



STOP
CORRUPTION

The graphic features the word "STOP" in large, bold, red capital letters. The letter "O" is replaced by a red circle with a diagonal slash, over which is a black icon of two hands shaking, symbolizing corruption. Below "STOP" is the word "CORRUPTION" in large, bold, black capital letters. The background is a light gray world map with the word "alamy" repeated faintly.

Priručnik za sprječavanje korupcije u javnim
nabavama

Prosinac 2022

SADRŽAJ

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | UVOD | 3 |
| 2 | POJAM, DEFINICIJA I VRSTE KORUPCIJE U OBLASTI JAVNIH NABAVAMA | 5 |
| 3 | INDIKATORI KORUPCIJE U JAVNIM NABAVAMA | 10 |
| 3.1. | Pretenderska faza | 11 |
| 3.2. | Tenderska faza | 12 |
| 3.3. | Posttenderska faza | 13 |
| 4 | ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI I MEHANIZMI INTEGRITETA | 14 |
| 5 | SUKOB INTERESA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVA | 18 |
| 5.1. | Definicija sukoba interesa | 18 |
| 5.2. | Zakonodavni okvir | 19 |
| 5.3. | Sukob interesa i javne nabave | 20 |
| 5.4. | Crvene zastavice i sukob interesa | 23 |
| 6 | INTEGRITET UČESNIKA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVA | 24 |
| 6.1. | Definicija integriteta sudionika u postupcima javnih nabava | 24 |
| 6.2. | Načela integriteta u javnim nabavama | 24 |
| 6.3. | Integritet propisa | 25 |
| 6.4. | Integritet procesa javnih nabava/ postupaka | 25 |
| 6.5. | Integritet sudionika u postupcima javnih nabava | 26 |
| 6.6. | Javni interes u fokusu državnih institucija | 28 |
| 7 | ZAŠTITA ZVIZDAČA | 29 |
| 7.1. | Uvod | 29 |
| 7.2. | Zakonodavni okvir | 29 |
| 8 | INTERNI AKT UGOVORNOG TIJELA O PROCESU JAVNIH NABAVA - ANTIKORUPCIJSKE MJERE | 34 |
| 8.1. | Kodeks ponašanja svih uposlenika u instituciji/gospodarskog subjektu | 34 |
| 8.2. | Pravilnik o javnim nabavama | 34 |
| 8.3. | Zahtjev za nabavu | 35 |
| 8.4. | Akt o imenovanju, odnosno određivanju povjerenstva za nabave | 35 |
| 8.5. | Izjava o nepristranosti i povjerljivosti, te nepostojanju sukoba interesa | 35 |
| 8.6. | Poslovnik o radu povjerenstva za nabave | 36 |
| 8.7. | Pravilnik o načinu glasovanja i odlučivanja povjerenstva za nabave | 36 |
| 8.8. | Izjava kandidata/ponuditelja da nije nudio mito | 37 |
| 8.9. | Smjernice za praćenje realizacije ugovora | 37 |

1. UVOD

Javne nabave su izuzetno specifična oblast koju obilježava veliki obim transakcija i kompleksnost uloga svih sudionika. Javne nabave, kao takve, su vrlo osjetljive na problem korupcije. Korupcija u javnim nabavkama isisava ionako nedovoljna sredstva iz javnih izvora, rezultira nekvalitetnim robama, uslugama i radovima, koji se vrše za potrebe države, te, svakako, potkopava povjerenje građana i ponuditelja u državu.

U javnoj nabavi su suprotstavljeni javni i privatni interesi. Javni interes je na strani države i građana. Naime, građani kao poreski obveznici očekuju zakonito, pravilno i efikasno trošenje budžetskih sredstava u postupcima javnih nabava. Međutim, poreski obveznici vrlo teško mogu adekvatno ocijeniti kvalitet raspolaganja javnim sredstvima. Ovo, naročito, radi ograničenog pristupa podacima i informacijama, s jedne strane, odnosno deficitarnosti stepena kompetencija, s druge strane. Izvor korupcije u javnoj nabavi je privatni interes.

U funkciji smanjivanja i suzbijanja prilika za korupciju i ograničenja uticaja privatnog interesa u oblasti trošenja javnih sredstava, države, a među njima i Bosna i Hercegovina, uvode odgovarajuće kontrolne mehanizme u sistem javnih nabava. Konzumirajući takvu ulogu država se pojavljuje kao zakonodavac koji propisuje postupke javnih nabava, kodekse ponašanja javnih službenika, kontrole i revizije. U tu svrhu osniva različite agencije za javne nabave, organe za kontrolu postupaka javnih nabava i druge organe koji nadžiru adekvatno trošenje javnih sredstava. Mjere su preventivne (jačanje kapaciteta javne uprave usavršavanjem, selekcijom stručnih i provjerenih kadrova itd.), ali i korektivne (uvođenjem sankcija za prekršaje, koje uključuju otkaz i prekid karijere, krivičnim progonom korupcije itd.).

Korupcija evidentno poskupljuje javnu nabavu i vodi prema neoptimalnom trošenju javnih sredstava. Ono što se plaća kao korupcijski iznos u jednoj javnoj nabavi možemo zvati korupcijskom rentom ili korupcijskim porezom. Korupcijska renta funkcionira, zapravo, kao jedna vrsta dodatnog poreza ili nameta koji se, bilo u procentu ugovorene vrijednosti ili kao fiksni iznos plaća javnom službeniku. Ponuđaču ovaj korupcijski iznos predstavlja svojevrstan trošak kojeg treba ukalkulisati u ponuđenu cijenu predmeta javne nabave. U taj trošak uračunati su i rizici od neobavljenog posla, otkrivanja i sankcionisanja.

Ponuditelj, naime, minimalizira rizik neobavljenog posla često na način da dogovara i isplatu provizije po zaključenju ugovora o javnoj nabavi. U tom pogledu, s povećanjem rizika da bude otkriven, rastu i troškovi korupcije kao protivzakonite aktivnosti, korupcijski aranžman postaje složeniji, i potrebno je iznalaziti sve suptilnije modele njegove realizacije. Ponuđač često mora uložiti značajne resurse kako bi u posao uključio posrednike, otvorio novu firmu ili račun u banci, obavio niz finansijskih transakcija u zemlji i inostranstvu, o čemu treba voditi duplu evidenciju, producirati dodatnu dokumentaciju itd. Visoki ukupni troškovi korupcije koji obuhvataju direktne troškove korupcijske rente i indirektno troškove korupcijske transakcije u pozitivnoj su vezi sa vrijednošću ugovora o javnoj nabavi.

U posljedici se za iznos korupcije iz proračunskih sredstava plaća uvećana vrijednost ugovora.

Javni službenik, koji odlučuje o dodjeli ugovora o javnoj nabavi, s druge strane procjenjuje koristi i troškove upuštanja u korupcijske aktivnosti. On stavlja u odnos značaj korupcijske rente kao

ekstra prihoda i potencijalni trošak, odnosno rizik da do isplate ne dođe, da bude otkriven i kažnjen. Procijenjene koristi i troškovi od korupcije za javnog službenika zavise o visini regularne plate, sistemu kontrole njegovih ovlaštenja i visini formalnih i neformalnih sankcija.

U uslovima sve šire rasprostranjenosti korupcije, visina korupcijske rente postaje jedan od kriterija za donošenje odluka o trošenju javnih sredstava. Prioriteti ulaganja i javne potrošnje formiraju se prema visini korupcijske rente, a ne u skladu sa kriterijima razvoja.

Korupcija povećava troškove poslovanja i ulaska na tržište, narušava konkurenciju i povećava neizvjesnost. Argumentacija u prilog tome da korupciju mogu platiti najveće kompanije, te da se time usmjeravaju resursi prema efikasnijem dijelu ponuditeljke zajednice, ne stoje. Svako ograničavanje pristupa tržištu, pa tako i značajnom tržištu javnih nabava isključuje iz tržišnog takmičenja potencijalno konkurentnije kompanije. Treba apostrofirati da korupcija posebno pogađa mala i srednja preduzeća koja su nosilac gospodarskog razvoja i rasta. Zatvaranje tržišta javnih nabava onima koji nisu spremni platiti korupcijsku rentu, odnosno korupcijski porez, uzrokuje nastanak monopola i situacija da se ugovori dođeljuju odabranom krugu ponuditelja, odnosno dobavljača. U korumpiranom okruženju veza javnog i privatnog sektora čini javnu potrošnju skupom i neefikasnom. Dugoročno gledano, korupcija ugrožava funkcioniranje institucija i usporava društveni, ekonomski i socijalni razvoj.

Sprečavanje korupcije u javnim nabavkama mora biti usmjereno prema smanjenju prilika za korupciju i povećanju troškova upuštanja u korupciju. Mjere i akcije moraju biti takve da smanje ponudu i potražnju za korupcijom, što je moguće postići ispravnom organizacijom institucionalnog okvira. Države same, i pod sve većim uticajem međunarodnih organizacija i integracija, institucionaliziraju sistem javne nabave u kojemu će biti osigurana efikasnost rada javne uprave, propisani mehanizmi kontrole i usvojena regulativa koja osigurava slobodno tržišno nadmetanje u postupcima javnih nabava.

Stoga ključni cilj ovog priručnika, je da, po prvi put, za potrebe sistema javnih nabava Bosne i Hercegovine, osvjetli osnovne elemente pošasti korupcije u javnim nabavkama, dajući pregled i objašnjenja pojma i vrsta korupcije u oblasti javnih nabava, kao i indikatora korupcije u postupcima javnih nabava po fazama postupka, te uvid u antikorupcijske mehanizme, mehanizme integriteta, sa posebnim osvrtom na antikorupcijske interne.

2. POJAM, DEFINICIJA I VRSTE KORUPCIJE U OBLASTI JAVNIH NABAVA

Cilj uređenja sistema javnih nabava, pored ostvarenja osnovnog načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstva, svakako jeste i borba protiv korupcije u toj oblasti.

Naime, ustanovljeno je da neadekvatan sistem javnih nabava u bilo kojoj zemlji, negativno utiče na razvoj i ekonomski rast. U tom kontekstu, nedostaci u regulisanju javnih nabava posljedično imaju efekte razvoja korupcije i s njom vezanih praksi. Zakonodavni okvir u oblasti javnih nabava treba biti tako kreiran da bude jasan, precizan i razumljiv, odnosno da od svih aktera traži dosljednost, posvećenost i integritet u primjeni.

Logično je pitanje koji su osnovni negativni efekti korupcije. Oni se mogu izraziti, naročito u sljedećem: gubi se povjerenje građana u institucije, ugrožava se razvoj društva, razara se vladavina prava, ugrožavaju se principi dobre uprave, potkopavaju se moral i etika u društvu.

Korupcijom uopšteno, a u tome i korupcijom u oblasti javnih nabava, posebno su pogođene zemlje u tranziciji, kakva je i Bosna i Hercegovina. Uzroci tome su nedovoljno izgrađeni kapaciteti ključnih institucija za borbu protiv korupcije, ali i zbog slabo razvijene transparentnosti i odgovornosti. Evidentno je da je korupcija problem sistema, koji zahtijeva strateški pristup, te djelovanje u smislu prevencije i edukacije. Koliki je problem korupcija u okviru Evropske unije, kao organizacije čiji okvir predstavlja obrazac za Bosnu i Hercegovinu, svjedoče podaci zvaničnih institucija Evropske unije prema kojima godišnji troškovi uzrokovani korupcijom se procijenjuju na nevjerovatnih cca 110-120 milijardi eura.

Stanje u Bosni i Hercegovini ilustruje izvještaj Ureda Ujedinjenih nacija za pitanja droge i kriminala (UNODC) pod nazivom „Korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: uticaj mita i kriminala na privatna preduzeća“, kojim je utvrđeno da preduzeća koja posluju unutar građevinskog sektora najviše učestvuju u podmićivanju, a slijede ih preduzeća koja posluju unutar sektora prometa i skladištenja. Javni službenici s najvišim rizikom podmićivanja, prilikom poslovanja s preduzećima su tijela zdravstvenih ustanova, policijski službenici, carinici te sudije i tužioc. Ovo istraživanje je fokus svoga djelovanja usmjerilo na obim i obrazac podmićivanja u preduzećima iz pet različitih sektora (što je 66,8% svih poslovanja u BiH) prilikom čestih interakcija s javnom upravom. Istraživanjem je utvrđeno da je značajan udio ukupno datog mita javnim službenicima bio u obliku novca (46,6%), zatim u hrani i piću (29%), kao i u razmjeni jedne "usluge" za drugu (11,4%). U slučajevima gdje je mito dato u obliku novca, prosječan iznos isplaćen u novcu bio je 318 KM. Preduzeća takođe navode da je najčešća svrha plaćanja mita "ubrzanje poslovne procedure" (29,1%), "omogućavanje okončanja procedure" (17,4%) i "osiguranje boljeg tretmana" (14,4%). U 8,6% slučajeva, mito se daje bez konkretne neposredne koristi za preduzeća koja ih isplaćuju, uz pretpostavku da će mito u budućim interakcijama podstaći javne službenike da provode postupke u interesu preduzeća.

Postoje brojne kako teorijske, odnosno naučne, tako i institucionalne definicije pojma korupcije.

Za potrebe ovog priručnika ćemo korupciju definisati na najjednostavniji i najrazumljiviji način, prema kojem je korupcija svaki oblik zloupotrebe ovlaštenja radi lične ili grupne koristi.

Međutim, problemi korupcije prelaze nacionalne granice i efikasna rješenja treba tražiti na nadnacionalnom i međunarodnom nivou, jer najbolji primjer za djelovanje trebaju biti najbolja iskustva država koje su u ovoj oblasti najviše napredovale.

Međunarodne organizacije, pojedine vlade, međunarodna nevladina udruženja i organizacije te istaknuti pojedinci, započeli su izradu dokumenata i konkretne akcije za njeno suzbijanje u kojim je prepoznata važna uloga privatnog sektora.

Borba protiv korupcije nije samo pitanje morala ili političke kampanje, već neizbježno prilagođavanje moralnim i zakonskim normama razvijenih zemalja.

S tim u vezi, uputno je predstaviti listu međunarodnih akata koji tretiraju oblast borbe protiv korupcije u kojima se pominje i uloga privatnog sektora u borbi protiv korupcije:

- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC),
- Krivično pravna konvencija o korupciji,
- Građansko pravna konvencija o korupciji,
- Deklaracija o 10 zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi,
- Deset principa za unapređenje borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u zemljama koje pristupaju Evropskoj uniji, zemljama kandidatima i trećim zemljama.

Ono što je danas karakteristično za borbu protiv korupcije jeste da države više ne mogu primjenjivati samo metodu rješavanja u svojim okvirima, nego je potrebno poduzeti mnogo više od toga. Korupcija je poprimila oblike međunarodnog karaktera, ona predstavlja globalni problem i zahtjeva usklađenu akciju svih zemalja, te je istu potrebno iskorijeniti iz međunarodnih gospodarskih odnosa.

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina i zakonski aspekt pojma korupcije, isti je određen Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije ("Službeni glasnik BiH", br. 103/09 i 58/13) koji definira korupciju kao svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gradskom ili opštinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtijevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće obavljanje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita.

Proces javne nabave obuhvata nekoliko faza. Prvo, sam postupak javne nabave, kao skup radnji i akata koje preduzima i donosi ugovorno tijelo u cilju izbora najpovoljnije ponude sa čijim ponuditeljem će zaključiti ugovor, kao i skup onih radnji i aktivnosti koje prethode provođenju tog postupka (istraživanje tržišta i planiranje javne nabave), odnosno skup onih radnji i aktivnosti koje idu nakon provedenog postupka javne nabave (realizacija zaključenog ugovora o javnoj nabavi).

U procesu javne nabave ugovorno tijelo treba da preduzme sve potrebne mjere, prije svega preventivne, u cilju sprečavanja nastanka korupcije u bilo kojoj fazi procesa javne nabave, odnosno tokom planiranja javnih nabava, u postupku javne nabave ili tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavi.

Cilj je da se korupcija na vrijeme otkrije, da se otklone ili umanje štetne posljedice korupcije i da se učesnici u korupciji kazne u skladu sa zakonom. Preventivnim mjerama se nastoji smanjiti rizik neregularnosti i moguće korupcije u procesu javnih nabava.

S tim u vezi, dobra je praksa da ugovorno tijelo internim aktom bliže uredi način planiranja, provođenja postupka javne nabave i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavi, odnosno da uredi način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica, način planiranja i provođenja nabava na koje se zakon ne primjenjuje, kao i nabava iz posebnih režima.

Takođe, dobru praksu bi predstavljalo da ugovorno tijelo navedeni interni akt objavi na svojoj internet stranici.

Dakle, internim aktom ugovorno tijelo pored uređenja postupanja zaposlenih i organizacionih jedinica unutar ugovornog organa, u svim fazama postupka javne nabave, reguliše i njihovo postupanje tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Dalje, internim aktom se uređuju i nabave iz posebnih režima, odnosno postupci u kojima će se ove nabave realizirati i sl. I na kraju, predmet internog akta, su i nabave na koje se zakon ne primenjuje. Ovaj segment bi svakako najdetaljnije trebalo urediti, kako ne bi bilo nedoumica i nesporazuma u postupanju zaposlenih i organizacionih jedinica ugovornog organa u ovim postupcima.

Prema tome, korupcija u javnim nabavkama može nastati u svim fazama procesa javne nabave (istraživanje tržišta i planiranje, provođenje postupka javne nabave, realizacija ugovora), te korupcija može biti rezultat aktivnosti obje strane, kako javnog službenika, odnosno ugovornog organa, tako i gospodarskog subjekta, odnosno ponuditelja i dobavljača koji uzima učešće u procesu. U tom pogledu, u određenim situacijama javni službenik može tražiti i očekivati mito ili korist za dođelu ugovora nekom ponuditelju dok su česti i slučajevi pokušaja nuđenja mita u zamjenu za uticaj na ishod postupka javne nabave.

Shodno izloženom, najčešći oblik korupcije je mito. Isto predstavlja plaćanje fiksnog iznosa, procenta ugovora ili druge materijalne ili novčane vrijednosti javnom službeniku koji je nadležan za dođelu ugovora od strane države ili na bilo koji način ovlašten za raspodjelu beneficija pravnim i fizičkim licima.

Vrste korupcije u oblasti javnih nabava generalno možemo kategorizirati prema veličini, učestalosti i značaju koruptivnih radnji. Tako, razlikujemo korupciju na visokom nivou koja obuhvata rukovodioce ugovornih organa. S druge strane korupcija na nižem nivou obuhvata javne službenike koji, direktno ili indirektno, rade na poslovima javnih nabava u jednom ugovornom organu. Visoka korupcija često uključuje veće novčane iznose i rjeđe transakcije, dok su kod niže korupcije novčani iznosi manji, a transakcije više podložne rutini.

Sa pojavnog i praktičnog aspekta vrste korupcije u oblasti javnih nabava čini se mogućim sažeti u nekoliko grupa imajući u vidu faze procesa javne nabave.

Tako, posebnu vrstu korupcije u oblasti javnih nabava predstavljaju npr. netransparentno i nedovoljno jasno definirano, sa aspekta ugovornog organa, istraživanje tržišta i planiranje nabava.

Zatim, nedovoljna i slaba analiza potreba i priprema za proces javne nabave, kao i favorizacija određenih ponuditelja nauštrb drugih, npr. prilagođavanjem uslova kvalifikacije i tehničkih specifikacija predmeta nabave.

Nadalje, naročitu vrstu korupcije u oblasti javnih nabava čini nepravilan i nezakonit izbor postupka nabave kroz npr. dijeljenje predmeta nabave s ciljem izbjegavanja transparentnije procedure ili kroz korištenje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavi iako za to nisu ispunjeni zakonski uslovi.

Specifičan problem, a time i vrstu korupcije u oblasti javnih nabava predstavljaju nezakonitosti i netransparentnosti u fazi provođenja postupka (npr. nabavka nije predviđena planom nabava), nedostatak konkurencije u postupku (npr. mali broj dostavljenih ponuda ili mali broj ponuda koje ispunjavaju zahtjeve iz tenderske dokumentacije), zloupotreba konkurencije u postupku (npr. rotacija ponuditelja u raznim nabavkama ili velika sličnost ponuda po pitanju stila, tehnike itd.), simuliranje konkurencije u postupku (npr. povezanost ponuditelja kroz vlasničke uđele ili svi ponuditelji su ovlašteni distributeri jednog proizvođača predmeta nabave), netransparentnost faze realizacije ugovora o javnoj nabavi (npr. neobjavljivanje osnovnih elemenata/izmjena ugovora itd.), mahinacije u realizaciji ugovora o javnoj nabavi (npr. prihvatanja manje količine ili kvaliteta predmeta nabave, dužih rokova realizacije itd.), nepostojanje kontrole u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavi (npr. nepostojanje sistema kontrole i praćenja realizacije ugovora itd.).

U vezi izloženog, čini se shodnim osvrnuti i na pitanje povjerenja u sistem javnih nabava jedne države, a u tom kompleksu i Bosne i Hercegovine. Povjerenje u jedan sistem javnih nabava treba biti određeno, prevashodno, ažurnom primjenom zakonskih nadležnosti i ovlaštenja od strane nadležnih institucija u sistemu javnih nabava. U suprotnom može doći do pada povjerenja ili čak potpunog nepovjerenja u rad nadležnih institucija.

Razlog za to mogu biti ili nedovoljni, prije svega, kadrovski kapaciteti kojima raspolažu te institucije ili nejasna i neadekvatna ovlaštenja i nadležnosti koja imaju i njihova nepravilna i nezakonita implementacija i izvršenje.

Tako mogu nastati posljedice koje se, posebno, ali bez ograničenja, ogledaju u predugom trajanju postupaka zaštite prava ponuditelja, što dovodi do zloupotrebe prava od strane nekih ponuditelja, koji podnošenjem žalbi praktično vrše ucjenu ugovornih organa i drugih ponuditelja ili omogućavaju sebi nastavak realizacije ugovora koji su istekli, u nepostojanju efikasne kontrole realizacije ugovora, čime ponuditeljima, koji su u postupku javne nabave izabrani kao najpovoljniji, ugovorno tijelo omogućava da izmjene ponuđene uslove i time provedeni postupak nabave obesmisle, te da se ostali ponuditelji koji su učestvovali u postupku smatraju prevarenima, u izostanku podnošenja podnošenja tužbi za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavi nakon zaključenja, što je bitno sredstvo u borbi protiv nedozvoljenih aranžmana između ponuditelja i ugovornih organa, pri čemu niko od aktera ne smatra da su povrijeđena njegova prava, ali je država ta čiji je interes ugrožen, u neefikasnosti nadležnih institucija u procesuiranju prekršaja iz oblasti javnih nabava, u nedovoljnoj koordinaciji svih institucija nadležnih za primjenu i nadzor nad primjenom pozitivnih propisa iz oblasti javnih nabava. S druge strane, neažurna, odnosno nepravilna i nezakonita primjena zakonskih nadležnosti i ovlaštenja nadležnih institucija doprinosi porastu broja koruptivnih radnji u sistemu javnih nabava, koje mogu da dovedu do koruptivnih efekata u vidu ostvarenja interesa pojedinaca ili interesnih grupa, a na štetu javnog interesa.

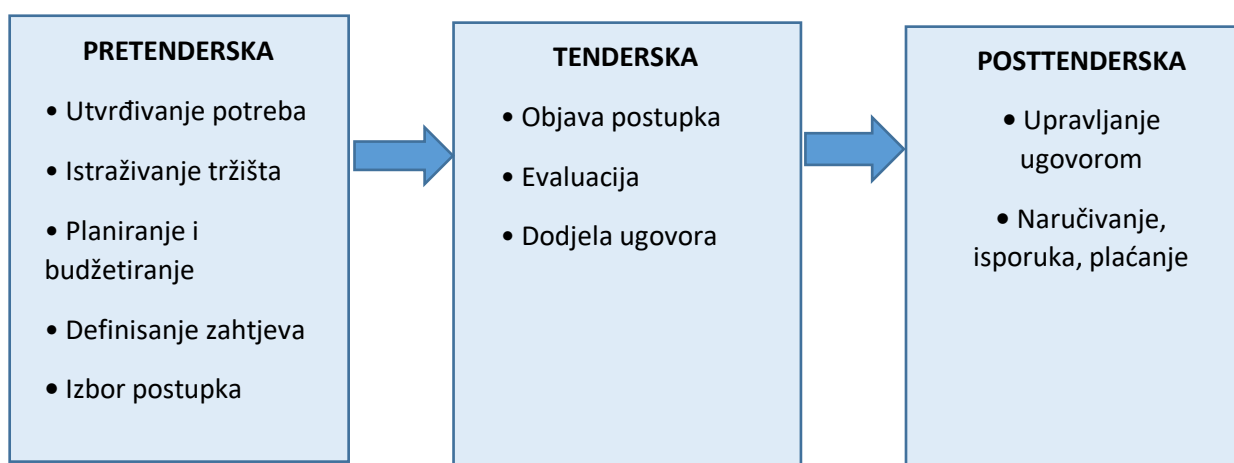
Zaključno za ovaj dio priručnika bitnim se čini navesti da se u mjerenju prisutnosti korupcije uopšteno koriste dvije metode. Prva je razvijena u okviru organizacije Transperensi Internašnal i nosi naziv indeks percepcije korupcije, dok je druga razvijena u okviru Svjetske banke i nosi oznaku indeks kontrola korupcije.

3. INDIKATORI KORUPCIJE U JAVNIM NABAVAMA

U užem smislu, javnu nabavu čini samo postupak javne nabave, kao skup radnji koje poduzima ugovorno tijelo u cilju zaključenja ugovora o javnoj nabavi i obezbjeđenja roba, usluga i radova neophodnih za njegovo funkcionisanje i obavljanje povjerenih mu javnih ovlaštenja. U širem smislu, javnu nabavu, pored postupka javne nabave, čini i niz radnji koje prethode provođenju postupka javne nabave, a koje uključuju utvrđivanje potreba, istraživanje tržišta, planiranje i obezbjeđenje sredstava, kao i ono što slijedi nakon provedenog postupka javne nabave, a to je izvršenje/realizacija zaključenog ugovora o javnoj nabavi. Generalno se može konstatovati da je postupak javne nabave, kao faza ciklusa nabave, najtransparentniji dio tog ciklusa, jer se javno, na Portalu javnih nabava objavlju obavještenja o nabavi, dodjeli ugovora ili poništenju postupka, tenderska dokumentacija je, takođe dostupna na Portalu javnih nabava, ponude se otvaraju na javnom otvaranju ponuda koje je otvoreno za javnost, odluke o rezultatu postupka se objavljuju na veb stranicama ugovornih organa, itd. Za ostale faze ciklusa nabave, može se reći da su manje transparentne, jer nisu dovoljno otvorene za javnost. Stoga je evidentno da je korupcija u javnim nabavkama moguća u svim fazama ciklusa nabave.

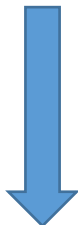
Uopšteno, ciklus nabave se može podijeliti u tri faze, i to:

- faza koja prethodi postupku javne nabave (pretenderska faza),
- faza provođenja postupka javne nabave (tenderska faza), i
- faza koja slijedi nakon provedenog postupka javne nabave (posttenderska faza).



3.1. Pretenderska faza

PRETENDERSKA FAZA

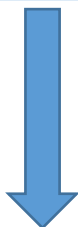


INDIKATORI KORUPCIJE

- Plan nabava ne postoji/nije objavljen
- Plan nabava ne sadrži dovoljno informacija (vremenski okvir, vrsta postupka, procijenjena vrijednost,...)
 - Plan nabava nije usklađen sa drugim dokumentima (proračun/financijski plan, program rada, plan kapitalnih investicija, i dr.)
 - Potrebe i procjene vrijednosti „prepisane“ iz prethodnih planova nabava
 - Potrebe za nabavama su loše procijenjene sa stanovišta svrsishodnosti
 - Neprimjereno procijenjena vrijednost nabava
 - Česte izmjene plana nabava
 - „Skrojeni“ tehnički i/ili financijski uvjeti za određenog ponuditelja
 - „Skrojene“ tehničke i druge karakteristike predmeta nabave
 - Podkriteriji za ocjenu ponuda kod kriterija ekonomski najpovoljnije ponude se u značajnoj mjeri odnose na nefinancijske aspekte (npr. rokove isporuke i/ili plaćanja, i dr.)
 - Nerealno visoki zahtjevi u pogledu garancija, obezbjeđenja, i dr.
 - Dijeljenje predmeta nabave s ciljem izbjegavanja transparentnije procedure
 - Korištenje specifičnih postupaka (npr. pregovarački postupak bez objave obavještenja)
 - Ne postoji obrazloženje/opravljanje za upotrebu manje transparentnih postupaka ili je nedovoljno/nejasno
 - Produženje postojećih ugovora o javnim nabavama

3.2. Tenderska faza

TENDERSKA FAZA



INDIKATORI KORUPCIJE

- Neobjavlivanje obavještenja o nabavi/javnog poziva i tenderske dokumentacije
- Javna nabava nije predviđena planom nabava
- Pojašnjenja/specifikacije ili odgovori na upite u vezi tenderske dokumentacije nisu odgovarajući ili nisu dostavljeni svim ponuditeljima
- Mali broj pristiglih ponuda ili mali broj ponuda koje ispunjavaju tehničke i druge uvjete
- Neprirodno visoke cijene u ponudama
- Angažman neuspješnog ponuđača kao podugovarača
- Rotacija uspješnih ponuditelja u raznim nabavama
- Velika ili minimalna razlika u ponudama
- Velika sličnost ponuda po pitanju stila, tehnike, i dr. (ukazuje da je ponude izradio jedan ponuditelj)
- Povezanost ponuditelja (kroz vlasničke uđele ili su svi ponuditelja zastupnici jednog proizvođača)
- Ne postoji izjava o sukobu interesa članova povjerenstva ili je data prije saznanja ko su ponuditelji

3.3. Posttenderska faza

POSTTENDERSKA FAZA



INDIKATORI KORUPCIJE

- Ne postoje podaci o realizaciji ugovora, niti bilo kakve informacije za javnost
- Ne objavljuju se izmjene ugovora o javnoj nabavi
- Izmjene ugovora koji se odnose na povećanje ugovorene cijene, izmjenu rokova, umanjenje kvaliteta/količine, zamjena robe i izmjene drugih elemenata ugovora
- Isplata neuobičajeno visokih procenata ugovorene cijene avansno
- Kašnjenja u vezi isporuke
- Ne postoji formalizIRAN sustav interne kontrole i praćenja implementacije ugovora
- Ne postoje potpisane/parafirane primopredaje, otpremnice, narudžbenice, zapisnici, dnevnici i druga implementaciona dokumentacija

4. ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI I MEHANIZMI INTEGRITETA

Princip transparentnosti, kao jedan od osnovnih principa na kojima počiva sistem javnih nabava, je istovremeno i jedan od temelja za integritet i odsustvo korupcije u ugovornom organu, ali i u bilo kojem drugom privrednom/poslovnim subjektu. Gledano sa aspekta ugovornog organa, transparentnost u javnim nabavkama se obezbjeđuje putem blagovremene objave informacija (planova nabava, obavještenja, javnih poziva, tenderske dokumentacije, odluka, kao drugih informacija) neophodnih zainteresovanim ponuditeljima za pripremu ponuda na stvarnoj konkurentskoj osnovi, te zaštitu njihovih prava u postupcima javnih nabava. Međutim, korupcija ne mora biti aktivnost samo ugovornog organa, već može biti aktivnost i ponuditelja koji učestvuje u postupcima javnih nabava. Naime, kako ugovorno tijelo može tražiti mito za dođelu ugovora, tako su i nerijetki slučajevi nuđenja mita u zamjenu za uticaj na ishod postupka javne nabave. Ipak, borba protiv korupcije se uglavnom vezuje za javni sektor dok su aktivnosti njenog suzbijanja kod „nepoštenih ponuditelja“ mnogo rjeđe, te se istim mora posvetiti jednaka pažnja.

Posmatrano sa aspekta javnih nabava postoji nekoliko antikorupcijskih mehanizama i mehanizama integriteta od čijeg postojanja i provođenja zavisi stepen integriteta i korupcije unutar ugovornih organa i ponuditelja, i to prvenstveno:

- Postojanje adekvatne institucionalizacije i profesionalizacije funkcije za javne nabave u okviru ugovornog organa i ponuditelja

Institucionalizacija i profesionalizacija funkcije za javne nabave predstavlja kreiranje seta internih propisa i pravila zasnovanih na postojećem zakonskom okviru, osnivačkim aktima i dobrim praksama u vezi sa provođenjem javne nabave. Kod ugovornih organa, ovaj mehanizam se manifestuje kroz unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta gdje se uspostavlja organizacioni dio ili imenuje obučena osoba koja je zadužena za provođenje javnih nabavki. Kod ponuđača, ovaj mehanizam je uobičajeno prisutan kroz postojanje sistematizovanog radnog mjesta sa obučenom osobom kojoj su delegirani poslovi pripreme ponuda za javne nabave. Institucionalizacijom i profesionalizacijom funkcija za javne nabave u ugovornim organima, ali i ponuđačima, se utiče na sam integritet u vezi sa provođenjem postupaka javnih nabavki.

- Edukacija zaposlenih u vezi sa pitanjima korupcije i narušavanja integriteta

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 o korupciji i njenim posljedicama.

- Uvođenje principa „četiri oka“ u proces donošenja odluka

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 sa drugim. Ovaj princip se pokazao kao veoma efikasno sredstvo za otkrivanje i sprječavanje korupcije, ali zahtjeva više angažovanja ljudskih resursa nego što je uobičajeno.

- Kreiranje planova integriteta/antikorupcionih planova

Plan integriteta u suštini predstavlja preventivni interni antikoruptionski 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, nepristrasan, stručan 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. Na sličan način se može doći i do plana integriteta u okviru gospodarskih subjekata, no u ovom momentu nije poznato da li su zabilježeni slučajevi u BiH da privatni poslovni subjekt pristupi izradi plana integriteta, odnosno antikoruptionske strategije.

- Rotiranje službenika na poslovima javnih nabava

Mehanizam rotacije uključuje planirane promjene uloga zaposlenih u okviru javne institucije koja se vrše u određenim vremenskim intervalima. Time se utiče na mogućnost pojave određenih veza unutar, ali i van institucije, koje vode ka postupcima narušavanja integriteta. Cilj je da se utiče na eliminisanje 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 povjerenstva za javne nabave na bazi određenih vremenskih intervala, ali i ostalih zaposlenih koji obavljaju poslove u lancu nabave.

- Kreiranje internih pravila/procedura u vezi povjerljivosti informacija

Kreiranjem internih pravila/procedura u vezi povjerljivosti informacija spriječavaju se prakse u kojima pojedini ponuđači dolaze u posjed određene unutrašnje informacije. Istovremeno, interna pravila/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

Institucionalizacija mehanizma za sprečavanje sukoba interesa u javnim nabavkama predstavljena je kroz utvrđivanje rada povjerenstva za javne nabave što je definisano Pravilnikom o uspostavljanju i radu Komisije za javne nabave koji je propisala Agencija za javne nabave. Prilikom imenovanja povjerenstva, 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 nabave. Takođe, u komisiju ne mogu biti imenovane odgovorne osobe koje na bilo koji način donose odluke vezane za postupak javne nabave ili iste odobravaju. Obaveza je člana povjerenstva da tokom cijelog postupka nabave prijavi postojanje mogućeg sukoba interesa ugovornom organu radi isključenja iz daljeg rada povjerenstva i imenovanja zamjenskog člana. Ukoliko neki od imenovanih članova povjerenstva utvrdi da zbog mogućeg sukoba interesa ne može učestvovati u određenom postupku javne nabave, dužan je o tome obavijestiti ugovorni organ i s obrazloženjem zatražiti izuzeće, u kojem slučaju se imenuje zamjenski član povjerenstva. 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. Takođe, sukob interesa se prevenira zabranom zaključivanja ugovora o javnoj nabavci s privrednim subjektom, ako rukovodilac ugovornog organa ili član upravnog ili nadžornog odbora tog ugovornog organa istovremeno obavlja upravljačke poslove u tom privrednom subjektu ili je vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na osnovu kojih učestvuje u upravljanju, odnosno u kapitalu tog privrednog subjekta s više od 20%. Informacija o postojanju takvih gospodarskih subjekata mora biti navedena u tenderskoj dokumentaciji. Za sve ostale zaposlene vrijede opšta pravila o sukobu interesa.

- Imenovanje službenika za borbu protiv korupcije

Prijava korupcije je moguća posredstvom pošte ili predajom prijave na protokol ili u sandučić za prijavu na info pultu same institucije, prijavom mejlom 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 nacrtu planova i akata za prevenciju korupcije.

5. SUKOB INTERESA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVKE

5.1. Definicija sukoba interesa

Sukob interesa u svom opštem značenju podrazumjeva situacije u kojima postoji sukob između javnog i privatnog interesa izabranih predstavnika u situacijama kada izabrani predstavnik ima određeni privatni interes, koji bi mogao negativno uticati na izvršavanje njegovih službenih dužnosti i odgovornosti. Sukob interesa može dovesti do narušavanja povjerenja građana u rad državnih institucija i značajno uticati na percepciju korupcije unutar pojedinačne institucije.

Organizacija za Ekonomsku Saradnju i Razvoj (OECD) definiše sukob interesa kao situaciju koja uključuje sukob između javnih dužnosti i privatnih interesa javnih zvaničnika, u kojima javni zvaničnik ima privatni interes koji može neprimjereno uticati na učinak njegovih zvaničnih dužnosti i obaveza¹.

OECD takođe prepoznaje tri pojavna oblika sukoba interesa:

Stvarni sukob interesa koji uključuje sukob između javnih dužnosti i privatnih interesa javnih zvaničnika, u kojima javni zvaničnik ima privatni interes koji može neprimjereno uticati na učinak njegovih zvaničnih dužnosti i obaveza.

Prividan sukob interesa koji postoji u situacijama kada se čini da privatni interes javnog zvaničnika može neprimjereno uticati na učinak njegovih dužnosti, ali se faktično to ne dešava.

Potencijalni sukob interesa koji postoji kada javni službenik ima privatne interese koji su takvi da bi do sukoba interesa došlo ako bi se službenik u budućnosti uključio u relevantne (tj. konfliktne) službene odgovornosti.

Sukob interesa nije isto što i korupcija. Naime, korupcija obično zahtjeva neki vid dogovora između dvije ili više strana i neki vid podmićivanja, isplate, prednosti ili koristi. Sa druge strane, sukob interesa se javlja u slučaju kada se pojavi mogućnost da određeno lice stavi svoj privatni interes ispred javnog interesa i svojih dužnosti. Takođe, korupcija je pravno regulisana krivičnim zakonodavstvom, dok sukob interesa može ali i ne mora da bude inkriminisano kao posebno krivično djelo već se više nalazi u sferi etike, kodeksa ponašanja izabranih predstavnika, savjetnika, nosilaca izvršne vlasti, te državnih službenika.

Svako ima lične interese i osobe koje su im bliske. Samim tim je neizbježno da, s vremena na vrijeme, ti interesi dođu u sukob s njihovim radnim odlukama ili aktivnostima. Sljedeća kontrolna lista može pomoći pojedinim javnim službenicima da prepoznaju situacije u kojima se sukob interesa može pojaviti:

- Šta bih pomislio/la kada bi situacija bila obrnuta: Da sam ja bio jedan od onih koji su se prijavili za posao ili unapređenje, a da je jedan od donosioca odluka bio u poziciji u kojoj sam ja sada? Da li bih mislio da je procedura bila fer i regularna?
- Da li ja, moj rođak, prijatelj ili saradnik možemo imati finansijsku dobit ili gubitak na osnovu odluka ili postupaka organizacije po ovom pitanju?

¹ Managing Conflict of Interest in the Public Service', OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, p.24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>.

- Da li moja reputacija, ili reputacija mog srodnika, prijatelja ili saradnika može imati koristi ili štete na osnovu odluka ili postupaka organizacije po ovom pitanju?
- Da li sam na bilo koji način u privatnom svojstvu uticao na način na koji se i odlučivalo ili reagovalo po ovom pitanju?
- Da li sam dobio bilo kakvu korist ili gostoprimstvo od nekoga ko može imati koristi ili štete od odluka ili aktivnosti organizacije?
- Jesam li član ijednog udruženja, kluba ili profesionalne organizacije, ili imam određene veze i povezanosti sa organizacijama ili pojedincima koji mogu imati korist ili štetu od načina na koji će se organizacija postaviti u odnosu na datu situaciju?
- Da li bih u budućnosti mogao imati ikakve koristi koja bi mogla baciti sumnju na moju objektivnost?
- Ukoliko bih učestvovao u procjeni i donošenju odluka, da li bih bio zabrinut da će moje kolege i javnost postati svjesni moje povezanosti sa ishodom?
- Da li bi pravedna i razumna osoba smatrala da sam bio pod uticajem ličnih interesa u obavljanju javne dužnosti?
- Da li sam siguran u svoju sposobnost da djelujem nepristrasno i u javnom interesu?²

5.2. Zakonodavni okvir

Bosna i Hercegovina je 2002. godine donijela Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, koji se sve do 2008. godine primjenjivao i na nivou entiteta. Republika Srpska je Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske donijela u maju 2008. godine i on je stupio na snagu 16.08.2008. godine. Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine stupio je na snagu 6.11.2008. godine, a novi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine stupio je na snagu 24.10.2008. godine. Ovim je prestala primjena Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine iz 2002. godine na nivou entiteta i Brčko distrikta BiH.

U Bosni i Hercegovini u oblasti sukoba interesa primjenjuju se sljedeći propisi:

- Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 i 41/16);
- Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 70/08);
- Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj: 73/08);
- Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 43/08 i 47/08);
- Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, broj: 103/10);
- Pravila o vođenju postupka iz oblasti Zakona o sukobu interesa („Službeni glasnik BiH“, broj: 65/09) i
- Pravilnik o načinu vođenja Registra („Službeni glasnik BiH“, broj: 39/05, 18/09 i 27/09).

Centralna izborna povjerenstvo Bosne i Hercegovine je nadležna za provođenje zakona iz oblasti sukoba interesa, osim za provođenje Zakona o sprečavanju sukoba interesa u organima Republike Srpske (koji provodi Republička Komisija za sprečavanje sukoba interesa u organima vlasti

² Pope, J. (2000) TI Source Book: Confronting Corruption – The Elements of National Integrity System.

Republike Srpske) i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (koji provodi Agencija osnovana tim Zakonom).

U zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, sukob interesa se ekstenzivnije tumači i to da sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani predstavnik, nosilac izvršne funkcije ili savjetnik ima privatni interes koji je takav da može uticati, ili izgleda da može uticati, na nepristrasno i objektivno vršenje njegove dužnosti. Privatni interes izabranog predstavnika, nosioca izvršne funkcije ili savjetnika uključuje bilo koju prednost za njega ili njegovu porodicu i druga lica ili organizacije sa kojima je on imao ili ima poslovne, političke i druge veze.

Dakle, prema zakonodavstvu BiH, postojanje sukoba interesa nije samo ograničeno na situaciju da bi određeni privatni interes mogao negativno uticati na izvršavanje službenih dužnosti i odgovornosti nego je za postojanje sukoba interesa dovoljna i sama percepcija da bi moglo negativno uticati ("Izgleda da može uticati"). Takođe, sukob interesa se pored izabranih predstavnika proširuje i na nosioce izvršnih funkcija i savjetnika, te pored direktnog ličnog interesa se podrazumjeva i interes njegove porodice, i drugih lica ili organizacija sa kojima je on imao ili ima poslovne, političke i druge veze.

Praktično najvažnije odredbe Zakona o sukobu interesa odnose se na nespojivosti funkcija, odnosno na zabranu javnim zvaničnicima vršenja funkcije direktora, ovlaštenog lica ili člana u upravnim organima javnih preduzeća i agencija za privatizaciju u periodu od šest mjeseci po prestanku obavljanja javne dužnosti. Zakon takođe zabranjuje angažman u privatnim poduzećima koja posluju sa vladom ili u koja je organ vlasti vršio ulaganja pod određenim uslovima, ne samo javnim BiH zvaničnicima već i njihovim bliskim srođnicima. Takođe, je zabranjeno sklapanje ugovora o pružanju ličnih usluga sa bilo kojim javnim ili privatnim preduzećem koje sklapa ugovore ili na drugi način posluje sa vladama bilo kog nivoa; obavljanje više od jedne izvršne dužnosti i druge nespojivosti.³

5.3. Sukob interesa i javne nabave

Javne nabave generišu veliku potrošnju javnih sredstava te su samim tim izuzetno izložene korupciji i potencijalnom sukobu interesa. Prema Godišnjim izvještajima o dođeljenim ugovorima u postupcima javnih nabava u BiH koju priprema Agencija za javne nabave, a usvaja Savjet ministara BiH, između 7-10% nominalnog godišnjeg BDP u Bosni i Hercegovini se potroši na području javnih nabava. S obzirom na veliko učešće javnih nabava u ukupnom BDP-u i sve većem prometu roba, usluga i radova između javnog i privatnog sektora, sukob interesa koji nije precizno identifikovan, definisan i pravno normiran može dovesti do ozbiljnih posljedica po ekonomiju Bosne i Hercegovine i neefikasnog trošenja javnih sredstava uz ograničenje stvarne i aktivne konkurencije. Sukob interesa, prije svega može posebno narušiti tržišnu konkurenciju i raspodjelu javnih sredstava, dovesti do neefikasnog trošenja javnih sredstava, dovesti do situacija koje utiču na slabljenje povjerenje građana u javne institucije i sl.

Postojanje sukoba interesa samo po sebi nije pogrešno, neetično i problematično. Ono što je mnogo važnije jeste pravilna identifikacija postojanja sukoba interesa i pravilno postupanje u slučaju njegovog postojanja.

³ "Zakon o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH – ocjena kvaliteta i stepena provedbe zakonskog okvira i prijedlozi za poboljšanje"; Aleksandra Martinović, Fond Otvoreno društvo BiH i TI BiH, decembar 2007. godine

U skladu sa čl. 52. stav (1) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14 i 59/22) ugovorno tijelo je dužan da preduzima odgovarajuće mjere kako bi efikasno spriječio, prepoznao i uklonio sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave, a radi izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja i osiguranja jednakog postupanja prema svim privrednim subjektima.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama dosta strožije određuje kada postoji sukob interesa između ugovornog organa i ponuditelja i ko na strani ugovornog organa može biti u sukobu interesa. Tako je članom 52. stav (2) Zakona definisano da sukob interesa između ugovornog organa i gospodarskog subjekta obuhvata situacije kada predstavnici ugovornog organa, koji su uključeni u provedbu postupka javne nabave ili mogu utjecati na rezultat tog postupka, imaju, direktno ili indirektno, finansijski, privredni ili bilo koji drugi lični interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i nezavisnost u okviru postupka, a naročito:

- ako predstavnik ugovornog organa istodobno obavlja upravljačke poslove u privrednom subjektu;
- ako je predstavnik ugovornog organa vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na osnovu kojih učestvuje u upravljanju, odnosno u kapitalu toga gospodarskog subjekta sa više od 0,5 %.

Predstavnikom ugovornog organa u smislu člana 52. Zakona smatra se:

- rukovodilac, te član upravnog, upravljačkog i nadzornog organa ugovornog organa;
- član povjerenstva za javnu nabavu;
- druga osoba koja je uključena u provođenje ili koja može uticati na odlučivanje ugovornog organa u postupku javne nabave.

Odredbe člana 52. Zakona o javnim nabavkama koje se odnose na postojanje sukoba interesa se na odgovarajući način primjenjuju i povezane osobe predstavnika ugovornog organa i to: na srodnike po krvi u pravoj liniji ili u pobočnoj liniji do trećeg stepena, srodnike po tazbini do drugog stepena, bračnog ili vanbračnog druga, bez obzira na to da li je brak prestao, te usvojitelje i usvojenike.

Na postojanje sukoba interesa nema uticaja prenos udjela u vlasništvu na drugu osobu ili posebni organ (povjerenika-punomoćnika) koji će kao povjerenik u ostvarivanju članskih prava i udjela u društvu djelovati u svoje ime, a za račun dužnosnika u skladu sa posebnim propisima o sprečavanju sukoba interesa.

Predstavnik ugovornog organa potpisuje izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa, te je dužana ažurirati je, bez odgađanja, ako nastupe promjene. Ugovorni organ, na osnovu izjava svojih predstavnika:

- na svojim internetskim stranicama (ili na internet stranici osnivača ako nema vlastitu internet stranicu) objavljuje popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik ugovornog organa, ili s njim povezane osobe, u sukobu interesa ili obavještava da takvi subjekti ne postoje, te isti ažuriraju bez odgađanja ako nastupe promjene;
- u tenderskoj dokumentaciji o nabavi za pojedini postupak javne nabave navodi popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik ugovornog organa u sukobu interesa ili navodi da takvi subjekti ne postoje.

Predstavnik ugovornog organa obavezan je odmah po saznanju o postojanju sukoba interesa izuzeti se iz postupka javne nabave i o tome obavijestiti rukovodioca ugovornog organa.

U skladu sa članom 45. stav (5) tačka e) Zakona, Ugovorni organ na period od 12 mjeseci isključuje iz učešća u postupku nabave kandidata/ponuditelja sa kojim se nađe u sukobu interesa, ako se isti ne može ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama.

Ugovor zaključen u suprotnostima sa odredbama koje se tiču sukoba interesa je ništav.

Dakle, prema važećoj regulativi iz oblasti javnih nabava u Bosni i Hercegovini, ugovorno tijelo su dužni da donese interne akte koji se odnose na privredna društva sa kojima se ugovorno tijelo nalazi u sukobu interesa u smislu člana 52. st. (3) i (4) Zakona, te da spisak tih preduzeća navede i u svakoj pojedinačnoj tenderskoj dokumentaciji.

Pored odredbi o sukobu interesa koje se odnose na rukovodioce ugovornog organa, članove upravnih i nadzornih odbora, Pravilnik o uspostavljanju i radu povjerenstva za nabave („Službeni glasnik BiH“, br. 103/14) sadrži posebne odredbe o sukobu interesa za članove povjerenstva. Član 7. Pravilnika propisuje da prilikom imenovanja povjerenstva, ugovorno tijelo 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 nabave. U komisiju ne mogu biti imenovane odgovorne osobe koje na bilo koji način donose odluke vezane za postupak javne nabave ili iste odobravaju. Obaveza je člana povjerenstva da tokom cijelog postupka nabave prijavi postojanje mogućeg sukoba interesa ugovornom organu radi isključenja iz daljeg rada povjerenstva i imenovanja zamjenskog člana. Prije početka rada, svaki član povjerenstva, sekretar i stručnjak angažovan van ugovornog organa, potpisuje izjavu o nepristranosti i povjerljivosti, te nepostojanju sukoba interesa, u skladu s članom 11. Zakona, odnosno da je upoznat sa odredbama člana 52. Zakona, odnosno da je upoznat sa obavezom da tokom cijelog postupka rada u komisiji je dužan prijaviti mogući sukob interesa i tražiti isključenje iz rada povjerenstva. Ukoliko neki od imenovanih članova povjerenstva ili sekretar utvrdi da zbog mogućeg sukoba interesa nije podoban za učestvovanje u određenom postupku javne nabave, dužan je o tome obavijestiti ugovorno tijelo i s obrazloženjem zatražiti izuzeće, u kojem slučaju se imenuje zamjenski član povjerenstva.

Ono što Zakon ne prepoznaje jeste prekršajne odredbe koje bi tretirale situacije ukoliko ugovorno tijelo i odgovorna lica u ugovornom organu ne postupe na način propisan Zakonom i vezanim podzakonskim aktima u slučaju postojanja sukoba interesa. Takođe, ne postoje mehanizmi provjere postojanja sukoba interesa u postupcima javnih nabava kako za rukovodioce, članove upravnih i nadzornih odbora, tako i za članove povjerenstva. Međutim, u skladu sa Zakonom, ugovor zaključen u suprotnostima sa odredbama koje se tiču sukoba interesa je ništav.

Iako prepoznaje Interni akt koji se tiče spiska gospodarskih subjekata koji su isključeni iz postupka javne nabave zbog postojanja sukoba interesa, u skladu sa članom 52. Zakona, Uputstvom za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda nije određen sam sadržaj takvog internog akta. Dobra praksa ukazuje da bi sadržaj takvog internog akta trebala da čine:

- Šta se smatra sukobom interesa?
- Na koga se sve može odnositi sukob interesa?
- Sadržaj Izjave o nepristranosti i povjerljivosti.

- Ko u konkretnom postupku javne nabave je dužan da potpiše Izjavu o nepristrasnosti i povjerljivosti?
- U kojoj fazi postupka javne nabave se potpisuje Izjava o nepristrasnosti i povjerljivosti?
- Način provjere i praćenja izjave o nepristrasnosti i povjerljivosti?
- Kako postupiti u situacijama kada postoji sukob interesa?
- Disciplinska odgovornost i sankcije za lica koja prikriju podatke vezane za postojanje sukoba interesa?
- Popis gospodarskih subjekata koji su isključeni iz postupka javne nabave zbog postojanja sukoba interesa.
- Postupak i učestalost ažuriranja navedenog internog akta.

5.4. Crvene zastavice i sukob interesa

Crvene zastavice predstavljaju određene indikatore koji ukazuju na mogućnost postojanja sukoba interesa u konkretnim situacijama. Samo postojanje crvenih zastavica ne znači da zaista i postoji sukob interesa ali svakako je osnov za predostrožnost ugovornog organa kako bi se prema konkretnoj spornoj situaciji pravilno postupilo i utvrdilo postojanje/nepostojanje sukoba interesa. Crvene zastavice su samo osnova za početak provjere da li u konkretnoj situaciji postoji sukob interesa ili ne. Sukob interesa se može pojaviti u svakoj fazi javne nabave, od utvrđivanja potrebe za određenom javnom nabavkom, njenom planiranju, pripremi tendreske dokumentacije, provođenju samog postupka i izbora najpovoljnijeg ponuditelja, pa sve do realizacije ugovora. S toga, i crvene zastavice se mogu pojaviti u u različitim fazama u kojima se konkretna javna nabavka nalazi.

Tipični primjeri crvenih zastava koji se tiču indicija na postojanje sukoba interesa su:

- Lice koje je zaduženo za pripremu tenderske dokumentacije insistira da se angažuje spoljni saradnik za pripremu dokumentacije, iako za time nema stvarne potrebe;
- Lice koje je zaduženo za pripremu dokumentacije organizuje proceduru na takav način da nema vremena za reviziju dokumenta na kvalitetan način prije nego što se postupak javne nabave objavi;
- Zaposlenik ugovornog organa ima člana porodice koji radi u preduzeću koja može učestvovati u postupku;
- Zaposlenik ugovornog organa je radio u preduzeću koje bi moglo učestvovati u javnoj nabavi, neposredno prije nego se zaposlio u ugovornom organu;
- Zaposlenik insistira da dobije informacije za javnu nabavu u koj nije direktno uključen;
- Članovi povjerenstva nemaju potrebno znanje za evaluaciju ponuda;
- Jedan član povjerenstva za nabave dominira njenim radom;
- Tehnička specifikacija je veoma slična onome što izabrani ponuditelj nudi;
- Nepoznata kompanija neutvrđenog porijekla pobjeđuje u tenderu;
- Izmjena standardnih ugovornih klauzula

6. INTEGRITET UČESNIKA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVA

6.1 Uvod

Javne nabave su izuzetno važna ekonomska aktivnost države koja je, na žalost izuzetno ranjiva na korupciju. Cilj je svake države, pa tako i Bosne i Hercegovine da se korupcija i gubitak javnog novca svede na što je moguće manju mjeru. Potreba unapređenja javnih nabava zbog toga je vrlo izražena. Sistem javnih nabava se mora urediti na način da se dobije najveća moguća privrijednost potrebnih roba, radova i usluga za uloženi novac.

U oblasti javnih nabava postoji ogromna interakcija između različitih subjekata javnog i privatnog sektora i samim tim je i veliki broj mogućnosti da se značajan dio javnih resursa odlije u privatne džepove. Sistem se mora urediti tako da se gubitak javnog novca pri nabavkama svede na što manju mjeru.

6.2. Načela integriteta u nabavi

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) postavila je četiri načela ključna za integritet u nabavi, i to:

- transparentnost postupaka javnih nabava,
- dobro upravljanje,
- sprečavanje zloupotreba, usklađenost sa zakonom i monitoring,
- uspostavljanje odgovornosti i kontrole.

Ova načela potrebno je razraditi i prilagoditi uslovima svake države, uvažavajući specifičnosti ustavnog uređenja, ekonomskog i socijalnog stanja, etičkih vrijednosti i kulture u društvu.

Osnovna potreba u izradi mjera za izgradnju integriteta je detekcija potencijalnih rizika koji mogu narušiti integritet u okviru provođenja postupaka javnih nabava. Ove procjene rizika trebaju raditi ugovorno tijeloi za svoje procese, detektirajući potencijalne rizične dijelove procesa fokusirajući se na radna mjesta koja su označena s mogućim rizikom u tom procesu. U slučaju nabava čija je procijenjena vrijednost velika, procjena rizika bi se trebala raditi za svaki konkretni slučaj.

U postupcima javnih nabava, bez obzira na to da li se radi o međunarodnom ili državnom nivou, integritet se može posmatrati s normativnog, institucionalnog, organizacijskog, kulturološkog, etičkog i edukativnog aspekta.

Stoga je potrebno raditi procjenu rizika ili mogućeg uticaja na one faktore postupka koji mogu uticati na integritet postupka javnih nabava, i to kroz slijedeće elemente:

- integritet propisa,
- integritet procesa/postupka javne nabave,
- integritet svih sudionika i njihovih organizacija/ institucija.

6.3. Integritet propisa

Kvalitetni propisi su osnova za uspostavljanje vladavine prava u državi, ali i za stvaranje ambijenta za izgradnju integriteta postupka i integriteta svih sudionika u javnim nabavkama. Propisi kojima se regulišu javne nabave imaju za cilj da postave normu za transparentno i efikasno trošenje budžetskih sredstava.

U Bosni i Hercegovini se već godinama nastoji unaprijediti oblast javnih nabava kroz proces harmonizacije regulatornog okvira sa odgovarajućim direktivama Evropske unije i drugim izvorima prava koji su relevantni za javne nabave.

Elementi koji pogoduju izgradnji integriteta putem propisa:

- jasno i precizno definisanje postupka javnih nabava, uključujući i pravnu zaštitu, nadzor i kontrolu,
- u potpunosti definisanje prava, obaveza i odgovornosti svih sudionika u postupcima javnih nabava, što uključuje profesionalizaciju radnih mjesta sudionika u postupku (službenika za javne nabave u ugovornom organu),
- transparentnost u svim fazama postupka, uključujući i realizaciju ugovora, uz detaljno propisivanje sukoba interesa,
- propisivanje prekršajne i krivične odgovornosti svih sudionika u postupku javne nabave.

6.4. Integritet procesa/postupka javnih nabava

Pokretanju postupka javne nabave prethodi faza planiranja i istraživanja tržišta. Ugovorni organ formalno-pravno pokreće postupak javne nabave nakon što u pisanom obliku donese odluku ili rješenje o pokretanju postupka, nakon čega slijedi niz radnji u postupku javne nabave, sve do zaključenja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ili poništenja postupka javne nabave, kada se postupak okončava. U slučaju zaključenja ugovora za odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obaveza iz ugovora o javnoj nabavi, primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

Osim propisivanja postupka, međunarodni standard je da se obezbijedi adekvatna pravna zaštita učesnicima u postupku, na način da svaki privredni subjekt koji ima ili je imao interes za dođelu ugovora o javnoj nabavi i koji učini vjerovatnim da je u konkretnom postupku javne nabave bila ili je mogla biti prouzrokovana šteta zbog postupanja ugovornog organa, može podnijeti žalbu Kancelariji/Uredu za razmatranje žalbi.

Integritet konkretnog postupka nabave podrazumijeva pouzdanost, povjerljivost, potpunost postupka, bez mogućnosti njegovog narušavanja u bilo kojem njegovom dijelu. Ne može se govoriti o integritetu postupka javne nabave ako ne postoji integritet svih sudionika, tj. službenika za javne nabave, člana povjerenstva, člana Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi, koji trebaju biti svjesni da interes institucije mora biti iznad njihovog privatnog interesa. Stvaranje i jačanje integriteta u postupcima javnih nabava ima strateški cilj smanjenja korupcije i stvaranja nepovoljnog ambijenta za koruptivno djelovanje.

Rad ugovornog organa u provođenju postupaka javne nabave, ali i u postupku pravne zaštite je vrlo kompleksan. U postupku odabira, ugovorno tijelo odlučuje o izboru najpovoljnijeg ponuditelja, pri čemu postupa u najsloženijim stvarima, te se stoga i pred zaposlenima vrlo često postavljaju ne samo pravne nego i etičke dileme. Slična je situacija i u postupku pravne zaštite pred Kancelarijom/Uredom za razmatranje žalbi.

Službenici za nabave i članovi povjerenstva za nabave glavni su akteri u procesu javne nabave, pa je njihov lični integritet u provođenju postupka pred ugovornim organom najznačajniji. Oni su odgovorni da u postupcima javnih nabava, na osnovu postavljenih uslova u tenderskoj dokumentaciji, vrše izbor najpovoljnijeg ponuditelja kojem se dođeljuje ugovor.

Osim za dodjeljivanje ugovora kvalifikovanim ponuditeljima, službenici za javne nabave i članovi povjerenstva moraju u potpunosti poznavati i razumjeti proces nabave, načela nabave i primjenu svih propisa kojima je regulisan postupak javne nabave.

Prava, obaveze i način ponašanja svih aktera u postupku javne nabave u Bosni i Hercegovini definisani su Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Tako je u članu 13. Zakona i Pravilnikom o uspostavljanju i radu povjerenstva za nabave („Službeni glasnik BiH“, 103/14) propisan postupak i način imenovanja povjerenstva za javne nabave, njen sastav, zadaci i ovlaštenja, kao i obaveza potpisivanja izjave o povjerljivosti i nepristrasnosti i nepostojanju sukoba interesa.

Norma o sukobu interesa je propisana u članu 52. Zakona o javnim nabavkama. Za članove Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi propisana su izuzeća u slučaju sukoba interesa iz člana 114. Zakon o javnim nabavkama.

Odredbe o sukobu interesa, njihovo provođenje i kontrolu treba obezbijediti u praksi, posebno s aspekta ko i na koji način dokazuje sukob interesa, da bi se smanjio rizik da se zloupotrebe javna ovlaštenja na štetu javnog interesa. Prilikom imenovanja povjerenstva za javne nabave, ugovorno tijelo treba voditi računa o tome da se u komisiju ne imenuju osobe koje bi mogle biti u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim postupkom javne nabave.

Prije početka rada, svaki član povjerenstva, sekretar i stručnjak angažovan izvan ugovornog organa, potpisuje izjavu o nepristrasnosti i povjerljivosti te nepostojanju sukoba interesa, u skladu s članom 11. Zakona, odnosno da je upoznat s odredbama člana 52. Zakona, odnosno da je upoznat s obavezom da tokom cijelog postupka rada u komisiji je dužan prijaviti mogući sukob interesa i tražiti isključenje iz rada povjerenstva.

6.5. Integritet sudionika u postupku javnih nabava

Integritet sudionika u postupcima javnih nabava možemo posmatrati kroz ulogu u kojoj se pojavljuju učesnici u postupku javne nabave. Iako je riječ o pojedinačnom integritetu, ipak se radi se o međusobno povezanom i uslovljenom odnosu, i to:

- Integritetu aktera u postupku javnih nabava (službenika za javne nabave i članova povjerenstva za nabave), koji podrazumijeva da službenik ili član povjerenstva ima

potrebno znanje i vještine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom te da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima.

- Integritet članova koji rješavaju po žalbama (članovi Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi), koji podrazumijeva nezavisnost i nepristrasnost, ali i odgovornost u obavljanju njihovog posla.
- Integritet ugovornih organa, podrazumijeva način rada institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i djeluju nezavisno, nepristrasno, transparentno i pošteno. Osim navedenoga, integritet podrazumijeva i način ponašanja uposlenih u instituciji kojim se odražava pošteno, usklađeno, savjesno, nepristrano, transparentno i kvalitetno obavljanje poslova.

Za kvalitetno rješavanje pitanja integriteta sudionika u postupku javnih nabava potrebno je riješiti i pitanje motivacije za jačanje integriteta, odnosno demotivacije za korupciju i/ili zloupotrebu položaja. Motivisani učesnici u postupku javnih nabava imaju razlog da djeluju objektivno, pošteno i odgovorno. Takođe, njihove aktivnosti trebaju biti isključivo u skladu s javnim interesom, odnosno da su motivisani kako njihovo djelovanje nije takvo da ostvare finansijski ili neki drugi interes za sebe, svoju porodicu ili prijatelje, niti da se smiju dovesti u stanje finansijske ili druge obaveze prema kandidatima/ponuditeljima.

Važno je ukazati i na mehanizam rotacije koji uključuje promjene uloga zaposlenih u okviru javne institucije, odnosno ugovornog organa, koje se vrše u određenim 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 na stvaranje veza između pojedinaca unutar ugovornih organa i ponuditelja koje narušavaju konkurenciju samih postupaka javnih nabava. U praksi se ovaj mehanizam najčešće manifestuje u rotiranju članova povjerenstva za javne nabave na bazi redovnih vremenskih intervala i u skladu sa definisanim internim pravilima za provođenje postupaka javnih nabava.

Kreiranjem internih pravila/procedura u vezi povjerljivosti informacija se treba spriječiti praksa u kojoj pojedini ponuditelji koji imaju određene insajderske odnosno unutrašnje informacije, poput informacija procjene cijena od strane lica koja su pripremala tendersku dokumentaciju, informacija o mogućim okvirima za cijenu ponude mimo one koja je javno objavljena, itd. 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 ponuditelja u procesu pripremanja ponuda.

Jačanju integriteta, odnosno povećanju otpornosti na korupciju i zloupotrebe u javnim nabavkama, doprinijelo bi:

- postojanje uputstva o primjeni standarda u tehničkim specifikacijama,
- u potpunosti elektronsko vođenje postupka javne nabave,
- unapređenje znanja i nezavisnosti u radu službenika za javne nabave, članova povjerenstva i članova Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi (kao i edukacija o integritetu u javnim nabavkama i načinima na koji se on narušava),

- donošenje propisa o posebnoj stimulaciji prijavitelja nepravilnosti u postupcima javnih nabava, uz posebnu zaštitu njihovog identiteta,
- umanjeње faktora koji mogu uzrokovati potencijalno rizično ponašanje, i to, prije svega:
 - niske plate sudionika u postupku (službenici za javne nabave i članovi povjerenstvo),
 - obavljanje poslova u komisiji bez naknade i bilo kakve stimulacije,
 - mandatna zavisnost članova Kancelarije/Ureda za razmatranje žalbi,
 - adekvatan monitoring, nadzor i kontrola postupaka javnih nabava,

6.6. Javni interes u fokusu državnih institucija

U provođenju postupaka javne nabave potrebno je uspostaviti standarde koji su otporni na korupciju i imaju adekvatne alate zaštite i nadzora. Kao osnov demokratskog uređenja i osnova za jačanje povjerenja u državne institucije, svakako je pravedno i pošteno djelovanje javnih institucija i njihovih uposlenika, koje bi trebale nepristrasno štiti javni interes. Javna služba stavlja u fokus javni interes pa je svaka, pa i najmanja težnja ka narušavanju integriteta od institucija i njihovih zaposlenih, direktni ili indirektni atak na kvalitetan i prosperitetan napredak države i društva.

Integritet u postupcima javnih nabava uspostavlja se kvalitetnim propisima, otpornim na korupciju i zloupotrebe, jasno definisanim pravima, obavezama i odgovornosti svih sudionika u postupku javne nabave. Integritet postupka javnih nabava zasnovan je na transparentnom postupanju ugovornih organa, jednakom i nediskriminatornom tretmanu svih zainteresovanih kandidata/ponuditelja i obezbjeđenju njihove aktivne i pravične konkurencije, a sve s ciljem obezbjeđenja najveće moguće protivvrijednost nabavljene robe, radova i usluga za budžetski novac.

Obavljanje javne dužnosti samo u javnom interesu je imperativ stabilnog državnog uređenja te osnova za pravedno, objektivno i transparentno djelovanje javnih institucija.

7. ZAŠTITA ZVIŽDAČA

7.1. Uvod

Zviždač ili uzbunjivač termin je koji se često relativno susreće u posljednje vrijeme i u širem smislu označava lice koje ima saznanja o postojanju korupcije i u dobroj vjeri je prijavljuje nadležnim državnim organima ili je otkriva javnosti. U protekloj deceniji je trend, kako u svijetu, tako i EU, pa prema tome i BiH kao zemlji koja pretendira na članstvo u EU, donošenje odgovarajućeg zakonskog okvira kojim bi se uredila ova oblast.

U Evropskoj uniji Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije – donesena je 23.10.2019. i stupila je na snagu 16.12.2019. Države članice bile su dužne prenijeti je u nacionalna zakonodavstva do 17.12.2021. godine.

U Bosni i Hercegovini su na snazi dva zakona koja regulišu ovu materiju, i to Zakon o zaštiti osoba koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 100/13) i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 62/2017); u Federaciji BiH iako pripremljen analogni zakon još uvijek nije usvojen u zakonodavnom tijelu.

Budući da je Agencija za javne nabave BiH jedna od institucija BiH, za zaštitu zviždača u Agenciji je relevantan Zakon o zaštiti osoba koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine koji je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 100/13.

7.2. Zakonodavni okvir

Zakonom o zaštiti lica koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon) uređuje se status lica koje prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, postupak prijave, obveze institucija u svezi s prijavom korupcije, postupak zaštite lica koja prijavljuju korupciju te se propisuju sankcije za povrede odredaba tog Zakona.

Korupcija se Zakonom definiše kao svaka zloupotreba moći povjerene državnom službeniku, zaposleniku, savjetniku, izabranom ili imenovanom dužnosniku koja može dovesti do privatne koristi ta lica, domaća ili strana fizička ili pravna lica. Korupcija posebice može uključivati direktno ili indirektno traženje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, čime se narušava primjereno obavljanje bilo kakve dužnosti, ili ponašanje očekivano od primatelja mita. Korupcija je i povreda zakona, drugoga propisa, kao i nepravilnosti u radu i prevare koje ukazuju na postojanje korupcije.

Zviždač se s druge strane definiše kao osoba koja je zaposlena u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim osobama koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, koja zbog opravdane sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije u bilo kojoj instituciji Bosne i Hercegovine u dobroj vjeri podnese prijavu odgovornim licima ili institucijama.

Zakon propisuje takozvano zaštićeno prijavljivanje koje može biti:

- Prijavljivanje informacija nadležnome autoritetu za koje zaposlenik razumno

- vjeruje da predstavljaju korupciju
- Prijavljivanje krivičnog djela korupcije protiv odgovorne osobe u institucijama
- Podnošenje tužbe, žalbe ili prigovora u vezi s korupcijom protiv odgovorne osobe u institucijama BiH
- Svjedočenje na sudu ili pred organom uprave u postupku protiv odgovornog lica u institucijama BiH, i
- Saradnja u postupku koji vode istražni organi.

Zakon prepoznaje i poseban oblik zaštićenog prijavljivanja koji predstavlja javno objavljivanje ili na drugi način činjenje javno dostupnima informacija koje ukazuju na korupciju, pod uslovom da zviždač sumnja da će biti izložen štetnim mjerama od određenog lica, ili da u slučaju zaštićenog prijavljivanja neće biti poduzeta primjerena radnja ili da će dokazi i informacije biti prikriveni ili uništeni, ili da je ista informacija prijavljena, a u zakonskom roku nije poduzeta primjerena mjera, pri čemu je, prije nego što učini poseban oblik zaštićenog prijavljivanja, zviždač dužan razmotriti eventualnu štetu koja može nastati njegovim prijavljivanjem.

Ono što najviše zabrinjava eventualne zviždače je tzv. štetnja radnja, odnosno radnja kojom poslodavac nanosi štetu zaposleniku donošenjem rješenja o prestanku radnog odnosa, otkazom ugovora o radu, suspenzijom s radnog mjesta, postavljenjem na niže radno mjesto, proglašavanjem prekobrojnim, pokretanjem disciplinskog postupka, ucjenjivanjem ili davanjem negativne ocjene, stvaranjem neprijateljske radne klime, izostankom poslovnog angažmana, a sve kako bi zaposlenika odvratio od zaštićenog prijavljivanja ili koja predstavlja čin odmazde protiv zaposlenika koji je prijavio sumnju na korupciju.

Kao protivteža tome korektivna mjera je svaka radnja kojom se zabranjuju, ublažavaju ili uklanjaju uzroci ili posljedice štetnih radnji prema zviždaču u vezi s prijavljenim slučajem korupcije, a koja naročito obuhvaća mjere osiguranja i naknadu štete.

Što se tiče nadzora, nadležni autoritet je nadređena ili druga osoba u instituciji Bosne i Hercegovine i pravnoj osobi koju osniva institucija Bosne i Hercegovine u kojoj je zviždač zaposlen, a koja je zadužena za nadzor nad zakonitošću rada u toj instituciji; lice ili upravljački ili rukovodeći organ; lice ili organ koji obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine; organ nadležn za provođenje krivične istrage i progon izvršilaca krivičnih djela; Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Konačno, važna je i *bona fides* zviždača, a prema odredbama Zakona dobra vjera je stav zviždača koji se temelji na činjenicama i okolnostima o kojima zviždač ima vlastita saznanja i za koji drži da je istinit.

Postupak zaštite zviždača prema Zakonu

Ako ima informacije i/ili materijalne dokaze o postojanju korupcije, svako lice zaposleno u institucijama BiH može nadležnom autoritetu podnijeti prijavu zbog sumnje ili okolnosti na postojanje korupcije, a zloupotreba prava prijavljivanja predstavlja tešku povredu radne dužnosti.

Zaštićeno prijavljivanje može biti interno i eksterno. Kod internog prijavljivanja, svako lice zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine podnosi prijavu nadređenom ili drugom licu u instituciji u kojoj je zaposlen, a koja je po ovlastima odgovorna za zakonit rad institucije, ili osobi ili voditelju institucije odgovornom za zakonit rad institucije, ili osobi ili tijelu koje obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama Bosne i Hercegovine. Procedura internog prijavljivanja mora biti uređena internim aktom institucije BiH. (Agencija je implementirala ovu odredbu na način da je donijela interni akt Pravilnik o uslovima i načinu podnošenja interne prijave od strane zaposlenih u Agenciji za javne nabave BiH zbog sumnje ili okolnosti postojanja korupcije broj: 01-50-4-310-2/14 od 04.02.2014. godine.)

Izuzetno se prijava može podnijeti neposredno rukovodiocu institucije u slučaju da rukovodilac institucije nije donio interni akt ili postupak internog prijavljivanja nije poznat, odnosno ako u prostorijama i na internetskoj stranici institucije nije jasno i na vidnom mjestu istaknuto obavještenje o nadležnoj službi, organu ili licu za zaprimanje i razmatranje prijave, ili zviždač ima razloga vjerovati da se ovlaštena osoba kojoj se, prema internom aktu, podnosi prijava izravno ili neizravno dovodi u vezu s koruptivnom radnjom. Treba napomenuti da se lica koja prijavljuju korupciju mogu se obratiti Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za dodjelu statusa zviždača.

S druge strane, eksternim prijavljivanjem smatra se prijavljivanje organu nadležnom za provođenje krivične istrage i progona počinitelja krivičnih djela ili Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, ili javnosti.

U pravilu, eksterno prijavljivanje poduzima se u slučaju da postupak povodom internog prijavljivanja traje dulje od 15 dana ili zviždač smatra da je interni postupak povodom prijave bio nepravilan ili zviždač ima razloga vjerovati da ovlašteno lice kojem se, prema internom aktu, podnosi prijava ili voditelj institucije direktno ili indirektno dovode u vezu s koruptivnom radnjom.

Dodjela statusa zviždača

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije će, na osnovu prijave zviždača podnesene u dobroj vjeri, dodijeliti status zviždača licu u roku od 30 dana od dana obraćanja Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za dodjelu statusa zviždača, bez obzira na to jesu li štetne mjere nastupile ili se samo sumnja da bi do njih moglo doći.

Zaštićeno prijavljivanje teče od dana podnošenja prijave. Zviždač se neće smatrati materijalno, krivično ili disciplinski odgovornim za otkrivanje poslovne tajne u slučaju prijavljivanja korupcije nadležnome autoritetu. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije obavještava zviždača o odluci o dodjeli statusa zviždača.

U slučaju kada zviždač obavijesti Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije da je prema njemu poduzeta neka od štetnih radnji, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dužna je zatražiti od institucije mjerodavnu dokumentaciju i/ili zatražiti od Upravne inspekcije Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine da ispita navode i utvrdi činjenice, te poduzme zakonski predviđene mjere a zapisnik dostavi Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Ako na osnovu dokumentacije dobivene od institucije i/ili zapisnika utvrdi da je prema zviždaču poduzeta neka od štetnih radnji, a koja je u vezi s podnošenjem prijave, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije donosi instrukciju voditelju institucije radi otklanjanja posljedice nanesene zviždaču štetnom radnjom.

Ako voditelj institucije tvrdi da bi ista štetna radnja bila preduzeta prema zviždaču i u slučaju da nije podnio prijavu, dužan je to dokazati. Voditelj institucije dužan je provesti korektivnu mjeru u cilju otklanjanja učinjene štetne radnje u roku od tri dana od dana zaprimanja instrukcije od Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Korektivna mjera mora biti ukidanje štetne mjere i vraćanje u prethodno stanje, a koja može biti ukinuta pravomoćnom presudom nadležnoga suda u radnom sporu. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije svake godine objavljuje posebnu godišnju listu s popisom institucija u kojima je prijavljena korupcija, uz navođenje vrste nanesene štetne radnje i informacije o tome je li provedena korektivna mjera naložena instrukcijom.

Prestanak postupka pružanja zaštite zviždača

U slučaju kada se tijekom postupka dokaže da zviždač prilikom podnošenja prijave nije postupao u dobroj vjeri, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije obustavit će pružanje zaštite zviždaču. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije dužna je dostaviti zviždaču i voditelju institucije u kojoj je zviždač zaposlen odluku o obustavi pružanja zaštite zviždaču. Ako se tokom ispitivanja otkrije da zviždač nije postupao u dobroj vjeri, odnosno da je svjesno podnio lažnu prijavu, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije će, utvrdi li da ta radnja sadrži elemente krivičnog djela, podnijeti krivičnu prijavu protiv tog lica.

Nadzor i prekršajne odredbe

Nadzor nad provedbom Zakona obavljaju Upravna inspekcija Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, svaka iz svoje nadležnosti.

Ako upravni inspektor prilikom inspekcijskog nadzora utvrdi postojanje prekršaja iz članka 12. Zakona, izdaje prekršajni nalog u skladu sa Zakonom o prekršajima Bosne i Hercegovine.

Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 20.000 KM kazniće se za prekršaj voditelj institucije ako ne postupa prema instrukciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i ne provede korektivnu mjeru.

Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 20.000 KM kazniće se za prekršaj voditelj institucije ako ne donese interne akte. Novčanom kaznom u iznosu od od 1.000 do 10.000 KM kazniće se za prekršaj lica koje svjesno lažno prijavi korupciju.

Konačno, sve institucije BiH bile su dužne u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona donijeti interne pravilnike kojima reguliraju interno i eksterno prijavljivanje korupcije na razini institucije.

8. INTERNI AKTI UGOVORNOG ORGANA O PROCESU JAVNIH NABAVA - ANTIKORUPCIJSKE MJERE

U Bosni i Hercegovini postoji čitav niz zakona i podzakonskih akata koji regulišu oblast sukoba interesa i korupcije. Na osnovu zakona i podzakonskih akata, ugovorno tijelo donose interne akte kojima pobliže regulišu alate i mehanizme za borbu protiv korupcije i sukoba interesa. Među takvim aktima su posebno prepoznatljivi:

8.1. Kodeks ponašanja svih zaposlenika u instituciji/privrednom subjektu

Kodeksom ponašanja svih zaposlenika u instituciji/privrednom subjektu se uređuje ponašanje u vršenju zadataka predviđenih opisom radnog mjesta u odnosu na nadređene i podređene zaposlenike, poslovne saradnike i fizička i pravna lica sa kojima zaposleni ostvaruju pismeni i usmeni kontakt. Cilj je da zaposleni u konkretnoj instituciji/privrednom subjektu svojim ponašanjem štite javni i privatni interes.

Kodeksom se utvrđuju određene obaveze za zaposlenike kojih su se dužni pridržavati u svom radu kao što su: spriječavanje zloupotrebe pozicije u korist ličnog interesa, savjesno, stručno i odgovorno obavljanje poslova, spriječavanje nepravilnosti u radu, nepristranost u radu, izbjegavanje bilo kakvog oblika favoriziranja i sl. Uputno je u kodeksu navesti i šta zaposlenicima nije dozvoljeno, pa tako između ostalog navesti: korištenje u privatne svrhe imovine institucije/gospodarskog subjekta, povlašćivanje i prekoračivanje određenih prava zbog političke, nacionalne, ili druge pripadnosti, postojanje materijalnog interesa u obavljanju zadaka iz nadležnosti institucije/gospodarskog subjekta, davanje informacija, ako to nije u skladu sa zakonom, drugim propisima, ili pravilima institucije/gospodarskog subjekta, zloupotreba pozicije u korist ličnog interesa, nanošenje materijalne štete instituciji/privrednom subjektu, tražiti i prihvatati za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, poklon, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i sl.

Svaki zaposlenik bio trebao biti obavezan potpisati izjavu da je upoznat sa sadržajem kodeksa i ista bi trebala biti sastavni dio personalnog dosijea. Nadzor nad provođenjem kodeksa treba da vrši direktor institucije/gospodarskog subjekta, ili drugo lice koje za to ovlasti direktor.

8.2. Pravilnik o javnim nabavkama

Pravilnikom o javnim nabavkama (u daljem tekstu: Pravilnik) bliže se uređuju postupanja sudionika u postupcima javnih nabava, nadležnosti za postupanje, donošenje akata u postupcima javnih nabava, odgovornosti, način provođenje postupaka i obavljanja poslova javnih nabava, praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavi i druga pitanja od značaja za provođenje postupaka javnih nabava. Između ostalog, uputno je utvrditi ko ima pravo podnijeti zahtjev za nabavu i koje elemente zahtjev obavezno mora sadržavati.

8.3. Zahtjev za nabavu

Zahtjev za nabavu bi trebao, između ostalog sadržavati i sljedeće elemente:

- kratko obrazloženje potrebe,
- da li se zahtjeva podjela predmeta nabave na lotove, uz navođenje naziva predmeta lota u slučaju predlaganja nabave po lotovima,
- procijenjenu vrijednosti nabave bez uračunatog poreza na dodatnu vrijednost (po lotovima i ukupno),
- period na koji se predlaže zaključenje ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma,
- prijedlog postupka nabave s obrazloženjem i navođenjem razloga njegovog predlaganja, a u slučaju pregovaračkog postupka bez objave obavještenja o nabavi prilaganje i potrebnih dokaza koji opravdavaju primjenu ovog postupka nabave, ukoliko zahtjevana nabavka nije već u Planu nabava,
- postojanje, odnosno nepostojanje važećeg ugovora za predmet nabave po osnovu kojeg je podnesen zahtjev za nabavu, uz navođenje perioda važenja u slučaju postojećeg ugovora
- prijedlog mogućih kvalifikacija kandidata/ponuditelja
- navod o potrebi eventualnog angažmana stručnog lica za izradu tehničke specifikacije,
- tehnička specifikacija predmeta nabave.

8.4. Akt o imenovanju, odnosno određivanju povjerenstva za nabave

Odlukom, ili rješenjem, rukovodilac ugovornog organa imenuje članove, zamjenske članove i sekretara povjerenstva za javne nabave.

Prilikom imenovanja članova povjerenstva, ugovorno tijelo treba da vodi računa da u komisiju ne imenuje lica koja bi mogla biti u direktnom, ili indirektnom sukobu interesa koji je u svezi sa konkretnim postupkom javne nabave. Obaveza je svakog člana povjerenstva da tokom cijelog postupka nabave prijavi postojanje mogućeg sukoba interesa ugovornom organu radi isključenja iz daljeg rada u komisiji i imenovanja zamjenskog člana. Komisija radi u okviru ovlaštenja koja su joj data odlukom, ili rješenjem o imenovanju.

8.5. Izjava o nepristranosti i povjerljivosti, te nepostojanju sukoba interesa

Izjavu o nepristranosti i povjerljivosti, te nepostojanju sukoba interesa potpisuju svi članovi povjerenstva, sekretar i stručnjak angažiran izvan ugovorenog organa i to prije početka rada. U cilju sprečavanja sukoba interesa, ugovorno tijelo priprema nacrt izjave o nepostojanju sukoba interesa vodeći pri tom računa da ista obuhvaća činjenicu da potpisnik izjave nije u direktnom, ili indirektnom sukobu interesa za konkretni postupak javne nabave. Takođe, izjava treba sadržavati i obavezu potpisnika izjave da će ugovorno tijelo obavijestiti o mogućem sukobu interesa ako se pojavi u toku rada u komisiji i sa obrazloženjem zatražiti izuzeće u radu konkretne povjerenstva za nabave. U takvom slučaju se aktivira zamjenski član povjerenstva.

8.6. Poslovnik o radu Povjerenstva za nabave

Poslovnik o radu Komisije za nabave kojim se uređuje način rada , kao i druga pitanja od značaja za rad iste. Poslovi povjerenstva za nabave se utvrđuju rješenjem o imenovanju, kao i ovlaštenja. Poslovnikom se reguliše između ostalog da:

- Predsjedavajući Komisije za nabavu koordinira rad povjerenstva i određuje konkretna zaduženja u pogledu administrativnih i tehničkih poslova za rad povjerenstva.
- Sekretar Komisije za nabavu vrši administrativne poslove za komisiju, priprema zapisnik sa sastanka povjerenstva i izvještaj o radu povjerenstva, vodi dokumentaciju i vrši druge poslove koje zahtijeva predsjedavajući povjerenstva.
- Prije početka rada, svaki član Komisije za nabavu, kao i sekretar Komisije za nabavu, potpisuje izjavu o nepristranosti i povjerljivosti, te nepostojanju sukoba interesa.
- će sačinjavati zapisnike i druge akte u sadržaju i formi propisanoj zakonom, podzakonskim aktima i općim aktima ugovornog organa.
- će nakon okončanog postupka, dostaviti ugovornom organu preporuku i odgovarajuće odluke u Zapisniku o pregledu i ocjeni zahtjeva za učeće/ponuda, zajedio s izvještajem o radu i razlozima davanja takve preporuke.
- Da se odluke donose na sastancima, javnim glasanjem i većinom glasova,
- Da se Odluke Komisije za nabavu unose u zapisnik. U zapisniku se navode razlozi na osnovu kojih je Komisija donijela odluku, isti se obrazlažu i u zapisnik se unosi stav svakog člana povjerenstva, s eventualnim izdvojenim mišljenjem.
- Da Zapisnik potpisuju svi članovi Komisije koji su učestvovali u radu i koji su prisutni.
- Da će predsjedavajući Komisije za nabavu nakon okončanja postupka nabave cjelokupan predmet sa svim dokumentima postupka nabave od odluke o pokretanju postupka nabave do obavještenja o dođeli ugovora pripremiti i arhivirati u skladu sa opštim aktima koji uređuju pitanje kancelarijskog i arhivskog poslovanja.

8.7. Pravilnik o načinu glasanja i odlučivanja povjerenstva za nabave

Ovim pravilnikom se uređuje način glasanja i odlučivanja povjerenstva za nabave u postupcima javnih nabava, kao i procedura stupanja na dužnost zamjenskog člana povjerenstva i obaveza vođenja zapisnika.

U komisiju ne mogu biti imenovana odgovorna lica koja na bilo koji način donose odluke vezane za postupak javne nabave ili iste odobravaju, te je uputno da se donese interni akt, kao što je Pravilnik o postupku davanje izjave vezano za sukob interesa, a u vezi sa članom 52. st.(6) Zakona o javnim nabavkama

Ovim Pravilnikom se utvrđuju lica koja su obavezna dati izjavu o činjenicama definisanim u čl. 52. st. (2) i Zakona o javnim nabavkama, a to su: rukovodilac ugovornog organa i članovi upravnog, upravljačkog ili nadzornog odbora tog ugovornog organa, članovi povjerenstva za nabave, i druge osobe koje su uključene u provođenje ili koja mogu uticati na odlučivanje ugovornog organa u postupku javne nabave. Forma izjave, rok za davanje izjave, kao i prijava promjene činjenica vezano za sukob interesa se utvrđuju ovim Pravilnikom. Izjava se daje pod punom materijalnom i

krivičnom odgovornosti i ovjerava se kod nadležnog organa i uputno je da sadrži sljedeće elemente da lice koje je izjavu dalo:

- (ne) obavlja upravljačke poslove u bilo kojem privrednom subjektu koji je registrovan za obavljanje djelatnosti na teritoriji Bosne i Hercegovine,
- (ni)je vlasnik poslovnog udjela ili dionica, odnosno drugih prava na osnovu kojih učestvuje u upravljanju odnosno u kapitalu gospodarskog subjekta registrovanog na teritoriji Bosne i Hercegovine, sa učešćem većim od 0,5%,
- u slučaju promjene činjenica iz tačke a) i b) ove izjave, da će iste prijaviti bez odgađanja od dana nastanka promjena, davanjem nove izjave.
- Davanjem ove izjave, da je svjestan krivične odgovornosti predviđene za krivična djela davanja lažne izjave, utvrđene u Krivičnim zakonima Bosne i Hercegovine.

Ne osnovu prikupljenih potpisanih izjava, ugovorno tijelo sačinjava popis gospodarskih subjekata koji ne mogu sudjelovati u postupcima javnih nabava konkretnog ugovornog organa, i isti postaje sastavni dio svake tenderske dokumentacije tog ugovornog organa.

Napominjemo da u situaciji, kad ugovorno tijelo, u skladu sa datim izjavama ne može sačiniti spisak gospodarskih subjekata, jer nema takvih gospodarskih subjekata, navedeni spisak neće ni biti sastavni dio tenderske dokumentacije, ali je važno da je ugovorno tijelo proveo postupak i utvrdio da predstavnici ugovornog organa nisu u sukobu interesa iz člana 52. stavak (2) Zakona.

Od ključne je važnosti praćenje i ažuriranje izjava o nepostojanju sukoba interesa, jer se sukobi interesa s vremenom mogu mijenjati, a postojanje sukoba interesa predstavlja osnov za ništavost ugovora zaključenog u suprotnosti sa navedenim odredbama.

8.8. Izjava kandidata/ponuditelja da nije nudio mito

Članom 52. st. (1) Zakona utvrđena je dužnost ugovornim organima da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi efikasno spriječili, prepoznali i uklonili sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave, a radi izbjegavanja narušavanja tržišnog takmičenja i osiguranja jednakog postupanja prema svim privrednim subjektima. S tim u vezi, kao sastavni dio ponude svaki kandidat/ponuditelj dostavlja posebnu pismenu izjavu da nije nudio mito niti učestvovao u bilo kakvim radnjama koje za cilj imaju korupciju u predmetnoj nabavi. Izjava mora biti ovjerena kod nadležnog tijela.

8.9. Smjernice za praćenje realizacije ugovora

Smjernicama za praćenje realizacije ugovora će se regulisati način vođenja evidencije o realizaciji svakog ugovora o javnoj nabavi, kao i izvještaji o realizaciji. Izvještaj o realizaciji treba da sadrži podatke o: finansijskim i količinskim realizacijama, o ispunjenju svih drugih obaveza dobavljača definisanih ugovorom, kao što su: dostavljanje bankarske garancije u rokovima, poštivanje rokova isporuka, prijem predmeta ugovora, kao i evaluacija realizovanih ugovora. Potrebno je posebno

razraditi procedure komisijskog prijema roba na način da se definiše za koje robe i usluge se vrši komisijski prijem, vrijednosti isporuka za koje se vrši komisijski prijem roba, način prijema roba i usluga, kao i sastav povjerenstvo.