

Javna etika

Kako učiniti javne nabavke na lokalnom i regionalnom nivou transparentnim

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Saveta Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Kako učiniti javne nabavke na lokalnom i regionalnom nivou transparentnim

Komitet za upravljanje

Izvestilac:¹

Amelie TARSCHYS INGRE, Švedska (L, ILDG)

¹ L: Komora lokalnih vlasti / R: Komora regiona
EPP/CCE: grupa Evropskih narodnih partija u Kongresu
SOC: Socijalistička grupa Kongresa
ILDG: Nezavisna i liberalno-demokratska grupa Kongresa
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista u Kongresu
NR: Članovi koji ne pripadaju nekoj političkoj grupi Kongresa

Sadržaj

Rezime	5
REZOLUCIJA 421 (2017)	6
PREPORUKA 405 (2017)	11
EKSPLANATORNI MEMORANDUM	14
Uvod	15
1. Korupcija u postupku nabavke	19
2. Dokazi i merenje	21
3. Korupcija u postupcima nabavke u oblasti infrastrukture	27
4. Sistemski rizici	30
5. Preporuke u vezi sa javnim politikama	37
6. Reference	45

Rezime

S obzirom da na javne nabavke odlazi veliki deo javnih rashoda i s obzirom da se, u sve većoj meri, vrši prenos javnih sredstava privatnom sektoru ili neprofitnim organizacijama, one su posebno osetljive na različite vrste korupcije. U ovom izveštaju se istražuju sistemski problemi u nabavkama lokalnih i regionalnih samouprava koji dovode do rizika od korupcije, kao što su nizak nivo stručnih znanja o ugovaranju, pojava „rotacionih vrata“ ili nedostatak transparentnosti, i predlažu se praktični koraci koje lokalne i regionalne vlasti mogu da preduzmu kako bi smanjile svoju izloženost takvoj korupciji.

U svojoj rezoluciji Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti da procene različite rizike od korupcije koji postoje u postupcima javnih nabavki i uspostave interne kontrole i mehanizme ocenjivanja. Poziva ih da povećaju transparentnost objavljivanjem podataka i detalja o nabavkama u svim fazama postupka, kako bi se podstakao javni nadzor i uključilo civilno društvo.

U svojoj preporuci, Kongres takođe traži da Komitet ministara podstakne vlade i parlamente država članica da utvrde nacionalne standarde u oblasti javnih nabavki i da uvedu sisteme e-nabavki kako bi se prisutni stepen diskrecionog odlučivanja sveo na najmanju meru.

REZOLUCIJA 421 (2017)²

1. Korupcija u svojim brojnim oblicima predstavlja veliku pretnju upravljanju i demokratiji u Evropi i narušava poverenje građana u demokratske institucije. Njena raširenost podjednako pogađa građane, vlade i privredu, povećavajući nepredvidljivost i sprečavajući nove investicije. Imajući ovo u vidu, na svom 31. zasedanju Kongres lokalnih i regionalnih vlasti usvojio je Mapu puta za aktivnosti sprečavanja korupcije i unapređenja javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Ova mapa puta obuhvata izradu tematskih izveštaja, uključujući i one o transparentnosti u postupcima javnih nabavki.

2. Kako su za lokalne i regionalne vlasti javne nabavke bitan deo pružanja javnih usluga, efikasne nabavke su ključne za dobro upravljanje. Međutim, s obzirom da se veliki deo javnih rashoda odnosi na nabavke, kao i da se, u sve većoj meri, vrši prenos javnih sredstava privatnom sektoru ili neprofitnim organizacijama, one su posebno osetljive na različite vrste korupcije.

² Kongres je o ovoj preporuci vodio raspravu i usvojio je 19. oktobra 2017. godine, na 2. sednici, (vidi Dokument CG33(2017)13final, izvestilac: Amelie TAR SCHYS INGRE, Švedska (L, ILDG)).

3. Korupcija u procesu nabavki se javlja u mnogo oblika, uključujući dodeljivanje ugovora sa državom prijatelji-ma ili političkim kompanjonima na štetu transparentnog i konkurentnog postupka ili formiranje kartela radi manipu-lisanja tenderskim postupkom.

4. Povećano korišćenje spoljnih saradnika i javno-privatnih partnerstava za pružanje javnih usluga može da stvori suko-be interesa u javnim nabavkama. Javni zvaničnici ili političari mogu da koriste svoje insajdersko poznavanje planova nabavki ili svoj uticaj na odluke o nabavkama u korist prijatelja, rođa-ka ili saveznika koji konkurišu za ugovore. Još jedan značajan izvor korupcije je pojava zvana rotaciona vrata, koja predstavl-ja prelazak zaposlenih sa radnih mesta u lokalnoj samoupra-vi na radna mesta u privatnom sektoru, često u preduzeća koja su uključena u nabavke lokalne samouprave. Državni službenici mogu da iskoriste svoje insajderske informacije ili da formulišu strateške ugovore dok su na funkciji kako bi imali koristi od toga kasnije kada budu radili za privatnog do-bavljača ili mogu da stvore druge mogućnosti za sebe ili svoje prijatelje.

5. Tokom čitavog procesa nabavke postoje razni rizici: od faze procene potreba do faze realizacije. U fazi procene potreba, pojedinac bi mogao da preuveliča potrebe, čime se utiče na celokupan konkurentni postupak, ili da utvrdi prevelike trošk-ove rezervisanja za greške. U fazi formulisanja tendera rizici su povezani sa utvrđivanjem uslova ili nejasnim pojedinostima u vezi sa izborom ponuđača. U fazi dodele ugovora, korumpira-ni zvaničnik mogao bi da insistira na slabostima određenog dobavljača i na navodnim prednostima ostalih. Konačno, u

fazi realizacije, rizici u vezi sa praćenjem dobavljača mogu da dovedu do nedovoljnog kvaliteta ili povećanja troškova, što znači rasipanje javnih sredstava.

6. Kako procesi nabavki postaju sve složeniji, lokalne vlasti takođe mogu da budu izložene riziku zbog nedostatka odgovarajućih stručnih znanja njihovih zaposlenih, koja su potrebna za proces ugovaranja. To ih dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na preduzeća koja često imaju više sredstava koje mogu da potroše na pravnu ekspertizu. Zaposleni u lokalnim i regionalnim samoupravama često su slabo pripremljeni za sprovođenje složenih postupaka ugovaranja i praćenje realizacije ugovora.

7. Postoji jedan broj praktičnih mera koje lokalne i regionalne vlasti mogu da preduzmu kako bi smanjile svoju izloženost takvoj korupciji, počev od transparentnosti. Transparentnost u svim fazama procesa nabavki je od suštinskog značaja za smanjenje rizika od korupcije i za povećanje poverenja javnosti u lokalne i regionalne uprave.

8. Pokazalo se da je prelazak na sisteme e-nabavki imao značajan efekat na smanjenje rizika od korupcije u ovoj oblasti.

9. Utvrđivanje kodeksa ponašanja, poput zabrane prihvatanja nagrada, poklona i drugih pogodnosti, zajedno sa programima obuke u oblasti integriteta za lokalne i regionalne izabrane predstavnike i imenovane zvaničnike, takođe se pokazalo korisnim za izbegavanje rizika od sukoba interesa u postupcima javnih nabavki.

10. Korupcija u javnim nabavkama se često otkriva tako što je prijavljuju insajderi. Ovi uzbunjivači mogu da budu suočeni sa odmazdom i zato ih treba adekvatno zaštititi.

11. U svetlu navedenog, Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti država članica Saveta Evrope da:

- a.** procene različite rizike od korupcije koji postoje kod javnih nabavki i uspostave interne kontrole i mehanizme ocenjivanja;
- b.** povećaju transparentnost objavljivanjem podataka i pojedinosti nabavki u svim fazama procesa, kako bi se podstakao javni nadzor i uključilo civilno društvo;
- c.** osiguraju da se zahtevi u vezi sa transparentnošću primenjuju i na privatne dobavljače koji pružaju usluge kao spoljni saradnici;
- d.** pojednostave procedure za javne nabavke kako bi ih učinili pristupačnim i jasnim za sve strane koje u njima učestvuju;
- e.** uvedu sisteme e-nabavki za javne nabavke, pri čemu se pozivi za tendere i tenderska dokumentacija objavljuju na javno dostupnom veb sajtu, a ponude se podnose putem namenskih IT sistema;
- f.** promovišu sporazume o integritetu između naručilaca i ponuđača, gde se dve strane saglašavaju da se uzdrže od koruptivnih radnji i podvrgnu praćenju od strane civilnog društva;
- g.** podstaknu obučavanje lokalnih javnih službenika za vođenje složenih procesa ugovaranja i obavljanje funkcija revizije;

- h.** promovišu razvoj kulture borbe protiv mahinacija putem edukacije o rizicima i identifikovanja i sprečavanja prevara;
- i.** definišu postupke prijavljivanja kojima se osigurava da se sa prijavama postupa uz očuvanje poverljivosti i da se osobi ne može naneti šteta zbog toga što je prijavila sumnju na nezakonito postupanje;
- j.** uvedu zaštitne mehanizme za sprečavanje sukoba interesa u postupcima nabavki, kao što su kodeksi ponašanja za sve one koji su uključeni u proces nabavke, kako bi se razjasnili etički standardi koji se od njih očekuju. To bi obuhvatalo, na primer, zabranu prihvatanja nagrada, poklona i drugih pogodnosti;
- k.** formulišu programe obuke za primenu ovih kodeksa;
- l.** razmotre mogućnost za uvođenje i redovnu evaluaciju postojećih mehanizama sprovođenja, kao što su disciplinski postupci i sankcije radi unapređenja primene ovih kodeksa.

12. Kongres je odlučio da uzme u obzir navedena razmatranja i preporuke u svojoj reviziji Evropskog kodeksa ponašanja lokalnih i regionalnih izabраниh predstavnika u cilju obezbeđivanja političkog integriteta.

PREPORUKA 405 (2017)³

1. Korupcija u svojim brojnim oblicima predstavlja veliku pretnju upravljanju i demokratiji u Evropi i narušava poverenje građana u demokratske institucije. Njena raširenost podjednako pogađa građane, vlade i privredu, povećavajući nepredvidljivost i sprečavajući nove investicije. Imajući ovo u vidu, na svom 31. zasedanju Kongres lokalnih i regionalnih vlasti usvojio je Mapu puta za aktivnosti sprečavanja korupcije i unapređenja javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Ova mapa puta obuhvata izradu tematskih izveštaja, uključujući i one o transparentnosti u postupcima javnih nabavki.

2. Javne nabavke su za lokalne i regionalne samouprave u samom središtu pružanja javnih usluga. U isto vreme, one mogu da budu posebno osetljive na korupciju, jer se vrši prenos javnih sredstava privatnom sektoru ili neprofitnim organizacijama.

3. Stoga je bitan deo dobrog upravljanja obezbeđivanje čistih i efikasnih nabavki, koje, kao važna oblast javne potrošnje, nose značajne rizike od korupcije.

4. Maksimalna transparentnost u svim fazama ciklusa nabavki je ključni princip za smanjenje rizika od korupcije u postupcima nabavki i održavanje poverenja javnosti u lokalne i regionalne uprave.

³ Vidi fusnotu 2

5. Javne nabavke su često osetljive na korupciju, posebno jer se vrši prenos javnih sredstava privatnom sektoru ili neprofitnim organizacijama.

6. Korupcija u procesu javnih nabavki može da poprimi mnoge oblike, kao što su dodeljivanje ugovora sa državom prijateljima ili političkim kompanjonima na štetu transparentnog i konkurentnog postupka ili pojave rotacionih vrata, kada državni službenici imaju koristi od insajderskih informacija koje poseduju ili formulišu strateške ugovore dok su na funkciji kako bi imali koristi od toga kasnije kada budu radili za privatnog dobavljača ili stvaraju druge mogućnosti za sebe ili prijatelje.

7. Rizici su prisutni u svim fazama procesa nabavke: u fazi procene potreba, pojedinac bi mogao da preuveliča potrebe, čime se utiče na celokupan konkurentni proces, ili da utvrdi prevelike troškove rezervisanja za greške. U fazi formulisanja tendera rizici su povezani sa utvrđivanjem uslova ili nejasnim pojedinostima u vezi sa izborom ponuđača; u fazi dodele ugovora, korumpirani zvaničnik mogao bi da insistira na slabostima određenog dobavljača i na navodnim prednostima ostalih; u fazi realizacije, rizici u vezi sa praćenjem dobavljača mogu da dovedu do nedovoljnog kvaliteta ili povećanja troškova, što znači rasipanje javnih sredstava.

8. Mnoge lokalne vlasti su takođe izložene riziku zbog nedostatka stručnih znanja njihovih zaposlenih, koja su potrebna za proces ugovaranja, što otežava ocenu javnih nabavki. Zaposleni uključeni u procese nabavki ponekad nemaju kompetencije za sprovođenje složenih procedura ugovaranja i praćenja realizacije ugovora.

9. Delotvorno sredstvo u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama su informacije koje pružaju oni koji imaju insajderska saznanja o procesima. Ove uzbunjivače treba zaštititi. Suočavaju se sa realnim rizikom od odmazde i pritiscima u cilju zastrašivanja koji mogu da budu posebno veliki na lokalnom nivou.

10. U svetlu ovih razmatranja, Kongres poziva Komitet ministara da podstakne vlade i parlamente država članica i, gde je primenljivo, regione koji imaju zakonodavna ovlašćenja, da:

- a.** utvrde nacionalne standarde u vezi sa javnim nabavkama, kako bi proces učinili transparentnijim i lakšim za razumevanje;
- b.** uvedu sisteme e-nabavki kako bi se stepen diskrecionog odlučivanja sveo na najmanju meru u ovom procesu, korišćenjem standardizovanih normi i postupaka za komunikaciju i onlajn alata;
- c.** osiguraju maksimalnu transparentnost u svim fazama ciklusa nabavke objavljivanjem sveobuhvatnih i mašinski čitljivih podataka od početka postupka nabavke;
- d.** osiguraju opšti nivo obuke i/ili profesionalnih kvalifikacija za zaposlene koji su odgovorni za postupke nabavki;
- e.** uspostave zajednički skup pokazatelja na nacionalnom nivou kako bi se olakšala analiza rizika od favorizma u postupcima nabavki;
- f.** osnuju nezavisno telo za razmatranje pritužbi;
- g.** regulišu i prate zapošljavanje putem prelaska iz javnog u privatni sektor kako bi se smanjio rizik od sukoba interesa kroz proces „rotacionih vrata“;
- h.** otvore anonimnu telefonsku liniju za prijave uzbunjivača kako bi se olakšalo prijavljivanje zloupotreba i obezbedila zaštita onih koji prijave takve informacije.

EKSPLANATORNI MEMORANDUM⁴

⁴ Izveštaj pripremila Dr Elizabeth David-Barrett, Univerzitet u Saseksu, 1. mart 2017. godine

Uvod

1. Javne nabavke u proseku čine 29% ukupnih državnih rashoda u zemljama OECD-a, iako se udeo koji lokalne i regionalne vlasti troše za razliku od centralne vlade ili državnih preduzeća znatno razlikuje od države do države. To obuhvata potrošnju za velike projekte, kao što je nova infrastruktura, kao i svakodnevne nabavke za tekuće potrebe, od održavanja puteva do kancelarijskog materijala.

2. Korupcija se definiše kao zloupotreba poverenih ovlašćenja (Transparency International). Politička korupcija se dešava kada nosilac javne funkcije prekrši pravila povezana sa poslom koji obavlja tako da to ide u korist nekom preduzeću ili kompanjonu, a naveden je da to učini obećanjem neke lične ili stranačke dobiti. Razmenu može inicirati nosilac javne funkcije ili preduzeće.

3. Korupcija može biti vrlo oportunistička, odnosno čin koji se vrši samo jednom radi lične korist ili iz nepotizma; ili sistemski, na primer, koju organizuje politička stranka ili elita kao način finansiranja političkih aktivnosti i stvaranja vernih pristalica (kao kod klijentelizma), kao i veće privatne dobiti. Nivo korupcije najčešće zavisi od:

- ▶ *prilika* koje su dostupne nosiocima javnih funkcija, tj. koliko imaju moći i diskrecionog prava za kontrolisanje procesa; i

- ▶ *nivoa javne odgovornosti* kojom se ograničava njihova moć - odnosno u kojoj meri drugi imaju moć da vrše nadzor nad njihovim odlukama i radnjama i drže ih pod kontrolom (Mungiu-Pippidi, 2006).

4. Javne nabavke su veoma osetljive na političku korupciju. Ovo je odraz činjenice da, po samoj svojoj prirodi, javne nabavke uključuju prenos državnih sredstava. Ova sredstva se prenose privatnim ili neprofitnim organizacijama (ili, ponekad, drugim subjektima u državnom vlasništvu), koje dobijaju ugovore za isporuku dobara, radova ili usluga. Cilj javne politike u javnim nabavkama je da se odabere dobavljač koji na najbolji način može da isporuči visokokvalitetna dobra, radove ili usluge i da poreskim obveznicima osigura adekvatnu vrednost za uloženi novac. Međutim, proces je privlačna meta za pojedince i preduzeća koji žele da ga korupcijom deformišu kako bi ostvarili ličnu - ili stranačku - korist.

5. U javnim nabavkama se pretpostavlja da će najbolji ishodi za javnost biti postignuti ako postoji javni konkurs za ugovore i ako se odluke o tome kako dodeliti ugovore donose nepristrasno, na osnovu principa ostvarivanja najveće vrednosti za uloženi novac. Kada dođe do korupcije u javnim nabavkama, ona obično obuhvata mere kojima se sprečava otvoreno nadmetanje ili dodeljuju ugovori na osnovu partikularističkih veza - poput nepotističkih ili klijentelističkih veza sa porodicom, rodbinom ili političkim saveznicima. Korupcija u javnim nabavkama takođe može da uključuje direktno podmićivanje.

6. Korupcija takođe može da postoji između privatnih lica, bez učešća nosilaca javnih funkcija. Na primer, kada ponuđači

formiraju kartel i rade u dosluhu se da bi manipulirali ishodom tendera, to predstavlja oblik korupcije. Ponekad dobavljači koji su u dosluhu segmentiraju tržište nabavki za određeni asortiman roba i dozvoljavaju svakom dobavljaču ekskluzivni pristup određenom segmentu, na primer, regionu ili vrsti opreme. U drugim slučajevima, tenderima se manipuliše tako da se „uspeh“ na tenderu prenosi u krug između članova kartela. Dobavljači naizmenično podnose ponude tokom više godina, dok ostali dobavljači na svakom tenderu ili ne podnose ponude ili ih podnose po preuveličanim cenama, kako bi naveli javne zvaničnike da izaberu određenu ponudu. Posle toga, članovi kartela mogu jedni druge da angažuju kao podgovarače za deo posla ili da podele dobit, ili da se jednostavno dogovore da sledećom prilikom omoguće drugom preduzeću da pobedi. Ovaj oblik korupcije ne mora da uključi aktera iz javnog sektora, iako se javni zvaničnici često podmićuju da bi prevideli dokaze o takvoj aktivnosti.

7. Korupcija u javnim nabavkama verovatno će dovesti do male dobijene vrednosti za uloženi novac i ishoda koji nisu optimalni. To takođe može dovesti do toga da određene političke ili društvene grupe nezasluženo steknu političke prednosti, podrivajući demokratiju i procese demokratizacije.

8. Korupcija u javnim nabavkama takođe narušava tržišnu ekonomiju, jer postojanje favoritizma pri dodeli ugovora znači da je nekorumpiranim preduzeća teško da konkurišu, čime se odvrćaju novi učesnici u postupcima javnih nabavki. To nanosi dugoročnu štetu tržištu određenih dobara, što dovodi do povećanja cena i lošijeg odnosa dobijene vrednosti i uloženog novca.

9. Korupcija u javnim nabavkama takođe može da naruši poverenje u državu, a to može biti posebno štetno u zemljama u tranziciji ili zemljama u razvoju koje teže da izgrade legitimitet države. Afere u čijem je središtu zloupotreba u javnim nabavkama relativno su česti i ponekad su doveli do toga da vlade budu oborene sa vlasti.

1. Korupcija u postupku nabavke

10. „Životni ciklus“ nabavke ima četiri faze: (i) procenu potreba; (ii) formulisanje tendera; (iii) dodelu ugovora; i (iv) sprovođenje ugovora nakon dodele. U svakoj fazi, proces je podložan manipulaciji radi koruptivnih ciljeva.

11. U fazi procene potreba, naručilac procenjuje svoju potrebu za dobrima ili uslugama, donosi odluku o tome šta će kupovati i priprema budžet za planiranu kupovinu. Korumpirani pojedinci mogu da vrše manipulaciju u sistemu lažnim preuveličavanjem potreba, namernim iskrivljavanjem procena troškova ili izdvajanjem previsokih rezervisanja za greške.

12. U fazi formulisanja priprema se tenderska dokumentacija, u kojoj se preciziraju zahtevi, uključujući sve uslove u vezi sa standardima kvaliteta ili sigurnosti. Do korupcije može da dođe ako se zahtevi formulišu tako da se favorizuju ili stave u nepovoljan položaj određeni dobavljači, ako se koriste nejasni kriterijumi za izbor i dodelu ugovora ili kada se bez odgovarajućeg opravdanja pribegava nekonkurentnim postupcima (npr. preuveličavajući hitnost nabavke).

13. Tokom faze dodele ugovora, objavljuje se poziv za podnošenje ponuda, izdaje se tenderska dokumentacija i traže predlozi. Ponuđači podnose svoje predloge službeniku za

nabavke, koji potom ocenjuje sve predloge i odlučuje o dodeli ugovora. Javni zvaničnici mogu da vrše koruptivan uticaj na proces formulisanjem kriterijuma za ocenjivanje kojima se favorizuju ili naglašavaju slabosti određenog dobavljača, neobaveštavanjem javnosti o raspisivanju tendera na odgovarajući način (u korist onih koji imaju insajderska saznanja ili onih koji su prethodno dobili slične ugovore), traženjem ponuda za koje se zna da su inferiorne u odnosu na ponude favorizovanog dobavljača, prihvatanjem neblagovremenih predloga ili odbijanjem legitimnih predloga ili donošenjem pristrasnih odluka u fazi ocenjivanja. Na strani preduzeća, ponuđači mogu da rade u dosluhu tako što će između sebe odlučiti koje preduzeće će biti „najuspešniji“ ponuđač, a zatim odrediti svoje cene u skladu sa tim kako bi osigurali uspeh upravo tog preduzeća. Zatim se rotiraju u ulozu „najuspešnijeg“ u skladu sa svojim sporazumom, nameštajući naredne tendere na isti način.

14. U fazi realizacije ugovora, ponuđač koji je pobedio na tenderu mora da obezbedi dogovorena dobra i usluge prema uslovima i rokovima usaglašenim u ugovoru. Međutim, naručilac – državni organ ili lokalna opština - zadržava odgovornost za praćenje ispunjenja ugovora, što je aspekt procesa koji je često u mnogo manjoj meri strogo kontrolisan. Do korupcije može da dođe ako favorizovani podizvođači ne budu pozvani na odgovornost ili se ignoriše činjenica da se koriste dobra čiji je kvalitet ispod standarda, ili ako su korumpirano preduzeće i korumpirani nadzorni zvaničnik u dosluhu radi povećanja cena ili izmena specifikacija. Iako korupcija može da postane očigledna tek tokom ove faze sprovođenja ugovora, ona bi mogla da bude rezultat dosluha između javnih zvaničnika i preduzeća u nekoj od ranijih faza.

2. Dokazi i merenje

15. Utvrđivanje slučajeva korupcije u javnim nabavkama je veoma teško. Ovo delimično odražava činjenicu da oni koji se upuštaju u koruptivne radnje imaju interes da to prikriju, jer je to nezakonito i mogu da budu kažnjeni ako ih uhvate, a istovremeno često imaju moć i da prikriju svoje radnje ili čak da podrivaju napore da se njihove radnje učine transparentnim. Međutim, suštinski, ova poteškoća odražava složenu prirodu sudova o tome da li očigledne nepravilnosti predstavljaju korupciju, a ne nesposobnost ili neefikasnost.

16. Svakako da postoje dokazi o široko rasprostranjenoj percepciji javnih nabavki kao koruptivnih procesa. U specijalnom istraživanju Eurobarometra o stavovima poslovne zajednice prema korupciji (objavljenom 2014. godine, na osnovu ankete sprovedene u februaru-martu 2013. godine) postavljena su konkretna pitanja o percepciji korupcije u javnim nabavkama preduzećima koja učestvuju i onima koja ne učestvuju u konkurisanju za ugovore sa državom (Eurobarometer, 2014). Od preduzeća koja su učestvovala u postupcima javne nabavke u prethodne tri godine, 35% je smatralo da je korupcija u regionalnim/lokalnim nabavkama široko rasprostranjena. Nije se smatralo da je korupcija u regionalnim/lokalnim nabavkama raširenija nego u nabavkama na nacionalnom nivou.

17. Među ispitanicima koji nisu učestvovali u javnim nabavkama u posljednje tri godine, 64% je smatralo da je korupcija široko rasprostranjena u lokalnim/regionalnim javnim nabavkama. Iako se može tvrditi da je ova grupa slabije informisana, njihova percepcija je ipak izuzetno relevantna, jer sama percepcija da je korupcija široko rasprostranjena može da bude dovoljna da odvraća neka preduzeća od konkurisanja, čime se ograničava pristup tržištu i otvorena konkurencija. Na nivou EU, 11% kompanija izjavilo je da je odlučilo da ne učestvuje u barem jednom tenderu, jer se „činilo da je posao sklopljen pre raspisivanja tendera“ (u rasponu od jedne trećine preduzeća u Portugalu do samo 1% u Danskoj), dok 16% učesnika nije učestvovalo na tenderu, jer se „činilo da su kriterijumi pravljeni prema određenim učesnicima“ (od 36% u Portugalu do 7% u Danskoj).

18. Postoje značajne razlike u percepciji korupcije među sektorima. Građevinarstvo i inženjering i elektronika bili su najčešće povezivani sa koruptivnim ugovaranjem. U sektoru građevinarstva, 35% kompanija je izjavilo da su bile sprečene da dobiju ugovor zbog korupcije. Finansijske usluge, banкарство i investicije bile su najmanje povezane sa korupcijom, mada je uprkos tome 18% kompanija mislilo da ih je korupcija sprečila da dobiju ugovor u ovim oblastima.

19. Manja preduzeća u većoj meri nego veća smatraju da je korupcija raširena: među preduzećima sa godišnjim prometom manjim od 100.000 evra, 48% smatra da su izgubila regionalni/lokalni ugovor o nabavci zbog korupcije; samo 11% preduzeća sa prometom većim od 50 miliona evra misli isto. Iako su percepcije nesavršen pokazatelj stvarnih nivoa

korupcije, verovatno je većim kompanijama lakše da izbegavaju plaćanje mita, jer imaju priličnu moć i naručioc bi možda želeli da angažuju prestižnu firmu. Alternativno, od većih kompanija se možda ređe traži da plaćaju mito, možda zato što javni zvaničnici smatraju da je njihova kontrola stroža, pa stoga misle da je veća verovatnoća da će njihovo nezakonito ponašanje biti razotkriveno. Međutim, takođe je moguće i da manja preduzeća iz prihvatljivih razloga ne uspevaju da dobiju ugovore, ali bez obzira na to za svoj neuspeh krive korupciju.

20. Percepcije korupcije takođe se veoma razlikuju među zemljama, čak i unutar EU. U Slovačkoj je 84% anketiranih preduzeća izjavilo da je praksa specifikacija „pravljenih po meri“ za određena preduzeća široko rasprostranjena, a procenti su slični u Grčkoj (81%), Španiji i na Kipru (u obe zemlje po 80%). Verovatnoća da danska preduzeća kažu da je praksa prilagođavanja konkursa široko rasprostranjena je bila najmanja (23%), a slede preduzeća iz Ujedinjenog Kraljevstva i Estonije (po 35%).

21. Tako detaljni podaci o percepciji nisu dostupni za druge zemlje. Međutim, u Izveštaju o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma postavljeno je pitanje o tome koliko je uobičajeno da preduzeća „plaćaju nedokumentovane dodatne iznose ili mito u vezi sa dodeljivanjem ugovora sa subjektima iz javnog sektora i licenci“. Mogući odgovori se kreću od 1 (vrlo je uobičajeno) do 7 (nikada se ne događa). Po ovom merilu, Novi Zeland sa rezultatom 6,5, Finska sa 6,5 i Singapur sa 6,4 su najmanje korumpirane zemlje. Evropske zemlje sa najlošijim rezultatima su Mađarska (2,6), Bosna i Hercegovina (2,6) i Ukrajina (2,4). U Africi najbolji rezultat ima Ru-

anda sa 5,3, ali većina afričkih zemalja ima rezultat ispod 4, pri čemu je Nigerija (1,8) najlošija. U Aziji većina zemalja postiže rezultat u rasponu od 3-5, dok je Bangladeš na 139. mestu od 140 na rang listi sa rezultatom 1,8. Latinska Amerika ima širok raspon, uključujući neke od najkorumpiranijih zemalja, poput Argentine (1,8), koja se nalazi na 138. mestu od 140, i Venecuele (1,7), koja je na poslednjem mestu na tabeli.

22. Nedavnim radom u okviru projekta ANTICORRP koji finansira EU izrađen je niz pokazatelja favoritizma u javnim nabavkama, pri čemu je fokus bio na određenim aspektima procesa (npr. prekomerno korišćenje postupaka koji ograničavaju konkurenciju na jednog ponuđača ili nepotrebno stroga specifikacija zahteva) kao i ishodima (npr. najuspešniji ponuđači imaju jake političke veze ili pobeđuju samo u kombinaciji sa određenim drugim ponuđačima) (Mungiu Pippidi, 2015).

23. Ova nova metodologija za merenje korupcije u javnim nabavkama se ne oslanja na ankete o percepcijama, već koristi prednosti „velikih količina podataka“ i visoku moć računarske obrade podataka (Mihály Fazekas & Kocsis, 2015). Ovom metodom se analiziraju veliki skupovi podataka iz informacija o ugovaranju, uključujući informacije o tenderskom procesu i pobednicima i gubitnicima na tenderima. Analizirajući ove podatke moguće je identifikovati određene „znake upozorenja“ koji bi mogli da ukazuju na korupciju. Analiza velikog broja ugovora više organa vlasti tokom perioda od nekoliko godina omogućava naučnicima da identifikuju obrasce povezane sa određenim naručiocima ili određenim firmama (ili kartelima). Ovo može da pruži informacije za dalja istraživanja radi

utvrđivanja da li su obrasci rezultat korupcije ili ne. Nadalje, analiza se zasniva na objektivnim podacima, a ne na percepcijama, te stoga obećava da će biti pouzdanija.

24. Znaci upozorenja na potencijalni rizik od korupcije u nabavkama uključuju tendere sa vrlo kratkim rokovima (što često daje prednost insajderima koji imaju pristup većem broju informacija), korišćenje nekonkurentnih postupaka (utiranje puta favoritizmu), jednog jedinog ponuđača (ukazujući da se druge kompanije odvrćaju od učešća) i veliku učestalost veoma mladih kompanija među pobjedničkim ponuđačima. Međutim, takođe mogu da postoje savršeno prihvatljivi razlozi za sve ove faktore, pa je stoga potrebna pažljiva analiza.

25. Ova metoda se koristi za analizu ugovaranja u zemljama EU u velikom istraživačkom projektu koji finansira EU poznatom pod nazivom Digiwhist, digitalni uzbunjivač. Projekat prikuplja i ocenjuje podatke na mikro nivou koristeći informacije iz pojedinačnih postupaka javnih nabavki i informacije o finansijskoj i vlasničkoj strukturi pobjedničkih ponuđača. Ovi podaci mogu da se povežu sa informacijama u agregatnim podacima iz prijava imovine i prihoda kako bi se otkrili potencijalni sukobi interesa u javnim nabavkama i identifikovale sistemske osetljivosti u relevantnim zakonima i njihovoj primeni (vidi www.digiwhist.eu).

26. Povećano korišćenje spoljnih saradnika i javno-privatnih partnerstava za pružanje javnih usluga zamaglilo je tradicionalne granice između javnog i privatnog sektora, što može da smanji javnu odgovornost (OECD, 2011b). To može da dovede do sukoba interesa, na primer, kod javnih zvanični-

ka ili političara koji koriste svoje insajdersko znanje o planovima nabavki ili svoj uticaj na odluke o nabavkama, kako bi dali prednost prijateljima, rođacima ili saveznicima koji se nadmeću za ugovore ili stekli buduće zaposlenje za sebe (David-Barrett, 2013).

3. Korupcija u postupcima nabavke u oblasti infrastrukture

27. Problemi u fazi sprovođenja ugovora zabeleženi su posebno u slučaju velikih nabavki u oblasti infrastrukture. Jednom analizom infrastrukturnih koncesija u Čileu tokom 25-godišnjeg perioda otkriveno je da se o ugovorima često ponovo pregovaralo u vrlo kratkom vremenu nakon prvobitne dodele ugovora, i da je to gotovo uvek dovodilo do povećanja troškova za naručioce i/ili smanjenja investicionih zahteva za najuspešnije ponuđače (Guasch & Straub, 2009). Istraživanje o procenama troškova i tražnje povezanih sa velikim infrastrukturnim projektima, koje je obuhvatilo 258 projekata u 20 zemalja na pet kontinenata, otkriva da devet od deset projekata ima značajno prekoračenje troškova (u proseku 44,7% u slučaju projekata na železnici) i da se naša sposobnost projektovanja troškova nije poboljšala tokom perioda od 70-godina (Flyvbjerg & Molloy, 2011)UK", "title": "Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures", "type": "chapter", "uris": ["http://www.mendeley.com/documents/?uuid=8d0ad18f-bf17-44f1-8f12-637603bb75d2"] }, "mendeley": { "formattedCitation": "(Flyvbjerg & Molloy, 2011. U sličnim istraživanjima o projekcijama tražnje za infrastrukturnim projektima tokom perioda od 30 godina, utvrđeno je da su koristi dosledno precenjivane, dok su troškovi potcenjivani.

28. Ovi nalazi pokreću pitanja o tome da li je zaista bilo nemoguće predvideti povećanja troškova nakon sklapanja ugovora. Mnoge od ovih grešaka verovatno će se objasniti nestručnošću, neefikasnošću ili kognitivnim predrasudama vezanim sa „zabludu o planiranju“.⁵ Međutim, Flyvbjerg i Molloy ukazuju da obim pogrešnog projektovanja i nedostatak poboljšanja tokom određenog perioda vremena mogu da budu pokazatelji da se autori projekcija i politički ili birokratski predstavnici upuštaju u „stratešku obmanu“ kako bi namerno pogrešno predstavljali troškove i koristi, a zatim profitirali od kasnijih prilagođavanja (Flyvbjerg & Molloy, 2011)UK, “title” : “Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures”, “type” : “chapter” }, “uris” : [“http://www.mendeley.com/documents/?uuid=-8d0ad18f-bf17-44f1-8f12-637603bb75d2”] }, “mendeley” : { “formattedCitation” : “(Flyvbjerg & Molloy, 2011. Dobavljači mogu da konkurišu sa niskim ponudama da bi pobedili na tenderu, a zatim da pregovaraju o izmenama prvobitne ponude - uključujući povećanja cene ili upotrebu jeftinijih inputa tokom životnog veka projekta, kako bi povećali svoju profitnu maržu. Postoji rizik da bi tim naručioca zadužen za nabavke mogao da radi u dosluhu na realizaciji takve strategije. Stratešku obmanu mogu da koriste javni zvaničnici ili izabrani predstavnici koji imaju diskreciona ovlašćenja u postupku javnih nabavki ili planeri i preduzimači koji žele da manipulišu tenderskim postupcima radi svoje privatne koristi.

30. Strateška obmana ne mora da bude podstaknuta mitom. Izborna logika takođe može podstaći izabrane predstavnike da brzo prođu kroz planove potrošnje za infrastrukturu bez te-

⁵ Kahneman i Tversky, 1979.

meljnih provera, u nestrpljivoj želji da se neki izuzetno važan projekat veže za njih i svesni da bi svako opterećenje u vidu povećanih troškova ugovora moglo da padne na njihove sledbenike nakon što oni sami napuste funkciju.

31. Ovi rizici se mogu donekle rešiti osmišljavanjem sistema upravljanja kojima se zahteva da bilo koji novi ugovori, produženja ili veće izmene ugovora budu odobreni od nadzornih tela ili višestranačkih grupa. Štaviše, ove procedure treba strogo sprovoditi. Često se ispostavlja da su takva pravila prevideli u onim slučajevima u kojima je došlo do korupcionaških afera.

4. Sistemski rizici

32. Istraživanja ukazuju na to da određeni broj sistemskih problema u nabavkama lokalnih i regionalnih samouprava stvara rizike od korupcije i da se oni obično javljaju u raznim kontekstima, čak i tamo gde su javne nabavke navodno strogo regulisane. Oni su navedeni u nastavku teksta.

4.1 Regulatorni okvir i institucije

33. Analiza regulatornog okruženja može da pomogne u utvrđivanju ključnih rizičnih područja u kojima postoji slabiji nadzor. Na primer, u državama članicama EU, faza tendera je relativno strogo regulisana Direktivom EU o javnim nabavkama, kojom se određuju vrste postupaka koji moraju da se koriste za ugovore određene vrednosti, utvrđuje broj ponuda koje se moraju zahtevati i osigurava konkurentna priroda procesa na druge načine. Ovi propisi stvaraju snažan okvir za državne nabavke na lokalnom, decentralizovanom i centralnom nivou vlasti. Međutim, oni se primenjuju samo na ugovore čija je vrednost iznad propisanog iznosa u EU za nadzor. Na primer, ugovori o javnim radovima iznad 5.186.000 EUR podležu Direktivi EU i moraju da budu objavljeni u „Službenom listu EU“. Ugovori čija je vrednost ispod ovih propisanih iznosa podležu mnogo manjem nadzoru. Štaviše, sam propisani iznos stvara podsticaj za naručioce da izbegnu nadzor tako što će velike ugovore da podele na nekoliko manjih delova, od kojih je svaki ispod propisanog iznosa.

4.2 Nizak nivo stručnih znanja potrebnih za ugovaranje

34. Ugovaranje je složeno, a preduzeća često imaju daleko bolje resurse od lokalnih i regionalnih samouprava - mogu da angažuju skupe advokate koji će im pomoći da sastave ugovore preduzeća. Postoji rizik da će oni sadržavati klauzule sa koruptivnom svrhom, koje javni zvaničnici, izabrani predstavnici ili revizorski timovi neće identifikovati.

35. Čak i tamo gde postoje snažni kapaciteti u smislu dobrih stručnih znanja za ugovaranje, često dolazi do nepovezivanja između specijalizovanog odeljenja za nabavke koje obrađuje tender i državnog „klijenta“ koji koristi uslugu, npr. IT odeljenja. Odgovornost za praćenje ugovora i proveru njegovog izvršenja često se prenosi na klijenta nakon dodele ugovora, ali ovo dovodi do „prekida veze“ koji će verovatno biti smetnja za javnu odgovornost. Postoji rizik da će dobavljač pokušati da korumpira IT odeljenje kako bi ponovo pregovarao o ugovoru bez da ponovo prolazi procedure koje je zahtevalo odeljenje za nabavke.

36. Potreba za stručnim znanjima o ugovaranju i stepen rizika od korupcije razlikuju se u zavisnosti od toga šta se nabavlja. Za nabavku roba koje su prilično standardizovane, potrebno je malo stručnih znanja i centralizovane ili kolektivne nabavke mogu da imaju smisla. Međutim, za nabavku usluga ili javnih radova može biti potrebno značajno stručno znanje kako bi se izradili odgovarajući ugovori kojima se štiti javni interes. Javnu odgovornost će verovatno biti teže garantovati i možda će iziskivati dobro poznavanje lokalnih okolnosti, kao i stručnost u oblasti ugovaranja.

37. Ovaj problem je često pogoršan tamo gde lokalne i regionalne samouprave imaju slaba finansijska sredstva ili su pod pritiskom da smanje budžete. Stručna znanja o ugovaranju mogu se pribaviti kroz privremeno ili stalno angažovanje pravnih eksperata. Međutim, to je skupo, a subjektima javnog sektora obično nedostaju sredstva za te svrhe ili ih nerado troše na takve funkcije podrške, iz straha da će biti kritikovani zbog visokih plata za zaposlene ili konsultante. Velika fluktuacija osoblja i nedostatak stručnih znanja za upravljanje projektima takođe dovode do slabosti u ličnoj odgovornosti i javnoj odgovornosti za velike projekte.

4.3 Odgovornost za usluge poverene spoljnim saradnicima

38. Sve je uobičajenija praksa da lokalne i regionalne vlasti angažuju spoljne saradnike za pružanje javnih usluga, često motivisane željom da se poveća efikasnost. To može da dovede do smanjene javne odgovornosti za pružanje tih usluga i kao takvo može povećati rizike od korupcije.

39. Angažovanje spoljnih saradnika ne mora da utiče na javnu odgovornost niti da dovede do povećanih rizika od korupcije. U teoriji, kada lokalna samouprava angažuje spoljne saradnike za pružanje usluga, ona treba da zadrži odgovornost za praćenje dobavljača. Međutim, u praksi je lokalna samouprava često slabo opremljena za obavljanje ove funkcije. Da bi to učinila, trebalo bi da angažuje one koji imaju stručna znanja o toj usluzi, ali upravo pritisci koji su doveli do toga da uopšte mora da angažuje spoljne saradnike ukazuju da je malo verovatno da će zadržati interni kapacitet u pogledu stručnih znanja.

40. Pored toga, mogućnost javnosti da pozove pružaoce usluga na odgovornost često je značajno smanjena kada se usluge poveravaju spoljnim saradnicima. Pristup informacijama privatnih pružalaca usluga može biti otežan zbog zakona kojima se uređuje poverljivost poslovanja. Čak i tamo gde države imaju zakone o slobodnom pristupu informacijama, oni se često ne odnose na privatne ugovarače koji pružaju javne usluge. Zahtevi u vezi sa transparentnošću takođe će možda morati da se prilagode određenim sektorima. Moguće je da postoje validni razlozi da se transparentnost ograniči u malom broju oblasti, ali ne bi trebalo dozvoliti da to odredi standard za čitav spektar državnih nabavki.

4.4 "Rotaciona vrata "

41. Problem povezan s tim su „rotaciona vrata“, odnosno prelazak osoblja sa radnih mesta u lokalnoj samoupravi na radna mesta u privatnim preduzećima koja konkurišu za ugovore sa državom. Posebno s obzirom na porast angažovanja spoljnih saradnika, nije neobično da osoblje lokalnih vlasti zapošljavaju izvođači koji konkurišu za ugovore s državom. To stvara rizik da državni službenici - ili, u slučaju lokalnih vlasti, izabrani predstavnici - zloupotrebe svoj pristup insajderskim informacijama ili svoju mogućnost da oblikuju javnu politiku ili ugovore dok su na funkciji, kako bi stvorili prilike za sebe, svoje prijatelje, ili za kompanije iz privatnog sektora kod kojih će kasnije tražiti zaposlenje.

42. Postoji nekoliko različitih vrsta sukoba interesa koji mogu da se jave u vezi sa „zapošljavanjem posle prestanka rada u javnom sektoru“.

43. Pojedinac može da koristi svoja ovlašćenja dok je na funkciji da formuliše javnu politiku ili odluku o ugovarima (npr. politiku koja se odnosi na angažovanje spoljnih saradnika za pružanje određene usluge ili odluku o kupovini određene vrste dobara ili korišćenju određenog pružaoca) u korist određenog preduzeća, s ciljem da se udruži sa tom kompanijom i tako otvori put ka budućem zapošljavanju. To bi gotovo sigurno predstavljalo zloupotrebu službenog položaja.

44. Istraživanje sprovedeno u Sjedinjenim Državama otkrilo je da su takvi efekti prilično česti - to jest, dok su na funkciji, neki zvaničnici dodjeljuju ugovore pod povoljnim uslovima preduzećima koja ih kasnije nagrađuju zaposlenjem. Jedan od najistaknutijih pravnih predmeta protiv javnog službenika takođe je bio ove vrste: američka zvaničnica iz Ministarstva odbrane, nadležna za nabavke, favorizovala je Boeing u odluci o ugovaranju. Ugovor koji je bio rezultat tog procesa bio je veoma povoljan za kompaniju, a na štetu države i javnog interesa. Zvaničnicu je kasnije angažovao vojni dobavljač, ali je otkrivena povreda radne dužnosti koju je učinila i bila je procesuirana.

45. Do drugačijeg dela, neprimerenog uticaja, može da dodje ako bivši zvaničnik koji je sada zaposlen u nekom privrednom društvu utiče na svoje bivše saradnike da donesu odluku tako da favorizuje njegovog novog poslodavca. U ovom slučaju, vršio bi neprimeren uticaj i prosuđivanje od strane njegovih bivših kolega bilo bi narušeno.

46. Druga vrsta sukoba se dešava ako pojedinac profitira od javne funkcije oslanjajući se na znanja ili ugled koji proističu

iz njegove javne uloge kako bi finansijski profitirao. Do ovog profiterstva moglo bi da dođe dok je zvaničnik još uvek na javnoj funkciji ili nakon što ode sa nje. Ovo je ponekad povezano sa pojavom „promene strana“, pri čemu pojedinac napušta javnu funkciju i zapošljava se u organizaciji iz privatnog sektora na radnom mestu na kome se od njega traži da se suprotstavi stavu vlade u vezi sa pitanjem u kome je ranije predstavljao vladu. To se može smatrati problematičnim jer je pojedinac u vladi možda imao pristup zakonski zaštićenim informacijama, koje bi sada mogle biti korišćene da se osujeti ostvarivanje cilja vlade.

47. Prelazak sa radnog mesta u javnom sektoru na radno mesto u privatnom može da bude legitiman i može da donese mnoge prednosti, ali postoji potreba da se to pažljivo reguliše kako bi se izbegli sukobi interesa.

4.5 Neformalne mreže moći

48. Znatno broj anegdotskih dokaza, kao i analiza afera koje su izašle na videlo, ukazuju da korupcija cveta tamo gde pojedinac ili grupa ima prekomernu neformalnu moć nad određenim subjektom lokalne samouprave. Ova neformalna moć može da proizilazi iz formalne moći. Na primer, tamo gde jedna politička stranka dominira u lokalnoj samoupravi u dužem nizu godina, pojedinci grade političku patronažu nad položajima i veze koje im omogućavaju neformalnu moć nad raspodelom resursa. Druga mogućnost je da neformalna moć proistekne iz osobina ličnosti određenog lidera. Ponekad pojedinci mogu da dominiraju nad svojim kolegama ili osobljem koje je niže po rangu od njih, kako bi ih svojom hariz-

mom ili zastrašivanjem ubedili da budu saučesnici u korupciji ili da previde nepravilnosti. U takvim slučajevima rezultat je slabljenje javne odgovornosti i povećanje rizika od korupcije.

49. Ovo pitanje je teško istražiti i kvantifikovati. Međutim, postoje neki dokazi da korupcija i loše upravljanje u oblasti javnih nabavki mogu češće da se jave u lokalnim vlastima tamo gde je politička stranka koja je na vlasti dominantna i/ili nije bila predmet kritika već duži niz godina. Ovaj odnos između jednopartijske dominacije i korupcije u nabavkama zahteva sistematičnije istraživanje.

5. Preporuke u vezi sa javnim politikama

50. Da bi smanjile svoju osetljivost na rizik od korupcije, lokalne i regionalne vlasti bi mogle da preduzmu više mera.

5.1 Institucije i nadzor

51. U nekim slučajevima relativno jednostavne reforme linija odgovornosti imaju drastične efekte na strukturu nabavki. U istraživanjima u Kolumbiji i Srbiji proučavano je uvođenje pravila po kojem su naručioci morali da traže dozvolu višeg organa pre korišćenja restriktivnih postupaka za ugovaranje. U oba slučaja ovo je dovelo do drastičnog smanjenja korišćenja restriktivnih postupaka.

52. Važan element formalnog institucionalnog okvira za nadzor je ombudsman ili uprava za javne nabavke, tj. nezavisno telo kome javnost može da prijavi sumnje ili da uloži pritužbe. Veoma često pritužbe podnose neuspešni ponuđači, jer ova preduzeća mogu da budu u dobroj poziciji da procene da li je tender dodeljen pravično ili da uoče nepravilnosti u procesu. S druge strane, pritužbe neuspešnih ponuđača ponekad predstavljaju prljavu igru, smišljenu da se na nepošten način spreči konkurent da dobije ugovor ili ostvari napredak u njegovom izvršavanju. Nezavisno telo koje će razmatrati takve pritužbe je ključno.

53. Revizori imaju presudno važnu ulogu u osiguravanju integriteta državnih ugovora - kako interna revizija u okviru naručioca, tako i institucije za eksternu reviziju, koje su obično nezavisne. Aranžmani se znatno razlikuju od zemlje do zemlje, ali ovo je obično oblast u kojoj se resursi smanjuju u periodima sprovođenja mera štednje, čime se uvećavaju rizici od korupcije. Izuzetno je važno da se tada održava funkcija nezavisne revizije, tako da institucije koje proveravaju lokalnu samoupravu ne zavise od te iste lokalne samouprave kad je u pitanju obnavljanje njihovih ugovora. Funkcije revizije treba da imaju odgovarajuća stručna znanja i da budu zaštićene od smanjenja rashoda zbog mera štednje. Potrebno je da imaju autoritet i nezavisnost da ospore rad svojih kolega bez straha od odmazde.

5.2 Transparentnost i otvoreni podaci

54. Povećana transparentnost javnih nabavki je od suštinskog značaja. Pomoću novih tehnologija moguće je otvoriti i objaviti podatke o ugovorima do detalja. Ovo ne samo da omogućava veći nadzor - od strane javnosti, ali i od strane drugih delova vlade - već ima i preventivno dejstvo, jer će zvaničnici dvaput razmisliti o manipulisanju procesom ugovaranja ako znaju da će detalji biti javno izneti. Jedan broj zemalja postigao je povećanje konkurencije i smanjenje cena uvođenjem sistema otvorenog ugovaranja, gde su mnogi detalji postupka nabavki javno dostupni. Slučaj uspeha Slovačke u ovom pogledu posebno je dobro dokumentovan (npr., vidi Sunlight Foundation, 2013). Pored toga, istraživanja potvrđuju da transparentnost u konkurentnom postupku dovodi do ušteda na cenama putem povećanja broja i sastava ponuđača i pojavom ponuđača koji nisu sa lokala (Lewis-Faupel et al, 2014).

55. Osiguravanje transparentnosti javnih nabavki iziskuje da naručioc i uspostave mehanizam za automatsko prikupljanje i objavljivanje podataka o postupcima ugovaranja u mašinski čitljivim formatima. Ako se ne prikupe pravi podaci ili se podaci ne objave u mašinski čitljivom obliku, vrlo je teško iskoristiti nove tehnike analize koje u funkciju stavljaju veliku računarsku snagu za obradu velikog broja ugovora. Pored toga, ovo zahteva da naručioc sarađuju u prikupljanju i objavljivanju tačnih podataka. U nekim slučajevima podaci su dostupni, ali kvalitet inputa je nizak, tako da mnoge vrednosti nedostaju. Ovo ometa analizu, ne samo zato što nije jasno da li je podatak namerno izostavljen u nastojanju da se izbegne nadzor ili jednostavno odražava nedostatak pažnje za detalje. Naručioci koji žele da otvore svoje podatke treba da ulože vreme u formiranje institucija kako bi osigurali da su pruženi podaci upotrebljivi (Mihály Fazekas & Dávid-Barrett, 2015).

56. Zahtevi u vezi sa transparentnošću trebalo bi da se prošire i na privatne dobavljače koji pružaju usluge kao spoljni saradnici. Preduzeća mogu da prigovaraju da takva pravila ugrožavaju poverljivost poslovanja. Međutim, s obzirom na to da se troši javni novac, preporučljivo je tražiti maksimalnu transparentnost tamo gde je to moguće.

57. Jedna potencijalna, bizarna posledica zahteva za transparentnim tenderima je ta što se time može omogućiti dosluh između ponuđača olakšavajući članovima kartela da prate ponašanje svojih saradnika sa kojima su u tajnoj sprezi. Takva sprega može da dovede do toga da javnost plati preuveličanu cenu za dobra ili usluge, isto kao i da je firma platila mito da bi obezbedila ugovor.

58. Transparentnost u vezi sa ugovorima takođe su iskoristile varalice koje su se želele da se predstave kao pružaoci usluga i preusmere sredstva sebi. Ukupno gledano, koristi od transparentnosti gotovo sigurno premašuju dodatne rizike koje ona stvara, ali treba uložiti napore da se smanji osetljivost na takve rizike.

5.3 E-nabavke

59. Neki naručioci postigli su veliki uspeh u smanjivanju korupcije u javnim nabavkama uvođenjem sistema „e-nabavki“, kojima se stepen diskrecionog odlučivanja u procesu svodi na najmanju moguću meru. U elektronskim nabavkama se koriste standardizovane i automatizovane procedure za što je moguće veći broj elemenata postupka. Na primer, pozivi za tendere se objavljuju na javno dostupnom veb sajtu, a tendersku dokumentaciju je moguće preuzeti sa veb sajta. Dokumenti preduzeća, kao što su dokazi o registraciji ili reference koje se odnose na prethodno iskustvo, mogu se čuvati onlajn. U „e-podnošenju“, ponude se zvanično dostavljaju naručiocima putem namenskog IT sistema, iz kojeg se ponude kasnije otvaraju.

60. Elektronska nabavka olakšava i obično pojeftinjuje pristup dokumentima. Onda kada dobavljači nauče kako da koriste sistem, to može da uštedi vreme i resurse, a time i unapredi konkurenciju. Takođe pomaže kompanijama da izbegnu greške koje bi ih mogle diskvalifikovati sa tendera. Pored toga, sistemi e-nabavki prikupljaju sve relevantne informacije na jednom mestu, izbegavajući dupliranje i olakšavajući sistematske kontrole. S druge strane, e-nabavke takođe mogu da

stvore rigidne sisteme u kojima se teško prihvataju netipični slučajevi (Mihaly Fazekas & Blum, 2016).

61. Iako postoje oskudni dokazi o delotvornosti sistema e-nabavki u smanjenju rizika od korupcije, sprovedena istraživanja pokazuju da uvođenje e-nabavki može da dovede do povećanja broja ponuđača, prevalencije pobednika koji nisu iz lokalne sredine i kvaliteta sprovođenja ugovora (Lewis-Faupel et al 2014) i, u nekim slučajevima, nižih cena (Singer, Konstantinidis, Roubik, & Beffermann, 2009). U izveštajima vlada iz Brazila, Meksika i Rumunije tvrdi se da su e-nabavkama ostvarene uštede troškova od oko 20% (Auriol, 2006).

62. Međutim, treba konstatovati da efekti koji proizlaze iz poboljšanja pristupa tržištu nastaju samo ako tržišni akteri postoje i ako su u mogućnosti da iskoriste nove prilike. Tamo gde je korupcija u ugovaranju bila sistemska, možda će biti teško ubediti preduzeća da veruju u reformisani sistem, pa se otuda koristi mogu javiti tek u srednjoročnom periodu. Iz tog razloga, reforme nabavki treba da budu praćene merama za izgradnju kapaciteta i poverenja među potencijalnim ponuđačima; ovo je, na primer, bila ključna komponenta uspešne reforme javnih nabavki u Ukrajini u okviru programa ProZorro.

5.4 Profesionalni kapaciteti

63. Lokalnoj samoupravi su potrebni visoko obučeni i osnaženi stručnjaci koji mogu da pregovaraju o složenim ugovorima na načine kojima se vodi računa o javnom interesu i kojima se on štiti. Trebalo bi da postoje zahtevi da oni koji su uključeni u ugovaranje redovno prolaze obuku o postupcima radi

uvećanja svojih stručnih znanja. Međutim, takva obuka treba da bude široko dostupna; u suprotnom postoji rizik da pristup obuci ili licencama za sprovođenje nabavki i sam postane izvor korupcije.

64. Postarajte se da profesionalci koji vrše ugovaranje nastave da prate ugovore čak i nakon što su oni dodeljeni, umesto da ovu ulogu prenose na odeljenja koja su pribavila dobra. Delotvorna realizacija ugovora posle dodele takođe može da iziskuje specijalistička stručna znanja u slučaju složenih radova i usluga.

5.5 Pravila i obuka u oblasti javnog integriteta

65. Političari i zvaničnici koji nadziru nabavke treba da prođu obuku o etičkim rizicima u vezi sa njihovim ponašanjem (Odbor za standarde u javnom životu, 2014). Kodeksi ponašanja i ugovori zaposlenih treba da sadrže članove koji opisuju individualne odgovornosti u obezbeđivanju integriteta u procesu ugovaranja. Kodeksi koji se odnose na konkretne rizike, poput poklona i nagrada, mogu da pomognu u izbegavanju sukoba interesa - npr., videti ovaj primer iz Švedske (IMM Švedska, 2014). Obuka o etičkim aspektima ove vrste rada trebalo bi da se sprovodi u okviru programa za uvođenje u posao i da se često ponavlja, jer istraživanja ukazuju na to da je takva obuka najdelotvornija kada se redovno ponavlja (Udruženje lokalnih samouprava, 2014; Delois i Kolb, 2008). Obezbeđivanje posebne telefonske linije ili slične službe za uzbunjivače je takođe važno, kako bi se zaposlenima omogućilo da izraze zabrinutost zbog mogućih povreda integriteta.

66. Izvođači koji pružaju javne usluge treba da budu uključeni u obuku iz etike. Postoje saveti o određenim etičkim dilemama sa kojima se suočava ova grupa (Beckett, Bukowski, Halliday, & Talebi, 2014).

67. Lokalne vlasti bi trebalo da imaju jasna pravila o tome šta predstavlja sukob interesa za službenike i izabrane predstavnike koji su na bilo koji način uključeni u nabavke, čak i u nadzornim ulogama. Takvim pravilima se ne moraju zabraniti sukobi, ali bi barem trebalo da se zahteva prijavljivanje takvih sukoba i izuzeće iz procesa odlučivanja tamo gde je to potrebno. Takva pravila treba da budu praćena registrima finansijskih interesa ili imovinskim kartama, koje bi zvaničnici i izabrani predstavnici trebalo da popune. Registri bi trebalo da budu ili javno dostupni, ili bi ih trebalo predati telu koje je ovlašćeno da ih proverava, dok su imovinske karte najdelotvornije ako su obavezne i ako se prati njihova tačnost upoređivanjem sa drugim bazama podataka, kao u Rumuniji (OECD, 2011a).

68. Regulisanjem pitanja zapošljavanja po prestanku radnog odnosa u javnom sektoru (rotaciona vrata) mora se težiti postizanju ravnoteže između smanjenja rizika od sukoba interesa i omogućavanja dovoljne slobode pojedincima, kako se ne bi umanjila privlačnost vršenja javnih funkcija. Čak i privid neprimerenosti može da nanese štetu poverenju javnosti u upravljačke vlasti (David-Barrett, 2011).

5.6 Zajedničko delovanje

69. Sporazum o integritetu je dobrovoljni sporazum između državnog organa i ponuđača koji zaključuju ugovor o nabavci,

gde obe strane izražavaju saglasnost da se uzdrže od koruptivnih radnji. Ako ponuđači prekrše sporazum, to dovodi do sankcija - mogli bi da budu stavljeni na crnu listu, pod istragu ili im se mogu otkazati ugovori. Poštovanje sporazuma prate akteri civilnog društva, koji takođe arbitriraju u sporovima. Prvi sporazum o integritetu sproveden je u Ekvadoru za projekat rafinerije 1994. godine. Od tada su isprobani u mnogim zemljama, a posebno ih promoviše međunarodna nevladina organizacija za borbu protiv korupcije Transparency International (TI). TI je saradivala sa državnim organima na primeni sporazuma o integritetu vezanih za javne ugovore u više od 30 zemalja, uključujući Nemačku i Mađarsku.

70. Šire gledano, vlade, kompanije i organizacije civilnog društva ponekad se uključuju u inicijative za kolektivno delovanje kako bi sprečile korupciju u ugovaranju. Na primer, u Švedskoj su građevinske kompanije imale ključnu ulogu u uspostavljanju Zajedničke inicijative za sprečavanje podmićivanja i korupcije kojom se uređuje način na koji subjekti u građevinskom sektoru i sektoru nekretnina treba da ostvare interakciju, zasnovanu na etičkom pristupu. Inicijativa pruža smernice za niz područja koja su izložena riziku od korupcije, uključujući poslovnu reprezentaciju, sponzorstvo i partnerstvo. Štaviše, smernice uključuju jedan broj hipotetičkih scenarija kako bi se pomoglo zaposlenima naručioca da promisle o potencijalnim sukobima do kojih može da dođe (IMM Švedska, 2016).

6. Reference

- Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase [Korupcija u javnim nabavkama i kupovini]. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867–885. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2005.11.001>
- Beckett, A., Bukowski, G., Halliday, R., & Talebi, M. (2014). *Ethical Standards for Providers of Public Services [Etički standardi za pružalaoce javnih usluga]*.
- Komitet za standarde u javnom životu. 2014. Etika u praksi: promovisanje etičkih standarda u javnom životu. Može se naći na <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life>
- David-Barrett, E. (2011). *Cabs for Hire? The Revolving Door Between Government and Business [Ima li slobodnih taksija? Rotaciona vrata između države i privrede]*.
- David-Barrett, E. (2013). *Corruption in UK Local Government [Korupcija u lokalnim vlastima u Ujedinjenom Kraljevstvu]*. Transparency International UK.
- Delois A. Frisque i Judith A. Kolb. 2008. The Effects of an Ethics Training Programme on Attitude, Knowledge, and Training of Office Professionals: A Treatment and Control Group Design [Efekti programa obuke u oblasti etike na odnos, znanje i obuku kancelarijskih službenika: Struktura eksperimentalne grupe i kontrolne grupe]. *Human Resource Development Quarterly*, 19

- Eurobarometer. (2014). *STAVOVI PREDUZEĆA U VEZI SA KORUPCIJOM U Generalnom direktoratu EU za unutrašnje poslove.*
- Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base [Poboljšanje ishoda javnih nabavki: pregled alata i stanje baze dokaza].* Interni dokument Svetske banke.
- Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti-Corruption Tools [Rizici korupcije u javnim nabavkama u Velikoj Britaniji i novi alati u borbi protiv korupcije].*
- Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data [Otkrivanje visoke korupcije: veštačke varijable korupcije za različite države na osnovu podataka o ugovorima vlade]* (GTI Working Papers No. GTI-WP/2015:02). Budapest.
- Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2011). Delusion, deception and corruption in major infrastructure projects: Causes, consequences and cures [Obmana, prevara i korupcija u velikim infrastrukturnim projektima: Uzroci, posledice i rešenja]. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *Međunarodni priručnik o ekonomiji korupcije* (tom 2, str. 81–107). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Guasch, J. L., & Straub, S. (2009). Corruption and concession renegotiations: Evidence from the water and transport sectors in Latin America [Korupcija i ponovno ugovaranje koncesija: dokazi iz sektora vodoprivrede i saobraćaja u Latinskoj Americi]. *Komunalna politika*, 17(2), 185–190.
- IMM Švedska. (2014). *Kodeks o poklonima, nagradama i drugim pogodnostima u poslovanju.*

- IMM Švedska. (2016). Zajednička inicijativa za sprečavanje podmićivanja i korupcije.
- Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia [Da li elektronske nabavke mogu poboljšati pružanje infrastrukture? dokazi iz javnih radova u Indiji i Indoneziji]. Br. w20344. Nacionalni biro za ekonomska istraživanja, 2014.
- Udruženje lokalnih samouprava. (2014) Vodič za odbornike: Vodič za nove odbornike, Udruženje lokalnih samouprava. http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe [Državni favoritizam u Evropi]*. Barbara Budrich Publishers.
- Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment [Korupcija: Dijagnoza i lečenje]. *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>
- Državna uprava za borbu protiv prevara. (2011). *Prevare u postupcima nabavki u javnom sektoru*.
- OECD. (2011a). Imovinske karte javnih zvaničnika. Instrument za sprečavanje korupcije.
- OECD. (2011b). Angažovanje spoljnih saradnika od strane države. *O državi ukratko 2011*.
- Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money [Da li se e-nabavkama štedi državni novac]? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58–78.

- Sunlight Foundation. (2013). Studija slučaja u oblasti transparentnosti: javne nabavke u Slovačkoj Republici. <https://sunlightfoundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

Proces javnih nabavki podrazumeva značajne troškove i sve veći transfer javnih resursa u privatni sektor. Zbog nedovoljne ekspertize na planu nabavki, odsustva transparentnosti i fenomen „rotirajućih vrata“, rizici od korupcije su potpuno stvarni.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope sugeriše praktične korake koje lokalne i regionalne vlasti mogu da preuzmu da bi smanjile svoju izloženost takvoj korupciji.

Uspostavljanje unutrašnje kontrole, neprestano korišćenje mehanizama za evaluaciju, jačanje transparentnosti, uvođenje nacionalnih standarda i sistematsko korišćenje javnih nabavki predstavljaju neke od pristupa koje Kongres podstiče u ovoj maloj brošuri namenjenoj izabranim lokalnim funkcionerima i građanima.

SRP

www.coe.int

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.