



IPA 2008 twinning light projekt „Jačanje kapaciteta za sprječavanje nepravilnosti  
u postupcima javne nabave“

# Javnom nabavom protiv korupcije



**BBG**  
BUNDESBeschaffung



# Korupcija u javnoj nabavi i kako je izbjegći

Javna nabava je jedno od ključnih područja u kojima javni i privatni sektor ulaze u finansijsku interakciju. U pravilu, javna nabava u europskim zemljama po svom obujmu predstavlja približno 10 do 20 % BDP-a. U Hrvatskoj je vrijednost javne nabave 2009. godine dosegla 40,6 milijardi kuna, a 2010. godine 24,8 milijardi kuna. Upravo zbog toga, javna nabava jedan je od glavnih kandidata za korupciju, kao i druga nepoželjna postupanja poput pogodovanja i podmićivanja.

Ciljevi procesa javne nabave trebali bi biti:

- zadovoljiti potrebe javnog sektora, uz istodobno ostvarivanje vrijednosti za uložena sredstva poreznih obveznika;
- omogućiti gospodarskim subjektima pristup javnim sredstvima na jednakoj, transparentnoj i pravičnoj osnovi radi poticanja rasta i otvaranja novih radnih mesta; i
- osigurati jednakost tretmana kroz djelotvornu i učinkovitu zaštitu prava uključenih ponuditelja.

Za zemlje koje su se dužne pridržavati direktiva Europske unije o javnoj nabavi, pravila i institucionalna rješenja za osiguravanje transparentnosti dodatno su sadržana u posebnim direktivama o pravnoj zaštiti i pravnim lijekovima, koje se primjenjuju na sve vrste nabave u javnom sektoru, klasičnu javnu nabavu, sektorsku javnu nabavu i nabavu za potrebe obrane i nacionalne sigurnosti. Zajednički gledano, pravilima o nabavi u javnom sektoru nastoje se ispuniti gore navedeni ciljevi, ali i sprječiti korupcija i dogovaranje.

No, ti se ciljevi uglavnom ne mogu ispuniti ako se ugovori ne sklapaju na istinski natjecateljskoj osnovi i na temelju sustava koji sadrži jasne smjernice kojima su transparentnost, nadzor/žalbe, učinkovitost, ekonomičnost, odgovornost i pravičnost ugrađeni u cijelokupni sustav javne nabave. Prema su propisi EU-a o javnoj nabavi prilično složeni i u raznim se zemljama mogu provesti na različite načine, tri glavne faze procesa javne nabave su:

- 1. Planiranje, izrada proračuna i priprema nabave**
- 2. Objavljivanje, informiranje i evaluacija ponuda**
- 3. Sklapanje i izvršenje ugovora**

Kao što ćemo vidjeti u nastavku, korupcija se u različitim oblicima može pojaviti u svakoj od ovih triju posebnih faza procesa nabave.

## 1. Planiranje, izrada proračuna i priprema nabave

Pokretanju postupka javne nabave prethodi poduzimanje različitih koraka. U fazi **planiranja, izrade proračuna i pripreme nabave**, naručitelj mora odrediti koju bi robu, radove ili uslužu želio kupiti (tj. potrebu) i koliko bi za to želio utrošiti (tj. proračun). U oba slučaja javljaju se mogućnosti za korupciju. Priprema proračuna za nabavu, određivanje potreba naručitelja i izrada dokumentacije za nadmetanje podjednako su izloženi korupciji jer se određena korup-

tivna djela koja će se pojaviti u kasnije u procesu nabave mogu isplanirati već i u ovoj fazi.

Primjerice, proračun za određenu nabavu može se utvrditi u umjetno visokom iznosu kako bi se višak izdvojenih sredstava mogao otuditi ili preusmjeriti. Isto tako, proračun se može osmisli na način da u proračunskim izdvajanjima dođe do preklapanja među pojedinim odjelima, što se također može iskoristiti na koruptivan način. Pri određivanju potreba naručitelja, mogu se izraditi izvješća kojima se lažno opravdavaju njegove trenutne ili buduće potrebe, lažno se napuhavaju stvarne potrebe ili se lažno prijavljuju oštećenja opreme ne bi li se stvorio višak robe koji se može iskoristiti u koruptivne svrhe. Potrebe za nabavom mogu se formulirati i kako bi se određenim dobavljačima pogodovalo ili da bi ih se stavilo u nepovoljniji položaj. Na primjer, u projektne izračune i nacrte mogu biti ugrađene prikrivene greške i/ili fiktivne stavke koje utječu na tehničke specifikacije, što u fazi odabira može utjecati na postupak ocjene i/ili ostaviti prostor za opravdavanje povećanih troškova u fazi izvršenja ugovora.

Osobito su osjetljivi kriteriji odabira i načini bodovanja navedeni u dokumentaciji za nadmetanje, jer se mogu osmisli na način da pogoduju određenom dobavljaču ili pružatelju usluga, a mogu se formulirati i na način da istaknu slabosti određenog natjecatelja. Konačno, ali nikako i najmanje važno, na pojavu korupcije može utjecati i sam odabir vrste postupka nabave. Javna nabava može biti izloženja korupciji kada se odaberu postupci poput pregovaračkog postupka bez prethodne objave, sklapanje ugovora na temelju okvirnih sporazuma ili pregovora u okviru natjecateljskog dijaloga.

## 2. Objavljanje, informiranje i evaluacija ponuda

U razdoblju dostave ponuda, glavne zadaće su stavljanje na raspolaganje javnosti dokumentacije za nadmetanje, davanje objašnjenja i komunikacija, zaprimanje ponuda i njihova evaluacija (prema uvjetima sposobnosti i kriterijima odabira ponude). Opasnost od korupcije ovdje se uglavnom javlja u obliku diskriminirajućeg tretmana (potencijalnih) ponuditelja. Primjerice, po objavi nabave, "omiljeni" dobavljač može dobiti više informacija od ostalih natjecatelja i/ili mu se mogu dati informacije koje bi se inače trebale čuvati kao tajne (tu se stvari mogu dodatno pogoršati ako samo jedna osoba ima pravo komunicirati s potencijalnim ponuditeljima). Transparentnost i nadzor mogu izostati i u slučajevima kada nema javnog otvaranja ponuda jer njihov sadržaj tada može biti podložan manipulaciji (izostanak objektivnih i strogih pravila o pravodobnosti i cjelevitosti pristiglih ponuda može dovesti do prihvaćanja zakašnjelih i/ili nepotpunih ponuda ili odbijanja valjanih ponuda).

Kasnije, tijekom **evaluacije ponuda**, kriteriji odabira ponude mogu se pogrešno primjenjivati, dalje dorađivati i/ili mijenjati u korist "omiljenog" ponuditelja (takvom ishodu može uvelike doprinijeti izostanak objektivnih kriterija odabira i/ili nejasno i neodređeno opisani načini evaluacije). Kod pregovaračkih postupaka, u ovoj se fazi može dogoditi i da se određenom dobavljaču unaprijed pruže izvjesne informacije ne bi li se ojačao njegov pregovarački položaj. Radi zlouporabe postupka javne nabave mogu se koristiti i druge tehnike poput neuključivanja svih kvalificiranih dobavljača (nepropisnog ograničavanja rasporna dobavljača), pozivanja dobavljača za koje se zna da su lošiji od pogodovanog dobavljača, jednostavnog pogrešnog naslovljavanja dokumentacije za nadmetanje itd.

### 3. Sklapanje i izvršenje ugovora

U procesu nabave, mogućnosti za korupciju brojne su i u **fazi sklapanja i izvršenja ugovora**. Postoje mnoge tehnike prikrivanja koruptivnih radnji tijekom izvršenja ugovora. Kako ova faza u pravilu nije tako strogo uređena koliko su to prve dvije faze, odstupanja između prvobitno donesenih odluka o nabavi i njihove stvarne provedbe lako mogu proći nezapaženo. Primjerice, odabran ponuditelj je možda dao nerealno nisku ponudu u nadi kako će mu, nakon što dobije ugovor, dužnosnici za nabavu dopustiti izmjene ugovora radi povećanja troškova. Isto tako, ponuditelj je možda ponudio proizvode iznimno visoke kvalitete ili ljude s vrhunskom stručnom spremom ne bi li ispunio određeni zahtjev iz dokumentacije za nadmetanje, a po dodjeli ugovora će ih zamijeniti sa slabijim proizvodima ili kadrom.

Po završetku faze evaluacije i odabiru najbolje ponude, također je moguće sklopiti ugovor koji se bitno razlikuje od prvobitnih uvjeta iz dokumentacije za nadmetanje, i to u smislu izvođenja fiktivnih radova, napuhavanja stvarne količine radova, pomicanja rokova, mijenjanja naloga i/ili izvršavanja ugovornih obveza na nepropisan način.

Isto tako, obveze nadzora i izvješćivanja mogu se svesti na najmanju moguću mjeru, a u nekim je slučajevima moguće pronaći lažne isprike i dati lažna opravdanja za prekoračenja troškova. Potvrda o izvedenim radovima katkad ne odgovara stvarnom izvedenom stanju. Konačno, popratna dokumentacija može biti namjerno zagubljena ili uništena ne bi li se otežalo otkrivanje i progon kaznenih djela korupcije.

## Kako spriječiti korupciju i sukob interesa

### Preporuke naručiteljima

#### Dogovaranje između ponuditelja

Ponuditelji se mogu služiti različitim metodama kako bi manipulirali postupkom nabave, kao što su razni oblici suradnje i kartelskog udruživanja. Mogu podnosići fiktivne ponude ne bi li ugovor dobio točno određeni ponuditelj, bilo s ciljem naizmjeničnog dobivanja ugovora (rotiranja) ili međusobne raspodjele tržišta. Postoje različite mjere koje se mogu poduzeti ne bi li se ti rizici spriječili ili barem sveli na najmanju moguću mjeru:

#### Prikupljanje informacija o tržištu

Što je veća spoznaja o tržištu, to je manja izloženost manipuliranju. Stoga je, primjerice, poznавanje broja igrača na tržištu, njihove veličine i tržišnog udjela, visine i kretanja cijena, njihovih konkurentnih prednosti itd. presudno kako bi se izbjeglo dovođenje u zabludu i podložnost dogovaranju. Redovno održavanje veza s drugim naručiteljima i/ili privatnim kupcima jedan je od načina za prikupljanje nekih od navedenih informacija.

## Izrada dokumentacije za nadmetanje i odabir postupka

Potrebno je pametno izraditi dokumentaciju za nadmetanje i odabrati najprikladniji postupak kako bi se osiguralo što otvorenije i što šire natjecanje. K tome, dokumentacija bi trebala sadržavati upozorenje da dogovaranje ili nezakonita suradnja među ponuditeljima podliježu kaznenim mjerama. Preporučuje se da ponuditelji dostave potpisano izjavu o neovisnosti u procesu nuđenja te da ih se obveže na razotkrivanje bilo kakvih veza ili komunikacije s njihovim takmacima.

## Mijenjajte svoje ponašanje

Ako je moguće, mijenjajte strukturu nabave i ugovora, čime će se otežati dogovaranje među dobavljačima. Primjerice, preporučuje se mijenjanje veličine i dinamike sklapanja ugovora. Možda je moguća suradnja s drugim naručiteljima, bilo sklapanjem zajedničkih ugovora s vremenom na vrijeme i/ili razmjenom informacija i strateškim tempiranjem. No, ta nepredvidljivost, dakako, ne podrazumijeva da zahtjevi ne trebaju biti jasno određeni.

## Uvjeti sposobnosti i kriteriji odabira ponude

Pomno birajte i ispitujte (po mogućnosti, pomoću simulacija) uvjete sposobnosti i kriterije odabira ponuda. Isto tako, razmotrite buduće učinke odabranih kriterija na razvoj tržišta i tržišne utakmice. Pobrinite se da postojeći dobavljač ne raspolaže s previše informacija koje će mu dati prednost na tržištu, možda čak i s više informacija od samog naručitelja koji se, pak, može prejako osloniti na informacije koje mu daje njegov trenutni dobavljač.

## Osigurajte stručnu sposobnost

Pri izradi specifikacija, pobrinite se da bilo vaš vlastiti kadar ili angažirani vanjski savjetnici raspolazu odgovarajućim znanjem i da su posve neovisni. Potrebno je potpisati izjave o čuvanju povjerljivosti i nepostojanju sukoba interesa.

## Podugovaranje

Imajte na umu kako podugovaranje može biti način obmanjivanja naručitelja kako bi se, primjerice, izbjeglo plaćanje doprinos za socijalno osiguranje, oprao kakav novac itd. Stoga se uvijek pobrinite da podizvođači budu predviđeni dokumentacijom za nadmetanje i navedeni u ugovoru te da ih se ne smije mijenjati bez prethodne suglasnosti naručitelja.

## Osvješćivanje

Među ljudima zaposlenima kod naručitelja podižite svijest o opasnostima od korupcije u postupku nabave. Nagrađujte ljudi koji prijave sumnjivo ponašanje dobavljača ("zviždače").

## Preporuke dobavljačima

### Upoznajte "svoj udio na tržištu javne nabave"

Proučite važeće europsko i domaće zakonodavstvo i sudsku praksu (kako Europskog suda, tako i vašeg domaćeg tijela za kontrolu postupaka javne nabave) i razmotrite što vam se tu nudi. Upoznajte se s budućim potrebama javnih tijela, a prema potrebi koristite i slobodan pristup javnim informacijama. Prikupljajte podatke i postavljajte pitanja.

### Tragajte za prilikama

Pratite obavijesti o prilikama za sudjelovanje u javnoj nabavi u glasilima EU-a i/ili domaćim glasilima ili bazama podataka. Pribavite dokumentaciju za nadmetanje i pomno je proučite. Osobitu pozornost posvetite ključnim dijelovima kao što su uvjeti sposobnosti i kriteriji odabira. Budite na oprezu u slučaju bilo kakvih nejasnih i neodređenih uvjeta koji bi u kasnijim fazama postupka nabave mogli dovesti do različitih i/ili pristranih tumačenja. Tražite objašnjenja, a ako ih ne dobijete ili ako nisu zadovoljavajuća, pravodobno pokrenite postupak pravne zaštite (jer vam po isteku roka za dostavu ponuda to možda neće biti dopušteno).

### Doprinesite transparentnosti i pravičnosti postupka

Svakako nazočite otvaranju ponuda kad god je ono javno. Vodite bilješke i usporedite ih s informacijama koje ćete dobiti od naručitelja kada vas obavijesti o svojoj odluci (naručitelj vam je dužan poslati pisanu odluku o odabiru, popraćenu obrazloženjem – u suprotnom možete pokrenuti postupak pravne zaštite već samo i na osnovi toga da vas nisu propisno informirali). Prema potrebi, zatražite uvid u predmet, ako ne zato da biste uložili žalbu, a onda zato da biste prikupili informacije koje će proširiti vaše spoznaje o tome kako pospješiti buduće mogućnosti.

### Pazite na nezakonito izravno sklapanje ugovora

Provjerite ima li u domaćem i/ili EU-ovom službenom glasilu prethodnih obavijesti o namjeri sklapanja ugovora u slučajevima pregovaračkog postupka bez prethodne objave, kao i u drugim slučajevima koji naručiteljima omogućuju izravno sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Ako smatrate da postoji osnovana sumnja glede razloga kojima se u danom slučaju opravdava izravno sklapanje, možete pokrenuti postupak pravne zaštite. Uočite li da određena nabava nije uopće objavljena (a trebala je biti), možete čak pokrenuti postupak pravne zaštite radi poništenja ugovora. Provjerite i obavijesti o sklopljenim ugovorima koje mogu ukazati na neopravdanu primjenu izuzetih postupaka, nakon čega žalba može dovesti do poništenja ugovora.

### Budite svjesni svojih prava

Čak i nakon što je postupak nabave završen, a javni se ugovor već izvršava, na raspolaganju su vam još uvijek određene mogućnosti za praćenje njegove provedbe. Mislite kako se ugovor izvršava pod uvjetima različitim od onih prvobitno objavljenih u dokumentaciji za nadmetanje? Provjerite! Obavijestite nadležna nadzorna tijela i zatražite da vas izvijeste o svojim nalazima. Ako je neophodno, zatražite uvid u dokumentaciju u skladu s propisima o pravu na pristup informacijama. Ne zaboravite: kod javne nabave se radi o novcu poreznih obveznika, a jedan od njih ste i vi!



**IPA 2008 twinning light projekt „Jačanje kapaciteta za sprječavanje nepravilnosti  
u postupcima javne nabave“**



Ovaj projekt financira  
**EUROPSKA UNIJA**



**MINISTARSTVO GOSPODARSTVA,  
RADA I PODUZETNIŠTVA**  
Ministry of Economy, Labour  
and Entrepreneurship

*Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost BBG-a i  
Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva i ni na koji se način ne može smatrati da odražava gledišta  
Europske unije.*