

Jelana Budak\*

UDK 343.352:336.1.07(497.5)  
JEL Classification D73, H83  
Izvorni znanstveni članak

## KORUPCIJA U JAVNOJ NABAVI: TREBAMO LI NOVI MODEL ISTRAŽIVANJA ZA HRVATSKU?

*U radu se ispituju korupcijski rizici u javnoj nabavi u Hrvatskoj. Istraživanje je motivirano dilemom koliko je EU članstvo doprinijelo suzbijanju korupcije u javnoj nabavi budući da suzbijanje korupcije u Hrvatskoj otkako je članica EU pada u drugi plan, a interes za javne nabave raste u kontekstu ekonomskih neravnoteža i nove europske regulative. Cilj analize je postaviti okvir za istraživanja korupcije u javnoj nabavi u Hrvatskoj. Pregledom relevantne literature i postojećih istraživanja utvrđeno je da njihov fokus ne odgovara specifičnostima javnih nabava u Hrvatskoj. U radu se iznose argumenti da načela javne nabave i EU regulativa nisu dovoljno jamstvo za suzbijanje specifičnih korupcijskih rizika u Hrvatskoj. Formalni propisi u prilog ekonomski najpovoljnije ponude, centralizirane nabave ili e-nabave neće dokinuti zlorabe u sustavu javnih nabava. Zaključno se potvrđuje potreba za novim modelom istraživanja korupcije u javnoj nabavi koji će uvažiti specifičnosti primjene u hrvatskom kontekstu. Rad uz preporuke politike donosi smjernice za buduća istraživanja.*

*Ključne riječi: korupcija, javna nabava*

---

\* Dr. sc. J. Budak, znanstvena savjetnica u Ekonomskom institutu Zagreb (E-mail: jbudak@eizg.hr).

Rad je primljen u uredništvo 17. 6. 2016., a prihvaćen je za objavu 7. 10. 2016.

## Uvod

Suzbijanje korupcijskih rizika u javnoj nabavi u Hrvatskoj prvorazredno je pitanje od javnog interesa koje u znanstvenoj literaturi nije dovoljno obrađeno s ekonomskog stajališta. Korupcija je ekonomska kategorija čije je troškove i koristi moguće modelirati prema teoriji zločina i kazne (Becker, 1968.). Pregled literature o uzrocima i posljedicama korupcije te implikacije za Hrvatsku na putu pridruživanja u Europsku uniju (EU) dala je Budak (2006.). Deset godina kasnije Hrvatska je kao punopravna članica EU, s usvojenom europskom regulativom na području suzbijanja korupcije i javne nabave i nadalje suočena s razornim posljedicama korupcije u javnoj nabavi. I dok se javna nabava nalazi u središtu praćenja i izvještavanja Europske komisije (EK) za Hrvatsku u kontekstu makroekonomskih neravnoteža, briga o suzbijanju korupcije pada u drugi plan ulaskom Hrvatske u EU u srpnju 2013. godine. Skretanje fokusa je tim zanimljivije jer je javna nabava bila uspješno zatvoreno pregovaračko poglavlje 5 u ranijoj fazi pregovora, a zatvaranje poglavlja 23 zbog korupcije je znatno produljilo proces primanja Hrvatske u EU. Danas, niti tri godine kasnije, Hrvatska se ne bavi suzbijanjem korupcije onoliko koliko se procjenjuje potrebnim, a javne nabave ponovno su u središtu zanimanja. Tema je aktualna i s dnevno-političkog stanovišta: reforma javne nabave najavljena kao dio Nacionalnog programa reformi 2016 Vlade RH<sup>1</sup> u travnju 2016., u tijeku su javna rasprava o izmjenama Zakona o javnoj nabavi<sup>2</sup>, novi krug antikorupcijske evaluacije zemalja članica EU-28<sup>3</sup>, javni natječaji Grada Zagreba za obnovu voznog parka<sup>4</sup>, i drugo.

U ovom radu povezat će se korupcijski rizici i javna nabava, ali s nešto izmijenjenog aspekta članstva u EU. Cilj rada je postaviti okvir za istraživanja korupcije u javnoj nabavi u Hrvatskoj. Rad započinje sažetim pregledom relevantne literature o korupciji u javnoj nabavi, i zatim objašnjava zašto je javna nabava osjetljiva na korupcijske rizike. U trećem poglavlju se razmatra koliko načela javne nabave - tržišno natjecanje, učinkovitost i transparentnost doprinose suzbijanju korupcijskih rizika u javnim nabavama. Aktualna situacija u Hrvatskoj u kontekstu izmjena regulative i mogućih učinaka na suzbijanje korupcije kritički je opisana u četvrtom poglavlju. Posljednje poglavlje zaključuje o potrebi novog modela analize korupcije u javnoj nabavi specifičnog za Hrvatsku i daje smjernice budućeg istraživanja.

---

<sup>1</sup> 17. sjednica Vlade RH 28. travnja 2016., <https://vlada.gov.hr/sjednice/17-sjednica-vlade-republike-hrvatske-18896/18896>

<sup>2</sup> Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona o javnoj nabavi, <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?EntityId=3159>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm)

<sup>4</sup> <http://www.vecernji.hr/hrvatska/tko-ce-dobiti-posao-vrijedan-cak-442-milijuna-kuna-1084873>

## 1. Problematika korupcije i fokus u recentnoj literaturi o javnoj nabavi

U svjetskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi raste zanimanje za istraživanja iz područja javne nabave, dijelom stoga što se šire spoznaje o novoj ulozi javne nabave u globalnoj ekonomiji (Matthews, 2005.), a dijelom zbog sve veće složenosti mehanizama koji se primjenjuju u javnoj nabavi. Iz prikaza povijesti javne nabave i vezanih istraživanja (Thai, 2001.) vidljivo je da su još od pionirskih radova o načelima javne nabave, glavna istraživačka pitanja kako povećati učinkovitost i ekonomičnost javne nabave<sup>5</sup>. Izučavanje javne nabave se donedavno svodilo na analizu javne nabave kao funkcije javne službe, i tek se u posljednjem desetljeću intenziviraju istraživanja institucionalnih i funkcionalnih aspekata javne nabave kao instrumenta provedbe mjera i ostvarenja ciljeva ekonomske politike. Recentna istraživanja propituju specifična pitanja poput povezanosti inovacija i javne nabave (Edler i Georghiou, 2007.), zelene nabave (Testa i sur., 2012.; Palmujoki, Parikka-Alhola i Ekroos, 2010.) ili e-nabave (Vaidya, Sajeev i Callender, 2006.; Moon, 2005.; Carayannis i Popescu, 2005.; Panayiotou, Gayialis i Tatsiopoulou, 2004.; Hardy i Williams, 2008.; Dooley i Purchase, 2006.; Croom i Brandon-Jones, 2007.; Walker i Brammer, 2012.). Prisutnosti korupcije u javnoj nabavi recentni radovi pristupaju s različitih stanovišta. Teorijski model korupcijskih rizika proizašlih iz diskrecijskog prava agenata nabave, obrazlažu Celentani i Ganuza (2002.) i dokazuju da više konkurencije na tržištu rada za tu vrstu djelatnika nužno ne znači manje podmićivanja, te da se korupcija u javnim nabavama može javiti i u uvjetima veće konkurencije među dobavljačima. U teoriji postoji razlika između aktivnog podmićivanja u kojemu ponuditelj nudi mito javnom naručitelju kako bi dobio javni ugovor, i pasivnog podmićivanja u kojemu javni naručitelj iznuđuje rentu od ponuditelja kako ga ne bi isključio s tržišta javnih nabava (Auriol, 2006.). Štete od korupcije u prvom slučaju primanja mita su veće od šteta nastalih iznuđom korupcijske rente.

Druge vrste radova bave se pragmatičnim pitanjima vezanima za provedbu javne nabave, pretežno sa stanovišta unaprjeđenja regulative. Dorn, Levi i White (2008.) sagledavaju korupcijske rizike i rizike od prevara u pojedinim fazama procesa javne nabave. Oni zaključuju da EU regulativa ne jamči rješavanje problema netransparentnosti procesa, brojnih opcija ponovnog pregovaranja i ugovaranja uvjeta javnog ugovora ili insajderski definiranih specifikacija natječaja ili dokumentacije. Dio literature bavi se aplikativnim rješenjima suzbijanja korupcije u

---

<sup>5</sup> Thomas je 1919. godine predlagao centralizaciju nabavki gradova u SAD i preporučio korištenje određenih metoda i postupaka koje bi među ostalim, osigurale provedbu javnih nabavki u uvjetima tržišne konkurencije (vidjeti Shideler, 1920.).

javnoj nabavi, primjerice Bös i Kolmar (2000.) u svom radu zaključuju da odvajanje postupka odabira od postupka ugovaranja umanjuje korupcijski rizik.

Treća skupina radova iz područja korupcije i javne nabave bavi se empirijskim istraživanjima prisutnosti korupcije u javnoj nabavi u jednoj zemlji ili komparativno u više nacionalnih sustava (u europskim post-komunističkim zemljama korupciju u javnoj nabavi su izučavali Grødeland i Aasland, 2011.). Pri tome fokus istraživanja može biti na postupcima javne nabave, na pojedinim sudionicima u javnim nabavama (ponuđači, naručitelji, nositelji mjera javne politike) ili na regulativi.

O korupciji u javnoj nabavi u Hrvatskoj i okruženju među prvima su sustavnu analizu u svom radu dali Ateljević i Budak (2010.) pokušavajući odgovoriti na pitanje koliko proces pridruživanja EU utječe na korupciju u javnoj nabavi u zemljama regije, no robusne zaključke nisu mogli dokazati bez kvantitativnog istraživanja. Analiza stavova poduzetnika i njihovih stvarnih iskustava kao sudionika u javnim nabavama u Hrvatskoj netom nakon ulaska u članstvo EU, pokazala je da je od korupcijskih plaćanja veći problem nepovjerenje u sustav (Budak i Rajh, 2016.). Usporedba stavova poduzetnika u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini (BiH) pokazala je da je korupcija u BiH percipirana kao značajniji problem u javnim nabavama nego u Hrvatskoj (Slijepčević, Budak i Rajh, 2016.), i da su očekivano manja poduzeća izloženija i ranjivija od velikih dobavljača (Budak, Slijepčević i Rajh, 2016.). Međutim, dosadašnja istraživanja otvaraju nova pitanja kako smanjiti korupcijske rizike u javnoj nabavi. Moguće da postoje, posebno u post-tranzicijskom okruženju, izvori korupcijskih rizika u javnoj nabavi koji nisu dovoljno prepoznati u literaturi i koji se ne mogu učinkovito suzbiti regulativom. Na primjeru hrvatske prakse u ovom radu se postavljaju temelji za izgradnju novog modela procjene izbjegavanja korupcijskih rizika u javnoj nabavi. Najprije međutim valja opisati specifičnosti javne nabave koje ju čine toliko osjetljivom na korupciju.

## 2. Specifičnosti javne nabave i podložnost korupcijskim rizicima

Javna je nabava vrlo specifično tržište koje obilježava veliki obujam transakcija, složenost uloga svih sudionika i rizik formiranja cijene u uvjetima ograničene konkurencije. Na tržištu javnih nabava javljaju se nesavršenosti, posebice monopol i asimetričnost informacija (više o tržišnim neuspjesima vidjeti u Kesner-Škreb, 1994.).

U odnosu države kao naručitelja i poduzeća kao dobavljača prisutan je rizik suboptimalne alokacije resursa. On proizlazi iz različitosti poticaja zbog kojih se svaka strana upušta u transakciju. Kriterij dobivanja najveće vrijednosti za novac

(engl. *value for money*) opće je načelo tržišnog poslovanja. Država se u postupcima javne nabave treba ponašati kao gospodarski subjekt vodeći se načelima tržišnog poslovanja, što u praksi često nije slučaj. U javnoj nabavi potencijalno su sukobljeni javni i privatni interesi. Javni interes imaju i država i građani. Građani kao porezni obveznici očekuju racionalno trošenje proračunskih sredstava radi društveno-ekonomskog blagostanja. Građani, međutim, ne mogu dubinski evaluirati raspolaganje proračunskim sredstvima zbog ograničenog pristupa informacijama i nedovoljnih kompetencija tako da se interes građana uobičajeno štiti posredstvom zastupničkih tijela, udruga, medija, pri čemu je ostvarenu korist teško individualizirati. Biračko tijelo na izborima nagrađuje ili penalizira ponašanje „države“, što je motiv političkoj stranci na vlasti da djeluje u javnom interesu.

Privatni interes u javnoj nabavi izvor je korupcije. Djelatnici zaposleni kod javnog naručitelja upravljaju postupcima nabave, no nemaju intrinzičnu ekonomsku racionalnost u trošenju proračunskih sredstava. Oni su agenti ovlašteni da raspolože proračunskim (ne-osobnim) sredstvima za javne (ne-osobne) potrebe i u izoliranom modelu njihova (ne)racionalnost i (ne)učinkovitost u korištenju proračunskih sredstava neće sama po sebi imati implikacije na njihovu osobnu situaciju. Govoreći o sukobu privatnog interesa, za područje javne nabave puno je važnije promatrati djelatnike javne uprave kao agente koji imaju diskrecijsku moć da zlorabiti dodijeljene im ovlasti u privatnu korist, a prema Svjetskoj banci, svaka zlorabita javnih ovlasti u privatnu korist smatra se korupcijom (World Bank, 1997.). Raspolaganje javnim sredstvima u javne svrhe primamljiva je prilika za agente da prihode korupcijsku rentu.

U cilju suzbijanja prilika za korupciju i ograničavanja utjecaja privatnog interesa u javnoj sferi, država uvodi kontrolne mehanizme u model javne nabave. U toj se ulozi država javlja kao zakonodavac koji propisuje postupke javne nabave, kodekse ponašanja javnih djelatnika, interne kontrole i nacionalne revizije (Ivanušec, 2008.). U tu svrhu osniva urede za javnu nabavu, komisije za kontrolu postupaka javne nabave, nevladine agencije i druga tijela koja nadziru korektnu alokaciju javnih sredstava. Mjere su preventivne (jačanje kapaciteta javne uprave usavršavanjem, selekcijom stručnih i provjerenih kadrova, i drugo), ali i korektivne (uvođenjem sankcija za loše gospodarenje koje uključuju otkaz i prekid karijere, kaznenim progonom korupcije).

Područje javne nabave iznimno je osjetljivo na korupciju. Korupcija poskupljuje javnu nabavu i vodi ka suboptimalnoj alokaciji resursa. Korupcijska renta funkcionira kao dodatni porez koji se bilo u postotku ugovorene vrijednosti ili rjeđe kao fiksni iznos plaća djelatniku javne uprave. Za ponuditelja korupcijski iznos predstavlja trošak kojeg će uračunati u ponuđenu cijenu predmeta javne nabave. U taj trošak uračunati su i rizici od neobavljenog posla, otkrivanja i sankcioniranja. Ponuditelj minimizira rizik neobavljenog posla često dogovarajući isplatu provizi-

je po zaključenju ugovora. S porastom rizika da bude otkriven, rastu i transakcijski troškovi korupcije kao ilegalne aktivnosti, korupcijski aranžman postaje složeniji, i potrebno je naći rafinirane modalitete njegove provedbe. Ponuditelj često mora uložiti znatne resurse kako bi u posao uključio posrednike, otvorio novo poduzeće ili bankovni račun, obavio niz financijskih transakcija u zemlji i inozemstvu, o čemu valja voditi dvojnu evidenciju, izraditi dodatnu dokumentaciju, i drugo. Visoki ukupni troškovi korupcije koji obuhvaćaju direktne troškove korupcijske rente i indirektne troškove korupcijske transakcije u pozitivnoj su vezi s vrijednosti javnog ugovora. U konačnici se za iznos korupcije iz javnih fondova plaća uvećana vrijednost ugovora.

Djelatnik javne uprave koji odlučuje o dodjeli ugovora javne nabave se ponaša ekonomski racionalno procjenjujući koristi i troškove upuštanja u korupcijske aktivnosti. On stavlja u odnos značaj korupcijske rente kao ekstra-prihoda i potencijalni trošak: rizik da do isplate ne dođe, da bude otkriven i kažnjen. Procijenjene koristi i troškovi od korupcije za djelatnika javne uprave ovise o visini regularne plaće, sustavu kontrole njegovih ovlasti i visini formalnih i neformalnih sankcija.

U uvjetima rasprostranjenosti korupcije, visina korupcijske rente postaje jedan od kriterija za donošenje odluka o alokaciji javnih fondova. Prioriteti ulaganja i državne potrošnje formiraju se prema visini korupcijske rente, a ne sukladno kriterijima razvoja. Korupcija povećava troškove poslovanja i ulaska na tržište, narušava konkurentnost i povećava neizvjesnost (poslovni rizik). Argumenti u prilog teoriji da korupciju mogu platiti najuspješnija poduzeća te da se time alociraju resursi prema učinkovitijem dijelu poslovnog sektora, ne stoje. Svako ograničavanje pristupa tržištu, pa tako i značajnom tržištu javnih nabava isključuje iz tržišne utakmice potencijalno konkurentnije gospodarske subjekte. Korupcija posebno pogađa mala i srednja poduzeća koja su generator gospodarskog rasta. Zatvaranje tržišta javnih nabava onima koji nisu spremni platiti korupcijski porez, dovodi do formiranja monopola i sindroma „dvorskih dobavljača“. U korumpiranom okruženju sprega države/politike i privatnog sektora čini državnu potrošnju skupom i neučinkovitom. Na dulji rok, korupcija ugrožava funkcioniranje institucija pravne države i usporava društveno-ekonomski razvoj (Budak, 2008.).

Sprječavanje korupcije u javnoj nabavi mora biti usmjereno prema smanjenju prilika za korupciju i povećanju troškova upuštanja u korupciju. S ekonomskog stanovišta, mjere trebaju smanjiti ponudu i potražnju za korupcijom, što je moguće pravilnim ustrojem institucionalnog okvira. Države same, i pod sve većim utjecajem međunarodnih organizacija i integracija, institucionaliziraju sustav javne nabave u kojemu će biti osigurana učinkovitost rada javne uprave, propisani mehanizmi kontrole i usvojena regulativa koja osigurava slobodno tržišno nadmetanje u postupcima javne nabave (OECD, 2005.; OECD, 2007.). Pitanje je međutim koliko načela javne nabave doprinose suzbijanju korupcijskih rizika u javnim nabavama.

### 3. Načela javne nabave i korupcija

#### 3.1. Tržišno natjecanje

Načelo tržišnog natjecanja u javnoj nabavi u ekonomskom smislu podrazumijeva i načela ne-diskriminacije/jednakog tretmana, uzajamnog priznavanja, i proporcionalnosti. Premda niti na jednom tržištu ne postoji savršena konkurencija, konkurencija na tržištu na kojemu sudjeluje javni sektor („javna“ tržišta) smatra se manje razvijenom od konkurencije na „privatnim“ tržištima, odnosno ispod potencijalne razine konkurencije. Uzroci ograničene konkurencije na javnim tržištima su izraženije nesavršene informacije, zatim prepreke ulasku i izlasku dobavljača na tržište i kao posljednje monopol. Dodatne poteškoće se javljaju upravo iz funkcije javne nabave koja mora pomiriti tržišno oprečne, ali za ekonomsku politiku važne ciljeve, primjerice najnižu cijenu i lokalno pružanje usluga. Kritičari zagovaraju što veće konkurencije pod svaku cijenu na tržištu javne nabave smatraju da takav ekstremizam nije kompatibilan s ostvarivanjem najveće vrijednosti za novac (Caldwell i sur., 2005.). Ukoliko se nefleksibilno provode stroga pravila javnog nadmetanja za predmete nabave male vrijednosti, troškovi rigoroznog postupka mogu premašiti i vrijednost same nabave. Ovo se ograničenje ublažava u nacionalnim zakonodavstvima propisivanjem vrijednosti nabave za koju se ne moraju provoditi propisani postupci javne nabave (u Hrvatskoj je prema novom zakonu taj prag podignut sa 70.000 kuna na 200.000 kuna bez PDV-a). Problemi u provedbi javnog nadmetanja javljaju se i ako se javi preveliki broj ponuđača, u kojem slučaju obrada ponuda zahtijeva značajne ljudske i vremenske resurse. Rascjepkanost i nekoordiniranost javnih naručitelja povećava transakcijske troškove javne nabave i dovodi do sklapanja više kratkoročnih ugovora. Nabava od ugovora do ugovora povećava poslovnu neizvjesnost, pa prednost na tržištu ostvaruje javni naručitelj koji može ponuditi stalan poslovni odnos budućem dobavljaču i time privući najbolje ponuđače. Insistiranje na većem broju dobavljača u praksi može dovesti do rata cijena nauštrb kvalitete, čime se mnogi dobavljači istiskuju iz tržišne utakmice te se ponovno formira monopol, ali na nižoj razini kvalitete zbog rezanja troškova. Kod ugovora velikih vrijednosti, poduzeća imaju snažan motiv da se natječu s nerealno niskim dumping cijenama samo kako bi ostvarili promet. S druge strane, u javnoj je nabavi, posebno na manjim tržištima prisutan rizik prevelike ovisnosti o jednom dobavljaču koji je čvrsto umrežen s drugim dobavljačima. Na taj se način „dobra praksa“ u poštivanju načela javne nabave može pretvoriti u dugoročno neodrživu politiku.

Ekonomisti su svjesni da na javnim tržištima barataju s tzv. pragmatičnom razinom konkurencije, te se bave istraživanjima kako podići tu razinu, konkretno kako javna nabava može poticati konkurenciju na tržištima na kojima posluje. U

potrazi za kompromisnim rješenjem koje osigurava uravnoteženi odnos poštivanja načela tržišne konkurencije i zadovoljenja ciljeva javne politike, javna nabava prije svega mora povećati svoju inventivnost. Osnivanje konzorcija za koordiniranu nabavu, ili sklapanje okvirnih sporazuma kojima se centralizirano određuju uvjeti nabave s dobavljačem, a korisnici upravljaju pojedinim narudžbama za svoje potrebe, primjeri su inovacija u javnoj nabavi, jednako kao i e-nabava i javno-privatno partnerstvo.

### ***3.2. Učinkovitost***

Postizanje najbolje vrijednosti za novac smatra se jednim od glavnih ciljeva javne nabave i pokazateljem njezine učinkovitosti. Odabir najpovoljnije ponude prema najnižoj cijeni sugerira ostvarenje novčanih ušteda i štedljivo raspolaganje proračunskim sredstvima. U novije se vrijeme, posebno u složenijim poslovima javne nabave, kao kriteriji odabira najpovoljnije ponude uvode osim cijene i drugi kriteriji kvalitete. U projektima izgradnje, na povećanje dobivene vrijednosti utječu brži rokovi izvedbe, korištenje trajnih materijala, dulje razdoblje jamstva, prethodno iskustvo ponuđača i slično. Ukoliko se pojam „najveće vrijednosti“ precizno ne definira, uvijek postoji rizik da će se javna nabava voditi kriterijem najniže cijene. Kriterij najveće vrijednosti ima svoje mjerljive aspekte, poput smanjenja ukupnih troškova, ali i one nemjerljive, poput skladnih odnosa s dobavljačem. U predseleksijskom postupku kod dobavljača koje će se pozvati da sudjeluju na natječaju (ograničeni postupci javne nabave) korisno je provjeriti prethodno iskustvo na sličnim predmetima nabave i postignuta uspješnost, njihova financijska snaga, raspoloživi ljudski resursi i oprema, tehnološka osnovica, ima li prethodno uloženi žalbi ili reklamacija te kakvo je poslovanje dobavljača u pravnom aspektu, zaštiti okoliša, zdravlja i sigurnosti. Koje parametre odabrati u model ocjene najveće vrijednosti, ovisi o ciljevima i predmetu nabave, a preporuča se svakom parametru dati određeni težinski faktor odnosno podijeliti ih na obvezatne i poželjne kriterije. U literaturi postoji niz predloženih modela ocjene i odabira predmeta nabave „najveće vrijednosti“, posebno za složene građevinske projekte (vidjeti u Palaneeswaran i sur., 2003.).

Svrha je javne nabave da pribavi najbolju vrijednost za novac, što znači da javnonabavna služba kontinuirano mora tražiti optimalnu kombinaciju ukupnih troškova i kvalitete koja zadovoljava zahtjeve korisnika. U praksi se pokazalo da nije ispravno pretpostaviti da je za javnog naručitelja dovoljno formalno objaviti svoje potrebe na tržištu kako bi u žestokoj konkurenciji brojnih ponuđača mehanizmi tržišta iskristalizirali optimalnu ponudu, što jamči dobivanje najbolje vrijednosti za novac. Naprotiv, izlaganje tržišnoj konkurenciji je samo nužan ali ne i



dovoljan uvjet za ostvarivanje najbolje vrijednosti za novac. Komplementarni uvjet je funkcionalna reorganizacija i profesionalizacija javnonabavne službe.

Zadaće djelatnika javne uprave zaduženih za obavljanje funkcije nabave mijenjaju se paralelno s osuvremenjivanjem sustava javne nabave. Osim što odgovornost stručnjaka koji rade u javnoj nabavi raste s porastom vrijednosti godišnjih javnih nabava, pred modernom javnom upravom općenito postavlja se zahtjev za kontinuiranim unaprjeđenjem učinkovitosti. Tradicionalna uloga djelatnika u nabavi javnog sektora se svodila na opsežno administriranje i knjigovodstveno praćenje nabave. Današnji procesi javne nabave od tih djelatnika traže upravljanje velikim složenim projektima i korištenje novih tehnika kako bi se dodala vrijednost javnim nabavama (primjerice procjena najbolje sveukupne vrijednosti predmeta nabave, izravno pregovaranje s dobavljačem, strateško planiranje nabava, i drugo). Suštinsku promjenu sadašnjih zadata u odnosu na one koje su nekada obavljali djelatnici javne nabave opisao je Matthews (2005.), koji zaključuje da djelatnici javne nabave nemaju stvarnog upliva, budući da nemaju niti javnu odgovornost za povećanje učinkovitosti javne nabave. Taj se argument međutim temelji na pretpostavci da se javna nabava provodi u skladu s regulativom, i da postoje kontrolni mehanizmi koji sprječavaju zlouporabu ovlasti.

### **3.3. *Transparentnost***

Da bi dobavljači bolje odgovorili zahtjevima javnog naručitelja i dali svoje najkonkurentnije ponude, moraju raspolagati svim potrebnim informacijama. Procedure odabira i kriteriji evaluacije moraju biti jasni, transparentni i svima razumljivi, a odbijeni ponuđači povratno informirani o rezultatima natječaja i razlozima prihvata najpovoljnije ponude (Palaneeswaran i sur., 2003.)

Transparentnost i integritet javne nabave imaju svoje tehničko i moralno značenje. U tehničkom smislu, transparentnost se odnosi na jasnoću i otvorenost sustava javne nabave koji mora pravilno funkcionirati kao cjelina. U moralnom smislu, poslovi javne nabave moraju biti obavljani prema pravilima, pošteno, bez korupcije i pravedno za sve sudionike. Na individualnoj razini, djelatnik javne nabave radi transparentno ako primjereno informira o javnoj nabavi, ne odaje niti ne zadržava povjerljive informacije, ako se pridržava etičkog kodeksa i ostalih propisa te ako je nepristran i nepodmitljiv. Transparentnost samog procesa javne nabave podrazumijeva njegovu otvorenost i ne-diskriminaciju glede informacija koje moraju biti svima jednako dostupne, pouzdane i pravovremene. Proces se mora odvijati pod unaprijed poznatim „pravilima igre“, jednakim za sve. Organizacija koja provodi javnu nabavu mora biti kompetentna za te poslove, raditi odgovorno

i voditi urednu evidenciju o javnim nabavama i svom poslovanju općenito. Budući da se radi o javnim naručiteljima, njihova izvješća o radu transparentno se pružaju na uvid javnosti i nadzornim tijelima.

Pokazatelji transparentnosti javne nabave polaze od poželjne situacije u kojoj se što veći udio transakcija obavlja otvorenim postupcima javne nabave, čime se potiče učinkovitost i sprječava korupcija u postupcima javne nabave. Razinu transparentnosti javne nabave teško je kvantificirati. Pavel (2006.) predlaže da se pokazatelj transparentnosti tržišta javne nabave računa kao omjer vrijednosti javnih nabava koje su dodijeljene otvorenim postupkom i ukupne vrijednosti javnih nabava. Na podacima za Češku, izračune mjere transparentnosti u tehničkom smislu daju Chvalková i Skuhrovec (2010.). Isti autori odnosno Centre for Applied Economics Charles University iz Praga 2014. godine, razvili su kompozitni indeks za ocjenu javnih naručitelja u Češkoj (zIndex)<sup>6</sup> koji za svakog pojedinog javnog naručitelja temeljem postojećih podataka javne nabave računa stupanj njegove transparentnosti, učinkovitosti i korupcijskog rizika u postupcima javne nabave tijekom posljednje tri godine. ZIndex evaluira tri temeljna područja dobrih praksi u javnoj nabavi: dostupnost ugovora odnosno natječaja ponuđačima, razinu stvarne konkurencije odnosno kompetitivnosti natječaja i javnu kontrolu i praćenje postupka i izvršenja ugovora. Dostupnost i otvoreni pristup se računa iz raspoloživih podataka o udjelu javne nabave u ukupnoj nabavi naručitelja, te o dosljednoj primjeni otvorenih postupaka nabave. Izravna konkurencija suština je javne nabave, i taj se pokazatelj računa uzimajući u obzir koncentraciju dobavljača koji su dobili ugovor o javnoj nabavi, broj ponuditelja koji su se natjecali, primjenu alata koji potiču konkurenciju te nepoštivanje propisa. Treći stup je nadzor i praćenje ugovorenog, inspekcija i revizija koja se osigurava kvalitetnim bazama javno dostupnih podataka u oglasniku javne nabave i na Internet stranicama naručitelja, izradom profila naručitelja, ocjenom dobavljača, osiguranje prava na pristup informacija. Niska vrijednost tako izračunatog zIndex-a ukazuje na odmak od dobrih praksi kod konkretnog naručitelja.

Pitanje uspješnosti funkcije javne nabave kod javnih naručitelja i kako ju mjeriti sve je zastupljenije u literaturi. Primjerice Kumar i suradnici (2005.) predlažu model praćenja uspješnosti javne nabave u zdravstvenoj ustanovi prema sustavu mjerljivih pokazatelja uspješnosti. Recentna studija o učinkovitosti javne nabave u Mađarskoj mjeri razinu kompetitivnosti sustava, narušavanje cijena, transparentnost i rizik od korupcije, te zaključuje da u razdoblju 2009. do 2015. rizici zlouporabe javnih nabava su više prisutni u natjecajima i ugovorima koji se financiraju iz EU fondova (Tóth, 2016.). Carayannis i Popescu (2005.) ispituju kako EU insistirajući na e-nabavi kao troškovno učinkovitoj i inovativnoj javnoj nabavi doprinosi smanjenju zlouporabe i korupcije u zemljama srednje i istočne Europe. E-nabava

---

<sup>6</sup> <http://wiki.zindex.cz/doku.php?id=en:start>

se smatra učinkovitim mehanizmom suzbijanja prijevara i korupcije koji postoje u sustavima javne nabave širom svijeta (Neupane i sur., 2012.), i Hrvatska se po primjeni postupaka e-nabave svrstava u sam vrh EU zemalja.

#### 4. Situacija u Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj ukupna vrijednost godišnje javne nabave je 42 milijarde kuna što je oko 13% bruto domaćeg proizvoda (DKOM, 2015). Hrvatska se prema broju i vrijednosti ugovora objavljenih u oglasniku javne nabave EU svrstava u mala tržišta, a prema relativnim udjelima u rangu je prosjeka osnovnih pokazatelja za cijelu EU. Zahvaljujući ulasku Hrvatske u članstvo EU, od 2013. godine vrijednost nabava objavljenih u EU oglasniku naglo raste (više podataka u European Commission DG Grow G4, 2016.). Pored neosporne činjenice da je tržište javnih nabava značajno za nacionalno gospodarstvo - a time i privlačno za ubiranje korupcijske rente - korupcijske rizike u javnoj nabavi treba razmotriti i u svjetlu aktualnih izmjena zakona o javnoj nabavi u Hrvatskoj. Izmjene sustava i zakonskog okvira javne nabave provode se u cilju zaštite javnog interesa (učinkovito raspolaganje javnim sredstvima) i zaštite privatnog interesa (veće sudjelovanje privatnih poslovnih subjekata na tržištu javnih nabava), a slijedom usvajanja direktiva Europske komisije (European Parliament, 2014). Direktive 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU u nacionalnoj legislativi zemalja članica moraju biti inkorporirane u roku dvije godine tj. do 18.4.2016., a odgođena puna primjena e-nabave ostvarena do 18.10.2018. Budući da se u ovom radu raspravlja o javnoj nabavi (a ne o koncesijama i o sektorskim nabavama u vodnom gospodarstvu, energetskom i prometnom sektoru), fokus je na Direktivu 2014/24/EU koja zamjenjuje dosadašnju Direktivu 2004/18/EZ. Nova regulativa predviđa nekoliko ključnih izmjena u sustavu javnih nabava, koje će se analizirati u kontekstu smanjenja korupcije. U raspravu oko unaprjeđenja sustava javne nabave uslijed donošenja novog zakona uključili su se brojni zainteresirani dionici, udruge poslodavaca, poduzetnici, gospodarske komore i druga strukovna udruženja, ministarstva i nadležna tijela. Oni u usklađivanju zakonske regulative s europskom, prepoznaju rješenja nacionalnih problema, primjerice povećanje udjela malih i srednjih poduzetnika u postupcima javnih nabava. Kao tri najveća problema sustava javne nabave prepoznati su: manjkava primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, nedovoljno snažna i učinkovita kontrola te nedostatna transparentnost sustava. Pored toga, uočeno je da na javnim natječajima sudjeluje prosječno svega 3,2 ponuditelja, što je manje od EU prosjeka. U čak 45 posto slučajeva na natječaj stiže samo jedna ponuda, što svjedoči o ograničenoj konkurenciji, i potencijalnom korupcijskom riziku.

U prijedlogu novog zakona o javnim nabavama naći će se kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude, europske jedinstvene dokumentacije koja bi trebala smanjiti administrativno opterećenje svih u procesu javne nabave, a posebno malih i srednjih poduzeća te partnerstvo za inovacije<sup>7</sup>.

#### ***4.1. Ekonomski najpovoljnija ponuda***

Trenutni Zakon o javnoj nabavi (članak 82.) propisuje da naručitelj može primijeniti za odabir ponude a) kriterij najniže cijene, prema kojemu se najbolja ponuda odabire isključivo na temelju cijene, i b) kriterij ekonomski najpovoljnije ponude koji omogućava da se uz kriterij cijene, u odabiru najbolje ponude sagledaju i kvalitativni kriteriji.

U teoriji, ali i u praksi razvijenih sustava javne nabave u državama članicama EU dokazana je superiornost kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) u odnosu na kriterij najniže cijene. Ipak, praksa u Republici Hrvatskoj bitno se razlikuje od prakse u ostalim zemljama EU (i šire) jer se znatno više poslova u javnoj nabavi odabire na natječajima po kriteriju najniže cijene. Da je u Hrvatskoj trenutačni omjer primijenjenih kriterija odabira izrazito nepovoljan potvrđuje 98.6 posto broja ponuda odabranih prema kriteriju najniže cijene, a svega 1,4 posto prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude. Ipak, kriterij ekonomski najpovoljnije ponude se češće primjenjuje u složenim poslovima, tako da je udjel u ukupnoj vrijednosti ponuda veći (9,1 posto utrošenih sredstava je odabrano kao ekonomski najpovoljnija ponuda). Važno je napomenuti da se ekonomski najpovoljnija ponuda kao kriterij dakle mogla i dosada primjenjivati, ali naručitelji se ustručavaju procjenjivati prema kriteriju najpovoljnije ponude jer je to zahtjevnije i izloženo kritikama u slučaju da posao dobije skuplji ponuđač. Hrvatska udruga poslodavaca (HUP, 2016.) je izradila 25 točaka – preporuka za unapređenje sustava javne nabave, a najvažniji su prijedlozi za poboljšanje veća primjena ekonomski najpovoljnije ponude, prijedlozi vezani za primjenu okvirnih sporazuma, bagatelne nabave, i „dumping“ cijena. Poslodavci su u promoviranju prednosti primjene ENP kriterija predlagali da se regulativom odredi minimalni postotak javnih nabava na koje se treba primjenjivati kriterij ekonomski najpovoljnije ponude i propiše obavezan odabir prema kriteriju ENP u 50 posto slučajeva za svakog naručitelja. Međutim, ukoliko se javna nabava želi tretirati kao tržište, onda nije razborito prihvatiti takav prijedlog jer pretjerana regulativa povećava korupcijske rizike. Tome

---

<sup>7</sup> Novi postupak javne nabave koji teži razvoju inovativnog proizvoda, usluge ili radova, a koristi se kad naručitelj treba zadovoljiti potrebu za nabavkom inovativnih proizvoda koji ne postoje na tržištu.

nasuprot stoji mišljenje nekih praktičara u Hrvatskoj da je od primjene ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterija odabira bolje rješenje propisati dodatne kriterije već u natječajnoj dokumentaciji, a onda nastaviti primjenjivati kriterij najniže cijene prilikom odabira ponuda koje zadovoljavaju propisane uvjete natječaja. Na taj način smanjuje se korupcijski rizik, a javni naručitelji imaju prilike kompetentno sastaviti natječajnu dokumentaciju nakon čega je postupak odabira jednostavan za provedbu.

U prijedlozima regulative navodi se i uvođenje instituta neuobičajeno niske cijene i profesionalnog propusta naručitelja koji ne kontrolira provedbu ugovora nakon što je sklopljen i rijetko koristi instrumente osiguranja plaćanja koje mogu aktivirati. O neuobičajeno niskoj „dumping“ cijeni koja je često temelj prihvaćanja loših ponuda ponuditelji imaju jedinstveni stav da je temelj niza loših posljedica u javnoj nabavi. Javni su novci i drugi resursi potrošeni uzalud, a rezultat je loša kvaliteta i ponovljena potreba za nabavom (možda kroz neko vrijeme, ali svakako brže od očekivanog). Edukacijom naručitelja i primjenom kriterija ekonomski najpovoljnije ponude moguće je osigurati da naručitelj prepozna najnižu cijenu za razliku od neprimjereno niske ponude.

#### ***4.2. Objedinjavanje nabave***

Objedinjena nabava i okvirni sporazum su načini ušteda i racionalnog raspolaganja javnim novcem koje treba ojačati u Hrvatskoj. U državama EU primjetno je sve veće korištenje tehnika središnje nabave što pridonosi povećanju tržišnog natjecanja i profesionalizaciji javne nabave. Središnja tijela za nabavu u članicama EU mogu funkcionirati na dva različita načina. Prvi je da tijela postupaju u svojstvu veletrgovaca kupnjom, stvaranjem zaliha ili preprodajom. Drugi je da tijela postupaju u svojstvu posrednika na način da dodjeljuju ugovore, upravljaju dinamičkim sustavima nabave ili sklapaju okvirne sporazume koje će koristiti javni naručitelji. Članice EU se razlikuju i po vrsti roba za koje se primjenjuju tehnike središnje nabave. Direktive EU predviđaju i zajedničku javnu nabavu koja se može provoditi u različitim oblicima, od koordinirane nabave na način da se pripreme zajedničke tehničke specifikacije vezane uz radove, robu ili usluge koje će nabavljati više javnih naručitelja, od kojih svaki provodi zaseban postupak nabave, do slučajeva u kojima određeni javni naručitelji zajednički provode jedan postupak nabave. U Hrvatskoj je 2009. godine Vlada osnovala Ured za središnju javnu nabavu koji danas djeluje kao Državni ured za središnju javnu nabavu i donesena je službena lista obveznika središnje javne nabave (ministarstva i centralni zavodi, vladini uredi). Centralizirane javne nabavke su obvezujuće za sva središnja tijela državne uprave za listu roba i usluga koje ured centralizirano nabavlja, vodi pregovore s dobavljačima i ugovara nabavu.

Centralizirana javna nabava, ako se transparentno provodi, moćno je sredstvo suzbijanja korupcije. U Hrvatskoj Ured za središnju javnu nabavu je podkapacitiran, a drugi naručitelji se ne odlučuju na udruživanje i centralizaciju u dovoljnoj mjeri. Rješenja koja se primjenjuju u inozemstvu mogu biti poučna za Hrvatsku. Primjerice, osnivanje agencije koja obavlja usluge javne nabave za više korisnika i financira svoj rad od provizije koju uzima. Ostvarene uštede premašuju trošak poslovanja agencije jer je nabavna cijena niža i ne troše se interni resursi javnog naručitelja već se nabava "outsourca". Time se otvaraju veće mogućnosti za sudjelovanje MSP, zelenu nabavu i stavljanje nabave u funkciju društvenog razvoja. Sa stanovišta suzbijanja korupcijskog rizika, što je okrupnjavanje nabave veće, to je individualnim zahtjevima naručitelja teže odgovoriti, svaki detalj je pod povećalom javnosti i teže se manipulira natječajima i ugovorima.

U Hrvatskoj se opaža jedan vrlo specifičan korupcijski rizik u javnim nabavama. Za razliku od drugih sustava gdje se u javnim nabavama traži korupcijska renta u vidu provizije od javnog ugovora, u Hrvatskoj pojedinac zaposlen kod određenog javnog naručitelja želi za sebe individualno osigurati određenu vrstu povlastica: specificirano službeno vozilo, mobitel, uredsku opremu koju će on osobno koristiti na radnom mjestu, u službene ili privatne svrhe. Objedinjenom nabavom se može doskočiti upravo ovim zloupotrebama.

### **4.3. Antikorupcijski mehanizmi**

Rješenje za smanjenje rizika korupcije i drugih nepravilnosti u javnoj nabavi je veća transparentnost. Ona se postiže digitalizacijom i javnom dostupnošću podataka. U Hrvatskoj je zaživjela e-nabava, ali nedostaje registar ugovora o javnoj nabavi iz kojega bi primjerice bilo vidljivo s kojim dobavljačima javni naručitelj opetovano sklapa ugovore male vrijednosti ili po okvirnom sporazumu. Za institut okvirnog sporazuma poslodavci u Hrvatskoj, a i EK općenito smatraju da se ne primjenjuje u dovoljnoj mjeri. Argumenti u prilog su da okvirni sporazumi smanjuju troškove provedbe postupka i cijenu ponude jer postoji određena izvjesnost i manji operativni troškovi na strani dobavljača. Međutim, okvirni sporazumi nose viši korupcijski rizik zato što ne postoji pravilno transparentno oglašavanje okvirnih sporazuma. Odnosno, oni se objavljuju ali nepregledno pa prevelika informiranost dovodi do neinformiranosti. Stavljanje na Internet ne jamči transparentnost samo po sebi. Također u Hrvatskoj nedostaje registar svih sklopljenih ugovora koji bi na sistematizirani način prikazao sve ugovorene obaveze npr. jednog javnog poduzeća koje ono sklapa i iz kojega bi bilo jasno vidljiva hipotetska situacija da jedno javno poduzeće godinama sklapa ugovore manjih vrijednosti s jednim dobavljačem u okviru okvirnog sporazuma. I na taj način poslovni aranžman po-

staje dugoročan i velike vrijednosti što može biti u potpunosti opravdani izbor u javnom interesu, ali zahtijeva stalni nadzor javnosti. Inače zakon predviđa sklapanje okvirnog sporazuma na dvije godine s jednim ponuđačem ili na četiri godine s više ponuđača, a na dulji rok uz valjano obrazloženje. Ocjena valjanosti obrazloženja može biti arbitrarna. Okvirnim sporazumom je zbog korupcije moguće pogodovati poslovanju s jednim ponuditeljem ili manjim brojem odabranih koji imaju privilegiju sigurnosti poslovanja u poslovima javne nabave, a za to vrijeme se drugi natjecatelji isključuju iz tržišne utakmice. Pri tome je važno ocijeniti opravdava li priroda posla okvirni sporazum. Postupanje naručitelja prema njihovoj diskrecijskoj procjeni je također izvor korupcije. Poslodavci tu predlažu bolje definiranje profesionalnog propusta djelatnika u cilju bolje zaštite prava javnog naručitelja.

Slabosti u administrativnim kapacitetima koje posljedično dovode do neispravne natjecajne dokumentacije, koje potom dovode do žalbi i neuspjeha složenih natječaja, trajna su slabost sustava javne nabave u Hrvatskoj. U 2014. godini čak 42 posto složenih natječaja povezanih s projektima koji se financiraju iz strukturnih i investicijskih fondova EU je otkazano. Ponavlja se teza koju bi valjalo provjeriti da je slabo funkcioniranje javne nabave uzrok slabom povlačenju toliko potrebnih EU fondova jer naručitelji prečesto objavljuju nekvalitetno pripremljenu dokumentaciju. Anegdotalno se doznaje da se u Hrvatskoj loše napravljena tehnička dokumentacija opetovano koristi za nadmetanja i tako padaju redom natječaji i sredstva ostaju neiskorištena, što je pogotovo zabrinjavajuće ukoliko se radi o sredstvima iz EU fondova. Stoga je profesionalizacija poslova nabave u pripremi postupka i u nadzoru izvršenja ugovora nužna, pri čemu se tehničke konzultacije kod pripreme natječaja nedovoljno koriste kao mogućnost. Međutim, u BiH (Slijepčević, Budak, Rajh, 2015.) su konzultacije javnih naručitelja s poslovnim sektorom prepoznate kao mogućnost utjecanja budućih ponuđača da direktno ili indirektno preko savjetodavca utječu na poziv na nadmetanje i traženu dokumentaciju. Objava podataka o održanim konzultacijama se predlaže kao mjera povećanja transparentnosti i sprečavanja manipulacija (HUP, 2016.).

Zadnjim izmjenama zakona su povišeni pragovi tzv. bagatelne nabave na 200.000 kuna (bez PDV-a) i povećane naknade za podnošenje žalbe. To je bila odluka nositelja politike da se rastereti žalbeni postupak koji se zlorabio za stopiranje postupaka javne nabave. Rezultat povišenih pragova jest manji broj žalbi, ali time izostaje javna kontrola bagatelnih nabavi koju bi trebalo uvesti. Bagatelna nabava se često regulira internim propisima naručitelja, i u tom slučaju taj interni akt mora biti javno dostupan.

Budući da DKOM postupa samo po žalbi, općenito što se korupcije tiče, ne postoji kontrola sa stanovišta zaštite javnog interesa jer za nju niti jedna institucija nije zadužena. Valja istražiti i pretpostavku da je raširenost korupcije u javnim nabavama na sub-nacionalnoj razini veća, što je primjerice pokazalo empirijsko

istraživanje u BiH (Voloder, 2015.). U istoj je studiji kartelsko dogovaranje ocijenjeno kao široko rasprostranjeno u BiH, a HUP je ustvrdio da su tajni dogovori pri nadmetanju u Hrvatskoj danas više prisutni nego 2013. (HUP, 2016.). Ukoliko se potvrde informacije HUP-a da su i specifikacije prilagođene unaprijed pojedinim ponuditeljima u porastu u odnosu na 2013., proizlazi da je glede korupcijskih rizika u sustavu javnih nabava situacija lošija nego prije ulaska Hrvatske u EU.

## Zaključak

U procesu pridruživanja EU, Hrvatska je uskladila svoje zakonodavstvo s *acquis communautaire* – europskom pravnom stečevinom, a i institucionalni ustroj sustava se ocjenjuje u svim dosadašnjim izvješćima EK primjerenim. Uočeni nedostaci u sustavu na koje upućuju akademska istraživanja (Budak i Rajh, 2014.; Slijepčević, Budak i Rajh, 2015.) djelomično se preklapaju s primjedbama EK. Navodi se nedostatak kompetencija i podkapacitiranost djelatnika u javnoj nabavi na strani naručitelja. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u svom izvješću za 2014. godinu donijela je preporuke za poboljšanje sustava u tri segmenta: postupak javne nabave, pravna zaštita u javnoj nabavi, institucionalni okvir (DKOM, 2015.). Ocjena stanja u javnim nabavama od strane DKOM-a glede postupka javne nabave jest da su najčešće povrede zakona vezane na propisivanje dokumentacije ili primjene dokumentacije za nadmetanje. Što se tiče pravne zaštite, osporavaju se ponude ne samo odabranih ponuditelja već i nižerangiranih ponuđača, i to pogotovo vezano na stručno-tehničke uvjete sposobnosti. Podnošenje ove vrste žalbi nije svrhovito osim ukoliko je cilj zlorabiti sustav i odgovornost za odabir s naručitelja prebaciti na DKOM. Izmjenama zakona očekuje se da bi trebalo dovesti do takve regulative koja bi manje angažirala kapacitete DKOM-a i usmjerila njihove napore na stvarne slučajeve zlorabe ili grešaka prilikom nadmetanja. Pogotovo treba smanjiti zlorabe samog podnošenja formalne žalbe i neplaćanja naknade kako bi se zaustavio postupak nabave. To je prepoznati najveći korupcijski rizik. Također u prilog neizvjesnosti ishoda govori i navod o disonantnoj praksi odlučivanja sudova u Hrvatskoj.

Premda EU direktive, a time i hrvatski zakon potiču raznovrsna dodatna obrazloženja, tehničke konzultacije i slično, svaki tip „konzultacija“ u Hrvatskoj je neprimjereni vid povećanja korupcijskog rizika. Naime, pažljivo kontroliranje dopuštenih davanja pojašnjenja zahtijeva visoki integritet, a i posebno visoki profesionalizam djelatnika javnog naručitelja što je najslabija karika javnog sektora u Hrvatskoj. Hrvatska je pri samom vrhu među članicama EU u funkcioniranju sustava e-nabave. Usvajanjem novog zakona očekuje se potpuna primjena e-nabave, a upravo je digitalizacija postupaka i procesa u javnim službama stup borbe protiv



korupcije i dokazano učinkovito smanjuje korupcijske rizike u drugim zemljama, no istraživanja učinaka za Hrvatsku nedostaju.

Proces pristupanja EU nalaže transparentnost i uvodi naprednije postupke koji osiguravaju otvorenost tržišta. Međutim time se kao suprotnost razvijaju sve više apsurdni sustavi izigravanja forme i regulative, koji, naprotiv čak mogu biti zdravorazumska rješenja. Razvijaju se također i mehanizmi iznalaženja rupa u zakonu koji su očigledna ali teško dokaziva namještanja. Za razliku od procesa pridruživanja u kojemu se sustav javne nabave glede korupcijskih rizika mijenja nabolje, ti se naponi ulaskom u članstvo u EU napuštaju, o čemu svjedoče i recentna istraživanja (Budak, Slijepčević i Rajh, 2016.). Može li akademska zajednica istraživačkim projektima doprinijeti većoj učinkovitosti i suzbijanju korupcijskih rizika u javnoj nabavi? Kompleksnost problematike zahtijeva da se korupcijom u javnim nabavama bavi multidisciplinarno. Korupcija je sociološki fenomen čije suzbijanje uvelike ovisi o društvenim normama i stavovima. Primjerice, politološka istraživanja bi morala pružiti odgovore zašto hrvatsko biračko tijelo nikada na izborima nije sankcioniralo korupciju, postoji li politička volja za suzbijanje korupcije u javnoj nabavi, i o već spomenutoj povezanosti dobivanja javnih ugovora i financiranja političke opcije na vlasti. Budući da se borba protiv korupcije oslanja na regulativu, a postojeća regulativa u javnim nabavama doživljava promjene i kritike, pravna struka bi trebala ponuditi prikladna rješenja i za taj problem. U sustavu javne nabave u Hrvatskoj nužno je pratiti poštivanje regulative glede zakonitosti poslovanja i moguće zlouporabe, s naglaskom ocjene uspostavljenih mehanizama kontrole i povećanja transparentnosti. Recentni projekti poput češkog ZIndex-a pokazuju da je izrada alata i modela praktične vrijednosti zaživjela u primijenjenim istraživanjima, što bi prilagođeno za nacionalne uvjete moglo dati nove korisne spoznaje o slabostima sustava.

Ekonomska istraživanja nadalje trebaju se baviti učinkovitosti javne nabave kroz prizmu ušteda i njihovih učinaka na proračun (primjerice, moguće smanjenje proračunskog deficita). Ta se analiza može napraviti usporedbom stvarnih izdataka za javnu nabavu u odnosu na (veće) planirane izdatke. Složenija i više rafinirana analiza bi se temeljila na prosječnim cijenama nabave za reprezentativne skupine proizvoda. Slijedom toga postavlja se hipoteza da se u novom sustavu javne nabave povećava konkurencija dobavljača, pa tržišni pritisak na strani ponude dovodi do smanjenja cijene nabave. Ukoliko se potvrdi očekivana istinitost hipoteze o sniženju cijena, važan je zaključak da uz porast vrijednosti ukupnih nabava (opaženoj u većini EU zemljama, pa tako i u Hrvatskoj) i nižim cijenama, količina i kvaliteta predmeta nabave raste. Dakle, zadovoljen je prioritetni zahtjev javne nabave, a to je maksimiranje za novac dobivene vrijednosti. Povezana s time je i analiza utjecaja novog sustava javne nabave na konkurentnost nacionalnog gospodarstva. Ispitivanjem broja i strukture dobavljača ocjenjuje se stimuliraju li novi postupci javne nabave mala i srednja poduzeća na sudjelovanje u javnim nabavama i koliki

je posredni učinak otvorenog sustava javnih nabava na rast malog gospodarstva i/ili pojedinih sektora. Očekivani učinak je povećanje broja malih ponuđača u odnosu na velike dobavljače koji su moguće imali monopol u ponudi javnim naručiteljima. Posredni učinak na male i srednje dobavljače očituje se u povećanju broja zaposlenih i boljim financijskim rezultatima poslovanja. Ovu bi analizu u drugom koraku valjalo napraviti po sektorima/djelatnostima i testirati hipotezu da učinci po sektorima i/ili predmetu nabave variraju. Ilustrativno pitanje je da li za jednu javnu ustanovu primjena novih postupaka javne nabave utječe na smanjenje cijene uobičajenih predmeta nabave (npr. konkurencija ponuđača uredskog materijala), a s druge strane otežava pronalaženje ponuđača za specifične nabave (npr. slab odziv ponuđača građevinskih radova, troškovi pripreme natječajne dokumentacije za složenije projekte, i sl.). Također ovisno o raspoloživim podacima, zanimljivo bi bilo ocijeniti regionalne učinke na gospodarske subjekte. Premda je novi sustav javne nabave otvoren za sve domaće i inozemne dobavljače, pitanje je koliko se na natječaje javljaju lokalni ponuđači i jesu li ponuđači više koncentrirani u razvijenijim regijama, primjerice u Zagrebu. Moguće da tvrtke iz manje razvijenih područja Hrvatske nemaju resurse i kapacitete za procesuiranje javnih natječaja. Postoje li slijedom toga preduvjeti za e-nabavu ili bi rano uvođenje isključivo e-nabave isključilo male i srednje ponuđače iz pojedinih sektora iz tržišne utakmice, te reverzibilno ojačalo monopol većih dobavljača? Posebnu pažnju glede učinkovitosti valja posvetiti istraživanju međunarodne konkurentnosti domaćih gospodarskih subjekata i njihove uspješnosti na natječajima javne nabave u EU.

Predložena istraživanja konkretno ispituju kako javna nabava može poticati konkurenciju na tržištima na kojima posluje, a neizravno se dotiču korupcijskih prepreka u javnoj nabavi. Također bilo bi vrlo zanimljivo provesti istraživanje kojime bi se dubinski analizirali kapaciteti, stavovi i ponašanje javnonabavne službe kod javnih naručitelja u Hrvatskoj. Naposljetku, dva su ključna pitanja još uvijek bez odgovora: je li slabo funkcioniranje javne nabave uzrok slabom povlačenju toliko potrebnih EU fondova, i je li raširenost korupcije u javnim nabavama na sub-nacionalnoj razini veća, i zašto. Za Hrvatsku to znači da treba uspostaviti novi model procjene izbjegavanja rizika u javnoj nabavi jer EU članstvo samo po sebi neće, sve dok je formalno-pravno sve u redu, eliminirati korupciju u javnoj nabavi.

## LITERATURA:

- Ateljević, J., Budak, J. (2010.). „Corruption and Public Procurement: example from Croatia“, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. (12), 4: 375-397.
- Auriol, E. (2006.). „Corruption in procurement and public purchase“, *International Journal of Industrial Organization*, (24), 5: 867-885. doi:10.1016/j.ijindorg.2005.11.001

- Becker, G.S. (1968.). „Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, (76), 169 - 217.
- Bös, D., Kolmar, M. (2000.). „Self-Correcting Mechanisms in Public Procurement: Why Award and Contract Should be Separated“, *CESifo Working Paper Series* No. 302. (June 2000). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=263788>
- Budak, J., Rajh, E. (2016.). „The Public Procurement System: A Business Sector Perspective“, u: Ateljević, J., Trivić, J. (Eds.). *Economic Development and Entrepreneurship in Transition Economies: Issues, Obstacles and Perspectives*, Springer, p. 73-90.
- Budak, J., Slijepčević, S., Rajh, E. (2016.). „Small and Medium Enterprises’ obstacles to public procurement: lessons learned for Balkans“. *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, prihvaćeno za objavljivanje.
- Budak, J. (2008.). „Ekonomске posljedice korupcije“, u: Hercigonja, J. i Kuzmić, M. (Eds.). *Korupcija - pojavni oblici i mjere za suzbijanje*, Zagreb: Inženjerski biro, 2008, str. 151-171.
- Budak, J. (2006.). „Corruption in Croatia: Perceptions Rise, Problem Remains“, *Croatian Economic Survey*. (9), 1: 35-68.
- Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J., Wakeley, T. (2005.). „Promoting competitive markets: The role of public procurement“, *Journal of Purchasing and Supply Management*, (11), 5-6: 242-251.
- Carayannis, E.G., Popescu, D. (2005.). „Profiling a methodology for economic growth and convergence: learning from the EU e-procurement experience for central and eastern European countries“, *Technovation*, (25), 1:1-14, [http://dx.doi.org/10.1016/S0166-4972\(03\)00071-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0166-4972(03)00071-3).
- Celentani, M., Ganuza, J.J. (2002.). „Corruption and competition in procurement“, *European Economic Review*, (46), 7: 1273-1303. Doi: 10.1016/S0014-2921(01)00147-7
- Chvalkovská, J., Skuhrovec, J. (2010.). „Measuring transparency in public spending: Case of Czech Public e-Procurement Information System“, *IES Working Paper 11/2010*. IES FSV. Charles University.
- Croom, S., Brandon-Jones, A. (2007.). „Impact of e-procurement: Experiences from implementation in the UK public sector“, *Journal of Purchasing and Supply Management*, (13), 4: 294-303. doi:10.1016/j.pursup.2007.09.015
- Dorn, N., Levi, M., White, S. (2008.). „Reforming European Procurement Rules: Crime Generating or Crime Preventing?“, *Journal of Financial Crime*, (15), 3: 243-260.
- Dooley, K., Purchase, S. (2006.). „Factors influencing e-procurement usage“, *Journal of Public Procurement*, (6), 1&3: 28-45.
- Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave DKOM (2015.). Izvješće o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave za 2014. Godinu. [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)
- Edler, J., Georghiou, L. (2007.). „Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side“, *Research Policy*, (36), 7: 949-963.
- European Commission DG Grow G4 (2016), Public procurement indicators 2014, [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks/index_en.htm)

- European Parliament. (2014). Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/reform-proposals/index_en.htm)
- Goldman, E., So, J., Rocholl, J. (2008.). „Political Connections and the Allocation of Procurement Contracts“, *EFA 2007 Ljubljana Meetings*. April 2008 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=965888>
- Grødeland, Å. B., Aasland, A. (2011.). „Fighting Corruption in Public Procurement in Post-communist States: Obstacles and Solutions“, *Communist and Post-Communist Studies*, (44), 1: 17-32.
- Hardy, C.A., Williams, S.P. (2008.). „E-government policy and practice: A theoretical and empirical exploration of public e-procurement“, *Government Information Quarterly*, (25), 2: 155-180, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2007.02.003>.
- Hrvatska udruga poslodavaca HUP (2016.). HUP- Prijedlozi izmjena sustava javne nabave, ožujak 2016. <http://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/HUP-prijedlozi%20izmjena%20sustava%20javne%20nabave%20%20ozujak%202016.pdf>
- Ivanušec, D. (2008.). „Sprječavanje korupcije u sustavu javne nabave“, u: Hercigonja, J. i Kuzmić, M. (Eds.). *Korupcija - pojavni oblici i mjere za suzbijanje*, Zagreb: Inženjerski biro, 2008, str. 122-133.
- Kesner-Škreb, M. (1994.). „Pojmovnik: tržišni neuspjesi“, *Financijska teorija i praksa*, (18), 1: 55-57.
- Kumar, A., Ozdamar, L., Ng, C.P. (2005.). „Procurement performance measurement system in the health care industry“, *International Journal of Health Care Quality Assurance*, (18), 2: 152-166.
- Matthews, D. (2005.). „Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy“, *Journal of Public Procurement*, (5), 3: 388-399.
- Moon, M.J. (2005.). “E-procurement management in state governments: diffusion of e-procurement practices and its determinants”, *Journal of Public Procurement*, (5), 1:54-72.
- Neupane, A., Soar, J., Vaidya, K., Yong, J. (2012.)., “Role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement.” In: 5th International Public Procurement Conference (IPPC5), 17-19 August 2012, Seattle, United States, pp.304-334. [https://eprints.usq.edu.au/21914/1/Neupane\\_Soar\\_Vaidya\\_Yong\\_PV.pdf](https://eprints.usq.edu.au/21914/1/Neupane_Soar_Vaidya_Yong_PV.pdf)
- OECD (2005), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264014008-en>
- OECD (2007), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*, *OECD Observer* No. 260 March 2007
- Palaneeswaran, E., Kumaraswamy, M., Ng, T. (2003.)., “Targeting optimum value in public sector projects through „best value“-focused contractor selection“, *Engineering, Construction and Architectural Management*, (10), 6: 418-431.

- Palmujoki, A., Parikka-Alhola, K., Ekroos, A. (2010.). „Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria in Contracts“, *Review of European Community & International Environmental Law*, (19), 2: 250–262. doi: 10.1111/j.1467-9388.2010.00681.x
- Panayiotou, N.A., Gayialis, S.P., Tatsiopoulos, I.P. (2004.). „An e-procurement system for governmental purchasing“, *International Journal of Production Economics*, (90), 1: 79-102, [http://dx.doi.org/10.1016/S0925-5273\(03\)00103-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0925-5273(03)00103-8)
- Pavel, J. (2006.). „Public Procurement Market Transparency Indicators in the Czech Republic“, *Transparency International*, Czech Republic, Prague, October 2006.
- Shideler, E. H. (1920.)., Book review: Principles of Government Purchasing. By A.G. Thomas, New York: D. Appleton&Co., 1919. *The Journal of Political Economy*, (28), 1: 87-88.
- Slijepčević, S., Budak, J., Rajh, E. (2016.). “Challenging competition at public procurement markets: are SMEs too big to fail? The case of BiH and Croatia.” 4<sup>th</sup> REDETE Conference *Economic Development and Entrepreneurship in Transition Economies: Assessment of the last 25 years, going beyond the ‘transition’ : proceedings*. Banja Luka: Faculty of Economics, University of Banja Luka, 2016:299-314.
- Testa, F., Iraldo, F., Frey, M., Daddi, T. (2012.). “What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey”, *Ecological Economics*, (82), 88-96. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2012.07.011>.
- Thai, K. V. (2001.). “Public procurement re-examined”, *Journal of Public Procurement*, (1), 1: 9-50.
- Tóth, I.J. (Ed). (2016.)., “Competitive Intensity and Corruption Risks in the Hungarian Public Procurement 2009-2015. Main Findings & Descriptive Statistics”, Corruption Research Center Budapest, <http://www.crcb.eu/>
- Vaidya, K., Sajeev, A.S.M., Callender, G. (2006.). „Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector“, *Journal of Public Procurement*, (6), 3:70-99.
- Voloder, N. (2015.) Mapiranje ključnih prepreka za ravnopravno učešće privrednih subjekata u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini, Analitika – Center for Social Research. Sarajevo. Bosnia and Herzegovina. [http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/BIH%20local/mapiranje\\_prepreka\\_u%20javnim%20nabavkama%20BiH%20-%20Analitika.pdf](http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/BIH%20local/mapiranje_prepreka_u%20javnim%20nabavkama%20BiH%20-%20Analitika.pdf)
- Walker, H., Brammer, S. (2012.).“The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector“, *International Journal of Production Economics*, (140), 1: 256–268. doi:10.1016/j.ijpe.2012.01.008
- World Bank (1997.)., Mainstreaming anti-corruption activities in World Bank assistance: a review of progress since 1997, Operations Evaluation Department, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT: DO WE NEED A NEW RESEARCH MODEL FOR CROATIA?

### Summary

The paper examines corruption risks in public procurement in Croatia. The study was motivated by the dilemma of how EU membership contributed to fighting corruption in public procurement in Croatia since the anti-corruption momentum after joining the EU was lost, while there is a growing interest in public procurement in the context of economic imbalances and the new EU regulations on public procurement. The objective of the analysis is to establish a new research framework to assess corruption in public procurement in Croatia. A review of relevant literature and existing research indicate that their focus does not match the particularities of public procurement in Croatia. In the paper we argue that an effective suppression of specific corruption risks in Croatia is not guaranteed by the principles of public procurement and EU regulations. The misuse in the system of public procurement will not be eliminated by formal regulations in favour of the most economically advantageous offer, centralized procurement, and e-procurement. In conclusion, findings confirm the need for a new model of research of corruption in public procurement, which would take into account the specifics of implementation in Croatian context. The paper offers policy recommendations and provides lines for future research.

Key words: corruption, public procurement