procjena podložnosti riziku na koruptivno djelovanje (druga faza),
- c) identifikacija postojećih preventivnih mjera i kontrola (treća faza) i
- d) evaluacija izrade izvještaja i akcionog plana (završna faza).

U pripremnoj fazi, rukovodilac javne institucije donosi odluku o izradi i provođenju plana integriteta, imenuje i razrješava koordinatora i članove radne grupe zadužene za izradu i provođenje plana integriteta.

U drugoj fazi radna grupa identificira aktivnosti koje su najizloženije nepropisnom i eventualno koruptivnom djelovanju – aktivnosti podložne koruptivnom djelovanju. Radna grupa u drugoj fazi procjenjuje sljedeće aktivnosti:

- a) aktivnosti podložne koruptivnom ponašanju i korupciji unutar javne institucije,
- b) aktivnosti podložne koruptivnom ponašanju i korupciji izvan javne institucije, a koje su povezane sa nadležnostima javne institucije i
- c) aktivnosti procjene postojećeg stanja prema nepravilnostima.

Treća faza podrazumijeva procjenu i ocjenu postojećeg stanja izloženosti i procjenu mehanizama otpora koji već postoje u sustavu javne institucije i ona predstavlja procjenu podložnosti/rizičnosti izloženosti institucije prema koruptivnom ponašanju i korupciji. Radna grupa vrši procjenu internih propisa i drugih akata javne institucije, te posebnu pažnju posvećuje internim propisima koji se odnose na aktivnosti podložne koruptivnom ponašanju i korupciji (ranjive aktivnosti), na osnovu čega radna grupa sačinjava izvještaj. Pored toga, u ovoj fazi se vrši interjuisanje rukovodstva odjela za ljudske resurse (zapošljavanje, procjena, napredovanje, opis dužnosti i odgovornosti, obuke) te zaposlenih na određenim poslovima gdje postoje rizici od aktivnosti podložnih koruptivnom ponašanju i korupciji. Na osnovu kvantitativnih analiza postojećih internih propisa, drugih akata i dokumentacije, odgovora zaposlenika na upitnike, analizi upravljanja ljudskim resursima, provedenih razgovora sa zaposlenicima i diskusije, radna grupa procjenjuje dobijene rezultate i daje konačnu procjenu stepena rizičnosti javne institucije prema koruptivnom ponašanju i korupciji.

Faza izrade izvještaja i akcionog plana (završna faza) predstavlja predlaganje mjera i preporuka za poboljšanje integriteta javne institucije. Osnovu prijedloga za mjere i preporuke poboljšanja integriteta javne institucije čini procjena izloženosti institucije riziku, a koja je utvđena u trećoj fazi. Kreiranje izvještaja o planu integriteta čini je sastavni dio, a sam izvještaj sastoji se od:

- uvodnog dijela;
- izjave o internim propisima i aktima javne institucije;
- opisa postojeće situacije, odnosno procjene izloženosti koruptivnom ponašanju i korupciji i
- plana unaprjeđenja;

Nadzor nad provođenjem mjera i preporuka za poboljšanje integriteta javne institucije preuzima koordinator - osoba zadužena za koordinaciju nad izradom i provođenjem plana integriteta, a koja izvještava rukovodioca o rezultatima provođenja. Rukovodilac javne institucije donosi odluku o ponovnoj izradi plana integriteta svake četiri godine od posljednjeg usvojenog plana integriteta javne institucije, ili ranije ukoliko se evaluacijom provođenja plana integriteta procjeni da je integritet javne institucije narušen.

10 Uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju (model)

Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj je donesen u julu 2017. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 62/17). Pored mogućnosti da se korupcija prijavi određenim institucijama za provođenje zakona, ovim zakonom je definisan mehanizam interne prijave korupcije u okviru institucije odnosno organizacije u okviru koje prijavioc radi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru ukoliko ta institucija ima preko 15 zaposlenih. S tim u vezi je doneseno i Uputstvo o postupanju sa prijavom korupcije i obezbjeđenju zaštite lica koja prijavljuju korupciju⁵ kojim se uređuje način podnošenja i primanja interne prijave korupcije, postupanje sa prijavom korupcije, način ostvarivanja prava i zaštita prava prijavioca korupcije u postupku interne zaštite, obaveze odgovornog lica i druga pitanja koja su od značaja za prijavu korupcije, a naročito obezbjeđenje zaštite anonimnosti (identiteta) prijavioca.

Generalno, prijava korupcije se vrši odgovornom licu koje rukovodi organom/institucijom/organizacijom/poslovnim subjektom ili licu koje je od strane odgovornog lica ovlašćeno za prijem prijave korupcije. Ukoliko se prijava korupcije odnosi na odgovorno lice, prijava se podnosi nadređenom organu upravljanja. Ukoliko se prijava korupcije odnosi na druga radno angažovana lica, prijava se podnosi odgovornom licu. Odgovorno lice, kao i sva druga radno angažovana lica koja, neposredno ili posredno, dođu do informacija o identitetu prijavioca korupcije, obavezni su da štite identitet prijavioca, osim u slučaju kada prijavioc izričito dozvoli da ti podaci budu dostupni javnosti.

Prijava korupcije obavezno sadrži podatke iz člana 15. Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, odnosno:

- Opis činjenja ili nečinjenja koje predstavlja korupciju,
- Činjenice i okolnosti na osnovu kojih prijavioc sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija,
- Podatke o prijaviocu,
- Podatke o licu za koje postoji sumnja da je izvršilo korupciju, ukoliko prijavioc ima informacije o tome u momentu podnošenja prijave.

Uz prijavu, prijavioc dostavlja i materijalne dokaze iz kojih proizlazi sumnja da je pokušana ili izvršena korupcija, ukoliko je u posjedu takvih dokaza. Prijava korupcije može da bude izvršena pisanim putem ili usmeno, i to:

- Neposrednom predajom prijave,
- Dostavljanjem prijave poštom, sa naznakom **„Prijava korupcije – ne otvarati!“**,
- Ostavljanjem prijave sa naznakom **„Prijava korupcije!“** u sanduče za prijavu korupcije, koje se nalazi u prostorijama dostupnim zaposlenima i strankama, koje nisu pod nadzorom (otvaranje sandučeta vrši se u prisustvu i uz nadzor odgovornog lica ili lica ovlašćenih od strane odgovornog lica),
- Elektronskim putem,
- Usmenim putem, neposredno odgovornom licu ili licu koje je ovlašćeno od strane odgovornog lica, na zapisnik,
- Telefonskim putem, odgovornom licu ili licu koje je ovlašćeno od strane odgovornog lica, na zapisnik.

Zapisnik o prijavi koja se podnosi usmenim ili telefonskim putem mora da sadrži sve elemente prijave propisane Zakonom. Prilikom sačinjavanja zapisnika, odgovorno lice, ili lice koje je

⁵ Na osnovu člana 21. stav 2. Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 62/17)

ovlašćeno od strane odgovornog lica, dužno je da upozna prijavioca korupcije o njegovim pravima i obavezama, a naročito o zaštiti prava i pravu na zaštitu identiteta prijavioca korupcije. Prijava korupcije se protokoliše, koristi, čuva i arhivira na način kojim se obezbjeđuje zaštita identiteta prijavioca i sadržaja prijave, te tako da podaci o prijaviocu korupcije budu odvojeni od prijave. Odgovorno lice je dužno da odmah, a najkasnije u roku od sedam dana od dana prijema potpune prijave korupcije, postupi po prijavi.

Navodi iz prijave se dostavljaju na izjašnjenje službeniku/zaposlenom za kojeg je iznesena sumnja da je izvršio korupciju, uz ostavljanje roka od sedam dana za izjašnjenje. U slučaju da se prijava prosleđuje nadležnom organu zbog sumnje na krivično djelo ili prekršaj, navodi iz prijave se ne dostavljaju na izjašnjenje. Odgovorno lice je dužno da prijaviocu korupcije, na njegov zahtjev, pruži obavještenja o toku i radnjama preduzetim u postupku, u roku od 15 dana od dana podnošenja takvog zahtjeva.

Odgovorno lice, nakon što prikupi dovoljno informacija i ispita navode iz prijave korupcije, donosi odluku o postupanju po prijavi korupcije. Odluka o postupanju po prijavi obavezno se dostavlja prijaviocu korupcije u roku od osam dana od dana donošenja odluke. Prijavilac korupcije, ili drugo lice koje ostvaruje pravo na zaštitu od štetnih posljedica u skladu sa članom 19 Zakona, ne smije da trpi štetne posljedice zbog prijave korupcije. Odgovorno lice je dužno da preduzme sve mjere kojima će se prijavitelj korupcije zaštititi od štetnih posljedica, na način i u roku utvrđenim Zakonom.

11 Smjernice za izradu internih akata o sprečavanju sukoba interesa

Pravila vezana za sukob interesa i korupciju su neizostavan dio etičkih i/ili kodeksa ponašanja i drugih (internih) akata, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Njihova svrha je da, rukovodeći se osnovnim etičkim i drugim relevantnim principima, propišu brojne moguće situacije sukoba interesa i njihovo preveniranje, načine uklanjanja i upravljanje u slučajevima kada ih je nemoguće otkloniti. U zavisnosti od konkretnih profesija ove odredbe se podešavaju tako da obuhvate širok spektar situacija, povezanih lica, zabrane primanja poklona i njihovo prijavljivanje ukoliko se ne mogu izbjeći, nespojivosti sa drugim funkcijama, limitiranje drugih aktivnosti van osnovne službe, izjavljivanje imovine i interesa sebe i povezanih lica, uklanjanje iz kompromitovanog procesa donošenja odluka, postupanje sa povjerljivim informacijama, obavezu prijavljivanja sukoba interesa i korupcije i td.

Neki od tipičnih elemenata akata koji tretiraju sukob interesa bili bi sledeći:

Opšte odredbe

U ovom dijelu se obično se navodi svrha i obuhvat konkretnog akta (za situacije sukoba interesa daju se definicije osoba na koje se akt odnosi, uključujući i sva povezana lica, bilo da se radi o blisko povezanim licima (obično se radi o bliskim srodnicima) ili drugim interesno povezanim licima.

Osnovni principi

Principi su svojevrsni etički uslovi ili očekivanja ponašanja. Neki od osnovnih principa koji se navode u kodeksima i drugim internim aktima su: postupanje isključivo u javnom, odnosno interesu kompanije; transparentnost; integritet (ne dovođenje u finansijske i druge odnose zavisnosti prema spoljnim licima ili organizacijama, koji bi mogli uticati na obavljanje osnovnih dužnosti); nepristrasnost i objektivnost; odgovornost (za sopstvene odluke i aktivnosti ka javnosti, kao i pokoravanje nadzoru); zakonitost; otvorenost; poštenje (deklarisanje svih ličnih interesa i preduzimanje mjera da se izbjegnu eventualni sukobi), efikasnost; vođstvo (promovisanje osnovnih principa putem sopstvenog primjera) i td.

Posebne oblasti sprečavanja sukoba interesa:

Nespojivost i dodatne aktivnosti - Za nosioce različitih funkcija u javnom sektoru nespojivosti i zabrane dodatnih aktivnosti propisani su odgovarajućim zakonima o sukobu interesa, državnoj službi/slужbenicima i odnosnim kodeksima, te Zakonom o javnim nabavkama i pratećim podzakonskim aktima, prije svega Pravilnikom o uspostavljanju i radu komisije za nabavke.

Osnovna pravila odnose se na zabranu svakog nespojivog i dodatnog angažmana, uključujući, gdje je prigodno, i ograničenja za blisko povezana lica, koji može izazvati sukob interesa. Posebno su propisane zabrane učešća u vlasništvu ili odlučivanju u kompanijama koje posluju sa javnim sektorom, uključujući prethodne i buduće angažmane za određeni period, političke afilijacije, uključujući donacije političkim strankama i kandidatima koje dovode do sukoba interesa i slično.

Dopuštene dodatne aktivnosti su one koje se tiču nastavničkih, naučnih, obrazovnih aktivnosti; angažmani po službenoj dužnosti; članstvo u građanskim asocijacijama i srodne aktivnosti, ukoliko ne dovode do sukoba interesa.

Za poslovni sektor, u ovom su kontekstu posebno važne odredbe o tzv zabrani konkurencije, odnosno zabrani obavljanja konkurentne djelatnosti u sopstvenom aranžmanu ili putem ugovornog odnosa sa drugim poslovnim subjektima srodne djelatnosti.

U svakom slučaju, za vršenje bilo kakvih dodatnih aktivnosti, osim onih koje su eksplicitno dopuštene, potrebno je dobiti saglasnost rukovodioca, bez obzira da li se radi o javnom ili privatnom sektoru.

Za situacije u kojima zaposleni nisu sigurni da li određeni dodatni angažman predstavlja neki od sukoba interesa, na raspolaganju trebaju imati osobu (npr. Službenik za etiku) ili službu koja će ih posavjetovati.

Za kršenje propisanih odredbi trebaju se podrazumijevati odgovarajuće sankcije.

Izveštavanje o imovini, prihodima, obavezama i interesima - Izjave o (ne)postojanju sukoba interesa, te prateće izjave o imovini, prihodima i obavezama, ključne su za utvrđivanje sukoba interesa i njima treba posvetiti posebnu pažnju, kako iz ugla pravovremenog izveštavanja svih lica na koja se ove obaveze odnose, tako i na kontrolu istinitosti podataka u ovim izjavama.

Izjave o interesima treba razlikovati od finansijskih izvještaja koji imaju dodatnu ulogu kontrole, naročito pravovremenog utvrđivanja eventualnog neopravdanog bogaćenja.

Kada su u pitanju javne nabavke, izjave bi se za javna tijela trebale odnositi na rukovodioce, članove upravnog odbora, osobe koje učestvuju u pripremi tenderske dokumentacije, članove komisije za nabavke i eventualne spoljne saradnike koji učestvuju u pripremi dokumentacije ili ocjenjivanju ponuda. Drugim riječima, potrebno je pokriti sva lica koja mogu ili se čini da mogu da utiču na postupak javne nabavke, u svim fazama njenog ciklusa. Izjave se podnose i za povezana lica.

U skladu sa međunarodnim standardima, sve je navedene izjave potrebno dostavljati na početku određenog mandata/službe/posla, u pravilnim vremenskim razmacima, te svaki put kada dođe do određene promjene.

Kontrolu podataka iz izvještaja treba vršiti koristeći kako mehanizme interne kontrole, tako i eksterne mehanizme (podatke iz povezanih javnih službi – poslovnih registara, poreskih i drugih službi, podatke koje objavljuju mediji, zviždači i druge zainteresovane strane).

Sankcije za nedostavljanje ili dostavljanje netačnih podataka trebaju biti srazmjerne i kreću se od blažih disciplinskih mjera, do onih koji uključuju elemente krivične odgovornosti.

Ugovore sklopljene u situacijama sukoba interesa treba smatrati ništavim.

Nepotizam - Ove se odredbe uglavnom odnose na sprečavanja davanja privilegovanog položaja srođnicima i drugim blisko povezanim licima prilikom zapošljavanja ili drugog oblika angažmana (ekspertski, konsultantski, savjetnički i drugi) u datu instituciju/kompaniju.

I u ovim situacijama je akcenat na ličnoj odgovornosti, prijavi i izuzimanju iz svih situacija koja mogu dovesti u povlašteni položaj navedena lica, kao i na primjeni odgovarajućih sankcija u slučaju nepoštovanja ovih odredbi.

U slučajevima kada se sukob interesa ne može izbjeći, odnosno kada članovi porodice rade u istoj instituciji, jer bi u suprotnom došlo do ograničenja drugih ustavom zagarantovanih prava kao što je pravo na rad, pravilo osiguranje da, na primjer, član porodice nije neposredni rukovodilac zaposlenom i slično.

Pokloni i druge koristi - Ovdje je važno prvo odrediti da li se radi o privatnim poklonima, koji nisu vezani za obavljanje redovne dužnosti, ili pak onima koji su vezi sa njom i koji mogu dovesti do sukoba interesa.

Poklon može da bude novčani ili nenovčani, npr. u obliku hartija od vrijednosti, plemenitih metala, umjetnina, te u formi nekretnina ili pokretne imovine, a to mogu biti i simbolični i protokolarni pokloni.

Druge koristi (pogodnosti i usluge) mogu da uključuju putovanja, stipendije, gostoprimstva, popuste, pozajmice i kredite, nasljedstva, besplatne usluge, oprost duga, itd.

Kao osnovno pravilo potrebno je zabraniti davanje, traženje i primanje poklona iznad određene vrijednosti na godišnjem nivou. Ta bi se zabrana trebala odnositi i na povezana lica, ukoliko je poklon u vezi sa obavljanjem osnovne dužnosti.

Izuzeci od ovog pravila obično se propisuju za poklone niže vrijednosti, te protokolarne i slične poklone koji su u duhu poslovne saradnje ili su uručeni na javnim skupovima kada ih je neprijatno odbiti.

Politika vezana za poklone i druge koristi obavezno sadrži i obaveze internog prijavljivanja svih dopuštenih primljenih poklona, kao i onih koji nisu dopušteni, a koji su nehotice ili u neznanju primljeni. Prijavljivanje, uključujući novčanu protivvrijednost poklona, obično se vrši rukovodiocu, a poklon, ukoliko nije privatne prirode, ostaje u vlasništvu institucije/kompanije.

U slučaju eventualnih nedoumica, zaposlenima treba da stoji na raspolaganju mogućnost savjetovanja sa nadležnom osobom (službenik za etiku ili drugo lice u instituciji/kompaniji)

Konačno, ponašanje mimo propisanog smatra se prekršajem i treba da sa sobom povlači određene, propisane sankcije.

Kontakti sa trećim licima i zloupotreba povjerljivih informacija - Povjerljivost informacija koje se po važećim propisima ne smatraju javnim, ili to barem nisu određeni vremenski period, važno je za sve oblike prevencije sukoba interesa a naročito u oblasti javnih nabavki. Naime, posjedovanje određenih informacija prije drugih ponuđača, može odrediti pobjednika tendera u slulajevima kratkih rokova za dostavljanje ponuda. Takođe, proces prethodnih konsultacija, ukoliko nije transparentan, sam po sebi predstavlja sukob interesa.

Odredbama kojima se normira čuvanje povjerljivih informacija treba obuhvatiti sve informacije koje se smatraju tajnim po drugim propisima (o zaštiti tajnih podataka, ličnih podataka, službenoj tajni i td.) ili se referirati na njih.

Zabrane odavanja povjerljivih informacija se često protežu i na period nakon određenog zaposlenja u javnom ili privatnom sektoru, a za profesije koje su posebno osjetljive (sigurnosne službe, policija i slično) one iznose i više decenija.

Kontakte sa trećim licima koja su na neki način uključena u postupke u toku (na primjer u tendersku proceduru koja nije završena) takođe treba maksimalno ograničiti jer predstavljaju percipirani sukob interesa i štete imidžu institucije/preduzeća.

Informacije koje se daju medijima takođe trebaju biti izbalansirane i ne smiju odavati tajne ili promovisati, na primjer, određene poslovne subjekte ili komercijalne aktivnosti.

Nepostupanje u skladu sa pravilima takođe treba povlačiti određene disciplinske i prema potrebi druge mjere.

Ostalo - Pored navedenog, tipične odredbe vezane za sukob interesa odnose se i na upotrebu javne ili imovine kompanije u privatne svrhe (kriptenje vozila, računara, telefona i sl), lično ponašanje koje može kompromitovati instituciju/predzeće, davanje donacija različitim organizacijama i udruženjima, olakšice u plaćanju i niz drugih oblasti u zavisnosti od osnovne djelatnosti institucije/preduzeća u pitanju.

Ostale mjere za upravljanje sukobom interesa

Da bi politika sukoba interesa u jednoj javnoj instituciji ili privatnoj kompaniji bila efikasna, neophodno je liderstvo koje nema toleranciju prema korupciji. U skladu sa time, sve navedene i eventualne druge mjere se moraju dosljedno primjenjivati, ažurirati u slučajevima nastanka bilo kakvih novih okolnosti, a mehanizmi interne kontrole trebaju da podržavaju navedene opšte i posebne politike.

Redovna edukacija zaposlenih i trećih strana o pravilima institucije/kompanije ključna je za razumijevanje i pravilnu primjenu ovih odredbi, a mehanizmi internog i eksternog prijavljivanja neregularnosti, bilo da se radi o sukobu interesa ili je on već prerastao u korupciju, moraju biti osigurani i iskomunicirani za svim zaposlenima i trećim stranama, bez obzira da li dolaze iz javnog ili privatnog sektora.