

Javna etika

# Garantovanje transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Javna etika

**Garantovanje  
transparentnosti javnih  
nabavki na lokalnom  
i regionalnom nivou**

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Vijeća Evrope

Izdanje na francuskom jeziku:

*Rendre les marchés publics transparents  
aux niveaux local et régional*

Reprodukcija tekstova iz ove publikacije je dozvoljena, pod uslovom da se navede puni naslov izvora, odnosno Vijeće Evrope.

Ukoliko će se koristiti u komercijalne svrhe ili prevoditi na neki od neslužbenih jezika Vijeća Evrope, obratite se na adresu: [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Uvez i prelom: A dizajn d.o.o.

Vijeće Evrope, februar 2019.

# Sadržaj

---

<b>PREDGOVOR</b>	<b>5</b>
<b>GARANTOVANJE TRANSPARENTNOSTI JAVNIH NABAVKI NA LOKALNOM I REGIONALNOM NIVOU OBRAZLOŽENJE</b>	<b>7</b>
Uvod	10
Korupcija u postupku nabavki	13
Dokazi i mjerenje	14
Korupcija u nabavkama u oblasti infrastrukture	19
Sistemske rizici	20
Preporuke politika	27
Literatura	35
<b>REZOLUCIJA 421 (2017)</b>	<b>39</b>
<b>PREPORUKA 405 (2017)</b>	<b>47</b>



# Predgovor

---

Kako garantovati transparentnost javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou? Ova brošura ima za cilj da odgovori na određena pitanja i podigne svijest lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, kao i javnih službenika i svih drugih učesnika u postupku javnih nabavki. Ovo je područje koje je naročito izloženo rizicima od korupcije pošto, pored velikih javnih rashoda, sve češće podrazumijeva i prenos javnih sredstava na privatni sektor.

U ovoj brošuri definisani su strukturalni problemi koji stvaraju rizik od korupcije i ona služi kao praktičan alat za bolje razumijevanje složenog postupka nabavki. Nedovoljna stručnost, fenomen rotacionih vrata gdje zaposleni u lokalnim organima prelaze na radna mjesta u privatnim preduzećima koja učestvuju u postupku dodjele javnih ugovora, kao i manjak transparentnosti neki su od primjera poteškoća i rizika prisutnih u postupku javnih nabavki.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope je usvojio izvještaj o ovoj problematici u kojem se predlaže niz konkretnih mjera koje lokalni i regionalni organi mogu preduzeti u cilju smanjivanja izloženosti ovom vidu korupcije. Neki od tih koraka su uvođenje internih mehanizama kontrole i evaluacije, povećanje transparentnosti kroz objavljivanje podataka o javnim nabavkama u svim fazama postupka, donošenje nacionalnih standarda i uvođenje sistema elektronskih nabavki u cilju bolje kontrole uticaja ljudskog faktora u tim postupcima.

Međutim, slučajevi korupcije u javnim nabavkama se i dalje teško otkrivaju pa je neophodno donošenje izrazito jasnih pravila i procedura kojima se reguliše čitav postupak. Da bi strategija sprečavanja korupcije bila djelotvorna neophodno je obuhvatiti sve aspekte ovog problema. To je upravo ono što Kongres predlaže u svojoj ediciji „Javna etika“ koja je dio Programa aktivnosti za sprečavanje korupcije i promociju javne etike koji je Kongres usvojio. Cilj je da se pruži skup praktičnih odgovora na nove izazove sa kojima se lokalni i regionalni organi suočavaju.



# **Garantovanje transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou**

## **Obrazloženje**

---

CG33(2017)13final  
19 oktobar 2017.

**Izvestilac: Amelie TARSchYS INGRE,  
Švedska (L, ILDG)**



## Rezime

S obzirom na to da javne nabavke čine veliki dio javnih rashoda te da je prenos javnih sredstava na privatni sektor ili neprofitne organizacije u porastu ova oblast je naročito podložna različitim vidovima korupcije. U ovom izvještaju se analiziraju sistemski problemi u postupku nabavke u lokalnim i regionalnim organima vlasti koji dovode do rizika od korupcije, kao što su nedovoljna stručnost u oblasti ugovaranja, fenomen „rotacionih vrata“ ili manjak transparentnosti, i predlažu praktični koraci koje lokalni i regionalni organi mogu preduzeti u cilju smanjivanja izloženosti tom vidu korupcije.

Kongres u svojoj rezoluciji poziva lokalne i regionalne organe vlasti da izvrše procjenu različitih rizika od korupcije koji postoje u postupcima javnih nabavki te da uvedu interne mehanizme kontrole i evaluacije. Kongres ove organe poziva da povećaju transparentnost objavljivanjem podataka i detalja o nabavkama u svim fazama postupka u cilju podsticanja javne kontrole i uključivanja civilnog društva.

Kongres u svojoj preporuci traži od Odbora ministara da vlade i parlamente država članica pozove da donesu nacionalne standarde u oblasti javnih nabavki te da uvedu sisteme e-nabavki kako bi se ljudski faktor u odlučivanju sveo na najmanju mjeru.

## UVOD

Javne nabavke u prosjeku čine 29% ukupnih državnih rashoda u zemljama OECD-a iako se udio potrošnje lokalnih i regionalnih organa u odnosu na državne organe ili državna preduzeća značajno 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.

Korupcija se definiše kao zloupotreba povjerenih ovlaštenja (Transparency International). Do političke korupcije dolazi kada nosilac javne funkcije prekrši pravila dužnosti koju obavlja kako bi izašao u susret nekom preduzeću ili pajtašu, a na to je podstaknut obećanjem neke lične ili stranačke koristi. Ovu razmjenu može inicirati nosilac javne funkcije ili dato preduzeće.

Korupcija može biti izrazito oportunistička, odnosno nešto što se čini samo jednom iz lične koristi ili nepotizma, ili sistematska, npr. organizovana od strane neke političke stranke ili elite kao način finansiranja političkih aktivnosti i pridobijanja vjernih pristalica (kao kod klijentelizma), kao i ostvarivanja lične dobiti. Stepenn korupcije uglavnom zavisi od:

- ▶ *prilika* koje nosiocima javnih funkcija stoje na raspolaganju, tj. stepena moći i diskrecionog prava u kontrolisanju procesa; i
- ▶ stepena *odgovornosti* kojom je njihova moć ograničena – tj. mjera u kojoj drugi imaju mogućnost da vrše nadzor nad njihovim odlukama i postupanjem i drže ih pod kontrolom (Mungiu-Pippidi, 2006).

Javne nabavke su vrlo podložne političkoj korupciji i to zbog činjenice da one same po sebi podrazumijevaju prenos državnih sredstava. Ta sredstva se prenose na privatni sektor ili neprofitne organizacije (ili, u nekim slučajevima, na druge subjekte u državnom vlasništvu) kojima se dodjeljuju ugovori za isporuku robe, radova ili usluga. Cilj javne politike u javnim nabavkama jeste da se izabere dobavljač koji je najsposobniji da isporuči kvalitetnu robu, radove ili usluge, kao i da se osigura da poreski obveznici dobiju odgovarajuću vrijednost po prihvatljivoj cijeni. Međutim ovaj postupak je vrlo privlačan pojedincima ili preduzećima koji ga korupcijom nastoje lažirati radi ostvarivanja lične ili stranačke koristi.

Smatra se da se najbolji ishodi po građane u javnim nabavkama ostvaruju ako postoji javni poziv za učešće u postupku dodjele ugovora te ako se odluke o dodjeli sredstava donose nepristrasno i na osnovu najbolje ponude u smislu kvaliteta i cijene. Korupcija u javnim nabavkama se obično javlja u vidu mjera koje ometaju otvoreno nadmetanje ili dodjele ugovora na osnovu određenih veza – kao što su nepotističke ili klijentelističke veze sa članovima porodice, rodbinom ili političkim saveznicima, a može se javljati i u vidu direktnog podmićivanja.

Korupcija se također može javljati između privatnih subjekata, bez učešća nosilaca javnih funkcija. Na primjer, kada ponuđači formiraju kartel i rade u dosluhu kako bi manipulirali ishodom tendera, to predstavlja vid korupcije. U nekim slučajevima dobavljači koji su u dosluhu segmentiraju tržište nabavki za određeni asortiman robe kako bi svako od njih imao isključiv pristup određenom segmentu, npr. regionu ili vrsti opreme. U drugim slučajevima tenderima se manipuliše tako da „uspjeh“ na tenderu ide ukруг među članovima kartela. Dobavljači

naizmjenično učestvuju na tenderima više godina, dok drugi dobavljači ili ne učestvuju na tenderima uopšte ili dostavljaju ponude sa prenaduvanim cijenama kako bi nosioce javnih funkcija naveli da odaberu određenu ponudu, a nakon toga članovi kartela angažuju jedni druge kao podugovarače za dio posla ili dijele dobit ili se jednostavno dogovore da na sljedećem tenderu pobijedi neko drugo preduzeće. U ovom vidu korupcije ne mora nužno učestvovati akter iz javnog sektora, iako se nosioci javnih funkcija često podmićuju kako bi zanemarili dokaze o takvim aktivnostima.

Zbog korupcije u javnim nabavkama često se dešava da se za uloženi novac dobije neodgovarajući kvalitet i ishodi koji nisu optimalni, a može se dogoditi i da određene političke ili društvene grupe steknu nezasluzenu političku prednost čime se podriva demokratija i procesi demokratizacije.

Korupcija u javnim nabavkama također narušava tržišnu ekonomiju pošto su, zbog favorizma u dodjeli ugovora, šanse nekorumpiranih preduzeća male pa se na taj način odvrćaju novi učesnici u postupcima javnih nabavki. To nanosi dugoročnu štetu tržištu određene robe i uzrokuje povećanje cijena i lošiji odnos između kvaliteta i cijene.

Korupcija u javnim nabavkama također može narušiti povjerenje u državu što može biti naročito štetno u zemljama u tranziciji ili zemljama u razvoju koje pokušavaju izgraditi legitimitet države. Skandali koji se tiču zlorabotrebne u postupcima javnih nabavki su relativno česti i u nekim slučajevima su bili povod za smjenu vlasti.

## KORUPCIJA U POSTUPKU NABAVKI

„Životni ciklus“ nabavki ima četiri faze: (i) procjena potreba; (ii) formulisanje tendera; (iii) dodjela ugovora; i (iv) realizacija nakon dodjele ugovora. U svakoj od ovih faza postupak je podložan manipulaciji radi koruptivnih ciljeva.

U fazi procjene ponuda ugovorni organ procjenjuje svoje potrebe za robom ili uslugama, donosi odluku o tome šta će se nabavljati i izrađuje budžet za planiranu nabavku. Korumpirani pojedinci mogu manipulirati sistemom preuveličavanjem potreba, namjernom netačnom procjenom troškova ili određivanjem previsokih rezervisanja za greške.

U fazi formulisanja priprema se tenderska dokumentacija u kojoj se preciziraju zahtjevi, uključujući sve uslove vezane za standarde kvaliteta ili sigurnosti. Do korupcije može doći ako se zahtjevi formulišu tako da pogoduju nekim dobavljačima ili neke dobavljače dovode u nepovoljan položaj, ako se primjenjuju nejasni kriteriji za odabir i dodjelu ugovora ili ako se neopravdano pribjegava nekonkurentnim postupcima (npr. preuveličavajući hitnost nabavke).

U toku faze dodjele ugovora objavljuje se obavještenje o javnoj nabavci, stavlja se na raspolaganje tenderska dokumentacija i objavljuje poziv za dostavljanje ponuda. Ponuđači dostavljaju ponude službeniku za nabavke koji ih potom ocjenjuje i donosi odluku o dodjeli ugovora. Korumpirani javni službenici mogu uticati na postupak formulisanjem kriterija za ocjenu ponuda kojima se favorizuje određeni dobavljač ili se ističu njegovi nedostaci, neadekvatnim objavljivanjem tendera (čime se pogoduje onima koji imaju informacije iz prve ruke ili onima kojima su prethodno dodjeljivani slični ugovori), podsticanjem

dostavljanja ponuda za koje se zna da su lošije od ponude favorizovanog dobavljača, prihvatanjem neblagovremenih ponuda ili odbijanjem valjanih ponuda ili donošenjem pristrasnih odluka u fazi ocjenjivanja ponuda. Što se tiče preduzeća, ponuđači mogu raditi u dosluhu tako da se međusobno unaprijed dogovore koje preduzeće će „pobjediti“ na tenderu i u skladu s tim odrede svoje cijene kako bi se osigurala „pobjeda“ upravo tog preduzeća, a onda se po dogovoru međusobno smjenjuju u ulozi pobjednika namještajući na isti način naredne tendere.

U fazi realizacije ugovora najuspješniji ponuđač mora isporučiti dogovorenu robu ili usluge u skladu sa dogovorenim uslovima i rokovima. Međutim, ugovorni organ - državni organ ili lokalna opština - odgovoran je za praćenje ispunjavanja ugovora, a to je aspekt postupka koji često nije toliko strogo kontrolisan. Do korupcije može doći ako favorizovani podizvođači nisu pozvani na odgovornost ili se ignoriše korištenje nekvalitetne robe, ili ako korumpirano preduzeće i korumpirani službenik zadužen za nadzor u dosluhu povećaju cijenu ili izmijene specifikacije. Iako može postati očigledna tek u ovoj fazi realizacije ugovora, korupcija može biti rezultat dosluha između javnih službenika i preduzeća u nekoj od prethodnih faza.

## **DOKAZI I MJERENJE**

Slučajevi korupcije u javnim nabavkama se veoma teško otkrivaju. Razlog za to djelimično leži u činjenici da oni koji su umiješani u koruptivne radnje imaju interes da to prikriju pošto se radi o nezakonitim radnjama i mogli bi biti kažnjeni u slučaju da budu uhvaćeni, a istovremeno često imaju i moć da prikriju svoje radnje ili čak osujete pokušaje njihovog razotkrivanja. Međutim ono što suštinski predstavlja



poteškoću u otkrivanju vezano je za složenost prosuđivanja da li su očigledne nepravilnosti rezultat korupcije ili nestručnosti odnosno neefikasnosti.

Definitivno postoje dokazi o široko rasprostranjenom uvjerenju o postojanju korupcije u javnim nabavkama. U okviru specijalnog istraživanja Eurobarometra o mišljenju poslovne zajednice o korupciji (rezultati objavljeni 2014. godine na osnovu ankete provedene između februara i marta 2013. godine) konkretna pitanja o mišljenju o korupciji u javnim nabavkama postavljena su kako preduzećima koja učestvuju tako i onim koja ne učestvuju na tenderima za dodjelu ugovora sa državnim organima (Eurobarometar, 2014). Od ukupnog broja preduzeća koja su u prethodne tri godine učestvovala u postupke nabavki, njih 35% smatra da je korupcija u regionalnim/lokalnim nabavkama široko rasprostranjena. Ispitanici ne smatraju da je korupcija u regionalnim/lokalnim nabavkama prisutnija nego u nabavkama na državnom nivou.

Među ispitanicima koji u prethodne tri godine nisu učestvovali u postupcima javnih nabavki, njih 64% smatra da je korupcija široko rasprostranjena u javnim nabavkama na lokalnom/regionalnom nivou. Mada se može tvrditi da je ova grupa manje upućena, njihovi stavovi su ipak veoma značajni pošto i samo uvjerenje da je korupcija rasprostranjena može neka preduzeća odvratiti od učešća i tako ograničiti pristup tržištu i neometanu konkurenciju. Na nivou EU 11% preduzeća je izjavilo da su odustali od učešća u barem jednom tenderu pošto su imali utisak „da je sve dogovoreno i prije objavljivanja tendera“ (u rasponu od jedne trećine preduzeća u Portugalu do samo 1% u Danskoj), dok 16% ispitanika nije učestvovalo na tenderu pošto su smatrali da su „kriteriji definisani tako da odgovaraju određenim učesnicima“ (od 36% u Portugalu do 7% u Danskoj).

Postoje značajne razlike u percepciji korupcije u različitim sektorima. Građevinarstvo te inženjering i elektronika su najčešće povezivani sa korupcijom u dodjeli ugovora. U sektoru građevinarstva, 35% preduzeća se izjasnilo da nisu uspjeli dobiti tender zbog korupcije. Finansijske usluge, bankarstvo i investicije su najmanje povezivane sa korupcijom, mada ipak 18% preduzeća smatra da nisu uspjeli dobiti ugovor u ovim oblastima zbog korupcije.

Manja preduzeća u većoj mjeri nego veća smatraju da je korupcija prisutna: od preduzeća sa godišnjim prometom ispod 100.000 eura njih 48% smatra da su izgubili lokalni/regionalni ugovor o nabavci zbog korupcije; samo 11% preduzeća sa prometom preko 50 miliona eura smatra isto. Iako uvjerenja nisu idealan pokazatelj stvarnog stepena korupcije, moguće je da veća preduzeća lakše izbjegavaju plaćanje mita pošto imaju priličan uticaj, a ugovorni organi možda žele da angažuju prestižnu firmu. S druge strane, od većih preduzeća se možda rjeđe traži da plate mito zato što javni službenici smatraju da je kontrola u tim preduzećima stroža i da će njihovo nezakonito ponašanje biti razotkriveno. Međutim, također je moguće da manja preduzeća iz objektivnih razloga ne uspijevaju da dobiju ugovore, a ipak za svoj neuspjeh krive korupciju.

Percepcija korupcije se također značajno razlikuje među različitim zemljama, čak i u EU. U Slovačkoj, 84% anketiranih preduzeća smatra da je praksa specifikacija pravljenih po mjeri za određena preduzeća rasprostranjena, slična situacija je u Grčkoj (81%), Španiji i Kipru (u obje zemlje 80%). Najmanji procenat preduzeća koja smatraju da je praksa prilagođavanja tendera rasprostranjena ima Danska (23%), a slijede Ujedinjeno Kraljevstvo i Estonija (u obje zemlje 35%).

Ovako detaljni podaci o percepciji nisu dostupni za druge zemlje. Međutim, u Izvještaju o globalnoj konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma postavljeno je pitanje o tome koliko je uobičajeno da preduzeća „plaćaju nedokumentovane dodatne iznose ili mito u vezi sa dodjeljivanjem ugovora sa subjektima iz javnog sektora i licenci“. Ponuđeni odgovori se kreću od 1 (vrlo uobičajeno) do 7 (nikada se ne dešava). Prema ovom mjeranju Novi Zeland, Finska i Singapur su najmanje korumpirane zemlje sa rezultatima 6,5, 6,5 i 6,4. Evropske zemlje sa najlošijim rezultatima su Mađarska (2,6), Bosna i Hercegovina (2,6) i Ukrajina (2,4). Najbolji rezultat u Africi ima Ruanda sa 5,3, ali većina afričkih zemalja ima rezultat ispod (4), dok je Nigerija (1,8) najlošija. Većina zemalja u Aziji ima rezultat 3-5, mada je Bangladeš na 139. mjestu od ukupno 140 sa rezultatom 1,8. Južna Amerika bilježi širok raspon, uključujući neke od najkorumpiranijih zemalja kao što su Argentina (1,8), koja se nalazi na 138. mjestu od 140, i Venecuela (1,7) na posljednjem mjestu.

U okviru nedavno realizovanog projekta ANTICORRP koji je finansirala EU definisan je niz pokazatelja favorizma u javnim nabavkama uz naglasak na određenim aspektima ovog postupka (npr. prekomjerna primjena procedura kojima se konkurencija ograničava na jednog ponuđača ili nepotrebno uska specifikacija zahtjeva) i ishodima (npr. najuspješniji ponuđači imaju jake političke veze ili pobjeđuju samo u kombinaciji sa određenim drugim ponuđačima) (Mungiu Pippidi, 2015).

Ova nova metodologija mjerenja korupcije u javnim nabavkama ne oslanja se na ankete o percepciji nego koristi prednosti „velikih podataka“ i moćne kompjuterske obrade podataka (Mihály Fazekas i Kocsis, 2015). U okviru ove metode analiziraju se veliki skupovi podataka o dodjeli ugovora, uključujući

informacije o tenderskom postupku i pobjednicima i gubitnicima na tenderima. Na osnovu analize ovih podataka moguće je utvrditi određene „znakove upozorenja“ koji bi mogli ukazivati na korupciju. Na osnovu analize velikog broja ugovora koje su različiti organi vlasti sklapali u prethodnih nekoliko godina istraživači su u mogućnosti da prepoznaju obrasce vezane za određene ugovorne organe ili određene firme (ili kartele) što može poslužiti kao osnova za dalju provjeru kako bi se utvrdilo da li su ovi obrasci rezultat korupcije ili ne. Pored toga, ova analiza je zasnovana na objektivnim podacima, a ne na percepcijama te stoga ima potencijal da bude pouzdanija.

Neki od znakova upozorenja na potencijalni rizik od korupcije u nabavkama su tenderi sa vrlo kratkim rokovima (što često daje prednost insajderima sa boljim pristupom informacijama), korištenje nekonkurentnih postupaka (što utire put favoritizmu), pregovori sa jednim ponuđačem (što ukazuje da se druga preduzeća odvrćaju od učešća), kao i visoka stopa novoosnovanih preduzeća među najuspješnijim ponuđačima. Međutim, za sve ove faktore mogu postojati i sasvim opravdani razlozi tako da je neophodno izvršiti detaljnu analizu.

Ova metoda se koristi za analizu dodjele ugovora u zemljama EU u okviru velikog istraživačkog projekta EU pod nazivom „Digiwhist“, digitalni prijavitelj nepravilnosti u radu (eng. the digital whistleblower). U okviru ovog projekta prikupljaju se i analiziraju podaci sa mikro nivoa uz pomoć informacija o pojedinačnim postupcima javnih nabavki i finansijskoj i vlasničkoj strukturi najuspješnijih ponuđača. Ovi podaci se mogu povezati sa informacijama o zbirnim podacima iz izjava o imovinskom stanju i prihodima kako bi se otkrio potencijalni sukob interesa u javnim nabavkama i utvrdilo postojanje

sistemskih nedostataka u određenom zakonodavstvu i njegovoj primjeni (vidi [www.digiwhist.eu](http://www.digiwhist.eu)).

Sve učestalije korištenje podugovarača i javno-privatnih partnerstava za pružanje javnih usluga zamaglilo je tradicionalne granice između javnog i privatnog sektora što može uticati na smanjenje odgovornosti (OECD, 2011b). To može dovesti do sukoba interesa, na primjer, javni službenici ili političari mogu koristiti svoju upućenost u planove nabavki ili svoj uticaj na odlučivanje u postupku nabavki u korist prijatelja, rodbine ili saveznika koji učestvuju kao ponuđači u postupku nabavki ili kako bi sebi osigurali buduće zaposlenje (David-Barrett, 2013).

## KORUPCIJA U NABAVKAMA U OBLASTI INFRASTRUKTURE

Problemi u fazi realizacije ugovora dokumentovani su posebno u slučaju velikih nabavki u oblasti infrastrukture. Na osnovu jedne analize infrastrukturnih koncesija u Čileu u periodu od 25 godina utvrđeno je da su ugovori vrlo često brzo mijenjani nakon prvobitne dodjele ugovora i da su te izmjene gotovo uvijek podrazumijevale povećanje troškova ugovornih organa i/ili smanjenje investicionih uslova za najuspješnije ponuđače (Guasch i Straub, 2009). Na osnovu studije o procjeni troškova i potrebe za velikim infrastrukturnim projektima koja je obuhvatila 258 projekata u 20 zemalja na pet kontinenata utvrđeno je da je u devet od deset projekata došlo do značajnog prekoračenja troškova (u prosjeku 44,7% u slučaju projekata na željeznici) i da u proteklih 70 godina nije došlo do poboljšanja u sposobnosti predviđanja troškova (Flyvbjerg i Molloy, 2011). U jednom sličnom istraživanju o predviđanju potrebe za infrastrukturnim projektima u periodu od 30 godina utvrđeno je da se korist od tih projekata stalno precjenjuje dok se troškovi potcjenjuju.

Ovi nalazi pokreću pitanje da li je to povećanje troškova nakon sklapanja ugovora zaista bilo nemoguće predvidjeti. Većina ovih grešaka se vjerovatno može objasniti nestručnošću, neefikasnošću ili kognitivnim predrasudama vezanim za „zabludu o planiranju“.<sup>1</sup> Međutim, Flyvbjerg i Molloy tvrde da učestalost ovih pogrešnih procjena i činjenica da vremenom nije došlo do poboljšanja mogu ukazivati na to da su osobe zadužene za projekciju troškova i politički ili birokratski predstavnici uključeni u „stratešku obmanu“ koja ima za cilj namjerno pogrešno prikazivanje troškova i koristi kako bi profitirali od naknadnih prilagođavanja (Flyvbjerg i Molloy, 2011). Moguće je da dobavljači konkurišu sa niskim ponudama da bi naknadno tražili izmjene – uključujući povećanje cijene ili korištenje jeftinijih ulaznih sredstava – u toku realizacije projekta kako bi ostvarili veću profitnu maržu. Postoji rizik da bi tim za nabavke ugovornog organa mogao raditi u dosluhu na realizaciji te strategije. Strateškoj obmani mogu pribjegavati javni službenici ili izabrani predstavnici koji imaju diskreciona ovlaštenja u postupku javnih nabavki ili urbanisti i građevinari koji manipulišu tenderskim postupcima radi vlastite koristi.

Strateška obmana ne mora biti motivisana mitom. Izborna logika može također navesti izabrane predstavnike da na brzinu usvoje planove infrastrukturnih troškova bez detaljnih provjera iz želje da se njihovo ime veže za neki veliki projekat i svjesni da će teret eventualnog povećanja troškova pasti na njihove nasljednike nakon isteka njihovog mandata.

Ovi rizici se mogu donekle ublažiti uvođenjem sistema upravljanja u kojima će biti obavezno da sve nove ugovore,

---

1 Kahneman i Tversky, 1979.

produženja ili velike izmjene ugovora odobre nadzorna tijela ili višestranačke grupe. Pored toga, ove procedure treba strogo primjenjivati. Često se dešava da se kod skandala sa korupcijom ispostavi da su ta pravila zanemarena.

## SISTEMSKI RIZICI

Istraživanja ukazuju na to da određeni broj sistemskih problema u nabavkama lokalnih i regionalnih organa stvara rizike od korupcije te da se oni obično javljaju u različitim kontekstima, čak i tamo gdje su javne nabavke navodno strogo regulisane. Ti problemi su obrađeni u nastavku teksta.

### Regulatorni okvir i institucije

Analiza regulatornog okruženja može biti korisna u utvrđivanju ključnih rizičnih područja u kojima postoji slabiji nadzor. U državama članicama EU, na primjer, tenderska faza je relativno strogo regulisana Direktivom EU o javnim nabavkama koja propisuje vrste postupaka koji se primjenjuju za ugovore određene vrijednosti, definiše obavezni broj ponuda te na druge načine osigurava konkurentnu prirodu postupka. Na ovaj način je stvoren čvrst okvir za javne nabavke na lokalnom, decentralizovanom i državnom nivou vlasti. Međutim, ova pravila važe samo za ugovore čija je vrijednost iznad propisanog praga EU za kontrolu. Na primjer, ugovori o javnim radovima vrijednosti iznad 5.186.000 EUR podliježu Direktivi EU i objavljuju se u Službenom glasniku EU. Ugovori čija je vrijednost ispod propisanog praga podliježu mnogo manjoj kontroli. Pored toga, sam propisani prag služi kao podsticaj ugovornim organima da izbjegnu kontrolu tako što će velike

ugovore podijeliti u više manjih čija je vrijednost ispod propisanog praga.

## **Nizak nivo stručnosti u oblasti sklapanja ugovora**

Sklapanje ugovora je složen proces, a preduzeća često raspolažu daleko boljim resursima nego lokalni i regionalni organi – u prilici su da angažuju skupe advokate da im pomognu u sastavljanju ugovora. Postoji rizik da ti ugovori mogu sadržavati klauzule sa koruptivnom svrhom koje javni službenici, izabrani predstavnici ili revizorski timovi neće prepoznati.

Čak i tamo gdje je stepen stručnosti u oblasti sklapanja ugovora visok često nedostaje povezanost između specijalističke službe zadužene za tender i državnog organa koji je „korisnik“ usluge, npr. IT služba. Odgovornost za praćenje ugovora i kontrolu njegovog izvršenja se često po dodjeli ugovora prenosi na korisnika, ali to dovodi do „prekida veze“ koji će vrlo vjerovatno biti prepreka u utvrđivanju odgovornosti. Postoji rizik da će dobavljač pokušati da korumpira IT službu kako bi izdejtvoavao izmjenu ugovora bez prolaženja kroz procedure koje propisuje služba nabavki.

Potreba za stručnim znanjima i stepen rizika od korupcije zavisi od predmeta nabavki. Nabavka robe koja je prilično standardizovana ne iziskuje posebna stručna znanja pa su centralizovane ili kolektivne nabavke logičan pristup. Međutim, nabavka usluga ili javnih radova može iziskivati stručno znanje kako bi se izradili odgovarajući ugovori kojima se štiti javni interes. Odgovornost u tom slučaju će vjerovatno biti teže garantovati, a može biti neophodno i detaljno



poznavanje prilika na lokalnom nivou, kao i stručnost u oblasti sklapanja ugovora.

Ovaj problem se često usložnjava u situacijama kada lokalni i regionalni organi nemaju dovoljno finansijskih sredstava ili su pod pritiskom da smanje budžet. Stručnost u oblasti sklapanja ugovora se može osigurati kroz privremeno ili stalno angažovanje pravnih stručnjaka. Međutim, ta opcija je skupa, a organizacije iz javnog sektora obično nemaju dovoljno novca ili nisu voljne da novac troše na takvo pomoćno osoblje iz straha da će biti kritikovani zbog visokih plata zaposlenih ili konsultanata. Velika fluktuacija osoblja i nedostatak stručnih znanja u oblasti upravljanja projektima također dovode do slabljenja lične i profesionalne odgovornosti.

## **Odgovornost za podugovorene usluge**

Vođeni željom za većom efikasnošću lokalni i regionalni organi sve češće pribjegavaju podugovaranju pružanja javnih usluga što može uticati na smanjenje odgovornosti za pružanje tih usluga i povećanje rizika od korupcije.

Podugovaranje ne mora uticati na odgovornost ili povećanje rizika od korupcije. Teoretski, lokalni organi bi kod podugovaranja usluga trebali zadržati odgovornost za monitoring podugovarača, međutim oni u praksi često nisu dovoljno osposobljeni za to pošto bi to podrazumijevalo da moraju imati osoblje koje je stručno za pružanje tih usluga, a zbog samih pritisaka zbog kojih su pribjegli podugovaranju malo je vjerovatno da raspolažu takvim stručnim kapacitetima.

Pored toga, u slučaju podugovaranja usluga mogućnost građana da pružaoce usluga pozovu na odgovornost je

znatno manja. Pristup informacijama privatnih pružalaca usluga može biti otežan zbog zakona kojima se uređuje povjerljivost poslovanja. Čak i u zemljama u kojima su doneseni zakoni o slobodnom pristupu informacijama, ti zakoni često ne važe za privatne podugovarače koji pružaju javne usluge. Zahtjevi u pogledu transparentnosti u nekim slučajevima moraju biti prilagođeni određenim sektorima. Ograničavanje transparentnosti može biti opravdano u manjem broju oblasti, ali to ne bi trebalo postati standardna praksa u svim javnim nabavkama.

### **“Rotaciona vrata”**

Sličan problem predstavlja i pojava poznata kao „rotaciona vrata“, odnosno prelazak osoblja sa radnih mjesta u lokalnim organima na radna mjesta u privatnim preduzećima koja učestvuju u postupcima dodjele ugovora. Naročito s obzirom na sve učestaliju praksu podugovaranja nije neobično da podugovarači koji učestvuju na državnim tenderima zapošljavaju osoblje lokalnih organa što dovodi do rizika da bi državni službenici - ili, u slučaju lokalnih vlasti, izabrani predstavnici mogli iskoristiti privilegovane informacije kojima raspolažu ili dok su zaposleni u javnoj službi formulisati politike ili ugovore tako da od toga imaju koristi kasnije kada budu radili za privatnog podugovarača ili stvoriti druge prilike za sebe ili svoje prijatelje.

Postoji više različitih vrsta sukoba interesa koji se mogu javiti u vezi sa 'zapošljavanjem po prestanku rada u javnom sektoru'.

Neko može iskoristiti ovlaštenja koja ima dok je na funkciji kako bi uticao na donošenje politika ili odluka o sklapanju ugovora (npr. politika o podugovaranju pružanja

određenih usluga ili odluka o nabavci određene vrste robe ili angažovanju određenog pružaoca usluga) koje pogoduju određenom preduzeću kako bi se povezao sa tim preduzećem i na taj način stvorio priliku za buduće zaposlenje. To bi gotovo sigurno predstavljalo zloupotrebu službenog položaja.

Na osnovu istraživanja provedenog u Sjedinjenim Državama utvrđeno je da su ti slučajevi prilično uobičajeni - odnosno da neki vršioци dužnosti, dok su na funkciji, pod povoljnim uslovima dodjeljuju ugovore preduzećima koja ih kasnije zauzvrat zapošljavaju. Jedan od najznačajnijih predmeta vođenih protiv javnih službenika se upravo ticao ovoga: jedna službenica Ministarstva odbrane SAD-a zadužena za nabavke je pri donošenju odluke o dodjeli ugovora favorizovala Boeing. Ugovor koji je sklopljen bio je izuzetno povoljan za kompaniju, a na štetu države i javnog interesa. Ovaj vojni dobavljač je naknadno zaposlio tu službenicu, ali je ova povreda dužnosti razotkrivena i protiv nje je vođen sudski postupak.

Do drugačije vrste djela, neprimjerenog uticaja, može doći ako bivši službenik, koji je sada zaposlen u privatnom preduzeću, utiče na svoje bivše saradnike da donesu odluku koja pogoduje sadašnjem poslodavcu. U ovom slučaju službenik bi vršio neprimjereni uticaj umanjujući prosuđivanje bivših kolega.

Druga vrsta sukoba interesa nastaje ako neko profitira od javne funkcije tako što iskoristi znanje ili ugled stečen zahvaljujući toj funkciji radi ostvarivanja finansijske koristi. Do ovog profiterstva može doći dok je zvaničnik još na funkciji ili po odlasku sa funkcije. To je u nekim slučajevima povezano sa fenomenom „promjene strana“ gdje neko odlazi iz javne službe na mjesto u organizaciji iz privatnog sektora koje

podrazumijeva suprotstavljanje stavu vlade po pitanjima za koja je prethodno bio zadužen u javnoj službi. To se može smatrati problematičnim zato što je za vrijeme rada u javnoj službi ta osoba mogla imati pristup privilegovanim informacijama koje sada mogu biti iskorištene za osujećenje ciljeva vlade.

Prelazak iz javne službe u privatni sektor može biti opravdan i donijeti brojne prednosti, ali to treba pažljivo regulisati kako bi se izbjegao sukob interesa.

## **Neformalne mreže moći**

Značajan broj anegdotskih dokaza, kao i analiza afera koje su izašle na vidjelo, ukazuje na to da korupcija cvjeta tamo gdje pojedinci ili grupe imaju prekomjernu neformalnu moć nad određenim lokalnim organom. Ta neformalna moć može proizlaziti iz formalne moći. Na primjer, tamo gdje jedna politička stranka duži niz godina ima većinu u lokalnim vlastima pojedinci stižu moć i veze koje im omogućavaju neformalni uticaj na raspodjelu sredstava. Druga mogućnost je da neformalna moć proistekne iz ličnih karakteristika određenog lidera. Neki pojedinci su sposobni da ostvare dominaciju nad svojim kolegama ili osobljem nižim po rangu i svojom harizmom ili zastraživanjem ih navedu da budu saučesnici u korupciji ili zanemare nepravilnosti. U takvim slučajevima dolazi do slabljenja odgovornosti i povećanja rizika od korupcije.

Ovu problematiku je teško istraživati i kvantifikovati. Međutim, postoje određeni dokazi da bi korupcija i loše upravljanje u oblasti javnih nabavki u lokalnim organima mogli biti učestaliji tamo gdje je politička stranka koja je na vlasti dominantna i/ili nije osporavana duži niz godina. Ovu vezu između

jednostranačke dominacije i korupcije u nabavkama treba sistematičnije istražiti.

## PREPORUKE POLITIKA

Lokalni i regionalni organi mogu preduzeti niz koraka u cilju smanjenja podložnosti korupciji.

### Institucije i nadzor

U nekim slučajevima relativno jednostavne reforme u lancu odgovornosti mogu imati dramatičan uticaj na strukturu nabavki. U okviru istraživanja provedenih u Kolumbiji i Srbiji proučavano je uvođenje pravila po kojem su ugovorni organi bili dužni da traže odobrenje višeg organa prije primjene restriktivnih postupaka dodjele ugovora. To je u oba slučaja dovelo do drastičnog smanjenja primjene restriktivnih postupaka.

Jedan od značajnih elemenata formalnog institucionalnog nadzornog okvira predstavlja i ombudsman ili agencija za javne nabavke, odnosno neko nezavisno tijelo kojem građani mogu prijaviti sumnje ili uložiti žalbe. Žalbe vrlo često ulažu neuspješni ponuđači pošto su ta preduzeća u dobroj poziciji da mogu procijeniti da li je neki tender pravično dodijeljen ili da uoče nepravilnosti u postupku. S druge strane, žalbe neuspješnih ponuđača ponekad predstavljaju prljavu igru smišljenu da se konkurent na nepošten način spriječi da dobije neki ugovor ili privede kraju njegovu realizaciju. Ključno rješenje je nezavisno tijelo koje bi rješavalo takve žalbe.

Revizori imaju presudnu ulogu u osiguravanju integriteta dodjele državnih ugovora - i to i interna revizija u ugovornim organima i vanjske revizorske službe koje su obično nezavisne. Način uređenja ove oblasti se značajno razlikuje od zemlje do zemlje, ali u njoj obično dolazi do smanjenja resursa u periodima provođenja mjera štednje čime se povećavaju rizici od korupcije. Izuzetno je važno očuvati funkciju nezavisne revizije tako da produženje ugovora institucija koje provjeravaju lokalne organe ne zavise od tih istih organa. Funkcije revizije bi trebale posjedovati odgovarajuća stručna znanja i biti zaštićene od smanjenja sredstava usljed mjera štednje. Te funkcije moraju imati ovlaštenja i nezavisnost da ospore rad svojih kolega bez straha od odmazde.

## Transparentnost i javnost podataka

Veća transparentnost javnih nabavki je od presudnog značaja. Nove tehnologije omogućavaju objavljivanje detaljnih podataka o ugovorima što ne samo da omogućava veću kontrolu - kako od strane javnosti tako i od strane drugih državnih organa - nego također ima i preventivno dejstvo pošto će službenici dva puta razmisliti o manipulisanju postupkom dodjele ugovora ako znaju de će ti podaci biti objavljeni. Jedan broj zemalja ostvario je veću konkurentnost i smanjenje cijena zahvaljujući uvođenju sistema javnog objavljivanja podataka o dodjeli ugovora gdje se veliki broj podataka o postupku nabavke javno objavljuje. Primjer uspjeha Slovačke u tom pogledu je naročito dobro dokumentovan (npr. vidi Sunlight Foundation, 2013). Pored toga, istraživanja pokazuju da transparentnost u tenderskom postupku utiče na smanjenje cijena zahvaljujući povećanju broja i sastava ponuđača i učešću ponuđača koji nisu iz tog područja (Lewis-Faupel et al, 2014).

Da bi osigurali transparentnost javnih nabavki ugovorni organi moraju uvesti mehanizam automatskog prikupljanja i objavljivanja podataka o postupcima dodjele ugovora u mašinski čitljivim formatima. Ukoliko se ne prikupe pravi podaci ili se podaci ne objavljuju u mašinski čitljivom formatu vrlo je teško iskoristiti prednosti novih analitičkih tehnika zasnovanih na mogućnosti kompjuterske obrade velikog broja ugovora. Pored toga, ugovorni organi moraju sarađivati u prikupljanju i objavljivanju tačnih podataka. U nekim slučajevima podaci su dostupni, ali je kvalitet ulaznih elemenata loš tako da brojne vrijednosti nedostaju. To otežava analizu i zbog toga što nije jasno da li su podaci namjerno izostavljeni kako bi se izbjegla kontrola ili se jednostavno radi o nepažnji. Ugovorni organi koji žele da njihovi podaci budu dostupni javnosti moraju uložiti vrijeme u kreiranje sistema koji će garantovati upotrebljivost dostavljenih podataka (Mihály Fazekas i Dávid-Barrett, 2015).

Zahtjeve o transparentnosti treba proširiti na privatne dobavljače koji pružaju podugovorene usluge. Postoji mogućnost da će se preduzeća buniti da se tim pravilima ugrožava povjerljivost poslovanja, ali s obzirom na to da se troši javni novac, preporučljivo je zahtijevati maksimalnu transparentnost gdje god je to moguće.

Jedna potencijalna negativna posljedica zahtjeva za transparentnim tenderima je ta što se time može omogućiti dosluh između ponuđača olakšavajući članovima kartela da prate ponašanje svojih saučesnika u tajnim dogovorima. Posljedica ovog dosluha može biti to da će građani platiti preuveličanu cijenu za robu ili usluge kao da je neka firma platila mito da dobije ugovor.

Transparentnost informacija o ugovorima su uvijek zloupotrebljavali prevaranti koji se predstavljaju kao pružaoci usluga kako bi preusmjerili sredstva sebi. Ukupno gledano, prednosti transparentnosti gotovo sigurno premašuju prateće rizike, ali neophodno je uložiti trud u smanjivanje podložnosti tim rizicima.

## E-nabavke

Neki ugovorni organi su postigli veliki uspjeh u smanjivanju korupcije u javnim nabavkama zahvaljujući uvođenju sistema „e-nabavke“ kojima se ljudski faktor u odlučivanju svodi na najmanju mjeru. U e-nabavkama se koriste standardizovane i automatizovane procedure za što je moguće veći broj elemenata u postupku. Na primjer, pozivi na tendere se objavljuju na javno dostupnoj web stranici, a tendersku dokumentaciju je moguće preuzeti sa web stranice. Dokumenti preduzeća, kao što su dokazi o registraciji ili preporuke i dokazi o prethodnom iskustvu, mogu se čuvati online. U okviru opcije „e-dostavljanja“ ponude se ugovornom organu zvanično dostavljaju putem namjenski razvijenog IT sistema iz kojeg se kasnije otvaraju.

Elektronska nabavka olakšava i obično pojeftinjuje pristup dokumentima. Nakon što ugovorni organi savladaju korištenje sistema on im može uštediti vrijeme i resurse, a time i unaprijediti konkurenciju. Ovaj sistem također pomaže preduzećima da izbjegnu greške koje bi ih mogle diskvalifikovati sa tendera. Pored toga, sistemi e-nabavki prikupljaju sve relevantne informacije na jednom mjestu čime se izbjegava dupliranje i olakšava sistematska kontrola. S druge strane, e-nabavke mogu doprinijeti stvaranju rigidnih sistema



koji se teško prilagođavaju netipičnim situacijama (Mihaly Fazekas i Blum, 2016).

Mada su dokazi o djelotvornosti sistema e-nabavke u smanjivanju rizika od korupcije oskudni, istraživanja koja su provedena pokazuju da uvođenje e-nabavki može uticati na povećanje broja ponuđača, prevalenciju uspješnih ponuđača koji nisu iz lokalne sredine i kvalitet realizacije ugovora (Lewis-Faupel et al 2014), a, u nekim slučajevima, i na smanjenje cijena (Singer, Konstantinidis, Roubik, i Beffermann, 2009). Vlade Brazila, Meksika i Rumunije tvrde da su zahvaljujući uvođenju e-nabavki ostvarili uštede od 20% (Auriol, 2006).

Međutim, treba naglasiti da su efekti koji proizilaze iz poboljšanja pristupa tržištu mogući samo ako tržišni akteri postoje i ako su u mogućnosti da iskoriste nove prilike. Tamo gdje je postojala sistemska korupcija u dodjeli ugovora može biti teško uvjeriti preduzeća da imaju povjerenja u reformisani sistem, pa njegove prednosti mogu biti vidljive tek u srednjoročnom periodu. Iz tog razloga reforme nabavki trebaju biti praćene mjerama izgradnje kapaciteta i povjerenja među potencijalnim ponuđačima; to je, na primjer, bio ključni element uspješne reforme u Ukrajini u okviru programa ProZorro.

## Stručni kapaciteti

Lokalnim organima trebaju visoko obučeni i osnaženi stručnjaci sposobni za obavljanje složenih poslova sklapanja ugovora koji će pritom voditi računa o javnom interesu i štititi ga. Treba propisati obavezu da osoblje uključeno u sklapanje ugovora mora pohađati redovne obuke o postupcima radi usavršavanja stručnih znanja. Međutim, te obuke bi trebale

biti široko dostupne, inače postoji opasnost da učešće na tim obukama ili licence za obavljanje poslova javnih nabavki postanu izvor korupcije.

Treba osigurati da stručnjaci za sklapanje ugovora nastave sa praćenjem ugovora i nakon njihove dodjele, a ne da se ta uloga prenosi na organe za čije potrebe je izvršena nabavka. Djelotvorna realizacija nakon dodjele ugovora također može iziskivati specijalistička stručna znanja u slučaju složenih radova ili usluga.

## **Pravila javnog integriteta i odgovarajuća obuka**

Političari i službenici zaduženi za nadzor nabavki bi trebali proći obuku o etičkim rizicima vezanim za njihovo ponašanje (Odbor za standarde u javnom životu, 2014). U kodekse ponašanja i ugovore o radu treba dodati odredbe kojima se definišu individualne odgovornosti za osiguravanje integriteta u postupku dodjele ugovora. Kodeksi koji se odnose na konkretne rizike, kao što su pokloni i nagrade, mogu doprinijeti izbjegavanju sukoba interesa – npr. vidjeti ovaj primjer iz Švedske (IMM Švedska, 2014). Obuka o etičkim aspektima ove vrste poslova bi trebala biti dio programa uvodne obuke, a potom je treba često ponavljati pošto istraživanja pokazuju da je ova vrsta obuka najdjelotvornija ako se redovno ponavlja (Udruženje lokalnih samouprava, 2014; Delois i Kolb, 2008). Uvođenje posebne telefonske linije ili slične usluge za prijavitelje nepravilnosti je također bitno kako bi se zaposlenim omogućilo da izraze svoje sumnje u eventualne povrede integriteta.

Dobavljače koji pružaju javne usluge treba uključiti u obuke iz etike. Postoje savjeti o konkretnim etičkim dilemama sa

kojima se ova grupa suočava (Beckett, Bukowski, Halliday, i Talebi, 2014).

Lokalni organi bi trebali jasno propisati šta predstavlja sukob interesa za službenike i izabrane predstavnike koji na bilo koji način učestvuju u nabavkama, čak i u nadzornoj ulozi. Takvim pravilima se ne mora zabranjivati sukob interesa, ali bi trebalo barem propisati obavezno prijavljivanje postojanja sukoba i izuzeće iz postupka odlučivanja po potrebi. Uz ova pravila treba uvesti registre interesa ili izjave o imovinskom stanju koje bi službenici i izabrani predstavnici trebali popunjavati. Registri bi trebali biti ili javno dostupni ili ih treba dostavljati tijelu nadležnom za njihovu provjeru, dok su izjave o imovinskom stanju najdjelotvornije ako su obavezne i ako se njihova tačnost provjerava upoređivanjem sa drugim bazama podataka, kao što je to slučaj u Rumuniji (OECD, 2011a).

Kod regulisanja 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 nepri-mjerenosti može ugroziti povjerenje javnosti u upravljačke vlasti (David-Barrett, 2011).

## Kolektivno djelovanje

Sporazum o integritetu je dobrovoljni sporazum koji se sklapa između državnog organa i ponuđača sa kojima se zaključuje ugovor o nabavci pri čemu se obje strane obavezuju da neće primjenjivati koruptivne prakse. U slučaju kršenja sporazuma ponuđačima se izriču sankcije — mogu biti stavljani na crnu listu, protiv njih se može pokrenuti istraga ili im se ugovori

mogu otkazati. Poštovanje ovog sporazuma prate akteri iz civilnog društva koji također postupaju kao arbitri u sporovima. Prvi Sporazum o integritetu uveden je u Ekvadoru za potrebe jednog projekta 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 saradivao sa državnim organima na primjeni sporazuma o integritetu u oblasti javnih ugovora u preko 30 zemalja, uključujući Njemačku i Mađarsku.

Šire gledano, vlade, preduzeća i organizacije civilnog društva ponekad se uključuju u inicijative za kolektivno djelovanje kako bi spriječile korupciju u dodjeli ugovora. U Švedskoj su, na primjer, građevinska preduzeća imala ključnu ulogu u pokretanju Zajedničke inicijative za sprečavanje mita i korupcije kojom se uređuju odnosi između aktera u građevinskom sektoru i sektoru nekretnina u skladu sa etičkim pristupom. Ova inicijativa daje smjernice o nizu područja koja su podložna rizicima od korupcije, uključujući poslovnu reprezentaciju, sponzorstvo i partnerstvo. Pored toga, u smjernicama je dat određen broj hipotetičkih situacija koje bi zaposlenim u ugovornim organima trebale pomoći da obrate pažnju na potencijalne sukobe koji bi se mogli javiti (IMM Švedska, 2016).

## LITERATURA

Auriol, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *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*.

Committee on Standards in Public Life. 2014. Ethics in Practice: Promoting Ethical Standards in Public Life. Dostupno 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*.

David-Barrett, E. (2013). *Corruption in UK Local Government*. Transparency International UK.

Delois A. Frisque and 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. *Human Resource Development Quarterly*, 19

Eurobarometer. (2014). *BUSINESSES ' ATTITUDES TOWARDS CORRUPTION IN THE EU Directorate-General for Home Affairs*.

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2016). *Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base*. Interni dokumenti Svjetske banke.

Fazekas, M., & Dávid-Barrett, E. (2015). *Corruption Risks in UK Public Procurement and New Anti- Corruption Tools*.

Fazekas, M., & Kocsis, G. (2015). *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Government Contracting Data* (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. In S. Rose-Ackerman & T. Soreide (Eds.), *The International Handbook on the Economics of Corruption* (Volume Two, pp. 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. *Utilities Policy*, 17(2), 185–190.

IMM Švedska. (2014). *Code on Gifts, Rewards and other Benefits in Business*.

IMM Švedska. (2016). Joint Initiative to Prevent Bribery and Corruption.

Lewis-Faupel, Sean, et al. Can electronic procurement improve infrastructure provision? evidence from public works in india and indonesia. No. w20344. National Bureau of Economic Research, 2014.

Local Government Association. (2014) Councillors' guide: A guide for new councilors, Local Government Association. [http://www.local.gov.uk/publications/-/journal\\_content/56/10180/6202054/PUBLICATION](http://www.local.gov.uk/publications/-/journal_content/56/10180/6202054/PUBLICATION).

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *Government Favouritism in Europe*. Barbara Budrich Publishers.

Mungiu, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*. <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0050>

National Fraud Authority. (2011). *Procurement Fraud in the Public Sector*.

OECD. (2011a). Asset Declarations for Public Officials. A Tool to Prevent Corruption.

OECD. (2011b). Government outsourcing. *Government at a Glance 2011*.

Singer, M., Konstantinidis, G., Roubik, E., & Beffermann, E. (2009). Does e-procurement save the state money? *Journal of Public Procurement*, 9(1), 58–78.

Sunlight Foundation. (2013). Transparency Case Study: Public Procurement in the Slovak Republic. [https://sunlight-foundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/Resolution 421 \(2017\)](https://sunlight-foundation.com/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/Resolution 421 (2017))





# **Rezolucija 421 (2017)**

---

**Garantovanje transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou**

Raspravljano i usvojeno od strane Kongresa 19. oktobra 2017.



1. Korupcija u svojim brojnim oblicima predstavlja veliku prijetnju upravljanju i demokratiji u Evropi i podriiva povjerenje građana u demokratske institucije. Njeno postojanje ugrožava podjednako građane, vlade i privredu povećavajući nepredvidljivost i sprečavajući nove investicije. Imajući to u vidu Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti je na svojoj 31. sjednici usvojio Program aktivnosti za sprečavanje korupcije i promociju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou koji podrazumijeva izradu različitih tematskih izvještaja uključujući i izvještaj o transparentnosti u javnim nabavkama.

2. Pošto javne nabavke za lokalne i regionalne vlasti predstavljaju bitan dio pružanja javnih usluga, efikasne nabavke su ključne za dobro upravljanje. Međutim, s obzirom na to da javne nabavke čine veliki dio javnih rashoda te da je prenos javnih sredstava na privatni sektor ili neprofitne organizacije sve veći ova oblast je naročito podložna različitim vidovima korupcije.

3. Korupcija u postupku nabavki se javlja u brojnim oblicima, uključujući dodjelu državnih ugovora prijateljima ili političkim pajtašima nauštrb transparentnog i konkurentnog postupka ili formiranje kartela u cilju manipulacije tenderskim postupkom.

4. Učestalo korištenje podugovarača i javno-privatnih partnerstava za pružanje javnih usluga može dovesti do sukoba interesa u javnim nabavkama. Javni službenici ili političari mogu koristiti svoju upućenost u planove nabavki ili svoj uticaj na odlučivanje u postupku nabavki u korist prijatelja, rodbine ili saveznika koji učestvuju kao

ponuđači u postupku nabavki. Drugi važan izvor korupcije je fenomen poznat kao rotaciona vrata koji predstavlja prelazak zaposlenih u lokalnim organima vlasti na radna mjesta u privatnom sektoru, i to često u preduzeća koja učestvuju u postupcima javnih nabavki lokalnih organa. Državni službenici mogu iskoristiti privilegovane informacije kojima raspolažu ili formulisati politike ili ugovore dok su zaposleni u javnoj službi tako da od toga imaju koristi kasnije kada radie za privatnog podugovarača ili mogu stvoriti druge mogućnosti za sebe ili svoje prijatelje.

5. Različiti rizici su prisutni tokom čitavog postupka javnih nabavki: od faze procjene potreba pa do faze realizacije. U fazi procjene potreba mogu se preuveličati potrebe i tako uticati na čitav tenderski postupak ili odrediti previsoki troškovi rezervisanja. Rizici u fazi formulisanja su povezani sa definisanjem zahtjeva ili nejasnim pojedinostima u vezi sa izborom ponuđača. U fazi dodjele ugovora korumpirani službenik može insistirati na nedostacima jednog dobavljača i navodnim prednostima drugih. Konačno, u fazi realizacije rizici vezani za nadzor dobavljača mogu dovesti do lošeg kvaliteta ili povećanja troškova, odnosno rasipanja javnih sredstava.

6. Kako postupci nabavki postaju sve složeniji lokalni organi mogu biti izloženi riziku zbog nedovoljne stručnosti osoblja u oblasti sklapanja ugovora što ih dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na privatna preduzeća koja često mogu izdvojiti veća sredstva za pravne stručnjake. Zaposleni u lokalnim i regionalnim organima su često nedovoljno pripremljeni za provođenje složenih postupaka sklapanja ugovora i praćenja njihove realizacije.

7. Postoji niz praktičnih koraka koje lokalni i regionalni organi mogu preduzeti u cilju smanjivanja izloženosti ovom vidu korupcije, počevši od transparentnosti. Transparentnost u svim fazama postupka nabavke je ključna za smanjivanje rizika od korupcije i povećanje povjerenja javnosti u lokalnu i regionalnu upravu.

8. Pokazalo se da prelazak na sisteme e-nabavki ima značajan uticaj na smanjivanje rizika od korupcije u ovoj oblasti.

9. Uvođenje kodeksa ponašanja, kao što je zabrana primanja nagrada, poklona i drugih pogodnosti, zajedno sa programima obuke u oblasti integriteta za lokalne i regionalne izabrane predstavnike također se pokazalo korisnim za izbjegavanje rizika od sukoba interesa u postupku javnih nabavki.

10. Korupcija u javnim nabavkama se često otkriva zahvaljujući prijavama nekoga iznutra. Ovi prijavitelji nepravilnosti u radu (zviždači) mogu biti žrtve odmazde pa im treba pružiti adekvatnu zaštitu.

11. U svjetlu navedenog Kongres poziva lokalne i regionalne organe država članica Vijeća Evrope da:

- a. izvrše procjenu različitih rizika od korupcije koji postoje u postupcima javnih nabavki te da uvedu interne mehanizme kontrole i evaluacije;
- b. povećaju transparentnost objavljivanjem podataka i detalja o nabavkama u svim fazama postupka u cilju podsticanja javne kontrole i uključivanja civilnog društva;

- c. osiguraju da zahtjevi u pogledu transparentnosti važe i za privatne dobavljače koji pružaju podugovorene usluge;
- d. pojednostave postupke javne nabavke kako bi oni bili pristupačni i jasni svim učesnicima;
- e. uvedu sisteme e-nabavki za javne nabavke kod kojih se pozivi za tendere i tenderska dokumentacija objavljuju na javno dostupnoj web stranici, a ponude se dostavljaju putem namjenskih IT sistema;
- f. promovišu sporazume o integritetu između ugovornih organa i ponuđača u okviru kojih se obje strane obavezuju da se neće baviti koruptivnim radnjama i pristaju na kontrolu civilnog društva;
- g. podstiču obuku lokalnih javnih službenika za složene poslove sklapanja ugovora i revizije;
- h. promovišu razvoj kulture borbe protiv prevara kroz edukaciju o rizicima, prepoznavanju i sprečavanju prevare;
- i. definišu procedure prijavljivanja kojima se garantuje povjerljivost i zaštita onih koji prijave sumnje u nezakonito djelovanje;
- j. uvedu zaštitne mehanizme za sprečavanje sukoba interesa u postupku nabavki, kao što su kodeksi ponašanja za sve učesnike u postupku javnih nabavki kako bi oni bili upoznati sa etičkim standardima koje bi trebali poštovati, a to bi, na primjer, obuhvatalo zabranu primanja nagrada, poklona i drugih pogodnosti;

- k. formulišu programe obuke za primjenu ovih kodeksa;
- l. razmotre mogućnost uvođenja i redovne evaluacije postojećih mehanizama provođenja, kao što su disciplinski postupci i sankcije kojima se garantuje poštovanje ovih kodeksa.

12. Kongres je odlučio da ove činjenice i preporuke uzme u obzir pri izmjeni Evropskog kodeksa ponašanja kao osnove političkog integriteta lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika.





## **Preporuka 405 (2017)**

---

### **Garantovanje transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou**

Raspravljano i usvojeno od strane Kongresa 19. oktobra 2017.



1. Korupcija u svojim brojnim oblicima predstavlja veliku prijetnju upravljanju i demokratiji u Evropi i podriiva povjerenje građana u demokratske institucije. Njeno postojanje ugrožava podjednako građane, vlade i privredu povećavajući nepredvidljivost i sprečavajući nove investicije. Imajući to u vidu Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti je na svojoj 31. sjednici usvojio Program aktivnosti za sprečavanje korupcije i promociju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou koji podrazumijeva izradu različitih tematskih izvještaja uključujući i izvještaj o transparentnosti u javnim nabavkama.

2. Javne nabavke za lokalne i regionalne vlasti predstavljaju bitan dio pružanja javnih usluga, ali istovremeno mogu biti i naročito podložne korupciji pošto podrazumijevaju prenos javnih sredstava na privatni sektor ili neprofitne organizacije.

3. Stoga osiguravanje čistih i efikasnih nabavki koje, kao važna oblast javne potrošnje, nose značajne rizike predstavlja važan aspekt dobrog upravljanja.

4. Maksimalna transparentnost u svim fazama ciklusa nabavke je glavni princip za smanjivanje rizika od korupcije u postupcima nabavki i održavanje povjerenja građana u lokalne i regionalne uprave.

5. Javne nabavke su često podložne korupciji, naročito zbog činjenice da podrazumijevaju prenos javnih sredstava na privatni sektor i neprofitne organizacije.

6. Korupcija u postupku nabavki se javlja u brojnim oblicima, uključujući dodjelu državnih ugovora prijateljima ili

političkim pajtašima nauštrb transparentnog i konkurentnog postupka ili fenomen poznat kao rotaciona vrata gdje državni službenici koriste privilegovane informacije kojima raspolažu ili formulišu strateške ugovore dok su zaposleni u javnoj službi tako da od toga imaju koristi kasnije kada budu radili za privatnog podugovarača ili stvaraju druge mogućnosti za sebe ili svoje prijatelje.

7. Rizici su prisutni u svim fazama postupka javnih nabavki: u fazi procjene potreba mogu se preuveličati potrebe i tako uticati na čitav tenderski postupak ili odrediti previsoki troškovi rezervisanja. Rizici u fazi formulisanja su povezani sa definisanjem zahtjeva ili nejasnim pojedinostima u vezi sa izborom ponuđača; u fazi dodjele ugovora korumpirani službenik može insistirati na nedostacima jednog dobavljača i navodnim prednostima drugih; u fazi realizacije rizici vezani za nadzor dobavljača mogu dovesti do lošeg kvaliteta ili povećanja troškova, odnosno rasipanja javnih sredstava.

8. Brojni lokalni organi su također izloženi riziku zbog nedovoljne stručnosti osoblja u oblasti sklapanja ugovora što otežava ocjenu javnih nabavki. Osoblje uključeno u postupak nabavki ponekad nije stručno za provođenje složenih postupaka sklapanja ugovora i praćenja njihove realizacije.

9. Djelotvorno sredstvo u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama predstavljaju informacije dobijene od onih koji su iz prve ruke upućeni u ove postupke. Prijavitelji nepravilnosti u radu moraju biti zaštićeni pošto su izloženi realnom riziku od odmazde i pritiscima u cilju zastrašivanja koji mogu biti naročito ozbiljni na lokalnom nivou.

10. U svjetlu ovih činjenica Kongres poziva Odbor ministara da podstakne vlade i parlamente država članica, a po potrebi i regione sa zakonodavnim ovlaštenjima, da:

- a. donesu nacionalne standarde kako bi ovaj postupak bio transparentniji i razumljiviji;
- b. uvedu sisteme e-nabavki kako bi se ljudski faktor u odlučivanju sveo na najmanju mjeru zahvaljujući korištenju standardizovanih normi i procedura za komunikaciju, kao i online alata;
- c. osiguraju maksimalnu transparentnost u svim fazama ciklusa nabavke kroz objavljivanje detaljnih i mašinski čitljivih podataka od samog početka postupka nabavke;
- d. osiguraju opšti nivo obuke i/ili stručnih kvalifikacija za zaposlene zadužene za postupke nabavki;
- e. uvedu jedinstveni skup pokazatelja na državnom nivou radi lakše analize rizika od favoritizma u postupcima nabavki;
- f. osnuju nezavisno tijelo za rješavanje prigovora;
- g. regulišu i prate prelazak zaposlenih iz javnog u privatni sektor radi smanjenja rizika od sukoba interesa koji proističe iz procesa „rotacionih vrata“;
- h. uvedu anonimnu telefonsku liniju za prijavu nepravilnosti u radu radi lakšeg prijavljivanja zloupotreba i osiguraju zaštitu onih koji prijavljuju takve informacije.

Postupak javnih nabavki podrazumijeva značajne rashode i sve učestaliji prenos javnih sredstava na privatni sektor. Rizici od korupcije usljed nedovoljne stručnosti u oblasti nabavki, manjka transparentnosti i fenomena rotacionih vrata su stvarni.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope predlaže praktične korake koje lokalni i regionalni organi mogu preduzeti u cilju smanjivanja izloženosti ovom vidu korupcije.

Uvođenje internih kontrola, stalna primjena mehanizama evaluacije, unapređenje transparentnosti, donošenje nacionalnih standarda te sistematska primjena online javnih nabavki neki su od pristupa koje Kongres preporučuje u ovoj brošuri namijenjenoj lokalnim izabranim zvaničnicima i građanima.