

KORUPTIVNA KAZNENA DJELA U JAVNOJ NABAVI

CORRUPTIVE CRIMINAL OFFENSES IN PUBLIC PROCUREMENT

Stručni članak

*Dr. sc. Ninoslav Gregurić-Bajza**

*Jurica Fapali, bacc. ing. admin. chris.**

Sažetak

Korupcija je globalna i negativna pojava koju je zbog njene složenosti, raznih pojavnosti, prikrivenosti i društvene štetnosti teško jednoznačno definirati. Prisutna je više ili manje u svim državama svijeta te kršeći i pravne i moralne norme u jednakoj mjeri nagriza sve segmente društva i ugrožava stabilnost svake države. Korupcija negativno djeluje na stabilnost ekonomskog, financijskog pa i pravnog sustava države. Javna nabava roba, radova i usluga za potrebe funkcioniranja javnih naručitelja kao obveznika provedbe javne nabave u Republici Hrvatskoj, povezana je s cirkulacijom velike količine javnog novca tj. novca poreznih obveznika. Sloboda tržišnog natjecanja i javni novac čini ovaj segment državne ekonomije iznimno podložnim koruptivnim kaznenim djelima. Upravo se stoga u području javne nabave pojavljuju razni oblici kriminalnog ponašanja, kako predstavnika javnih naručitelja tako i predstavnika gospodarskih subjekata koji sudjeluju u postupcima javne nabave. Temeljni preduvjet suzbijanja korupcije u javnoj nabavi ili barem njenog svođenja na najmanju moguću mjeru, a što je i preduvjet zaštite javnog novca, jest jasan i nedvojbena zakonodavni te učinkovit institucionalni okvir javne nabave. S tim u vezi, svrha je ovog rada doprinijeti pojmovnom razjašnjenju korupcije, ukazati na njene pojavne oblike i vrste, objasniti povezanost korupcije i organiziranog kriminala, istaknuti štetnost korupcije u javnoj nabavi i ukazati na mogućnosti sankcioniranja koruptivnih kaznenih djela u javnoj nabavi.

Ključne riječi: korupcija, javna nabava, koruptivna kaznena djela.

** Dr.sc. Ninoslav Gregurić-Bajza, veleučilišni nastavnik – viši predavač, Veleučilište Baltazar Zaprešić, RH*

** Jurica Fapali, bacc. ing. admin. chris., student specijalističkog diplomskog stručnog studija Menadžment javnog sektora, na Veleučilištu Baltazar Zaprešić, RH*

Abstract

Corruption is a global and negative phenomenon that is difficult to define unambiguously due to its complexity, various manifestations, covertness and social harm. It can be found in countries throughout the world, and by violating both legal and moral norms, it erodes all the segments of society to the same extent thus threatening the stability of each country. Corruption has a negative effect on the stability of the country's economic, financial and legal system. Public procurement of goods, works and services for the purposes of functioning of public contracting authorities that are in charge of the implementation of public procurement in the Republic of Croatia is connected with the circulation of a large amount of public money, i.e. taxpayers' money. Free market competition and public money make this segment of the state economy extremely susceptible to corruption offences. This is exactly why various forms of criminal behavior occur in the field of public procurement, both by representatives of public contracting authorities and representatives of economic operators that participate in public procurement procedures. The fundamental prerequisite for combating corruption in public procurement or at least reducing it to a minimum, which is also a prerequisite for the protection of public money, is a clear and unambiguous legislative and efficient institutional public procurement framework. The purpose of this paper is to contribute to the conceptual clarification of corruption, to point to its forms and types, to explain the connection between corruption and organized crime, to highlight the negative effects of corruption in public procurement and to point to possible sanctioning of corruption offences in public procurement.

Keywords: corruption, public procurement, corruption offences.

1. UVODNO O KORUPCIJI

Korupcija je politički, ekonomski i pravni problem te je prijetnja svakoj društvenoj zajednici. Može ju se odrediti kao društveni fenomen koji otežava normalan socijalni život. Bilo koji pojavni oblik korupcije u društvu ozbiljno ugrožava njegove temeljne vrijednosti kao i povjerenje građana koje je neophodno za normalno funkcioniranje javnog života. Riječ korupcija

dolazi od latinske riječi *corruptio* što znači podmićivanje, pokvarenost, korištenje javne dužnosti radi osobnoga probitka. Često se tim pojmom označavaju različite društvene pojave: organizirani i gospodarski kriminal, loša vlast i njezine posljedice, ljudska prevrtljivost i bahatost vlasti. Korupcija kao politička pojava znači kvarenje vlasti*. Učur i Moslavac (2020) definiraju korupciju kao traženje ili primanje bilo kakve novčane vrijednosti ili druge povlastice, kao što je dar, usluga, obećanje ili pogodovanje, u zamjenu za neki akt ili propust u obavljanju javne dužnosti. U pravnome smislu riječi korupcija je traženje ili primanje bilo kakve novčane vrijednosti ili druge povlastice, kao što je dar, usluga, obećanje ili pogodovanje, u zamjenu za neki akt ili propust u obavljanju javne dužnosti. U hrvatskom pravnom sustavu nema jedinstvenog određenja pojma korupcije, ali se konvencionalno tim pojmom označava davanje i primanje mita, protuzakonito posredovanje, zloraba obavljanja dužnosti državne vlasti, zloraba položaja i ovlasti, sklapanje štetnog ugovora, odavanje službene tajne te izdavanje i neovlašteno pribavljanje poslovne tajne*. Transparency International* definira korupciju kao zloupotrebu dodijeljene moći radi vlastitog interesa. Korupcija razara moral, ugrožava gospodarstvo i ljudska prava pa je kao takva društveno neprihvatljiva. Vrlo je opasna jer narušava temelje zdravog društva, povjerenje i stvara krivi poticaj za djelovanje. Korumpirana se osoba fokusira na maksimalno iskorištavanje moći koju ima kako bi zadovoljila svoje vlastite interese*.

Korupcija je zločin bez žrtava, fenomen koji uništava demokratske vrijednosti, konflikt između tržišta i javnih interesa. Korupcija nije slabost ljudi, nego je slabost institucija. Problem nastaje kada se korupcija ukorijeni u institucije jer se širi poput bolesti i teško ju je iskorijeniti. Kazne, javna edukacija i osuđivanje korupcije pridonose rješenju njezinog smanjenja, a otvoren i transparentan demokratski sustav je najadekvatnije rješenje. Korupcija je izrazito opasna za ekonomsko tržište. Donosi nesigurnost, prava

* Hrvatska enciklopedija; preuzeto s: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=33273> (12.07.2022.)

* Hrvatska enciklopedija; preuzeto s: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=33273> (12.07.2022.)

* Transparency International je međunarodna nevladina organizacija koja se bavi suzbijanjem i istraživanjem korupcije.

* Transparency International Hrvatska; Što je korupcija. – preuzeto s: <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/sto-je-korupcija-390>, (22.6.2022.)

nisu zajamčena, a obveze nisu realizirane. Kupljen je politički utjecaj i traži se zaštita osoba u političkim strankama i na vlasti. Javni sektor je prodan zbog promocije pojedinaca (Petričić, 2011).

Prema stavu Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, korumpiranom osobom se smatra svaka službena ili odgovorna osoba koja radi osobne koristi ili koristi skupine kojoj pripada, zanemari opći interes koji je dužna štiti obzirom na zakone, položaj i ovlasti koje su joj povjerene. Korumpiranom osobom smatra se i građanin koji nudi ili pristaje na davanje zatraženog mita kako bi korumpirana osoba činjenjem, nečinjenjem ili propuštanjem činjenja pomogla u ostvarivanju koristi za pojedine osobe ili skupine*.

2. POJAVNI OBLICI I VRSTE KORUPCIJE

Ovisno o različitim situacijama i potrebama pojedinaca koji ulaze u nedopuštene razmijene i koruptivne radnje, korupcija se može pojaviti u različitim oblicima. Neki od najčešćih pojava oblika korupcije su:*

- *podmićivanje* - nuđenje i davanje novca ili drugih (ne)materijalnih beneficija, kojima se utječe na odluke javnih vlasti;
- *zahtijevanje mita* - uvjetovanje javnih službenika traženjem mita;
- *zlouporaba položaja* - korištenje ovlasti ili informacija stečene obavljanjem javne dužnosti za vlastitu ili korist povezanih osoba;
- *nepotizam* - pogodovanje članovima obitelji ili drugim povezanim osobama u stjecanju (ne)materijalnih koristi;
- *pogodovanje u zapošljavanju i javnoj nabavi* - netransparentan odabir između opcija ponuđenih na javnim natječajima ili pristupu za određeni položaj;
- *pronevjera* - oblici nezakonitog postupanja s javnim sredstvima da bi se ostvarila vlastita korist, a na štetu finansijskih sredstava koji su predviđeni za ostvarenje javnog interesa;

* *Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske; Korupcija – preuzeto s: <https://mpu.gov.hr/korupcija/21510> (22.06.2022.)*

* *Ministarstvo pravosuđa i uprave; Pojavni oblici korupcije – preuzeto s: <https://mpu.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514> (22.06.2022)*

- *sukob interesa* - situacije u kojoj je privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Kada se razmatraju vrste korupcije, najčešće se govori o javnoj korupciji koja uključuje državu i javne ustanove, pa je tako i većina definicija usmjerena na korupciju u javnom sektoru, obzirom da je osnovno obilježje korupcije da ona proizlazi iz javne ovlasti i diskrecijske moći u donošenju odluka. Osnovna podjela je s obzirom na razinu ovlasti u odlučivanju i razmjerima. Tu razlikujemo dvije vrste korupcije: političku i administrativnu. Politička korupcija, koja se naziva i krupna korupcija (engl. *grand corruption*), prisutna je među visokim državnim dužnosnicima i političarima koji imaju političku moć i koriste ju u svrhu izigravanja institucija i pravnog sustava. Ovaj oblik korupcije predstavlja izrazitu prijetnju demokraciji, odnosno očuvanju vladavine prava u društvu. Ta vrsta korupcije uvijek uključuje zloupotrebu političkih procesa. Političari svoj položaj mogu koristiti za stjecanje novca i moći ili nanošenje štete protivnicima*.

3. Korupcija i organizirani kriminalitet

Korupcija i organizirani kriminalitet su dvije pojave koje su nedjeljive jedna o druge, *de facto* se prožimaju i jedna drugu hrane. Korupcija je spona između politike, vlasti i gospodarstva s jedne strane i organiziranog kriminaliteta s druge strane. Korupcija je žila kucavica organiziranog kriminaliteta, koji je u nemalom dijelu zemalja povezan s legalnim strukturama društva poput političara i/ili poslovnih ljudi. Koliko je to ozbiljan društveni i gospodarski problem pokazuju podaci Europske unije iz istraživanja koje je naručio Europski parlament, a proveo američki neprofitni institut Rand Europe. Prema tom istraživanju, procjenjuje se da u Europskoj uniji korupcija ima značajan društveni i politički utjecaj, jer potiče nejednakost, organizirani kriminalitet, slabi vladavinu prava, utječe na lošu

* *Ministarstvo pravosuđa i uprave; Vrste korupcije – preuzeto sa: <https://mpu.gov.hr/vrste-korupcije-21511/21511> (22.06.2022.)*

izlaznost na izborima i potiče nepovjerenje javnosti prema europskim institucijama*.

Kada se govori o povezanosti organiziranog kriminaliteta i korupcije, nedvojbeno je da se radi o specifičnim pojavnim oblicima kriminala koji se u suvremenim kriminološkim tumačenjima navode odvojeno i zasebno od tzv. tradicionalnog kriminala (imovinski delikti, krvni delikti, prometni delikti itd.). Korupcija i pranje novca kao oblici kriminalnih aktivnosti, često su povezani s organiziranim kriminalitetom. Jedna od bitnih karakteristika organiziranog kriminaliteta je nekontrolirano trošenje prihoda. Trošenje ilegalno stečenog novca i njegovo ulaganje u legalne financijske tokove predstavlja ključnu motivaciju organiziranih kriminalnih skupina. Dio takvog novca ulaže se u legalne djelatnosti, dok se dio raspoređuje na iznose namijenjene za podmićivanje političara i javnih službenika, financiranje kriminalne infrastrukture i nagrađivanje članova kriminalne skupine.

Kaznenim zakonom Republike Hrvatske*, niti bilo kojim drugim zakonom, nije točno definiran pojam organiziranog kriminaliteta, ali se s navedenim pojmom dovodi u vezu pojam zločinačkog udruženja, opisan u čl. 328. st. 4. Kaznenog zakona, u kojem je propisano da: „zločinačko udruženje čine najmanje tri osobe koje su se udružile sa zajedničkim ciljem počinjenja jednog ili više kaznenih djela, za koja se može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža, a koje ne uključuje udruženje koje čine osobe slučajno povezane za neposredno počinjenje jednog kaznenog djela“. Derenčinović (2001) ističe kako je u organizacijskom smislu organizirani kriminalitet moguće prepoznati po:

- ograničenom članstvu,
- određenoj strukturi,
- kontinuitetu i trajnosti djelovanja,
- uporabi nezakonitih sredstava (naročito korupcije) i sile u ostvarivanju zadanih ciljeva,
- sudjelovanju raznih stručnjaka,
- utjecanjem na vlast (naročito korupcijom).

* Javna nabava u klještima korupcije i organiziranog kriminala – Preuzeto s: <https://bezcentzura.hr/gospodarstvo/javna-nabava-u-kljestima-korupcije-i-organiziranog-kriminala> (1.06.2022.)

* Kazneni zakon Republike Hrvatske – preuzeto s: <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon> (22.06.2022.)

4. KORUPCIJA U JAVNOJ NABAVI

Pod javnom nabavom se sukladno Zakonu o javnoj nabavi smatra „nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu li roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi.“* Primarni ciljevi javne nabave su prema Turudiću (2017) ostvarenje tržišnog natjecanja, učinkovitost postupka i suzbijanje korupcije.

Prvi cilj javne nabave je tržišno natjecanje koje podrazumijeva kontinuiranu i sustavnu objavu javno-nabavnih natječaja, sudjelovanje velikog broja ponuditelja i sklapanje ugovora o javnoj nabavi s kvalitetnim i sposobnim ponuditeljem, koji javnom naručitelju daje najbolju vrijednost za njegov novac. Punopravno članstvo Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) u Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU) dodatno potencira tržišno natjecanje kao jedan od ciljeva javne nabave, jer omogućuje da se u javno-nabavne natječaje raspisane u bilo kojoj članici EU mogu ravnopravno uključiti i gospodarski subjekti iz drugih država članica EU. Jedan od ciljeva EU je i zajedničko tržište EU, koji ona nastoji u potpunosti realizirati svojim direktivama, koje su kao dio sekundarnog zakonodavstva EU obvezujuće za sve njene članice.

Učinkovitost postupka kao drugi cilj javne nabave, utječe na kvalitetu korištenja proračunskih sredstava u svrhu nabave dobara, usluga i radova od strane javnih naručitelja ali istovremeno utječe i na količinu resursa koje će privatni ponuditelji koristiti u javno-nabavnim postupcima, pa je stoga ovaj cilj javne nabave važan za obje strane tih postupaka.

Suzbijanje korupcije, što je treći cilj javne nabave, iznimno je važno zbog zaštite javnog novca koji cirkulira u postupcima javne nabave. Znatan dio sredstava svake države, alocira se u postupcima javne nabave. Proračunskom potrošnjom u postupcima javne nabave država ima priliku, izravno ili neizravno, svrhovito utjecati na rast BDP-a. Upravo zbog tolike alokacije javnih resursa, postupci javne nabave iznimno su osjetljivi na koruptivne djelatnosti, što snažan pravni antikoruptivni okvir čini ključnim za njihovo učinkoviti i zakonito korištenje (Turudić, 2017).

* *Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22) – preuzeto s: <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi> (15.06.2022.)*

Važnost javne nabave i nužnost ostvarenja njenih ciljeva, najbolje oslikavaju podaci iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2020. godinu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Uprave za trgovinu i politiku javne nabave, Sektora za politiku javne nabave*. Prema tom izvješću ukupna vrijednost javne nabave u 2020. godini iznosi 58.867.283.775 kn bez PDV-a. Ukupna vrijednost nabave u 2020. godini porasla je 8,8% u odnosu na ukupnu vrijednost javne nabave u 2019. godini (54.105.927.158 kn). Prema istom izvoru, uočava se da je u strukturi naručitelja, koji su u 2020. godini u RH objavljivali natječaje za javnu nabavu dobara, usluga ili radova, sudjelovalo gotovo 90% javnih naručitelja i samo nešto više od 10% sektorskih. Ukupna vrijednost javne nabave u RH i prikazana struktura naručitelja u kojoj sa 90% sudjeluju javni naručitelji, koji za nabavu dobara, usluga i/ili radova koriste proračunski novac, dodatno opravdava činjenicu da je hrvatski zakonodavac u zakone koji izravno ili neizravno reguliraju javnu nabavu i u kazneno zakonodavstvo, ugradio i pravne norme koje se odnose na koruptivna kaznena djela u postupcima i u vezi s postupcima javne nabave.

Najčešći oblici korupcije u Republici Hrvatskoj vezani su uz provedbe javnih natječaja za odabir najpovoljnijeg ponuđača javne nabave, sklapanja poslova neposrednom pogodbom te prilikom izdavanja raznih oblika dozvola i suglasnosti. Procesi javne nabave su, zbog financijskih iznosa koje obuhvaćaju i važnosti javnog sektora u nacionalnoj ekonomiji, posebno osjetljivi na koruptivne pojave i pokušaje da se netransparentnostima, malverzacijama i nezakonitostima nezakonito „izvlači“ novac na štetu državnog proračuna*.

Najveći rizici koji se odnose na aktivnosti naručitelja i ponuditelja u sklopu postupaka javne nabave mogu se slikovito rečeno svrstati u tri skupine, pri čemu se u prvu skupinu ubrajaju rizici u planiranju, pripremi i odabiru postupaka javne nabave, u drugu rizici u provedbi postupaka javne nabave, a u treću skupinu se ubrajaju rizici u realizaciji ugovora.

* *Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja RH; Statističko izvješće o javnoj nabavi za 2020.g. preuzeto s: <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3425> (15.06.2022.)*

* *Sigurnosno obavještajna agencija Republike Hrvatske; Korupcija – preuzeto s: <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/korupcija/> (19.06.2022.)*

Najveći rizici korupcije u planiranju, pripremi i odabiru postupaka javne nabave su*:

- nepotrebna investicija koja nema vrijednost za društvo;
- precijenjene potrebne količine;
- nepridržavanje uvjeta provedbe postupaka javne nabave sukladno procijenjenim vrijednostima i dijeljenje vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave;
- odabir pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave suprotno propisanim uvjetima;
- dokumentacija za nadmetanje propisana je na diskriminatoran način te se njome pogoduje točno određenom gospodarskom subjektu (primjerice, uvjeti i zahtjevi koji nisu u direktnoj vezi s predmetom nabave);
- oznaka tipa ili vrste robe kojim se određeni ponuditelj, odnosno proizvođač dovodi u povoljniji položaj. Tehničke specifikacije pripremaju potencijalni ponuditelji, pri čemu je teško osigurati jednak položaj ostalih ponuditelja pri pripremu ponuda;
- tehničke specifikacije izrađene su na način da u njima sadržane uvjete može ispuniti samo određeni gospodarski subjekt.

Ovi se rizici mogu smanjiti mjerama za povećanje transparentnosti i odgovornosti kao što su:

- objava profila naručitelja;
- objava godišnjeg plana nabave na internetskim stranicama naručitelja kako bi se zainteresirani gospodarski subjekti, pogotovo mali i srednji poduzetnici, mogli pravovremeno pripremiti za sudjelovanje u određenim nadmetanjima;
- usvajanje internih pravila naručitelja u kojima su utvrđene obveze i nadležnosti svih osoba koje sudjeluju u pripremi i provedbi postupaka javne nabave, ali i izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Preporuka je da takva interna pravila uključuju i obvezu vođenja dokazive evidencije o svim koracima u pripremi i provedbi postupaka, čime se, ukoliko dođe do sumnje na sukob interesa ili koruptivne djelatnosti, oni mogu lakše utvrditi.

* *Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja; Portal javne nabave – preuzeto s: <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3426> (20.06.2022.)*

Najveći rizici korupcije u provedbi postupaka javne nabave su*:

- kod ponuda:
 - ✓ sklapanje kartelskih sporazuma u svrhu utjecaja na rezultat nadmetanja. Postoje tri glavne vrste sporazuma: sporazum o cijeni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuditelju koji će dati najbolju ponudu. Glavni formalni i materijalni pokazatelji prema kojima naručitelj može prepoznati kartelski sporazum su:
 - formalni: ponude različitih ponuditelja sadrže iste pogreške; isti izgled ponuda; naručitelj zaključuje da su ponuditelji bili u kontaktu jedan s drugim tijekom postupka nadmetanja;
 - materijalni: velike razlike u cijeni između najniže i drugih ponuda; nepoznati (novi) ponuditelj podnosi ponudu s izuzetno visokom cijenom, a cijene drugih ponuditelja su „prilagođene“ njoj; dokumentacija za nadmetanje je otkupljena od više ponuditelja, ali je podnesena samo jedna valjana ponuda, iako stanje na tržištu ukazuje da je više gospodarskih subjekata sposobno izvršiti zahtjeve nadmetanja; u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude, odabrani ponuditelj se povlači iz zaključivanja ugovora, bez obzira na to što gubi jamstvo.
- kod ocjenjivanja ponuda:
 - ✓ neujednačeno ocjenjivanje dijelova ponude - isključivanje ponuditelja i ponuda koje zadovoljavaju uvjete nadmetanja ili prihvaćanje ponude koja bi trebala biti isključena.

Ovi se rizici mogu smanjiti mjerama za povećanje transparentnosti i odgovornosti kao što su:

- izrada redovitih internih izvješća o svim fazama pripreme i provedbe nadmetanja;
- utvrđivanje pravila za izvješćivanje o nepravilnostima;

* *Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja; Portal javne nabave – preuzeto s: <http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=3426> (20.06.2022.)*

- razdvajanje funkcija u sklopu provedbe postupka javne nabave (primjerice, ista osoba ne može biti odgovorna za pripremu postupka i kontrolu izvršenja ugovora);
- ako naručitelj kontaktira bilo kojeg ponuditelja, svi drugi ponuditelji moraju o tome biti obavješteni na dokaziv način;
- uz objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave, dodatna objava svih relevantnih dokumenata i na internetskim stranicama naručitelja (uključujući i ugovore, osim dijelova koji predstavljaju poslovnu tajnu).

Najveći rizici korupcije u realizaciji ugovora su*:

- neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu njegove kvalitete, cijene i roka;
- izmjene bitnih uvjeta ugovora koje su u suprotnosti s provedenim postupkom javne nabave (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka itd.). Tijekom realizacije ugovora mijenja se predmet nabave (u potpunosti ili djelomično), količine ili pojedine stavke. Zaključivanje ugovora za male količine roba, radova ili usluga, a zatim naručivanje dodatnih nabava od istog gospodarskog subjekta bez poziva na nadmetanje. Česti su i rizici zaključivanja ugovora o dodatnim radovima ili uslugama bez ostvarivanja propisanih uvjeta ili na način koji nije sukladan zakonskim odredbama;
- zaključivanje ugovora o javnoj nabavi, zatim poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objave) s ponuditeljem za poništeni dio uz obrazloženje da vrijednost takvog ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabave.

Ovi se rizici mogu smanjiti mjerama za povećanje transparentnosti i odgovornosti kao što su:

- objava ugovora na internetskoj stranici naručitelja;
- razdvajanje funkcija potpisivanja i kontrole izvršenja ugovora unutar naručitelja;
- vanjska kontrola izvršenja ugovora.

* *ibid*

5. SPRJEČAVANJE KORUPTIVNIH KAZNENIH DJELA

U Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. do 2030. godine* navodi se da učinkovita borba protiv korupcije uključuje ne samo nadležna tijela javne vlasti, već i cijelo društvo, poslovnu zajednicu, građane i civilni sektor, kao i međunarodnu zajednicu. Prepoznavanje, sprječavanje i borba protiv korupcije kao društveno neprihvatljivog fenomena uvjetovana je sviješću o društvenim vrijednostima i prihvatljivom ponašanju u društvu s ciljem ostvarenja javnog interesa. U Republici Hrvatskoj postoji niz nadležnih institucija koje djeluju na području borbe protiv korupcije odnosno na području formiranja antikorupcijske politike, represije te na posebnim područjima prevencije korupcije. U tom smislu djeluju: Sektor za sprječavanje korupcije, kao unutarnja ustrojstvena jedinica Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske; Savjet za sprječavanje korupcije, kao radno tijelo Vlade Republike Hrvatske; Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenik za informiranje, Pučka pravobraniteljica ali i niz drugih institucija čije djelovanje ima bitan antikorupcijski učinak, kao što su: Državno izborno povjerenstvo, Državna komisija za javnu nabavu, Državni ured za reviziju i druga tijela. Represivni dio mehanizma čini »uskočka vertikala« na čelu s Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) kao posebnim državnim odvjetništvom zaduženim za progon kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta. Posebni sudski odjeli koji su osnovani za postupanje u predmetima kaznenih djela korupcije i organiziranog kriminaliteta pri Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, čine drugi i jednako tako bitan element »uskočke vertikale« čije osnivanje je dovršeno 2009. godine osnivanjem Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK), ustrojenog unutar Uprave kriminalističke policije Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

Ako dođe do kaznenog postupka zbog korupcije, to znači da sva preventivna nastojanja nisu urodila plodom. Tada dolazi do postupanja tijela zaduženih za represiju, odnosno policije, državnog odvjetništva i sudova, koje mora biti takvo da šalje poruku kako se korupcija nikome nikada ne isplati. U tom kontekstu, cilj kaznenog postupka nije samo kažnjavanje

* *Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. do 2030. godine – preuzeto s: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html (20.06.2022)*

počinitelja, već i učinkovito oduzimanje protupravno stečene imovinske koristi.

Iz svega navedenog može se zaključiti da je sustav antikoruptivnih mjera za postupke javne nabave u hrvatskom pravnom poretku sveobuhvatan. Zakon o javnoj nabavi sadrži općenite, preventivne odredbe, kojima se i postupka isključuju nepodobni ponuditelji ili službene osobe s utvrđenim sukobom interesa, koje mogu bitno narušiti transparentnost i zakonitost samog postupka. Kaznenim zakonom* su propisana dva posebna kaznena djela kojima se propisuju kazne zatvora za zabranjene sporazume i nezakonito pogodovanje u postupcima javne nabave. Također, Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja* je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja dobila široke ovlasti utvrđivanja postojanja zabranjenih sporazuma i propisivanja visokih novčanih kazni (Turudić, 2017). Osim spomenuta dva zakona u Republici Hrvatskoj je, s ciljem što efikasnije borbe protiv koruptivnih kaznenih djela, doneseno i niz drugih zakona, uredbi i podzakonskih akata koje se odnose na korupciju i borbu protiv korupcije, među kojima treba naglasiti Zakon o sprječavanju sukoba interesa*, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*, Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma*, Zakon o zaštiti svjedoka*, Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti* i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*.

U Kaznenom zakonu Republike Hrvatske brojna su koruptivna kaznena djela, npr.: primanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 252.), davanje mita u gospodarskom poslovanju (čl. 253.), zlouporaba u postupku javne nabave (čl. 254.), nezakonito pogodovanje (čl. 292.), primanje mita (čl. 293.), davanje mita (čl. 294.), trgovanje utjecajem (čl. 295.) i davanje mita za

* *Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21). Dostupno na: www.zakon.hr*

* *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09, 80/13, 41/21), Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/114/Zakon-o-za%C5%A1titi-tr%C5%BEi%C5%A1nog-natjecanja>*

* *Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/21). Dostupno na: www.zakon.hr*

* *Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17). Dostupno na: www.zakon.hr*

* *Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma (NN 108/17, 39/19). Dostupno na: www.zakon.hr*

* *Zakon o zaštiti svjedoka (NN 163/03, 18/11, 73/17). Dostupno na: www.zakon.hr*

* *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti (NN 46/22). Dostupno na: www.zakon.hr*

* *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09, 80/13, 41/21), Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/114/Zakon-o-za%C5%A1titi-tr%C5%BEi%C5%A1nog-natjecanja>*

trgovanje utjecajem (čl. 296.). U kontekstu ovoga rada izdvajaju se dva naprijed spomenuta kaznena djela i to: zlouporaba u postupku javne nabave i nezakonito pogodovanje.

Za kazneno djelo zlouporabe u postupku javne nabave propisano je da: „tko u postupku javne nabave stavi ponudu utemeljenu na zabranjenom dogovoru između gospodarskih subjekata koji ima za cilj da naručitelj prihvati određenu ponudu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ako je pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina, dok se počinitelj koji dobrovoljno spriječi da naručitelj prihvati ponudu opisanog djela iz ovoga članka može osloboditi kazne.“ Radnja počinjenja ovog kaznenog djela podrazumijeva stavljanje ponude koja je utemeljena na zabranjenom dogovoru. Djelo je počinjeno iako naručitelj nije oštećen. Počinitelj može biti svaka osoba, a u pravilu se radi o odgovornim osobama u gospodarskim subjektima. Kvalificirani oblik počinjenja ovog djela počinjen je kada je prouzročena znatna šteta ili pribavljena znatna imovinska korist. Kod kriminalističkog istraživanja ovog djela bitne okolnosti s obzirom na počinjenje su: postupak javne nabave i lažiranje (tzv. *fingiranje*) tržišnog natjecanja od strane ponuditelja. *Fingiranje* tržišnog natjecanja od strane ponuditelja podrazumijeva međusobni dogovor više ponuditelja u cilju *usklađivanja*, odnosno namještanja njihovih ponuda u cilju da jedan od njih dobije posao kao najpovoljniji ponuditelj. Ostali ponuditelji koji ne dobiju posao također profitiraju na način da zauzvrat dobiju nekakvu vrstu kompenzacije, npr. vraćanje iste usluge u drugom postupku javne nabave ili im se isplate novčana sredstva (Orlović, 2016). Ovo kazneno djelo je *delictum proprium** jer ga može počiniti samo osoba koja je u postupku javne nabave stavila ponudu, a dok ostali odgovaraju kao sudionici (pomagatelji ili poticatelji). Osoba koja je u postupku javne nabave sudjelovala u ime i za račun javnog ili sektorskog naručitelja može odgovarati za kazneno djelo primanje mita ili zlouporaba položaja ili ovlasti (Pavlović, 2013).

Za kazneno djelo nezakonitog pogodovanja propisano je da: „službena ili odgovorna osoba koja na temelju sporazuma pogoduje

* *delictum proprium* (lat.)- delikt koje mogu izvršiti samo osobe koje imaju određeno svojstvo

jednom od gospodarskih subjekata prilagođavanjem uvjeta javne nabave ili sklopi ugovor s ponuditeljem čija je ponuda u suprotnosti s uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Navedenom kaznom kaznit će se službena ili odgovorna osoba koja iskoristi položaj ili ovlasti u pogodovanju u preuzimanju, davanju, ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezana“. Ovo kazneno djelo pravo je službeničko kazneno djelo kod kojeg je svojstvo službene ili odgovorne osobe konstitutivno obilježje bića kaznenog djela i može biti počinjeno isključivo u obavljanju poslova javne nabave. Radnja počinjenja određena je alternativno te se može izvršiti iskorištavanjem položaja ili ovlasti, odnosno pogodovanjem jednom od gospodarskih subjekata na način da se prilagode uvjeti ili sklopi ugovor čija ponuda nije u skladu s uvjetima iz dokumentacije za nadmetanje. Za pogodovanje se može reći kako je to pomaganje, davanje privilegija ili određenih prednosti. Konkretno u ovom slučaju podrazumijeva zahtijevanje prednosti u nekom natječaju, traženje povlaštenog položaja na koji način se zapostavlja nepristranost u obavljanju službene dužnosti. Inkriminacijom same radnje pogodovanja u smislu davanja, preuzimanja ili ugovaranja poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno počinitelj kaznenog djela povezan represivnim radnjama (kaznenim) pokušava se suzbiti korupcija, zaštititi poslovni moral te spriječiti davanje nezakonite povlastice. Službena ili odgovorna osoba djeluje u sklopu službenog položaja ili ovlasti s namjerom da pomogne, dade prednost pred drugima, privilegira u davanju, preuzimanju ili ugovaranju poslova za svoju djelatnost ili djelatnost osoba s kojima je interesno povezana (Pavlović, 2013).

6. ZAKLJUČAK

Korupcija je globalna i negativna pojava koju je zbog njene složenosti, raznih pojavnosti, prikrivenosti i društvene štetnosti teško jednoznačno definirati. Prisutna je više ili manje u svim državama svijeta, a kršeći i pravne i moralne norme u jednakoj mjeri nagriza sve segmente društva i ugrožava stabilnost svake države. Korupcija negativno djeluje na stabilnost ekonomskog, financijskog pa i pravnog sustava države. Područje javne nabave posebno je podložno korupciji uslijed velike količine javnog novca

koji cirkulira u postupcima javne nabave ali i uslijed pohlepnih i kriminalnim radnjama sklonih pojedinaca, koji u ime javnih naručitelja i/ili gospodarskih subjekata sudionika u postupcima javne nabave, vide mogućnost lagane ali nelegalne zarade. Korupcija u javnoj nabavi negativno utječe na cjelokupnu državu i njezino gospodarstvo ali i na društvo u cjelini, na demokraciju te na povjerenje građana u institucije države i vladavinu prava.

Stoga suzbijanje korupcije mora biti usmjereno na donošenje jasnih propisa sa snažnim zapriječenim sankcijama počiniteljima koruptivnih kaznenih djela u javnoj nabavi. Nadležna državna tijela dužna su poduzimati niz mjera za suzbijanje korupcije te efikasno nadzirati javne službenike koji sudjeluju u postupcima javne nabave i po potrebi ih sukladno zakonu sankcionirati za počinjena koruptivna kaznena djela. Pravna država svojim učinkovitim djelovanjem, što podrazumijeva prije svega dobro organizirani i učinkoviti nadzor rada službi i službenika, može suzbiti korupciju u javnoj nabavi te zaštititi novac poreznih obveznika i na taj način vratiti njihovo povjerenje u javnu vlast. To je temeljni, naravno ne i jedini, preduvjet sigurnosti, transparentnosti i ravnopravnosti svih sudionika u postupcima javne nabave, a što je u konačnici i jamstvo njihove pravne zaštite. Nesposobnost pravne države ili bolje rečeno nespремnost nositelja javne vlasti u borbi protiv korupcije, u ljudima uništava osjećaj pravde i povjerenja u državu i tijela javne vlasti.

Potrebno je poduzeti mnogobrojne antikoruptivne mjere i aktivnosti na svim poljima, a posebno probuditi volju i spremnost za promjenom nositelja javne vlasti, koji te mjere nisu poduzeli iako su u poziciji takve promjene učiniti. Za takve promjene mora postojati politička volja, a ako ona izostane može ju potaknuti samo snažan pritisak javnosti. Zato borba protiv korupcije mora biti borba svih struktura društva počevši od tijela javne vlasti i civilnog sektora pa do svih građana pojedinačno. Odustati od toga bilo bi znatno skuplje od iznosa javnog novca koji cirkulira u sustavu javnih nabava Republike Hrvatske.

LITERATURA

1. Bez cenzure (2019) Javna nabava u klještima korupcije i organiziranog kriminala – (online) Dostupno na: <https://bezcenzure.hr/gospodarstvo/javna-nabava-u-kljestima-korupcije-i-organiziranog-kriminala>
2. Derenčinović, D., 2001. Mit(o) korupciji. Zagreb: NOCCI.
3. Hrvatska enciklopedija (online) Dostupno na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=33273>
4. Kazneni zakon Republike Hrvatske – Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>
5. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja; Portal javne nabave (online) – Dostupno na: <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3426>
6. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja RH; Statističko izvješće o javnoj nabavi za 2020.g. (online) Dostupno na: <http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=3425>
7. Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske; Korupcija (online) – Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/korupcija/21510>
8. Ministarstvo pravosuđa i uprave; Pojavni oblici korupcije (online) – Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/pojavni-oblici-korupcije/21514>
9. Ministarstvo pravosuđa i uprave; Vrste korupcije (online) – Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/vrste-korupcije-21511/21511>
10. Orlović, A., 2016. Gospodarska kriminalistika. Zagreb: MUP RH-Policijska akademija.
11. Pavlović, Š., 2013. Kazneni zakon. Rijeka: Libertin naklada.
12. Petričić, D., 2011. Hrvatska u mreži mafije, kriminala i korupcije. Zagreb: Argus media.
13. Sigurnosno obavještajna agencija Republike Hrvatske; Korupcija (online) – Dostupno na: <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/korupcija/>
14. Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. do 2030. godine (online) – Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html
15. Transparency International Hrvatska; Što je korupcija. (online) – Dostupno na: <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/sto-je-korupcija-390>,

16. Turudić, M., 2017. Pravo javne nabave. Zagreb, Narodne novine
17. Učur, M., Moslavac, B., 2020. Riječnik radnog prava, Libertin naklada, Rijeka
18. Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22) (online) – Dostupno na:
<https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>