



Centar za sigurnosne studije - BiH

Centre for Security Studies - BH



Projekat “Budući profesionalci za transparentnije javne nabavke”

Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sektoru sigurnost: Izvještaj za 2020. i 2021. godinu – I dio

#TranspireBiH

**Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u
sektoru sigurnost: Izvještaj za 2020. i 2021.
godinu – I dio**

Erdin Halimić
Dajana Bašić
Aleksandar Maletić

Sarajevo, 2023.

IZDAVAČ

Centar za sigurnosne studije, Sarajevo

ZA IZDAVAČA

Denis Hadžović, predsjednik

AUTORI

Erđin Halimić

Dajana Bašić

Aleksandar Maletić

ŠTAMPA

Sonic Studio, Sarajevo

ZA ŠTAMPARIJU

Emir Džinović

TIRAŽ

60 primjeraka

Publikacija „Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sektoru sigurnost: Izvještaj za 2020. i 2021. godinu – I dio“ nastala je u okviru projekta „Budući profesionalci za transparentnije javne nabavke – TRANSPIRE“.

Objavljivanje ove publikacije je finansirano grantom Ministarstva vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država (Department of State). Mišljenja, nalazi i zaključci koji su ovdje navedeni pripadaju autorima i ne odražavaju nužno mišljenja, nalaze i zaključke Ministarstva vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država.

Sadržaj publikacije predstavlja samo stavove autora i njihova je isključiva odgovornost. Centar za sigurnosne studije ne prihvata nikakvu odgovornost za korištenje informacija koje sadrži.

Gift of the United States Government



**UNITED STATES EMBASSY
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Sadržaj

Lista skraćenica.....	i
Predgovor	ii
Riječi autora.....	1
Osnovni pojmovnik.....	2
Korupcija u BiH.....	5
Trenutno stanje korupcije	5
Uzroci korupcije	5
Značaj transparentnosti	7
Sektor sigurnosti	8
Kako poboljšati stanje?	9
Institucije za praćenje javnih nabavki u BiH.....	11
Agencija za javne nabavke BiH	11
Ured za razmatranje žalbi BiH	12
Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sigurnosnom sektoru.....	13
Metodološki okvir	13
Tehnike monitoringa.....	15
Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sektoru sigurnosti - Izvještaj za 2020. i 2021. godinu	16
Državna agencija za istrage i zaštitu.....	16
Ministarstvo unutrašnjih poslova Bosansko-podrinjskog kantona Goražde i Uprava policije	17
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona 10	18
Federalna uprava policije.....	20

Ministarstvo unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona i Uprava policije	21
Ministarstvo sigurnosti BiH	22
Agencija za policijsku podršku	23
Ministarstvo unutrašnjih poslova Hercegovačko-neretvanskog kantona	24
Granična policija BiH	25
Služba za poslove sa strancima BiH.....	27
Ministarstvo unutrašnjih poslova Srednjobosanskog kantona	28
Ministarstvo unutrašnjih poslova Zapadnohercegovačkog kantona ...	30
Umjesto zaključka.....	32
Literatura	34
Izvodi iz recenzija	35

Lista tabela

Tabela 1 - Vrijednost AK indeksa (SIPA; MUP BPK Goražde i Uprava policije; MUP K10; FUP).....	21
---	----

Tabela 2 - Vrijednost AK indeksa (Uprava policije MUP TK; MUP TK; Ministarstvo sigurnosti BiH, Agencija za policijsku podršku; MUP HNK)	25
---	----

Tabela 3 - Vrijednost AK indeksa (Granična policija BiH; Služba za poslove sa strancima BiH; MUP SBK; MUP ZHK).....	31
---	----

Lista skraćenica

AJN BiH – Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine

BiH – Bosna i Hercegovina

MUP SBK – Ministarstvo unutrašnjih poslova Srednjobosanskog kantona

MUP TK – Ministarstvo unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona

MUP ZHK – Ministarstvo unutrašnjih poslova Zapadnohercegovačkog kantona

URŽ BiH – Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine

Predgovor

„Dužnost mladih je da se bore protiv korupcije“

Kurt Cobain, Nirvana

Poštovani čitatelji i čitateljke,

Zadovoljstvo nam je predstaviti vam prvi dio izvještaja o transparentnosti i antikorupcijskim kapacitetima institucija sektora sigurnosti Bosne i Hercegovine (BiH) u procesima javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu.

Predmetni prikaz predstavlja dio aktivnosti provedenih u okviru projekta „Budući profesionalci za transparentnije javne nabavke – TRANSPIRE“, koji se finansirao velikodušnim grantom Ministarstva vanjskih poslova Sjedinjenih Američkih Država (Department of State) putem Programa malih grantova Demokratske komisije.

Centar za sigurnosne studije, kao implementator projekta, posebno je ponosan na činjenicu da je izvještaj produkt sinergije zajedničkih napora studenata s različitih univerziteta i fakulteta u BiH te praktičara istraživačkog novinarstva. Takvim pristupom doprinijeli smo ostvarivanju općeg cilja projekta, u svjetlu poboljšanja i proširenja procesa javnih nabavki u sektoru sigurnosti te podizanja svijesti i znanja studenata o javnim nabavkama i rizicima korupcije.

Uprkos izazovu za naš projektni tim da zainteresuje i približi ovu složenu tematiku mladoj populaciji i razbije paradigmu da se ovim poslovima trebaju baviti isključivo institucije, posebno smo ponosni na činjenicu o uspješnosti razvoja koncepta građanske odgovornosti u kontroli dobrog upravljanja našim zajedničkim finansijskim sredstvima.

Kao „think tank“ organizaciji, uvijek je zadovoljstvo konstatovati da metodologija, koja je razvijena, testirana i implementirana tokom projekta „Izgradnja integriteta i jačanje anti-korupcijskih praksi u sektoru sigurnosti – ACroSS“, iznova funkcioniše te da su je studenti sa lakoćom savladali i unaprijedili u pojedinim segmentima.

Nadamo se da će ovaj naučno-stručni prikaz stanja u oblasti javnih nabavki prvenstveno poslužiti institucijama sektora sigurnosti BiH u cilju dostizanja najviših demokratskih standarda u ovoj oblasti njihovog rada, ali i naići na interes šire zainteresovane javnosti. Treba napomenuti da izvještaj u svom obuhvatu tretira i kritičan period izbijanja COVID-19 pandemije pa stoga, uprkos identifikovanim poljima koja zahtijevaju ozbiljna unapređenja, ohrabruje činjenica da su institucije u takvim okolnostima bile posvećene održavanju određenog stepena transparentnosti u javnim nabavkama – barem posmatrajući kroz prizmu naše metodologije.

I ovim putem ohrabrujemo institucije sektora sigurnosti na dodatne napore i angažman, jer one, po prirodi svog veoma osjetljivog posla, moraju biti primjer drugim organima vlasti. Netransparentnost ili nedovoljna transparentnost u pojedinim aspektima organizacijskog rada ne može voditi ka dostizanju cilja nulte tolerancije na korupciju, a kojem težimo kao dio napora na smanjenju i iskorjenjivanju ove globalne pošasti iz našeg društva.

Centar za sigurnosne studije se srdačno zahvaljuje svim institucijama sektora sigurnosti u BiH koje su, ustupanjem podataka i informacija, doprinijele nastanku ovog izvještaja. Za kraj, posebnu zahvalnost dugujemo našem donatoru na podršci projektu „TRANSPIRE“, kao i na svim dosadašnjim naporima na uspostavi demokratičnijeg i pravičnijeg društva za sve građane i građanke BiH.

S iskrenim poštovanjem,

Benjamin Plevljak, MA političkih nauka
generalni sekretar Centra za sigurnosne studije

Riječi autora

Istraživanja o korupciji u sektoru sigurnosti često su usmjerena na ugovaranje, odnosno na faze javnih nabavki u kojima državni službenici pripremaju i potpisuju ugovore s dobavljačima opreme i usluga i upravljaju njihovim sprovođenjem. Međutim, da bismo otkrili mehanizme funkcionisanja javnih nabavki i potencijalne kritične tačke za pojavu korupcije, moramo istražiti čitav postupak javne nabavke i potom pripremiti odgovarajuće zaključke i preporuke za njeno suzbijanje. To u našem slučaju podrazumijeva dubinsku analizu relevantnih normativnih akata, praksi i izazova u javnim nabavkama u sektoru sigurnosti.

Izvještaj je urađen na bazi kvalitativnih i kvantitativnih parametara na osnovu kojih su mjereni i ocijenjeni antikoruptivni kapaciteti 13 institucija sigurnosnog sektora sa različitih nivoa vlasti u BiH. Vremenski period koji je obuhvaćen istraživanjem odnosi se na dvije godine i to za 2020. i 2021. godinu.

Prema tome, s ponosom vam predstavljamo rezultate istraživanja o transparentnosti javnih nabavki u sektoru sigurnosti u BiH. Kroz dugotrajno i sveobuhvatno istraživanje, koje je obuhvatilo analizu relevantnih zakona, propisa, praksi i izazova u javnim nabavkama u sektoru sigurnosti, došli smo do važnih zaključaka i preporuka.

Tokom istraživanja, naš cilj je bio istaknuti važnost transparentnosti u javnim nabavkama u sektoru sigurnosti te ukazati na nedostatke i izazove koji postoje u BiH. Sve to kako bismo identifikovali kritične tačke, koje se mogu popraviti, a samim time i smanjiti mogućnosti za pojavu korupcije tokom javnih nabavki u sektoru sigurnosti. Odatle i opredjeljenje da fokus istraživanja usmjerimo na utjecaj korupcije na transparentnost javnih nabavki u sektoru sigurnosti te analiziramo primjenu postojećih zakona i propisa u praksi.

U namjeri da izvještaj približimo čitaocu i da on bude što jasniji, opredijelili smo se da uvod ovog izvještaj bude prezentovan kroz osnovni pojmovnik definicija pojmova koji se tretiraju u istom.

Osnovni pojmovnik

Kao što smo već rekli, osnovna svrha navođenja osnovnih pojmova u ovom izvještaju jeste bolje razumijevanje predmetne oblasti i zbog toga počinjemo sa pojmom javne nabavke.

Javne nabavke su postupak kojim javni sektor, kao što su državne ili lokalne vlasti, javne institucije ili organizacije koje su u vlasništvu ili pod kontrolom javnog sektora, nabavljaju dobra, usluge ili radove od vanjskih dobavljača putem otvorenih, konkurentnih i transparentnih postupaka, u skladu sa zakonodavstvom i propisima o javnim nabavkama (MAPS, Metodologija za procenu sistema javnih nabavki, 2016., 96). Pored ove definicije postoji još nekoliko definicija do kojih su došli istraživači ili organizacije koje se bave pitanjima javnih nabavki. Tako, Grbo (2008) navodi da je “javna nabavka u najširem smislu riječi postupak kojeg su subjekti javnog prava obavezni provesti prije sklapanja ugovora o nabavci robe, radova i ustupanja usluga“. Hamidićević (2017) javne nabavke označava kao proces u kojem javni sektor vrši nabavljanje raznih vrsta roba, usluga i radova od odabranih privatnih kompanija. Drugim riječima, radi se o korištenju budžetskih sredstava za zadovoljenje potreba javnog sektora.

Javne nabavke su važan instrument u upravljanju javnim resursima i omogućavaju javnom sektoru da osigura kvalitetne proizvode, usluge ili radove po najboljoj mogućoj cijeni, uz osiguranje konkurencije, jednakosti, transparentnosti i odgovornosti. Postupci javnih nabavki obuhvataju različite korake, kao što su objavljivanje javnog poziva za podnošenje ponuda, ocjenjivanje ponuda, donošenje odluka o dodjeli ugovora te praćenje izvršenja ugovora.

Javna nabavka iz oblasti sigurnosti je postupak putem kojeg naručioci iz oblasti sigurnosti nabavljaju različita dobra, usluge ili radove koji su im potrebni kako bi obavljali svoje dužnosti (Kržalić, 2015).

Neophodno je definirati i pojam sigurnost, budući da se izvještaj bavi monitoringom transparentnosti institucija koje spadaju u sektor sigurnosti u BiH.

Prema tome, *sigurnost* se može definirati kao stanje ili osjećaj slobode od opasnosti, rizika, prijetnji ili štete te kao skup mjera, politika i postupaka usmjerenih na zaštitu ljudi, imovine, informacija, interesa ili vrijednosti od mogućih prijetnji ili štetnih događaja. Sigurnost može obuhvatati različite aspekte, kao što su fizička sigurnost (zaštita od fizičkih prijetnji kao što su krađa, vandalizam, napadi ili nesreće), sigurnost informacija (zaštita podataka od neovlaštenog pristupa, hakiranja ili krađe), sigurnost u saobraćaju (zaštita sudionika u saobraćaju od nesreća), finansijska sigurnost (zaštita finansijskih resursa od pronevjere ili zloupotrebe), društvena sigurnost (zaštita prava, sloboda i dobrobiti pojedinaca i zajednica) te nacionalna sigurnost (zaštita interesa i integriteta države od vanjskih i unutrašnjih prijetnji). Sigurnost može biti ostvarena kroz različite mehanizme, kao što su zakoni, regulative, politike, planiranje, prevencija, reakcija, nadzor, obrazovanje te saradnja između različitih sudionika, kao što su vlade, organizacije, zajednice, pojedinci i drugi relevantni akteri (Nobilo, 1998:69-80).

Važno je napomenuti da pojam sigurnosti može imati različita značenja i interpretacije te se može primjenjivati u različitim kontekstima, ovisno o području primjene i perspektivi posmatrača.

Ključan pojam za ovaj izvještaj je i *transparentnost*, koju je moguće shvatiti kao princip ili karakteristiku koja se odnosi na otvorenost, pristupačnost i jasnoću u postupcima, odlukama, informacijama i odgovornosti organizacija, institucija ili pojedinaca.

Transparentnost podrazumijeva pružanje svih relevantnih informacija na razumljiv način, tako da zainteresirane strane mogu razumjeti i ocijeniti postupke ili odluke te blagovremeno pristupiti tim informacijama. Transparentnost se odnosi na različita područja, kao što su vlast, poslovanje, organizacije civilnog društva, mediji, javne nabavke, finansije i druge sfere javnog života.

Transparentnost uključuje objavljivanje informacija o postupcima, pravilima, politikama, odlukama, troškovima, izvorima financiranja te drugim relevantnim aspektima djelovanja organizacija ili institucija. Transparentnost je važna, jer omogućava javnosti da prati, ocijeni i sudjeluje u djelovanju organizacija ili institucija te doprinosi smanjenju mogućnosti za korupciju, zloupotrebu vlasti, nepotizam ili druge neetičke prakse. Transparentnost pridonosi odgovornom upravljanju, povećava povjerenje javnosti te omogućava sudjelovanje građana u odlučivanju i praćenju rada institucija ili organizacija. Transparentnost se može postići kroz različite mehanizme, kao što su zakoni, propisi, politike, etički kodeksi, standardi izvještavanja, pristup informacijama, javna rasprava te angažman građana i civilnog društva. Transparentnost se često promovise kao ključni element demokratskog upravljanja i odgovornosti u različitim društvenim kontekstima (Voloder, 2015:28-39).

Za kraj ovog kratkog pregleda pojmova izdvojili smo termin *korupcija*, koju shvatamo kao zloupotrebu povlastica ili položaja radi sticanja nepripadne materijalne ili nematerijalne koristi, obično na neetičan ili nelegalan način. Korupcija može biti prisutna u različitim oblicima, kao što su mito, pronevjera, nepotizam, favoriziranje te nepošteno korištenje javnih resursa ili ovlasti za privatnu korist. Korupcija može biti sistemska, kada je prisutna na svim nivoima društva i institucijama, te pojedinačna, odnosno kada pojedinci ili grupe djeluju koruptivno radi lične koristi (Nye, 1967).

Korupcija može biti prisutna u različitim sektorima, kao što su javna uprava, politika, poslovni sektor, zdravstvo, obrazovanje, sigurnost i druge sfere društva. Korupcija ima štetne posljedice za društvo, uključujući narušavanje povjerenja u institucije, smanjenje pravednosti, iskrivljavanje tržišnog natjecanja, narušavanje ljudskih prava te usporavanje privrednog razvoja i socijalnog napretka. Borba protiv korupcije zahtijeva sveobuhvatan pristup koji uključuje jačanje transparentnosti, jačanje vladavine prava, jačanje etičkih vrijednosti, promovisanje odgovornosti te uključivanje građana i civilnog društva u nadzor i praćenje djelovanja javnih institucija.

Korupcija u BiH

BiH je zemlja koja se suočava s ozbiljnim problemom korupcije. Korupcija je prisutna na različitim nivoima društva, uključujući vladu, javnu upravu, pravosuđe, policiju, zdravstvo, obrazovanje i privatni sektor. Korupcija u BiH ima negativne posljedice na ekonomski razvoj, vladavinu prava, povjerenje građana u institucije i općenito na kvalitet života građana. U ovom izvještaju ćemo istražiti glavne aspekte korupcije u BiH, uzimajući u obzir trenutno stanje, uzroke, posljedice i mjere koje se poduzimaju kako bi se suzbila korupcija.

Trenutno stanje korupcije

Prema izvještajima Transparency International-a, BiH se nalazi na 110. mjestu od 180 zemalja u Indeksu percepcije korupcije za 2022. godinu, što predstavlja nazadak za devet pozicija u odnosu na godinu prije. To ukazuje na visoku razinu percepcije korupcije u zemlji. Javni sektor, uključujući vladu, lokalnu upravu i javne službe, smatra se jednim od najkorumpiranijih sektora u BiH. Korupcija je prisutna i u pravosuđu, sudske odluke se ponekad temelje na korupciji, što dovodi do nedostatka povjerenja građana u pravni sistem. Također, korupcija se javlja u zdravstvu, obrazovanju, policiji, kao i u privatnom sektoru, uključujući poslovanje i javne nabavke.

Uzroci korupcije

Postoji nekoliko faktora koji doprinose korupciji u BiH. Prema nezavisnim istraživanjima, kao i analizama koje svake godine objavljuje Transparency International u BiH, jedan od ključnih faktora je nedostatak snažnih institucija i neovisnih tijela koja bi se bavila suzbijanjem korupcije. Slaba vladavina prava, neefikasno pravosuđe i nedostatak odgovornosti za koruptivno ponašanje doprinose širenju korupcije. Također, politička nestabilnost, kompleksan politički sistem i podjela na entitetske jedinice otežavaju suzbijanje korupcije na državnom nivou.

Tu je i nedostatak transparentnosti u donošenju odluka, nedostatak odgovarajuće zakonodavne regulative i nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.

Javne nabavke su područje koje je posebno osjetljivo na korupciju, obzirom na veliki broj ugovora koji se sklapaju između vlasti i privatnih subjekata te visoki iznos novca koji je uključen u te transakcije. Nedostatak transparentnosti i nedostatak konkurencije u postupcima javnih nabavki su često problemi u BiH. Postupci nabavki uglavnom nisu dovoljno transparentni, što omogućava manipulaciju u dodjeli ugovora. Pristranost prema određenim ponuđačima, tajni dogovori, nepotizam i koruptivno ponašanje uključeni su u proces nabavke, što dovodi do nepoštene konkurentske borbe i nepovoljnih ishoda za pravedne i poštene ponuđače.

Također, nedostatak odgovornosti za koruptivno ponašanje u postupcima javnih nabavki je još jedan važan faktor. Slaba provedba zakona i nedostatak sankcija za koruptivno ponašanje omogućava korumpiranim pojedincima da neodgovorno djeluju i nastave sa zloupotrebom javnih sredstava.

Posljedice korupcije u javnim nabavkama su ozbiljne i imaju negativne učinke na društvo i ekonomiju BiH. Korupcija u javnim nabavkama dovodi do gubitka povjerenja građana u vlasti, povećava troškove za državni budžet, smanjuje kvalitetu usluga i roba koje se nabavljaju te otežava konkurenciju na tržištu, što negativno utječe na privredni razvoj zemlje.

Kako bi se suzbila korupcija u javnim nabavkama, BiH je poduzela određene mjere. Uvođenje elektronske javne nabavke s ciljem povećanja transparentnosti i smanjenja ljudskog faktora u procesu nabavki, jedna je od inicijativa koje su poduzete. Također, jačanje kapaciteta antikorupcijskih tijela, poboljšanje zakonodavstva i pravne regulative te jačanje nadzora i sankcija za korupciju su važni koraci koje je BiH poduzela u suzbijanju korupcije u javnim nabavkama.

Međutim, unatoč tim mjerama, još uvijek postoje izazovi u suzbijanju korupcije u javnim nabavkama u BiH.

Značaj transparentnosti

Transparentnost u javnim nabavkama je od ključne važnosti, jer omogućava otvorenost, odgovornost i integritet u postupcima nabavki te osigurava poštenu konkurenciju među ponuđačima. Transparentnost u javnim nabavkama podrazumijeva javno dostupne informacije o postupcima nabavki, uključujući objavu dokumentacija, oglasa, rezultata, ugovora i drugih relevantnih informacija vezanih za nabavku.

U nastavku se navodi nekoliko ključnih razloga zašto je transparentnost bitna u javnim nabavkama:

1. sprječava korupciju: transparentnost smanjuje mogućnost korupcije u postupcima nabavki, jer omogućava javnost da prati i provjerava da li su postupci nabavki provedeni na pošten, pravedan i transparentan način. To sprječava skrivene dogovore, pristranost, tajne dogovore i druge oblike koruptivnog ponašanja;
2. povećava konkurenciju: transparentnost omogućava veću konkurenciju među ponuđačima, jer svi imaju jednaku priliku pristupiti informacijama o nabavkama i sudjelovati u postupcima nabavki. To povećava konkurenciju, što može dovesti do boljih ponuda, nižih cijena i bolje kvalitete proizvoda i usluga;
3. povećava povjerenje građana: transparentnost u javnim nabavkama povećava povjerenje građana u vlasti i javne institucije, jer omogućava građanima da prate kako se njihovi novci troše i da provjere da li se sredstva koriste na odgovoran način. To jača transparentnost, odgovornost i integritet u radu javnih institucija;
4. osigurava pravičnost i jednakost: transparentnost u javnim nabavkama osigurava pravičnost i jednakost u postupcima nabavki, jer svi ponuđači imaju jednaku priliku pristupiti informacijama i sudjelovati u postupcima

nabavki. To sprječava pristranost, favoriziranje određenih ponuđača i diskriminaciju te osigurava da se sredstva poreznih obveznika koriste na najbolji mogući način;

5. potiče odgovornost i transparentnost u upravljanju javnim sredstvima: transparentnost u javnim nabavkama potiče odgovornost u upravljanju javnim sredstvima, što je ključno za efikasno i odgovorno korištenje javnih resursa. Transparentnost omogućava praćenje trošenja sredstava te identificiranje koruptivnog potencijala (Voloder, 2015:28-39).

Sektor sigurnosti

Sektor sigurnosti obuhvata policijske agencije, vojne institucije, obavještajne agencije i druge institucije koje su odgovorne za održavanje sigurnosti i reda u zemlji. Korupcija u ovom sektoru može imati ozbiljne posljedice po sigurnost građana, ugrožava povjerenje u institucije i podriva vladavinu prava.

Kržalić (2015) navodi nekoliko razloga zašto korupcija u javnim nabavkama predstavlja problem u sektoru sigurnosti u BiH:

1. visoki iznos nabavki: javne nabavke u sektoru sigurnosti mogu biti vrlo vrijedne, uključujući nabavku opreme, vozila, oružja, tehnoloških sistema i usluga. Veliki iznos novca koji se koristi u ovim nabavkama može privući korumpirane pojedince koji su zainteresirani za ilegalno stjecanje lične koristi;
2. nedostatak transparentnosti: transparentnost u javnim nabavkama u sektoru sigurnosti često može biti nedostatna, što olakšava koruptivno ponašanje. Nedostatak javne objave informacija o nabavkama, neprovođenje konkurentnih konkursa, tajnost u postupcima nabavki i nedostatak praćenja i izvještavanja o nabavkama može stvoriti povoljno okruženje za korupciju;
3. manjak nadzora i odgovornosti: nedostatak učinkovitog nadzora i odgovornosti u postupcima nabavki u sektoru sigurnosti može doprinijeti

korupciji. Nedostatak nezavisnog praćenja, revizija i sankcioniranja za kršenja pravila nabavki može stvoriti prostor za zloupotrebe i koruptivne radnje;

4. osjetljivost sektora sigurnosti: sektor sigurnost je osjetljivo područje koje zahtijeva visok nivo integriteta, profesionalnosti i povjerenja. Korupcija u javnim nabavkama može ozbiljno narušiti povjerenje građana u sigurnosne institucije, smanjiti njihovu sposobnost da efikasno obavljaju svoje zadatke i ugroziti nacionalnu sigurnost (Kržalić, 2015:17-22).

Kako poboljšati stanje?

Rješavanje problema korupcije u javnim nabavkama u sektoru sigurnosti zahtijeva sistemske reforme, uključujući jačanje transparentnosti, jačanje nadzora i odgovornosti, provođenje konkurentnih konkursa, promovisanje integriteta i etičkog ponašanja te sankcioniranje.

Transparentnost može biti snažno oružje u borbi protiv korupcije u sektoru sigurnosti u BiH. Otvorenost, javna objava informacija i pristupnost procesa javnih nabavki mogu smanjiti mogućnost koruptivnih radnji, povećati odgovornost institucija te jačati povjerenje građana u rad sigurnosnih institucija.

Nekoliko je načina kako transparentnost može pomoći u borbi protiv korupcije u sektoru sigurnosti:

1. javna objava informacija o nabavkama: objavljivanje svih relevantnih informacija o nabavkama, uključujući dokumentaciju, cijene, ugovore i izvještaje o provođenju ili zapisnike o provođenju postupka javne nabavke, omogućava građanima, medijima, civilnom društvu i drugim zainteresiranim stranama da prate i provode nadzor nad nabavkama. Ovo može otkriti eventualne nepravilnosti ili sumnjive radnje te potaknuti istrage i sankcioniranje odgovornih;

2. konkurentni konkursi i transparentni postupci nabavki: provođenje konkurentnih konkursa u skladu s relevantnim zakonima i propisima te objavljivanje svih relevantnih informacija o postupku nabavke može smanjiti mogućnost namještanja konkursa ili nepoštenih radnji prilikom dodjele ugovora, kao i samu koluziju (tajni dogovor) između ponuđača. Također, ugovorna tijela su često pribjegavala pregovaračkim postupcima bez objave obavještenja (koji je samo po sebi nestransparentan postupak, ali koji se provodi samo u slučajevima strogo definisanim Zakonom o javnim nabavkama) i onda kada nisu bili ispunjeni uslovi za njegovu primjenu. Transparentnost u postupcima nabavki može osigurati da se odabire najbolji ponuđač na temelju objektivnih kriterija, a ne na temelju koruptivnih veza ili podmićivanja;

3. nezavisno praćenje i revizije: uvođenje nezavisnih tijela za praćenje i reviziju nabavki, kao što su revizorske agencije, antikorupcijske agencije ili nezavisne komisije, može osigurati objektivnu ocjenu provođenja nabavki i otkrivanje eventualnih nepravilnosti, poput pojava kao što su “cijepanje nabavki”, zaključivanje više direktnih sporazuma (najnetransparentniji postupak koji se zaključuje u iznosu do 6.000 BAM). Rezultati revizija trebaju biti javno objavljeni kako bi se omogućila odgovornost i sankcioniranje odgovornih osoba;

4. e-licitacije i digitalizacija nabavki: Korištenje elektronskih sistema za javne nabavke, kao što su e-licitacije, može povećati transparentnost, učinkovitost i smanjiti mogućnost koruptivnih radnji. Digitalizacija nabavki može smanjiti kontakt između učesnika u nabavkama, smanjujući tako mogućnost za podmićivanje i nepravilnosti;

5. edukacija i svijest javnosti: edukacija građana o značaju transparentnosti u javnim nabavkama, njihovoj ulozi u osiguravanju pravednosti trošenja javnog novca je od velikog značaja za unaprijeđenje stanja u ovoj oblasti u našoj državi.

Institucije za praćenje javnih nabavki u BiH

Poglavlje VI Zakona o javnim nabavkama BiH određuje institucije za praćenje primjene Zakona: Agencija za javne nabavke BiH i Ured za razmatranje žalbi BiH.

Agencija za javne nabavke BiH

Prema Zakonu, Agencija za javne nabavke BiH (AJN BiH) ima sjedište u Sarajevu te dvije filijale sa sjedištima u Banjoj Luci i Mostaru. Uloga AJN BiH je da osigura pravilno provođenje zakona u skladu sa svojim nadležnostima:

- a) priprema i izrada nacrtu zakona, nacrtu izmjena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, u svrhu osiguranja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti;
- b) unapređenje informiranosti ugovornih organa i ponuđača o propisima o javnim nabavkama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- c) objavljivanje priručnika i uputstava, kao i izrada i ažuriranje standardnih obrazaca i modela u skladu s odredbama ovog zakona;
- d) pružanje tehničke pomoći i savjetodavnih mišljenja ugovornim organima i ponuđačima u vezi s pravilnom primjenom ovog zakona i podzakonskih akata;
- e) uspostavljanje sistema praćenja postupaka koje provode ugovorni organi za nabavku robe, usluga i radova s ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki;
- f) prikupljanje podataka, izrada analize i objavljivanje informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama;
- g) razvijanje i uspostava elektronskih informacionih sistema u oblasti javnih nabavki u BiH;

h) pokretanje, podržavanje i stvaranje pretpostavki za razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacija u oblasti javnih nabavki;

i) organiziranje i održavanje obuka za ovlaštene predavače i službenike za javne nabavke, objavljivanje informacija u vezi s obukama te priprema priručnika i drugih pratećih materijala za profesionalni razvoj u oblasti javnih nabavki u skladu s podzakonskim aktom koje donosi Vijeće ministara BiH;

j) praćenje rada ovlaštenih predavača i vođenje evidencije o akreditiranim predavačima iz oblasti javnih nabavki i službenicima za javne nabavke;

k) izrada godišnjih izvještaja za Vijeće ministara BiH.

Na čelu AJN BiH nalazi se direktor kojeg imenuje Vijeće ministara BiH na mandat od 5 godina, s mogućnošću jednog ponovnog imenovanja, a koji predstavlja i zastupa AJN BiH, rukovodi njenim radom, organizira i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova iz njene nadležnosti, donosi podzakonske akte i druge akte kojim se osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova i odgovoran je za rad Agencije.

Petočlani odbor AJN BiH nadležan je da razmatra pitanja u vezi s funkcioniranjem i unapređenjem sistema javnih nabavki te daje prethodnu saglasnost na akte, kojim se uređuje sistem javnih nabavki, a koje donosi Vijeće ministara BiH ili direktor AJN BiH. Članovi Odbora AJN BiH su predstavnici Ministarstva finansija i trezora BiH, entitetskih ministarstava finansija, Direkcije za evropske integracije i predstavnik Vlade Brčko distrikta BiH, koje imenuje Vijeće ministara BiH na mandat od pet godina.

Ured za razmatranje žalbi BiH

Prema Zakonu, Ured za razmatranje žalbi BiH (URŽ BiH) rješava po žalbama u postupcima javne nabavke. Sjedište URŽ BiH je u Sarajevu, a filijale su uspostavljene u Banjoj Luci i Mostaru. URŽ BiH sa sjedištem u Sarajevu je nadležan za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke u iznosu većem od 800.000 BAM, kao i za sve nabavke

institucija BiH i institucija Brčko distrikta BiH i drugih ugovornih organa BiH i Brčko distrikta BiH. Broji sedam članova (od čega po dva iz reda naroda u BiH i jedan iz reda ostalih, pri čemu su dva člana iz reda naroda iz entiteta Republika Srpska, četiri iz reda naroda iz entiteta Federacija Bosne i Hercegovine, a jedan iz reda ostalih alternativno se bira iz jednog ili drugog entiteta) koje imenuje Parlamentarna skupština BiH na mandat od 5 godina, s mogućnošću jednog ponovnog imenovanja. Filijale URŽ BiH u Banjoj Luci i Mostaru broje po pet članova koje imenuje Parlamentarna skupština BiH i nadležne su za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke do 800.000 BAM za ugovorne organe koje imaju sjedište u istom entitetu kao i filijala.

Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sigurnosnom sektoru

Metodološki okvir

Metodologija za utvrđivanje antikoruptivnog indeksa (AK indeks) u sektoru sigurnosti namijenjena je za interni monitoring javnih nabavki u cilju procjene otpornosti ovog sektora na korupciju, odnosno za utvrđivanje antikorupcijskih kapaciteta javnih nabavki u sektoru sigurnosti (Kržalić, 2016). Za procjenu antikorupcijskih kapaciteta javnih nabavki u sigurnosnom sektoru u potpunosti smo koristili metodologiju koja je razvijena od Centra za sigurnosne studije u okviru projekta „Izgradnja integriteta i jačanje anti-korupcijskih praksi u sektoru sigurnosti – AcroSS“, a kojeg je finansirala Evropska unija.

Metodologija sadrži sisteme za validaciju otpornosti na korupciju i monitoring javnih nabavki u sektoru sigurnosti u pet oblasti:

- a) planiranje javnih nabavki,
- b) sprovođenje postupka javnih nabavki,
- c) dodjelu ugovora i izvještavanje,

d) izvršenje ugovora, te

e) kapaciteti sigurnosne institucije za sprovođenje postupaka javnih nabavki.

Radi lakše i tačnije primjene metodologije, za svaku od pet navedenih oblasti urađene su dvije tabele. Prva tabela se koristi za prikupljanje podataka u vezi monitoringa koji će se koristiti za pisanje godišnjeg izvještaja o monitoringu, a druga se koristi za samo sprovođenje monitoringa. U prvoj tabeli navedeno je 15 kritičnih tačaka ili područja gdje se javlja korupcija pri sprovođenju javnih nabavki u sektoru sigurnosti s predloženim mehanizmima antikoruptivnog djelovanja i pokazateljima djelovanja. U drugoj tabeli, koja će se koristiti za razvoj indeksa i monitoring javnih nabavki u sektoru sigurnosti, definisano je pet oblasti monitoringa s pokazateljima područja monitoringa, kvantifikacijom pokazatelja i izvora na osnovu kojih se može vršiti monitoring, odnosno provjeriti vrijednost dobijenog poena.

Za svako od navedenih područja monitoringa u oblasti javnih nabavki u sektoru sigurnosti, u metodologiji je predložen i kvantifikacijski pokazatelj – ocjena, kao izvjesna vrijednost efikasnosti područja monitoringa. Vrijednost broječanog pokazatelja monitoringa izražena je u bodovima, pri čemu je maksimalna AK vrijednost kapaciteta (kapacitet otpornosti, transparentnosti, efikasnosti i provjerljivosti) u svakom području monitoringa izražena sa tri ili pet bodova. Nedostatak navedenih kapaciteta je izražen sa jednim bodom.

Ukupan rezultat, nastao zbrajanjem svih bodova u pet posmatranih područja monitoringa, predstavlja numeričku vrijednost otpornosti javnih nabavki u sektoru sigurnosti na korupciju, odnosno antikorupcijske kapacitete u pet navedenih oblasti. Naravno, radi detaljnije analize monitoringa moguće je kvantifikovati i samo jedno od pet navedenih područja monitoringa. Dijeljenjem postignutog broja bodova s ukupnim mogućim brojem bodova (115) i množenjem postignutog rezultata sa 100, dobiva se procentualni rezultat otpornosti javnih nabavki sektora sigurnosti na korupciju.

Množenjem dobivenog procentualnog iznosa sa 0,05 dobiva se vrijednost antikorupcijskog indeksa javnih nabavki u sektoru sigurnosti, pri čemu se za prosječnu aritmetičku vrijednost od 4,5 i 5 smatra da je vrijednost indeksa 5, za prosječnu aritmetičku vrijednost između 3,5 i 4,4 smatra se da je vrijednost indeksa 4, za prosječnu aritmetičku vrijednost između 2,5 i 3,4 smatra se da je vrijednost 3, za prosječnu aritmetičku vrijednost veću od 1,5 do 2,4 smatra se da je vrijednost 2, za prosječnu aritmetičku vrijednost manju od 1,5 smatra se da je vrijednost 1.

Tehnike monitoringa

Monitoring javnih nabavki u sektoru sigurnosti može se provesti na više različitih načina. Organizacije trebaju nastojati da koriste najekonomičnije izvore podataka (dokaza) svakog segmenta u sigurnosnom sektoru koji je predmet monitoringa.

Kako će se vršiti sam postupak monitoringa zavisi od prirode i odabira područja i specifičnosti polja monitoringa, ali se uglavnom preporučuje korištenje sljedećih metoda:

- a) posmatranje – posebno važna metoda u slučajevima kada ne postoje pisani dokazi o postupcima javnih nabavki (ova metoda je primjenjiva jedino u slučajevima kada postoji osoba koja će u samom sektoru vršiti posmatranje, npr. diskretnim posmatranjem se može otkriti neovlašten pristup dokumentaciji).
- b) intervju - koristan je u slučaju kada ne postoje dokazi ili su dokazi nedovoljno jasni. Intervjuer treba obratiti pažnju na ton razgovora, jer grub i oštar ton može utjecati na ispitanika i izazivati nekooperativnu i odbrambenu reakciju.
- c) provjera vjerodostojnosti i tačnosti – ako se u postupku monitoringa dođe do pisane dokumentacije može se vršiti provjera vjerodostojnosti i tačnosti navedenih podataka (koristiti metodu poređenja i povezivanja).
- d) analitički pregledi – usporedba serija podataka, usporedba podataka subjekta nad kojim je vršen monitoring.

Za analitički pregled koristiti raspoloživu dokumentaciju kao što su revizorski izvještaji, budžeti, godišnji planovi javnih nabavki i druge analize u predmetnoj oblasti.

Antikorupcijski kapaciteti javnih nabavki u sektoru sigurnosti - Izvještaj za 2020. i 2021. godinu

Državna agencija za istrage i zaštitu

- Kompletan AK kapacitet, vrijednost indexa: 4,78

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Pozitivno je što nije bilo izmjena plana javnih nabavki, što ukazuje da institucija radi dobro planiranje nabavke. Također, nisu primijećena veća odstupanja u planu za 2020. godinu i za 2021. godinu, gdje možemo zaključiti da institucija nema sumnjive oscilacije u cijenama i količini prilikom nabavke istog. S druge strane, zaključuje se da institucija ne pokušava napraviti ni uštede.

Institucija na svojoj internet stranici objavljuje obrasce praćenja ugovora, kao i odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, odluke o odgađanju javne nabavke, ali i redovne pozive za dostavljanje ponuda. Zaključuje se da su procesi transparentni i javno dostupni.

S obzirom da je u pitanju institucija koja ima veliki budžet i između 90 i 100 ugovora na nivou godine, sugerise se da više osoba bude uključeno u Odjeljenje javnih nabavki. Preporučuje se da se za svaku javnu nabavku formira nova komisija, zavisno od predmeta i zahtjeva za stručnošću, te kako bi se osiguralo da članovi komisije nisu u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim postupkom javne nabavke. Ovim bi se direktno smanjila mogućnost koruptivnih radnji. Institucija mijenja komisiju na nivou godine, što se smatra nedovoljnim promjenama za ovoliki obim javnih nabavki.

Također, trebalo bi osigurati princip razdvajanja dužnosti, odnosno osigurati da zaposleni u Odsjeku za poslove nabavke i logistike nisu članovi komisija.

Bilježimo da je tokom 2020. godine institucija imala četiri žalbe, a u 2021. godini taj broj je smanjen na dvije. Predlaže se da žalbe budu javno dostupne i da se javnost obavještava putem stranice o daljem toku procesa.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Bosansko-podrinjskog kantona Goražde i Uprava policije

- Srednji AK kapacitet, vrijednost indexa: 3,13

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Tokom obje godine rađene su dvije izmjene plana javnih nabavki. Kada se govori o 2020. godini, izmjena je rađena u maju, zatim ponovo u junu 2020. godine. U 2021. godini je nešto drugačija situacija, jer je zadnja izmjena plana javne nabavke rađena 14 dana prije kraja godine.

Zaključuje se da institucija ne radi najbolje planirane potrebe nabavki.

Sugerše se da institucija radi bolje planiranje, a ako uvidi da je potrebno uraditi izmjenu plana javne nabavke da to ne rade 14 dana pred kraj godine, jer je to prekratak period za sprovođenje transparentnog postupka.

Preporučuje se da se na internet stranici institucije objavljuju i sljedeći dokumenti:

- obrazac za praćenje realizacije ugovora,
- obavještenja o nabavci,
- odluke o dodjeli ugovora,
- odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača,

- odluke o poništenju i slični dokumenti.

Na internet stranici institucije su vidljivi planovi javnih nabavki, izmjene planova javnih nabavki, odluke o dopuni i odluke o pokretanju postupka.

Institucija navodi da nije bilo aneksa ugovora što je pozitivno, ali i dalje nije vidljiv niti jedan ugovor na internet stranici ministarstva. Ako su ove informacije i objavljene, onda je veoma teško doći do njih, jer se ne nalaze sa svom ostalom dokumentacijom. Preporučuje se da institucija objavljuje sve ugovore o javnom nabavkama, uključujući i anekse istih.

Također, instituciji se preporučuje da radi analizu tržišta radi adekvatne procjene vrijednosti javnih nabavki i dobijanja informacija o pojedinostima i tržišnoj vrijednosti roba i usluga koje se nabavljaju. Time će se postići efikasnije planiranje.

U komunikaciji s institucijom je istaknuto da institucija nema odjeljenje za javne nabavke, nego da ima stručnog saradnika za provođenje javnih nabavki. Također, navodi se da su uglavnom svi edukovani i upoznati s procedurama, kao i da su uposlenici u komisiji. Preporučuje se da se članovi komisije mijenjaju i ne budu iste osobe koje su u stvari stručni saradnici pri spovođenju javne nabavke. Također, obzirom da ne postoji certifikovan odjel, preporuka je da se na nivou Vlade Bosansko-podrinjskog kantona formira Odjeljenje za javne nabavke. Time bi svako u svom budžetu mogao da planira i ovakve troškove, sredstva bi se obezbijedila iz više izvora, a proces bi bio mnogo transparentniji, ali prije svega kvalitetniji.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona 10

- Srednji AK kapacitet, vrijednost indexa 3,13

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2021. godinu, a Plan javnih nabavki za 2020. godinu nije vidljiv na stranici.

Preporučuje se da planovi javnih nabavki budu javno dostupni, kao i sljedeći dokumenti:

- obrazac za praćenje realizacije ugovora,
- obavještenja o nabavci,
- odluke o dodjeli ugovora,
- odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača,
- odluke o poništenju i sl.

Institucija navodi da je rađen jedan aneks ugovora o javnoj nabavci, uslijed nemogućnosti isporuke i kašnjenja dobavljača. Iz komunikacije s institucijom uviđa se da imaju nabavke manje vrijednosti (10 – 15 nabavki). Također, pozitivno je što institucija u 2021. godini nije imala žalbe. Institucija nema odjeljenje za javne nabavke, umjesto toga ima stručnog saradnika za provođenje javnih nabavki. Preporučuje se da se članovi komisije mijenjaju i ne budu iste osobe koje su u stvari stručni saradnici pri spovođenju javne nabavke. S obzirom da ne postoji certifikovan odjel, preporuka je da se na nivou Vlade Kantona 10 formira odjeljenje za javne nabavke. Time bi svako u svom budžetu mogao da planira i ovakve troškove, sredstva bi se obezbijedila iz više izvora, a proces bi bio mnogo transparentniji, ali prije svega kvalitetniji.

Kod institucije je primijetan nizak nivo transparentnosti, jer se većina informacija ne nalazi na njihovoj internet stranici. Preporuka za instituciju je da objavljuje svaki dokument koji je u vezi s javnim nabavkama, s datumima i detaljnijim obrazloženjem. Također, instituciji se preporučuje da objavljuje na svojoj internet stranici i izvještaje postupaka u kojima će biti jasno vidljivo koliko je bilo direktnih, otvorenih, konkurentskih postupaka, itd.

Federalna uprava policije

- Visok AK kapacitet, vrijednost indexa 3,61

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Nisu primijećena veća odstupanja u planu za 2020. i 2021. godinu, gdje možemo zaključiti da institucija nema sumnjive oscilacije u cijenama i količini prilikom nabavke istog.

Institucija radi česte izmjene i dopune javnih nabavki te se preporučuje instituciji da radi bolje planiranje. Primijetno je da je najkritičniji period septembar – oktobar kada se svake godine rade izmjene i dopune javnih nabavke. Savjetuje se da se kadar dodatno edukuje i time postane efikasniji u planiranju. Primijetno je da se i 2020. i 2021. godine pojavljuju veoma slične stavke u dopunama javnih nabavki, što znači da su se djelimično mogle predvidjeti i planirati u redovnom planu javnih nabavki.

Institucija na svojoj internet stranici objavljuje obrasce praćenja ugovora, kao i odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, odluke o odgađanju javne nabavke, ali i redovne pozive za dostavljanje ponuda. Zaključuje se da su procesi transparentni i javno dostupni. Također, institucija objavljuje ugovore, ali i sporazume.

Nije moguće uraditi realnu procjenu kapaciteta intitucije za sprovođenje javnih nabavki, jer institucija nije dostavila podatke, što je rezultiralo niskom ocjenom ovog segmenta kontrole. Da su pristigli odgovori na postavljena pitanja, ocjena bi zasigurno bila veća. Iz onog što je vidljivo na njihovoj internet stranici, možemo zaključiti da proces rada ima visok stepen transparentnosti, da se veliki broj dokumenata objavljuje, da su vidljivi i lako se pronalaze.

Institucija	Planiranje javnih nabavki	Sprovođenje javnih nabavki	Dodjela ugovora i izvještavanje	Izvršenje ugovora	Kapaciteti za sprovođenje javnih nabavki	Vrijednost AK indeksa
SIPA	96,00	95,65	100,00	100,00	86,98	4,78
MUP BPK Goražde i UP	60,00	69,57	65,22	71,43	56,52	3,22
MUP K10	60,00	60,87	47,83	76,19	69,57	3,13
FUP	84,00	91,30	82,61	85,71	17,39	3,61

Tabela 1 - Vrijednost AK indeksa (SIPA; MUP BPK Goražde i Uprava policije; MUP K10; FUP)

Ministarstvo unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona i Uprava policije

- Uprava policije Ministarstva unutrašnjih poslova Tuzlanskog kantona (MUP TK) - Slab AK kapacitet, vrijednost indeksa 1,74
- MUP TK - Srednji AK kapacitet, vrijednost indeksa 3,30

Nalaz:

Na internet stranici MUP TK nisu vidljivo objavljeni planovi javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu, kao ni izmjene i dopune, ali je institucija vremenom dostavila sve tražene informacije.

Preporučuje se instituciji da prvobitne planove javnih nabavki i sve izmjene i dopune objavljuje zajedno, također da učini javne nabavke preglednijim. Uvidom na internet stranici institucije uočeno je da obrazac za praćenje realizacije ugovora postoji, međutim pojedini obrasci uopšte ne postoje u formatu dokumenta niti se mogu otvoriti.

Preporučuje se instituciji da, u skladu sa svojim zakonskim obavezama, ažurira obrazac za praćenje realizacije ugovora na svojoj internet stranici najmanje svaka tri mjeseca.

Ipak, nakon traženja podataka, MUP TK je dostavio odgovore u vezi sa javnim nabavkama.

Nažalost, ništa pozitivno ne možemo reći o Upravi policije MUP TK budući da ova institucija nema zasebnu internet stranicu na kojoj bi mogli objavljivati svoje dokumente u vezi javnih nabavki. Iako shvatamo da to nije nužno propust ove institucije, to i dalje određuje i najniži AK index u ovom dijelu istraživanja.

Povremeno određeni dokumenti Uprave policije MUP TK mogu se naći na matičnoj stranici MUP TK, ali to ne daje dovoljan uvid u sistem javnih nabavki koji ima ova institucija. Dakle, kao istraživači, nismo imali uvid u planove nabavki ove institucije za navedeni period, a nisu nam bili dostupni ni ostali značajni dokumenti kao što su obavještenja o nabavci, odluke o dodjeli ugovora, odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, odluke o poništenju i slično.

Kako bi što preciznije odredili nivo transparentnosti javnih nabavki Uprave policije MUP TK uputili smo i zvanični dopis, ali do okončanja ovog istraživanja odgovor nismo dobili, što je rezultiralo navedenim indeksom.

Ministarstvo sigurnosti BiH

- Visok AK kapacitet, vrijednost indexa 3,83

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Također, planovi javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu su usklađeni s budžetom institucije, a evidentirano je i više izmjena i dopuna plana javnih nabavki. U objavljenim planovima nabavki su navedene i nabavke čija je vrijednost manja od Zakonom propisane.

Uvidom na internet stranici institucije, uočeno je da nema objavljenog obrasca za praćenje realizacije ugovora. Preporučuje se da institucija, u skladu sa svojim zakonskim obavezama, ažurira obrazac za praćenje realizacije ugovora na svojoj internet stranici najmanje svaka tri mjeseca.

Poređenjem internet stranice institucije i Portala javnih nabavki BiH uočeno je da pojedine objave nisu usklađene.

Preporučuje se da institucija objavljuje sve objave:

- obavještenja o nabavci,
- odluke o dodjeli ugovora,
- odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača,
- odluke o poništenju i slično.

Objave bi trebale biti sinhronizirane na njihovoj internet stranici i Portalu javnih nabavki BiH.

Sastav i organizaciona jedinica za javne nabavke nisu dostupne na internet stranici ministarstva. Posebno je potrebno istaći da ova institucija nije dostavila odgovore u vezi s javnim nabavkama, iako su pitanja bila dostavljena u validnom roku.

Agencija za policijsku podršku

- Visok AK kapacitet, vrijednost indexa 3,57

Nalaz:

Na internet stranici postoje jasno objavljeni planovi javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu, kao i sve izmjene i dopune za iste godine. Iako Zakon o javnim nabavkama predviđa da se u planu nabavki objavljuju nabavke vrijednosti veće od 50.000,00 BAM, u slučaju robe i usluga, ili 80.000,00 BAM, u slučaju radova, pozitivno je da je institucija u objavljenom planu nabavki objavila i nabavke čije su vrijednosti niže od navedenih.

Također, uvidom u internet stranicu institucije, uočeno je da je novi obrazac za praćenje realizacije ugovora posljednji put ažuriran 28. decembra 2022. Međutim, iako je institucija u prethodnim slučajevima ažurirala svaka tri mjeseca, napominje se da ažurira i ovaj posljednji.

Uvidom u objavljene dokumente vezane za javne nabavke na internet stranici institucije, uočena je potpunost, ali također i nepreglednost objava kao što su planovi nabavki, izmjene i dopune plana nabavki, obrazac za praćenje realizacije ugovora, obavještenja o nabavci, odluke o dodjeli ugovora, odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, odluke o poništenju i slično.

Preporučuje se instituciji da učini uvid u te dokumente preglednijim, kroz kategorisanje objava, te da objave vezane za isti postupak uveže kako bi ih učinila preglednijim.

Na internet stranici postoje izmjene i dopune planova javnih nabavki, ali upoređujući se ne može primjetiti zbog čega su izmjene i dopune urađene te, s toga, preporučuje se tačnije objašnjenje izmjena i dopuna za javne nabavke.

Također, vrlo značajno je da i ova institucija nije dostavila odgovore u vezi s javnim nabavkama, iako su pitanja bila dostavljena u validnom roku.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Hercegovačko-neretvanskog kantona

- Srednji AK kapacitet, vrijednost indexa 3,26

Nalaz:

Na internet stranici objavljen je samo plan javnih nabavki za posmatranu 2020. godinu, ali ne postoje izmjene ni dopune za obje posmatrane godine.

Uvidom na internet stranici institucije, uočeno je da nema objavljenog obrasca za praćenje realizacije ugovora. Preporučuje se instituciji da, u skladu sa svojim zakonskim obavezama, ažurira obrazac za praćenje realizacije ugovora na svojoj internet stranici najmanje svaka tri mjeseca.

Uvidom u objavljene dokumente za javne nabavke na internet stranici institucije, uočena je nepreglednost objava.

Sva obavještenja se moraju posebno pretražiti, jer ne postoji posebno kategorisanje dokumenata koji se tiču javnih nabavki.

Preporučuje se instituciji da učini uvid u te dokumente preglednijim kroz posebnu kategoriju na svojoj internet stranici. Potrebno je kategorisanje objava te da institucija objave za isti postupak uveže kako bi ih učinila preglednijim.

U okviru Uprave za administraciju i podršku, zaposlena su tri službenika koji rade na poslovima javnih nabavki, kao što je predviđeno sistematizacijom radnih mjesta. Službenici već duži period rade na poslovima javnih nabavki te su prošli određene obuke.

Također, vrlo je značajno istaći da ni ova institucija nije dostavila odgovore u vezi s javnim nabavkama, iako su pitanja bila dostavljena u validnom roku.

Institucija	Planiranje javnih nabavki	Sprovođenje javnih nabavki	Dodjela ugovora i izvještavanje	Izvršenje ugovora	Kapaciteti za sprovođenje javnih nabavki	Vrijednost AK indeksa
UP MUP TK	36,00	39,13	34,78	33,33	30,43	1,74
MUP TK	52,00	56,52	69,57	90,48	65,22	3,30
MS BiH	92,00	91,30	69,57	71,43	56,52	3,83
APP	84,00	82,61	78,26	71,43	39,13	3,57
MUP HNK	68,00	82,61	65,22	71,43	39,13	3,26

Tabela 2 - Vrijednost AK indeksa (Uprava policije MUP TK; MUP TK; Ministarstvo sigurnosti BiH, Agencija za policijsku podršku; MUP HNK)

Granična policija BiH

- Srednji AK kapacitet, vrijednost indexa 3,00

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. kao i za 2021. godinu.

Institucija je, u 2020. godini, radila Izmjenu i dopunu plana javnih nabavki u mjesecu decembru, u iznosu od 4.257.000 BAM.

Preporučuje se da institucija radi bolje planiranje i da kroz izmjene i dopune plana javnih nabavki nabavlja minimalan broj roba, usluga i slično. Tokom 2020. godine, navedene su 84 različite nabavne stavke u izmjeni i dopuni plana javnih nabavki i to sve tokom novembra i decembra.

Također, na internet stranici se objavljuje obrazac za praćenje realizacije ugovora. Preporučuje se da institucija ažurira obrazac za praćenje realizacije ugovora najmanje svaka tri mjeseca. Institucija je tokom 2020. i 2021. godine imala po 99 ugovora godišnje. Do sada su objavljivali samo godišnje obrasce za praćenje realizacije ugovora, a bilo bi mnogo lakše i efikasnije za rad i monitoring samih ugovora da ih je više.

Poređenjem internet stranice institucije i Portala javnih nabavki BiH, uočeno je da pojedine objave nisu usklađene. Preporučuje se da institucija objavljuje sve objave (Obavještenja o nabavci; Odluke o dodjeli ugovora; Odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača; Odluke o poništenju i sl.) istovremeno na svojoj internet stranici i Portalu javnih nabavki BiH.

Značajno je napomenuti da Granična policija BiH nije dostavila podatke o Odjeljenju za rad sa javnim nabavkama, tako da nemamo povratnu informaciju koliko osoba radi u ovom sektoru, da li su i kako obučeni. Također, ne znamo ko su obično članovi komisije za javne nabavke niti koliko se često mijenjaju. Preporučuje se da institucija sljedeći put bude kooperativnija i dostavi tražene informacije, jer i to pokazuje nivo transparentnosti, ili da te informacije objavljuje.

Trenutno na internet stranici institucije nije vidljiv niti jedan objavljen javni poziv. Preporuka instituciji je da objavljuje javne pozive sa svim detaljnim specifikacijama, a ako pak objavljuju i brišu, pa zato sada nije dostupno, preporučuje se da to ne rade. Na ovaj način se smanjuje transparentnost svake javne nabavke.

Također, ako postoje žalbe ponuđača ili sličnih pravnih i fizičkih lica na određeni javni poziv, to treba da bude istaknuto na internet stranici kao i konačnica samog procesa.

Odlično je što institucija u sklopu internet stranice posjeduje padajući meni "Javne nabavke" sa nekoliko kategorija, jer to povećava stepen transparentnosti.

Služba za poslove sa strancima BiH

- Visok AK kapacitet, vrijednost indexa 3,43

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Institucija u 2020. godini nije radila Izmjene i dopune plana javnih nabavki, dok je u 2021. godini radila četiri, od kojih nijedna nije bila krajem godine.

Na internet stranici nije vidljiv obrazac za praćenje realizacije ugovora. Preporučuje se da institucija objavljuje i ažurira obrazac za praćenje realizacije ugovora najmanje svaka tri mjeseca te da institucija objavljuje sve dokumente vezane za proces javnih nabavki (Odluke o dodjeli ugovora; Odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača; Odluke o poništenju i sl.)

Također, svi tenderi i pozivi za 2020. godinu nisi vidljivi te se preporučuje da se ovakve objave ne uklanjaju s internet stranice.

Služba za poslove sa strancima BiH nije dostavila tražene zvaničnim upitom podatke o svom Odjeljenju za rad sa javnim nabavkama, tako da nemamo povratnu informaciju koliko osoba radi u ovom sektoru, da li su i kako obučeni. Također, ne znamo ko su obično članovi komisije za javne nabavke niti koliko se često mijenjaju. Preporučuje se da institucija sljedeći put bude kooperativnija i dostavi tražene informacije, jer i to pokazuje nivo transparentnosti.

Odlično je što institucija u sklopu svoje internet stranice posjeduje padajući meni "Javne nabavke" s nekoliko kategorija, jer to povećava stepen transparentnosti i olakšava posao analizatora.

Sugerirše se da institucija uradi dopunu stavke "budžeti" u sektoru javnih nabavki. Zadnji objavljen budžet je iz 2018. godine.

Također, sugerirše se da institucija navodi vrste postupaka koje je provela u 2020. i 2021. i udio različitih tipova postupaka (otvoreni postupak, direktna pogodba, itd.), kao i da objavljuje godišnje izvještaje o tome.

Pored navedenog, veoma je bitno u poboljšanju transparentnosti da na internet stranici postoje jasne informacije, koliko je javnih nabavki male vrijednosti na nivou godine (ispod 50.000 BAM za robe ili usluge i ispod 80.000 BAM za radove), ali i koliko je bilo žalbi na provedene postupke u odnosu na broj nabavki.

Služba za poslove sa strancima BiH ima visok AK kapacitet, poprilično je transparentna u radu, a potrebno je povećati nivo kooperativnosti i poboljšati određene manje segmente da bi rad institucije bio još transparentniji.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Srednjobosanskog kantona

- Srednji AK kapacitet, vrijednost indexa 3,26

Nalaz:

Na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova Srednjobosanskog kantona (MUP SBK) objavljen je Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Institucija je radila Izmjene i dopune plana javnih nabavki, ali nijedna nije bila krajem godine što u ovom slučaju ukazuje na lošije planiranje, ali možda i na novonastale okolnosti koje su uzrokovale nove nabavke, a koje nije bilo moguće predvidjeti početkom godine.

Međutim, na internet stranici nije vidljiv Obrazac za praćenje realizacije ugovora. Preporučuje se da institucija objavljuje obrazac i ažurira Obrazac za praćenje realizacije ugovora najmanje svaka tri mjeseca.

Također, predlaže se da institucija ima uređeniji dio "Javne nabavke" na svojoj internet stranici. Potrebno je da ovaj segment bude mnogo pregledniji. Na istom mjestu se nalaze planovi javnih nabavki, izmjene planova, tenderi, obavještenja, odluke i slične objave. Predlaže se da se, u sklopu odjeljka "Javne nabavke", formira padajući meni po kategorijama, a kao što je to urađeno kod nekih institucija koje su obuhvaćene ovom analizom.

MUP SBK treba razdvojiti dokumente po godinama da bi bilo dosta vidljivije i funkcionalnije.

MUP SBK nije dostavio podatke tražene službenim upitom o Odjeljenju za rad s javnim nabavkama, tako da nemamo povratnu informaciju koliko osoba radi u ovom sektoru, da li su i kako obučeni. Također, ne znamo ko su obično članovi komisije za javne nabavke niti koliko se često mijenjaju. Preporučuje se da institucija sljedeći put bude kooperativnija i dostavi tražene informacije, jer i to pokazuje nivo transparentnosti i otvorenosti prema javnosti.

Sugeriše se da institucija navodi vrste postupaka koje je provela u 2020. i 2021. godini i udio različitih tipova postupaka (otvoreni postupak, direktna pogodba, itd.), kao i da objavljuje godišnje izvještaje o tome.

Pored navedenog, veoma je bitno u poboljšanju transparentnosti da na internet stranici postoje jasne informacije, koliko je javnih nabavki male vrijednosti na nivou godine (ispod 50.000 BAM za robe ili usluge i ispod 80.000 BAM za radove), ali i koliko žalbi na provedene postupe u odnosu na broj nabavki. Potrebno je da institucija objavljuje detaljne budžete po specifikacijama, gdje se navodi šta će nabavljati tokom godine za potrebe institucije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Zapadnohercegovačkog kantona

- Srednji AK kapacitet, vrijednost indexa 3,17

Nalaz:

Na internet stranici institucije je objavljen Plan javnih nabavki za 2020. i 2021. godinu. Ministarstvo unutrašnjih poslova Zapadnohercegovačkog kantona (MUP ZHK) je radilo Izmjenu i dopunu plana javnih nabavki samo u toku 2020. godine.

Međutim, na internet stranici nije vidljiv Obrazac za praćenje realizacije ugovora. Preporučuje se da institucija objavljuje i ažurira Obrazac za praćenje realizacije ugovora najmanje svaka tri mjeseca. Također, MUP ZHK bi trebao objavljivati sve ugovore koji se zaključuje, oni trenutno nisu vidljivi na njihovoj internet stranici.

Inače, preporučuje se da institucija objavljuje sve dokumente vezane za proces javnih nabavki (Odluke o dodjeli ugovora; Odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača; Odluke o poništenju i sl.). Svi tenderi i pozivi nisu vidljivi te se preporučuje da se ovakve objave ne uklanjaju s internet stranice.

Vrlo je značajno da MUP ZHK nije dostavio tražene podatke o Odjeljenju za rad s javnim nabavkama, tako da nemamo povratnu informaciju koliko osoba radi u ovom sektoru, da li su i kako obučeni. Ne znamo ko su obično članovi komisije za javne nabavke niti koliko se često mijenjaju. Preporučuje se da institucija sljedeći put bude kooperativnija i dostavi tražene informacije, jer i to pokazuje nivo transparentnosti.

Sugeriše se da institucija navodi vrste postupaka koje je provela u 2020. i 2021. godini i udio različitih tipova postupaka (otvoreni postupak, direktna pogodba, itd.), kao i da objavljuje godišnje izvještaje o tome.

Pored navedenog, veoma je bitno u svrhu poboljšanja transparentnosti da na internet stranici postoje jasne informacije, koliko je provedeno javnih nabavki male vrijednosti na nivou godine (ispod 50.000 BAM za robe ili

usluge i ispod 80.000 BAM za radove), ali i koliko je stiglo žalbi na provedene postupke u odnosu na broj nabavki.

Potrebno je da institucija objavljuje detaljne budžete po specifikacijama, gdje se navodi šta će nabavljati tokom godine za potrebe institucije.

MUP ZHK ima veoma preglednu internet stranicu, informacije su lako dostupne, ali da bi transparentnost bila još veća, potrebno je da se objavljuju svi potrebni dokumenti, a ne samo dio.

Institucija	Planiranje javnih nabavki	Sprovođenje javnih nabavki	Dodjela ugovora i izvještavanje	Izvršenje ugovora	Kapaciteti za sprovođenje javnih nabavki	Vrijednost AK indeksa
GP BiH	80,00	47,83	69,57	52,38	47,83	3,00
SPS BiH	68,00	78,26	78,26	71,43	47,83	3,43
MUP SBK	64,00	56,52	60,87	85,71	60,87	3,26
MUP ZHK	76,00	56,52	56,52	76,19	52,17	3,17

Tabela 3 - Vrijednost AK indeksa (Granična policija BiH; Služba za poslove sa strancima BiH; MUP SBK; MUP ZHK)

Umjesto zaključka

Većina institucija koja je analizirana u našem izvještaju dobila je srednju ocjenu za nivo transparentnosti prilikom javnih nabavki. S novinarske strane analizirajući ocjene kolega, ali i razmišljajući o koruptivnim skandalima koji se vežu za analizirane institucije, možemo se usaglasiti s ocjenama koje su izrečene.

Srednji antikoruptivni indeks možda i ponajbolje oslikava stanje kad je riječ o transparentnosti javnih nabavki u oblasti sigurnosti. Većina ih se trudi da budu transparentne i pokazuju da donekle žele da izađu u javnost s informacijama o svojim javnim nabavkama, ali i dalje to rade vrlo traljavo, bez entuzijazma i potrebne preciznosti. Posebno zabrinjava nepostojanje ujednačene slike kad je riječ o dostupnim informacijama, ta preciznost je inače odlika sigurnosnih institucija, ali ne i kad je riječ o transparentnosti.

Djeluje da je sigurnosnim institucijama u jednom trenutku razvoja zakonodavstva objašnjeno da po Zakonu moraju biti transparentne, ali one kao da se suzdržavaju i idu na minimum minimuma da zadovolje (dakle ocjena 3). Na osnovu ovog zaključujemo da još uvijek postoji ideja da analizirane institucije sektora sigurnosti ne trebaju biti potpuno javne i transparentne, a što se može dovesti u vezi s komunističkom prošlošću.

Sve u svemu, transparentnost na srednjem nivou definitivno ne može i ne treba zadovoljiti ni same sigurnosne institucije, kao institucije koje se bave provedbom zakona i zakonitosti, kao ni predstavnike zakonodavne vlasti i civilnog društva.

Sektor sigurnosti kao takav, a uzimajući u obzir svoju svrhu, trebao bi biti primjer ostalim institucijama u državi kad je riječ o transparentnosti poslovanja, kao i u borbi protiv praksi koje podstiču, a često i uzrokuju korupciju.

Nadamo se da će ovaj izvještaj poslužiti i analiziranim institucijama da prilagode oblast javnih nabavki, kako bi otklonili sve moguće sumnje u svoj rad i tako postali primjer kakav trebaju biti.

Drugačije kazano, da kroz svoj pristup, ojačaju integritet odlučivanja i smanje mogućnosti za pojavu korupcije tokom javnih nabavki.

Literatura

1. Grbo, Z. (2008). *Subjekti javnih nabavki*. Sarajevo: Godisnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu.
2. Hamidičević, S. (2017). *Vodič kroz javne nabavke u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije. Dostupno na: http://css.ba/wp-content/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACroSS.pdf.
3. Kržalić, A. (2015). *Procjena rizika korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije. Dostupno na: http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/studija_bhs.pdf.
4. Kržalić, A. (2016). *Metodologija utvrđivanja antikorupcijskih kapaciteta - antikoruptivni indeks (AK indeks) za monitoring javnih nabavki u sektoru sigurnosti*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
5. MAPS (2016). *Metodologija za procenu sistema javnih nabavki*. Sarajevo: OECD. Dostupno na: https://www.oecd.org/gov/ethics/SR_MAPS_Draft_Consultation.pdf.
6. Nobile, M. (1988). *Pojam sigurnosti*, 1988. Zagreb: Institut za zemlje u razvoju. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/167986>.
7. Nye, J. S. (1967). *Corruption and Political Development*, 1967. Cambridge: Cambridge University. Dostupno na: <https://www.jstor.org/stable/1953254>.
8. Voloder, N. (2015). *Transparentnost javnih nabavki u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika. Dostupno na: http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/transparentnost_javnih_nabavki_-_web.pdf.

Izvodi iz recenzija

„Posebnost ovog izvještaja ogleda se u činjenici da su mu ciljna grupa studenti u BiH, mladi ljudi koji već doprinose ili trebaju dati doprinos u bh. društvu u njihovom predstojećem poslovnom životu. Još specifičnije je to što su izvještaj i sačinili dijelom studenti, a dijelom novinari, tako da on u startu ima malo drugačiji ugao od onog što nam pružaju institucije.“

Amil Dučić, novinar Fokusa (fokus.ba)

„Rezultati Izvještaja će svakako korisno poslužiti istraživačima u oblasti sigurnosti, ali i menadžerima sigurnosnih agencija koji žele unaprijediti integritet svog osoblja, kao i poboljšati sistem javnih nabavki. Smatram da bi s nalazima Izvještaja trebalo upoznati i predstavnike zakonodavne vlasti, praktičare u organima i službama sigurnosti, kao i druge relevantne institucije koje su odgovorne za poslove sigurnosti.“

Armin Kržalić, vanredni profesor na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu

