



STOP
CORRUPTION

Приручник за спречавање корупције у
јавним набавкама

Децембар 2022

САДРЖАЈ

1	УВОД	3
2	ПОЈАМ, ДЕФИНИЦИЈА И ВРСТЕ КОРУПЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ	5
3	ИНДИКАТОРИ КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА	10
3.1.	Претендерска фаза	11
3.2.	Тендерска фаза	12
3.3.	Посттендерска фаза	13
4	АНТИКОРУПЦИЈСКИ МЕХАНИЗМИ И МЕХАНИЗМИ ИНТЕГРИТЕТА	14
5	СУКОБ ИНТЕРЕСА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ	18
5.1.	Дефиниција сукоба интереса	18
5.2.	Законодавни оквир	19
5.3.	Сукоб интереса и јавне набавке	20
5.4.	Црвене заставице и сукоб интереса	23
6	ИНТЕГРИТЕТ УЧЕСНИКА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ	25
6.1.	Дефиниција интегритета учесника у поступцима јавних набавки	25
6.2.	Начела интегритета у јавним набавкама	25
6.3.	Интегритет прописа	26
6.4.	Интегритет процеса јавних набавки / поступака	26
6.5.	Интегритет учесника у поступцима јавних набавки	28
6.6.	Јавни интерес у фокусу државних институција	29
7	ЗАШТИТА ЗВИЗДАЧА	30
7.1.	Увод	30
7.2.	Законодавни оквир	30
8	ИНТЕРНИ АКТ УГОВОРНОГ ОРГАНА О ПРОЦЕСУ ЈАВНИХ НАБАВКИ - АНТИКОРУПЦИЈСКЕ МЈЕРЕ	35
8.1.	Кодекс понашања свих запосленика у институцији/привредном субјекту	35
8.2.	Правилник о јавним набавкама	35
8.3.	Захтјев за набавку	36
8.4.	Акт о именовању, односно одређивању комисије за набавке	36
8.5.	Изјава о непристраности и повјерљивости, те непостојању сукоба интереса	36
8.6.	Пословник о раду комисије за набавке	37
8.7.	Правилник о начину гласања и одлучивања комисије за набавке	37
8.8.	Изјава кандидата/понуђача да није нудио мито	38
8.9.	Смјернице за праћење реализације уговора	39

1. УВОД

Јавне набавке су изузетно специфична област коју обиљежава велики обим трансакција и комплексност улога свих учесника. Јавне набавке, као такве, су врло осјетљиве на проблем корупције. Корупција у јавним набавкама исисава ионако недовољна средства из јавних извора, резултира некавалитетним робама, услугама и радовима, који се врше за потребе државе, те, свакако, поткопава повјерење грађана и понуђача у државу.

У јавној набавци су супротстављени јавни и приватни интереси. Јавни интерес је на страни државе и грађана. Наиме, грађани као порески обвезници очекују законито, правилно и ефикасно трошење буџетских средстава у поступцима јавних набавки. Међутим, порески обвезници врло тешко могу адекватно оцијенити квалитет располагања јавним средствима. Ово, нарочито, ради ограниченог приступа подацима и информацијама, с једне стране, односно дефицитарности степена компетенција, с друге стране. Извор корупције у јавној набавци је приватни интерес.

У функцији смањивања и сузбијања прилика за корупцију и ограничења утицаја приватног интереса у области трошења јавних средстава, државе, а међу њима и Босна и Херцеговина, уводе одговарајуће контролне механизме у систем јавних набавки. Конзумирајући такву улогу држава се појављује као законодавац који прописује поступке јавних набавки, кодексе понашања јавних службеника, контроле и ревизије. У ту сврху оснива различите агенције за јавне набавке, органе за контролу поступака јавних набавки и друге органе који нациру адекватно трошење јавних средстава. Мјере су превентивне (јачање капацитета јавне управе усавршавањем, селекцијом стручних и провјерених кадрова итд.), али и корективне (увођењем санкција за прекршаје, које укључују отказ и прекид каријере, кривичним прогоном корупције итд.).

Корупција евидентно поскупљује јавну набавку и води према неоптималном трошењу јавних средстава. Оно што се плаћа као корупцијски износ у једној јавној набавци можемо звати корупцијском рентом или корупцијским порезом. Корупцијска рента функционише, заправо, као једна врста додатног пореза или намета који се, било у проценту уговорене вриједности или као фиксни износ плаћа јавном службенику. Понуђачу овај корупцијски износ представља својеврстан трошак којег треба укалкулисати у понуђену цијену предмета јавне набавке. У тај трошак урачунати су и ризици од необављеног посла, откривања и санкционисања.

Понуђач, наиме, минимализира ризик необављеног посла често на начин да договара и исплату провизије по закључењу уговора о јавној набавци. У том погледу, с повећањем ризика да буде откривен, расту и трошкови корупције као противзаконите активности, корупцијски аранжман постаје сложенији, и потребно је изналажити све суптилније моделе његове реализације. Понуђач често мора уложити значајне ресурсе како би у посао укључио посреднике, отворио нову фирму или рачун у банци, обавио низ финансијских трансакција у земљи и иностранству, о чему треба водити дуплу евиденцију, продуцирати додатну документацију итд. Високи укупни трошкови корупције који обухватају директне трошкове корупцијске ренте и индиректне трошкове корупцијске трансакције у позитивној су вези са вриједношћу уговора о јавној набавци.

У посљедици се за износ корупције из буџетских средстава плаћа увећана вриједност уговора.

Јавни службеник, који одлучује о додјели уговора о јавној набавци, с друге стране процјењује користи и трошкове упуштања у корупцијске активности. Он ставља у однос значај корупцијске ренте као екстра прихода и потенцијални трошак, односно ризик да до исплате не дође, да буде откривен и кажњен. Процијењене користи и трошкови од корупције за јавног службеника зависе о висини регуларне плате, систему контроле његових овлаштења и висини формалних и неформалних санкција.

У условима све шире распрострањености корупције, висина корупцијске ренте постаје један од критерија за доношење одлука о трошењу јавних средстава. Приоритети улагања и јавне потрошње формирају се према висини корупцијске ренте, а не у складу са критеријима развоја.

Корупција повећава трошкове пословања и уласка на тржиште, нарушава конкуренцију и повећава неизвјесност. Аргументација у прилог томе да корупцију могу платити највеће компаније, те да се тиме усмјеравају ресурси према ефикаснијем дијелу понуђачке заједнице, не стоје. Свако ограничавање приступа тржишту, па тако и значајном тржишту јавних набавки искључује из трижног такмичења потенцијално конкурентније компаније. Треба апострофирати да корупција посебно погађа мала и средња предузећа која су носилац привредног развоја и раста. Затварање тржишта јавних набавки онима који нису спремни платити корупцијску ренту, односно корупцијски порез, узрокује настанак монопола и ситуација да се уговори дођељују одабраном кругу понуђача, односно добављача. У корумпираном окружењу веза јавног и приватног сектора чини јавну потрошњу скупом и неефикасном. Дугорочно гледано, корупција угрожава функционисање институција и успорава друштвени, економски и социјални развој.

Спречавање корупције у јавним набавкама мора бити усмјерено према смањењу прилика за корупцију и повећању трошкова упуштања у корупцију. Мјере и акције морају бити такве да смање понуду и потражњу за корупцијом, што је могуће постићи исправном организацијом институционалног оквира. Државе саме, и под све већим утицајем међународних организација и интеграција, институционализирају систем јавне набаве у којему ће бити осигурана ефикасност рада јавне управе, прописани механизми контроле и усвојена регулатива која осигурава слободно тржишно надметање у поступцима јавних набавки.

Стога кључни циљ овог приручника, је да, по први пут, за потребе система јавних набавки Босне и Херцеговине, осветли основне елементе пошати корупције у јавним набавкама, дајући преглед и објашњења појма и врста корупције у области јавних набавки, као и индикатора корупције у поступцима јавних набавки по фазама поступка, те увид у антикорупцијске механизме, механизме интегритета, са посебним освртом на антикорупцијске интерне.

2. ПОЈАМ, ДЕФИНИЦИЈА И ВРСТЕ КОРУПЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Циљ уређења система јавних набавки, поред остварења основног начела економичности и ефикасности употребе јавних средства, свакако јесте и борба против корупције у тој области.

Наиме, установљено је да неадекватан систем јавних набавки у било којој земљи, негативно утиче на развој и економски раст. У том контексту, недостаци у регулисању јавних набавки посљедишно имају ефекте развоја корупције и с њом везаних пракси. Законодавни оквир у области јавних набавки треба бити тако креиран да буде јасан, прецизан и разумљив, односно да од свих актера тражи досљедност, посвећеност и интегритет у примјени.

Логично је питање који су основни негативни ефекти корупције. Они се могу изразити, нарочито у сљедећем: губи се повјерење грађана у институције, угрожава се развој друштва, разара се владавина права, угрожавају се принципи добре управе, поткопавају се морал и етика у друштву.

Корупцијом уопштено, а у томе и корупцијом у области јавних набавки, посебно су погођене земље у транзицији, каква је и Босна и Херцеговина. Узроци томе су недовољно изграђени капацитети кључних институција за борбу против корупције, али и због слабо развијене транспарентности и одговорности. Евидентно је да је корупција проблем система, који захтијева стратешки приступ, те дјеловање у смислу превенције и едукације. Колики је проблем корупција у оквиру Европске уније, као организације чији оквир представља образац за Босну и Херцеговину, свједоче подаци званичних институција Европске уније према којима годишњи трошкови узроковани корупцијом се процијењују на невјероватних цца 110-120 милијарди еура.

Стање у Босни и Херцеговини илуструје извјештај Уреда Уједињених нација за питања дроге и криминала (UNODC) под називом „Корупција и криминал у Босни и Херцеговини: утицај мита и криминала на приватна предузећа“, којим је утврђено да предузећа која послују унутар грађевинског сектора највише учествују у подмићивању, а слиједе их предузећа која послују унутар сектора промета и складиштења. Јавни службеници с највишим ризиком подмићивања, приликом пословања с предузећима су тијела здравствених установа, полицијски службеници, цариници те судије и тужиоци. Ово истраживање је фокус свога дјеловања усмјерило на обим и образац подмићивања у предузећима из пет различитих сектора (што је 66,8% свих пословања у БиХ) приликом честих интеракција с јавном управом. Истраживањем је утврђено да је значајан удио укупно датог мита јавним службеницима био у облику новца (46,6%), затим у храни и пићу (29%), као и у размјени једне "услуге" за другу (11,4%). У случајевима гдје је мито дато у облику новца, просјечан износ исплаћен у новцу био је 318 КМ. Предузећа такође наводе да је најчешћа сврха плаћања мита "убрзање пословне процедуре" (29,1%), "омогућавање окончања процедуре" (17,4%) и "осигурање бољег третмана" (14,4%). У 8,6% случајева, мито се даје без конкретне непосредне користи за предузећа која их исплаћују, уз претпоставку да ће мито у будућим интеракцијама подстаћи јавне службенике да проводе поступке у интересу предузећа.

Постоје бројне како теоријске, односно научне, тако и институционалне дефиниције појма корупције.

За потребе овог приручника ћемо корупцију дефинисати на најједноставнији и најразумљивији начин, према којем је корупција сваки облик злоупотребе овлаштења ради личне или групне користи.

Међутим, проблеми корупције прелазе националне границе и ефикасна рјешења треба тражити на наднационалном и међународном нивоу, јер најбољи примјер за дјеловање требају бити најбоља искуства држава које су у овој области највише напредовале.

Међународне организације, поједине владе, међународна невладина удружења и организације те истакнути појединци, започели су израду докумената и конкретне акције за њено сузбијање у којим је препозната важна улога приватног сектора.

Борба против корупције није само питање морала или политичке кампање, већ неизбежно прилагођавање моралним и законским нормама развијених земаља.

С тим у вези, упутно је представити листу међународних аката који третирају област борбе против корупције у којима се помиње и улога приватног сектора у борби против корупције:

- Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC),
- Кривично правна конвенција о корупцији,
- Грађанско правна конвенција о корупцији,
- Декларација о 10 заједничких мјера за сузбијање корупције у Југоисточној Европи,
- Десет принципа за унапређење борбе против корупције и организованог криминала у земљама које приступају Европској унији, земљама кандидатима и трећим земљама.

Оно што је данас карактеристично за борбу против корупције јесте да државе више не могу примјењивати само методу рјешавања у својим оквирима, него је потребно подузети много више од тога. Корупција је попримила облике међународног карактера, она представља глобални проблем и захтјева усклађену акцију свих земаља, те је исту потребно искористити из међународних привредних односа.

Када је у питању Босна и Херцеговина и законски аспект појма корупције, исти је одређен Законом о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције ("Службени гласник БиХ", бр. 103/09 и 58/13) који дефинира корупцију као сваку злоупотребу моћи повјерене јавном службенику или лицу на политичком положају на државном, ентитетском, кантоналном нивоу, нивоу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, градском или општинском нивоу, која може довести до приватне користи. Корупција посебно може укључивати директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, којима се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашања очекиваних од примаоца мита.

Процес јавне набавке обухвата неколико фаза. Прво, сам поступак јавне набавке, као скуп радњи и аката које предузима и доноси уговорни орган у циљу избора најповољније понуде са чијим понуђачем ће закључити уговор, као и скуп оних радњи и активности које претходе провођењу тог поступка (истраживање тржишта и планирање јавне набавке), односно скуп

оних радњи и активности које иду наконведеног поступка јавне набавке (реализација закљученог уговора о јавној набавци).

У процесу јавне набавке уговорни орган треба да предузме све потребне мјере, прије свега превентивне, у циљу спречавања настанка корупције у било којој фази процеса јавне набавке, односно током планирања јавних набавки, у поступку јавне набавке или током извршења уговора о јавној набавци.

Циљ је да се корупција на вријеме открије, да се отклоне или умање штетне посљедице корупције и да се учесници у корупцији казне у складу са законом. Превентивним мјерама се настоји смањити ризик нерегуларности и могуће корупције у процесу јавних набавки.

С тим у вези, добра је пракса да уговорни орган интерним актом ближе уреди начин планирања, провођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, односно да уреди начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица, начин планирања и провођења набавки на које се закон не примјењује, као и набавки из посебних режима.

Такође, добру праксу би представљало да уговорни орган наведени интерни акт објави на својој интернет страници.

Дакле, интерним актом уговорни орган поред уређења поступања запослених и организационих јединица унутар уговорног органа, у свим фазама поступка јавне набавке, регулише и њихово поступање током извршења уговора о јавној набавци. Даље, интерним актом се уређују и набавке из посебних режима, односно поступци у којима ће се ове набавке реализирати и сл. И на крају, предмет интерног акта, су и набавке на које се закон не примењује. Овај сегмент би свакако најдетаљније требало уредити, како не би било недоумица и неспоразума у поступању запослених и организационих јединица уговорног органа у овим поступцима.

Према томе, корупција у јавним набавкама може настати у свим фазама процеса јавне набавке (истраживање тржишта и планирање, провођење поступка јавне набавке, реализација уговора), те корупција може бити резултат активности обје стране, како јавног службеника, односно уговорног органа, тако и привредног субјекта, односно понуђача и добављача који узима учешће у процесу. У том погледу, у одређеним ситуацијама јавни службеник може тражити и очекивати мито или корист за дођелу уговора неком понуђачу док су чести и случајеви покушаја нуђења мита у замјену за утицај на исход поступка јавне набавке.

Сходно изложеном, најчешћи облик корупције је мито. Исто представља плаћање фиксног износа, процента уговора или друге материјалне или новчане вриједности јавном службенику који је надлежан за дођелу уговора од стране државе или на било који начин овлаштен за распођелу бенефиција правним и физичким лицима.

Врсте корупције у области јавних набавки генерално можемо категоризирати према величини, учесталости и значају коруптивних радњи. Тако, разликујемо корупцију на високом нивоу која обухвата руководиоце уговорних органа. С друге стране корупција на

нижем нивоу обухвата јавне службенике који, директно или индиректно, раде на пословима јавних набавки у једном уговорном органу. Висока корупција често укључује веће новчане износе и рјеђе трансакције, док су код ниже корупције новчани износи мањи, а трансакције више подложне рутини.

Са појавног и практичног аспекта врсте корупције у области јавних набавки чини се могућим сажети у неколико група имајући у виду фазе процеса јавне набавке.

Тако, посебну врсту корупције у области јавних набавки представљају нпр. нетранспарентно и недовољно јасно дефинирано, са аспекта уговорног органа, истраживање тржишта и планирање набавки.

Затим, недовољна и слаба анализа потреба и припрема за процес јавне набавке, као и фаворизација одређених понуђача на уштрб других, нпр. прилагођавањем услова квалификације и техничких спецификација предмета набавке.

Надаље, нарочиту врсту корупције у области јавних набавки чини неправилан и незаконит избор поступка набавке кроз нпр. дијељење предмета набавке с циљем избјегавања транспарентније процедуре или кроз кориштење преговарачког поступка без објаве обавјештења о набавци иако за то нису испуњени законски услови.

Специфичан проблем, а тиме и врсту корупције у области јавних набавки представљају незаконитости и нетранспарентности у фази провођења поступка (нпр. набавка није предвиђена планом набавки), недостатак конкуренције у поступку (нпр. мали број достављених понуда или мали број понуда које испуњавају захтјеве из тендерске документације), злоупотреба конкуренције у поступку (нпр. ротација понуђача у разним набавкама или велика сличност понуда по питању стила, технике итд.), симулирање конкуренције у поступку (нпр. повезаност понуђача кроз власничке уђеле или сви понуђачи су овлаштени дистрибутери једног произвођача предмета набавке), нетранспарентност фазе реализације уговора о јавној набавци (нпр. необјављивање основних елемената/измјена уговора итд.), махинације у реализацији уговора о јавној набавци (нпр. прихватања мање количине или квалитета предмета набавке, дужих рокова реализације итд.), непостојање контроле у фази реализације уговора о јавној набавци (нпр. непостојање система контроле и праћења реализације уговора итд.).

У вези изложеног, чини се сходним осврнути и на питање повјерења у систем јавних набавки једне државе, а у том комплексу и Босне и Херцеговине. Повјерење у један систем јавних набавки треба бити одређено, превасходно, ажурном примјеном законских надлежности и овлаштења од стране надлежних институција у систему јавних набавки. У супротном може доћи до пада повјерења или чак потпуног неповјерења у рад надлежних институција.

Разлог за то могу бити или недовољни, прије свега, кадровски капацитети којима располажу те институције или нејасна и неадекватна овлаштења и надлежности која имају и њихова неправилна и незаконита имплементација и извршење.

Тако могу настати посљедице које се, посебно, али без ограничења, огледају у предугом трајању поступака заштите права понуђача, што доводи до злоупотребе права од стране

неких понуђача, који подношењем жалби практично врше уцјену уговорних органа и других понуђача или омогућавају себи наставак реализације уговора који су истекли, у непостојању ефикасне контроле реализације уговора, чиме понуђачима, који су у поступку јавне набавке изабрани као најповољнији, уговорни орган омогућава да измјене понуђене услове и тиме проведени поступак набавке обесмисле, те да се остали понуђачи који су учествовали у поступку сматрају преваренима, у изостанку подношења подношења тужби за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци након закључења, што је битно средство у борби против недозвољених аранжмана између понуђача и уговорних органа, при чему нико од актера не сматра да су повријеђена његова права, али је држава та чији је интерес угрожен, у неефикасности надлежних институција у процесуирању прекршаја из области јавних набавки, у недовољној координацији свих институција надлежних за примјену и наџор над примјеном позитивних прописа из области јавних набавки. С друге стране, неажурна, односно неправилна и незаконита примјена законских надлежности и овлаштења надлежних институција доприноси порасту броја коруптивних радњи у систему јавних набавки, које могу да доведу до коруптивних ефеката у виду остварења интереса појединаца или интересних група, а на штету јавног интереса.

Закључно за овај дио приручника битним се чини навести да се у мјерењу присутности корупције уопштено користе двије методе. Прва је развијена у оквиру организације Трансперенси Интернашнал и носи назив индекс перцепције корупције, док је друга развијена у оквиру Свјетске банке и носи ознаку индекс контрола корупције.

3. ИНДИКАТОРИ КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА

У ужем смислу, јавну набавку чини само поступак јавне набавке, као скуп радњи које подузима уговорни орган у циљу закључења уговора о јавној набавци и обезбјеђења роба, услуга и радова неопходних за његово функционисање и обављање повјерених му јавних овлаштења. У ширем смислу, јавну набавку, поред поступка јавне набавке, чини и низ радњи које претходе провођењу поступка јавне набавке, а које укључују утврђивање потреба, истраживање тржишта, планирање и обезбјеђење средстава, као и оно што слиједи наконведеног поступка јавне набавке, а то је извршење/реализација закљученог уговора о јавној набавци. Генерално се може констатовати да је поступак јавне набавке, као фаза циклуса набавке, најтранспарентнији дио тог циклуса, јер се јавно, на Порталу јавних набавки објављу обавјештења о набавци, додјели уговора или поништењу поступка, тендерска документација је, такође доступна на Порталу јавних набавки, понуде се отварају на јавном отварању понуда које је отворено за јавност, одлуке о резултату поступка се објављују на веб страницама уговорних органа, итд. За остале фазе циклуса набавке, може се рећи да су мање транспарентне, јер нису довољно отворене за јавност. Стога је евидентно да је корупција у јавним набавкама могућа у свим фазама циклуса набавке.

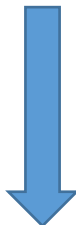
Уопштено, циклус набавке се може подијелити у три фазе, и то:

- фаза која претходи поступку јавне набавке (претендерска фаза),
- фаза провођења поступка јавне набавке (тендерска фаза), и
- фаза која слиједи наконведеног поступка јавне набавке (посттендерска фаза).



3.1. Претендерска фаза

ПРЕТЕНДЕРСКА ФАЗА

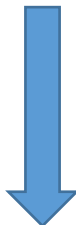


ИНДИКАТОРИ КОРУПЦИЈЕ

- План набавки не постоји/није објављен
- План набавки не садржи довољно информација (временски оквир, врста поступка, процијењена вриједност,...)
- План набавки није усклађен са другим документима (буџет/финансијски план, програм рада, план капиталних инвестиција, и др.)
- Потребе и процјене вриједности „преписане“ из претходних планова набавки
- Потребе за набавкама су лоше процијењене са становишта сврсисходности
- Непримјерено процијењена вриједност набавки
- Честе измјене плана набавки
- „Скројени“ технички и/или финансијски услови за одређеног понуђача
- „Скројене“ техничке и друге карактеристике предмета набавке
- Подкритерији за оцјену понуда код критерија економски најповољније понуде се у значајној мјери односе на нефинансијске аспекте (нпр. рокове испоруке и/или плаћања, и др.)
- Нереално високи захтјеви у погледу гаранција, обезбјеђења, и др.
- Дијељење предмета набавке с циљем избјегавања транспарентније процедуре
- Кориштење специфичних поступака (нпр. преговарачки поступак без објаве обавјештења)
- Не постоји образложење/оправдање за употребу мање транспарентних поступака или је недовољно/нејасно
- Продужење постојећих уговора о јавним набавкама

3.2. Тендерска фаза

ТЕНДЕРСКА ФАЗА

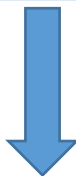


ИНДИКАТОРИ КОРУПЦИЈЕ

- Необјављивање обавјештења о набавци/јавног позива и тендерске документације
- Јавна набавка није предвиђена планом набавки
- Појашњења/спецификације или одговори на упите у вези тендерске документације нису одговарајући или нису достављени свим понуђачима
- Мали број пристиглих понуда или мали број понуда које испуњавају техничке и друге услове
- Неприродно високе цијене у понудама
- Ангажман неуспјешног понуђача као подуговарача
- Ротација успјешних понуђача у разним набавкама
- Велика или минимална разлика у понудама
- Велика сличност понуда по питању стила, технике, и др. (указује да је понуде израдио један понуђач)
- Повезаност понуђача (кроз власничке уђеле или су сви понуђачи заступници једног произвођача)
- Не постоји изјава о сукобу интереса чланова комисије или је дата прије сазнања ко су понуђачи
- Медијски и други извјештаји и индиције о евентуалном сукобу интереса члана/чланова комисије/одговорног лица

3.3. Посттендерска фаза

ПОСТТЕНДЕРСКА ФАЗА



ИНДИКАТОРИ КОРУПЦИЈЕ

- Не постоје подаци о реализацији уговора, нити било какве информације за јавност
- Не објављују се измјене уговора о јавној набавци
- Измјене уговора који се односе на повећање уговорене цијене, измјену рокова, умањење квалитета/количине, замјена робе и измјене других елемената уговора
- Исплата неуобичајено високих процената уговорене цијене авансно
- Кашњења у вези испоруке
- Не постоји формализован систем интерне контроле и праћења имплементације уговора
- Не постоје потписане/парафиране примопредаје, отпремнице, наруџбенице, записници, дневници и друга имплементациона документација

4. АНТИКОРУПЦИЈСКИ МЕХАНИЗМИ И МЕХАНИЗМИ ИНТЕГРИТЕТА

Принцип транспарентности, као један од основних принципа на којима почива систем јавних набавки, је истовремено и један од темеља за интегритет и одсуство корупције у уговорном органу, али и у било којем другом привредном/пословном субјекту. Гледано са аспекта уговорног органа, транспарентност у јавним набавкама се обезбеђује путем благовремене објаве информација (планова набавки, обавјештења, јавних позива, тендерске документације, одлука, као других информација) неопходних заинтересованим понуђачима за припрему понуда на стварној конкурентској основи, те заштиту њихових права у поступцима јавних набавки. Међутим, корупција не мора бити активност само уговорног органа, већ може бити активност и понуђача који учествује у поступцима јавних набавки. Наиме, како уговорни орган може тражити мито за дођелу уговора, тако су и неријетки случајеви нуђења мита у замјену за утицај на исход поступка јавне набавке. Ипак, борба против корупције се углавном везује за јавни сектор док су активности њеног сузбијања код „непоштених понуђача“ много рјеђе, те се истим мора посветити једнака пажња.

Посматрано са аспекта јавних набавки постоји неколико антикорупцијских механизма и механизма интегритета од чијег постојања и провођења зависи степен интегритета и корупције унутар уговорних органа и понуђача, и то првенствено:

- Постојање адекватне институционализације и професионализације функције за јавне набавке у оквиру уговорног органа и понуђача

Институционализација и професионализација функције за јавне набавке представља креирање сета интерних прописа и правила заснованих на постојећем законском оквиру, оснивачким актима и добрим праксама у вези са провођењем јавне набавке. Код уговорних органа, овај механизам се манифестује кроз унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста гдје се успоставља организациони дио или именује обучена особа која је задужена за провођење јавних набавки. Код понуђача, овај механизам је уобичајено присутан кроз постојање систематизованог радног мјеста са обученом особом којој су делегирани послови припреме понуда за јавне набавке. Институционализацијом и професионализацијом функција за јавне набавке у уговорним органима, али и понуђачима, се утиче на сам интегритет у вези са провођењем поступака јавних набавки.

- Едукација запослених у вези са питањима корупције и нарушавања интегритета

Едукација запослених у вези са питањима корупције и нарушавања интегритета у јавним набавкама је од кључног значаја за препознавање пракси које по природи ствари нису пожељне. Саме едукације утичу на сензибилитет за превенцију корупције кроз увођење политике обавјештавања о појединачним случајевима о корупцији и њеним посљедицама.

- Увођење принципа „четири ока“ у процес доношења одлука

Увођење принципа „четири ока“ у процес доношења одлука је механизам којим се смањује степен дискреције у одлучивању. Генерално, принцип се базира на томе да ни једном запосленом не треба дозволити да ради сам на одређеним пословима и доноси коначне одлуке без консултовања са другим. Овај принцип се показао као веома ефикасно средство за откривање и спрјечавање корупције, али захтјева више ангажовања људских ресурса него што је уобичајено.

- Креирање планова интегритета/антикорупционих планова

План интегритета у суштини представља превентивни интерни антикорупцијски документ јавне институције који садржи преглед идентификованих, анализираних, процијењених и ранжираних ризика за нарушавање интегритета институције. План интегритета треба да буде утемељен на чињеницама које су прикупљене на транспарентан, непристрасан, стручан и свеобухватан начин, те на активностима које су мјерљиве и оријентисане на учинак. Осигурање оваквог приступа израде плана интегритета је могуће само ако се проведе одговарајућа и свеобухватна самопроцјена (као дијела плана интегритета) на корупцијске ризике и факторе ризика који могу настати унутар јавне институције. На сличан начин се може доћи и до плана интегритета у оквиру привредних субјеката, но у овом моменту није познато да ли су забиљежени случајеви у БиХ да приватни пословни субјект приступи изради плана интегритета, односно антикорупционе стратегије.

- Ротирање службеника на пословима јавних набавки

Механизам ротације укључује планиране промјене улога запослених у оквиру јавне институције која се врше у одређеним временским интервалима. Тиме се утиче на могућност појаве одређених веза унутар, али и ван институције, које воде ка поступцима нарушавања интегритета. Циљ је да се утиче на елиминисање стварања веза између појединаца унутар уговорних органа и понуђача које нарушавају конкуренцију самих поступака јавних набавки. У пракси се овај механизам најчешће манифестује у ротирању чланова комисија за јавне набавке на бази одређених временских интервала, али и осталих запослених који обављају послове у ланцу набавке.

- Креирање интерних правила/процедура у вези повјерљивости информација

Креирањем интерних правила/процедура у вези повјерљивости информација спријечавају се праксе у којима поједини понуђачи долазе у посјед одређене унутрашње информације. Истовремено, интерна правила/процедуре у вези са повјерљивошћу информација уводе аспект интерне контроле у вези са понашањем службеника које може да доведе до нарушавања интегритета и стварања предности код појединих понуђача у процесу припремања понуда.

- Институционализација механизма за спречавање сукоба интереса

Институционализација механизма за спречавање сукоба интереса у јавним набавкама представљена је кроз утврђивање рада комисије за јавне набавке што је дефинисано Правилником о успостављању и раду Комисије за јавне набавке који је прописала Агенција за јавне набавке. Приликом именовања комисије, уговорни орган треба да води рачуна да у комисију не именује особе које би могле бити у директном или индиректном сукобу интереса који је у вези с конкретним поступком јавне набавке. Такође, у комисију не могу бити именоване одговорне особе које на било који начин доносе одлуке везане за поступак јавне набавке или исте одобравају. Обавеза је члана комисије да током цијелог поступка набавке пријави постојање могућег сукоба интереса уговорном органу ради искључења из даљег рада комисије и именовања замјенског члана. Уколико неки од именованих чланова комисије утврди да због могућег сукоба интереса не може учествовати у одређеном поступку јавне набавке, дужан је о томе обавијестити уговорни орган и с образложењем затражити изузеће, у којем случају се именује замјенски члан комисије. Постојећа пракса примјене овог механизма указује да се њему приступа доста површно те да уговорни органи не приступају озбиљно када је у питању спречавање потенцијалног сукоба интереса у поступцима јавних набавки. Такође, сукоб интереса се превенира забраном закључивања уговора о јавној набавци с привредним субјектом, ако руководилац уговорног органа или члан управног или наџорног одбора тог уговорног органа истовремено обавља управљачке послове у том привредном субјекту или је власник пословног удјела, дионица односно других права на основу којих учествује у управљању, односно у капиталу тог привредног субјекта с више од 20%. Информација о постојању таквих привредних субјеката мора бити наведена у тендерској

- Именовање службеника за борбу против корупције

Пријава корупције је могућа посредством поште или предајом пријаве на протокол или у сандуче за пријаву на инфо пулту саме институције, пријавом мејлом или на линк на званичној интернет страници, те путем записника код службеника за борбу против корупције. Службеници за борбу против корупције би требали бити овлаштени за све активности које су везане за спрјечавање корупције, па тако и корупције у јавним набавкама. Они учествују у успостављању механизма унутрашње контроле и одговорни су за припремање нацрта планова и аката за превенцију корупције.

5. СУКОБ ИНТЕРЕСА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

5.1. Дефиниција сукоба интереса

Сукоб интереса у свом општем значењу подразумјева ситуације у којима постоји сукоб између јавног и приватног интереса изабраних представника у ситуацијама када изабрани представник има одређени приватни интерес, који би могао негативно утицати на извршавање његових службених дужности и одговорности. Сукоб интереса може довести до нарушавања повјерења грађана у рад државних институција и значајно утицати на перцепцију корупције унутар појединачне институције.

Организација за Економску Сарадњу и Развој (OECD) дефинише сукоб интереса као ситуацију која укључује сукоб између јавних дужности и приватних интереса јавних званичника, у којима јавни званичник има приватни интерес који може непримјерено утицати на учинак његових званичних дужности и обавеза¹.

OECD такође препознаје три појавна облика сукоба интереса:

Стварни сукоб интереса који укључује сукоб између јавних дужности и приватних интереса јавних званичника, у којима јавни званичник има приватни интерес који може непримјерено утицати на учинак његових званичних дужности и обавеза.

Привидан сукоб интереса који постоји у ситуацијама када се чини да приватни интерес јавног званичника може непримјерено утицати на учинак његових дужности, али се фактично то не дешава.

Потенцијални сукоб интереса који постоји када јавни службеник има приватне интересе који су такви да би до сукоба интереса дошло ако би се службеник у будућности укључио у релевантне (тј. конфликтне) службене одговорности.

Сукоб интереса није исто што и корупција. Наиме, корупција обично захтјева неки вид договора између двије или више страна и неки вид подмићивања, исплате, предности или користи. Са друге стране, сукоб интереса се јавља у случају када се појави могућност да одређено лице стави свој приватни интерес испред јавног интереса и својих дужности. Такође, корупција је правно регулисана кривичним законодавством, док сукоб интереса може али и не мора да буде инкриминисано као посебно кривично дјело већ се више налази у сфери етике, кодекса понашања изабраних представника, савјетника, носилаца извршне власти, те државних службеника.

Свако има личне интересе и особе које су им блиске. Самим тим је неизбежно да, с времена на вријеме, ти интереси дођу у сукоб с њиховим радним одлукама или активностима. Сљедећа контролна листа може помоћи појединим јавним службеницима да препознају ситуације у којима се сукоб интереса може појавити:

- Шта бих помислио/ла када би ситуација била обрнута: Да сам ја био један од оних који су се пријавили за посао или унапређење, а да је један од доносиоца одлука био

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>.

у позицији у којој сам ја сада? Да ли бих мислио да је процедура била фер и регуларна?

- Да ли ја, мој рођак, пријатељ или сарадник можемо имати финансијску добит или губитак на основу одлука или поступака организације по овом питању?
- Да ли моја репутација, или репутација мог сродника, пријатеља или сарадника може имати користи или штете на основу одлука или поступака организације по овом питању?
- Да ли сам на било који начин у приватном својству утицао на начин на који се и одлучивало или реаговало по овом питању?
- Да ли сам добио било какву корист или гостопримство од некога ко може имати користи или штете од одлука или активности организације?
- Јесам ли члан иједног удружења, клуба или професионалне организације, или имам одређене везе и повезаности са организацијама или појединцима који могу имати корист или штету од начина на који ће се организација поставити у односу на дату ситуацију?
- Да ли бих у будућности могао имати икакве користи која би могла бацити сумњу на моју објективност?
- Уколико бих учествовао у процјени и доношењу одлука, да ли бих био забринут да ће моје колеге и јавност постати свјесни моје повезаности са исходом?
- Да ли би праведна и разумна особа сматрала да сам био под утицајем личних интереса у обављању јавне дужности?
- Да ли сам сигуран у своју способност да дјелујем непристрасно и у јавном интересу?²

5.2. Законодавни оквир

Босна и Херцеговина је 2002. године донијела Закон о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине, који се све до 2008. године примјењивао и на нивоу ентитета. Република Српска је Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске донијела у мају 2008. године и он је ступио на снагу 16.08.2008. године. Закон о сукобу интереса у органима власти у Федерацији Босне и Херцеговине ступио је на снагу 6.11.2008. године, а нови Закон о сукобу интереса у институцијама Брчко дистрикта Босне и Херцеговине ступио је на снагу 24.10.2008. године. Овим је престала примјена Закон о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине из 2002. године на нивоу ентитета и Брчко дистрикта БиХ.

У Босни и Херцеговини у области сукоба интереса примјењују се сљедећи прописи:

- Закон о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број: 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 и 41/16);
- Закон о сукобу интереса у органима власти у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, број: 70/08);
- Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник РС“, број: 73/08);
- Закон о сукобу интереса у институцијама Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, број: 43/08 и 47/08);
- Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник БиХ“, број: 103/10);

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

- Правила о вођењу поступка из области Закона о сукобу интереса („Службени гласник БиХ“, број: 65/09) и
- Правилник о начину вођења Регистра („Службени гласник БиХ“, број: 39/05, 18/09 и 27/09).

Централна изборна комисија Босне и Херцеговине је надлежна за провођење закона из области сукоба интереса, осим за провођење Закона о спречавању сукоба интереса у органима Републике Српске (који проводи Републичка Комисија за спречавање сукоба интереса у органима власти Републике Српске) и Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (који проводи Агенција основана тим Законом).

У законодавству Босне и Херцеговине, сукоб интереса се екстензивније тумачи и то да сукоб интереса постоји у ситуацијама у којима изабрани представник, носилац извршне функције или савјетник има приватни интерес који је такав да може утицати, или изгледа да може утицати, на непристрасно и објективно вршење његове дужности. Приватни интерес изабраног представника, носиоца извршне функције или савјетника укључује било коју предност за њега или његову породицу и друга лица или организације са којима је он имао или има пословне, политичке и друге везе.

Дакле, према законодавству БиХ, постојање сукоба интереса није само ограничено на ситуацију да би одређени приватни интерес могао негативно утицати на извршавање службених дужности и одговорности него је за постојање сукоба интереса довољна и сама перцепција да би могло негативно утицати („Изгледа да може утицати“). Такође, сукоб интереса се поред изабраних представника проширује и на носиоце извршних функција и савјетника, те поред директног личног интереса се подразумева и интерес његове породице, и других лица или организација са којима је он имао или има пословне, политичке и друге везе.

Практично најважније одредбе Закона о сукобу интереса односе се на неспојивости функција, односно на забрану јавним званичницима вршења функције директора, овлашћеног лица или члана у управним органима јавних предузећа и агенција за приватизацију у периоду од шест мјесеци по престанку обављања јавне дужности. Закон такође забрањује ангажман у приватним предузећима која послују са владом или у која је орган власти вршио улагања под одређеним условима, не само јавним БиХ званичницима већ и њиховим блиским сродницима. Такође, је забрањено склапање уговора о пружању личних услуга са било којим јавним или приватним предузећем које склапа уговоре или на други начин послује са владама било ког нивоа; обављање више од једне извршне дужности и друге неспојивости.³

5.3. Сукоб интереса и јавне набавке

Јавне набавке генеришу велику потрошњу јавних средстава те су самим тим изузетно изложене корупцији и потенцијалном сукобу интереса. Према Годишњим извјештајима о дођељеним уговорима у поступцима јавних набавки у БиХ коју припрема Агенција за јавне набавке, а усваја Савјет министара БиХ, између 7-10% номиналног годишњег БДП у Босни и

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

Херцеговини се потроши на подручју јавних набавки. С обзиром на велико учешће јавних набавки у укупном БДП-у и све већем промету роба, услуга и радова између јавног и приватног сектора, сукоб интереса који није прецизно идентификован, дефинисан и правно нормиран може довести до озбиљних посљедица по економију Босне и Херцеговине и неефикасног трошења јавних средстава уз ограничење стварне и активне конкуренције. Сукоб интереса, прије свега може посебно нарушити тржишну конкуренцију и распоdjелу јавних средстава, довести до неефикасног трошења јавних средстава, довести до ситуација које утичу на слабљење повjерење грађана у јавне институције и сл.

Постојање сукоба интереса само по себи није погрешно, неетично и проблематично. Оно што је много важније јесте правилна идентификација постојања сукоба интереса и правилно поступање у случају његовог постојања.

У складу са чл. 52. став (1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник БиХ“, бр. 39/14 и 59/22) уговорни орган је дужан да предузима одговарајуће мјере како би ефикасно спријечио, препознао и уклонио сукобе интереса у вези с поступком јавне набавке, а ради избегавања нарушавања тржишног натјечања и осигурања једнаког поступања према свим привредним субјектима.

Законом о измјенама и допунама Закона о јавним набавкама доста строжије одређује када постоји сукоб интереса између уговорног органа и понуђача и ко на страни уговорног органа може бити у сукобу интереса. Тако је чланом 52. став (2) Закона дефинисано да сукоб интереса између уговорног органа и привредног субјекта обухвата ситуације када представници уговорног органа, који су укључени у provedбу поступка јавне набавке или могу утјецати на резултат тог поступка, имају, директно или индиректно, финансијски, привредни или било који други лични интерес који би се могао сматрати штетним за њихову непристрaност и независност у оквиру поступка, а нарочито:

- ако представник уговорног органа истодобно обавља управљачке послове у привредном субјекту;
- ако је представник уговорног органа власник пословног удјела, дионица односно других права на основу којих учествује у управљању, односно у капиталу тога привредног субјекта са више од 0,5 %.

Представником уговорног органа у смислу члана 52. Закона сматра се:

- руководилац, те члан управног, управљачког и нацорног органа уговорног органа;
- члан комисије за јавну набавку;
- друга особа која је укључена у провођење или која може утицати на одлучивање уговорног органа у поступку јавне набавке.

Одредбе члана 52. Закона о јавним набавкама које се односе на постојање сукоба интереса се на одговарајући начин примјењују и повезане особе представника уговорног органа и то: на сроднике по крви у правој линији или у побочној линији до трећег степена, сроднике по тазбини до другог степена, брачног или ванбрачног друга, без обзира на то да ли је брак престао, те усвојитеље и усвојенике.

На постојање сукоба интереса нема утицаја пренос удјела у власништву на другу особу или посебни орган (повјереника-пуномоћника) који ће као повјереник у остваривању чланских

права и удјела у друштву ђеловати у своје име, а за рачун дужносника у складу са посебним прописима о спречавању сукоба интереса.

Представник уговорног органа потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса, те је дужана ажурирати је, без одгађања, ако наступе промјене. Уговорни орган, на основу изјава својих представника:

- на својим интернетским страницама (или на интернет страници оснивача ако нема властиту интернет страницу) објављује попис привредних субјеката с којима је представник уговорног органа, или с њим повезане особе, у сукобу интереса или обавјештава да такви субјекти не постоје, те исти ажурирају без одгађања ако наступе промјене;
- у тендерској документацији о набавци за поједини поступак јавне набавке наводи попис привредних субјеката с којима је представник уговорног органа у сукобу интереса или наводи да такви субјекти не постоје.

Представник уговорног органа обавезан је одмах по сазнању о постојању сукоба интереса изузети се из поступка јавне набавке и о томе обавијестити руководиоца уговорног органа. У складу са чланом 45. став (5) тачка е) Закона, Уговорни орган на период од 12 мјесеци искључује из учешћа у поступку набавке кандидата/понуђача са којим се нађе у сукобу интереса, ако се исти не може уклонити другим, мање драстичним мјерама.

Уговор закључен у супротностима са одредбама које се тичу сукоба интереса је ништав.

Дакле, према важећој регулативи из области јавних набавки у Босни и Херцеговини, уговорни органи су дужни да донесе интерне акте који се односе на привредна друштва са којима се уговорни орган налази у сукобу интереса у смислу члана 52. ст. (3) и (4) Закона, те да списак тих предузећа наведе и у свакој појединачној тендерској документацији.

Поред одредби о сукобу интереса које се односе на руководиоце уговорног органа, чланове управних и надзорних одбора, Правилник о успостављању и раду комисије за набавке („Службени гласник БиХ“, бр. 103/14) садржи посебне одредбе о сукобу интереса за чланове комисије. Члан 7. Правилника прописује да приликом именовања комисије, уговорни орган води рачуна да у комисију не именује особе које би могле бити у директном или индиректном сукобу интереса који је у вези с конкретним поступком јавне набавке. У комисију не могу бити именоване одговорне особе које на било који начин доносе одлуке везане за поступак јавне набавке или исте одобравају. Обавеза је члана комисије да током цијелог поступка набавке пријави постојање могућег сукоба интереса уговорном органу ради искључења из даљег рада комисије и именовања замјенског члана. Прије почетка рада, сваки члан комисије, секретар и стручњак ангажован ван уговорног органа, потписује изјаву о непристраности и повјерљивости, те непостојању сукоба интереса, у складу с чланом 11. Закона, односно да је упознат са одредбама члана 52. Закона, односно да је упознат са обавезом да током цијелог поступка рада у комисији је дужан пријавити могући сукоб интереса и тражити искључење из рада комисије. Уколико неки од именованих чланова комисије или секретар утврди да због могућег сукоба интереса није подобан за учествовање у одређеном поступку јавне набавке, дужан је о томе обавијестити уговорни орган и с образложењем затражити изузеће, у којем случају се именује замјенски члан комисије.

Оно што Закон не препознаје јесте прекршајне одредбе које би третирале ситуације уколико уговорни орган и одговорна лица у уговорном органу не поступе на начин прописан Законом и везаним подзаконским актима у случају постојања сукоба интереса. Такође, не постоје механизми провјере постојања сукоба интереса у поступцима јавних набавки како за руководиоце, чланове управних и надзорних одбора, тако и за чланове комисије. Међутим, у складу са Законом, уговор закључен у супротностима са одредбама које се тичу сукоба интереса је ништав.

Иако препознаје Интерни акт који се тиче списка привредних субјеката који су искључени из поступка јавне набавке због постојања сукоба интереса, у складу са чланом 52. Закона, Упутством за припрему модела тендерске документације и понуда није одређен сам садржај таквог интерног акта. Добра пракса указује да би садржај таквог интерног акта требала да чине:

- Шта се сматра сукобом интереса?
- На кога се све може односити сукоб интереса?
- Садржај Изјаве о непристрасности и повјерљивости.
- Ко у конкретном поступку јавне набавке је дужан да потпише Изјаву о непристрасности и повјерљивости?
- У којој фази поступка јавне набавке се потписује Изјава о непристрасности и повјерљивости?
- Начин провјере и праћења изјаве о непристрасности и повјерљивости?
- Како поступити у ситуацијама када постоји сукоб интереса?
- Дисциплинска одговорност и санкције за лица која прикрију податке везане за постојање сукоба интереса?
- Попис привредних субјеката који су искључени из поступка јавне набавке због постојања сукоба интереса.
- Поступак и учесталост ажурирања наведеног интерног акта.

5.4. Црвене заставице и сукоб интереса

Црвене заставице представљају одређене индикаторе који указују на могућност постојања сукоба интереса у конкретним ситуацијама. Само постојање црвених заставица не значи да заиста и постоји сукоб интереса али свакако је основ за предострожност уговорног органа како би се према конкретној спорној ситуацији правилно поступило и утврдило постојање/непостојање сукоба интереса. Црвене заставице су само основа за почетак провјере да ли у конкретној ситуацији постоји сукоб интереса или не. Сукоб интереса се може појавити у свакој фази јавне набавке, од утврђивања потребе за одређеном јавном набавком, њеном планирању, припреми тендерске документације, провођењу самог поступка и избора најповољнијег понуђача, па све до реализације уговора. С тога, и црвене заставице се могу појавити у различитим фазама у којима се конкретна јавна набавка налази.

Типични примјери црвених застава који се тичу индиција на постојање сукоба интереса су:

- Лице које је задужено за припрему тендерске документације инистира да се ангажује спољни сарадник за припрему документације, иако за тиме нема стварне потребе;

- Лице које је задужено за припрему документације организује процедуру на такав начин да нема времена за ревизију документа на квалитетан начин прије него што се поступак јавне набавке објави;
- Запосленик уговорног органа има члана породице који ради у предузећу која може учествовати у поступку;
- Запосленик уговорног органа је радио у предузећу које би могло учествовати у јавној набавци, непосредно прије него се запослио у уговорном органу;
- Запосленик инсистира да добије информације за јавну набавку у којој није директно укључен;
- Чланови комисије немају потребно знање за евалуацију понуда;
- Један члан комисије за набавке доминира њеним радом;
- Техничка спецификација је веома слична ономе што изабрани понуђач нуди;
- Непозната компанија неутврђеног поријекла побеђује у тендеру;
- Измјена стандардних уговорних клаузула

6. ИНТЕГРИТЕТ УЧЕСНИКА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

6.1 Увод

Јавне набавке су изузетно важна економска активност државе која је, на жалост изузетно рањива на корупцију. Циљ је сваке државе, па тако и Босне и Херцеговине да се корупција и губитак јавног новца сведе на што је могуће мању мјеру. Потреба унапређења јавних набавки због тога је врло изражена. Систем јавних набавки се мора уредити на начин да се добије највећа могућа привриједност потребних роба, радова и услуга за уложени новац.

У области јавних набавки постоји огромна интеракција између различитих субјеката јавног и приватног сектора и самим тим је и велики број могућности да се значајан дио јавних ресурса одлије у приватне џепове. Систем се мора уредити тако да се губитак јавног новца при набавкама сведе на што мању мјеру.

6.2. Начела интегритета у набавци

Организација за економску сарадњу и развој (OECD) поставила је четири начела кључна за интегритет у набавци, и то:

- транспарентност поступака јавних набавки,
- добро управљање,
- спречавање злоупотреба, усклађеност са законом и мониторинг,
- успостављање одговорности и контроле.

Ова начела потребно је разрадити и прилагодити условима сваке државе, уважавајући специфичности уставног уређења, економског и социјалног стања, етичких вриједности и културе у друштву.

Основна потреба у изради мјера за изградњу интегритета је детекција потенцијалних ризика који могу нарушити интегритет у оквиру провођења поступака јавних набавки. Ове процјене ризика требају радити уговорни органи за своје процесе, детектирајући потенцијалне ризичне дијелове процеса фокусирајући се на радна мјеста која су означена с могућим ризиком у том процесу. У случају набавки чија је процијењена вриједност велика, процјена ризика би се тебала радити за сваки конкретни случај.

У поступцима јавних набавки, без обзира на то да ли се ради о међународном или државном нивоу, интегритет се може посматрати с нормативног, институционалног, организацијског, културолошког, етичког и едукативног аспекта.

Стога је потребно радити процјену ризика или могућег утицаја на оне факторе поступка који могу утицати на интегритет поступка јавних набавки, и то кроз слиједеће елементе:

- интегритет прописа,
- интегритет процеса/поступка јавне набавке,
- интегритет свих учесника и њихових организација/ институција.

6.3. Интегритет прописа

Квалитетни прописи су основа за успостављање владавине права у држави, али и за стварање амбијента за изградњу интегритета поступка и интегритета свих учесника у јавним набавкама. Прописи којима се регулишу јавне набавке имају за циљ да поставе норму за транспарентно и ефикасно трошење буџетских средстава.

У Босни и Херцеговини се већ годинама настоји унаприједити област јавних набавки кроз процес хармонизације регулаторног оквира са одговарајућим директивама Европске уније и другим изворима права који су релевантни за јавне набавке.

Елементи који погодују изградњи интегритета путем прописа:

- јасно и прецизно дефинисање поступка јавних набавки, укључујући и правну заштиту, надзор и контролу,
- у потпуности дефинисање права, обавеза и одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки, што укључује професионализацију радних мјеста учесника у поступку (службеника за јавне набавке у уговорном органу),
- транспарентност у свим фазама поступка, укључујући и реализацију уговора, уз детаљно прописивање сукоба интереса,
- прописивање прекршајне и кривичне одговорности свих учесника у поступку јавне набавке.

6.4. Интегритет процеса/поступка јавних набавки

Покретању поступка јавне набавке претходи фаза планирања и истраживања тржишта. Уговорни орган формално-правно покреће поступак јавне набавке након што у писаном облику донесе одлуку или рјешење о покретању поступка, након чега слиједи низ радњи у поступку јавне набавке, све до закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума или поништења поступка јавне набавке, када се поступак окончава. У случају закључења уговора за одговорност уговорних страна за испуњавање обавеза из уговора о јавној набавци, примјењују се одговарајуће одредбе Закона о облигационим односима.

Осим прописивања поступка, међународни стандард је да се обезбиједи адекватна правна заштита учесницима у поступку, на начин да сваки привредни субјект који има или је имао интерес за дођелу уговора о јавној набавци и који учини вјероватним да је у конкретном поступку јавне набавке била или је могла бити проузрокована штета због поступања уговорног органа, може поднијети жалбу Канцеларији/Уреду за разматрање жалби.

Интегритет конкретног поступка набавке подразумијева поузданост, повјерљивост, потпуност поступка, без могућности његовог нарушавања у било којем његовом дијелу. Не може се говорити о интегритету поступка јавне набавке ако не постоји интегритет свих учесника, тј. службеника за јавне набавке, члана комисије, члана Канцеларије/Уреда за разматрање жалби, који требају бити свјесни да интерес институције мора бити изнад њиховог приватног интереса. Стварање и јачање интегритета у поступцима јавних набавки

има стратешки циљ смањења корупције и стварања неповољног амбијента за коруптивно дјеловање.

Рад уговорног органа у провођењу поступака јавне набавке, али и у поступку правне заштите је врло комплексан. У поступку одабира, уговорни орган одлучује о избору најповољнијег понуђача, при чему поступа у најсложенијим стварима, те се стога и пред запосленима врло често постављају не само правне него и етичке дилеме. Слична је ситуација и у поступку правне заштите пред Канцеларијом/Уредом за разматрање жалби.

Службеници за набавке и чланови комисије за набавке главни су актери у процесу јавне набавке, па је њихов лични интегритет у провођењу поступка пред уговорним органом најзначајнији. Они су одговорни да у поступцима јавних набавки, на основу постављених услова у тендерској документацији, врше избор најповољнијег понуђача којем се дођељује уговор.

Осим за додјељивање уговора квалификованим понуђачима, службеници за јавне набавке и чланови комисије морају у потпуности познавати и разумјети процес набавке, начела набавке и примјену свих прописа којима је регулисан поступак јавне набавке.

Права, обавезе и начин понашања свих актера у поступку јавне набавке у Босни и Херцеговини дефинисани су Законом о јавним набавкама и подзаконским актима. Тако је у члану 13. Закона и Правилником о успостављању и раду комисије за набавке („Службени гласник БиХ“, 103/14) прописан поступак и начин именовања комисије за јавне набавке, њен састав, задаци и овлаштења, као и обавеза потписивања изјаве о повјерљивости и непристрасности и непостојању сукоба интереса.

Норма о сукобу интереса је прописана у члану 52. Закона о јавним набавкама. За чланове Канцеларије/Уреда за разматрање жалби прописана су изузећа у случају сукоба интереса из члана 114. Закон о јавним набавкама.

Одредбе о сукобу интереса, њихово провођење и контролу треба обезбиједити у пракси, посебно с аспекта ко и на који начин доказује сукоб интереса, да би се смањио ризик да се злоупотребе јавна овлаштења на штету јавног интереса. Приликом именовања комисије за јавне набавке, уговорни орган треба водити рачуна о томе да се у комисију не именују особе које би могле бити у директном или индиректном сукобу интереса који је у вези с конкретним поступком јавне набавке.

Прије почетка рада, сваки члан комисије, секретар и стручњак ангажован изван уговорног органа, потписује изјаву о непристрасности и повјерљивости те непостојању сукоба интереса, у складу с чланом 11. Закона, односно да је упознат с одредбама члана 52. Закона, односно да је упознат с обавезом да током цијелог поступка рада у комисији је дужан пријавити могући сукоб интереса и тражити искључење из рада комисије.

6.5. Интегритет учесника у поступку јавних набавки

Интегритет учесника у поступцима јавних набавки можемо посматрати кроз улогу у којој се појављују учесници у поступку јавне набавке. Иако је ријеч о појединачном интегритету, ипак се ради се о међусобно повезаном и условљеном односу, и то:

- Интегритету актера у поступку јавних набавки (службеника за јавне набавке и чланова комисије за набавке), који подразумијева да службеник или члан комисије има потребно знање и вјештине, понаша се етично, у складу са законом и моралом те да није подложен неетичким или неморалним (корупцијским) притисцима.
- Интегритет чланова који рјешавају по жалбама (чланови Канцеларије/Уреда за разматрање жалби), који подразумијева независност и непристрасност, али и одговорност у обављању њиховог посла.
- Интегритет уговорних органа, подразумијева начин рада институције и запослених у њој, који раде и дјелују независно, непристрасно, транспарентно и поштено. Осим наведенога, интегритет подразумијева и начин понашања упослених у институцији којим се одражава поштено, усклађено, савјесно, непристрасно, транспарентно и квалитетно обављање послова.

За квалитетно рјешавање питања интегритета учесника у поступку јавних набавки потребно је ријешити и питање мотивације за јачање интегритета, односно демотивације за корупцију и/или злоупотребу положаја. Мотивисани учесници у поступку јавних набавки имају разлог да дјелују објективно, поштено и одговорно. Такође, њихове активности требају бити искључиво у складу с јавним интересом, односно да су мотивисани како њихово ђеловање није такво да остваре финансијски или неки други интерес за себе, своју породицу или пријатеље, нити да се смију довести у стање финансијске или друге обавезе према кандидатима/понуђачима.

Важно је указати и на механизам ротације који укључује промјене улога запослених у оквиру јавне институције, односно уговорног органа, које се врше у одређеним ременским размацима. Тиме се утиче на могућност појаве одређених веза унутар (али и ван ње) институције које воде ка поступцима нарушавања интегритета. Циљ је да се утиче на стварање веза између појединаца унутар уговорних органа и понуђача које нарушавају конкуренцију самих поступака јавних набавки. У пракси се овај механизам најчешће манифестује у ротирању чланова комисије за јавне набавке на бази редовних временских интервала и у складу са дефинисаним интерним правилима за провођење поступака јавних набавки.

Креирањем интерних правила/процедура у вези повјерљивости информација се треба спријечити пракса у којој поједини понуђачи који имају одређене инсајдерске односно унутрашње информације, попут информација процјене цијена од стране лица која су припремала тендерску документацију, информација о могућим оквирима за цијену понуде мимо оне која је јавно објављена, итд. Интерна правила и процедуре у вези са повјерљивишћу информација уводе аспект интерне контроле у вези са понашањем

службеника које може да доведе до нарушавања интегритета и стварања предности код појединих понуђача у процесу припремања понуда.

Јачању интегритета, односно повећању отпорности на корупцију и злоупотребе у јавним набавкама, допринијело би:

- постојање упутства о примјени стандарда у техничким спецификацијама,
- у потпуности електронско вођење поступка јавне набавке,
- унапређење знања и независности у раду службеника за јавне набавке, чланова комисија и чланова Канцеларије/Уреда за разматрање жалби (као и едукација о интегритету у јавним набавкама и начинима на који се он нарушава),
- доношење прописа о посебној стимулацији пријавитеља неправилности у поступцима јавних набавки, уз посебну заштиту њиховог идентитета,
- умањење фактора који могу узроковати потенцијално ризично понашање, и то, прије свега:
 - ниске плате учесника у поступку (службеници за јавне набавке и чланови комисија),
 - обављање послова у комисији без накнаде и било какве стимулације,
 - мандатна зависност чланова Канцеларије/Уреда за разматрање жалби,
 - адекватан мониторинг, надзор и контрола поступака јавних набавки,

6.6. Јавни интерес у фокусу државних институција

У провођењу поступка јавне набавке потребно је успоставити стандарде који су отпорни на корупцију и имају адекватне алате заштите и надзора. Као основ демократског уређења и основа за јачање повјерења у државне институције, свакако је праведно и поштено дјеловање јавних институција и њихових упосленика, које би требале непристрасно штитити јавни интерес. Јавна служба ставља у фокус јавни интерес па је свака, па и најмања тежња ка нарушавању интегритета од институција и њихових запослених, директни или индиректни атак на квалитетан и просперитетан напредак државе и друштва.

Интегритет у поступцима јавних набавки успоставља се квалитетним прописима, отпорним на корупцију и злоупотребе, јасно дефинисаним правима, обавезама и одговорности свих учесника у поступку јавне набавке. Интегритет поступка јавних набавки заснован је на транспарентном поступању уговорних органа, једнаком и недискриминаторном третману свих заинтересованих кандидата/понуђача и обезбјеђењу њихове активне и правичне конкуренције, а све с циљем обезбјеђења највеће могуће противвриједност набављене робе, радова и услуга за буџетски новац.

Обављање јавне дужности само у јавном интересу је императив стабилног државног уређења те основа за праведно, објективно и транспарентно дјеловање јавних институција.

7. ЗАШТИТА ЗВИЖДАЧА

7.1. Увод

Звиждач или узбуњивач термин је који се често релативно сусреће у последње вријеме и у ширем смислу означава лице које има сазнања о постојању корупције и у доброј вјери је пријављује надлежним државним органима или је открива јавности. У протеклој деценији је тренд, како у свијету, тако и ЕУ, па према томе и БиХ као земљи која претендира на чланство у ЕУ, доношење одговарајућег законског оквира којим би се уредила ова област.

У Европској унији Директива (ЕУ) 2019/1937 Европског парламента и Савјета од 23. октобра 2019. о заштити особа које пријављују повреде права Уније – донесена је 23.10.2019. и ступила је на снагу 16.12.2019. Државе чланице биле су дужне пренијети је у национална законодавства до 17.12.2021. године.

У Босни и Херцеговини су на снази два закона која регулишуову материју, и то Закон о заштити особа која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 100/13) и Закон о заштити лица која пријављују корупцију Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 62/2017); у Федерацији БиХ иако припремљен аналогни закон још увијек није усвојен у законодавном тијелу.

Будући да је Агенција за јавне набавке БиХ једна од институција БиХ, за заштиту звиждача у Агенцији је релевантан Закон о заштити особа која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине који је објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр. 100/13.

7.2. Законодавни оквир

Законом о заштити лица које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Закон) уређује се статус лица које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине и правним лицима које оснивају институције Босне и Херцеговине, поступак пријаве, обвезе институција у свези с пријавом корупције, поступак заштите лица која пријављују корупцију те се прописују санкције за повреде одредаба тог Закона.

Корупција се Законом дефинише као свака злоупотреба моћи повјерене државном службенику, запосленику, савјетнику, изабраном или именованом дужноснику која може довести до приватне користи та лица, домаћа или страна физичка или правна лица. Корупција посебице може укључивати директно или индиректно тражење, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, чиме се нарушава примјерено обављање било какве дужности, или понашање очекивано од приматеља мита. Корупција је и повреда закона, другог прописа, као и неправилности у раду и преваре које указују на постојање корупције.

Звиждач се с друге стране дефинише као особа која је запослена у институцијама Босне и Херцеговине и правним особама које оснивају институције Босне и Херцеговине, која због оправдане сумње или околности на постојање корупције у било којој институцији Босне и Херцеговине у доброј вјери поднесе пријаву одговорним лицима или институцијама.

Закон прописује такозвано заштићено пријављивање које може бити:

- Пријављивање информација надлежном ауторитету за које запосленик разумно вјерује да представљају корупцију
- Пријављивање кривичног дјела корупције против одговорне особе у институцијама
- Подношење тужбе, жалбе или приговора у вези с корупцијом против одговорне особе у институцијама БиХ
- Свједочење на суду или пред органом управе у поступку против одговорног лица у институцијама БиХ, и
- Сарадња у поступку који воде истражни органи.

Закон препознаје и посебан облик заштићеног пријављивања који представља јавно објављивање или на други начин чињење јавно доступним информација које указују на корупцију, под условом да звиждач сумња да ће бити изложен штетним мјерама од одређеног лица, или да у случају заштићеног пријављивања неће бити подузета примјерена радња или да ће докази и информације бити прикривени или уништени, или да је иста информација пријављена, а у законском року није подузета примјерена мјера, при чему је, прије него што учини посебан облик заштићеног пријављивања, звиждач дужан размотрити евентуалну штету која може настати његовим пријављивањем.

Оно што највише забрињава евентуалне звиждаче је тзв. штетња радња, односно радња којом послодавац наноси штету запосленику доношењем рјешења о престанку радног односа, отказом уговора о раду, суспензијом с радног мјеста, постављењем на ниже радно мјесто, проглашавањем прекобројним, покретањем дисциплинског поступка, уцјењивањем или давањем негативне оцјене, стварањем непријатељске радне климе, изостанком пословног ангажмана, а све како би запосленика одвратио од заштићеног пријављивања или која представља чин одмазде против запосленика који је пријавио сумњу на корупцију.

Као противтежа томе корективна мјера је свака радња којом се забрањују, ублажавају или уклањају узроци или посљедице штетних радњи према звиждачу у вези с пријављеним случајем корупције, а која нарочито обухваћа мјере осигурања и накнаду штете.

Што се тиче надзора, надлежни ауторитет је надређена или друга особа у институцији Босне и Херцеговине и правној особи коју оснива институција Босне и Херцеговине у којој је звиждач запослен, а која је задужена за надзор над законитошћу рада у тој институцији; лице или управљачки или руководећи орган; лице или орган који обавља послове надзора или ревизије у институцијама Босне и Херцеговине; орган надлежн за провођење кривичне истраге и прогон извршилаца кривичних дјела; Институција омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине и Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.

Коначно, важна је и *bona fides* звиждача, а према одредбама Закона добра вјера је став звиждача који се темељи на чињеницама и околностима о којима звиждач има властита сазнања и за који држи да је истинит.

Поступак заштите звиждача према Закону

Ако има информације и/или материјалне доказе о постојању корупције, свако лице запослено у институцијама БиХ може надлежном ауторитету поднијети пријаву због сумње или околности на постојање корупције, а злоупотреба права пријављивања представља тешку повреду радне дужности.

Заштићено пријављивање може бити интерно и екстерно. Код интерног пријављивања, свако лице запослено у институцијама Босне и Херцеговине подноси пријаву надређеном или другом лицу у институцији у којој је запослен, а која је по овластима одговорна за законит рад институције, или особи или водитељу институције одговорном за законит рад институције, или особи или тијелу које обавља послове надзора или ревизије у институцијама Босне и Херцеговине. Процедура интерног пријављивања мора бити уређена интерним актом институције БиХ. (Агенција је имплементирала ову одредбу на начин да је донијела интерни акт Правилник о условима и начину подношења интерне пријаве од стране запослених у Агенцији за јавне набавке БиХ због сумње или околности постојања корупције број: 01-50-4-310-2/14 од 04.02.2014. године.)

Изузетно се пријава може поднијети непосредно руководиоцу институције у случају да руководиоца институције није донио интерни акт или поступак интерног пријављивања није познат, односно ако у просторијама и на интернетској страници институције није јасно и на видном мјесту истакнуто обавијештење о надлежној служби, органу или лицу за заступање и разматрање пријаве, или звиждач има разлога вјеровати да се овлаштена особа којој се, према интерном акту, подноси пријава изравно или неизравно доводи у везу с коруптивном радњом. Треба напоменути да се лица која пријављују корупцију могу се обратити Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције за додјелу статуса звиждача.

С друге стране, екстерним пријављивањем сматра се пријављивање органу надлежном за провођење кривичне истраге и прогона починилаца кривичних дјела или Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, или јавности.

У правилу, екстерно пријављивање подузима се у случају да поступак поводом интерног пријављивања траје дуље од 15 дана или звиждач сматра да је интерни поступак поводом пријаве био неправилан или звиждач има разлога вјеровати да овлаштено лице којем се, према интерном акту, подноси пријава или водитељ институције директно или индиректно доводе у везу с коруптивном радњом.

Додјела статуса звиждача

Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције ће, на основу пријаве звиждача поднесене у доброј вјери, додијелити статус звиждача лицу у року од 30 дана од дана обраћања Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције за додјелу статуса звиждача, без обзира на то јесу ли штетне мјере наступиле или се само сумња да би до њих могло доћи.

Заштићено пријављивање тече од дана подношења пријаве. Звиждач се неће сматрати материјално, кривично или дисциплински одговорним за откривање пословне тајне у случају пријављивања корупције надлежном ауторитету. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције обавјештава звиждача о одлуци о додјели статуса звиждача.

У случају када звиждач обавијести Агенцију за превенцију корупције и координацију борбе против корупције да је према њему подузета нека од штетних радњи, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције дужна је затражити од институције мјеродавну документацију и/или затражити од Управне инспекције Министарства правде Босне и Херцеговине да испита наводе и утврди чињенице, те подузме законски предвиђене мјере а записник достави Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.

Ако на основу документације добивене од институције и/или записника утврди да је према звиждачу подузета нека од штетних радњи, а која је у вези с подношењем пријаве, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције доноси инструкцију водитељу институције ради отклањања посљедице нанесене звиждачу штетном радњом.

Ако водитељ институције тврди да би иста штетна радња била предузета према звиждачу и у случају да није поднио пријаву, дужан је то доказати. Водитељ институције дужан је провести корективну мјеру у циљу отклањања учињене штетне радње у року од три дана од дана запримања инструкције од Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.

Корективна мјера мора бити укидање штетне мјере и враћање у претходно стање, а која може бити укинута правомоћном пресудом надлежнога суда у радном спору. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције сваке године објављује посебну годишњу листу с пописом институција у којима је пријављена корупција, уз навођење врсте нанесене штетне радње и информације о томе је ли проведена корективна мјера наложена инструкцијом.

Престанак поступка пружања заштите звиждача

У случају када се тијеком поступка докаже да звиждач приликом подношења пријаве није поступао у доброј вјери, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције обуставит ће пружање заштите звиждачу. Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције дужна је доставити звиждачу и водитељу институције у којој је звиждач запослен одлуку о обустави пружања заштите звиждачу. Ако се током испитивања открије да звиждач није поступао у доброј вјери, односно да је свјесно поднио лажну пријаву, Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције ће, утврди ли да та радња садржи елементе кривичног дјела, поднијети кривичну пријаву против тог лица.

Надзор и прекршајне одредбе

Надзор над provedбом Закона обављају Управна инспекција Министарства правде Босне и Херцеговине и Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, свака из своје надлежности.

Ако управни инспектор приликом инспекцијског надзора утврди постојање прекршаја из чланка 12. Закона, издаје прекршајни налог у складу са Законом о прекршајима Босне и Херцеговине.

Новчаном казном у износу од 10.000 до 20.000 КМ казниће се за прекршај водитељ институције ако не поступи према инструкцији Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције и не проведе корективну мјеру.

Новчаном казном у износу од 10.000 до 20.000 КМ казниће се за прекршај водитељ институције ако не донесе интерне акте. Новчаном казном у износу од од 1.000 до 10.000 КМ казниће се за прекршај лице које свјесно лажно пријави корупцију.

Коначно, све институције БиХ биле су дужне у року од 90 дана од ступања на снагу Закона донијети интерне правилнике којима регулирају интерно и екстерно пријављивање корупције на разини институције.

8. Интерни акти уговорног органа о процесу јавних набавки - антикорупцијске мјере

У Босни и Херцеговини постоји читав низ закона и подзаконских аката који регулишу област сукоба интереса и корупције. На основу закона и подзаконских аката, уговорни органи доносе интерне акте којима поближе регулишу алате и механизме за борбу против корупције и сукоба интереса. Међу таквим актима су посебно препознатљиви:

8.1. Кодекс понашања свих запосленика у институцији/привредном субјекту

Кодексом понашања свих запосленика у институцији/привредном субјекту се уређује понашање у вршењу задатака предвиђених описом радног мјеста у односу на надређене и подређене запосленике, пословне сараднике и физичка и правна лица са којима запослени остварују писмени и усмени контакт. Циљ је да запослени у конкретној институцији/привредном субјекту својим понашањем штите јавни и приватни интерес.

Кодексом се утврђују одређене обавезе за запосленике којих су се дужни придржавати у свом раду као што су: спријечавање злоупотребе позиције у корист личног интереса, савјесно, стручно и одговорно обављање послова, спријечавање неправилности у раду, непристраност у раду, избјегавање било каквог облика фаворизирања и сл. Упутно је у кодексу навести и шта запосленицима није дозвољено, па тако између осталог навести: кориштење у приватне сврхе имовине институције/привредног субјекта, повлашћивање и прекорачивање одређених права због политичке, националне, или друге припадности, постојање материјалног интереса у обављању задака из надлежности институције/привредног субјекта, давање информација, ако то није у складу са законом, другим прописима, или правилима институције/привредног субјекта, злоупотреба позиције у корист личног интереса, наношење материјалне штете институцији/привредном субјекту, тражити и прихватати за себе или своје сроднике било какву добит, поклон, бенефицију, накнаду у новцу, услугама и сл.

Сваки запосленик био требао бити обавезан потписати изјаву да је упознат са садржајем кодекса и иста би требала бити саставни дио персоналног досијеа. Надзор над провођењем кодекса треба да врши директор институције/привредног субјекта, или друго лице које за то овласти директор.

8.2. Правилник о јавним набавкама

Правилником о јавним набавкама (у даљем тексту: Правилник) ближе се уређују поступања учесника у поступцима јавних набавки, надлежности за поступање, доношење аката у поступцима јавних набавки, одговорности, начин провођење поступака и обављања послова јавних набавки, праћење извршења уговора о јавној набавци и друга питања од значаја за провођење поступака јавних набавки. Између осталог, упутно је утврдити ко има право поднијети захтјев за набавку и које елементе захтјев обавезно мора садржавати.

8.3. Захтјев за набавку

Захтјев за набавку би требао, између осталог садржавати и следеће елементе:

- кратко образложење потребе,
- да ли се захтјева подјела предмета набавке на лотове, уз навођење назива предмета лота у случају предлагања набавке по лотовима,
- процијењену вриједности набавке без урачунатог пореза на додатну вриједност (по лотовима и укупно),
- период на који се предлаже закључење уговора о јавној набавци, односно оквирног споразума,
- приједлог поступка набавке с образложењем и навођењем разлога његовог предлагања, а у случају преговарачког поступка без објаве обавјештења о набавци прилагање и потребних доказа који оправдавају примјену овог поступка набавке, уколико захтјевана набавка није већ у Плану набавки,
- постојање, односно непостојање важећег уговора за предмет набавке по основу којег је поднесен захтјев за набавку, уз навођење периода важења у случају постојећег уговора
- приједлог могућих квалификација кандидата/понуђача
- навод о потреби евентуалног ангажмана стручног лица за израду техничке спецификације,
- техничка спецификација предмета набавке.

8.4. Акт о именовању, односно одређивању комисије за набавке

Одлуком, или рјешењем, руководилац уговорног органа именује чланове, замјенске чланове и секретара комисије за јавне набавке.

Приликом именовања чланова комисије, уговорни орган треба да води рачуна да у комисију не именује лица која би могла бити у директном, или индиректном сукобу интереса који је у свези са конкретним поступком јавне набавке. Обавеза је сваког члана комисије да током цијелог поступка набавке пријави постојање могућег сукоба интереса уговорном органу ради искључења из даљег рада у комисији и именовања замјенског члана. Комисија ради у оквиру овлаштења која су јој дата одлуком, или рјешењем о именовању.

8.5. Изјава о непристраности и повјерљивости, те непостојању сукоба интереса

Изјаву о непристраности и повјерљивости, те непостојању сукоба интереса потписују сви чланови комисије, секретар и стручњак ангажиран изван уговореног органа и то прије почетка рада. У циљу спречавања сукоба интереса, уговорни орган припрема нацрт изјаве о непостојању сукоба интереса водећи при том рачуна да иста обухваћа чињеницу да потписник изјаве није у директном, или индиректном сукобу интереса за конкретни поступак јавне набавке. Такође, изјава треба садржавати и обавезу потписника изјаве да ће

уговорни орган обавијестити о могућем сукобу интереса ако се појави у току рада у комисији и са образложењем затражити изузеће у раду конкретне комисије за набавке. У таквом случају се активира замјенски члан комисије.

8.6. Пословник о раду Комисије за набавке

Пословник о раду Комисије за набавке којим се уређује начин рада, као и друга питања од значаја за рад исте. Послови комисије за набавке се утврђују рјешењем о именовању, као и овлаштења. Пословником се регулише између осталог да:

- Предсједавајући Комисије за набавку координира рад комисије и одређује конкретна задужења у погледу административних и техничких послова за рад комисије.
- Секретар Комисије за набавку врши административне послове за комисију, припрема записник са састанка комисије и извјештај о раду комисије, води документацију и врши друге послове које захтијева предсједавајући комисије.
- Прије почетка рада, сваки члан Комисије за набавку, као и секретар Комисије за набавку, потписује изјаву о непристраности и повјерљивости, те непостојању сукоба интереса.
- ће сачињавати записнике и друге акте у садржају и форми прописаној законом, подзаконским актима и опћим актима уговорног органа.
- ће након окончаног поступка, доставити уговорном органу препоруку и одговарајуће одлуке у Записнику о прегледу и оцјени захтјева за учеће/понуда, заједио с извјештајем о раду и разлозима давања такве препоруке.
- Да се одлуке доносе на састанцима, јавним гласањем и већином гласова,
- Да се Одлуке Комисије за набавку уносе у записник. У записнику се наводе разлози на основу којих је Комисија донијела одлуку, исти се образлажу и у записник се уноси став сваког члана комисије, с евентуалним издвојеним мишљењем.
- Да Записник потписују сви чланови Комисије који су учествовали у раду и који су присутни.
- Да ће предсједавајући Комисије за набавку након окончања поступка набавке цјелокупан предмет са свим документима поступка набавке од одлуке о покретању поступка набавке до обавјештења о дођели уговора припремити и архивирати у складу са општим актима који уређују питање канцеларијског и архивског пословања.

8.7. Правилник о начину гласања и одлучивања комисије за набавке

Овим правилником се уређује начин гласања и одлучивања комисије за набавке у поступцима јавних набавки, као и процедура ступања на дужност замјенског члана комисије и обавеза вођења записника.

У комисију не могу бити именована одговорна лица која на било који начин доносе одлуке везане за поступак јавне набавке или исте одобравају, те је упутно да се донесе интерни акт,

као што је Правилник о поступку давање изјаве везано за сукоб интереса, а у вези са чланом 52. ст.(6) Закона о јавним набавкама

Овим Правилником се утврђују лица која су обавезна дати изјаву о чињеницама дефинисаним у чл. 52. ст. (2) и Закона о јавним набавкама, а то су: руководилац уговорног органа и чланови управног, управљачког или надзорног одбора тог уговорног органа, чланови комисије за набавке, и друге особе које су укључене у провођење или која могу утицати на одлучивање уговорног органа у поступку јавне набавке. Форма изјаве, рок за давање изјаве, као и пријава промјене чињеница везано за сукоб интереса се утврђују овим Правилником. Изјава се даје под пуном материјалном и кривичном одговорности и овјерава се код надлежног органа и упутно је да садржи сљедеће елементе да лице које је изјаву дало:

- (не) обавља управљачке послове у било којем привредном субјекту који је регистрован за обављање дјелатности на територији Босне и Херцеговине,
- (ни)је власник пословног удјела или дионица, односно других права на основу којих учествује у управљању односно у капиталу привредног субјекта регистрованог на триторији Босне и Херцеговине, са учешћем већим од 0,5%,
- у случају промјене чињеница из тачке а) и б) ове изјаве, да ће исте пријавити без одгађања од дана настанка промјена, давањем нове изјаве.
- Давањем ове изјаве, да је свјестан кривичне одговорности предвиђене за кривична дјела давања лажне изјаве, утврђене у Кривичним законима Босне и Херцеговине.

Не основу прикупљених потписаних изјава , уговорни орган сачињава попис привредних субјеката који не могу судјеловати у поступцима јавних набавки конкретног уговорног органа, и исти постаје саставни дио сваке тендерске документације тог уговорног органа.

Напомињемо да у ситуацији, кад уговорни орган,у скаду са датим изјавама не може сачинити списак привредних субјеката, јер нема таквих привредних субјеката, наведени списак неће ни бити саставни дио тендерске документације, али је важно да је уговорни орган провео поступак и утврдио да представници уговорног органа нису у сукобу интереса из члана 52. ставак (2) Закона.

Од кључне је важности праћење и ажурирање изјава о непостојању сукоба интереса, јер се сукоби интереса с временом могу мијењати, а постојање сукоба интереса представља основ за ништавост уговора закљученог у супротности са наведеним одредбама.

8.8. Изјава кандидата/понуђача да није нудио мито

Чланом 52. ст. (1) Закона утврђена је дужност уговорним органима да предузимају одговарајуће мјере како би ефикасно спријечили, препознали и уклонили сукобе интереса у вези с поступком јавне набавке, а ради избјегавања нарушавања тржишног такмичења и осигурања једнаког поступања према свим привредним субјектима. С тим у вези, као саставни дио понуде сваки кандидат/ понуђач доставља посебну писмену изјаву да није

нудио мито нити учествовао у било каквим радњама које за циљ имају корупцију у предметној набавци. Изјава мора бити овјерена код надлежног тијела.

8.9. Смјернице за праћење реализације уговора

Смјерницама за праћење реализације уговора ће се регулисати начин вођења евиденције о реализацији сваког уговора о јавној набавци, као и извјештаји о реализацији. Извјештај о реализацији треба да садржи податке о: финансијским и количинским реализацијама, о испуњењу свих других обавеза добављача дефинисаних уговором, као што су: достављање банкарске гаранције у роковима, поштивање рокова испорука, пријем предмета уговора, као и евалуација реализованих уговора. Потребно је посебно разрадити процедуре комисијског пријема роба на начин да се дефинише за које робе и услуге се врши комисијски пријем, вриједности испорука за које се врши комисијски пријем роба, начин пријема роба и услуга, као и састав комисија.