



Smjernice za sprječavanje sukoba interesa

Januar 2019

Sadržaj:

Uvod.....	2
1. Pojam sukoba interesa.....	3
1.1 Sukob interesa i korupcija	3
2. Međunarodni standardi i norme.....	4
2.1 Oblici i forme sukoba interesa	4
2.2 Otkrivanje sukoba interesa	6
2.3 Upravljanje sukobom interesa	7
2.4 Pravila Evropske Unije.....	9
2.5 Minimalni standardi Transparency International	11
3. Propisi o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini	12
4. Znakovi upozorenja u različitim fazama ciklusa javne nabavke	13
4.1 Priprema i pokretanje postupka	13
4.2 Postupak poziva, ocjenjivanje ponuda i konačna odluka.....	14
4.3 Izvršavanje i izmjene javnih ugovora	16
5. Smjernice za izradu internih akata o sprječavanju sukoba interesa	17
Literatura.....	22

Uvod

Ove Smjernice nastale su u okviru projekta „Jačanje učešća malih i srednjih preduzeća i kapaciteta lokalnih ugovornih organa u sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini“ koji finansira Vlada Ujedinjenog Kraljevstva kroz Good Governance Fund, a implementira konzorcijum na čelu sa PricewaterhouseCoopers BiH.

Problem sukoba interesa, iako star koliko i državna uprava, posljednjih je godina globalno sve više u fokusu. Dodatna komercijalizacija javnog sektora, te rastući poslovni sektor, što je posebno slučaj sa zemljama u tranziciji, dovode do povećanja broja i usložavanja transakcija između njih, a posljedično i do pojave novih formi sukoba interesa. Zato i postoji potreba za boljim razumijevanjem same suštine i pojavnih oblika sukoba interesa, kao i njegovim detaljnijim normiranjem, kako ne bi prerastao u korupciju, sa svim pratećim ekonomskim i društvenim posljedicama.

Ove Smjernice predstavljaju skup standarda, preporuka i mjera koje bi trebale pomoći ugovornim organima da shvate globalno rastući problem sukoba interesa i prepoznaju rizike suprotstavljenih javnih i privatnih interesa u provođenju postupaka javnih nabavki koji mogu dovesti do zloupotrebe moći ili generisanja nezakonitog dobitka za sebe i/ili interesima povezanih lica. Smjernice također imaju za cilj da podstaknu svijest i odgovornost u ugovornim organima i malim i srednjim preduzećima da djeluju na odgovarajući način u situacijama koje mogu dovesti do sukoba interesa, kako stvarnih, tako potencijalnih i prividnih (percipiranih). Konačno, Smjernice mogu pomoći i ostalim korektivnim društvenim faktorima, naročito nevladinom sektoru i medijima, u razumijevanju pojma i efekata, te mehanizama praćenja i objelodanjivanja situacija sukoba interesa, naročito onih koji imaju značajan potencijal za korupciju.

Smjernice navode osnovne međunarodne definicije i norme iz oblasti sukoba interesa, uključujući EU direktive o javnim nabavkama iz 2014. godine koje problemima sukoba interesa i korupcije posvećuju značajnu pažnju, te neke od najboljih praksi u zemljama EU i šire. Navedeni su, također, i neki od osnovnih propisa za ovu oblast u Bosni i Hercegovini, te preporuke vezane za otkrivanje i upravljanje situacijama sukoba interesa u javnim nabavkama. Iako se ove preporuke mogu primijeniti na sve postupke javnih nabavki, nivo zahtjeva i opseg kontrole trebaju biti efikasni, odnosno odražavati optimalan odnos između potencijalnih rizika i rastućeg administrativnog opterećenja, uvažavajući pritom vrijednost nabavke i važeće pozitivne propise.

1. Pojam sukoba interesa

Kako bi se adekvatno razumio problem sukoba interesa, prva stvar koju je potrebno razjasniti jeste pojam samih interesa. Naime, sva pravna i fizička lica imaju veliki broj različitih interesa koji ne mogu istovremeno biti realizovani kao što su, na primjer, individualne ili javne odluke o potrošnji/alokaciji limitiranih resursa. Iako su u pitanju međusobno suprotstavljeni interesi, oni ne predstavljaju sukob interesa koji se ovdje razmatra. **Pojam sukoba interesa kao rizik integriteta koji može dovesti do korupcije je situacija koja na jednoj strani ima javni interes, a koji zbog drugih interesa lične ili poslovne prirode, može biti doveden u pitanje.**

Prema jednoj od definicija, Transparency International-a, **sukob interesa** je situacija u kojoj je pojedinac ili pravno lice, bilo da se radi o vladinoj, poslovnoj, medijskoj ili građanskoj asocijaciji, konfrontiran izborom između zahtjeva i obaveza svoje pozicije i svojih privatnih interesa. Radi se o situaciji koja može dovesti u pitanje nepristrasnost odlučivanja. U tom kontekstu se na sukob interesa gleda kao na mogući preduslov za korupciju, u najširem smislu definisanu kao zloupotrebu povjerene moći radi sticanja privatne koristi.

1.1 Sukob interesa i korupcija

Iako korupcija često proizilazi iz situacija sukoba interesa, svaki sukob interesa ne podrazumijeva nužno korupciju, mada je jasnu granicu nekada teško utvrditi.

Sukob interesa je jedno specifično stanje ili situacija, u kojoj postoji sukob javne dužnosti i ličnog interesa, koji bi mogao neprimjereno da utiče na javni interes, ali to ne mora biti slučaj. Primjera radi, javni službenik koji je uključen u donošenje odluke u kojoj ima lični interes, može postupati moralno i u skladu sa zakonom, i time izbjeći korupciju. Zato se sukob interesa često i naziva sivom zonom korupcije.

Pojedinci se često mogu naći u sukobu interesa protiv svoje volje, naročito u manjim sredinama u kojima su isprepleteni poslovni i porodični odnosi. Odluka koju će pojedinac donijeti u takvim situacijama u najvećoj je mjeri zasnovana na ličnom integritetu, vjerovatnoći detekcije i visini sankcije. U tom smislu i prevencija sukoba interesa spada u dio širih mjera za prevenciju korupcije, a o sukobu interesa se prvo razmišlja kao o pitanju etike i integriteta, a potom kao o pravnom, te političkom pitanju.¹

Za postupak javne nabavke, neriješen sukob interesa znači povredu principa transparentnosti, jednakog tretmana i/ili nediskriminacije koji moraju biti poštovani u svakom javnom ugovoru, čime se utiče i na ispravnost samog postupka.

¹ Ured koordinatora za reformu javne uprave, *Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe / uprave u Bosni i Hercegovini - priručnik za zaposlene*, 2017

2. Međunarodni standardi i norme

Osnovni međunarodni standardi koji definišu pojam, oblike i forme sukoba interesa, te mehanizme njegove prevencije, otkrivanja i upravljanja, tamo gdje ga nije moguće otkloniti, su: preporuke Vijeća Evrope, Smjernice Organizacije za međunarodnu saradnju i razvoj (OECD), Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije i drugi.

Kada je u pitanju javna nabavka, određene definicije i pravila na nivou Evropske Unije sadržani su u Uredbi br. 966/2012 o finansijskim pravilima koja se primjenjuju na opšti budžet Unije, dok Direktive o javnim nabavkama iz 2014 godine, na liniji globalnih reformi na ovom polju, donose određene definicije i pravila postupanja za slučajeve sukoba interesa i korupcije.

Na bazi međunarodnog pravnog i regulatornog okvira i Transparency International je razvio set minimalnih standarda kako bi se operacionalizovali osnovni principi javnih nabavki, te javne nabavke zaštitile od korupcije.

2.1 Oblici i forme sukoba interesa

Jedan od najvažnijih dokumenata u definisanju pojma sukoba interesa na nivou EU je Preporuka 10/2000 Odbora ministara Vijeća Evrope („**Prva preporuka**“), koja postavlja osnovu referentnog dokumenta za kodeks ponašanja javnih dužnosnika unutar država članica EU.² Ovaj dokument predlaže jednu od najiscrpnijih definicija pojma ‘sukoba interesa’, kao i postupak za otkrivanje interesa. **Druga** relevantna **preporuka** koja nadopunjuje definicije i ostala relevantna pitanja je Preporuka Vijeća o Smjernicama OECD za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi iz 2003. godine.³ Ona definiše tri oblika sukoba interesa: stvarni, prividni i potencijalni.

Stvarni sukob interesa definiše se kao:... *sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog dužnosnika, u kojem javni dužnosnik ima privatne interese koji bi mogli na neprimjeren način uticati na obavljanje njegovih službenih dužnosti i obaveza.*

Prema ovoj definiciji, stanje sukoba interesa već je nastupilo ako je jasno da postoje privatni interesi koji su u sukobu s javnom dužnošću osobe. Nije bitno da li je stvarni sukob interesa doveo i do neprikladnog ponašanja ili štete, bitno je da postoji stanje sukoba interesa koje se mora prikladno identifikovati i reagovati u skladu s tim. Nakon toga je ključno istražiti identifikovane stvarne sukobe interesa, jer je vrlo moguće da su oni zaista i doveli do zloupotrebe položaja ili korupcije, odnosno štete po javni interes, a u korist privatnog.

² Preporuka br. R (2000) 10 Odbora Ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za javne dužnosnike, Odbor Ministara Vijeća Evrope usvojio na svojoj 106. sjednici 11. maja 2000. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

³ Preporuka Vijeća o Smjernicama za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, OECD, 2003.: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Pojam **prividnog sukoba interesa** definisan je kao situacija u kojoj: ... *postoji privid da bi privatni interesi javnog dužnosnika mogli neprikladno uticati na izvršavanje njegovih zadataka, ali to zapravo nije slučaj.*

Prema ovoj definiciji, samo se čini da možda postoji situacija sukoba interesa, ali bi se nakon istrage moglo ispostaviti da to nije slučaj. Ova vrsta sukoba interesa je bitna iz razloga što prividi sukoba interesa mogu uvijek imati potencijal da se pretvore u stvarne, ili dalje u zloupotrebu ili korupciju. Takođe, prividni sukobi interesa negativno utiču na imidž same javne uprave, odnosno na percepciju njenog integriteta, zbog čega je izuzetno važno da se i oni regulišu, obznane, identifikuju i istraže.

Treći oblik sukoba interesa - **potencijalni sukob interesa** nastaje kada javni dužnosnik ima privatne interese koji su takve prirode da bi došlo do sukoba interesa ako bi on bio uključen u relevantne (tj. protivrječne) službene odgovornosti u budućnosti.

Prema ovoj definiciji, nema stvarnog sukoba interesa zato što osoba još ne obavlja javnu dužnost koja bi bila u sukobu s njegovom trenutnom privatnom funkcijom. Međutim, izvjesno je da bi u slučaju da osoba stupi na tu javnu dužnost, sukob interesa od potencijalnog postao stvaran. Zbog toga treba da postoje propisi koji zahtijevaju da se osoba izjasni o svojoj privatnoj funkciji i obavezuju je na razrješenje prije preuzimanja određene javne dužnosti.

Važno je naglasiti da privatni interes uključuje „**bilo kakvu prednost**“, kako materijalnu tako i nematerijalnu, obzirom da nematerijalni sukobi interesa mogu biti jednako štetni kao i materijalni, pa se kao takvi moraju i regulisati.

Konkretno, **materijalni interes** uključuje stvarnu ili potencijalnu finansijsku dobit. On postoji u slučajevima kada zaposleni ili član njegove/njene porodice koji posjeduje imovinu, akcije ili položaj u kompaniji koja se nadmeće za određeni javni posao, prihvata poklone, koristi prednosti ili ima prihod od drugog posla. Nije neophodno da bude razmijenjen novac – korist može biti povećanje vrijednosti imovine zbog povoljne odluke ili odabira određenog ponuđača za ugovor.

Nematerijalni interesi nemaju finansijsku komponentu. Oni proizilaze iz ličnih ili porodičnih odnosa ili učešća u sportskim, društvenim ili kulturnim aktivnostima.

Postoje i drugi interesi koji nisu lični, ali mogu biti predmet sukoba interesa. Imajući ponovni izbor na umu, izabrani funkcioneri obično slijede interese svojih birača i/ili svojih partija i pokušavaju da utiču na relevantne administrativne procese, što je često u suprotnosti sa javnim interesima.

Najčešće manifestacije sukoba interesa u praksi su sljedeće:

1. Poslovanje sa samim sobom, odnosno u sopstvenu korist, što se odnosi na situaciju u kojoj pojedinac u zvaničnom svojstvu preduzima mjere koje uključuju poslovanje sa samim sobom u privatnom svojstvu, i koje donose korist.
2. Prihvatanje poklona i drugih materijalnih vrijednosti - koristi mogu biti od sitnih znakova pažnje do značajnih transfera zabranjenih krivičnim zakonom.
3. Trgovina uticajem tj. “praksa traženja nekog oblika koristi... u zamjenu za primjenu nečijeg službenog položaja ili uticaja u njihovu korist”.

4. Korištenje javne imovine za privatne svrhe – od sitnih koristi kao što je upotreba službenog telefona, do značajnijeg korištenja npr. državnih vozila, kompjutera, medicinske opreme itd.
5. Korištenje povjerljivih informacija, odnosno odavanje drugima povjerljivih ili privilegovanih informacija koje nisu na raspolaganju široj javnosti.
6. Nepropisan angažman - dodatno zaposlenje (npr. u privatnom sektoru) može uključivati situacije kada javni funkcioner traži, pregovara ili obećava da će prihvatiti privatno zaposlenje, ili da će pružati usluge u privatnom interesu, ili da će voditi privatni posao, a kada je to zaposlenje, usluga ili posao u sukobu ili narušava obavljanje njihovih dužnosti.
7. Post-zaposlenje - podrazumijeva da javni funkcioneri nakon napuštanja javne službe obavljaju takvu funkciju koja im omogućava da, na osnovu prethodnog zaposlenja, ostvare nedozvoljenu prednost.
8. Lično ponašanje (narušavanje javnog ugleda) je pitanje da li osobe na javnom položaju imaju pravo na istu privatnost kao i ostali građani. Postoje dvije bitne okolnosti u kojima lično ponašanje može da stvori sukob interesa:
 - a) kada javnog službenika njegovo ponašanje čini podložnim pritiscima da obavlja javnu funkciju nepravilno (u slučaju alkoholizma i sl.) i
 - b) kada ponašanjem diskredituje vladu ili određene službe i na taj način potkopava povjerenje javnosti.

Kada su u pitanju javne nabavke, u nastavku je još nekoliko tipičnih situacija sukoba interesa:

- Supruga službenika ugovornog organa nadležnog za nadzor postupka nabavke radi za jednog od ponuđača.
- Osoba posjeduje akcije u preduzeću koje učestvuje u postupku javne nabavke u kojem je ta osoba imenovana kao član komisije za nabavke.
- Rukovodilac ugovornog organa je proveo sedam dana na godišnjem odmoru sa direktorom preduzeća koje dostavlja ponudu u postupku javne nabavke koji je pokrenuo ugovorni organ.
- Dužnosnik ugovornog organa i direktor jednog od preduzeća koje dostavlja ponudu na raspisani tender su članovi iste političke stranke.

2.2 Otkrivanje sukoba interesa

Navedeni temeljni dokumenti navode procedure otkrivanja sukoba interesa, pri čemu se osnovne obaveze njegovog izbjegavanja stavljaju na teret samog javnog dužnosnika, pošto je on „obično jedina osoba koja zna da li se nalazi u toj situaciji“. On mora uredno identifikovati, izbjegavati i obznaniti svaki prividni, potencijalni ili stvarni sukob interesa, te se povinovati svakoj donesenoj odluci da se povuče iz sukoba interesa i/ili liši prednosti koju on stvara. Nepoštovanje ovih normi mora sa sobom povlačiti odgovarajuće sankcije.

Kako se sukobi interesa vremenom mijenjaju, potrebno je uspostaviti odgovarajući **sistem prijavljivanja**. Tako obaveza prijavljivanja mora postojati ne samo prilikom imenovanja na određenu javnu funkciju, već i u slučaju bilo kakve promjene prirode i opsega interesa, kao i u pravilnim vremenskim razmacima – godišnje. Time se

omogućuje dodatno sredstvo kontrole, kako bi se u najkraćem roku ispravilo nepoštovanje obaveze prijave novih interesa.

Uz ovaj sistem prijave interesa, trebao bi postojati **i sistem prijave i odobravanja mogućih novih poslova ili funkcija** koje mogu doći u sukob s primarnim javnim položajem.

2.3 Upravljanje sukobom interesa

Sukob interesa je nekada nemoguće otkloniti i tada je njime potrebno pravilno upravljati, odnosno prepoznati ga, objelodaniti i sa njime dalje postupati na način koji neće dovesti do korupcije.

Pomenute **Smjernice OECD-a za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi⁴** (Smjernice) vladama daju prve međunarodne norme za oblikovanje politika koje se tiču sukoba interesa. One pružaju preporuke za definisanje i identifikaciju relevantnih situacija sukoba interesa; postupke same identifikacije, upravljanja i presuđivanja kod sukoba interesa; nužnu posvećenost rukovodstva; zahtjeve koji se nameću javnim dužnosnicima; preporuke za primjenu politika koje se tiču sukoba interesa, kao i za odnos sa poslovnim i neprofitnim organizacijama. U nastavku je dat sažetak.

1. Regulatora o sukobu interesa trebala bi propisivati da **javni dužnosnici moraju pažljivo razmatrati vlastito ponašanje, identifikovati i prijaviti svoje situacije sukoba interesa**. Puka prijava interesa nije dovoljna, jer se odgovornost za pošteno ponašanje ne temelji samo na izjavama, već na iskrenom ponašanju koje se održava tokom čitavog javnog mandata.
2. **Na dokazanu situaciju sukoba interesa mora se smjesta reagovati odgovarajućim sankcijama** koje mogu uključivati: lišavanje ili likvidaciju interesa, izuzeće dužnosnika iz sudjelovanja u kompromitovanom procesu donošenja odluka, ograničavanje pristupa pojedinim informacijama, premještanje na položaj u kojem ne može doći do sukoba, preraspodjelu zadataka i odgovornosti, a u konačnici i ostavku/otkaz, bilo s mjesta na kojem je došlo do sukoba interesa, bilo iz javne službe u potpunosti. Sankcije trebaju odgovarati specifičnim posljedicama situacija sukoba interesa i mogu biti praćene i kaznenim mjerama *ako je zbog sukoba interesa došlo do štete na javnim budžetima ili imovini, u normalnom funkcionisanju javnih poslova, ili ako su dužnosnik ili treća strana imali nezakonitu dobit zbog sukoba interesa*. **Pored toga, sve odluke donesene tokom dokazanog sukoba interesa treba poništiti.**
3. Smjernice zahtijevaju da **viši dužnosnici javnih institucija i posebno političari pokazuju karakteristike vođa** i pobrinu se da se ne dovedu u situacije sukoba interesa. Oni bi trebali davati pozitivan primjer ostalima pod njihovom upravom. Takođe bi trebali redovno nadzirati efikasnost politika koje se tiču sukoba interesa unutar svojih organizacija i predložiti izmjene i dopune kad god se pokažu potrebnim.

⁴ Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, OECD, juni 2003.

4. **Viši dužnosnici javnih institucija trebali bi redovno razmatrati rizična područja i predlagati posebne mjere sprječavanja i sankcionisanja sukoba interesa.** Rizična područja mogu uključivati, između ostalog, dodatna zaposlenja, povlaštene informacije, ugovore, djelatnosti nakon napuštanja javne službe itd. Dodatno zaposlenje je jedno od rizičnih područja jer dužnosnik može biti vezan uz privatne interese kada on ili njegovi rođaci dobiju dobro plaćene poslove u privatnim firmama koje ulaze u procese odobravanja ili ugovorne odnose s javnom institucijom u pitanju. Povlaštene informacije su vrlo rizično područje, naročito u vezi s javnom nabavkom, koncesijama ili privatizacijskim postupcima, u kojima bi osjetljivi podaci mogli odrediti pobjednika tendera. Zapošljavanje bivših javnih dužnosnika od strane privatnih firmi koje su prethodno ušle u ugovorne odnose ili procese njihovog odobravanja s dužnosnikom, takođe bi trebalo biti zabranjeno jer može ohrabrivati pogodovanje određenim firmama tokom mandata.
5. **Politika koja se tiče sukoba interesa trebala bi razviti efikasne mehanizme unutrašnje i spoljne kontrole.** Unutrašnja kontrola treba biti maksimalno nezavisna od uprave javne institucije, i može biti povezana s unutrašnjom revizijom. Ona bi trebala redovno nadzirati zaposlenike institucije zbog potencijalnih sukoba interesa i pažljivo preispitivati odluke koje ukazuju na loše upravljanje ili nemar. Spoljna kontrola bi trebala osigurati predanost institucije poštovanju opštih zahtjeva regulative koja se tiče sukoba interesa (povremeno izjašnjavanje, prikladne i pravične sankcije itd.). Takođe, spoljnu kontrolu bi trebalo da vrši nadzorno tijelo zaduženo za sankcionisanje zloupotreba od strane uprava javnih institucija, kad god upravitelji namjeravaju ometati inicijative za pravilno postupanje.
6. **Svaka javna institucija bi trebala podnositi godišnje izvještaje o procjeni sukoba interesa.** Ovi izvještaji bi, između ostalog, trebali informisati javnost o slučajevima sukoba interesa, rješenjima i s njima povezanim sankcijama, politikama institucije itd.
7. Od ključne je važnosti da **svaka politika koja se tiče sukoba interesa omogući mehanizam „zviždanja“**. Propisi o „zviždačima“ bi trebali predviđati minimalne dokaze potrebne za pokretanje istrage, zaštititi identitet zviždača, djelovati nezavisno od uprave institucije (u idealnom bi slučaju tijelo koje provodi istragu bilo izvan javne institucije u kojoj se provodi istraga), zaštititi zviždača od pravnih ili drugih represalija i dati unaprjeđenje zviždaču ako se pokaže da je bio u pravu.
8. **Odgovornost primjene politike koja se tiče sukoba interesa treba biti povjerena nezavisnom središnjem tijelu** koje bi trebalo biti nadležno za nadgledanje pravilne primjene zakona i propisa, davanje smjernica i primjera najboljih praksi unutrašnjim kontrolama javnih institucija, primjenjivati ili nadzirati sankcionisanje u slučajevima sukoba interesa, osigurati mogućnost zaštite od odmazde od strane korumpirane uprave. Ovakva Agencija bi trebala biti nezavisna od uplitanja politike i efikasna u djelovanju, kako bi bila odgovorna javnosti.
9. **Politika koja se tiče sukoba interesa treba biti kombinovana s efikasnom antikorupcijskom politikom i politikom protiv nezakonitog bogaćenja.** Tamo gdje se sukob interesa pretvori u korupciju, uobičajene administrativne sankcije nisu dovoljne. Također, sukob interesa koji je doveo do nezakonitog bogaćenja dužnosnika ili trećih strana mora biti praćen prikladnim mjerama zapljene nezakonito stečene imovine.

- 10. Politike koje se tiču sukoba interesa moraju biti u skladu s Ustavom i drugim zakonima koji štite pravično postupanje i ljudska prava.** Tamo gdje Ustav ili drugi posebni zakoni dopuštaju javno objavljivanje interesa ili specifične tehnike istrage, oni se moraju poštovati i primjenjivati. Zahtjevi pravičnog postupanja se također moraju strogo poštovati, kako rezultati istrage ne bi bili neprihvatljivi na sudu i time politika sankcionisanja sukoba interesa kompromitovana zbog nepotrebne zloupotrebe istražnih ovlaštenja.
- 11. Nadležne vlasti bi trebale uključiti organizacije civilnog društva i poslovne organizacije u razradu i primjenu politike koja se tiče sukoba interesa za javne funkcije, kao i u procese njihove evaluacije. Poslovni subjekti** trebaju učestvovati u politici zbog toga što ponekad, posebno u slučajevima javnog ugovaranja, mogu biti na jednoj strani sukoba interesa i njihovo shvatanje i uključenost u politike sukoba interesa mogu biti od velike pomoći. Njih treba podsticati da prijavljuju sukobe interesa nadležnim vlastima. Takođe, **organizacije civilnog društva** mogu imati ključnu ulogu u procesu formulisanja i primjene politike, a njihova stručnost i nezavisnost mogu donijeti ključnu vrijednost efikasnosti ovih politika. Njih treba konsultovati u procesima evaluacije aktivnosti tijela nadležnog za politiku sukoba interesa ili javnih institucija uopšte, te ih pozvati na prijedloge za poboljšanje aktivnosti.

2.4 Pravila Evropske Unije

Reformisane Direktive EU o javnim nabavkama iz 2014. godine među osnovnim novinama donose upravo one koje se tiču sukoba interesa i korupcije.

Tako prema Direktivi 2014/24/EU o javnoj nabavci, ponude koje nisu u skladu s tenderskom dokumentacijom, koje su primljene nakon roka za predaju, ili kada postoji dokaz za tajni sporazum ili korupciju ili za koje su javni naručitelji ustanovili da su izuzetno niske vrijednosti smatraju se **nepravilnim ponudama**.

Direktiva definiše sukob interesa (Član 24.) kao situaciju u kojoj osobe koje su uključene, ili mogu da utiču na postupak dodjele ugovora od strane ugovornog organa, imaju direktan ili indirektan finansijski, ekonomski ili drugi lični interes koji može ugroziti nepristrasnost i nezavisnost postupka; te nalaže državama članicama da preduzmu korake da spriječe, identifikuju i riješe sukobe interesa.

Direktiva dalje prepoznaje **proces prethodnih (tehničkih) konsultacija** kao posebno rizičan za pojavu sukoba interesa i korupcije. Naime, u okviru priprema poziva za tendere, ugovorni organi mogu biti u situaciji da moraju prethodno da konsultuju kompanije koje imaju relevantne informacije i ekspertizu. Takve konsultacije mogu dovesti do situacija koje favorizuju konsultovane kompanije u odnosu na ostale potencijalne učesnike u postupcima, čime se narušava konkurencija. Stoga Direktiva određuje sljedeće mjere vezane za prethodne konsultacije (Član 40. Prethodna provjera tržišta i član 41. Prethodno sudjelovanje kandidata ili ponuđača):

- Ugovorni organi moraju preduzeti neophodne korake kako bi obezbijedili da učešće kompanija koje su prethodno konsultovane ne utiče na konkurenciju u okviru tenderske procedure, te da ne dovede postupak u pitanje;
- Svaka informacija u čijem je kreiranju određena kompanija učestvovala kao rezultat prethodnih konsultacija, mora biti poslata ostalim kompanijama, učesnicama na tenderu;

- Ova kompanija može biti isključena iz natjecanja samo u krajnjem slučaju i to ako se ni na koji drugi način ne može garantovati jednak tretman svih kompanija učesnica na tenderu.

Sukob interesa, ako ga nije moguće ukloniti drugim, manje drastičnim mjerama, predstavlja i **osnov za isključenje** privrednih subjekata iz postupaka javnih nabavki (član 57. Direktive, Osnove za isključenje). Generalno, osnove za isključenje iz postupka javnih nabavki su osnažene i proširene. Pored osude za prevare i korupciju, razlozi za isključenje uključuju:

- Situacije u kojima kompanije neopravdano utiču na proces donošenja odluka koji vodi do sklapanja ugovora;
- Lažne izjave u vezi sa procedurom za dodjelu javnog ugovora, bilo da se one odnose na odsustvo osnova za isključenje, posjedovanje profesionalnih, tehničkih i finansijskih kapaciteta ili izostanak slanja neophodnih certifikata;
- Sporazumno narušavanje konkurencije, itd.

Međutim, svaka kompanija koja je isključena iz postupka može demonstrirati svoju pouzdanost, pružajući dokaze o koracima koje je preduzela u otklanjanju problema ili nastale štete, osim u slučajevima kada je nadležni sud donio drugačiju odluku.

Član 58. Direktive - **Kriteriji za odabir**, daje mogućnost ugovornim organima da pretpostave da privredni subjekat nema potrebnu stručnu sposobnost, ako je taj ugovorni organ odredio da je privredni subjekt u sukobu interesa, što može negativno uticati na izvršenje ugovora.

Izmjene ugovora u toku njihovog trajanja, bez objavljivanja nove tenderske procedure, takođe često dovode do kršenja pravila o javnim nabavkama. Nova pravila zato uvode pojašnjenja i pojednostavljenja, s ciljem otklanjanja svih mogućih sumnji u tom pogledu. Novi poziv za prikupljanje ponuda nije potreban za modifikacije koje:

- Nisu suštinske, odnosno ne mijenjaju prirodu ili ekonomsku ravnotežu ugovora,
- Čija vrijednost ne prelazi vrijednosne razrede za primjenu direktiva i koja je manja od 10% vrijednosti originalnog ugovora za robe i usluge i 15% za radove,
- Su specificirane u ugovoru, bez obzira na njihovu vrijednost,
- Proizilaze iz nepredvidivih događaja ili se odnose na neophodne dopunske radove, proizvode i usluge koje, iz tehničkih razloga ili zbog troškova, može obezbjeđiti samo kompanija koje trenutno ima ugovor. U oba slučaja posljedični porast cijena ne može biti veći od 50% vrijednosti inicijalnog ugovora.

Član 83. Direktive – **Upravljanje** - propisuje obaveze trogodišnjeg izvještavanja, između ostalog i o slučajevima prevare, korupcije, sukobu interesa i drugim ozbiljnim nepravilnostima u javnim nabavkama.

Pojedinačni izvještaji o postupcima za dodjelu ugovora (član 84. Direktive), podrazumjevaju također dio o otkrivenim sukobima interesa i naknadno preduzetim mjerama.

2.5 Minimalni standardi Transparency International

Na temelju niza modernih međunarodnih propisa, smjernica i standarda koji zacrtavaju put nacionalnim legislativama, Transparency International je takođe razvio određene osnovne principe i minimalne standarde za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama koji se mogu naći u Praktičnom vodiču za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama⁵. Vodič sadrži još i kritične tačke tokom cijelog ciklusa nabavki koje učesnici i kontrolori često previde, kao i detaljne korake koje javni službenici, privatni sektor i civilno društvo trebaju da preduzmu, zajedno ili pojedinačno, da bi se osigurao integritet procesa.

U nastavku su navedeni samo **osnovni standardi vezani za princip integriteta**, obzirom da je prevencija sukoba interesa upravo prevashodno pitanje integriteta:

1. Upravni procesi i odluke moraju biti u skladu sa pravilima. Pravila bi trebala omogućiti ograničen prostor za diskreciono odlučivanje.

2. Vlade bi trebale implementirati kodeks ponašanja u skladu sa strogom antikoruptivnom politikom i omogućiti odgovarajuću obuku ugovornim organima i njihovim uposlenicima. Politika bi trebala:

- Istaći posvećenost integritetu i etičkom ponašanju, uključujući i obavezu uzdržavanja od tajnih dogovora, davanja ili primanja mita i olakšica kod plaćanja.
- Opisati i upravljati sukobima interesa.
- Zahtijevati objelodanjivanje od strane zvaničnika uključenih u proces javne nabavke njihove finansijske imovine, iznosa i izvora bilo kakvih vanbudžetskih prihoda, iznosa i izvora prihoda bliskih članova porodice i bilo kojih drugih aktivnosti u kojima je zvaničnik imao rukovodeću ulogu, kao što je članstvo u upravnim odborima humanitarnih organizacija.
- Učiniti javnosti dostupne izvještaje o imovini viših rukovodioca.
- Uključiti mehanizme za žalbe u procesu nabavki.
- Obezbijediti anonimne i sigurne mehanizme za zviždače.

3. Politika za ponuđače unutar privatnog sektora bi trebala uključivati kodeks ponašanja za rukovodioce i zaposlene koji zagovara predanost etici i integritetu, kako bi se suzdržali od koruptivnog ponašanja. Takođe bi se trebala osvrnuti i na pitanja političkih donacija, donacija u dobrotvorne svrhe i sponzorisavanja državnih aktivnosti.

4. Učešće na tenderima bi trebalo dozvoliti samo kompanijama koje su implementirale kodeks ponašanja, na osnovu kojeg se kompanija i njeni zaposleni obavezuju da će poštovati strogu antikoruptivnu politiku i potvrđuju da nikakvo nezakonitno ponašanje nije uključeno u njihovu ponudu.

⁵ Curbing Corruption in Public Procurement - A Practical Guide, Transparency International, 2014

5. Kompaniji može biti dozvoljeno da učestvuje na tenderu samo ako je vlasnička struktura jasna i dostupna javnosti.

6. Svi ugovori između ugovornih organa i njihovih izvođača, dobavljača i pružatelja usluga moraju zahtijevati da se sve strane ponašaju u skladu sa strogom antikoruptivnom politikom.

Za nabavke iznad određenog nivoa, ugovorni organi bi trebalo da razmotre opciju primjene „Pakta o integritetu“, pri čemu obavezu suzdržavanja od koruptivnog ponašanja nadgleda nezavisno nadzorno tijelo.

7. Zaposleni koji rade na fazi planiranja bi trebali biti razdvojeni od onih koji rade na drugim fazama u ciklusu nabavke i, koliko god je moguće, trebalo bi kadar koji je uključen u evaluaciju implementacije ugovora držati odvojeno od onog koji je uključen u druge faze. U svakom slučaju, trebalo bi angažovati jednog službenika za nadgledanje cijelog procesa.

8. Ključne odluke bi se trebale donositi konsenzusom, koristeći za to odbore, kao što je evaluacioni odbor tj. komisija za nabavke.

9. Zaposlene na osjetljivim pozicijama bi trebalo redovno rotirati.

3. Propisi o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini

Sukob interesa je u fokusu brojnih propisa u Bosni i Hercegovini u posljednjih petnaest godina, koji se odnose na različite BiH administrativne nivoe i različite javne funkcije. Pored same zaštite integriteta javne službe, njihova je posebna važnost bila u domenu osiguranja da se procesi tranzicije odvijaju na način koji će limitirati mogućnosti pojedinaca da rukovođeni privatnim interesom neopravdano dođu do imovine koja je tražila nove vlasnike. Danas su ovi propisi brojni, od strateških dokumenata na svim administrativnim nivoima, preko zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zakona o sukobu interesa na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta BiH, a koji se odnose na izabrane zvaničnike, nosioce izvršnih funkcija i savjetnike, preko zakona o državnoj službi i službenicima, propisa za ostale specifične profesije (policijski službenici, poreska administracija, pravosuđe itd.), Zakona o javnim nabavkama, pa sve do raznih etičkih i kodeksa ponašanja za različite administrativne nivoe i oblasti, pravilnika (u kontekstu ovog dokumenta, naročito je važan Pravilnik o uspostavljanju i radu Komisije za nabavke, kao jedan od podzakonskih akata koji proizilaze iz Zakona o javnim nabavkama BiH) itd.

Navedena regulativa nije sasvim usklađena, niti međusobno, niti sa važećim međunarodnim standardima i preporukama, što dovodi do brojnih problema u praksi i kontinuiranih napora na njenom usaglašavanju i unapređenju.

4. Znakovi upozorenja u različitim fazama ciklusa javne nabavke⁶

Znak upozorenja (eng. Red flag ili crvena zastavica) pokazatelj je moguće prevare ili korupcije, odnosno znak da nešto nije u redu sa postupkom javne nabavke i da je potrebna dalja istraga. U pitanju je element ili niz elemenata koji su neobični po prirodi ili se razlikuju od uobičajene prakse.

U javnim nabavama se može pojaviti niz znakova upozorenja po različitim fazama ciklusa i njihovo prisustvo bi trebalo da pobudi oprez kod osoblja i rukovodioca ugovornog organa. Oni moraju preduzeti nužne radnje kako bi potvrdili ili otklonili rizik od sukoba interesa. Postojanje znaka upozorenja ne znači da je došlo ili da bi moglo doći do prevare, već da situaciju treba pažljivo pratiti i nadzirati.

U nastavku su navedeni tipični slučajevi sumnje na prevaru u vezi sa sukobom interesa u različitim fazama postupka, te su navedeni primjeri onoga što se događa u praksi.

Neki od tih znakova upozorenja su uobičajeni i mogu se primijeniti na različite situacije, ne samo na sukob interesa. Važno je imati na umu da su znakovi upozorenja pokazatelji koji ukazuju na potrebu provjera prvog nivoa, s ciljem otklanjanja sumnje ili potvrđivanja vjerovatnosti pojave prevare ili nepravilnosti. Sljedeći znakovi upozorenja trebali bi dovesti do daljih, detaljnijih provjera, kako bi se otklonila ili potvrdila sama pojava sukoba interesa.

4.1 Priprema i pokretanje postupka

Pitanje sukoba interesa mora se postavljati već od pripremne faze postupka. Prilikom izrade tenderske dokumentacije, ugovornom organu mogu biti potrebne vanjske studije ili mišljenja iz spoljnih izvora, pa se može dogoditi da je u određenoj mjeri i tenderska dokumentacija bazirana na savjetima i izvještajima spoljnih stručnjaka. To može uticati i na odluke ugovornog organa o vrsti postupka, izradu obavještenja o nabavci, ostalu dokumentaciju, specifikacije i nacrt ugovora. Stoga bi ugovorni organ trebao preduzeti nužne mjere za sprječavanje sukoba interesa od prve faze pripreme dokumenata.

Rizici u vezi sa sukobom interesa u ovoj fazi odnose se na to da neko ko učestvuje u izradi dokumenata može direktno ili indirektno pokušati uticati na postupak nabavke, kako bi omogućio učestvovanje rođaku, prijatelju ili trgovačkom ili finansijskom partneru.

Znakovi upozorenja:

- neuobičajeno (nenormalno) ponašanje radnika koji insistira na dobijanju informacija o postupku, iako to nije njegova odgovornost;

⁶ Evropska komisija, Evropski ured za borbu protiv prevara (OLAF), *Utvrdjivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturna djelovanja - Praktični vodič za rukovoditelje*

- zaposleni u ugovornom organu ima rođake ili druge bliske osobe koje rade za kompaniju koja je podnijela ponudu;
- zaposleni ugovornog organa je neposredno prije tog zaposlenja radio za kompaniju koja može dostaviti ponudu;
- viši zvaničnik odgovoran za pripremu dokumentacije zahtijeva angažovanje vanjskih stručnjaka, iako postoji pretpostavka da za time nema potrebe;
- vršenje pritiska za izradom specifične studije u pripremi dokumentacije;
- osoba odgovorna za pripremu postupka dostavlja dokumentaciju sa toliko zakašnjenja da nema vremena za njenu temeljnu i pažljivu kontrolu prije početka postupka;
- izbor pregovaračkog postupka iako postoje uslovi za primjenu otvorenog postupka;
- za kratko vrijeme se dodjeljuju dva ili više ugovora sa istim predmetom nabavke, čime se ograničava konkurencija;
- postoje neutemeljeni kriteriji za odabir ili kriteriji koji pogoduju određenoj kompaniji ili ponudi;
- pravila za nabavku su previše stroga i restriktivna i dozvoljavaju samo jednoj kompaniji da dostavi ponudu.

Primjer: Jedan od ponuđača učestvuje u postupku pripreme i dobija dodatne informacije prije pokretanja postupka. To onemogućuje drugim ponuđačima da pobijede na tenderu i predstavlja sukob interesa.

Rizici u vezi sa sukobom interesa - Informacije o tenderskom postupku možda su procurile u javnost.

Primjer: Zaposlenik učestvuje u izradi ili ispravljanju tenderske dokumentacije za postupak javne nabavke, te nakon toga daje otkaz i zapošljava se u preduzeću koje ubrzo nakon toga dostavlja ponudu.

PREPORUKE:

- ❖ Potražiti znakove upozorenja u ponudama.
- ❖ Osigurati postojanje pravnih lijekova.

4.2 Postupak poziva, ocjenjivanje ponuda i konačna odluka

Nakon isteka roka za dostavu ponuda, ugovorni organ pregleda usklađenost svih pristiglih ponuda i ocjenjuje ih. Ukoliko je primjenjivo, ugovorni organ može tražiti od ponuđača da poprave nedostatke ili dostave dodatne informacije ili dodatna objašnjenja. Ugovorni organ odlučuje koje su ponude valjane na osnovu kriterija navedenih u dokumentaciji. Komisija za

ocjenjivanje ponuda priprema pisanu ocjenu i preporuku. Odluku o izboru donosi odgovorno lice u ugovornom organu.

Rizici u vezi sa sukobom interesa:

- Zaprimiteljne ponude su izmijenjene kako bi se prikrilo da ponuđač nije ponudu dostavio u roku ili da nije dostavio svu traženu dokumentaciju.
- Član odbora za ocjenjivanje može pokušati zavarati ili vršiti pritisak na druge članove kako bi uticao na njihovu konačnu odluku, na primjer pogrešnim tumačenjem pravila.

Znakovi upozorenja:

- postoje očigledne izmjene u zvaničnoj dokumentaciji ili potvrđama o pribavljanju dokumenata (npr. grebanje, prepravljane, dodavanje, itd.);
- članovi Komisije za ocjenjivanje nemaju potrebnu ekspertizu za ocjenu ponude koju je podnijela samo jedna osoba/pravno lice sa specifičnim kompetencijama;
- metodologija za evaluaciju ponuda daje preveliki značaj subjektivnim elementima;
- odsustvo dostavljanja obaveznih informacija od strane učesnika koji je pobijedio na tenderu;
- informacije dobijene od pobjednika tendera su povezane sa zaposlenim kod ugovornog organa (npr. adresa zaposlenog, telefonski broj, e-mail adresa);
- adresa uspjehnog dobavljača je nepotpuna i upućuje samo na poštu, bez broja telefona i adrese (fiktivna kompanija);
- specifikacije su veoma slične proizvodima ili uslugama pobjedničke kompanije, pogotovo ako uključuju skup vrlo specifičnih zahtjeva na koje samo mali broj tržišnih aktera može odgovoriti;
- mali broj kompanija je otkupio/preuzeo tendersku dokumentaciju, pogotovo ako ih više od polovine odustane;
- potpisan je ugovor sa nepoznatom kompanijom koja nema prethodno iskustvo sa predmetom nabavke.

PREPORUKE:

- ❖ Osigurati da se članovi komisije za ocjenu ponuda biraju u skladu s uspostavljenim pravilima.
- ❖ Osigurati da je komisiji za ocjenu ponuda dostupan službenik zadužen za javne nabavke koji može odgovoriti na eventualna proceduralna pitanja.
- ❖ Osigurati da komisija za nabavke ima potrebnu tehničku stručnost za ocjenjivanje ponuda.
- ❖ Provjeriti da li su članovi komisije potpisali izjavu u kojoj stoji da nemaju sukob interesa u obavljanju svojih zadataka, kao što je trenutna ili prethodna povezanost s jednim od ponuđača.

4.3 Izvršavanje i izmjene javnih ugovora

Svaki ugovor dodijeljen u okviru postupka javne nabave mora se izvršavati u skladu sa zahtjevima propisanim u pozivu za podnošenje ponuda i tehničkim specifikacijama, te u rokovima propisanim u pozivu. Stranke mogu imati mogućnost malo izmijeniti dio ugovora, ako mogu dokazati da se izmjena inicijalno nije mogla predvidjeti i da ne narušava značajno prvobitne ekonomske uslove tendera.

Rizici u vezi sa sukobom interesa:

- Ugovor nije izrađen u skladu s pravilima i/ili tehničkim specifikacijama i tenderskom dokumentacijom.
- Ugovor se loše izvršava.
- Ugovor se loše nadzire.
- Prihvataju se lažne izjave.

Znakovi upozorenja

- izmjena standardnih ugovornih klauzula (vezano za provođenje kontrole, penale i naknadu štete, pravne lijekove, itd.);
- specifikacije, vremenski plan, ponuda itd. se ne primjenjuju na ugovor;
- ime i pravni oblik kompanije su promijenjeni, a odgovorno lice ne obavještava nikoga o promjeni;
- brojni ili sumnjivi nalozi za promjene se naročito vrše kod ponuđača koje je odobrio isti službenik;
- kod velikih narudžbi, kada je uočeno dugo i neobjašnjeno kašnjenje između objavljivanja dobitnika tendera i potpisivanja ugovora (dobavljač možda odbija da plati ili da pregovara o zahtjevu za podmićivanjem);
- napravljene su značajne izmjene u tehničkim specifikacijama ili uslovima implementacije;
- kvalitet predmeta nabavki koje treba isporučiti se smanjuje, bez odgovarajućeg smanjenja plaćanja;
- broj inicijalno ugovorenih radni sati se povećava, bez odgovarajućeg povećanja upotrijebljenih materijala;
- nedostatak ugovora ili dokumentacije kojom bi se opravdala određena kupovina;
- u radu sa dokumentacijom, ponašanje odgovorne osobe je neuobičajeno: ne odgovara na pitanja menadžmenta o neobjašnjivim kašnjenjima, planovima i nedostajućim dokumentima;
- postoji mnogo žalbi i poništenih postupaka nabavki ugovornog organa;
- postoje promjene u kvalitetu, količini ili specifikaciji roba i usluga iz ugovora, a koje odstupaju od tenderske dokumentacije (uslovi, tehničke specifikacije, itd.).

PREPORUKE:

- ❖ Detaljno procijeniti sve eventualne zahtjeve za promjenu narudžbe, provjeriti njihovu legitimnost i zatražiti prateću dokumentaciju, ako je prikladno, prije pristanka na promjenu narudžbe.
- ❖ Za vrijeme nadzora visokorizičnih projekata, tražiti od klijenata da obavijeste banku u slučaju bilo kakvih izmjena narudžbi za bilo koji od potpisanih ugovora i za bilo koji iznos.
- ❖ Koristiti nadzorne timove u svrhu provjere da ključni proizvodi, radovi i usluge zaista postoje. Nadzorom se može potvrditi da je napredak u radovima u skladu sa izdanim potvrdama o završetku, da je prateća dokumentacija adekvatna, da službenici ispravno potvrđuju da su proizvodi i usluge primljeni na vrijeme.
- ❖ Tražiti nezavisne godišnje tehničke i finansijske revizije te revizije postupaka javnih nabavki za visokorizične projekte.
- ❖ Uključiti terenske posjete tehničkih stručnjaka za vrijeme nadzora.
- ❖ Uvesti osposobljavanje za upravljanje projektom za rukovodeće projektne osoblje.
- ❖ Kao dio revizije upravljanja postupcima javne nabavke i finansijama, posebno provjeriti nadzor nad upravljanjem ugovorom - popisi plaćanja po ugovoru ili izvođaču, provjere dvostrukih plaćanja i potvrde o primljenoj robi i uslugama.
- ❖ Uvesti jasne i precizne procedure rješavanja pritužbi i njihovo objavljivanje.

5. Smjernice za izradu internih akata o sprječavanju sukoba interesa

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

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

Opšte odredbe

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

Osnovni principi

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

Posebne oblasti sprečavanja sukoba interesa

Nespojivost i dodatne aktivnosti

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

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

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

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

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

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

Za kršenje propisanih odredbi trebaju se podrazumijevati odgovarajuće sankcije.

Izjave o imovini, prihodima, obavezama i interesima

Izjave o (ne)postojanju sukoba interesa, te prateće izjave o imovini, prihodima i obavezama, ključne su za utvrđivanje sukoba interesa i njima treba posvetiti posebnu

pažnju, i to kako iz ugla pravovremenog izvještavanja svih lica na koja se ove obaveze odnose, tako i na kontrolu istinitosti podataka u izjavama.

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

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

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

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

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

Ugovore sklopljene u situacijama sukoba interesa treba smatrati ništavim.

Nepotizam

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

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

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

Pokloni i druge koristi

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

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

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

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

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

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

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

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

Kontakti sa trećim licima i zloupotreba povjerljivih informacija

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

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

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

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

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

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

Ostalo

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

Ostale mjere za upravljanje sukobom interesa

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

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

Literatura

- *Utvrdjivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturna djelovanja - Praktični vodič za rukovoditelje*, Evropska Komisija - Evropski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), Novembar 2013
- *Guidelines for Prevention of Conflict of Interest* , Dr. Londa Esadze, November 2013, Belgrade, Serbia
- *Curbing Corruption in Public Procurement - A Practical Guide*, Transparency International, 2014
- Direktiva 2014/24/EU o javnoj nabavci
- *Smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi*, OECD, juni 2003
- *Suprotstavljanje korupciji i jačanje integriteta organa državne službe / uprave u Bosni i Hercegovini - priručnik za zaposlene*, Ured koordinatora za reformu javne uprave (Maljević, Martinović, Vujović), 2017