

---

**TYPOLOGY OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT**

---

**Mersad Mujević**Public Procurement Administration of Montenegro, [mersadm@t-com.me](mailto:mersadm@t-com.me)

**Abstract:** Public procurement, and if by title most of it is public, leaves an impressive marginal gray area in the work of the state administration, the areas left more or less individually controlled by the private sector and the state administration.

However, the perception of the public as well as of many participants in the process is "something dubious in the procurement contract".

Implementing an efficient and effective public procurement system based on transparency, competition and integrity is not a simple matter. A procurement system with very low levels of transparency and lack of competition was a great opportunity for corruption and it is therefore very important to raise awareness in order to achieve the defective activities that these shipments are suitable for.

EU regulations that are purposefully designed to regulate the field of public procurement have been in existence for 40 years and are constantly being updated in the implementation of new initiatives, in particular giving the opportunity to use e-government tools. The previous Laws on Public Procurement of Montenegro have "liberated" and incorporated a large part of the "security" systems and norms that face corruption.

**Keywords:** public procurement, corruption, transparency, competitiveness, law

**TIPOLOGIJA KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA****Mersad Mujević**Public Procurement Administration of Montenegro, [mersadm@t-com.me](mailto:mersadm@t-com.me)

**Abstrakt:** Javna nabavka, i ako prema samom naslovu javna, u radu državne uprave ostavlja utisak marginalne sive zone, područja ostavljenog više manje individualnoj kontroli privatnog sektora i državne uprave.

Međutim, percepcija javnosti kao i mnogih učesnika u procesu je da je „nešto sumnjivo u ugovorima o javnoj nabavci“.

Sprovođenje efikasnog i efektivnog sistema javnih nabavki koji se bazira na transparentnosti, konkurenciji i integritetu nije jednostavna stvar. Sistem nabavki sa veoma niskim nivoom transparentnosti i nedostatkom konkurencije je odlična prilika za korupciju pa je stoga veoma važno podići nivo svijesti kako bi se obeshrabrile aktivnosti koje pogoduju ovoj pošasti.

Propisi EU koji su namjenski osmišljeni za regulisanje oblasti javnih nabavki, postoje već 40 godina i neprestano se dopunjavaju uvođenjem novih inicijativa, a posebno davanjem prednosti alatima e-upravljanja. Predhodni Zakoni o javnim nabavkama Crne Gore „osmislili“ su i inkorporirali veliki dio „sigurnosnih“ sistema i normi kojima se sprječava korupcija.

**Ključne riječi:** javne nabavke, korupcija, transparentnosr, konkurentnost, zakon

**UVOD**

Svi znamo da podmićivanje u javnim nabavkama ima mnogostruke negativne efekte i da dovodi do nepotrebnih ekonomskih i ponekad opasnih projekata, pa su javne nabavke, sigurno, jedna od najrizičnijih oblasti za nastanak podmićivanja i korupcije [1].

Tri su po meni glavna razloga korupcije u javnim nabavkama:

**Prvi** je da se u javnim nabavkama, očigledno, nalazi puno novca.

**Drugi** razlog zašto je to rizična oblast jeste da su javne nabavke kompleksan proces, sa mnogim, različitim protagonistima.

**Treći** razlog je da javne nabavke predstavljaju sektor u kojem se susrijeću dva značajna segmenta državne ekonomije – s jedne strane, javni sektor kao naručilac koji u postupku javne nabavke treba da obezbijedi da se trošenje novca poreskih obveznika vrši uz sprovođenje principa „najbolja vrijednost za novac“ i, sa druge strane, privatni sektor koji u ovom procesu, kao ponuđač, takođe ima ulogu inicijatora ekonomskog rasta. U ovom procesu, propisi o javnim nabavkama imaju složeni zadatak regulisanja načina rada, pri čemu je važno sačuvati suštinu i načela obje oblasti i doprinijeti njihovom razvoju.

Dakle, videćemo na jedan veoma jednostavan način da smo mi, posmatrači i protagonisti borbe protiv korupcije, otkrili da je korisno da se ocrtta tipologija faktora rizika u javnoj nabavci koja omogućava da se sledeći put spriječi, kontroliše, i vodi borba protiv korupcije u javnoj nabavci.

## 1. RIZIČNI FAKTORI?

Prvi se odnosi na propise

U nekim zemljama još uvijek možemo da vidimo da i ne postoje baš neki propisi, ili da su vrlo slabi, neadekvatni. A na drugoj strani, imate kompleksno i mijenjajuće zakonodavstvo. Na primjer, u Francuskoj su se, nakon usvajanja EU Direktiva o javnim nabavkama, suočili sa tim da su za skoro četiri godine tri puta mijenjali pravila o javnim nabavkama. Usvajanjem novih EU direktiva morali su da promijene neke djelove, i Evropska Komisija baš i nije bila srećna zbog toga. Morali su da vrše i drugu promjenu pa i treću. Tokom posljednje dvije ili tri godine, postoji određena nesigurnost po pitanju propisa o javnim nabavkama, pa su mnogi akteri bili pomalo uplašeni da sprovede tendere, jer nijesu znali koja pravila treba da slijede, koje zakonodavstvo treba da slijede.

***Dakle, vidimo da ako ne postoje propisi, rizično je, a ako postoji previše propisa, ili propisa koji se često mijenjaju, takođe je rizično.***

Drugi faktor rizika se odnosi na različite sektore

Znamo da su neki sektori, kao na primjer enegetski sektor, infrastrukturni projekti, industrija oružja, zdrastvo, ranjiviji na korupciju nego drugi.

Treći faktor rizika je jedan koji se odnosi na ljudske resurse

Znamo da su nedostatak obučenosti, nedostatak kulture integriteta, nedostatak vladavine prava u zemlji, ili siromašan ili slab pravosudni sistem, takođe veoma bitni faktori rizika koji mogu da objasne korupciju u javnim nabavkama.

## 2. GDE NALAZIMO KORUPCIJU

Veoma je lako reći da se u svakom od ovih karika procesnog toka postupka javnih nabavki se možemo suočiti sa rizicima nastanka korupcije. Počinje se sa identifikacijom potreba i namjera tendera. Naručilac može da formuliše zahtjeve koji su naklonjeni određenim uslovima, određenim kompanijama. Takođe, može da ograniči pristup tržištu određenim dobavljačima.

Drugi korak, tokom same procedure nadmetanja.

Na **primjer**, imate ono što ja zovem nekompetitivnom nabavkom, nabavkom iz jednog izvora.

Dakle, u tom slučaju, imate bezbroj razloga kojima to možete da opravdate.

Na **primer**, možete reći da je to iz interesa nacionalne bezbjednosti. Takođe, možete reći da je nabavka hitna, da je u skladu sa međunarodnim ugovorom i dr. pa ne morate da imate kompetitivnu nabavku i, očigledno, u tom slučaju, imate vrlo jak rizik nastanka korupcije.

Imate takođe okvirne sporazume/ugovore u kojem su ugovori često dizajnirani za robu i usluge.

Radite to takođe da uštedite vrijeme i novac i eliminišete brojne faze nadmetanja stvaranjem ograničenog kompetitivnog nadmetanja, očigledno, još jedan rizik korupcije.

Tokom faze kada se određuje pobjednik - što zovemo dodjela ugovora - možete se takođe suočiti sa korupcijom. Nedostatak objektivnih kriterijuma za donošenje odluke, neadekvatno procjenjivanje kriterijuma, još je jedan od načina da se utiče na proces dodeljivanja ugovora.

Tokom izvršne faze mogu da se pojave novi izazovi za korupciju sa *zvaničnicima* koji prijete da će obustaviti isplatu ukoliko ne budu obeštećeni procentom iz ugovora - tako da oni ne plaćaju sve dok ne dobiju mito. U takvim slučajevima zvanično odlaganje zahvaljujući isplatama i zahvaljujući isplati mita može da izazove ozbiljne likvidacione probleme kompaniji. Dakle, mito nije na početku, već na kraju.

Javna nabavka i korupcija u javnoj nabavci se svakako mogu povezati sa drugim tipovima kriminala [2]. A oni se razlikuju i moraju biti razgraničeni. Glavna nepravilnost u javnim nabavkama je podmićivanje, ali možemo takođe da imamo i druge tipove prekršaja, npr. mito, pritisak, nezakonito okorišćavanje i dr.

Klasičniji prekršaj može da bude povezan sa mitom u javnim nabavkama kao što je pranje novca, što se učestalo javlja, jer u najosnovnijem obliku novac potreban za podmićivanje mogao bi da se sastoji samo od keša, a u ovom slučaju novac treba da se opere poslije. Imate takođe ono što se zove tajni dosluh između ponuđača tokom tendera.

Najčešće tajno skovani metod u ponudi za javnu nabavku je koordinacija ponuda. Različite kompanije se mogu dogovoriti o zajedničkoj ponudi i onda odluče koja će firma ponuditi najmanju ponudu i dogovoriti se da se rotiraju tako da svaka firma dobije dogovoreni broj važećih ugovora.

Zaključivanje podugovora je takođe način da se obešteti gubitnik – to je kompenzirajući mehanizam.

---

Čest oblik sukoba interesa je poslovanje sa samim sobom.

U takvim slučajevima privatni i društveni interes se zamjenjuju i naručilac može da ima interes od ugovora. Ako ne on sam, onda neko iz njegove porodice. Supruga, dijete, drugi blizak rođak, koji može biti, na primjer, zapošljen od strane izvođača radova, ili može da snabdijeva robu i usluge kupljene od firme koja je kontrolisana od nekog iz njegove porodice, ako ne od njega samog.

Dakle, kako se borimo, prvo da spriječimo (*preventiva*), a onda da se borimo protiv podmićivanja u javnoj nabavci (*represija/kazna*)?

Svi mi znamo da je veoma teško sputati sporazumne ili druge individualne ili lične aspiracije prema mitu. Dakle, ako želimo da se približimo borbi protiv korupcije, država može da pokrene mehanizme kojima bi otežali korupciju, da bi, najpre, spriječili fenomen i, naravno, uspostavili odlučne mjere kao što su efektivne sankcije ili proporcionalne i efektivne sankcije.

Što se tiče **preventivnih mjera**, kao što sam već naveo, potrebna su nam jasna i stabilna pravila javnih nabavki...jedan od dobrih preventivnih mehanizama jeste elektronska javna nabavka koja koristi preciznu tehnologiju koja pomaže da se dobiju poštenu tenderski dokumenti, transparentni za bilo kog ponuđača i koja promovira javnost djelovanja i transparentnost.

Pored pomenutog za preventivno djelovanje važno nam je da imamo kompetentno osoblje, dobro trenirano, motivisano ako je potrebno, i možda, kada budu dobro obučeni, da potpišu etički kodeks.

Nakon ovih preventivnih mjera koje se odnose na legalne instrumente, kao i na ljude koji bi trebalo da implementiraju ove pravne mjere, moramo da se fokusiramo **na kontrolu** koja je esencijalna da bi se spriječila i uočila korupcija.

Svi znamo da su istraživanja u javnim nabavkama teška i da su još teža u nedostatku kontrole ili u slučajevima neefektivne kontrole.

Uprava za inspeksijske poslove je jedna od karika tog važnog posla ali i ona mora da pojača svoju kontrolnu ulogu, u smislu posjedovanja neophodnog poznavanja administrativnih procedura kao i procedura poznavanja unutrašnjeg sistema po različitim oblastima predmeta nabavki - sektora.

Ovo je nešto što ne možete da izmislite, već mora da bude dio strukture i da razumije način na koji on funkcioniše.

Veoma često pri kontroli, fokusiramo se na proceduru nakon dodele ugovora, ali ne mnogo na ono što je odlučeno prije dodjele ugovora, a posebno tokom planiranja projekta, utvrđivanja procijenjene vrijednosti i dr.

Osim unutrašnje kontrole takođe je potrebna i „*spoljšnja kontrola*“ u ovom slučaju Državna revizorska institucija, koja takođe može da obezbijedi efektivnu „*inspekciju*“ koja omogućava da se otkriju značajne devijacije u vladinim troškovima.

Objekti ove kontrole svojim radom omogućavaju najbolje alate sudovima i tužilaštvima.

Doslus je čest tokom rane faze, tokom priprema, i kreiranja tendera. Ipak, s obzirom na to da je put korupcije tajnovit i da su obje strane zainteresovane da ga sakriju, na tom stepenu veoma ga je teško otkriti.

Tokom „izborne“ procedure neke informacije mogu biti zadržane od strane nezadovoljnih konkurenata, ali ono što se često događa one se dobijaju kao anonimne prijave.

I na tom nivou korupcija se lakše primjećuje i istražuje tokom sprovođenja ugovora. Ovo je dobar mehanizam jer ipak imamo neku indikaciju da se nešto loše događa.

Ali ne smijemo zaboraviti da polazna tačka istrage je skoro uvek žalba podnijeta od strane privatnih kompanija ili konkurenata koji su izgubili.

Dakle, pitanje koje se javlja je da li su rizici za nastanak korupcije povećani snažnijim propisima ili fleksibilnijim procedurama koje mogu biti opravdane većom tržišnom efikasnošću, što je upravo sada filozofija trenutnih EU Direktive, koja više voli fleksibilnije propise, i koja ostavlja zemljama slobodu da izaberu način kako da uredi svijet javne nabavke ispod EU pragova.

Iznad i do ovog EU praga određenog EU Direktivama, pravila su mnogo snažnija dok ispod ovog praga, ona su veoma fleksibilna, jer oni smatraju sama zemlja treba da propiše svoje sopstvene propise i oni žele više fleksibilnosti jer, a mi to znamo iz prakse, ako imate suviše regulisan sistem, generišete više korupcije, jer su pravila često previdaju.

Ali, istovremeno, ako nemate dovoljno propisa, onda ste takođe prijemčivi za visoku korupciju, tako da opet morate da nađete pravu ravnotežu i smatram, a to je i filozofija EU Direktive, da što je fleksibilnije okruženje to bolje; bolje je, ali pod uslovom da imate ozbiljno „*zastrašivanje*“ i kazne primjenjene u slučaju prekršaja.

To znači da morate da vjerujete svom pravosudnom sistemu i da morate da vjerujete pravdi svoje zemlje, da je spremna da preduzme sankcije ukoliko ne poštuje zakon.

U suprotnom, fleksibilni propisi bez kaznenih mjera, bez snažnog sudstva, nijesu dobri. I dovodi do još veće korupcije.

### 3. ZAKLJUČAK

Problemi u javnim nabavkama sa kojima se susreće većina zemalja koje su kandidatkinje za članstvo u EU ili su u procjeni pridruživanja mogu se sumirati sa sljedeći način: nedovoljno efikasni mehanizmi prevenciji zloupotreba u javnim nabavkama; raskorak između zakonom određenih zadataka i kapaciteta institucija nadležnih za politiku javnih nabavki; obuka i način profesionalizacije službenika koji vode a i rade u sistemu javnih nabavki; slaba koordinacija državnih organima i nedovoljno produktivno korišćenje međunarodne pomoći i prednosti od saradnje sa odgovarajućim institucijama iz drugih zemalja.

Koji su to savremeni izazovi koji se tiču Crne Gore u budućem razvoju sistema politike javnih nabavki a od presudnog značaja za borbu protiv korupcije ?

1. Pronalaženje balansa između ekonomičnosti i kvaliteta sa jedne strane i sa druge strane balansa između ljudskih prava i dobrog upravljanja,
2. Transparentnost procesa kao alata za poboljšanje efikasnosti javne nabavke,
3. Ohrabrivanje korišćenja Okvirnih sporazuma,
4. Bolje korišćenje međunarodne pomoći,
5. Metodološki pristup unutrašnje i spoljne revizije i spoljni monitoring poboljšavaju kvalitet upravljanja sa boljom “vidljivošću“ tog monitoringa;
6. Podrška inovacijama i veće učešće malih i srednjih preduzeća.

Javne nabavke složićemo se nijesu više samo jednostavna, rutinska službenička djelatnost koja se sprovodi unutar izolovanog odjelenja nekog ministarstva.

Današnji stručnjaci za nabavke moraju da se bave brzorastućim tržištima i brzonapredujućim tehnologijama, tehnikama i alatima za nabavljanje roba, usluga i radova.

Kao dodatak tradicionalnim pravnim obavezama, stručnjaci za nabavku moraju da pokažu poznavanje međunarodnih sporazuma, radnog i ekološkog okruženja, standard, da uzmu u obzir rizike od potencijalne korupcije, ali i da poznaju pokazatelje kojima bi se utvrdila korupcija u ovoj oblasti.

Korupcija je prva asocijacija koja se javi kod većine građana, bez obzira na to koliko su upućeni u upravljanje javnim finansijama ili mehanizme upravljanja državom ili lokalnom samoupravom, kada se pomenu javne nabavke u Crnoj Gori. Međutim, ideja uspostavljanja sistema javnih nabavki potpuno je suprotna. Sistem javnih nabavki trebalo bi da obezbedi efikasnu prevenciju korupcije i da omogući njeno lakše sankcionisanje ukoliko se pojavi.

Za korupciju u javnim nabavkama ima lijeka, ali je njegova primjena složena i zahtijeva aktivnost velikog broja aktera i stalno prilagođavanje. Ne radi se o jednom za svagda datom receptu koji jednom primijenjen daje trajne efekte. Međutim, elementi rješenja relativno su konstantni.

Ovim priručnikom sam preuzeo izazov i pokušao da pomognem stručnjacima iz oblasti javnih nabavki u Crnoj Gori da na bolji način identifikuju probojne tačke za korupciju s jedne strane a sa druge i za državne organe može da postane praktičan instrument za upravljanje aktivnostima u borbi protiv korupcije i sukoba interesa.

Pored ove dvije inicijative, ovaj priručnik daje detaljan pristup i privatnim kompanijama i njihovim stručnjacima kako bi na bolji način izbjegli zamke korupcije u cjelokupnom ciklusu nabavke.

Priručnik je osmišljen kao praktičan instrument za sve učesnike, ali ne može spriječiti korupciju.

Važno je da se ima na umu da je davanje podrške bilo kojem obliku korupcije nezakonito i da će svi oni koji u tome učestvuju, prije ili kasnije biti sankcionisani zakonom.

### LITERATURA

Mujević, M., (2019) “*Antikorupcijski priručnik kao podrška u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama u Crnoj Gori*”, Skoplje – Naučni institut za menadžement i znanje; Sjeverna Makedonija,

Sokoja Pjer, K., Centralna služba za prevenciju korupcije, Francuska [www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/.../8-Pjer-Kristijan-Sokoja-srp.pdf](http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/.../8-Pjer-Kristijan-Sokoja-srp.pdf);

Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/2366 od 18. decembra 2017. o izmjeni Direktive 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Vijeća u vezi sa pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL EU L-337 od 19.12.2017.)

Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/2365 od 18. decembra 2017. o izmjeni Direktive 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća u vezi sa pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL EU L-337 od 19.12.2017.)

Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/2364 od 18. decembra 2017. o izmjeni Direktive 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća u vezi sa pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL EU L-337 od 19.12.2017.)

Uredba Komisije (EU) 2017/2367 od 18. decembra 2017. o izmjeni Direktive 2009/81/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća u vezi sa pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL EU L-337 od 19.12.2017.)