

SPORAZUMI O INTEGRITETU

U EU-u:

PRIKLADNOST,
USPOSTAVA I
PROVEDBA

Ova je publikacija osmišljena u okviru druge faze projekta „Sporazumi o integritetu – mehanizam civilne kontrole za zaštitu fondova EU-a“, koji financira Europska komisija. Stajališta izražena u njoj odraz su isključivo mišljenja njezinih autora, a ne Europske komisije. Europska komisija nije odgovorna ni za kakvu upotrebu njezina sadržaja.

U okviru projekta „Sporazumi o integritetu – mehanizam civilne kontrole za zaštitu fondova EU-a“ okupili su se vladine agencije, civilno društvo i privatni sektor iz 11 država članica EU-a kako bi se pobrinuli da 18 velikih ugovora o javnoj nabavi bude sastavljeno i provedeno u skladu s najvišim mogućim standardima transparentnosti i odgovornosti.

transparency.org/integritypacts



Financira
Europska unija

Sporazumi o integritetu u EU-u:

prikladnost, uspostava i provedba

Praktični vodič za građanski nadzor projekata javne nabave

Glavni autor: Rafael García Aceves

Suradnici: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo i Ivan Zupan; organizacije ActionAid Italia, Amapola Progetti i Institutul Pentru Politici Publice, Rumunjsko akademsko društvo, Zaklada Stefan Batory te uredi organizacije Transparency International u Bugarskoj, Češkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Portugalu, Rumunjskoj i Sloveniji.

Dizajn: Aleš Brce

Zahvaljujemo kolegama iz Glavne uprave REGIO koji su kontinuiranom potporom i povratnim informacijama pomogli u oblikovanju ove publikacije. Zahvaljujemo i kolegama iz tajništva organizacije Transparency International i organizacije Transparency International EU koji su doprinijeli njezinoj izradi.

Točnost informacija navedenih u ovom izvješću provjerena je koliko je bilo moguće. Sve se informacije smatraju točnima na dan 9. prosinca 2021. Međutim, Transparency International odriče se odgovornosti za posljedice njihove upotrebe u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Objavio Transparency International, 2022. Ako nije drukčije navedeno, ova je publikacija zaštićena licencom CC BY-ND 4.0 DE. Citiranje je dopušteno. Sa zahtjevima za izvedenice obratite se organizaciji Transparency International na e-adresu copyright@transparency.org.



SADRŽAJ

PREDGOVORI	6
PILOT-PROJEKT EU-a „SPORAZUMI O INTEGRITETU“	8
Prvi vodič: POSTIZANJE ŠIREG PRIZNAVANJA I PRIMJENE U CIJELOM EU-u	12
1.1. BI LI EU TREBAO ISKORISTITI POTENCIJAL NADZORA KOJI PROVODE GRAĐANI?.....	13
1.2. KAKO DEFINIRATI SPORAZUM O INTEGRITETU U KONTEKSTU EU-a	14
1.3. KAKVU VRIJEDNOST SPORAZUM O INTEGRITETU DONOSI EU-u?.....	16
1.4. MOŽE LI SPORAZUM O INTEGRITETU POKRENUTI ŠIRE REFORME?	19
DRUGI VODIČ: OSMIŠLJAVANJE SVRSISHODNIH SPORAZUMA O INTEGRITETU	21
2.1. UPARIVANJE STRATEŠKIH CILJEVA I SPORAZUMA O INTEGRITETU	22
2.2. USPOSTAVA SPORAZUMA O INTEGRITETU I NJEGOVA MEHANIZMA NADZORA.....	26
2.3. PRIPREMA MEHANIZMA NADZORA.....	30
Treći vodič: USPOSTAVA UČINKOVITOG NADZORA	37
3.1. PLANIRANJE.....	38
3.2. PRIJE PODNOŠENJA PONUDA	42
3.3. PODNOŠENJE PONUDA.....	46
3.4. DODJELA.....	47
3.5. PROVEDBA	51
BILJEŠKE	54

PREDGOVORI



Integritet i transparentnost temeljne su vrijednosti Europske unije. Izravno se primjenjuju na naš rad kao institucije i na sva nacionalna, regionalna i lokalna tijela koja provode europske politike. Moramo zaslužiti povjerenje građana u način na koji provodimo te politike i projekte.

To je posebno važno s obzirom na razmjere gospodarske krize, ekološke probleme s kojima se susrećemo i dosad nezabilježene iznose europskih sredstava namijenjenih oporavku.

Europski građani moraju znati da institucije EU-a uvijek imaju na umu njihove interese kad ulažu u javna dobra i nabavljaju ih. To se u praksi ostvaruje na razne načine, uključujući jasne i temeljite provjere, učinkovite sustave javne nabave te kompetentne i poštene kupce. Potrebni su nam i inovativni pristupi, kao što je uključivanje civilnog društva u nadzor naših projekata.

Taj je koncept okosnica sporazuma o integritetu. Udružili smo se s organizacijom Transparency International kako bismo predložili novi pristup nadzoru fondova kohezijske politike. Ljudi moraju znati kako radimo da bi imali povjerenja u naše aktivnosti. Pilot-projekt europskih sporazuma o integritetu doprinio je tom cilju.

Ovaj praktični vodič temelji se na iskustvima i poukama iz projekata u okviru pilot-projekta, a u njemu želimo iznijeti jasne korake koje treba slijediti u budućim projektima. Nadamo se da će nam se još više partnera pridružiti u poboljšanju europskih sporazuma o integritetu. S obzirom na uspješnost pilot-projekta radujemo se nastavku suradnje s državama članicama, regionalnim i lokalnim tijelima te civilnim društvom na jačanju i promicanju temeljnih vrijednosti Europske unije.

Elisa Ferreira,

povjerenica EU-a za koheziju i reforme



Transparentnost i odgovornost pri korištenju javnih sredstava nikad se ne bi smjele uzimati zdravo za gotovo, pogotovo u javnoj nabavi. Čak i ako postoje odgovarajuće zakonodavstvo te stabilna nadzorna i stručna tijela, ne bismo smjeli dopustiti netransparentnost i nekontrolirano diskrecijsko pravo. Jačanje zaštitnih mjera ključno je kako bi se korumpiranim pojedincima i poduzećima onemogućila krađa javnih sredstava, koja su toliko bitna za dobrobit naših zajednica i zemalja. Vlade, poduzeća i građani trebali bi surađivati i zalagati se za šire, pouzdanije mehanizme zaštite javnih sredstava i ulaganja kojima se jamči njihova najbolja upotreba.

Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i organizacija Transparency International dijele to uvjerenje te su pokrenule pilot-projekt kako bi ispitale kako bi primateljima sredstava Europske unije (EU) mogao pomoći sporazum o integritetu, instrument za veću transparentnost i odgovornost u projektima javne nabave.

U šest godina u okviru projekta surađivala su 32 javna tijela koja su primila sredstva EU-a i 15 skupina civilnog društva koje su nadzirale 18 projekata javne nabave te su ostvareni značajni rezultati. Njihovo iskustvo potvrdilo je da su otvorenost i građanski nadzor iznimno važni za pouzdane natječaje, veću konkurentnost, jednako postupanje i dobro upravljanje postupcima. Jednako je važno i to što je pilot-projekt donio znanje i uvid potrebne kako bi se sporazum o integritetu pretvorio u redovitu praksu u EU-u i tako doprinijelo otvorenoj i transparentnoj javnoj nabavi.

Ovaj je vodič namijenjen razmjeni znanja, a informacije navedene u njemu više su od običnog sažetka pilot-projekta. U njemu se donose savjeti i smjernice o praktičnim aspektima zagovaranja, donošenja i provedbe sporazuma o integritetu. Nadamo se da će vas nadahnuti da nam se pridružite na putu prema javnoj nabavi koja ostvaruje najbolje rezultate u EU-u i izvan njega.

Zahvaljujemo mnogima koji su sudjelovali u pilot-projektu na njihovim doprinosima i nadamo se da ćemo i ubuduće nastaviti blisko surađivati na zaštiti javnih resursa.

Delia Ferreira Rubio,

predsjednica organizacije Transparency International

PILOT-PROJEKT EU-a „SPORAZUMI O INTEGRITETU”

Transparency International, Europska komisija (preko Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, GU REGIO) i 15 partnerskih organizacija iz 11 država članica Europske unije (EU) 2015. pokrenuli su pilot-projekt za povećanje transparentnosti i nadzora nad postupcima javne nabave u okviru 18 ulaganja financiranih sredstvima EU-a s pomoću sporazuma o integritetu.

Sporazum o integritetu je mehanizam koji je pokrenula organizacija Transparency International, a služi kako bi se zajamčilo da tijela vlasti i ponuditelji djeluju u okviru zakona, smanjili rizici od korupcije i potaknulo povjerenje u projekt javne nabave. Stranke sklapaju javni sporazum kojim se obvezuju da će se suzdržati od korumpiranog ponašanja, da će povećati transparentnost i odgovornost za cijelog postupka i integrirati neovisan mehanizam pod vodstvom civilnog društva za nadzor usklađenosti s primjenjivim propisima i samim sporazumom te za informiranje javnosti o tim temama.

Osim uključivanja organizacije civilnog društva kao neovisnog nadzornika tih konkretnih ulaganja projekt je imao i širi cilj. Nastojalo se procijeniti relevantnost tog instrumenta za usklađivanje postupaka javne nabave s odgovarajućim načelima EU-a¹ i odvratanje od ponašanja koje je protivno zakonu i javnom interesu.

Pilot-projektom željelo se dobiti uvid u to kako bi se budući sporazumi o integritetu mogli bolje prilagoditi pravnim, institucionalnim i operativnim uvjetima koji su uočeni u cijelom EU-u. Dobiveni zaključci i pouke pomogli bi da se razjasni imaju li sporazumi o integritetu potencijala da postanu redovita praksa u državama članicama, a dobile bi se i smjernice o tome kako provesti te sporazume radi povećanja transparentnosti, odgovornosti i integriteta na najvećem svjetskom tržištu javne nabave.

Koja su načela EU-a za javnu nabavu?

Direktive EU-a o javnoj nabavi pravni su instrumenti koji se primjenjuju u svim državama članicama, a sadržavaju zajedničke definicije i pravila za planiranje, dodjelu i izvršenje ugovora o javnoj nabavi za čiju se vrijednost očekuje da će biti viša od određenih pragova. Tim su direktivama propisana sljedeća temeljna načela:

- transparentnost
- jednako postupanje
- otvoreni natječaji
- dobro proceduralno upravljanje.

Izvor: Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike. Dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_hr.

U skladu s tim ciljevima većina odgovora dobivena je nadzorom 46 postupaka javne nabave² u petogodišnjem razdoblju. Odgovori su se temeljili na izvješćima partnerskih organizacija i evidencijama o ključnim etapama, preporukama i problemima uočenima u okviru nadzora. O njima se raspravljalo na forumima, ponekad u okviru dijaloga partnerâ s oblikovateljima politika kako bi se potaknule reforme u njihovim zemljama, a ponekad i u okviru razgovora koji potiču na razmišljanje među članovima i saveznicima tog partnerstva.

Međutim, zbog opsega i složenosti mnogih čimbenika koje treba uzeti u obzir pri traženju odgovora na temeljno pitanje projekta o budućnosti instrumenta zaključke i pouke potrebno je razdvojiti u više dijelova. Potrebno je nekoliko koraka da bi se vidjelo kako se sporazum o integritetu može bolje integrirati s instrumentima EU-a za zaštitu i poboljšanje

javne nabave te način na koji se to može učiniti. To je u skladu s fazama samog instrumenta i dionicima uključenima u svaku od njih. Stoga je ova publikacija podijeljena na tri međusobno povezana vodiča,

a rezultati i pouke raspoređeni su u njih kako bi se uključile razne vrste čitatelja te potaknule suradnja i sinergije.

- Prvi vodič namijenjen je dionicima u civilnom društvu, vladama ili privatnom sektoru koji su zabrinuti zbog javne nabave u svojoj zemlji te ih zanima jačanje nadzora i postizanje boljih rezultata putem aktivnosti građanskog nadzora kao što su sporazumi o integritetu.
- U drugom vodiču ističu se ključni aspekti uspješne suradnje, a stoga je namijenjen tijelima vlasti i neprofitnim organizacijama koji su pristali provesti sporazum o integritetu.
- Treći vodič prvenstveno je namijenjen organizacijama civilnog društva koje djeluju kao neovisni nadzornici sporazuma o integritetu i provode mehanizam nadzora.

Ta tri vodiča sastavljena su na temelju pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu”, a zajedno bi trebala omogućiti relevantne uvide potrebne za razumijevanje tog instrumenta, poticanje njegove primjene i podršku akterima uključenima u taj proces u njegovoj redovitoj i sustavnoj provedbi u cijelom EU-u.



PRVI VODIČ: Postizanje šireg priznavanja i primjene u cijelom EU-u

Vodič donosi osnovnu analizu važnosti i koristi jačanja nadzora nad javnom nabavom u obliku neovisnog nadzora koji vode građani. Navodi se niz preporuka, argumenata i prilika za osmišljavanje, predstavljanje i priopćavanje razloga u korist šire primjene sporazuma o integritetu. Cilj je pomoći zagovornicima u oblikovanju strategija za dobivanje potpore od relevantnih dionika za provedbu tih sporazuma i povezanih mjera.

DRUGI VODIČ: Osmišljavanje svrsishodnih sporazuma o integritetu

Riječ je o međukoraku u kojem se utvrđuju područje primjene, obveze i pravila za nadzor. Zaključci i pouke iz tog vodiča smjernice su o temeljnim odlukama i međusektorskim pitanjima te će pomoći skupinama civilnog društva i tijelima vlasti da uspostave pouzdan i obvezujući sporazum o integritetu. Uključuju informacije o odabiru projekta i nadzornoj organizaciji, pravilima za suradnju, sudjelovanju korisnika i građana te drugim temama koje će utjecati na provedbu sporazuma o integritetu.

TREĆI VODIČ: Uspostava učinkovitog nadzora

Vodič je usmjeren na provedbu sporazuma o integritetu, a posebice na aktivnosti nadzora za vrijeme cijelog ciklusa postupka javne nabave. U njemu se donose konkretni savjeti za poboljšanje pouzdanosti nadzora i unapređenje kvalitete nadzora koji provodi nadzornik civilnog društva. Posebni rizici i izazovi s kojima će se nadzorna organizacija vjerojatno suočiti istaknuti su zajedno s primjerima i smjernicama za njihovo prevladavanje.

PRVI VODIČ: POSTIZANJE ŠIREG PRIZNAVANJA I PRIMJENE U CIJELOM EU-u

Javna nabava važna je pokretačka snaga na jedinstvenom tržištu Unije. Njezinim osnivačkim zakonodavstvom i propisima uspostavljeno je najveće svjetsko tržište javne nabave, koje poduzećima iz 27 država članica EU-a i drugih zemalja omogućuje da tisućama vlada i javnih subjekata ponude širok raspon robe i usluga. Iako ukupan broj ugovora koji se dodjeljuju svake godine nije jasno utvrđen, procjenjuje se da njihova vrijednost iznosi više od 14 % BDP-a Unije³. Osim u smislu vrijednosti javna nabava važna je i za pružanje kvalitetnih usluga građanima EU-a te poticanje gospodarske aktivnosti i inovacija. Ta uloga zahtijeva veću transparentnost, odgovornost, sudjelovanje i integritet.

1.1. BI LI EU TREBAO ISKORISTITI POTENCIJAL NADZORA KOJI PROVODE GRAĐANI?

EU ima jedan od najsveobuhvatnijih regulatornih okvira o javnoj nabavi u svijetu. S obzirom na važnost i veličinu javne nabave nadzor je iznimno važan, a za odgovarajuću primjenu i zaštitu ugovora o javnoj nabavi i resursa kojima se oni financiraju zadužena je složena struktura tijela i mehanizama.

Kontrolu nad planiranjem, dodjelom i izvršenjem ugovora o javnoj nabavi koji se financiraju sredstvima EU-a ili nacionalnim sredstvima u državama članicama imaju unutarnji nadzornici, vrhovne revizijske institucije, regulatori tržišnog natjecanja i drugi. Međutim, razne analize pokazuju da je javna nabava i dalje jedna od sfera najčešće pogođenih prijevarama i korupcijom u EU-u. Primjerice, u izvješću iz 2016. koje je naručio Europski parlament procijenjeno je da se zbog korupcije pri dodjeli ugovora godišnje izgubi oko 5 milijardi EUR⁴.

Dodatne mjere često su tema rasprava i provode se kako bi se ublažio taj problem. Na razini EU-a, na primjer, 1. lipnja 2021. s radom je započeo Ured europskog javnog tužitelja (EPPO), koji će u suradnji s Europskim uredom za borbu protiv prijevarama (OLAF) biti zadužen za istrage i kazneni progon u određenim predmetima koji uključuju prijevaru i korupciju te utječu na financijske interese EU-a. Riječ je o zahtjevnoj zadaći jer je OLAF od 2015. do 2019. prijavio 3431 nepravilnost koja se smatra prijevarom i koja se odnosi na rashode koje financira EU u iznosu od otprilike 2,3 milijarde EUR⁵.

Iako su te institucionalne zaštitne mjere temeljne, javna i nadzorna tijela često nailaze na ograničenja i poteškoće koje im otežavaju sposobnost da ispune ciljeve i zaštite dostupne resurse od prijevarama i korupcije. Zbog veličine javne nabave u EU-u i brojnih rizika koji su joj svojstveni potrebno je proširiti broj neovisnih aktera koji nadziru i podupiru ta tijela. To je ključno s obzirom na izniman broj budućih ulaganja koja se oslanjaju na javnu nabavu i uključena sredstva.

Među mogućim rješenjima partnerstvo s građanima i organiziranim skupinama civilnog društva jedna je od najperspektivnijih prilika za povećanje nadzora prema potrebi⁶. Iako su tijela vlasti i donositelji

odluka u EU-u u određenoj mjeri toga svjesni, ne postoji službena inicijativa ili mehanizam kojim bi se neovisni nadzor koji vode građani uključio u javnu nabavu.

Pilot-projekt EU-a „Sporazumi o integritetu” bio je jedan od najnovijih pokušaja da se ispitaju uloga i učinci civilnog društva u nadzoru ugovora o javnoj nabavi te da se pribave dodatni dokazi kako bi se ti sporazumi i ostali slični instrumenti uveli kao redovita praksa. Međutim, potrebno ih je dodatno zagovarati i širiti. Prioritet bi trebalo biti stvaranje više prilika za nadzor koji vode građani jer je to ključan korak prema pouzdanijem okviru za sprečavanje prijevara i korupcije u javnoj nabavi.

Kako bi donositelje odluka koji su i dalje neodlučni uvjerali da uvedu dodatni vanjski nadzor, dionici civilnog društva ili poslovnog i vladina sektora koji predlažu i podupiru takvu vrstu mjere trebali bi uskladiti i oblikovati najrelevantnije činjenice, slučajeve i analizu u jasan vrijednosni prijedlog, pri čemu bi oni i njihovi saveznici u obzir trebali uzeti aspekte navedene u nastavku.

- **Pristup koji se temelji na riziku.** Neovisni nadzor trebao bi biti usmjeren na tržišta ili tijela koja se redovito susreću s prijevarama i korupcijom, protutržnim ponašanjem i sličnim rizicima koji ugrožavaju vrijednost i integritet javne nabave. Na temelju podataka dostupnih u EU-u koji dolaze iz raznih izvora mogu se utvrditi problemi i rizici za nacionalne i podnacionalne jurisdikcije i sektore koji se ponavljaju. Bilo bi dobro da se zagovornici upoznaju sa skupovima podataka i izvješćima istraživačkih centara i tijela, kao što su OLAF i slični subjekti, kako bi prikupili dokaze koji potvrđuju potrebu i potražnju za neovisnim nadzorom, ističu najhitnije rizike i služe kao potpora za primjenu tog pristupa.
- **Usmjerenost na prevenciju i rano otkrivanje.** Najnovije mjere, uključujući uvjetovanost u pogledu vladavine prava, odnose se na istražna tijela, tijela za sankcioniranje i subjekte uključene nakon što se slučajevi pojave. Kako bi se izbjegli štetni i skupi učinci, jednako je potrebno razmotriti mjere za odvratanje, otkrivanje i ispravljanje ponašanja koje dovodi do prijave ili korupcije. Zagovornici sporazuma o integritetu uz isticanje njihove važnosti mogu povezati prikladnost

nadzora koji provodi civilno društvo i tih sporazuma s prevencijom.

- **Poticanje i usklađivanje interesa među dionicima.** U skladu s isticanjem problema i rizika koji utječu na javnu nabavu zagovornici bi trebali razmotriti kombinaciju postupaka za naglašavanje koliko je važno i potrebno da dionici podrže dodatne mehanizme nadzora. Trebalo bi nastojati uspostaviti izravan dijalog i temelje za povjerenje i suradnju s javnim tijelima. Osim toga, zahvaćene zajednice i tržišne subjekte trebalo bi uključiti u proces i uvjeriti ih u moguće učinke. Tako bi se i tijela vlasti mogla dodatno potaknuti na primjenu i provedbu sporazuma o integritetu.
- **Povezivanje s platformama za reformu politika.** Zagovornici bi trebali težiti sustavnoj primjeni, a ne jednokratnoj provedbi. U tu svrhu mogu iskoristiti mehanizme ili forume za raspravu o vladinim politikama i njihovu reviziju. Preporuke i obveze koje se odnose na politiku javne nabave i nadzora u EU-u mogu se predstaviti na relevantnim platformama kao što su ciklus europskog semestra, Partnerstvo za otvorenu vlast⁷ i javna savjetovanja u organizaciji institucija EU-a.

Propisi o javnoj nabavi i angažman vlade razlikuju se od zemlje do zemlje, a isto vrijedi i za inicijative za informiranje. Napredak i učinkovitost zagovaranja trebali bi se mjeriti u odnosu na formalne obveze i mjere kojima se mehanizmi nadzora koji vode građani uključuju u ugovore o javnoj nabavi.

Najnoviji angažman Portugala za poboljšanje nadzora javnih sredstava

U kontekstu reforme portugalskog Zakonika o javnoj nabavi, kojom je povećan prag za izravnu dodjelu ugovora, Transparency International Portugal dodatno se zauzeo za proširenje nadzora nad državnim ugovorima. Zahvaljujući ustrajnom zagovaranju i usporednoj provedbi jednog sporazuma o integritetu, portugalska vlada u najnovijoj nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije⁸ priznala je potrebu za poboljšanjem nadzora javnih rashoda, uključujući državne ugovore. Transparency International Portugal skrenuo je pozornost na rizike koje izmjene zakonodavstva donose za transparentnost, odgovornost i tržišno natjecanje, osobito kad je riječ o budućim ulaganjima koja se financiraju sredstvima EU-a za oporavak. Ako se ta sredstva računaju po glavi stanovnika, Portugal je treći najveći primatelj, a više od njega primit će samo Grčka i Hrvatska. Transparency International Portugal aktivno je komunicirao sa zakonodavcima, novinarima i tijelima vlasti te je službeno sudjelovao u savjetovanju o strategiji, pri čemu je predstavio argumente i poticaje u prilog preporuci i priznavanju sporazuma o integritetu kao dobre prakse. Osim toga, sličnu je obvezu uspio uključiti u drugi nacionalni akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast⁹, u kojem se razmatra primjena sporazuma o integritetu.

1.2. KAKO DEFINIRATI SPORAZUM O INTEGRITETU U KONTEKSTU EU-a

Pilot-projektom EU-a „Sporazumi o integritetu” nastojalo se utvrditi koliko je taj instrument usklađen s posebnim pravnim i institucijskim uvjetima unutar EU-a. Sporazum o integritetu ima razne sastavnice koje zajedno potiču transparentnost i odgovornost, a odvrataju od ponašanja koje je protivno javnom interesu. Važnost pojedine komponente često se prilagođava u skladu s mjestom provedbe sporazuma, što omogućuje određenu fleksibilnost kako bi se dobila politička volja, ispunila očekivanja javnosti i maksimizirali učinci sporazuma o integritetu.

Definicija sporazuma o integritetu ažurirana je kako bi se precizno opisali njegovo područje primjene i posljedice njegova sklapanja u EU-u, uzimajući u obzir uvjete uočene u nadziranim projektima javne nabave. U tom se kontekstu sporazum o integritetu može definirati na sljedeći način.

Sporazum o integritetu mehanizam je kojim se omogućuje suradnja između javnog subjekta (ili skupine javnih subjekata) i civilnog društva kako bi se zajamčilo da tijela vlasti i ponuditelji djeluju u okviru zakona, smanjili rizici od korupcije i potaknulo povjerenje u projekt javne nabave. Uključene strane sklapaju javni sporazum kojim se obvezuju da će se suzdržati od korumpiranog ponašanja, da će povećati transparentnost i odgovornost za cijelog postupka i integrirati neovisan mehanizam pod vodstvom civilnog društva za nadzor usklađenosti s primjenjivim propisima i samim sporazumom te za informiranje javnosti o tim temama.

U nastavku su opisane glavne sastavnice i značajke sporazuma o integritetu.

- Sporazum o integritetu okvir je kojim se omogućuje suradnja različitih aktera na projektu javne nabave. To ponajprije podrazumijeva sudjelovanje javnog subjekta odgovornog za postupak nabave, neovisno o tome radi li se o državnoj agenciji ili poduzeću u državnom vlasništvu, i civilnog društva. Mogu se pridružiti i drugi subjekti, kao što su upravljačka i nadzorna tijela, pa čak i zainteresirani ponuditelji.
- Uzimajući u obzir opsežne propise u cijelom EU-u o javnoj nabavi, borbi protiv korupcije i drugim povezanim pitanjima, kao što je upravljanje proračunom, tržišno natjecanje ili pranje novca, suradnja je usmjerena na poštovanje primjenjivih propisa, sprečavanje korupcije, maksimiziranje

vrijednosti za novac i jačanje povjerenja javnosti.

- Stranke zajednički nastoje pronaći rješenje za sve rizike ili okolnosti koje bi mogle omogućiti ponašanje protivno zakonu koje bi moglo utjecati na vrijednost i povjerenje javnosti.
- Suradnja se formalizira javnim sporazumom kojim stranke preuzimaju niz obveza. Ovisno o pravnim aranžmanima sporazum se može strukturirati u više dijelova ili dokumenata. Njegov se sadržaj također može prilagoditi okolnostima u predmetnoj zemlji, pod uvjetom da i dalje sadržava sljedeće bitne sastavnice sporazuma o integritetu:
 - obećanje uključenih stranaka na temelju kojeg pristaju postupati u skladu sa zakonom i spriječiti korupciju za vrijeme postupka, a kojem bi se, ako je to moguće, trebali pridružiti ponuditelji ili odabrani ugovaratelj
 - skup mjera za transparentnost i jačanje odgovornosti za vrijeme postupka, uključujući omogućivanje nadzorniku civilnog društva da pristupi cjelokupnoj dokumentaciji
 - financirani mehanizam nadzora, koji koordinira civilno društvo i koji podupiru relevantni stručnjaci, a zadužen je za nadzor postupka dodjele ugovora i općeg sporazuma, davanje preporuka i redovito informiranje javnosti o njihovu napretku.

Sve su te sastavnice bile spojive sa sustavima javne nabave u kojima su provedeni sporazumi o integritetu. Za vrijeme pilot-projekta partnerske organizacije primijetile su da pravni okviri općenito idu u prilog sklapanju tih sporazuma, a područje primjene i kvaliteta mehanizma nadzora samo su u nekoliko navrata bili ograničeni zbog određenih odredaba na nacionalnoj ili lokalnoj razini. U većini slučajeva ta su ograničenja otklonjena privremenim aranžmanima ili dopunskim mjerama. S obzirom na višestruka usklađivanja zakonodavstva u EU-u, posebno onog o javnoj nabavi, radi poboljšanja unutarnjeg tržišta može se pretpostaviti da je

sporazum o integritetu moguće provesti u svim državama članicama. Osim toga, propisi i prakse o transparentnosti vlade i pristupu informacijama široko su prihvaćeni i aktivno se potiču u EU-u kao mehanizam javnog nadzora.

1.3. KAKVU VRIJEDNOST SPORAZUM O INTEGRITETU DONOSI EU-U?

Nadzor koji je 15 partnerskih organizacija uključenih u pilot-projekt EU-a „Sporazumi o integritetu” provelo u 46 postupaka javne nabave nije bio usmjeren samo na ispitivanje glavnih ciljeva tih sporazuma. Raznolika iskustva pomogla su nam i da utvrdimo osnovnu dinamiku ili osobine koje te sporazume čine privlačnim i učinkovitim instrumentom za jačanje integriteta javne nabave u EU-u.

Na temelju tog znanja osmišljen je novi, precizniji prijedlog vrijednosti za sklapanje sporazuma o integritetu u kontekstu EU-a.

- Sporazum o integritetu je instrument kojim se prednost daje korektivnim, a ne kaznenim mjerama. Prisutnošću i aktivnom suradnjom neovisne treće strane – nadzornika civilnog društva – povećava se mogućnost otkrivanja i otklanjanja slabosti, rizika i nedostataka u projektu javne nabave. Ako tim za nadzor provedbe sporazuma o integritetu pravovremeno može pristupiti informacijama i ima prostora za razmišljanje, može dati preporuke o tome kako ispuniti zahtjeve i ciljeve ugovora.

U pilot-projektu EU-a „Sporazumi o integritetu” nadzorne organizacije zabilježile su više od 430 preporuka, koje su se odnosile na sve od postupovnih opažanja do financijskih procjena i pravnih nesigurnosti. Tijela vlasti analizirala su ih i uzela u obzir one

preporuke koje su smatrala relevantnima i izvedivima. U nekim su slučajevima poduzela preventivne mjere protiv okolnosti koje bi mogle ugroziti provedbu projekta ili mjere za poboljšanje njegove provedbe.

- Sporazumom o integritetu potpomažu se institucionalni kapaciteti. Nadzornik civilnog društva ne zamjenjuje nadležno tijelo, već mu usklađenim djelovanjem pomaže u radu za vrijeme faza projekta javne nabave. Nadzorna organizacija prikuplja i koordinira stručno znanje za potrebe svojeg rada, a zatim ga u obliku analiza i savjeta prosljeđuje tijelima vlasti.
- Promatranje i potpora izvana korisni su za ograničavanje pritiska i ograničenja te upravljanje njima. Prisutnost neovisne strane koja djeluje u javnom interesu dodatno potiče na poštovanje propisa i provedbu postupka javne nabave u skladu s tehničkim i pravnim, a ne političkim razlozima. Neovisni nadzornici informiraju javnost o projektu, svojim analizama i preporukama, što daje dodatan poticaj konstruktivnom ponašanju i povjerenju javnosti.

Ta obilježja u cjelini mogu imati razne učinke, ovisno o značajkama projekta javne nabave i povezanih tržišta. Ako je sporazum o integritetu dio strateškog ulaganja od interesa javnosti koje se odvija u nepovoljnim tržišnim uvjetima ili pod rizikom od korupcije, vjerojatnije je da će donijeti konkretnije koristi. Stranke potpisnice sporazuma o integritetu surađuju kako bi dogovorile očekivane učinke i uspostavile mehanizam za praćenje uspješnosti.

U okviru pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu” projektni partneri svoju su analizu učinka strukturirali i usmjerili na šest kategorija u skladu s prioritetima i ciljevima projekta. U sljedećoj tablici opisana je svaka kategorija i naveden je primjer učinka koji je zabilježen za vrijeme projekta.

Učinci po kategoriji u okviru pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu”

Promicanje veće vrijednosti za novac

Poboljšanje ishoda postupka javne nabave i zaštita ili maksimiziranje ukupne vrijednosti ugovora za javnost.

Transparency International Mađarska uočio je pri reviziji nacrt natječajne dokumentacije da preliminarna procjena vrijednosti ugovora za projektiranje autoceste (4,2 milijuna EUR) nije bila u skladu s vrijednošću sličnih projekata. Nakon što je od tehničkog stručnjaka prikupila informacije i dokaze, organizacija je javnom naručitelju predložila da vrijednost ugovora smanji na 2,8 milijuna EUR. U odgovoru na tu argumentaciju javni naručitelj dostavio je dodatne reference te spomenuo da je projekt složeniji i da će biti potrebno provesti više studija analize tla. Obje strane ponovno su revidirale procjene i dogovorile smanjenje vrijednosti ugovora na 3,7 milijuna EUR. Javni naručitelj u konačnici je dodijelio ugovor u vrijednosti od 3,6 milijuna EUR.

Poticanje sudjelovanja, tržišnog natjecanja i pravednosti

Povećanje broja poduzeća koja se natječu za ugovor u skladu s postojećim tržišnim uvjetima te jednak tretman i informacije za sve sudionike.

Transparency International Rumunjska i Institut za javnu politiku nadzirali su provedbu projekta za popunjavanje zemljišnih knjiga u cijeloj Rumunjskoj, čija provedba nije tekla glatko u svim planiranim ugovornim grupama i općinama. Naime, za neke grupe nije bilo interesa i nije primljena nijedna ponuda. Nadzornici su problem pokušali riješiti tako što su potaknuli javnog naručitelja da provede provjeru tržišta kako bi s potencijalnim ponuditeljima raspravio o tome što bi ih potaknulo, a što spriječilo da sudjeluju u natječaju. Naručitelj se zatim sastao s poduzećima i prikupio relevantne informacije na temelju kojih je prilagodio natječaj i privukao više sudionika. Učinak je brzo postignut te su u sljedećim natječajima zaprimljene ponude za veći broj grupa, a više ugovora dodijeljeno je većem broju poduzeća.

Povećanje transparentnosti i odgovornosti

Povećanje javnog pristupa razvoju projekta javne nabave u njegovim raznim fazama i povećanje vidljivosti mjera koje poduzimaju pojedinci i poduzeća uključena u taj proces.

Za vrijeme provedbe projekta obnove energetske sustava jedne bolnice u Sloveniji pojavio se postupovni problem jer je ugovaratelj zatražio plaćanje troškova materijala i opreme koji su nabavljeni, ali još nisu bili ugrađeni. Javni naručitelj primijetio je to i, kako bi izbjegao neslaganje s pružateljem usluge, zatražio je mišljenje organizacije Transparency International Slovenija kako bi se potvrdilo odgovarajuće tumačenje pravila o plaćanju. Ona je proučila odredbe ugovora i složila se sa stajalištem javnog naručitelja, a stoga je u skladu s utvrđenim pravilima plaćanje službeno odgođeno do ugradnje materijala i opreme.

Poticanje pravodobnosti projekta

Doprinos provedbi projekta u skladu s rokovima i utvrđenim rasporedom, izbjegavanje kašnjenja i pravnih osporavanja te poticanje stabilnog napretka sve do dovršetka projekta.

Javni naručitelj zadužen za obnovu arheološkog lokaliteta i njegova muzeja u Italiji razmatrao je složenu strategiju javne nabave za ugovaranje brojnih usluga potrebnih za vođenje i informiranje posjetitelja, uključujući znakove i multimedijske instalacije. Za to bi bilo potrebno koordinirati do sedam ugovora s

poduzećima kako bi sva imala isti vizualni identitet i koristila iste ili kompatibilne materijale ili formate. Zbog takvog opsega posla povećali bi se izgledi za kašnjenje i produljila provedba projekta. Štoviše, povećao bi se rizik od negativnog utjecaja na iskustvo posjetitelja. Organizacija ActionAid Italija predložila je da se postupak pojednostavni spajanjem ugovora o uslugama u jedinstveni natječaj. Javni naručitelj raspravio je o toj strategiji s drugim tijelima, koja su podržala ideju, i stoga je u konačnici prihvatio tu preporuku.

Povećanje pristupa i sudjelovanja građana

Omogućivanje korisnicima i zajednicama da informiraju i budu informirani o projektu javne nabave, pa čak i da doprinesu zadaćama za vrijeme njegova razvoja.

Transparency International Bugarska osmislio je i pokrenuo internetski alat za izvješćivanje kako bi se potaknulo sudjelovanje građana u projektu izgradnje tunela. To je građanima, naročito onima iz obližnjih zajednica, omogućilo da razmijene opažanja, uključujući izvješća o svim povezanim temama, i da postave pitanja. Alatom je prikupljeno nekoliko izvješća o zabrinutostima građana o projektu, a svaki put kad je izvješće zaprimljeno, nadzornik je javnom naručitelju izložio zabrinutost građana i prikupio relevantne informacije kako bi dao prikladan odgovor, koji je zatim objavljen na platformi za izvješćivanje.

Potporna institucijskim promjenama

Poticanje i stvaranje poticaja za donošenje pravila ili praksi za poboljšanje kapaciteta tijela vlasti u ugovaranju javne nabave i drugim povezanim područjima, i to poticaja koji ostaju i nakon završetka projekta i sporazuma o integritetu

Transparency International Rumunjska i Institut za javnu politiku naručili su provjeru podobnosti društava kojima su dodijeljeni ugovori za usluge povećanja potpunosti zemljišnih knjiga. Provjera je pokazala visok rizik od sukoba interesa. Budući da je riječ o specijaliziranom tržištu, vjerojatnije je da će državni službenici i stručnjaci biti međusobno povezani na razne načine. Primjerice, neki direktori ili članovi osoblja prije prelaska u javni sektor radili su u lokalnim katastrima. Na temelju rezultata provjere nadzornici su predložili mjere za sprečavanje neprimjerenog utjecaja na provedbu ugovora, a isto su tako za katastarske urede organizirali osposobljavanje radi boljeg razumijevanja uključenih rizika. Time su lokalnim tijelima pomogli da se bolje informiraju i lakše nose s tim situacijama te da se usklade s relevantnim nacionalnim zakonodavstvom.

1.4. MOŽE LI SPORAZUM O INTEGRITETU POKRENUTI ŠIRE REFORME?

Sporazum o integritetu je instrument za zaštitu određenih javnih ulaganja, ponajprije onih sa znatnom vrijednošću i kritičnim rizicima. Međutim, njegova izrada i funkcioniranje donose i dodatne koristi. Osim svoje primarne svrhe sporazum može imati dalekosežnije učinke ako stranke prepoznaju potrebu za poboljšanjem prakse, postupaka ili povezanih propisa u području javne nabave, a sporazum o integritetu shvate kao pomoć u nastojanju da se to učini.

Prije svega, na njemu se mogu temeljiti inicijative za reforme ako se ne provodi kao jednokratno i ograničeno iskustvo, već s vremenom ili unutar istog sektora obuhvaća više postupaka javne nabave. Redovita provedba nadzornicima civilnog društva omogućuje da otkriju i procijene sustavne probleme koji utječu na određeno tržište, skup projekata ili tijela. Što je još važnije, omogućuje im da prikupe dokaze kako bi argumentirali potrebu za rješavanjem tih problema. Neke nadzorne organizacije u okviru pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu” utvrdile su probleme i u suradnji sa zakonodavcima ili regulatorima potražile moguća rješenja i raspravile o njima. Druge su u nadzor uključile dodatne aktivnosti za osposobljavanje i jačanje posebnih kapaciteta tijela vlasti i ponuditelja u područjima kao što su sprečavanje sukoba interesa ili prijavljivanje nepravilnosti (zviždanje).

Područje primjene sporazuma o integritetu može se proširiti i njegovim povezivanjem s političkim pitanjima koja se pojave za vrijeme postupka javne nabave i predviđanjem mjera koje će biti relevantne za njihovo rješavanje. Ako su ih stranke već svjesne, u okviru sporazuma o integritetu mogu predložiti i razmotriti konkretne mjere koje su korisne za nadzor i cjelokupnu provedbu projekta. Štoviše, sporazum o integritetu može poslužiti kao poticajan prostor za testiranje i poticanje inovativnih mjera za povećanje transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja u javnoj nabavi. Na primjer, može se razmotriti sljedeće:

- **Otvoreni podaci.** Podaci o javnoj nabavi trebali bi biti dostupni u formatima koji omogućuju njihovu ponovnu upotrebu i analizu kako bi se otvorile nove mogućnosti za angažman, nadzor i poboljšanje. U okviru sporazuma o integritetu mogu se dogovoriti posebni skupovi podataka koji će se objavljivati kao otvoreni podaci¹⁰, u

idealnom slučaju u skladu s globalnim standardima za objavljivanje, te se mogu pokazati njihova upotreba i vrijednost za nadzor projekta javne nabave.

- **Objavljivanje imovine i interesa.** Objavljivanje imovine i interesa ključna je praksa za sprečavanje korupcije u javnoj nabavi i donošenju odluka vlade. Ako se takve informacije sustavno prikupljaju u zemlji, bilo bi dobro da ih nadzornici uključe u nadzor. Ako je takvih informacija malo ili su ograničene na izjavu o nepostojanju sukoba interesa, u sporazumu o integritetu može se predložiti da tijela proaktivno objavljuju opsežnije informacije.
- **Stvarno vlasništvo.** Budući da će se podaci o stvarnom vlasništvu¹¹ u EU-u uskoro sustavno prikupljati, važno je istaknuti njihovu vrijednost za sprečavanje raznih rizika od korupcije u javnoj nabavi. Ako su podaci dostupni, nadzornici u okviru sporazuma o integritetu mogu potaknuti tijela vlasti da ih iskoriste za utvrđivanje sukoba interesa i sprečavanje neprimjerenog utjecaja. Ako nisu dostupni, sporazumom o integritetu tijela vlasti mogu se obvezati na njihovo prikupljanje ili se ponuditelje može pozvati da ih dobrovoljno objave.
- **Prijavljivanje nepravilnosti (zviždanje).** U skladu s ciljevima sporazuma o integritetu uspostava sigurnog mehanizma koji zadovoljava najviše standarde za izvješćivanje o korumpiranom ponašanju dodatna je obveza koju treba razmotriti. Ako ne postoji mehanizam za zviždače, tijela vlasti i nadzornik civilnog društva potiču se da surađuju na razvoju politike i uspostave kanal za zaprimanje i istraživanje prijave barem za vrijeme postupka javne nabave koji se nadzire. Ako politika već postoji, revizija njezina pravilnog funkcioniranja također se može povezati sa sporazumom o integritetu.
- **Lobiranje i političko financiranje.** Pristup informacijama o sastancima ili drugim aktivnostima društava, udruženja, organizacija i pojedinaca radi utjecaja na javne naručitelje u postupku javne nabave ključan je kako bi se spriječila korupcija. Ako su takve informacije dostupne, nadzornik

civilnog društva može ih analizirati kako bi se spriječio sukob interesa ili utvrdio mogući neprimjeren utjecaj. Ako nisu dostupne, tijela mogu pristati na njihovo prikupljanje i dostavljanje nadzorniku kako bi se ojačali nepristranost i pravedno postupanje prema svim potencijalnim ponuditeljima. Osim toga, podaci o lobiranju mogu se povezati s evidencijom o političkom financiranju kako bi se spriječila nezakonita upotreba javne nabave za nagrađivanje saveznika.

Sporazum o integritetu može biti ključan u širokom rasponu inicijativa za poboljšanje sustava javne nabave u EU-u i zaštititi ih od prijevara i korupcije. Ujedno može pomoći da se bolje uoče učinci tih inicijativa kad se provode u okviru relevantnih javnih ulaganja. Kako pokazuju prethodni primjeri, to proizlazi iz sposobnosti EU-a da obveže stranke na donošenje praktičnih mjera za pridržavanje zakona i jačanje nadzora.

DRUGI VODIČ: OSMIŠLJAVANJE SVRSISHODNIH SPORAZUMA O INTEGRITETU

Nakon što priznaju vrijednost sporazuma o integritetu i odluče ih uključiti u svoje strategije ili prakse za zaštitu projekata javne nabave, tijela vlasti moraju blisko surađivati s njihovim zagovornicima i civilnim društvom radi odgovarajućeg donošenja i provedbe. U pripremi za primjenu instrumenta potrebno je preispitati razne aspekte i raspraviti o njima. Na temelju iskustva stečenog provedbom pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu” i razmatranja partnerskih organizacija u sljedećim odjeljcima navedeni su ključni aspekti provedbe sporazuma o integritetu koji je primjereno osmišljen za postizanje svojih ciljeva.

2.1. UPARIVANJE STRATEŠKIH CILJEVA I SPORAZUMA O INTEGRITETU

Odabir projekta javne nabave u okviru kojeg će se sklopiti sporazum o integritetu jedna je od odluka koja najviše utječe na učinkovitost tog instrumenta. Međutim, ne radi se o jednodimenzionalnoj odluci. Odabir prikladnog projekta ovisi o odmjerenju više varijabli i pažljivoj analizi koja mora biti osjetljiva na specifičan kontekst te s njim povezane rizike i uvjete. Predlagatelje i tijela vlasti koji žele sklopiti sporazum o integritetu potiče se na izravan dijalog i razmjenu relevantnih informacija, čime se podupiru rasprava i odabir projekta.

Kako odabrati buduće projekte javne nabave

Vlade i institucije u cijelom EU-u djeluju u okviru postojećih političkih i administrativnih ciklusa kako bi postigle dogovor o potrebnim ulaganjima i odgovarajućoj dodjeli javnih sredstava. Ulaganja se temelje na potražnji za javnim uslugama, aktivnim politikama i političkim čimbenicima kao što su izborne platforme i obećanja u kampanji. Njihovo praćenje i popisivanje primarni je način za utvrđivanje budućih javnih ulaganja koja uključuju javnu nabavu. Praćenje tih ciklusa u određenoj je mjeri stalna zadaća predlagatelja sporazuma o integritetu.

U idealnim okolnostima, kad postoji dovoljno vremena za pripremu, odabir se može temeljiti na raznim izvorima, kao što su vladini planovi ili strategije, proračunske informacije i drugi dokumenti – jer svi oni sadržavaju relevantne uvide, pa čak i izravna upućivanja na subjekte i projekte kojima su dodijeljena javna sredstva koja će dovesti do postupka javne nabave. Te dokumente često pripremaju i objavljuju tijela izvršne vlasti, kao što su određena ministarstva ili vladine jedinice, a zakonodavna tijela uključena su jer pregovaraju o proračunima i njihovim pravilima za upotrebu i isplatu te ih odobravaju. Budući da svaka zemlja ili jurisdikcija ima svoja pravila i vremenske okvire, pregled i analizu moraju predvoditi nacionalni i lokalni akteri koji shvaćaju proces i njegovu osnovnu dinamiku.

Financiranje i dodjela financijskih sredstava na razini EU-a također se odvijaju u skladu s pravilima i postupcima utvrđenima u odgovarajućim financijskim instrumentima i odredbama. Primjerice, u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) dogovaraju se u okviru nacionalnih sporazuma o partnerstvu i operativnih programa koji iz njih proizlaze, a oni se mogu ažurirati i prilagoditi u programskom razdoblju. Subjekti koji pregovaraju o raspoloživim sredstvima i upravljaju njima u ime država članica također se razlikuju od zemlje do zemlje, a često ovise o instrumentu ili području politike. Stalna predstavništva, posebna ministarstva ili odjeli za europske poslove mogu biti relevantan izvor informacija.

Vidljivost i otvorenost postojećih postupaka na nacionalnoj razini i razini EU-a razlikuju se u svakoj zemlji. Predlagatelji sporazuma o integritetu moraju utvrditi i odabrati najprikladnije kanale i mjere kako bi se uključenim akterima zajamčio ili omogućio pravodoban pristup relevantnim raspravama i informacijama o predstojećim javnim ulaganjima. U idealnom slučaju trebali bi blisko surađivati sa svim relevantnim tijelima koja su zainteresirana za sklapanje sporazuma o integritetu. U nekim slučajevima tijela proaktivno otkrivaju informacije ili korisnike i građane uključuju u savjetovanja. Ako to nije slučaj, predlagatelji bi sa svim potencijalnim strankama sporazuma o integritetu trebali raspraviti o tome kako razmjenjivati relevantne informacije i raspravljati o njima. Radi bržeg preispitivanja i analize poželjno je da su te informacije dostupne kao strukturirani podaci, u idealnom slučaju u otvorenom formatu.

Pri utvrđivanju predstojećih projekata javne nabave ne bi trebalo previdjeti hitne situacije ili katastrofe jer se vlade u tim situacijama neizbježno okreću tržištu kako bi nabavile robu ili usluge potrebne za zadovoljavanje gorućih potreba. Priprema, dodjela i izvršenje takvih ugovora često su podložni većim rizicima od lošeg upravljanja, prijevara i korupcije. Sklapanje sporazuma o integritetu moglo bi pomoći da se takvi rizici ublaže, iako će to vjerojatno biti teško.

Osim trenutačne situacije za nadzor je potrebno razmotriti i buduća javna ulaganja do kojih dovode krize. Njima se nastoji ublažiti posljedice izvanrednog stanja ili katastrofe na zahvaćene zajednice ili spriječiti njihovo ponovno pojavljivanje.

Transparency International Latvija i nadzor javne nabave u kontekstu pandemije bolesti COVID-19

Na početku pandemije bolesti COVID-19 2020. latvijski Kabinet ministara naložio je Ministarstvu obrane da predvodi centraliziranu strategiju nabave ključnih dobara za ublažavanje zdravstvene krize, uključujući osobnu zaštitnu opremu i sredstva za dezinfekciju. U tu je svrhu Ministarstvo osnovalo radnu skupinu od 14 članova iz vladinih agencija. Zabrinuto zbog poteškoća povezanih s time, obratilo se organizaciji Transparency International Latvija kako bi istražilo kako surađivati u osiguravanju transparentnosti, učinkovitom korištenju javnih sredstava i sprečavanju kršenja vlastita protokola za hitnu nabavu. Nakon nekoliko razgovora obje strane složile su se da bi najbolji način bio organizaciju Transparency International Latvija uključiti u radnu skupinu kao neovisnog promatrača, čime bi dobila pristup svim informacijama o nabavi i mogućnost da iznese preporuke. Od 21. travnja do 15. lipnja 2020. organizacija je nadzirala rasprave radne skupine i deset postupaka javne nabave (od toga šest od samog početka). U tom je razdoblju kao nadzornik sudjelovala na relevantnim sastancima, a u nekim je slučajevima upozorila na moguće rizike. Nakon što je izvanredno stanje završilo, a radna skupina odradila svoj zadatak, Transparency International Latvija pripremio je i objavio javno izvješće o svojim nalazima. U njemu navodi da općenito „nije primijetio znatna odstupanja od postupka navedenog u protokolu za hitne slučajeve“ i da je većina kupnji „dosljedno bila u skladu s utvrđenim kriterijima natječaja“. Međutim, napomenuo je i da su u tri postupka zabilježene neusklađenosti s tim protokolom. Osim tih i drugih nalaza Transparency International Latvija iznio je i niz preporuka za buduće postupke. Te su informacije dostupne na internetskim stranicama organizacije.

Izvor: Delna – Transparency International Latvija, *On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring*, (Delna – Transparency International Latvia, 2020.). Dostupno na: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>.

Kako procijeniti relevantnost i mogućnosti

S utvrđivanjem budućih projekata javne nabave isprepletena su pitanja relevantnosti i mogućnosti uključivanja sporazuma o integritetu u njih. Iako je sporazum o integritetu kompatibilan sa širokim spektrom projekata i sektora, usmjeren je na javna ulaganja izložena rizicima koji mogu ugroziti troškove, kvalitetu i očekivane koristi u odnosu na zajednički interes. U te se rizike ubrajaju korupcija, prijevare, loše upravljanje i prakse kojima se narušava tržišno natjecanje. Osim toga, s obzirom na resurse potrebne za njihovu odgovarajuću provedbu sporazumi o integritetu imaju prioritet u projektima sa strateškom vrijednošću.

Povezane rizike i vrijednost javnih ulaganja nije lako utvrditi i procijeniti. Budući da se projekti javne nabave uvelike razlikuju među sektorima i zemljama, teško je pronaći jedinstvenu metodu ili formulu za to. Umjesto toga, tim bi se zadaćama trebalo pristupiti kao otvorenoj i kolektivnoj raspravi predlagateljâ sporazuma o integritetu s dionicima projekta, uzimajući u obzir posebnosti zemlje. Skupina mora utvrditi barem koje su informacije potrebne i koje su relevantne varijable za analizu.

Predlagatelji sporazuma o integritetu trebali bi nastojati što više popuniti praznine u informacijama zbog kojih skupina ne može u potpunosti razumjeti projekt, njegovo podrijetlo, uključene institucije, korisnike ili zajednice na koje on utječe te povezana tržišta i njihove subjekte. Osim pristupa planovima i preliminarnoj natječajnoj dokumentaciji može se tražiti pristup dodatnim informacijama koje nisu javno dostupne. Mogu se provesti istraživanja i razgovori s određenim dionicima ili stručnjacima ili pak preispitati prethodni slični postupci javne nabave.

Varijable analize ovisit će o okolnostima u kojima se nalaze potencijalni projekti, kao što su tržišni uvjeti, prethodni ugovori, pa čak i politički ciklusi i događaji. Osim toga, trebalo bi razmotriti i značajke i nedostatke predmetnog sustava javne nabave¹². Tematska izvješća organizacija civilnog društva, akademske zajednice ili čak vladinih institucija mogu biti korisna za raspravu te ukazati na rizike i nedostatke koji će se vjerojatno pojaviti. Na primjer, pregled stanja jedinstvenog tržišta EU-a sadržava poseban skup pokazatelja o sustavima javne nabave 27 država članica koji obuhvaćaju tržišno natjecanje, transparentnost i vrijednost za uloženi novac.

Za sve države članice EU-a trebalo bi biti moguće pronaći izvješća za pojedine zemlje u kojima se

navode dodatne pojedinosti o pitanjima koja se često pojavljuju u njihovim postupcima ili politikama javne nabave. Ponekad ih izrađuju nadzorna tijela, kao što su vrhovne revizijske institucije, parlamentarna povjerenstva ili specijalizirane organizacije i istraživački centri. Ključna pitanja, ponašanja ili problemi koji se često primjećuju pri planiranju, dodjeli ili izvršenju javnih ugovora mogu se istaknuti u medijskim izvješćima, posebice onima koja se temelje na istraživačkom novinarstvu.

Usporedbom dostupnih informacija i potencijalnih projekata skupina će oblikovati početna razmatranja i reference za utvrđivanje rizika i vrijednosti. Mogle bi se primijeniti sljedeće točke:

- **Javni interes.** Projekti javne nabave povezani s pružanjem osnovnih javnih usluga, zadovoljavanjem gorućih potreba ili obećanjima u kampanji često privlače pozornost većeg dijela društva. Budući da neuspješna nabava povezane robe ili usluga može negativno utjecati na predviđene korisnike, lakše je pronaći poticaje za sprečavanje korupcije, dovršetak projekta u skladu s očekivanjima te općenito jačanje transparentnosti i odgovornosti.
- **Složenost.** Složeni projekti ili projekti sa složenim tehničkim uvjetima mogu imati povećane rizike u više područja. Često podrazumijevaju detaljno planiranje i nadmetanje, zbog čega postoji više prilika za neprimjeren utjecaj ili manipuliranje ponudama koji bi mogli naštetiti tržišnom natjecanju i pravednosti. Osim toga, njihova provedba vjerojatno će zahtijevati veću koordinaciju među ugovarateljima ili tijelima. U toj fazi dodatni nadzor može biti koristan kako bi se povezani ugovori primjereno i pravodobno izvršili.
- **Novčana vrijednost.** Vjerojatnije je da će korumpirani akteri pozornost usmjeriti na skuplja ulaganja. Mogućnost nezakonitog prisvajanja velikog iznosa sredstava povećava izgleda za, među ostalim, podmićivanje i kartelsko ponašanje. Ne postoji općeprihvaćeni prag ni prag na razini EU-a ispod kojeg sporazum o integritetu ne bi bio prikladan. Razmjere bi trebalo uzimati u obzir u odnosu na vlastite proračune tijela ili portfelje projekata. Za usporedbu, prosječna¹³ vrijednost 18 projekata koji su nadzirani u okviru pilot-

projekta EU-a „Sporazumi o integritetu“ bila je 12,3 milijuna EUR, s vrijednostima u rasponu od 130 000 EUR do 250 milijuna EUR.

- **Institucionalni kapaciteti.** U nekim slučajevima za projekte javne nabave mogu biti potrebni resursi i vještine koje predmetno tijelo u tom trenutku nema na raspolaganju. Ako je tako ili ako tijelo ima tek ograničene resurse ili vještine, rizici od donošenja štetnih odluka veći su, a takve odluke, među ostalim, mogu ugroziti vrijednost projekta ili povećati njegove troškove.
- **Tržišni uvjeti.** Značajke i dinamika tržišta povezanih s projektom javne nabave mogu upozoriti na moguće probleme ili izazove. Na primjer, analiza tržišta mogla bi ukazati na nišu, specijalizirana tržišta ili nezakonito ponašanje koje ograničava tržišno natjecanje. Osim toga, potrebno je uzeti u obzir koliko su tijela vlasti upoznata s povezanim tržištima jer će to utjecati na njihovu sposobnost osmišljavanja konkurentnih natječajnih postupaka kojima se maksimalno povećava javna vrijednost.
- **Naznake korupcije.** Trebalo bi procijeniti presedane, pokušaje korumpiranog ponašanja ili sumnju na njega koje se povezuje s projektom javne nabave ili javnim naručiteljem (npr. podmićivanje, sukob interesa, neprimjeren utjecaj ili nezakonito političko financiranje). Korumpirani akteri vjerojatno će biti usmjereni na daljnje projekte istog tijela ili državnog sektora. Osim toga, važno je preispitati je li projekt povezan s tržištem na kojem posluju subjekti koji doniraju kampanjama ili političkim strankama jer je nekoliko slučajeva pokazalo da se ugovori o javnoj nabavi često koriste kao kompenzacija za takve donacije.

To su samo neke eksplanatorne varijable koje služe kao reference i za poticanje analize predlagateljâ, dok će se druge vjerojatno pojaviti za vrijeme rasprava o posebnim značajkama projekta javne nabave. Naposljetku, na temelju kombinacije tih varijabli predlagatelji će moći prikupiti dovoljno argumenata i dokaza za raspravu i potvrdu relevantnosti i mogućnosti povezivanja projekta sa sporazumom o integritetu.

Koje su implikacije i rizici povezani s nadzorom te njegove alternative?

Usporedno s procjenom vrijednosti i rizika projekta nadzornici civilnog društva i javna tijela trebali bi utvrditi i razmotriti potrebe nadzora i njihove posljedice. Značajke projekta utjecat će na to kako civilno društvo organizira svoj rad i strukturira mehanizam nadzora. Predlagatelji bi trebali raspraviti i razmotriti te čimbenike čim prije za vrijeme prikupljanja informacija o potencijalnim projektima javne nabave.

Za vrijeme pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu” na način provedbe nadzora utjecali su čimbenici navedeni u nastavku.

- **Faza projekta** odnosi se na fazu u osmišljavanju postupka javne nabave u kojoj započinje primjena sporazuma o integritetu. U idealnom slučaju projekt će se sa sporazumom o integritetu povezati u fazi planiranja, dok javni naručitelj prikuplja sve relevantne informacije za procjenu utvrđenih potreba i izradu projekta javne nabave kojim će se one zadovoljiti. Projekti u fazi prije podnošenja ponuda mogu se uzeti u obzir jer je i dalje moguće preispitati uvjete na temelju kojih će se definirati dodjela i izvršenje povezanih ugovora. Projekti u kojima je natječaj već objavljen ili su u kasnijoj fazi nisu prikladni za sporazum o integritetu, već bi se za njih mogli razmotriti alternativni mehanizmi nadzora, primjerice revizija ili javna evaluacija.
- **Procijenjeno trajanje** odnosi se na ukupno očekivano vrijeme trajanja postupka javne nabave. Osim što utječe na troškove, moglo bi utjecati i na angažman i potporu tijela i dionika. Na primjer, ministar ili voditelj upravne jedinice mogao bi napustiti službu samo nekoliko mjeseci nakon početka projekta. U takvim slučajevima provoditelji bi trebali razmotriti kako bi se sporazum o integritetu trebao uspostaviti i predstaviti tako da se naglasi njegova neovisnost i zadrži potpora tijela bez obzira na to tko zamijeni osobu koja ga je podržavala.
- **Pokrivenost** se odnosi na faze koje će se nadzirati u okviru sporazuma o integritetu i, u skladu s prethodnom točkom, sama po sebi povezana je s trajanjem projekta. Iako bi se svi sporazumi o integritetu trebali odnositi na fazu provedbe, minimalno bi trebali obuhvaćati sve od faze planiranja ili faze prije podnošenja ponuda do potpisivanja povezanih ugovora. Ako je izvršenje ugovora logistički ili financijski zahtjevno, provedba bi se mogla nadzirati primjenom drugih metoda.
- **Stručnost** se odnosi na znanje i vještine koje neovisni nadzornik mora imati kako bi mogao obavljati svoju ulogu. U većini slučajeva organizacija civilnog društva koja vodi sporazum o integritetu jača svoj tim tako što u njega uključuje dodatne tehničke stručnjake u područjima relevantnima za postupak javne nabave. Ako je projekt visoko specijaliziran ili povezan sa specijaliziranim tržištem, moglo bi biti potrebno mnogo vremena za pronalazak dostupnih stručnjaka. Osim toga, procijenjena naknada za stručnjake u proračunu bi mogla biti niža od tržišne cijene, što bi smanjilo vjerojatnost pronalaska stručnjaka koji je dostupan i ima odgovarajuće kvalifikacije. Provoditelje se potiče da unaprijed stupe u kontakt s istraživačkim centrima ili sveučilištima kako bi utvrdili potencijalne stručnjake i prikupili relevantne informacije o njihovu iskustvu i cijeni.
- **Lokacija** se odnosi na fizički prostor u kojem će se izvršiti povezani ugovori. Riječ je o čimbeniku koji se često uzima u obzir u infrastrukturnim projektima, ali može biti relevantan i za pružanje i isporuku robe i usluga. Udaljenost će utjecati na vrijeme i troškove nadzornika, čak i u fazi planiranja, jer tehnički tim možda će morati posjetiti lokaciju povezanu s projektom javne nabave.
- **Fizička blizina** odnosi se na stvarnu udaljenost između javnog naručitelja i nadzorne organizacije. U skladu s prethodnom točkom njihove lokacije mogle bi utjecati na kvalitetu suradnje, posebno ako povezanost između njih nije dobra. U idealnom slučaju nadzorna organizacija trebala bi se nalaziti na istoj lokaciji ili u istoj regiji kao i javni naručitelj. U suprotnom bi se koordinacijski mehanizmi, komunikacijski kanali i rasporedi trebali dogovoriti unaprijed i stalno revidirati. Druga je mogućnost da se tim ili predstavnik

privremeno rasporedi na lokaciju tijela ako je udaljenost znatna ili bi trebalo razmotriti proračun za redovita putovanja.

Ti će čimbenici imati razne posljedice na troškove, vrijeme, ljudske resurse i druge aspekte povezane s aktivnostima nadzora. Organizacija civilnog društva za koju se očekuje da predvodi mehanizam nadzora morat će ih usporediti sa svojim kapacitetima i resursima. Na temelju analize tih čimbenika provoditelji će moći sastaviti precizne proračune s dostatnim financijskim sredstvima za pokrivanje troškova nadzora. Osim toga, mogu se utvrditi rizici koji bi mogli ugroziti vrijednost sporazuma o integritetu, pa čak i ugroziti njegovu buduću provedbu ako se ne odgovarajući način ne otklone. Na primjer, ako sredstva nisu na odgovarajući način predviđena u proračunu, aktivnosti nadzora mogle bi biti ugrožene, a projekt bi mogao završiti prije dovršetka.

2.2. USPOSTAVA SPORAZUMA O INTEGRITETU I NJEGOVA MEHANIZMA NADZORA

Pri raspravi o odabiru projekta ključno je postaviti temelje za kvalitetan nadzor. Glavna je prednost sporazuma o integritetu mogućnost uključivanja neovisnog nadzornika koji će pratiti razvoj projekta i davati preporuke za poboljšanje ili ispravljanje svih uočenih problema. U sljedećim odjeljcima razmatraju se tri temeljna aspekta koja treba preispitati i kojima se zajedno uspostavlja mehanizam nadzora: obećanje o integritetu i sporazum o nadzoru, odabir organizacije civilnog društva koja ga vodi i njezino financiranje.

Kako oblikovati obećanje o integritetu i sporazum o nadzoru

Sporazum o integritetu ostvaruje se putem formalnog sporazuma između barem javnog naručitelja i organizacije civilnog društva o nadzoru jednog ili više postupaka javne nabave. Ovisno o projektu te pravnom i institucionalnom okruženju mogu se pridružiti i drugi dionici, primjerice druga tijela koja imaju nadzornu ulogu, potencijalni ponuditelji ili naposljetku ponuditelj kojem je dodijeljen ugovor. Provoditelji će morati raspravljati

i sazvati dionike koji su relevantni za uspostavu jasnog i vjerodostojnog sporazuma o integritetu.

Sporazum se može prilagoditi pravnim formalnostima i odredbama odgovarajuće jurisdikcije i biti strukturiran kao jedan ili više dokumenata. Neovisno o odabranom aranžmanu sporazum uključuje obećanje o integritetu i sporazum o nadzoru.

Obećanje o integritetu odnosi se na niz obveza postupanja u skladu sa zakonom, suzdržavanja od korumpiranog ponašanja te povećanja transparentnosti i integriteta proaktivnim mjerama. Obveze mogu biti specifične za svaku stranu, a najrelevantnije se odnose na javnog naručitelja i ponuditelje koji će podnijeti prijedlog.

U obećanju se često razmatraju sljedeća pitanja:

- **Suzdržavanje od svih oblika podmićivanja.** Javni dužnosnici ne bi smjeli prihvaćati ni zahtijevati nepoštenu korist, uključujući darove, a ponuditelji ne bi smjeli nuditi ni pristati na plaćanje podmićivanja.
- **Suzdržavanje od svake druge nezakonite prakse ili prakse protivne tržišnom natjecanju.** Svi sudionici suglasni su da neće sudjelovati ni u jednom programu koji se smatra nezakonitim ili čiji je cilj ograničiti ili suzbiti tržišno natjecanje u njihovu korist. To se odnosi na svaku osobu koja djeluje u ime potpisnika.
- **Pridržavanje relevantnih propisa.** Potpisnici su suglasni poštovati primjenjive propise u područjima kao što su, među ostalim, pristup informacijama, tržišno natjecanje, zakonodavstvo o borbi protiv prijevара i pranja novca te zakonodavstvo o okolišu. Predlagatelji će pri sastavljanju obećanja morati utvrditi najvažnije pravne instrumente.
- **Pridržavanje kodeksa ponašanja.** Javni naručitelj i ponuditelji obvezuju se da će uspostaviti kodeks ponašanja kojim će se voditi ponašanje svakog pojedinca koji djeluje u njihovo ime. Kad je riječ o ponuditeljima, mogla bi se razmotri primjena ove obveze i na podugovaratelje.
- **Prijava svakog korumpiranog ponašanja.** Sve stranke obvezuju se obavijestiti relevantna tijela o svakoj povredi zakona ili koruptivnoj praksi koju je počinio pojedinac

ili subjekt povezan s projektom javne nabave. U okviru te obveze može se razmotriti uspostava mehanizma ili politike za zviždače ili revizija postojećih.

- **Proaktivno otkrivanje informacija.**

Ovisno o primjenjivim propisima obećanjem se određeni akteri mogu obvezati da određene informacije stave na raspolaganje javnosti ili nadzornoj organizaciji. To bi trebalo biti opravdano u smislu odgovornosti ili integriteta. Na primjer, društva se pozivaju da u sklopu podnošenja ponude objave svoju vlasničku strukturu i navedu svoje stvarne vlasnike.

- **Istinita razmjena informacija.** Potpisnici se obvezuju da će uvijek dostavljati točne i precizne informacije na zahtjev ili u okviru ugovorne dokumentacije, uključujući kvalifikacije za sudjelovanje na natječaju, podugovaratelje i ponude.

- **Sprečavanje sukoba interesa.** Sve stranke, a posebno svi uključeni javni dužnosnici, obvezuju se otkriti svaki privatni interes za koji bi se moglo smatrati da je u sukobu s javnim interesom. U idealnom slučaju u obećanju bi trebalo uzeti u obzir otkrivanje posebnih interesa, a ne samo osobnu izjavu u kojoj se navodi da ne postoji sukob interesa.

- **Uključivanje korisnika ili zahvaćenih zajednica.** Ovisno o njihovoj važnosti u okviru obećanja može se razmotriti uključivanje zajednica koje su povezane s projektom. Opseg te obveze definiran je na temelju značajki projekta i institucionalnog okvira te bi mogao biti u rasponu od širenja pristupa informacijama do formalnih mehanizama sudjelovanja kao što su savjetovanja ili zajedničko stvaranje.

Sporazum o nadzoru osmišljen je kako bi se utvrdili posebni uvjeti i mjere za usmjeravanje suradnje između javnog naručitelja i organizacije civilnog društva koja vodi mehanizam nadzora. Njime se nastoje operacionalizirati određene obveze koje su dio obećanja o integritetu, a trebao bi uključivati, među ostalim, sljedeće aspekte.

- **Pristup informacijama i sastancima** odnosi se na odredbe kojima se nadzornik organizacijama daje potpuni pristup relevantnim dokumentima i podacima te

svim okruženjima u kojima se donose odluke i raspravlja o njima, kao što su radni sastanci s drugim tijelima. Takvim odredbama mogu se utvrditi posebni zahtjevi za informacije.

- **Povjerljive ili osjetljive informacije**

odnose se na mjere koje će nadzornik morati poštovati kako bi pristupio informacijama koje su ograničene i nisu dostupne javnosti, kao što su privremene klauzule o neotkrivanju informacija. Te bi mjere trebale biti ograničene na informacije koje mogu utjecati na tržišno natjecanje i pošteno postupanje, uključujući financijske procjene, istraživanja tržišta i ponude.

- **Komunikacijski kanali** odnose se na postupak i sredstva za razmjenu informacija i obavješćivanje obiju strana o ažuriranjima projekta. Odredbe koje treba uključiti razlikovat će se ovisno o prirodi projekta. Međutim, mogle bi se uspostaviti posebne kontaktne točke, kao i rokovi i mehanizmi za izvješćivanje i uklanjanje nedostataka u suradnji.

- **Informiranje javnosti** odnosi se na mjere koje će nadzornik poduzeti kako bi informirao javnost i koordinirao svoje postupanje s javnim naručiteljem u tu svrhu. Od nadzornika se očekuje da građane obavješćuje o razvoju projekta te da izrađuje periodična izvješća s neovisnim osvrtom i procjenom mjera i odluka u svakoj fazi postupka javne nabave.

- **Izvješća o korupciji** odnose se na mjere koje će nadzornik poduzeti kako bi zaprimio i obradio prijavu korupcije ili kako bi bio obaviješten o svakoj prijavi zaprimljenoj službenim kanalima za zviždače.

- **Raskid i povlačenje** odnose se na okolnosti i nedostatke koji bi nadzorniku omogućili da prijevremeno dovrši svoju ulogu i napusti sporazum o integritetu te postupak obavješćivanja i rasprave o odluci s javnim naručiteljem i drugim potpisnicima sporazuma. Takve okolnosti uključuju uskraćivanje pristupa ključnim informacijama ili sastancima i izostanak odgovora na pitanja koje je istaknuo nadzornik ili reakcije na izvješća o korupciji.

Sporazum o nadzoru mora biti javan i dostupan svim zainteresiranim osobama. Za vrijeme pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu“ većina partnerskih organizacija na internetu je objavila dokumente koji uključuju sporazum o integritetu. Oni mogu poslužiti kao primjer i smjernice budućim provoditeljima u EU-u. Osim toga, Transparency International osmislio je predloške i modele sporazuma kako bi pomogao svim tijelima ili organizacijama koje žele provesti sporazum o integritetu. Oni su besplatno dostupni na internetskim stranicama organizacije Transparency International¹⁴.

Kako utvrditi i odabrati voditelja nadzora

Organizacija civilnog društva koja djeluje kao nadzornik u sporazumu o integritetu ima jedinstvenu ulogu. Riječ je o vanjskoj trećoj strani kojoj je odobren veći pristup kako bi promatrala ponašanje tijela koje želi sklopiti ugovor o javnoj nabavi i privatnih subjekata kojima je cilj pružanje potrebne robe ili usluga te njihove interakcije. Kako je navedeno u prethodnom odjeljku, nadzorniku će biti dopušteno pregledavati relevantne dokumente i podatke te ući u prostore, među ostalim u okviru sastanaka, posjeta lokacijama i drugih događanja, u kojima se predstavljaju, raspravljaju i donose informacije i odluke o projektu i ugovoru.

Organizacija koja djeluje kao nadzornik ne smije biti politički povezana organizacija, poslovni ili medijski akter ili kakav drugi profitni subjekt. Pri odabiru trebalo bi uzeti u obzir i druge aspekte povezane sa sposobnošću i neovisnošću. U tu je svrhu potrebno, među ostalim, analizirati njezinu organizacijsku strukturu, sastav osoblja, operacije, unutarnje politike, financiranje i financijsko upravljanje.

Kad je riječ o kapacitetima, organizacija civilnog društva koja želi predvoditi mehanizam nadzora mora biti stručna u sljedećim područjima.

- **Tehničko stručno znanje** u području javne nabave od presudne je važnosti. Organizacija bi trebala dobro razumjeti primjenjive propise i imati praktično znanje o pitanjima i nedostacima u postupcima koji se primjenjuju za planiranje, dodjelu i izvršenje ugovora. Korisno je i dodatno stručno znanje o povezanim temama, kao što su javne financije ili sudjelovanje građana.

- Vještine **upravljanja projektom** potrebne su zbog širokog spektra aktivnosti potrebnih za nadzor. Mnoge od njih preklapaju se ili odvijaju usporedno, za što su potrebni vodstvo i koordinacija radi dosljednosti u svim fazama. Osim toga, budući da će se aktivnosti nadzora financirati, bit će potrebni iskustvo i vještine u izradi proračuna i financijskom upravljanju.
- Vještine i stručno znanje u području **komunikacije i upravljanja dionicima** također su ključni. Organizacija će blisko i redovito komunicirati i surađivati s tijelima vlasti i ponuditeljima, isticati eventualna pitanja i dijeliti preporuke. U određenim trenucima surađivat će i s korisnicima, medijima i javnošću kako bi ih obavijestila o razvoju postupka javne nabave i svojim nalazima.

Kad je riječ o neovisnosti, zbog posljedica uloge, prirode zadaća nadzora i potrebe za jačanjem povjerenja u sporazum o integritetu te same nadzorne organizacije potrebno je ispuniti kriterije u nastavku.

- Organizacija ima jasnu strukturu javnog upravljanja, u idealnom slučaju uz jasno razdvojena upravljačka i rukovoditeljska tijela (kao što je upravni odbor).
- Imena osoba koje sudjeluju u rukovoditeljskim tijelima organizacije javno su dostupna. Nijedna ne bi trebala biti javni dužnosnik na aktivnoj dužnosti ili imati ambicije za ulogu u vladi.
- Rukovoditeljska tijela imaju posebna, formalizirana pravila o imenovanju, rotaciji i ponovnom izboru svojih članova. Trajanje mandata trebalo bi biti ograničeno, osobito za najviše položaje (npr. predsjedavajući ili predsjednik).
- Uspostavljene su politike u kojima je opisano očekivano ponašanje članova, uključujući rukovoditeljska tijela i izvršni tim (kodeks ponašanja ili etički kodeks), kao i kanali ili mehanizmi za prijavljivanje kršenja tih pravila (politike zviždanja i pritužbi).
- Organizacija prikuplja i redovito ažurira informacije o interesima svojih članova, naročito onih u rukovoditeljskim tijelima, te

objavljuje barem njihovu javnu verziju. Trebalo bi biti moguće provjeriti da nijedan član nema interes povezan s projektom javne nabave koji će se nadzirati.

- Uspostavljena je posebna politika za sprečavanje, utvrđivanje i upravljanje mogućim sukobom interesa te je navedeno ime osobe ili tijela odgovornog za njezinu primjenu.
- Unutar organizacije uspostavljeni su i dobro dokumentirani posebni postupci za prijavljivanje, istraživanje i rješavanje slučajeva korupcije i prijevare.
- Izvješća u kojima se navode i opisuju djelovanje, programi, projekti, aktivnosti i rezultati organizacije redovito se izrađuju i objavljuju. Trebala bi pokazati iskustvo i dosljednost organizacije u radu.
- Financijsko upravljanje i poslovanje organizacije obilježeni su visokim stupnjem transparentnosti. To uključuje uspostavu odgovarajućih financijskih kontrola, objavljivanje redovitih financijskih izvješća i primjenu relevantnih računovodstvenih standarda. Ovisno o veličini i kapacitetu organizacije trebale bi biti dostupne neovisne revizije.
- Svi izvori financiranja i prihodi javno se objavljuju, po mogućnosti uz navođenje imena svih donatora, vrste prihoda (npr. institucijska bespovratna sredstva, bespovratna sredstva za projekt ili ugovor o uslugama) i iznosa. Kad donatori zatraže anonimnost, vrsta i iznos moraju biti javno dostupni. U idealnom bi slučaju organizacija trebala imati raznolike donatore i izvore prihoda.

Ako postoje, te bi značajke ili prakse trebale ukazivati na znatan stupanj neovisnosti i služiti kao čvrsta osnova za objektivni i pravedan nadzor za vrijeme nadzora projekata javne nabave. Većina tih informacija vjerojatno će se moći pronaći na internetskim stranicama organizacije ili u određenim slučajevima na zahtjev. Ako postoje sumnje u prikladnost organizacije, može se zatražiti mišljenje treće strane, kao što je druga skupina civilnog društva.

Kako financirati mehanizam nadzora

Dostupnost financijskih sredstava za pokrivanje troškova aktivnosti nadzora sporazumu o integritetu daje jedinstvenu snagu. Prije svega, zahvaljujući njima organizacije civilnog društva koje vode mehanizam nadzora u određenim trenucima ili za vrijeme određenih događaja u postupku javne nabave mogu uključiti specijalizirano stručno znanje i dati utemeljene preporuke.

Budući da je cilj sporazuma o integritetu zaštititi novac poreznih obveznika, javna sredstva najčešći su izvor financiranja. U idealnom bi ih slučaju trebalo osigurati javno tijelo koje upravlja javnim naručiteljem ili ga nadzire, kao što je revizorsko tijelo, središnje tijelo za nabavu ili ministarstvo financija. Na primjer, u novom programskom razdoblju EU-a nacionalna i regionalna tijela mogu uključiti sporazume o integritetu u svoje planove ili operativne programe te izdvojiti sredstva za mehanizam nadzora.

U određenim bi se slučajevima moglo tvrditi da bi primanje sredstava izravno od tijela moglo ugroziti ulogu nadzornika. Iako su te zabrinutosti opravdane, naglasak bi trebalo staviti na pravila i uvjete povezane s isplatom javnih sredstava dodijeljenih za sporazum o integritetu, stoga je ključno da se sporazum unaprijed javno objavi kako bi se pokazalo da se njime jamči neovisnost te omogućuju objektivno promatranje i suradnja.

Institucije koje financiraju javna ulaganja, kao što su multilateralne banke ili nadnacionalna tijela, također mogu pokriti troškove mehanizma nadzora i poboljšati zaštitu vlastitih sredstava. To je bio slučaj u pilot-projektu EU-a „Sporazumi o integritetu“, za koji je potrebna sredstva osigurala Europska komisija. U nekim slučajevima te institucije isto tako mogu potaknuti svoje primatelje sredstava da trošak sporazuma o integritetu uzmu u obzir u okviru svojih zajmova ili proračuna bespovratnih sredstava ili ponuditi da pokriju određeni postotak.

Druga je alternativa obraćanje privatnim zakladama ili donatorima. Ako se to razmatra, glavna je poteškoća izbjeći veze s poduzećima ili ulaganjima na tržištima povezanim s projektom javne nabave ili određenim političkim skupinama u zemlji. U tom bi slučaju potpuna transparentnost sporazuma o financiranju trebala doprinijeti neovisnosti i nepristranosti.

Iako to nije ispitano, neke partnerske organizacije u okviru projekta EU-a „Sporazumi o integritetu“ raspravljale su o mogućnosti traženja skupnog financiranja u budućnosti. Kad je riječ o posebnim

ugovorima o javnoj nabavi s konkretnim učincima na svakodnevni život ljudi, građani bi mogli biti zainteresirani za doniranje određenog iznosa. Ako se organizacija odluči za tu opciju, bit će važno razmotriti posebna pravila kao što su ograničavanje maksimalnog iznosa donacije, omogućivanje doprinosa samo pojedincima, registracija njihovih imena i prihvaćanje samo elektroničkih prijenosa. Osim toga, mogla bi tražiti da privatne zaklade doniraju isti iznos kao i građani kako bi se brže postigao cilj financiranja.

Sporazum o financiranju imat će najprikladniji pravni oblik ovisno o jurisdikciji. Bez obzira na to odakle potječu sredstva se moraju javno objaviti kako bi se sporazumu o integritetu dala vjerodostojnost te kako bi se zajamčile nepristranost i neovisnost nadzornika.

2.3. PRIPREMA MEHANIZMA NADZORA

Kad se postigne jasnoća u pogledu projekta javne nabave i sporazuma o integritetu, uključujući njegovo područje primjene i dostupne resurse, organizacija civilnog društva koja će predvoditi mehanizam nadzora mora razmotriti kako organizirati predstojeći rad i neometano prijeći u svoju ulogu nadzornika. U toj će fazi nadzornik morati razmotriti kako provesti svoj sporazum s relevantnim tijelima te predvidjeti posebne potrebe za informacijama i mjere za informiranje i uključivanje građana. Ti će aspekti zajedno oblikovati strategiju i planove nadzornika kako bi ispunio svoju ulogu.

Koje će informacije i podaci biti ključni?

Informacije i podaci najvažniji su ulazni elementi za mehanizam nadzora u okviru sporazuma o integritetu te će upravo u odnosu na njih neovisni nadzornik uspoređivati i preispitivati potrebe, planove, utemeljenost i odluke povezane s postupkom javne nabave. Stoga je presudno jasno znati koje će informacije biti dostupne i potrebne, u kojem će trenutku biti potrebne i u kojim formatima trebaju biti kako bi se mogle brzo ponovno upotrijebiti i analizirati.

Svrha ili upotreba dostupnih informacija razlikovat će se ovisno o projektu. Međutim, za vrijeme

primjene sporazuma o integritetu nadzornik bi mogao često:

- procjenjivati i utvrđivati rizike od korupcije ili lošeg upravljanja
- provjeravati opravdanost odluka u okviru projekta u odnosu na navedene ciljeve i potrebe
- otkrivati sukob interesa te sprečavati favoriziranje i neprimjereni utjecaj
- otkrivati tajne dogovore ponuditelja, njihova protutržišna ponašanja ili pokušaje prijevare
- pratiti napredak, plaćanja i pridržavanje odredaba ugovora.

Pri planiranju aktivnosti nadzora voditelj će se morati usmjeriti na tri ključna aspekta kako bi mapirao i preispitao status podataka ili informacija o javnoj nabavi.

1. Dostupnost. To se odnosi na postojanje informacija i potvrđivanje da ih je proizveo ili prikupio određeni subjekt. U pravnim odredbama mogu se navesti ili propisati tijela ili sustavi koji su odgovorni za čuvanje tih informacija.
2. Pristupačnost. To se odnosi na način na koji se informacije dobivaju i njihov format. Na primjer, informacije bi mogle biti javno dostupne besplatno, uz naknadu ili na temelju zahtjeva za pristup informacijama. Moglo bi se odnositi na to da su u digitalnom formatu, u idealnom slučaju strojno čitljive i dostupne kao otvoreni podaci, ili da su dostupne samo u fizičkom obliku.
3. Kvaliteta. To se odnosi na način prikupljanja i strukturiranja podataka ili informacija te njihovu potpunost u skladu sa svrhom i specifikacijama. Iako će taj aspekt vjerojatno biti subjektivniji, voditelj nadzora trebao bi predvidjeti njegovu relevantnost i vrijednost za predstojeće zadaće i analizu.

Vrijednost otvorenih podataka za potrebe nadzora

Otvoreni podaci odnose se na informacije koje se besplatno stavljaju na raspolaganje u strojno čitljivim formatima koji se mogu ponovno upotrijebiti u bilo koju svrhu. Ako objavljuju informacije o javnoj nabavi u tim formatima, tijela vlasti mogu dodatno ojačati potencijal sporazuma o integritetu, a nadzor učiniti fleksibilnijim i uključivijim. Na primjer, dostupni otvoreni podaci omogućuju bržu analizu te izradu vizualizacija i alata koji korisnike približavaju projektu javne nabave i naručiteljima. Neki sporazumi o integritetu potaknuli su i veću transparentnost vlade na temelju dodatnih obveza pružanja i otkrivanja prethodno nedostupnih podataka o ugovaranju u otvorenim formatima, u skladu s nacionalnim ili globalnim standardima kao što je standard za otvorene podatke o ugovorima (OCDS).

Na temelju iskustva iz projekta EU-a „Sporazumi o integritetu” u sljedećoj tablici nalazi se referentni

popis podataka, dokumenata i informacija koji će nadzorniku vjerojatno trebati za vrijeme postupka za provedbu temeljite analize i nadzora. Navedena je pretpostavljena dostupnost tih izvora. Nadzornike se potiče da preispitaju i prošire taj popis. S druge strane, trebali bi predvidjeti moguće poteškoće s pravodobnim pristupom informacijama u pravim formatima i razmotriti odgovarajuće mjere kao što su sljedeće:

- priprema nacрта zahtjeva za pristup informacijama koje bi trebalo podnijeti u određenom trenutku
- otkrivanje nedostatka informacija i razmatranje dodatnog prikupljanja podataka ili alternativnih izvora
- otkrivanje nedostataka u upotrebi ili kvaliteti podataka te utvrđivanje stručnog znanja ili resursa za čišćenje i poboljšanje.

Moguće potrebe za informacijama u okviru mehanizma nadzora sporazuma o integritetu

Faza	Vrsta informacije	Pretpostavljena dostupnost	
		Javna	Ograničena
Planiranje	Procjena potreba	X	
	Projektni plan	X	
	Studija izvedivosti		X
	Istraživanje tržišta		X
	Javni zapisi o saslušanju/savjetovanju	X	
	Proračunski podaci		X
Prije podnošenja ponuda	Tijek postupka		X
	Preliminarne tehničke specifikacije		X
	Preliminarni kriteriji za ocjenjivanje		X
	Financijske procjene		X
	Nacrt ugovora		X
	Izjave o financijskim interesima dužnosnika		X
Podnošenje ponuda	Obavijest o nadmetanju	X	
	Obrazloženje metode nabave		X
	Tehničke specifikacije	X	
	Kriteriji za ocjenjivanje	X	
	Zahtjevi za pojašnjenje	X	
	Pojašnjenja	X	
	Izmjene natječajne dokumentacije	X	
Prepreke	X		
Dodjela	Ponude		X
	Osobni i pravni dokumenti ponuditelja		X
	Ocjena ponuda		X
	Zapisnik odbora za ocjenjivanje		X
	Obavijest o dodjeli ugovora	X	
	Potpisani ugovor	X	
	Pritužbe i žalbe		X
Provedba	Izvješća o napretku	X	
	Prijedlozi izmjene ugovora		X
	Izmjene ugovora	X	
	Plaćanja (financijski napredak)	X	
	Pritužbe i sporovi		X

Neke informacije mogle bi se smatrati pravno ograničenima zbog sadržaja ili negativnih učinaka ako se javno objave ranije. Pristup tim ograničenim informacijama mora se zajamčiti putem sporazuma o nadzoru u okviru sporazuma o integritetu. Mogu se dodati posebne odredbe u kojima se navode informacije koje se razmjenjuju s nadzornikom, približno vrijeme ili trenutak, njihov format i uvjeti za odobravanje povjerljivosti. Ako postoji nevoljkost za razmjenu informacija te vrste, pod određenim bi se uvjetima mogle razmotriti klauzule ili sporazumi o neotkrivanju podataka. Te bi klauzule trebale biti privremene i ograničene na posebne informacije. Nadalje, tijela vlasti trebalo bi poticati da proaktivno objavljuju što više ugovorne dokumentacije, uvijek u skladu s primjenjivim propisima. Osim kvalitete informacija i podataka, koja se odražava u razini detaljnosti i točnosti, pravodobnost je ključna stavka povezana s učinkovitošću mehanizma nadzora. Dostupne informacije neće biti korisne ako im nadzornik pristupi kasno u odnosu na fazu postupka javne nabave u kojoj su relevantne. Nedostatak određenih dokumenata ili baza podataka umanjuje kapacitete nadzornika, a može utjecati i na percepciju vrijednosti instrumenta i povjerenje javnosti u njega. Ta se pitanja mogu riješiti sljedećim preventivnim mjerama:

- U sporazumu o nadzoru navesti očekivano vrijeme kad će se nadzorniku odobriti pristup ključnim informacijama.
- Propisati rokove i postupovna pravila za podnošenje zahtjeva i razmjenu informacija. Na primjer, na zahtjeve bi trebalo odgovoriti u roku od najviše 24 sata.
- Uspostaviti posebne kontaktne točke sa svakim nadležnim tijelom ili strankom sporazuma za traženje i razmjenu informacija.

Ako stranka sporazuma o integritetu ne dostavi relevantne informacije koje posjeduje, nadzornik bi trebao razmotriti izravno upućivanje tog pitanja strankama. Ako nakon rasprave nadzornik i dalje ima poteškoća s potpunim pravodobnim pristupom informacijama, povlačenje iz sporazuma o integritetu valjana je opcija. Međutim, ta se mjera predlaže tek nakon što se potvrdi da ne postoji osnova za suradnju i usklađenost sa sporazumima u okviru sporazuma o integritetu.

Kako uključiti građane u nadzor

Sudjelovanje građana glavno je i trajno obilježje sporazuma o integritetu. Obavješćivanje i uključivanje građana, posebice izravnih korisnika, jedan je od najmoćnijih poticaja na poštovanje zakonodavstva i suradnju među stranama. Sustavna integracija u postupak nadzora može doprinijeti jačanju povjerenja u projekt i rad tijela vlasti.

Kako se budu povećavale jasnoća i količina informacija o projektu javne nabave koji se prati, provoditelji, a posebno voditelj nadzora, morat će predvidjeti ulogu koju će građani imati i procijeniti resurse potrebne za smislen angažman. Razina informiranosti, odgovornosti i potpore projektu trebala bi biti temelj za odabir projekta te pružiti početni uvid u aktivnosti u kojima bi građani bili voljni sudjelovati i o očekivanoj razini komunikacije.

Međutim, kako bi se angažman građana u okviru sporazuma o integritetu učinkovito planirao, provoditelji će morati razmisliti o širokom spektru aktivnosti, ovisno o značajkama i vidljivosti projekta. Osnovni scenarij za svaki plan počinje pristupačnom, redovitom i uključivom komunikacijom. Nadzornik mora razmotriti načine informiranja građana, bez posrednika i za vrijeme cijelog postupka. Neke mogućnosti navedene su u nastavku.

- Posebna internetska stranica ili mikrostranica na kojoj se često objavljuju vijesti i ažuriranja. Ona bi trebala sadržavati sve relevantne informacije o projektu javne nabave i sporazumu o integritetu, uključujući relevantne sporazume i izvješća o nadzoru.
- Materijali s objašnjenjima projekta, postupka javne nabave i sporazuma o integritetu trebali bi biti u skladu s načelima komunikacije s nespecializiranom publikom. Potiče se upotreba multimedijских formata, kao što su videozapisi ili infografike.
- Upotreba kanala društvenih medija koji su popularni u zajednicama kako bi se objavile informacije o razvoju projekata i prema potrebi pozvali subjekti da se uključe u nadzor.

Odgod trenutka provoditelji mogu razmotriti razne strategije ili aktivnosti za uključivanje građana, pod uvjetom da na odgovarajući način procijene njihove

posljedice u smislu troškova, znanja i resursa. Taj posljednji aspekt osobito je važan u odnosu na provoditelje, a posebno za ciljne zajednice i pojedince. Za vrijeme pilot-projekta primijećeno je da je vjerojatnost sudjelovanja građana bila veća kad su se njihovi doprinosi smatrali jasnima i smislenima, a njihovo sudjelovanje nije predstavljao opterećenje u smislu vještina, alata, novca ili vremena.

Stoga je za detaljnije planiranje strategija uključivanja građana potrebno uzeti u obzir višestruke čimbenike koji mogu potaknuti ili otežati sudjelovanje. Neki su navedeni u nastavku.

- **Neposrednost koristi.** Riječ je o tome koliko će brzo korisnici vjerojatno vidjeti vrijednost projekta javne nabave u svakodnevnom životu. Ugovori povezani s javnim uslugama vjerojatno će potaknuti sudjelovanje građana. S druge strane, bit će ih teže uključiti u aktivnosti nadzora projekata koji im donose neizravne ili odgođene koristi.
- **Vidljivost projekta.** Riječ je o razini pokrivenosti i pozornosti koju javnost pridaje projektu. Često se može procijeniti na temelju prisutnosti medija ili drugih pokazatelja. Ako je vidljivost visoka, izravni korisnici i građani češće će se angažirati i odvojiti više resursa (kao što je vrijeme) za sudjelovanje.
- **Tehnička složenost.** Riječ je o razini specijalizacije projekta javne nabave. Znatno složeniji projekti predstavljat će prepreke smislenom angažmanu jer bi sudjelovanje podrazumijevalo posjedovanje određenog znanja ili vještina.
- **Percepcija javnosti.** Riječ je o stavovima, mišljenjima i osjećajima koje javnost ima o projektu, od potpore do protivljenja, te ugledu ili povjerenju u tijela vlasti.
- **Pravni okvir.** U određenim slučajevima propisima o javnoj nabavi ili povezanim instrumentima propisuje se uključivanje korisnika ili zahvaćenih zajednica (npr. javna savjetovanja i saslušanja). Ako su takve odredbe na snazi, veća je vjerojatnost da će se građani uključiti, a tijela bi čak mogla usmjeriti posebna sredstva na takve aktivnosti.

U skladu s projektom i kontekstom ti i drugi čimbenici morat će se uzeti u obzir kad provoditelj

utvrdi kako i kad uključiti građane u nadzor. Provoditelj bi trebao nastojati uspostaviti smisleni angažman koji građanima omogućuje da daju relevantne informacije za nadzor projekta te da pritom zadrže visoke poticaje i niske prepreke. Za vrijeme pilot-projekta projektni partneri proveli su neke od sljedećih aktivnosti:

- dijaloge između tijela vlasti i korisnika ili zahvaćenih zajednica radi poticanja razmjene relevantnih informacija ili prikupljanja povratnih informacija ili zabrinutosti
- uspostavu sigurnih i pouzdanih platformi ili mehanizama za usmjeravanje zabrinutosti, pritužbi ili izvješća o mogućim problemima (kao što je podmičivanje)
- osposobljavanje za jačanje kapaciteta građana za analizu natječajne dokumentacije i utvrđivanje nepravilnosti i znakova upozorenja za vrijeme cijelog projekta
- terenske posjete u kojima odgovarajuća tijela i ugovaratelji predstavljaju napredak u provedbi projekta.

Kako bi se predviđene aktivnosti zaista provele, trebalo bi ih predvidjeti i kao dio obveza iz sporazuma o nadzoru. Nadalje, trebalo bi ih uzeti u obzir u procjenama područja primjene i proračuna sporazuma o integritetu. U nekim slučajevima od tima za nadzor moglo bi se zahtijevati da radi odgovarajuće provedbe i nadzora uključiti specijalizirano ili posebno osoblje.

Unutarnjim preispitivanjem pilot-projekta utvrđeno je da su partneri u nadzoru s posebnim osobljem za aktivnosti uključivanja građana postigli bolje rezultate u tom području od onih koji su taj zadatak podijelili među osobljem koje je bilo odgovorno za druga područja, kao što su koordinacija projekata ili aktivnosti nadzora. Taj bi aspekt trebalo uzeti u obzir pri formiranju tima za sporazum o integritetu. Provoditelj bi trebao zaposliti barem jednog vanjskog stručnjaka ili surađivati s drugom organizacijom koja ima relevantno iskustvo.

Naposljetku, trebalo bi razmotriti blizinu i poznavanje zahvaćenih zajednica. Ako se to ne učini kako treba, mogla bi se pojaviti zabrinutost o legitimnosti voditelja nadzora. Stoga bi trebalo uspostaviti komunikaciju s relevantnim skupinama građana ili čelnicima kako bi im se što prije objasnili

ciljevi, područje primjene i ograničenja sporazuma o integritetu.

Kako oformiti kvalitetan tim za upravljanje i nadzor

U skladu s njegovim načelima i ciljevima upravljanje sporazumom o integritetu trebalo bi se odvijati u skladu s dobrom praksom te težiti transparentnosti i profesionalnosti. Skupina civilnog društva koja vodi mehanizam nadzora morat će razmotriti aspekte u rasponu od upravljanja projektima i financijama do koordinacije i vođenja evidencije. Stoga je potrebno odabrati organizaciju koja je u prošlosti provodila slične ili povezane projekte i ima temeljnu administrativnu strukturu te je potrebno procijeniti barem sljedeće aspekte njezinih kapaciteta.

- Pribavljanje stručnog znanja i ljudskih resursa. Riječ je o sposobnosti utvrđivanja i okupljanja tima koji će provoditi mandat za nadzor jer će biti potrebne razne vrste znanja i vještina, a ne samo one relevantne za tehničke aspekte projekta javne nabave.
- Upravljanje projektima. Riječ je o praksama i vještinama za koordinaciju višestrukih uključenih zadataka, u skladu s rasporedom i planovima, te za upravljanje odnosima s pojedincima i subjektima koji sudjeluju u sporazumu o integritetu.
- Izrada proračuna. Riječ je o vještinama i stručnom znanju za upravljanje dostupnim resursima i njihovoj organizaciji kako bi se ispunila očekivanja, na uređen i metodičan način.

Mora se oformiti odgovarajući tim čiji će se sastav razlikovati ovisno o veličini i složenosti projekta javne nabave koji će se nadzirati. Međutim, stručno znanje potrebno za uspješnu provedbu sporazuma o integritetu vjerojatno će uključivati barem sljedeće točke.

- Stručno znanje u području javne nabave. Stručnjaci te vrste trebali bi biti upoznati s politikama, postupcima i propisima kojima se vodi postupak javne nabave. Oni pomažu voditelju nadzora u tumačenju ključnih institucijskih i pravnih aspekata sporazuma o integritetu. Zadaće u koje su uključeni podrazumijevaju pregled nacrtana natječajne dokumentacije, ocjenjivanje

podnesenih ponuda i općenito strogo pridržavanje postupka zakonu.

- Tehničko stručno znanje. Stručnjaci te vrste ovisе o projektu javne nabave. Preispitat će aspekte njegova oblikovanja, specifikacija i troškova te analizirati jesu li u skladu s navedenim potrebama, znanstvenim dokazima i praksom te tržišnim uvjetima. Ključni su kako bi se procijenilo vodi li se projekt javnim interesom i tehničkim kriterijima, a ne političkim ili osobnim preferencijama.
- Politika i zagovaranje. Riječ je o osoblju koje se u bliskoj suradnji s tehničkim stručnjacima bavi utvrđivanjem nedostataka u politikama, propisima i praksi koje primjenjuju tijela vlasti i poduzeća u postupku javne nabave koji se nadzire. Ocijenit će usklađenost postupka s načelima i ciljevima propisanim zakonom te predvidjeti načine za reformu.
- Komunikacija. Riječ je o osoblju koje izrađuje odgovarajuće materijale za širenje nalaza i rezultata postupka nadzora različitoj publici, uglavnom javnosti, putem raznih kanala. Usredotočit će se i na upravljanje odnosima s medijskim kućama i novinarima koji prate postupak javne nabave, tržište ili javnog naručitelja.
- Vodstvo na visokoj razini. Riječ je o višem osoblju s relevantnim iskustvom u upravljanju odnosima nadzorne organizacije s dionicima sporazuma o integritetu, a naročito s javnim naručiteljima. Osim toga, zaduženo je za koordinaciju rada tima, praćenje njegovih nalaza, uspješnosti i učinka te se brine o tome da strategija nadzora ispunjava očekivane ciljeve.
- Upravljanje. Riječ je o osoblju odgovornom za svakodnevno funkcioniranje sporazuma o integritetu, uključujući dnevni red, financije i ljudske resurse. Zadatak mu je pobrinuti se da se zadatke obavljaju u skladu s potrebama sporazuma o integritetu i predviđenim planovima ili da se planovi prilagode potrebama.

Organizacija civilnog društva potrebno stručno znanje i vještine često neće imati potpuno dostupne interno. Kad se utvrde nedostaci u kapacitetima, u određenim trenucima ili fazama postupka javne nabave organizacija svoj tim može ojačati suradnjom s vanjskim savjetnicima, kao što su pravni savjetnici ili posebni tematski stručnjaci. Budući da količina posla koja će se od njih zahtijevati varira, te bi savjetnike trebalo zaposliti na temelju okvirnih sporazuma u kojima se utvrđuju raspon minimalnih i maksimalnih sati ili dana te dogovorena tarifa. To bi moglo omogućiti brze reakcije u slučaju promjena ili nepredviđenih događaja u projektima koji se nadziru. Druga je mogućnost povezivanje s drugom organizacijom civilnog društva koja ima dodatne vještine ili stručno znanje.

Kad je riječ o vještinama upravljanja projektima, prioritet moraju biti praćenje i točna evidencija razvoja projekta javne nabave te nadzor proračuna i aktivnosti. Osim dokumentiranja interakcija ili sastanaka s naručiteljima i ponuditeljima, uvelike se potrebno usmjeriti na analizu, nalaze i preporuke. Za vrijeme pilot-projekta partnerske organizacije vodile su evidenciju, dnevnik i baze podataka kako bi dokumentirale probleme, nepravilnosti i preporuke podijeljene s tijelima vlasti. Ta evidencija mora biti ažurirana za cijelog životnog ciklusa sporazuma o integritetu i trebala bi se ažurirati barem na kraju svake faze nabave jer će se na njoj temeljiti izvješća o nadzoru koja će biti dostupna javnosti.

Kad je riječ o izradi proračuna, većinu troškova sporazuma o integritetu (oko 90 % u slučaju pilot-projekta EU-a „Sporazumi o integritetu”) vjerojatno će činiti ljudski resursi. Međutim, trebalo bi razmotriti i druge stavke, primjerice:

- putovanja, posebice ako je projekt koji se nadzire povezan s fizičkim prostorom i potrebni su posjeti mjestu provedbe
- logistiku povezanu s aktivnostima kao što su održavanje događanja i osposobljavanje
- komunikaciju, uključujući, ali ne ograničavajući se na pripremu, objavljivanje i promoviranje izvješća, vođenje kampanja ili upravljanje platformama društvenih medija.

Neočekivana kretanja ili kašnjenja izvan kontrole nadzornika mogu dovesti do znatnih fluktuacija aktivnosti i troškova u cijelom ugovornom razdoblju. Nadzornik bi trebao pažljivo razmotriti kako upravljati tim fluktuacijama i planirati aktivnosti kojima se podupire nadzor koji se može provesti neovisno o vremenskom okviru projekta.

U pilot-projektu EU-a „Sporazumi o integritetu” procjenjuje se da su troškovi provedbe sporazuma o integritetu iznosili od 70 000 EUR do 250 000 EUR, isključujući programske aktivnosti za komunikaciju i potporu ukupnom učinku pilot-projekta. Prosječna vrijednost 18 projekata koji su nadzirani u okviru tog projekta bila je 12,3 milijuna EUR, s vrijednostima u rasponu od 130 000 EUR do 250 milijuna EUR. Ti troškovi obuhvaćaju nadzor svih faza javne nabave, od faze prije podnošenja ponuda do provedbe usluga. Procjene su u skladu s onim što je primijećeno u vezi sa sporazumima o integritetu u drugim kontekstima i u postojećoj literaturi.

TREĆI VODIČ: USPOSTAVA UČINKOVITOG NADZORA

Nakon što se postave temelji sporazuma o integritetu i uspostave svi uvjeti, neovisna organizacija civilnog društva koja sudjeluje u tom sporazumu i provodi nadzor imat će ulogu katalizatora. Ako radi točno i precizno, svojim opažanjima, nalazima i preporukama potaknut će suradnju među dionicima kako bi se ispunile obveze u okviru sporazuma o integritetu. Time bi se mogli poboljšati i rezultati projekta javne nabave koji se nadzire te povećati transparentnost i povjerenje javnosti. Kako bi se skupinama civilnog društva pomoglo da ispune svoju ulogu, u sljedećem odjeljku navedene su smjernice o ključnim etapama i točkama za donošenje odluka kako bi se poštovala načela dobrog upravljanja i kako bi postupak ostao bez neprimjerenog utjecaja tijekom cijelog ciklusa postupka javne nabave.

Ciklus postupka javne nabave

Planiranje:	Javni naručitelj zadužen je za prikupljanje relevantnih informacija za osmišljavanje postupka javne nabave i ispunjavanje utvrđenih potreba.
Prije podnošenja ponuda:	Javni naručitelj izrađuje specifikacije, kriterije i relevantnu dokumentaciju na kojima će se temeljiti dodjela ugovora i njegova provedba.
Podnošenje ponuda:	Javni naručitelj zaprima ponude subjekata zainteresiranih za dodjelu ugovora i isporuku potrebne robe ili usluga.
Dodjela:	Javni naručitelj pregledava zaprimljene ponude, odabire subjekt koji će isporučiti potrebnu robu i usluge te formalizira sporazum.
Provedba:	Ugovor se izvršava, a subjekt kojem je dodijeljen ugovor isporučuje zahtijevanu robu ili usluge.

3.1. PLANIRANJE

Uvod

U fazi planiranja nabave javni naručitelj procjenjuje svoje potrebe, utvrđuje predmet ugovora (roba, radovi ili usluge koji se nabavljaju), analizira tržište kako bi utvrdio može li na njemu pronaći ono što je potrebno, provodi ili naručuje studije ekonomske, socijalne ili ekološke izvedivosti te se savjetuje s očekivanim korisnicima ili zahvaćenim zajednicama. U toj je fazi opća zadaća nadzornika provjeriti je li postupak sveobuhvatan, transparentan i otvoren za javnu raspravu te da nema neprimjerenog utjecaja na njega.

Nadzornici najprije moraju dobiti pristup popratnoj dokumentaciji o projektu te je preispitati, uključujući procjene potreba i studije izvedivosti, izvješća o analizi tržišta i postupke savjetovanja s korisnicima i zahvaćenim zajednicama. Kad pregledavaju te dokumente, moraju provjeriti jesu li sve donesene odluke odgovarajuće obrazložene i potvrditi da nema ključnih nedostataka u informacijama koji bi mogli povećati rizik od manjkavosti natječaja ili ugovora. Ako utvrde takve nedostatke, s javnim naručiteljem moraju raspraviti o korektivnim mjerama ili dodatnim aktivnostima.

Nadzornici bi trebali biti svjesni da ta faza često nije dobro definirana (npr. rasprave o velikim

infrastrukturnim projektima mogu potrajati mjesecima ili godinama) i da bi se nekoliko koraka moglo preklapati s aktivnostima prije podnošenja ponuda. Sudjelovanje nadzornika i suradnja s javnim naručiteljem u njemu također mogu ovisiti o tome je li sporazum o integritetu već na snazi. S obzirom na znatne rizike od pogrešaka i neprimjerenog utjecaja u toj fazi¹⁵ nadzornici bi svoje aktivnosti trebali obavljati fleksibilno i ne čekati da se potpiše sporazum o integritetu kako bi započeli s radom.

Nadzornici moraju razmotriti mjere za suočavanje s političkim pritiskom. Preporuke o korektivnim mjerama ili dopunskim aktivnostima mogle bi uzrokovati kašnjenja ili stvoriti napetosti u odnosu s javnim naručiteljem, a nadzornici bi trebali biti spremni iznijeti uvjerljive tehničke argumente kako bi ih podržali. Nadzornici ujedno moraju provjeriti interese i imovinske kartice javnih dužnosnika i donositelja odluka uključenih u projekt nabave kako bi ublažili rizik od sukoba interesa i spriječili neprimjerene utjecaje.

U toj fazi postupka nadzornici bi se trebali pripremiti za javnu objavu sporazuma o integritetu jer se očekuje da će taj važan korak privući javni interes i može uključivati neke komunikacijske komplikacije. Nadzornici će morati utvrditi ciljanu publiku među medijima, civilnim društvom i drugim skupinama dionika te predvidjeti potrebu za popratnim informacijama o sporazumu o integritetu. Kako bi se olakšala ta zadaća, trebali bi uspostaviti posebnu internetsku stranicu o sporazumu o integritetu s detaljnim informacijama o projektu, vijestima i

ažuriranjima, pristupom relevantnim dokumentima te kanalima ili mehanizmima s pomoću kojih građani mogu prijaviti nepravilnosti.

Dobivanje pristupa popratnoj dokumentaciji

Kao prvi korak u svojim aktivnostima nadzornici moraju zatražiti pristup cjelokupnoj važnoj popratnoj dokumentaciji o projektu javne nabave kako bi razumjeli njegovu opravdanost i pobrinuli se da je usklađen s javnim interesom. Ta bi dokumentacija trebala uključivati barem informacije o ciljevima projekta i njihovoj usklađenosti s vladinim politikama i strategijama, procjenu potreba i definiciju predmeta ugovora (posebna roba, radovi ili usluge koje treba nabaviti), studije izvedivosti, analizu tržišta i savjetovanja s očekivanim korisnicima ili zahvaćenim zajednicama¹⁶.

Nadzornici bi trebali pripremiti kontrolni popis dokumenata i utvrditi one koji su već dostupni javnosti i one koje je potrebno zatražiti od javnog naručitelja. Kako bi se olakšao taj postupak, javnom naručitelju mogli bi poslati upitnik i zatražiti da dostavi pregled svih već poduzetih koraka za planiranje nabave te povezanu dokumentaciju i upute o tome kako joj pristupiti. Na temelju toga nadzornici će moći provjeriti sveobuhvatnost postupka, utvrditi moguće komplementarne aktivnosti i procijeniti razinu objavljivanja informacija povezanih s njim.

U nekim situacijama, najvjerojatnije dok sporazum o integritetu još nije na snazi, javni naručitelj može odbiti podijeliti određene informacije s nadzornicima ako smatra da se time krše pravila o povjerljivosti. U takvim slučajevima nadzornici bi trebali temeljito provjeriti relevantno zakonodavstvo kako bi utvrdili ima li javni naručitelj pravo uskratiti informacije na toj osnovi i provjeriti mogu li dobiti dokumente u redigiranom obliku¹⁷. U prvom slučaju, kako bi zajamčili da se informacije neće otkriti, mogli bi predložiti potpisivanje *ad hoc* sporazuma o povjerljivosti podataka ili upotrebu kodiranog sustava za razmjenu i pohranu informacija.

Profil projekta, procjene potreba i studije izvedivosti

Dokumentacija o profilu projekta obično sadržava informacije o ciljevima projekta, procjenama potreba, predmetu ugovora, planiranim

aktivnostima i predviđenom proračunu¹⁸. Nadzornici bi trebali provjeriti jesu li te informacije u skladu s vladinim politikama i planovima ulaganja te s ukupnim proračunom dodijeljenim javnom naručitelju, a očita odstupanja mogla bi ukazivati na korupciju ili sukob interesa. Ako primijeti takva odstupanja, nadzornik bi od javnog naručitelja trebao zatražiti dodatna pojašnjenja i prema potrebi obrazloženja, a čak bi mogao upozoriti nadzorna tijela na svoje sumnje.

Nadzornici bi, u idealnom slučaju uz potporu tehničkih stručnjaka, trebali provjeriti odgovara li predmet ugovora na odgovarajući način utvrđenim potrebama. Nadzornik bi trebao znati da se potreba ne odnosi na robu, radove ili usluge koje se nabavljaju (npr. tramvajska linija), već na funkciju koja nedostaje kako bi se postigao određeni cilj (npr. poboljšanje mobilnosti u okrugu)¹⁹. Stoga bi trebao provjeriti je li javni naručitelj propisno procijenio druge mogućnosti za zadovoljavanje te potrebe i zatražiti jasno obrazloženje ako to nije učinjeno.

Kad je riječ o infrastrukturnim radovima ili javnim ulaganjima visoke vrijednosti, nadzornici bi trebali preispitati kvalitetu potencijalnih gospodarskih, socijalnih i okolišnih studija izvedivosti. Trebali bi ispitati očekivane učinke, troškove, koristi i rizike projekta²⁰. Budući da te studije često naručuju neovisni vanjski stručnjaci ili specijalizirana konzultantska društva, nadzornici će morati provjeriti jesu li ti akteri nepovezani s javnim naručiteljem, jesu li u idealnom slučaju odabrani otvorenim, poštenim i transparentnim postupkom te jesu li konačni rezultati dostupni javnosti radi nadzora.

Analiza tržišta

Među dokumentima za planiranje analiza tržišta ključna je informacija koju treba preispitati. Javni naručitelj provodi je kako bi stekao znanje o dostupnim rješenjima za zadovoljavanje utvrđene potrebe, informirao se o relevantnom tržištu i bolje definirao predmet i procijenjenu vrijednost ugovora²¹. Ako analiza tržišta nije provedena pravilno (ili uopće), to može dovesti do manjkave ili neodgovarajuće natječajne dokumentacije. S druge strane, time se povećava rizik da nijedan gospodarski subjekt neće biti zainteresiran za podnošenje ponuda ili da neće moći ispuniti ugovor.

Javni naručitelj analizira tržište prvenstveno primjenom jedne ili više sljedećih metoda:

- preispitivanja prethodnih postupaka javne nabave za sličnu robu, radove ili usluge
- (administrativnog) istraživanja tržišta radi utvrđivanja aktivnih gospodarskih subjekata te razumijevanja vrste i stupnja tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu i politika određivanja cijena
- provjere tržišta radi prikupljanja podataka izravno od potencijalnih ponuditelja o raznim aspektima kao što su troškovi, specifikacije, proizvodni kapacitet, vremenski okvir, alternative i drugi relevantni uvjeti²².

Nadzornici bi trebali provjeriti sveukupnu detaljnost analize tržišta i kvalitetu izrađene dokumentacije²³. Analize tržišta provedene na temelju samo jedne od prethodno navedenih metoda mogu ukazivati na nedovoljno planiranje. Ako je to slučaj, nadzornici bi trebali nastojati saznati ima li javni naručitelj valjano opravdanje za to (npr. ograničen unutarnji kapacitet ili redovita nabava). Ako proračun javnog naručitelja to dopušta, a troškovi nisu nerazmjerni, nadzornik bi trebao predložiti komplementarne mjere, primjerice dodatna istraživanja ili potporu vanjskih stručnjaka kao što su neovisni poslovni analitičari ili konzultantska društva.

Nadzornici moraju provjeriti jesu li provjere tržišta u skladu s temeljnim načelima transparentnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije. Trebali bi provjeriti da javni naručitelj nije isključio moguće gospodarske subjekte utvrđene u istraživanju tržišta i da su sve informacije razmijenjene s jednim poduzećem kao rezultat savjetovanja dostupne drugim društvima koja sudjeluju u natječaju. Ako javni naručitelj ne poduzme te mjere, nadzornici mogu predložiti korektivne mjere ili čak prijaviti takvo ponašanje tijelu nadležnom za tržišno natjecanje ako se njime krše relevantni propisi.

Sudjelovanje korisnika i zahvaćenih zajednica

Pri planiranju nabave ključno je odgovarajuće razmotriti stajališta i zabrinutosti očekivanih korisnika i zahvaćenih zajednica kako bi se izbjegli problemi u kasnijim fazama. Nije neuobičajeno da se infrastrukturni projekti ili projekti koji izravno pružaju usluge građanima usporavaju ili prekidaju zbog prosvjeda zajednica. Prosvjedi mogu biti posljedica negativnog utjecaja projekta na okoliš ili kvalitetu života na određenim lokacijama. Kako bi

riješili to pitanje, nadzornici bi trebali poticati javnog naručitelja da u skladu sa svojim mandatom što prije dopre do građana.

Ako sporazumi o integritetu započnu u fazi planiranja, nadzornici imaju priliku poboljšati postupak procjenom primjerenosti potencijalnih inicijativa koje planira javni naručitelj, kao što su javna savjetovanja, sastanci s više dionika i saslušanja. Mogu davati savjete kako bi poboljšali planiranje ili čak aktivno sudjelovati u organizaciji. Čak i ako sporazumi o integritetu započnu kad je faza planiranja završena, nadzornici bi trebali ocijeniti kvalitetu aktivnosti uključivanja zajednice i, ako se smatraju nedostatnima, upozoriti na potencijalne rizike ili preporučiti dodatne aktivnosti.

Kako bi potaknuli sudjelovanje građana u postupku planiranja, nadzornici mogu potaknuti javnog naručitelja da izradi (ili poboljša, ako već postoji) posebnu internetsku stranicu projekta s vijestima, novostima i objavama o predstojećim prilikama za javna savjetovanja. Takav bi kanal mogao funkcionirati i kao jedinstvena pristupna točka za dokumentaciju povezanu s projektom, kao alat za brzo traženje dodatnih informacija na temelju odredaba propisa o pravu na pristup informacijama te kao prostor u kojem građani mogu podnijeti primjedbe i prijedloge, izraziti zabrinutost i prijaviti nepravilnosti.

Sprečavanje neprimjerenog utjecaja i sukoba interesa (1. dio)

U nekim slučajevima službenici uključeni u projekt nabave ili oni koji imaju ovlast utjecati na njega imaju financijske, gospodarske ili druge osobne interese koji bi mogli ugroziti njihovu nepristranost ili neovisnost. Nadzornici moraju poduzeti korake za utvrđivanje i rješavanje takvih situacija te sprečavanje neprimjerenog utjecaja u postupku.

U tu bi svrhu nadzornici trebali nastojati dobiti potpun pristup izjavama o interesima i imovinskim karticama svih javnih dužnosnika povezanih s projektom nabave te bi trebali uzeti u obzir sve relevantne informacije koje bi mogle dovesti do utvrđivanja sukoba interesa. Mogu, na primjer, ispitati vlasništvo javnih dužnosnika, a u nekim slučajevima i članova njihovih obitelji, nad dionicama u trgovačkim društvima. Ako utvrde sukob interesa, s voditeljem javnog naručitelja trebali bi raspraviti o mjerama za sprečavanje neprimjerenog utjecaja i prema potrebi obavijestiti nadzorna tijela.

Kad je riječ o dodatnoj razini sigurnosti, nadzornici bi mogli potaknuti javnog naručitelja da od svih koji sudjeluju u odabiru, evaluaciji ili dodjeli ugovora zahtijeva da potpišu izjavu o nepostojanju sukoba interesa. To bi se trebalo odnositi na cjelovitu definiciju sukoba interesa u skladu s odredbama Direktive EU-a o javnoj nabavi i Financijske uredbe EU-a te uključivati izjavu kojom se potvrđuje da dužnosnik nije u sukobu interesa i izjavu da će prijaviti sukob interesa čim do njega dođe²⁴. Iako sukob interesa može ostati skriven, potpisana izjava olakšat će poduzimanje disciplinskih mjera ako se on pojavi ili naknadno otkrije.

Prijava interesa i imovinske kartice državnih dužnosnika u EU-u

Sustavi prijave interesa i imovinskih kartica, kojima se nacionalnim javnim dužnosnicima nalaže da periodično dostavljaju informacije o svojim privatnim interesima, dohotku, imovini i obvezama, mogu imati središnju ulogu u promicanju transparentnosti, odgovornosti i integriteta u javnom sektoru. Ujedno su i temeljna karika u širem lancu borbe protiv korupcije. U kontekstu sporazuma o integritetu ključan su alat za nadzornike kako bi utvrdili i otklonili sukob interesa javnih dužnosnika uključenih u nabavu te spriječili neprimjeren utjecaj. Postoje tri glavne vrste sustava prijavljivanja:

sustavi usmjereni na otkrivanje sukoba interesa, koji obično zahtijevaju otkrivanje, među ostalim, funkcija koje se obnašaju uz javnu funkciju (npr. u trgovačkim društvima, organizacijama civilnog društva i strukovnim tijelima) i izvora prihoda

sustavi usmjereni na otkrivanje nezakonitog bogaćenja, čiji je cilj nadzor bogatstva javnih dužnosnika tijekom vremena i koji obično zahtijevaju otkrivanje informacija o pokretnoj i nepokretnoj imovini, dohotku, dionicama, vrijednosnim papirima i obvezama

hibridni sustavi koji su kombinacija elemenata objiju prethodno navedenih vrsta²⁵.

Vladine politike, administrativni kapaciteti te sustavi za prijavu interesa i imovinskih kartica znatno se razlikuju među državama članicama EU-a ovisno o nacionalnom kontekstu i rizicima od korupcije. Nadzornici se stoga moraju upoznati s relevantnim nacionalnim propisima i informirati se o tome koji javni dužnosnici moraju podnijeti izjave, koja se vrsta i opseg informacija prikuplja, kakav je pristup

javnosti tim informacijama, koja je agencija zadužena za upravljanje sustavom itd.²⁶ Ako takvi propisi ne postoje, nadzornik bi kao krajnju mjeru mogao razmotriti traženje *ad hoc* izjava.

Komunikacija i uključivanje javnosti: objava sporazuma o integritetu

Kad sve bude spremno za potpisivanje sporazuma o integritetu, nadzornici bi trebali poduzeti korake kako bi predvidjeli komunikacijske potrebe dionika i uspostavili odgovarajuće kanale (kao što su internetske stranice, društveni mediji i bilteni) za njihovo zadovoljavanje, uzimajući u obzir dostupne alate i resurse. U toj se fazi jedna od glavnih odluka povezanih s komunikacijom odnosi na javnu objavu sporazuma o integritetu. To je važan korak koji će vjerojatno privući znatan interes javnosti i donijeti komunikacijske izazove, posebno ako se sporazum o integritetu primjenjuje na politički sporne projekte.

Mediji, organizacije civilnog društva i drugi dionici moraju biti obaviješteni o sporazumu o integritetu mnogo prije njegove službene objave. Tako će se smanjiti rizici od nesporazuma u medijskom izvješćivanju o toj temi i pomoći u pronalasku potencijalnih saveznika. Kako bi pronašli novinare koji pišu o temama povezanim s projektom nabave i organizacije civilnog društva ili udruženja sa stručnim znanjem u relevantnom području, nadzornici bi se mogli osloniti na specijalizirane časopise, poslovne časopise i glavne medijske izvore. Osim toga, mogli bi potražiti medijske kuće koje se bave istraživačkim novinarstvom, a koje bi mogle pružiti potporu u otkrivanju potencijalne korupcije u nadziranoj nabavi.

Nadzornici bi trebali izraditi bazu podataka s podacima za kontakt kako bi pratili sve relevantne dionike. Nakon toga trebali bi nastojati uspostaviti komunikaciju s utvrđenim dionicima, na primjer u obliku ciljanih poruka, priopćenja za medije, biltena i sastanaka. Poruke i komunikacijski materijali trebali bi biti prilagođeni raznim dionicima i sadržavati što više pojašnjenja o sporazumu o integritetu, njegovoj svrsi i mogućnostima sudjelovanja u postupku.

Kako bi se ublažili rizici povezani s oslanjanjem na posrednike u komunikaciji o sporazumu o integritetu, nadzornici do njegove objave moraju uspostaviti posebnu internetsku stranicu ili mikrostranicu s relevantnim informacijama o projektu. Ona bi trebala sadržavati barem opis sporazuma o integritetu i objašnjenje njegove svrhe, informacije o ciljevima i aktivnostima projekta,

prostore za redovita ažuriranja i relevantne dokumente. U idealnom bi slučaju sadržavala i značajke prilagođene korisnicima kao što su interaktivni vremenski rasporedi, odjeljci s čestim pitanjima i kanali za komunikaciju/izvješćivanje (vidjeti okvir u nastavku).

Dodatna mogućnost za bolju informiranost šireg kruga dionika o potpisivanju sporazuma o integritetu je organizacija javnog događanja popraćenog u medijima ili tiskovne konferencije. Na taj način nadzornici mogu istodobno doprijeti do više aktera i povećati izgleda da će sporazum o integritetu pronaći mjesto u javnoj raspravi. Organizacija takvog događaja mogla bi biti komunikacijski izazovna zbog neinformiranih pitanja ili tvrdnji, ali to ne bi trebalo predstavljati problem ako je nadzornik prethodno pripremio jasne i sveobuhvatne materijale o sporazumu o integritetu.

Posebne internetske stranice partnera projekta EU-a „Sporazumi o integritetu”

U okviru projekta EU-a „Sporazumi o integritetu” svih 15 partnera u 11 zemalja uspostavilo je internetske kanale za komunikaciju o sporazumu o integritetu i svojim aktivnostima nadzora. Devet partnera uspostavilo je namjensku internetsku stranicu, dva su otvorila mikrostranicu na svojim internetskim stranicama, a četiri su aktivirala poseban odjeljak na svojim internetskim stranicama. Struktura i stil stranica razlikovali su se, ali sve su imale neka zajednička obilježja, uključujući:

- odjeljak o tome što je sporazum o integritetu, uključujući potpisane sporazumu o integritetu
- opis projekta javne nabave i povezanih postupaka nabave
- kanale za sudjelovanje građana u postupku
- prostor za vijesti i novosti o sporazumu o integritetu i projektu koji se prati, uključujući izvješća o nadzoru.

Internetske stranice nekih partnera imale su korisne dodatne značajke, kao što su interaktivni vremenski rasporedi u kojima su prikazane ključne etape sporazuma o integritetu i kanali za prijavljivanje kako bi građani mogli upozoriti na nepravilnosti ili izraziti zabrinutosti u vezi s projektom.

Za potpuni popis internetskih stranica vidjeti bilješke na kraju dokumenta²⁷.

3.2. PRIJE PODNOŠENJA PONUDA

Uvod

U fazi prije podnošenja ponuda javni naručitelj priprema natječajnu dokumentaciju i pokretanje natječaja. Među ostalim definira strukturu ugovora i natječaja, odabire metodu nabave, razrađuje vremenski okvir za provedbu cijelog postupka, donosi financijske procjene vrijednosti ugovora, izrađuje tehničke specifikacije i kriterije za ocjenjivanje te priprema nacrt ugovora koji će se potpisati s odabranim ponuditeljem. Riječ je o ključnoj fazi u kojoj se oblikuje kako će se odvijati ostatak postupka javne nabave.

U toj fazi nadzornik ima tri zadaće:

- provjeriti je li sadržaj natječajne dokumentacije dosljedan, predstavlja li koherentnu (i realističnu) cjelinu te je li u skladu s rezultatima faze planiranja
- provjeriti jesu li metode javnog naručitelja za donošenje odluka o strukturi natječaja i postupku javne nabave, procjenu vrijednosti ugovora i izradu drugih dokumenata u skladu s relevantnim nacionalnim zakonodavstvom i direktivama EU-a o javnoj nabavi
- provjeriti jesu li tehničke specifikacije i drugi natječajni dokumenti prilagođeni nekim ponuditeljima te jesu li u skladu s nalazima analize tržišta.

Nadzornici i neovisni tehnički stručnjaci mogu imati važnu ulogu u poticanju visokokvalitetne natječajne dokumentacije. Međutim, za to su ključni pravodoban pristup nacrtu dokumentacije i njegovo preispitivanje. Nadzornici bi u idealnom slučaju trebali imati pristup dokumentima dok ih javni naručitelj priprema i imati dovoljno vremena za njihovo preispitivanje sa stručnjacima, davanje preporuka i propisno razmatranje prije nego što javni naručitelj donese konačnu odluku. U sporazumu o integritetu trebalo bi odrediti vremenski okvir radi sprečavanja neslaganja.

Nadzornici moraju uspostaviti dobar odnos s javnim naručiteljem i od samog početka imati njegovu suradnju kako bi bili uključeni u rasprave o dokumentaciji o nabavi. Kako bi se to olakšalo, trebali bi se upoznati s radnim postupcima javnog naručitelja (npr. službenici javnog naručitelja možda

trebaju odobrenje nadređenih prije izmjene dokumenata, što bi moglo potrajati) i pobrinuti se da je vremenski okvir aktivnosti nadzora što bliži internom rasporedu javnog naručitelja kako bi se izbjegli mogući sukobi.

U nekim slučajevima, kao što su veliki infrastrukturni radovi, natječajna dokumentacija može biti vrlo opsežna i zahtjevna za provjeru. Iako je zapošljavanje odgovarajućih stručnjaka preduvjet da nadzornici obave dobar posao, važno je i tražiti potporu javnih tijela. Tijela za nadzor nabave i regulatori tržišnog natjecanja mogu pružiti dodatna jamstva da su priprema natječajne dokumentacije i njezin sadržaj u skladu s relevantnim regulatornim odredbama.

Usporedno s tim početnim fazama javne nabave, koje se u mnogim slučajevima mogu preklapati s fazom planiranja, nadzornici moraju početi pripremati izvješća o nadzoru. Putem njih izvješćuju o napretku projekta javne nabave, pozivaju na korektivne mjere za rješavanje uočenih nepravilnosti i daju prijedloge za svladavanje utvrđenih problema. U idućim odjeljcima o izvješćima o nadzoru navode se pregled njihovih ključnih elemenata i preporuke u vezi s vremenskim rasporedom pripreme i objave.

Strategija ugovaranja

Utvrđivanje strategije ugovaranja općenito podrazumijeva definiranje strukture natječaja i odabir metode nabave. Oba su aspekta ključna te utječu na tržišno natjecanje u javnoj nabavi i vrijednost za uloženi novac. Nadzornici moraju provjeriti jesu li odluke o strategiji u skladu s tržišnim uvjetima te jesu li metodologija i logičko zaključivanje javnog naručitelja u skladu sa smjernicama i standardima utvrđenima u nacionalnim propisima i propisima EU-a.

Javni naručitelj mora definirati strukturu natječaja u skladu sa značajkama i predmetom nabave te odlučiti hoće li imati samo jedan ugovor ili ga podijeliti na grupe niže vrijednosti. Nadzornici moraju provjeriti takve odluke slijedeći opće načelo da svaki ugovor ili grupa mora činiti funkcionalnu cjelinu²⁸. Moraju kritički ocijeniti učinak podjele na grupe na djelotvornost i učinkovitost projekta nabave i njegove ciljeve²⁹.

Cilj odabira metode nabave trebao bi biti povećanje javne vrijednosti i postizanje ciljeva projekta te poticanje tržišnog natjecanja među potencijalnim ponuditeljima. U Direktivi EU-a o javnoj nabavi navode se pet glavnih postupaka (otvoreni

postupak, ograničeni postupak, natjecateljski postupak uz pregovore, natjecateljski dijalog i izravna dodjela) te kriteriji i posebne situacije u skladu s kojima bi ih trebalo odabrati³⁰.

Odabir metode nabave nije jednostavan. Javni naručitelj pritom treba odvagati širok raspon čimbenika, kao što su administrativni kapacitet, interni rokovi, tržišno natjecanje na relevantnom tržištu, moguće posljedice operativnih zadataka na administrativno opterećenje, tržišno natjecanje, rizik od pritužbi i kašnjenja te drugi aspekti. Nadzornici bi trebali provjeriti je li odabrani postupak smislen s obzirom na uočena obilježja tržišta te je li metodologija javnog naručitelja u skladu s nacionalnim smjernicama i smjernicama EU-a³¹.

Vremenski okvir

Nakon što odabere strategiju dodjele ugovora, javni naručitelj mora utvrditi vremenski okvir za cijeli postupak, uključujući rokove za podnošenje ponuda, dodjelu ugovora te izvođenje radova ili isporuku robe i usluga. Nadzornici bi posebnu pozornost trebali obratiti na tu odluku jer bi nerealistični ili nepropisno manipulirani rokovi mogli dovesti do kašnjenja i pogrešaka u sljedećim fazama nabave. Ako se to dogodi kao dio većeg projekta koji financira EU i koji uključuje druge ugovore, moguće su negativne posljedice koje dovode do gubitka sredstava EU-a.

Nadzornici moraju provjeriti je li vremenski okvir za podnošenje ponuda u skladu s minimumom utvrđenim u nacionalnom zakonodavstvu i Direktivi EU-a o javnoj nabavi. Iznimke se ne smiju zloupotrijebiti kako bi se nepravilno skratio postupak. Nerazumno kratkim razdobljima pripreme ponuda krši se načelo poštenog postupanja i mogu se ograničiti broj i kvaliteta ponuda. Mogu biti povezana i s korupcijom, primjerice ako se vremenskim okvirom manipulira kako bi se skratio rok, ali o tome se unaprijed obavijesti samo jedan ponuditelj u zamjenu za mito ili neopravdanu korist.

Nadzornici moraju provjeriti odražava li vremenski okvir utvrđen za provedbu ugovora stvarne tržišne uvjete, uzima li u obzir očekivano vrijeme proizvodnje robe (uključujući logistiku, isporuku i procjene kvalitete) ili vrijeme izvođenja radova i usluga, što se također može razlikovati među gospodarskim subjektima. Kako bi se dodatno povećale djelotvornost i odgovornost, nadzornici bi trebali provjeriti je li javni naručitelj utvrdio rizike od

kašnjenja i planove ublažavanja, uzimajući u obzir iskustva stečena u sličnim postupcima nabave, ako postoje.

Kako bi se potaknula odgovornost i povećali izgledi za uspješnu provedbu, nadzornici bi trebali poticati javnog naručitelja da osmisli sustav za evidentiranje ključnih odgovornosti i odluka za vrijeme provedbe, dopuni vremenski okvir detaljnim ključnim etapama koje pomažu u nadzoru napretka i da te informacije stavi na raspolaganje javnosti. Sve to bit će poticaji javnom naručitelju da odredi realističan vremenski okvir i pridržava ga se, a nadzornicima će pomoći da usavrše svoj sustav nadzora.

Vrijednost ugovora: proračun i financijske procjene

Vrijednost ugovora odnosi se na najveći mogući proračun dostupan gospodarskim subjektima. Obično se sastoji od procjena ukupnih naknada za ugovaratelje i njihovo osoblje te drugih operativnih troškova, kao što su troškovi materijala, prijevoza i logistike³². Uz potporu tehničkih stručnjaka, kao što su financijski analitičari, aktuari ili računovodstveni stručnjaci, nadzornici moraju provjeriti temelje li se procjene zaista na ažuriranim tržišnim informacijama i iskustvu iz sličnih ugovora, uključujući one u drugim državama članicama EU-a kad je to primjereno.

Nadzornici bi trebali biti svjesni složenosti koje se mogu pojaviti pri procjeni proračuna, kao što su potencijalna nestabilnost cijena ili problemi povezani s nedostatkom radne snage. Kako bi bili sigurni da je javni naručitelj učinio sve što može u tom smislu te da nije iskoristio nejasnoće za nepropisno manipuliranje proračunom, nadzornici bi trebali zatražiti dokumentaciju u kojoj su jasno navedeni izvor i metode upotrijebljeni za procjenu te provjeriti njezinu sveobuhvatnost. Nepostojanje ili manjkavost takve dokumentacije povećava izgleda za previsoku cijenu ili neuspjeh i može biti naznaka korupcije.

Nadzornici bi trebali biti svjesni rizika od toga da javni naručitelj sudjeluje u podjeli ugovora, odnosno da ugovore koji bi obično trebali činiti cjelinu dijeli na nekoliko ugovora niže vrijednosti kako bi izbjegao primjenu pravila o nabavi i zahtjeva za objavu. Kako je navedeno u Direktivi EU-a o javnoj nabavi, ta je praksa zabranjena u cijeloj Uniji³³. Ako nadzornici sumnjaju da se to događa, trebali bi zatražiti od javnog naručitelja da dostavi jasno obrazloženje zašto je podijelio ugovor na određeni način. Ako

obrazloženje nije zadovoljavajuće, o tome moraju obavijestiti relevantno nadzorno tijelo.

Tehničke specifikacije i kriteriji za ocjenjivanje

Tehničke specifikacije i kriteriji za ocjenjivanja daju detaljne informacije o opsegu i značajkama robe, radova ili usluga koje se zahtijevaju od gospodarskih subjekata te o značajkama subjekata koji će ih pružati. Vjerojatno su najkritičniji elementi paketa dokumentacije o nabavi jer izravno utječu na ishod nabave, a time i na odluku o dodjeli javnih sredstava. Izloženi su velikom riziku od manipulacije i neprimjerenog utjecaja beskrupuloznih aktera.

Pri preispitivanju tehničkih specifikacija glavna je zadaća nadzornika provjeriti da su nisu prilagođene određenim poduzećima ili subjektima te da se u njima bezrazložno ne spominju određene robne marke. U tom bi se procesu trebali oslanjati na potporu relevantnih tehničkih i poslovnih stručnjaka. Nadzornici bi se trebali pobrinuti da su specifikacije u skladu s rezultatima istraživanja tržišta. Ako i dalje postoji nesigurnost u vezi s tehničkim pojedinostima, javnom naručitelju mogu preporučiti provedbu dodatnih savjetovanja s gospodarskim subjektima.

Nadzornici moraju provjeriti je li javni naručitelj osmislio odgovarajuće, vidljive, mjerljive i objektivne kriterije za ocjenjivanje. Taj korak u postupku nabave podložan je pogreškama ili manipulaciji u svrhu korupcije. Europska komisija navodi tri vrste kriterija koji odgovaraju koracima u postupku odabira i različitim ciljevima³⁴.

- **Osnove za isključenje** odnose se na okolnosti u kojima se gospodarski subjekt mora isključiti iz postupka nabave. Nadzornici moraju provjeriti uključuju li razlozi prethodna kršenja zakona, korupciju, sukob interesa i vršenje neprimjerenog utjecaja.
- **Kriterijima za odabir** određuje se jesu li ponuditelji prikladni za izvršenje ugovora. Nadzornici moraju provjeriti da kriteriji ne pogoduju određenim poduzećima te da je metodologija jasna, transparentna i javno dostupna u dokumentima.
- **Kriterijima za dodjelu** određuje se koji je ponuditelj osmislio najpovoljniju ponudu i trebalo bi mu dodijeliti ugovor. Nadzornici

moraju provjeriti je li u kriterijima izričito naveden primijenjeni pristup (kao što su najniža cijena, najniži trošak i najbolji omjer cijene i kvalitete) te je li sustav bodovanja opisan u dokumentu.

U nekim slučajevima, kao što je javna nabava bez presedana s tehnički složenim predmetima nabave, nadzornici bi se trebali obratiti tijelima za nadzor javne nabave ili tijelima nadležnima za tržišno natjecanje koja mogu pomoći u provjeri je li format dokumentacije u skladu s relevantnim propisima i krši li pravila tržišnog natjecanja. Prije uključivanja tih aktera moraju provesti vlastite provjere i imati jasno obrazloženje za traženje službenih preispitivanja. Besmisleni zahtjevi za intervenciju mogli bi biti traćenje vremena i novca javnog naručitelja i nadzornih tijela te narušiti ugled nadzornika.

Nacrt ugovora

Nacrt ugovora detaljan je pravni dokument koji sadržava informacije namijenjene potencijalnim ugovarateljima o aranžmanima kojima se uređuje provedba nabave. Prema mišljenju Europske komisije dobar nacrt ugovora trebao bi uključivati barem odredbe o mjerodavnom pravu, odgovornostima stranaka, predmetu nabave, cijeni, kašnjenjima, propustima (uključujući korupciju), odgovornosti, mehanizmima rješavanja sporova, klauzulama o reviziji, pravima intelektualnog vlasništva, trajanju ugovora i obvezama povjerljivosti³⁵.

Nadzornici bi najprije trebali provjeriti sveobuhvatnost ugovora. Kako bi se izbjeglo moguće izostavljanje ključnih elemenata, mogu provjeriti postoje li već standardizirani predlošci ugovora (koje obično objavljuje pravni odjel javnog naručitelja ili nacionalno tijelo za nabavu) i preporučiti da ih javni naručitelj iskoristi. Pri pregledu sadržaja i teksta nacрта posebnu bi pozornost trebali posvetiti sljedećim aspektima.

- Ugovor bi trebao sadržavati precizan opis robe, usluga ili radova te bi trebalo biti navedeno koja stranka preuzima odgovornosti i rizike.
- Ugovor bi trebao sadržavati jasne, precizne i nedvosmislene klauzule za preispitivanje njegovih odredaba, uključujući opseg i prirodu mogućih izmjena i posebne uvjete pod kojima se one mogu primijeniti.
- Ugovor bi trebao obuhvaćati mnoge provedbene varijable i scenarije te bi u njemu trebali biti definirani mehanizmi za rješavanje nepredviđenih aspekata ili sporova. Kako bi takvi mehanizmi bili održivi, nadzornici bi mogli preporučiti da javni naručitelj provede simulacijsku vježbu.
- Trajanje ugovora – razdoblje od potpisivanja ugovora do prihvaćanja konačnog proizvoda ili konačnih rezultata – trebalo bi biti realistično i usklađeno s vremenskim okvirom projekta.

Komunikacija i uključivanje javnosti: izvješća o nadzoru (1. dio)

Pisanje i objavljivanje izvješća o nadzoru ključni su za uspjeh projekta sporazuma o integritetu. Jedan su od glavnih rezultata nadzora i ključni su za obavješćivanje javnosti o napretku i završetku aktivnosti nadzora. Osim toga, služe kao sredstvo s pomoću kojeg nadzornici mogu upozoriti na moguće poteškoće, nepravilnosti i loše prakse u postupku nabave, potaknuti na provedbu korektivnih mjera te zagovarati promjene vladinih politika i praksi za rješavanje tih problema.

Iako se posebna struktura izvješća o nadzoru može prilagoditi potrebama i značajkama projekta, sva bi se trebala temeljiti na objektivnoj analizi potkrijepljenoj kvalitetnim dokazima kojima se potkrepljuju iznesene tvrdnje. Trebali bi uključivati barem sljedeće elemente (vidjeti predložak izvješća o nadzoru u prilogu ovom izvješću):

- sažetak razvoja projekta u odgovarajućoj fazi
- ključne aktivnosti nadzora i povezana opažanja, koje treba navesti na početku svakog izvješća kako bi čitatelj mogao lakše pratiti i razumjeti
- sažetak preporuka dostavljenih javnom naručitelju i informacija zatraženih od njega, zajedno s mišljenjem nadzornika o njihovu ispunjavanju
- svaku sumnju na nepravilnost ili uočenu nepravilnost, uključujući korumpirano ponašanje ili tajno dogovaranje naručitelja, ponuditelja i drugih sudionika uključenih u nabavu, s opisom konteksta.

Nadzornici bi izvješća trebali pripremati za vrijeme nadzora, prikupljajući mišljenja od javnog naručitelja i ponuditelja o mogućim nepravilnostima ili problemima. Obavješćivanjem javnog naručitelja i ponuditelja o tome kako će se neriješeni problemi pripočavati potiču se korektivne mjere. Učestalost objavljivanja ovisi o značajkama projekta i opsegu aktivnosti nadzora, ali nadzornicima se općenito savjetuje da detaljna izvješća objave čim završi relevantna faza nabave. Dodatne pojedinosti o pripremi i objavi izvješća navedene su u sljedećem odjeljku.

3.3. PODNOŠENJE PONUDA

Uvod

U fazi podnošenja ponuda javni naručitelj objavljuje i promiče natječaj. Zainteresirani ponuditelji zatim imaju određeno vrijeme da pripreme i dostave ponudu te da od javnog naručitelja zatraže pojašnjenja. Nadzornici moraju provjeriti je li se javni naručitelj dovoljno potrudio da oglasi natječaj te pruža li potpun i neograničen pristup skupu dokumenata. Moraju provjeriti i jesu li dodatna pojašnjenja dostavljena jednako svim ponuditeljima te preispitati primjerenost, ispravno funkcioniranje i pouzdanost kanala za podnošenje ponuda.

Sa stajališta komunikacije i uključivanja javnosti glavna je zadaća nadzornika provjeriti je li pokretanje natječaja učinkovito i je li informiranje primjereno kako bi se povećali izgledi za zadovoljavajuće sudjelovanje u javnoj nabavi. To uključuje pružanje potpore javnom naručitelju u planiranju aktivnosti razmjenom relevantnih kontakata, poticanjem organizacije javnog pokretanja natječaja, uspostavljanjem kriznih planova u slučaju nedovoljnog sudjelovanja i zalaganje za ciljanu sastanke s ponuditeljima i zahvaćenim zajednicama za širenje informacija kako bi se riješili konkretni problemi povezani s projektom.

Objava i promoviranje natječaja

Oglašavanje ugovora sastoji se od javnog objavljivanja postupka nabave kako bi svi zainteresirani gospodarski subjekti mogli sudjelovati i podnositi ponude. Nadzornici bi se trebali pobrinuti da javni naručitelj poštuje zahtjeve za

objavu javne nabave utvrđene nacionalnim zakonodavstvom i direktivama EU-a te da daje jasne upute kako ponuditelji ne bi pogriješili. Pristup dokumentaciji o nabavi mora biti neograničen, a natječaj se mora na odgovarajući način promovirati među sudionicima na tržištu.

Nadzornici bi trebali provjeriti je li javni naručitelj propisno pripremio i objavio sve bitne dokumente, uključujući poziv na nadmetanje, koji uključuje vrstu ugovora, natječajni postupak, upute i vremenski okvir za podnošenje ponuda, tehničke specifikacije, kriterije za ocjenjivanje i nacrt ugovora³⁶. Trebali bi se pobrinuti da se obavijesti o ugovorima čija je procijenjena vrijednost veća od pragova iz Direktive EU-a o javnoj nabavi objavljuju u Dodatku Službenom listu Europske unije³⁷ i da sadržavaju sva relevantna podatkovna polja.

Nadalje, nadzornici bi trebali provjeriti omogućuje li javni naručitelj potpuni neograničeni pristup svim relevantnim dokumentima. U skladu s redovitim praksom u EU-u, koja je u nekim zemljama propisana zakonom, svi su dokumenti besplatno dostupni na internetskim stranicama javnog naručitelja ili na platformi za e-nabavu³⁸. U skladu s politikom jedinstvenog tržišta EU-a očekuje se da će barem obavijest o nadmetanju biti na engleskom jeziku kako bi se potaknulo prekogranično tržišno natjecanje³⁹. Ako se dokumentacija ne može objaviti elektronički, nadzornici bi trebali provjeriti je li javni naručitelj obavijestio o fizičkoj lokaciji, postupku i vremenu pristupa.

Nadzornici moraju provjeriti trudi li se zaista javni naručitelj kako bi što više promovirao natječaj, posebno ako je analiza tržišta pokazala da u predmetnom području posluje malo gospodarskih subjekata. Trebali bi postaviti očekivanja u pogledu sudjelovanja u natječaju. Ako se ona ne ispune, trebali bi biti spremni potaknuti javnog naručitelja da poduzme dodatne aktivnosti oglašavanja kao što su javno pokretanje javne nabave i objava natječaja u nacionalnim novinama i specijaliziranim časopisima.

Pojašnjenja i izmjene natječaja

Nakon objave ponude ponuditelji mogu zatražiti pojašnjenje natječajne dokumentacije. Nadzornici moraju nastojati pristupiti svim podnesenim zahtjevima za pojašnjenje i provjeriti je li javni naručitelj odgovorio svim ponuditeljima, a ne samo onima koji su podnijeli zahtjev. Ako nije, trebali bi zatražiti korektivne mjere ili obavijestiti tijelo

nadležno za tržišno natjecanje. Organizacija Otvoreno ugovorno partnerstvo preporučuje da se sva pitanja i odgovori objave, ali bez otkrivanja imena onih koji su postavili pitanja⁴⁰.

U nekim slučajevima zbog primjedbi ili zahtjeva za pojašnjenja koje upute ponuditelji javni naručitelj može izmijeniti natječajnu dokumentaciju. Nadzornici bi trebali provjeriti jesu li sve promjene dokumentirane, opravdane, objavljene i proaktivno diseminirane. Ako izmjene podrazumijevaju dodatno opterećenje za ponuditelje da prilagode svoje prijedloge, rok za podnošenje ponuda trebalo bi na odgovarajući način produljiti. Ako nadzornici podnesu prijedloge za produljenje roka, trebali bi ga potkrijepiti čvrstim tehničkim argumentima kao odgovorima na potencijalni otpor javnog naručitelja.

Podnošenje ponuda

Prije početka razdoblja za podnošenje ponuda nadzornici moraju provjeriti je li javni naručitelj uspostavio kanale, protokole ili sustave za primanje ponuda i dokumentacije te rade li oni kako treba. Trebali bi provjeriti je li uspostavio mjere za osiguranje sigurnosti i povjerljivosti zaprimljenih ponuda, kao što su sigurna fizička pohrana ili tehničke funkcionalnosti kojima se sprečava otvaranje prijedloga prije utvrđenog datuma u slučaju e-podnošenja.

Nadzornici bi trebali provjeriti primjenjuje li javni naručitelj dobru praksu kako bi se pobrinuo da su sve ponude u skladu s uputama iz objavljenog poziva na nadmetanje, uključujući omot, strukturu i broj primjeraka. Rizici od pogrešaka pri podnošenju ponuda mogu se ublažiti jasnim i detaljnim uputama. U svim slučajevima pogrešaka koji se ipak dogode nadzornici bi trebali provjeriti odgovara li javni naručitelj na neusklađene ponude s pravodobnim odbacivanjem koje uključuje objašnjenje te evidentira li propisno sve takve odluke.

Komunikacija i uključivanje javnosti: informiranje javnosti o objavi natječaja

Nadzornici moraju biti dobro pripremljeni za informiranje javnosti o pokretanju natječaja jer taj važan korak ima izravne posljedice na sudjelovanje u natječaju i javni nadzor. Njihov rad podrazumijeva pružanje potpore javnom naručitelju u pripremi objave, utvrđivanje planova za dodatne aktivnosti

oglašavanja ako sudjelovanje ponuditelja nije zadovoljavajuće te obavješćivanje medija, zahvaćenih zajednica i javnosti o događaju.

Nadzornici moraju biti spremni brzo doprijeti do potencijalnih ponuditelja, novinara i zahvaćenih zajednica. U toj fazi trebali bi sastaviti popis kontakata relevantnih dionika radi informiranja o nadziranoj nabavi, uključujući poslovna udruženja, nacionalne novine, specijalizirane časopise i aktivne organizacije civilnog društva. Popis bi trebali dostaviti javnom naručitelju kako bi se potaknulo sveobuhvatno planiranje oglašavanja javne nabave, uključujući krizne planove za nezadovoljavajuće sudjelovanje.

Ako je to relevantno, kako bi potaknuli sudjelovanje, nadzornici mogu potaknuti javnog naručitelja da organizira javno pokretanje natječaja. To javnom naručitelju može pomoći da bolje prenese upute i zahtjeve za sudjelovanje te da odgovori na pitanja ili nedoumice medija i građana. Time se stvara prilika za pružanje dodatnih pojedinosti o ulozi i funkcioniranju sporazuma o integritetu. Kako bi potaknuli bolje širenje informacija, nadzornici bi mogli razmotriti relevantna predstojeća javna događanja, kao što su poslovni forumi ili konferencije o javnoj nabavi, te preporučiti javnom naručitelju da na njima predstavi projekt.

Javni naručitelj mogao bi organizirati dodatne sastanke s potencijalnim ponuditeljima i zahvaćenim zajednicama. U odnosu na javno događanje takvi sastanci omogućuju više prilika za dublje, iskrene rasprave među dionicima o poteškoćama koje utječu na projekt ili tehničkim pojedinostima. Nadzornici mogu iskoristiti takve prilike kako bi objasnili kako sporazum o integritetu funkcionira u fazi nadmetanja i dali upute za prijavljivanje nepravilnosti. Takav angažman mogao bi biti ključan u velikim projektima ulaganja koji su predmet intenzivne javne rasprave.

3.4. DODJELA

Uvod

U fazi dodjele tijelo odabrano za provedbu evaluacije (često poznato kao „odbor za evaluaciju“) pregledava i analizira ponude, odabire pobjednika natječaja (ili proglašava natječaj ništavnim u iznimnim okolnostima) i objavljuje dodjelu ugovora.

Nakon toga, ako nema prigovora ili žalbi, formalizira ugovor s uspješnim ponuditeljem, pri čemu traži dodatne dokaze o usklađenosti sa zahtjevima i pregovara o pojedinostima ugovora prije potpisivanja. Nadzornici moraju provjeriti je li taj postupak objektivan i da izmjene ugovora ne mijenjaju njegove bitne sastavnice.

Budući da je riječ o fazi u kojoj se ugovor dodjeljuje određenom gospodarskom subjektu, to je jedna od faza najosjetljivijih na rizike korupcije, favoriziranja i neprimjerenog utjecaja. Nadzornici moraju provjeriti je li sastav odbora za ocjenjivanje u skladu s propisima, a za to moraju provesti znatan broj istražnih radnji. Moraju unakrsno provjeriti informacije o ponuditeljima s javnim skupovima podataka i informacije kako bi utvrdili da ni na koji način nisu povezani s javnim naručiteljem ili odborom te moraju provjeriti ponude kako bi utvrdili moguće znakove tajnog sporazuma i protutržišnog ponašanja.

Kako bi mogli učinkovito ispunjavati svoju ulogu, nadzornicima je potreban pravodoban i neometan pristup ponudama. Trebali bi u potpunosti biti uključeni u rad odbora za evaluaciju kao neovisni promatrači. Iako se to može zajamčiti posebnim odredbama sporazuma o integritetu, u nekim slučajevima mogu postojati pravne prepreke koje to sprečavaju. Pretpostavlja se da će nadzornici toga biti svjesni pri uspostavi sporazuma o integritetu i da će imati alternativne planove za nadzor postupka drugim sredstvima.

Sprečavanje neprimjerenog utjecaja i sukoba interesa (2. dio)

Nakon podnošenja prijedloga ponude nadzornici se mogu usredotočiti na otkrivanje sukoba interesa i sprečavanje neprimjerenog utjecaja na ocjenjivanje i dodjelu ugovora o javnoj nabavi koje provodi odbor za evaluaciju. U prvom koraku moraju provjeriti je li sastav odbora primjeren i u skladu s relevantnim nacionalnim propisima. Budući da se tim propisima ponekad omogućuje sudjelovanje vanjskih aktera kao što su tehnički stručnjaci i savjetnici, nadzornici moraju provjeriti ugrožavaju li njihovo iskustvo, uloga ili glasačke ovlasti nepristranost donesenih odluka.

Do te faze nadzornici su trebali provjeriti interese i imovinske kartice svih javnih dužnosnika i sudionika uključenih u nabavu, uključujući one koji sudjeluju u odboru za evaluaciju ako je on ranije osnovan, te svih drugih osoba s ovlastima za donošenje odluka o

projektu. Sada bi trebali obratiti pozornost na informacije o uključenim ponuditeljima i provjeriti relevantne izvore informacija kako bi utvrdili njihove moguće neobjavljene s javnim dužnosnicima.

Europska jedinstvena dokumentacija o nabavi, vlastita izjava ponuditelja s informacijama koje dokazuju da mogu sudjelovati u nabavi, uključujući nepostojanje sukoba interesa⁴¹, prvi je i osnovni izvor informacija (ako je javni naručitelj upotrebljava u postupku koji se nadzire). Što je još važnije, nadzornici bi trebali temeljito provjeriti relevantne javne skupove podataka, uključujući:

- registre trgovačkih društava i stvarnog vlasništva, koji se mogu upotrebljavati za pregled informacija o vlasnicima i direktorima poduzeća koje podnosi ponudu, vlasničkoj strukturi, ekonomskom položaju i mogućim znakovima upozorenja (vidjeti okvir u nastavku)
- baze podataka o financijama i popisima članova političkih stranaka, koje se mogu upotrebljavati za razmatranje političkih veza među službenicima poduzeća koja podnose ponude, javnim dužnosnicima i drugim akterima uključenima u dodjelu nagrade
- registre lobiranja, koji se mogu upotrijebiti za ispitivanje mogućih pokušaja ponuditelja ili lobista koje su oni angažirali da utječu na donošenje odluka, primjerice susretima s političarima i službenicima javnog naručitelja.

Ti skupovi podataka često nisu dostupni, lako pristupačni ili lako pretraživi. Nadzornici bi trebali dovoljno unaprijed provjeriti dostupnost kako bi izbjegli usporavanje rada u fazi dodjele ugovora. Trebali bi utvrditi informacije za koje bi trebali podnijeti službeni zahtjev za pravo na informacije. Nadzornici bi također mogli razmotriti suradnju s istraživačkim novinarima, čije stručno znanje može olakšati provjeru i povećati izgleda za otkrivanje neotkrivenih veza.

Transparentnost stvarnog vlasništva u EU-u i javna nabava

Informacije o stvarnom vlasništvu odnose se na identifikaciju fizičkih osoba koje u konačnici posjeduju ili kontroliraju pravni subjekt. Uključuju

barem ime, datum rođenja, državljanstvo, boravište i načine na koje se ostvaruje vlasništvo ili kontrola (uključujući dionice i glasačka prava). Te su informacije ključne za sprečavanje korupcije u javnoj nabavi. Mogu se iskoristiti za provjeru potencijalnih udjela ili vlasničkih veza javnih dužnosnika (ili njihove rodbine) u poduzećima na tržištima povezanim s postupkom javne nabave. Poduzeća koja podnose ponude ili stvarni vlasnici sa sjedištem u poreznim oazama također bi se mogli smatrati sumnjivima.

Na temelju Direktive (EU) 2018/843 (poznata i kao Peta direktiva o sprečavanju pranja novca)⁴² države članice bile su dužne do siječnja 2020. uspostaviti namjenske registre za prikupljanje i javno objavljivanje tih informacija. Međutim, Direktivom se nacionalnim oblikovateljima politika prepušta definiranje zahtjeva za pristupačnost i format tih informacija. Nedavno izvješće organizacije Transparency International pokazuje da zbog toga u mnogim državama članicama postoje ozbiljni problemi s pristupačnošću i kvalitetom tih podataka, kao što su naplatni sustavi, strogi zahtjevi za identifikaciju i format podataka koji se ne može lako upotrijebiti za analizu (npr. skenirani PDF dokumenti)⁴³.

Nadzornici bi se trebali upoznati s relevantnim propisima o stvarnom vlasništvu u svojoj zemlji i planirati protumjere za prevladavanje prepreka pristupačnosti, kao što je upotreba sredstava sporazuma o integritetu za kupnju informacija ili zapošljavanje stručnjaka za uređivanje ili analizu podataka za obradu složenih formata i provjeru veza među pojedincima i subjektima.

Utvrđivanje i rješavanje problema protutržišnog ponašanja

Uz provjere sukoba interesa nadzornici moraju poduzeti korake kako bi utvrdili sve naznake mogućeg protutržišnog ponašanja u obliku tajnog dogovaranja o sudjelovanju u natječajnom postupku ili podnošenja sumnjivih informacija, kao što je prekomjerno podcjenjivanje troškova i cijena. U ranoj fazi postupka trebali bi razmotriti prethodne slučajeve sličnih postupaka nabave ili na mjerodavnim tržištima, uzimajući u obzir uključena poduzeća i primijenjene tehnike. Nakon što dobiju pristup prijedlozima ponuda, trebali bi ih samostalno provjeriti i provjeriti postoje li znakovi upozorenja.

Tajno dogovaranje o sudjelovanju u natječajnom postupku odvija se kad se ponuditelji udruže kako bi eliminirali konkurenciju i povećali cijene nabavljene robe i usluga, a time i svoju dobit. Riječ je o nezakonitoj praksi koja se može istražiti i sankcionirati u skladu sa zakonodavstvom o tržišnom natjecanju⁴⁴. OECD je opisao značajke i naznake glavnih tehnika takvog tajnog dogovaranja (komplementarne ponude, onemogućivanje ponude, dogovor ponuditelja oko naizmjeničnog pobjeđivanja na natječaju, podjela tržišta)⁴⁵. Ako nadzornici primijete ili sumnjaju da se te prakse odvijaju, trebali bi odmah o tome obavijestiti odbor za evaluaciju i tijelo nadležno za tržišno natjecanje.

Zahtijevanje službene istrage tijela nadležnog za tržišno natjecanje o sumnjivom tajnom sporazumu učinkovit je način da nadzornici doprinesu transparentnom postupku nabave. Međutim, budući da bi takve istrage mogle podrazumijevati obustavu postupka ili sukob s javnim naručiteljem, sumnje nadzornika moraju biti razumne i potkrijepljene dostatnim dokazima kako bi se izbjeglo traćenje vremena i resursa. Kako bi se ublažili rizici od toga, tim za nadzor trebao bi tražiti prilike za osposobljavanje o otkrivanju tajnog dogovaranja prije ili za vrijeme provedbe sporazum o integritetu i raspravljati o mogućim znakovima čim ih uoči.

Česta je vrsta protutržišnog ponašanja i snižavanje ponuđene cijene kako bi se ostvarila prednost u odnosu na konkurente u nadi da će se ponovno povećati u fazi pregovora o ugovoru⁴⁶. Taj se rizik ublažava ako je javni naručitelj uključio jasne klauzule o opsegu mogućih izmjena. Međutim, neuobičajeno niske ponude uvijek bi trebale pobuditi sumnje. Nadzorna organizacija trebala bi provjeriti prati li ih javni naručitelj i zahtijeva li od ponuditelja da pojasne razloge za niske ponude.

Ocjena ponuda

U fazi ocjenjivanja ponuda glavna je zadaća nadzornika proaktivno provjeravati poštuje li odbor za evaluaciju ono što je navedeno u natječajnoj dokumentaciji, u skladu s pravilima i metodama utvrđenima u nacionalnim propisima i propisima EU-a. Ta se pravila često primjenjuju u okviru postupka u tri koraka koji se sastoji od isključivanja neprikladnih ponuditelja, odabira kvalificiranih ponuditelja i dodjele ugovora najboljem ponuditelju u skladu s unaprijed utvrđenom metodologijom rangiranja.

Nadzornici bi najprije trebali provjeriti je li odbor za evaluaciju previdio određene uvjete za isključenje, među ostalim proaktivnim pregledom informacija ili dokaza o prošlim koruptivnim ponašanjima ili povredama zakona. Zatim se uz pomoć stručnjaka za javnu nabavu moraju pobrinuti da ocjenjivači ponude ocjenjuju objektivno i dosljedno te uzimajući u obzir samo informacije sadržane u ponudama.

Ako je to dopušteno relevantnim propisima, odbor za evaluaciju može zatražiti da ponuditelji pojasne svoje ponude. Rizik od toga često proizlazi iz nejasnih uputa, a nadzornici ga mogu ublažiti provjeravanjem dokumentacije u fazi prije podnošenja ponuda. Ako sve ponude sadržavaju istu pogrešku, nadzornici moraju provjeriti poštuje li javni naručitelj načelo poštenog postupanja, zahtijeva li ispravke jednako od svih ponuditelja i bilježi li njihove odgovore u pisanom obliku.

Procjena ponuda može uključivati komunikaciju na internetu i izvan njega među članovima odbora kako bi zajednički analizirali i raspravili svaki prijedlog te donijeli zajedničke odluke. Nadzornici se moraju što prije uključiti u cijeli postupak i mora im biti omogućen puni pristup postupku, primjerice putem pristupa u obliku samo za čitanje platformama za e-nabavu kojima se koriste dužnosnici. Iako bi se taj aspekt na odgovarajući način trebao riješiti sporazumom o integritetu, nadzornici moraju biti spremni primijeniti alternativne mjere ako ih pravne prepreke sprečavaju u sudjelovanju u postupku evaluacije.

Obavijest o dodjeli ugovora, pritužbe i žalbe

Nakon što odbor za ocjenjivanje odluči o dodjeli ugovora, javni naručitelj o ishodu mora obavijestiti sve ponuditelje, pri čemu mora navesti detaljne informacije o odluci o dodjeli, uključujući bodovanje i konačno rangiranje u skladu s kriterijima za ocjenjivanje. Nadzornici bi trebali provjeriti daje li javni naručitelj ponuditeljima i široj javnosti odgovarajuće informacije, što uključuje objavu dokumentacije o rezultatima procjene i dostavu obrazloženja ponuditeljima kojima nije dodijeljen ugovor koja su dovoljno detaljna kako bi razumjeli rezultate.

Nakon što javni naručitelj priopći rezultate, prije zaključenja ugovora s pobjednikom mora proći razdoblje mirovanja, koje obično traje deset radnih dana⁴⁷. Time se ponuditeljima koji nisu pobijedili, a možda nisu zadovoljni rezultatima omogućuje

podnošenje pritužbi radi osporavanja odluke, pozivanja na obustavu natječaja ili pokretanja postupka protiv javnog naručitelja pred sudom kako bi se ispravio ishod. U takvim slučajevima nadzornici moraju provjeriti rješava li javni naručitelj takve pritužbe objektivno i nepristrano te pruža li dodatne informacije kad je to potrebno. Mogli bi razmotriti i davanje mišljenja.

Priprema, potpisivanje i objava ugovora

Nakon ili za vrijeme razdoblja mirovanja javni naručitelj priprema ugovor s uspješnim ponuditeljem. U većini slučajeva od ponuditelja će se tražiti da dostavi dodatnu dokumentaciju i dokaze kako bi potvrdio da ispunjava kriterije za odabir i dodjelu te da su sve tvrdnje iznesene u ponudi istinite. Nadzornici bi trebali provjeriti da javni naručitelj nije namjerno ili slučajno zanemario važne dokaze koji bi mogli izazvati sumnju u kvalitetu ponude.

U toj fazi nije neobično da javni naručitelj s odabranim ponuditeljem pregovara i prilagođava određene pojedinosti ugovora, uključujući rezultate nabave, vremenski okvir za izvršenje i druge aspekte. Nadzornici moraju pomno pratiti takve pregovore i pobrinuti se da oni ne dovedu do znatnih promjena u bilo kojoj ključnoj komponenti ugovora, kao što su cijena, predmet, rok završetka ili uvjeti plaćanja, jer bi to moglo zahtijevati otkazivanje cijelog postupka. Moraju potvrditi da nema bitnih promjena u pravima i odgovornostima stranaka.

U skladu s propisima EU-a javni naručitelj u roku od 30 dana nakon što obje stranke potpišu ugovor na nacionalnom portalu za javnu nabavu mora objaviti obavijest o dodjeli ugovora (CAN) te, ako je riječ o nabavi uređenoj direktivama EU-a, i u Dnevniku elektroničkih natječaja (TED) kako bi svi zainteresirani dionici i šira javnost bili obaviješteni o rezultatima postupka javne nabave. Iako se to čini relativno jednostavnim korakom, Europska komisija izvijestila je o nekoliko slučajeva u kojima javni naručitelji nisu objavili te dokumente, a nadzornici bi se trebali pobrinuti da se to ne dogodi⁴⁸.

Komunikacija i uključivanje javnosti: izvješća o nadzoru (2. dio)

Objavljivanje i širenje izvješća o nadzoru delikatan je korak u radu nadzornika jer može imati znatne posljedice na učinak sporazuma o integritetu na

održavanje dobrog upravljanja u projektu koji se nadzire i poticanje sustavnih promjena u sustavu javne nabave u zemlji. Nadzornici bi stoga trebali unaprijed raspraviti o spornim nalazima s javnim naručiteljem i ponuditeljima kako bi se na odgovarajući način pripremili. Moraju se pobrinuti da objava izvješća privuče dovoljno pozornosti i smanji rizik od narušavanja ugleda zbog sadržaja.

Ako izvješća o nadzoru sadržavaju informacije o uočenim nepravilnostima i korupciji ili o sumnjama na njih, veći je rizik da će njihova objava biti popraćena oštrom kritikom ili pravnim osporavanjem. Kako je već spomenuto, nadzornici mogu ublažiti rizik od toga ako s javnim naručiteljem i ponuditeljima o tim pitanjima rasprave mnogo prije objave izvješća i pokušaju postići dogovor o tekstu samog izvješća. Ako se razlike u mišljenjima ne mogu premostiti, to bi trebalo navesti u izvješću, a tumačenje činjenica prepustiti čitatelju.

Ponekad će se izvješća o nadzoru možda morati objaviti dok su istrage ili ispitivanja sumnjivih aktivnosti u tijeku. U takvim slučajevima sve povjerljive informacije kojima nadzornici mogu imati pristup na temelju sporazuma o integritetu moraju ostati povjerljive do završetka postupka, u skladu s relevantnim zakonima u zemlji. Kako bi se ublažio rizik od kršenja zakona, bilo bi dobro da se savjetuju s pravnim savjetnicima ili tijelima za izvršavanje zakonodavstva nadležnima za postupak.

Kad je riječ o formatu objave, nadzornici mogu pripremiti dvije verzije izvješća:

- tehničku verziju, koja može uključivati specijaliziranu terminologiju o predmetu ugovora, postupke nabave i operativnu dokumentaciju za stručnjake u području nabave i stručnjake u relevantnom području ugovora o javnoj nabavi
- kraću, pojednostavnjenu verziju napisanu jednostavnim jezikom koji je razumljiv donositeljima odluka, medijima, civilnom društvu i široj javnosti.

Kako bi se maksimalno povećao učinak, nadzornici bi izvješće trebali objaviti što prije (u roku od dva tjedna) nakon završetka relevantne faze nabave. Time se povećavaju izgledi za usmjereniju javnu raspravu, a moglo bi se čak potaknuti javnog naručitelja na brzo poduzimanje korektivnih mjera ili nadzorna tijela na intervenciju. Osim prosljeđivanja izvješća svim dostupnim komunikacijskim kanalima, nadzornicima se savjetuje da organiziraju javno

događanje radi rasprave o nalazima, preporukama i opažanjima iz izvješća.

3.5. PROVEDBA

Uvod

U fazi provedbe javni naručitelj planira ključne etape za izvršenje ugovora. S ugovarateljem dogovara praktična rješenja kojima se uređuje taj postupak, nadzire isporuku robe, radova ili usluga u skladu s odredbama ugovora te često raspravlja o mogućim izmjenama ugovora kako bi se otklonile poteškoće koje postanu očite tek u fazi provedbe.

Nadzornici se moraju na odgovarajući način pripremiti kako bi provjerili je li izvršenje ugovora i njegovih ključnih etapa u skladu s očekivanim rezultatima. To podrazumijeva provedbu procjene rizika od korupcije u predmetnom području, preispitivanje izvješća o napretku i provedbu fizičkih provjera kako bi se utvrdilo odgovaraju li stvarnosti, nadzor plaćanja i drugih financijskih tokova povezanih s projektom, procjenu prihvatljivosti mogućih izmjena ugovora i osiguravanje njihove javne dostupnosti.

U toj je fazi ključna pouzdana suradnja s javnim naručiteljem. Nadzornici svoje aktivnosti provjere moraju planirati i provoditi u skladu s onima koje je javni naručitelj već osmislio (npr. procjene kvalitete i financijske revizije) te provjeriti jesu li primjerene i provode ih neovisni subjekti. Nakon dovršetka ugovora u razgovorima s javnim naručiteljem i putem aktivnosti informiranja morat će raspraviti o postignućima i iskustvima stečenima za vrijeme projekta i provedbe sporazuma o integritetu.

Ključne etape i planiranje izvršenja ugovora

Nakon potpisivanja ugovora nadzornici bi se trebali pripremiti za preispitivanje njegove provedbe. To podrazumijeva provjeru primjerenosti plana izvršenja ugovora koji su dogovorili javni naručitelj i ugovaratelj, osmišljavanje metode za praćenje njegovih ključnih etapa i uspostavu sustava vođenja evidencije za praćenje elemenata kao što su izvješća o napretku, privremena preispitivanja, izdavanje računa i plaćanja, izmjene ugovora, mogući

problemi koji se pojave za vrijeme provedbe ugovora i mjere koje su stranke poduzele kako bi ih riješile.

Preduvjet za odgovarajuću pripremu i nadzor koji slijedi jest potpuno sudjelovanje nadzornika u raspravama nakon potpisivanja između javnog naručitelja i ugovaratelja o praktičnim rješenjima (kao što su vremenski okvir za podnošenje izvješća i način plaćanja). On mora biti uključen i u komunikacijske tokove za vrijeme izvršenja ugovora, što može uključivati razmjenu e-pošte te sastanke putem interneta i uživo. Taj bi aspekt trebalo razmotriti u odredbama sporazuma o integritetu kojima se određuje kako će nadzornik sudjelovati.

U toj fazi nabave ključan je odnos povjerenja s javnim naručiteljem. Objema je stranama u interesu da se izvršenje ugovora ne ugrozi korupcijom ili neetičnim aktivnostima te da se iznesu i riješe zabrinutosti zahvaćenih zajednica. Kako bi se potaknula pozitivna suradnja, nadzornici bi svoje aktivnosti provjere trebali planirati u skladu s onima koje planira javni naručitelj, odnosno trebali bi razmotriti već uspostavljene kontrole i nastojati da ih ne udvostručuju ako su primjerene.

Izvješća o napretku i provjera izvršenja ugovora

Kako provedba ugovora napreduje, nadzornici moraju provjeriti odvija li se rad u skladu s planovima koje je utvrdio javni naručitelj te jesu li zabrinutosti korisnika i zahvaćenih zajednica riješene na odgovarajući način. Izvješća o napretku osnovni su dokumenti koji to omogućuju. Sporazum o integritetu trebao bi sadržavati odredbe kojima se nadzornicima omogućuje pravodoban pristup tim izvješćima, u idealnom slučaju istodobno kad i javnom naručitelju, kako bi se omogućili preispitivanje i hitne preporuke korektivnih mjera.

Nadzornici bi trebali biti spremni fizički provjeriti izvršenje ugovora. U suradnji sa stručnjacima i stručnjacima za borbu protiv korupcije trebali bi utvrditi područja rizika od korupcije ili prijevare u odnosu na predmet nabave i utvrditi metode kojima bi se provjerilo jesu li se ti rizici pojavili. Trebali bi uzeti u obzir da to ne bi trebalo zamijeniti moguće mehanizme provjere i procjene kvalitete koje je uspostavio javni naručitelj. Naprotiv, trebalo bi ih dopunjavati, a u prvom bi planu trebalo biti sprečavanje korupcije, uključujući provjeru primjerenosti mehanizama te kvalificiranosti i

neovisnosti subjekata zaduženih za njihovo djelovanje.

Infrastrukturni projekti zbog svoje složenosti osobito su podložni korupciji i nepravilnostima. Stoga je naročito važno provoditi terenske posjete sa stručnjacima za borbu protiv korupcije i, kad je to moguće, predstavnicima zahvaćenih zajednica. Terenski posjeti moraju se dogovoriti unaprijed i organizirati u koordinaciji s javnim naručiteljem, uzimajući u obzir prethodno utvrđene mehanizme za provjeru na terenu i procjenjivanje kvalitete. Nadzornici bi se s javnim naručiteljem trebali dogovoriti o potrebi za nasumičnim neovisnim provjerama kako bi se spriječilo da ugovaratelj prikrije nepravilnosti. U idealnom slučaju tim bi pitanjima trebale biti posvećene posebne klauzule u sporazumu o integritetu.

Plaćanja

Za vrijeme izvršavanja ugovora javni naručitelj plaćanja ugovaratelju izvršava na temelju posebnih dokaza, kao što su izvješća o napretku i odobrenje stručnjaka za procjenu kvalitete. Nadzornici moraju utvrditi pravilnost tih financijskih tokova, provjeriti njihovu usklađenost s ugovornim odredbama, preispitati sveobuhvatnost dostavljenih informacija i prijaviti sumnjive aktivnosti. Pravodoban pristup financijskim informacijama preduvjet je za takve aktivnosti i trebalo bi ga na odgovarajući način predvidjeti u sporazumu o integritetu.

Nadzornici će aktivnosti financijskog preispitivanja morati koordinirati s onima koje planira javni naručitelj, provjeriti jesu li primjerene i nastojati utvrditi mogu li se i kako dopuniti. Na primjer, ako javni naručitelj već zahtijeva periodične revizije projekta, a nadzornici utvrde da će ih provesti neovisni kvalificirani subjekt, mogu odlučiti da neće provesti detaljno preispitivanje ukupnih financijskih informacija za projekt i umjesto toga se usredotočiti na financijske tokove koji su najizloženiji riziku od korupcije.

Beskrupulozni ugovaratelji mogu izdavati račune za nepostojeće aktivnosti ili nekvalitetne rezultate. Rizik se može ublažiti fizičkom provjerom rezultata ili obilaskom lokacije na kojoj se izvršava ugovor (vidjeti prethodni odjeljak).

Izmjene ugovora

Potrebu za izmjenama ugovora za vrijeme provedbe trebalo bi svesti na najmanju moguću mjeru s pomoću dobro sastavljenih ugovora i jasnih tehničkih specifikacija. Međutim, i dalje mogu postojati posebne okolnosti u kojima su izmjene potrebne. Nadzornici moraju provjeriti jesu li sve takve izmjene na odgovarajući način opravdane, u skladu s relevantnim propisima, te da se njima ne mijenjaju temeljni elementi ugovora.

Nadzornici moraju biti dovoljno unaprijed obaviješteni o svim raspravama o izmjenama ugovora između javnog naručitelja i ugovaratelja. Moraju imati zajamčen pristup – u idealnom slučaju na temelju odredaba sporazuma o integritetu – kako bi mogli neovisno preispitati izmjene uz potporu tehničkih stručnjaka. Ako su takve izmjene dopuštene, trebali bi se pobrinuti da se o njima izvješćuje i da ih se objavljuje na nacionalnom portalu za javnu nabavu ili drugim platformama za objavljivanje ugovora.

Javno izvješće i sve komunikacijske inicijative o rezultatima projekta ključni su za poticanje sustavnih reformi u sustavu javne nabave u određenoj zemlji. Nadzornici bi trebali provjeriti je li vlada učinkovito djelovala na temelju tih nalaza i nastaviti tražiti prilike za buduće sporazume o integritetu. Sustavni građanski nadzor javne nabave i angažman građana radi zaštite javnih resursa, posebno ako ga podupire vlada, poželjan je ishod za društvo.

Završetak

Nakon što javni naručitelj službeno prihvati konačne isporuke i plati povezane račune, ugovor o javnoj nabavi može se zaključiti. Pri nadzoru tog završnog koraka nadzornici bi trebali potaknuti javnog naručitelja da donese zaključke i utvrdi ključne činjenice, koje bi trebalo zabilježiti. Kako bi taj postupak bio učinkovitiji, mogli bi potaknuti javnog naručitelja da organizira završni sastanak sa svim zainteresiranim stranama radi procjene uspješnosti, priopćavanja rezultata, razmatranja pogrešaka i izrade preporuka za buduće ugovore.

Komunikacija i uključivanje javnosti: nakon sporazuma o integritetu

Nakon dovršetka sporazuma o integritetu nadzornici bi trebali poduzeti aktivnosti za poticanje političke i institucionalne reforme na temelju izvješća, preporuka i nalaza prikupljenih za vrijeme postupka. Kako bi se to olakšalo, trebali bi finalizirati sav informativni materijal izrađen za vrijeme provedbe sporazuma o integritetu i izraditi sažetak cjelokupnog projekta u obliku javnog izvješća koje će se distribuirati državnim tijelima, privatnom sektoru, zahvaćenim zajednicama, medijima i široj javnosti.

BILJEŠKE

- ¹ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi (članak 18.).
- ² Nisu svi doveli do dodjele ugovora jer su obustavljeni, odgođeni ili otkazani.
- ³ <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/>; internetske stranice Europske komisije, Politika, Javna nabava, Kontekst. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en.
- ⁴ Služba Europskog parlamenta za istraživanja, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption*, (RAND Europe, 2016.). Dostupno na: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html.
- ⁵ Europski ured za borbu protiv prijevара, 31. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара – 2019. (Europski ured za borbu protiv prijevара, 2020.). Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0363>.
- ⁶ Sanchez A., *The Role of Procurement*, u: Allen R., Hemming R. i Potter B. H. (ur.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013.).
- ⁷ U Partnerstvu za otvorenu vlast sudjeluje 21 od 27 država članica EU-a.
- ⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021*, (Diário da República, 6. travnja 2021.). Dostupno na: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>.
- ⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023*, (Agência para a Modernização Administrativa, 2021.). Dostupno na: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf.
- ¹⁰ Kako je definirano u Međunarodnoj povelji o otvorenim podacima (ODC), otvoreni podaci jesu digitalni podaci koji se stavljaju na raspolaganje s tehničkim i pravnim značajkama kako bi ih svatko, bilo kad i bilo gdje, mogao slobodno upotrijebiti, ponovno upotrijebiti i preraspodijeliti.
- ¹¹ Stvarni vlasnik osoba je koja u konačnici posjeduje ili kontrolira poduzeće. Više informacija dostupno je na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003. Podaci koji se odnose na stvarno vlasništvo mogu uključivati pojediniosti za identifikaciju pojedinačnih vlasnika, raščlambu udjela, glasačka prava povezana s razredima dionica itd.
- ¹² Sustav javne nabave znači skup pravila, postupaka, praksi, tehnologija i tijela koji određuje kako javni subjekti planiraju, dodjeljuju i izvršavaju ugovore.
- ¹³ Izračunani medijan na temelju proračunskih procjena svakog projekta javne nabave koji se nadzirao.
- ¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>
- ¹⁵ Služba za pomoć protiv korupcije organizacije Transparency International, *Public Procurement Planning and Corruption*, (Služba za pomoć protiv korupcije organizacije Transparency International, 2015.).

¹⁶ Za detaljniji pregled dokumenata koji se odnose na tu fazu vidjeti Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.) i *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Otvoreno ugovorno partnerstvo, 2019.).

¹⁷ Za bolje razumijevanje primjene pravila o povjerljivosti na dokumentaciju o nabavi i čestih zabuda u vezi s njima vidjeti *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Otvoreno ugovorno partnerstvo, 2019.).

¹⁸ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations*, (Transparency International, 2018.).

¹⁹ Europska komisija, Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

²⁰ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations*, (Transparency International, 2018.).

²¹ Europska komisija, Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

²² Isto.

²³ OECD je razvio sveobuhvatnu metodologiju za analizu tržišta, uključujući standardni predložak izvješća o analizi tržišta. Nadzornicima se savjetuje da se upoznaju s njim kako bi bolje razumjeli postupak i pobrinuli se za to da se provodi u skladu s međunarodnim standardima.

²⁴ Europska komisija, Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.). Posebno vidjeti članak 24. Direktive EU-a o javnoj nabavi (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) i članak 61. Financijske uredbe EU-a ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Više pojedinosti o tumačenju i primjeni pravila dostupno je u Obavijesti Komisije: Smjernice o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.HRV).

²⁵ Inicijativa za povrat ukradene imovine, *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure*, (Inicijativa za povrat ukradene imovine, 2016.).

²⁶ Na internetskim stranicama o europskim mehanizmima javne odgovornosti (EuroPAM) Europskog istraživačkog centra za borbu protiv korupcije i izgradnju države (ERCAS) nalazi se sveobuhvatan pregled regulatornih okvira o interesima i imovinskim karticama državnih dužnosnika u Europi: <http://europam.eu/>.

²⁷ Transparency International Bugarska – <https://integrity.transparency.bg/en/>; Transparency International Grčka – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; Transparency International Italija, Amapola, Action Aid (Italija) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Latvija) – https://delna.lv/lv/integritates_pakts_2016/; Zaklada Stefan Batory (Poljska) – <https://paktuczciwosci.pl/>; Transparency International Portugal – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; Transparency International Rumunjska – www.pactedeintegritate.ro/ro/; Rumunjsko akademsko društvo – www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/; Institut za javnu politiku (Rumunjska) – www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; Transparency International Mađarska – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; Transparency International Litva – www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; Transparency International Slovenija – <https://pakt.transparency.si/>; Transparency International Češka – www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/.

²⁸ Europska komisija, Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

²⁹ Studija slučaja Action Aid Italia opisana na 7. stranici ovog izvješća izvrstan je primjer kako nadzornik može pozitivno doprinijeti tom aspektu.

³⁰ Na primjer, natjecateljski dijalog trebalo bi odabrati kad nije moguće unaprijed izraditi tehničke specifikacije, a izravnu dodjelu u izvanrednim situacijama. Za detaljan pregled postupaka javne nabave i pojedinosti o operativnim zadaćama koje uključuju vidjeti Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

³¹ Za detaljan pregled sheme odlučivanja o svakom postupku javne nabave, uključujući sve kriterije koje treba razmotriti i logične korake koje treba poduzeti, vidjeti Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

³² Europska komisija, Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

³³ Isto.

³⁴ Isto.

³⁵ Isto.

³⁶ Isto.

³⁷ Službeni list Europske unije. Dostupno na:

www.ojeu.eu/#:~:text=OJEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20published.

³⁸ Za pojedinosti o odredbama koje se primjenjuju na svaku državu članicu vidjeti www.europam.eu.

³⁹ Europska komisija, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market*, (Europska komisija, 2021.).

⁴⁰ Glavni je razlog za to izbjegavanje utvrđivanja konkurenata kojima bi se moglo ponuditi da postanu dio kartela. Međutim, pitanje je kontroverzno i morat će se ocijeniti od slučaja do slučaja ovisno o relevantnim tržišnim uvjetima, broju gospodarskih subjekata i uočenim rizicima od tajnog dogovaranja. Za dodatne pojedinosti i smjernice vidjeti *Mythbusting confidentiality in public contracting*, (Otvoreno ugovorno partnerstvo, 2018.).

⁴¹ <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espden>

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

⁴³ Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, (Transparency International, 2021.).

⁴⁴ OECD, *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*, (OECD, 2014.).

⁴⁵ Isto.

⁴⁶ Fazekas M. i Toth B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments*, (OECD 2019.).

⁴⁷ Europska komisija, Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (Europska komisija, 2018.).

⁴⁸ Isto.

Budite pokretač promjene s nama!

UKLJUČITE SE

Pratite nas, podijelite svoja stajališta i razgovarajte o korupciji s ljudima iz cijelog svijeta na društvenim medijima.

facebook.com/TransparencyInternational/

twitter.com/anticorruption/

linkedin.com/company/transparency-international/

instagram.com/Transparency_International/

youtube.com/user/TransparencyIntl/

UČITE

Posjetite naše internetske stranice kako biste saznali više o našem radu u više od 100 zemalja i pratite najnovije vijesti u borbi protiv korupcije.

transparency.org

DONIRAJTE

Vaša donacija pomoći će nam da pružimo potporu tisućama žrtava korupcije, osmislimo nove alate i istraživanja te se pobrinemo da vlada i poduzeća ispune svoja obećanja. Želimo izgraditi pošteniji i pravedniji svijet. Uz vašu pomoć možemo uspjeti.

transparency.org/donate



Transparency International

Međunarodno tajništvo

Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Njemačka

Telefon: +49 303438200

integritypacts@transparency.org

ti@transparency.org

transparency.org/integritypacts

Europska komisija

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

Europska komisija, 1049 Bruxelles, Belgija

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Saznajte više o sporazumima o integritetu](#)

[Saznajte više o EU-u](#)