



Bruxelles, 3.2.2014.  
COM(2014) 38 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU**

**IZVJEŠĆE EU-A O SUZBIJANJU KORUPCIJE**

# **I. Uvod**

## ***Pozadina politike i ciljevi Izvješća***

Korupcija uzrokuje veliku štetu gospodarstvu i društvu u cjelini. Ona je duboko ukorijenjena u mnogim državama svijeta i ugrožava njihov gospodarski razvoj, potkopava demokraciju i narušava socijalnu pravdu i vladavinu prava. Na takvu stvarnost nisu imune ni države članice EU-a. Priroda i opseg korupcije različiti su u različitim državama, ali ona postoji u svim državama članicama. Ona utječe na dobro upravljanje, na stabilnost javnih financija i konkurentnost tržišta. U ekstremnim slučajevima umanjuje povjerenje građana u demokratske institucije i procese.

U ovom se izvješću daje analiza korupcije u državama članicama EU-a te su opisani koraci koji se poduzimaju za sprječavanje i suzbijanje korupcije. Cilj je pokrenuti raspravu između Komisije, država članica, Europskog parlamenta i drugih dionika kako bi se pridonijelo aktivnostima suzbijanja korupcije i utvrdili načini na koje europska dimenzija može pomoći.

Države članice EU-a uspostavile su većinu potrebnih pravnih instrumenata i institucija za sprječavanje i suzbijanje korupcije. Međutim, rezultati njihove provedbe nisu zadovoljavajući u cijelom EU-u. Pravila za suzbijanje korupcije ne provode se uvijek, sustavni problemi ne rješavaju se dovoljno učinkovito i mjerodavne institucije nemaju uvijek dovoljno sposobnosti za provedbu pravila. Izražene namjere još uvijek su daleko od konkretnih rezultata i često se čini da kao da nedostaje iskrena politička volja za iskorjenjivanje korupcije.

Kako bi osigurala doprinos EU-a, Komisija je u lipnju 2011. donijela Komunikaciju o borbi protiv korupcije u EU-u<sup>1</sup> kojom je uspostavljeno Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije u cilju praćenja i ocjenjivanja napora koje države članice ulažu u tom području u svrhu ostvarivanja veće političke opredijeljenosti za učinkovito suzbijanje korupcije. Izvješće se sada objavljuje po prvi puta, a daljnja izvješća objavljuvat će se svake dvije godine.

U skladu s međunarodnim pravnim instrumentima<sup>2</sup>, u ovom se izvješću koristi široka definicija korupcije kao svake „zlouporebe ovlasti radi osobne koristi“. Prema tome, izrazom su obuhvaćena posebna djela korupcije i mjere koje države članice poduzimaju posebno u cilju sprječavanja i kažnjavanja kaznenih djela korupcije kako su definirana u zakonu, a isto se tako navodi niz područja i mjera koje utječu na rizik od pojave korupcije i sposobnost njezine kontrole.

Izvješće je usmjereno na glavna pitanja od posebne važnosti za svaku državu članicu. U njemu je opisana dobra praksa i nedostaci te su utvrđeni koraci kojima će se omogućiti državama članicama da se učinkovitije bore protiv korupcije. Komisija uviđa da su neka od tih pitanja u isključivoj nacionalnoj nadležnosti. Međutim, u zajedničkom je interesu Unije osigurati da sve države članice imaju učinkovite politike suzbijanja korupcije i da EU državama članicama pruža potporu u toj borbi. Prema tome, cilj je izvješća promicati visoke standarde u borbi protiv korupcije diljem EU-a. Uz isticanje nedostataka - ali i dobre prakse - utvrđenih u EU-u, izvješćem dobivaju na vjerodostojnost naponi EU-a usmjereni na promicanje standarda suzbijanja korupcije drugdje.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

<sup>2</sup> U prvom redu, Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije te pravni instrumenti Vijeća Europe za suzbijanje korupcije, uključujući Uredbu (97) 24 o dvadeset vodećih načela za suzbijanje korupcije i Preporuku br. 8. R (2000) 10 o kodeksu ponašanja za državne službenike i br. R (2003) 4 o zajedničkim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja.

Korupcija je složena pojava koja ima gospodarsku, socijalnu, političku i kulturnu dimenziju, koje nije jednostavno utvrditi. Učinkovit odgovor politike ne može se svesti na uobičajeni niz mjera; nema jednakog rješenja za sve. U izvješću se stoga analizira korupcija u nacionalnom kontekstu svake države članice i daju se prijedlozi kako riješiti najvažnije probleme za svaku državu članicu u nacionalnom kontekstu.

Detaljnije objašnjenje metodologije korištene u izvješću nalazi se u Prilogu.

### ***Širi kontekst politike***

Euroljani i njihove vlade našli su se pod dodatnim pritiskom zbog **financijske krize**. Zbog postojećih gospodarskih izazova u Europi i drugdje potrebna su veća jamstva integriteta i transparentnosti javnih troškova. Građani očekuju od EU-a da pomogne državama članicama da zaštite legalno gospodarstvo od organiziranog kriminala, financijske i porezne prijevare, pranja novca i korupcije, posebno u vrijeme gospodarske krize i proračunske štednje. Procjenjuje se da korupcija gospodarstvo EU-a košta 120 milijardi EUR godišnje, što je malo manje od godišnjeg proračuna Europske unije.<sup>3</sup>

Europa 2020 strategija je **rasta EU-a** u ovom desetljeću kojom se potiče pametno, održivo i uključivo gospodarstvo, čime se pomaže EU-u i njegovim državama članicama u ostvarenju visokih stopa zaposlenosti, produktivnosti i socijalne kohezije. U izvješću se ukazuje na činjenicu da uspjeh strategije Europa 2020 ovisi i o institucionalnim čimbenicima kao što su dobro upravljanje, vladavina prava i kontrola korupcije.<sup>4</sup> Suzbijanjem korupcije pridonosi se konkurentnosti EU-a u globalnom gospodarstvu. U tom kontekstu, mjere suzbijanja korupcije istaknute su u odnosu na neke države članice kao dio Europskog semestra – godišnjeg ciklusa koordinacije gospodarske politike koji uključuje detaljnu analizu programa gospodarskih i strukturnih reformi država članica te posebne preporuke za države članice. Općenito govoreći, unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave, posebno u kombinaciji s većom transparentnošću, može pomoći ublažiti rizike povezane s korupcijom. U Komunikaciji Komisije za europsku industrijsku renesansu iz 2014. naglasak se stavlja na kvalitetu javne uprave kao važan vid politike rasta EU-a.<sup>5</sup>

### ***Struktura izvješća***

Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije obuhvaća svih 28 država članica EU-a. Ono ima sljedeću strukturu:

- I. **Uvod**, u kojem je prikazana pozadina politike i ciljevi.
- II. **Rezultati istraživanja Eurobarometra** iz 2013. o percepciji korupcije i iskustvima s korupcijom.

---

3 Ukupne gospodarske troškove korupcije nije lako izračunati. Navedeni podatak temelji se na procjenama posebnih institucija i tijela, kao što je Međunarodna trgovačka komora, Transparency International, Globalni sporazum UN-a, Svjetski gospodarski forum, Čisto poslovanje je dobro poslovanje i 2009., u kojima je predviđen trošak korupcije od 5 % BDP-a na svjetskoj razini. Vidi isto Komunikaciju Komisije o suzbijanju Korupcije u EU-u od 6. lipnja 2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

4 Izvršnost u javnoj upravi za tržišno natjecanje u državama članicama EU-a (2011.-2012.) <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

5 COM(2014)14.

- III. **Horizontalno poglavlje**, u kojem je dan opis trendova povezanih s korupcijom u cijelom EU-u. U njemu su sažeti glavni nalazi. Zaključci i prijedlozi za daljnje korake koje bi trebala poduzeti svaka država članica navedeni su (samo) u posebnim poglavljima o svakoj državi.
- IV. **Tematsko poglavlje**, u kojem se naglasak stavlja na horizontalno pitanje koje je od posebne važnosti na razini EU-a. Pitanje koje je u središtu ovog prvog izvješća jest javna nabava, koja je od ključne važnosti za unutarnje tržište; uređena je opsežnim zakonodavstvom EU-a i podliježe značajnim rizicima od korupcije. U poglavlju se govori o korupciji i mjerama suzbijanja korupcije u okviru nacionalnih sustava javne nabave.
- V. **Prilog o metodologiji** u kojem je opisan način pripreme izvješća te metodološki izbori i ograničenja.
- VI. **Poglavljia o državama**, kojima je obuhvaćeno svih 28 država članica. U tim poglavljima nije sadržan iscrpan opis problema u vezi s korupcijom i mjera suzbijanja korupcije. Ona se usredotočuju na odabrana ključna pitanja utvrđena na temelju zasebne pojedinačne ocjene svake države vodeći računa o nacionalnom kontekstu.
- a) **Uvod**, u kojem se daje kratak pregled opće situacije u vezi s korupcijom. Prikazani su odabrani pokazatelji, uključujući percepcije, zajedno s činjenicama, trendovima, izazovima i promjenama relevantnima za pitanje korupcije i mjere suzbijanja korupcije.
- b) **Najvažnija pitanja**. U svakoj je državi utvrđeno i analizirano nekoliko pitanja. Iako je naglasak na osjetljivosti i područjima koja je potrebno unaprijediti, analiza je usmjerena na budućnost i u njoj se ističu planovi i mjere u pravom smjeru te se utvrđuju problemi kojima je potrebno posvetiti dodatnu pozornost. Istaknuta je dobra praksa koja bi mogla predstavljati inspiraciju za druge. Najvažnija pitanja nisu ograničena na teme obuhvaćene tematskim poglavljem (javna nabava). Neka poglavljia o državama, međutim, sadržavaju posebnu analizu javne nabave. To je slučaj kod država u kojima su utvrđeni veliki problemi s javnom nabavom.

Odabir ključnih pitanja u poglavlju o svakoj zemlji temelji se na sljedećem:

- težini i učinku problema u odnosu na druge izazove povezane s korupcijom u toj državi;
- stupnju mogućeg učinka prelijevanja na širi opseg politika (na primjer, veliki nedostaci u kontroli javne nabave zbog kojeg dolazi do znatnog rizika od preusmjerenja javnih sredstava) i
- sposobnosti upućivanja na konstruktivne i konkretne buduće korake.

### ***Budući koraci i popratne mjere***

U daljnjim pitanjima o kojima je riječ u svakom poglavlju o državi odražava se pokušaj Komisije da utvrdi mjere kojima će se vjerojatno dati **dodana vrijednost** rješavanju ključnih neriješenih pitanja u području sprječavanja i suzbijanja korupcije. Ona su prilagođena kontekstu i potrebama svake države te konkretna i ciljana, bez pretjeranih pojedinosti, i usmjerena su na opipljive promjene na terenu. Izvješće se, kada je to relevantno, **nastavlja na**

**preporuke koje su već oblikovane u drugim mehanizmima za prijavljivanje korupcije** te ih podržava (Skupina država članica Vijeća Europe za borbu protiv Korupcije – GRECO – i OECD, neke od kojih države članice još nisu uzele u obzir.

Komisija izvješće želi popratiti konstruktivnom raspravom usmjerenom na budućnost o najboljim načinima suzbijanja korupcije, u prvom redu u odnosu na pitanja koja je istaknula kao područja kojima je potrebno posvetiti dodatnu pozornost. Komisija se nada širokoj raspravi o mjerama suzbijanja korupcije u kojoj će aktivno sudjelovati države članice, Europski parlament, nacionalni parlamenti, privatni sektor i civilno društvo i s nestrpljenjem iščekuje svoje aktivno sudjelovanje u raspravama na razini EU-a i u državama članicama.

Osim toga, Komisija planira uspostaviti **program za uzajamnu razmjenu iskustava** za države članice, lokalne NVO-ove i druge dionike kako bi se utvrdila najbolja praksa i prevladali nedostaci u politikama suzbijanja korupcije, podigla svijest i osiguralo osposobljavanje. Ti bi naponi trebali biti povezani s najvažnijim pitanjima iz izvješća i olakšati daljnje djelovanje. Program za uzajamnu razmjenu iskustava bit će pokrenut nakon donošenja izvješća i temeljit će se na povratnim informacijama i raspravama s dionicima o posebnim potrebama kojima bi se u njegovu okviru moglo baviti.

Komisija planira pažljivo analizirati povratne informacije o prvom izvješću, razmisliti o mogućim nedostacima i pogreškama i izvući pouke za drugo izvješće. Preispitat će se metodologija i dodatno će se razmotriti mogućnost osmišljavanja novih pokazatelja korupcije.

Daljnje će aktivnosti biti usmjerene na pitanja kao što je način provedbe mjera predloženih u prvom izvješću te će se ocijeniti program razmjene iskustava.

## **II. Rezultati istraživanja Eurobarometra o percepciji korupcije i iskustvima s korupcijom iz 2013.**

Tijekom priprema za Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije, početkom 2013. provedena su dva istraživanja Eurobarometra: 1) Posebni Eurobarometar<sup>6</sup> i 2) „Brza (Flash) anketa“ usmjerena na poslovanje<sup>7</sup>. U slučaju većine zemalja, rang lista Indeksa percepcije korupcije (IPK)<sup>8</sup> koju objavljuje Transparency International obično odgovara odgovorima koje daju ispitanici u istraživanjima Eurobarometra.

Kada se zajedno razmotre podaci iz Posebnog Eurobarometra, prvo o općoj percepciji o raširenosti korupcije i drugo, o situacijama kada se od ispitanika očekivalo da plate mito (osobno iskustvo s podmićivanjem), jasno je da se države članice mogu karakterizirati na različite načine.

---

6 Istraživanje koje se provodi svake dvije godine među općim stanovništvom u svim državama članicama putem razgovora u četiri oka na uzorku od 1000 ili 500 ispitanika (ovisno o broju stanovnika). U ovom je istraživanju krajem veljače i početkom ožujka 2013. sudjelovalo ukupno 27 786 osoba (reprezentativni uzorak). Istraživanje se bavilo, između ostalog, s općom percepcijom korupcije, osobnim iskustvima s korupcijom te stavovima prema uslugama i darovima. Dok se istraživanja Eurobarometra provode svake druge godine od 2007., Komisija je ove godine odlučila prilagoditi pitanja potrebama iz ovog izvješća. Prema tome, usporedbu s prethodnim godinama treba provoditi pažljivo. Potpuno izvješće dostupno je na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm#397](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397).

7 Telefonsko istraživanje, takozvani Flash Eurobarometar, obuhvaćalo je šest sektora u EU-28 i pokrenuto je prvi puta u 2013. te provedeno između 18. veljače i 8. ožujka. Od poduzeća (svih veličina) iz sektora energije, zdravstvene skrbi, građevinarstva, proizvodnje, telekomunikacija i financija traženo je da dostave svoje mišljenje. Potpuno izvješće dostupno je na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_374\\_361\\_en.htm#374](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374)

8 Indeks percepcije korupcije (IPK) Transparency International objavljuje svake godine: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Odgovori potvrđuju pozitivnu percepciju i nisku razinu iskustava s mitom u **Danskoj, Finskoj, Luksemburgu i Švedskoj**. Ispitanici u tim zemljama rijetko su naveli da se od njih očekivalo da daju mito (manje od 1 % slučajeva) broj ljudi koji smatraju da je korupcija raširena (20 %, 29 %, 42 % i 44 %) znatno je ispod prosjeka EU-a. U slučaju **UK-a**, od samo 5 osoba između njih 1115 očekivalo se da daju mito (manje od 1 %), što je najbolji rezultat u Europi. Međutim, podaci o percepciji pokazuju da 64 % ispitanika iz UK-a smatra da je korupcija u zemlji raširena (prosjeak za EU iznosi 74 %).

U državama kao što su **Njemačka, Nizozemska, Belgija, Estonija i Francuska** stvaran broj osoba koje su morale dati mito nizak je (oko 2 %), ali više od pola ispitanika smatraju da je korupcija raširena pojava. Te zemlje pokazale su dobre rezultate prema indeksu Transparency Internationala. **Austrija ima slične pokazatelje** kao i navedena skupina, uz iznimku da je nešto veći broj ispitanika prijavio da je (5 %) morao dati mito.

U nekim zemljama relativno je velik broj ljudi naveo da su imali osobnih iskustava s mitom, ali očito je da se radi o ograničenom broju sektora. Te su države **Mađarska (13 %), Slovačka (14 %) i Poljska (15 %)**. U tim zemljama većina se slučajeva davanja mita pojavljuje u jednom sektoru, odnosno sektoru zdravstva. Postoje dokazi da su uzrok davanja mita medicinskom osoblju strukturni problemi u sustavu zdravstva. U svim navedenim državama, detaljni odgovori pokazuju da najveći broj osoba spominje zdravstvo, a sve druge institucije ili sektore ukupno (npr. policija, carine, političari, državna odvjetništva itd.) navelo je manje od 1 % ispitanika. Općenito se smatra da je korupcija u ovim zemljama raširena (82 % u Poljskoj, 89 % u Mađarskoj i 90 % u Slovačkoj).

U nekim se državama čini da je mito rijetka pojava, uključujući u **Portugalu, Sloveniji, Španjolskoj i Italiji**, ali korupcija u širem smislu uzrok je velike zabrinutosti: relativno mali broj ispitanika tvrdio je da su od njih tražili ili očekivali da daju mito u posljednjih 12 mjeseci. Dok je osobno iskustvo s mitom očito rijetko (1-3 %), na percepciju u velikoj mjeri utječu nedavni politički skandali i financijska i gospodarska kriza, što se odražava u negativnom dojmu ispitanika o općoj situaciji u vezi s korupcijom (90, 91, 95 i 97 %).

Države koje zaostaju u pogledu rezultata o percepciji i stvarnom iskustvu s korupcijom uključuju **Hrvatsku, Češku Republiku, Litvu, Bugarsku, Rumunjsku i Grčku**. U tim je državama između 6 % i 29 % ispitanika navelo da su od njih tražili ili očekivali da daju mito u posljednjih 12 mjeseci, dok 84 % do 99 % ispitanika smatra da je korupcija u njihovoj zemlji raširena. Hrvatska i Češka Republika ostavljaju malo pozitivniji dojam s nešto boljim rezultatima od ostalih država iz iste skupine.

Države koje nisu navedene u prethodnom tekstu (tj. Latvija, Malta, Irska, Cipar) ne pokazuju rezultate koji su bitno drugačiji od prosjeka EU-a u bilo kojem od tih vidova.

**Na europskoj razini, tri četvrtine ispitanika (76 %) smatra da je korupcija u njihovoj zemlji raširena.** Države u kojima je najveći broj ispitanika odgovorio da smatra da je korupcija raširena su Grčka (99 %), Italija (97 %), Litva, Španjolska i Češka Republika (95 %). **Četvrtina Europljana (26 %) smatra da korupcija utječe na njih osobno u njihovu svakodnevnom životu, za razliku od 29 % prema istraživanju Eurobarometra iz 2011.** Države u kojima su ljudi najčešće istaknuli da je korupcija utjecala na njih osobno su Španjolska i Grčka (63 % u svakoj od njih), Cipar i Rumunjska (57 % u svakoj) i Hrvatska (55 %), dok je najmanji broj ljudi istaknuo da je bio pod utjecajem korupcije u Danskoj (3 %), Francuskoj i Njemačkoj (6 % u svakoj od njih). **Otprilike jedan od dvanaest Europljana (8 %) kaže da je doživio korupciju ili joj svjedočio u posljednjih 12 mjeseci.** Najveći broj ispitanika odgovorio je da su doživjeli korupciju ili svjedočili korupciji u Litvi (25 %),

Slovačkoj (21 %) i Poljskoj (16 %), dok je najmanji broj ispitanika doživio korupciju u Finskoj i Danskoj (3 % u svakoj od njih), Malti i UK-u (4 % u svakoj).

**Oko tri četvrtine Europljana (73 %) kažu da je mito i korištenje veza često najlakši način za dobivanje određenih javnih usluga u njihovoj zemlji.** Ovo je uvjerenje najraširenije u Grčkoj (93 %), Cipru (92 %), Slovačkoj i Hrvatskoj (89 % u svakoj od njih): **Slično kao i u 2011., oko dvije trećine Europljana (67 %) smatra da financiranje političkih stranaka nije dovoljno transparentno i nadzirano.** Takvo je stajalište najraširenije među ispitanicima iz Španjolske (87 %), Grčke (86 %) i Češke Republike (81 %), a najmanje je rašireno među ispitanicima iz Danske (47 %), UK-a (54 %), Švedske (55 %) i Finske (56 %). **Nešto manje od četvrtine Europljana (23 %) slažu se da su naponi koje vlada ulaže u suzbijanje korupcije djelotvorni:** oko četvrtine (26 %) njih smatra da u njihovoj zemlji ima dovoljno uspješnih kaznenih progona protiv korupcije za odvratanje od koruptivne prakse.

Rezultati Flash istraživanja usmjerenog na poslovanje pokazuju znatne razlike: razlika od 89 postotnih bodova između najviše (Grčka: 99 %) i najniže (Danska: 10 %) razine percepcije korupcije. (Isti se rezultat vidi iz prethodno prikazanog „Posebnog Eurobarometra“ : 20 % u odnosu na 99 %). Svi osim jednog ispitanika iz Grčke smatraju da je korupcija u Grčkoj raširena.

**Na europskoj razini, više nego 4 od 10 poduzeća smatraju da korupcija predstavlja problem u poslovanju, a isto vrijedi i za protekcionizam i nepotizam.** Na izričito pitanje *predstavlja li korupcija problem za poslovanje*, 50 % poduzeća iz građevinskog sektora i 33 % poduzeća iz sektora telekomunikacija i informacijske tehnologije smatralo je da ona predstavlja ozbiljan problem. **Što je manje poduzeće, to se češće korupcija i nepotizam javljaju kao problem u poslovanju.** Korupciju su problemom najčešće smatrala poduzeća koja posluju u Češkoj Republici (71 %), Portugalu (68 %), Grčkoj i Slovačkoj (66 % u svakoj).

### **III. Glavni nalazi ovog Izvješća**

Analize po državama pokazale su širok raspon različitih problema povezanih s korupcijom, kao i mehanizama kontrole korupcije, od kojih su se neki pokazali učinkovitima, a drugi nisu pokazali rezultate. Neke se zajedničke značajke ipak mogu uočiti unutar EU-a ili u skupinama država članica. Iz analiza po državama može se uočiti da je sektor javne nabave u državama članicama posebno sklon korupciji zbog manjkavih nadzornih mehanizama i upravljanja rizikom. Procjena rizika od korupcije te dobre i loše prakse u javnoj nabavi prikazani su u sljedećem odjeljku.

U ovom se sažetku daje pregled najvažnijih pitanja koja se detaljnije ocjenjuju u poglavljima o državama. Ona su sažeta u četiri tematska područja (A. Politička dimenzija, B. Nadzorni mehanizmi i prevencija, C. Kažnjavanje (Represija), D. Rizična područja), iako može biti nekih preklapanja s obzirom na složenu prirodu predmetnih pitanja. U poglavljima o državama sadržan je detaljniji opis pozadine i analiza.

#### **A. Politička dimenzija**

##### ***Određivanje prioriteta za politike suzbijanja korupcije***

Politike suzbijanja korupcije postale su je vidljivije u političkom programu većine država članica. Zbog financijske krize, veća se pozornost posvećuje pitanjima integriteta i

odgovornosti donositelja odluka. Većina država članica koje su se suočile s ozbiljnim gospodarskim poteškoćama priznale su ozbiljnost problema povezanih s korupcijom i razvile su (ili razvijaju) programe za suzbijanje korupcije u cilju uklanjanja povezanih rizika i rizika od preusmjeravanja javnih sredstava. Programi gospodarske prilagodbe u nekim državama članicama uključuju izričite zahtjeve u vezi s politikama suzbijanja korupcije. Čak i kada nisu formalno povezane s programom prilagodbe, politikama suzbijanja korupcije nadopunjuju se mjere prilagodbe, posebno u zemljama u kojima korupcija predstavlja ozbiljan problem. Preporuke o učinkovitoj borbi protiv korupcije dane su i u kontekstu Europskog semestra za koordinaciju gospodarske politike.

Ovo izvješće ne temelji se na pretpostavci da su sveobuhvatne strategije suzbijanja korupcije neophodne za suzbijanje ili suzbijanje korupcije. Međutim, dugotrajno nepostojanje sveobuhvatnih strategija suzbijanja korupcije u nekim državama članicama koje su suočene sa sustavim problemima s korupcijom pokazalo se kao velik problem jer je za rješavanje takvih problema potreban sveobuhvatan koordinirani pristup na nacionalnoj razini. U nekima od tih država članica nedavno je donesena nacionalna strategija suzbijanja korupcije, dok u drugima takva strategija još ne postoji. Kao pozitivni koraci navode se strategije suzbijanja korupcije koje su donesene u nekim državama članicama na temelju procjena učinka prethodnih strateških programa nakon javnih rasprava i aktivnog doprinosa civilnog društva i niza javnih i neovisnih institucija u području provedbe i praćenja, uz upozorenje da se tek očekuju rezultati u fazi provedbe.

Većina država članica koje se suočavaju s velikim problemima u borbi protiv korupcije uspostavile su složene i rafinirane pravne i institucionalne okvire te niz ciljanih strategija i programa. Međutim, one same po sebi ne vode nužno do opipljivih rezultata. S druge strane, u drugim državama članicama u kojima nedostaju mjerodavni propisi ili strateški programi, učestalost korupcije vidljivo je smanjena sustavima prevencije, praksom i tradicijama koje uključuju davatelje i primatelje javnih usluga ili, u nekim slučajevima, visoke standarde transparentnosti.

### ***Politička odgovornost***

Društveni prosvjedi uzrokovani krizom bili su usmjereni ne samo na gospodarske i socijalne politike već i na integritet i odgovornost političke elite. Skandali na visokoj razini povezani s korupcijom, zlouporabom javnih sredstava i neetičkim ponašanjem političara pridonijeli su nezadovoljstvu javnosti i nepovjerenju u politički sustav.

Integritet u politici predstavlja ozbiljan problem u mnogim državama članicama. U političkim strankama ili izabranim skupštinama na središnjoj i lokalnoj razini kodeksi ponašanja više su iznimka nego pravilo. Čak i kada takvi kodeksi postoje, obično im nedostaju učinkoviti mehanizmi praćenja ili jasni propisi o sankcioniranju, koji rijetko dovode do primjene odvratajućih kazni. U nekim slučajevima se zbog nedovoljne odgovornosti razvila percepcija da je politička elita gotovo nekažnjiva.

Problemi u nekim državama članicama ne odnose se samo na rastuće nepovjerenje javnosti već i na rizik od gubitka ugleda u međunarodnom kontekstu. Zbog toga države članice sada daju veći prioritet borbi protiv korupcije te se poduzimaju značajni koraci ili se najavljuju radikalne reforme.

U nekim je državama članicama kao ozbiljan problem istaknuta politizacija zapošljavanja na srednjoj i nižoj rukovoditeljskoj razini u okviru nacionalne ili regionalne/lokalne uprave.



Takvom se praksom povećava sklonost korupciji, povećava rizik od sukoba interesa, slabe nadzorni mehanizmi te se utječe na vjerodostojnost javne uprave u cjelini.

### ***Odgovornost izabranih dužnosnika za korupciju***

*Osnovni izazov u odnosu na politike suzbijanja korupcije predstavlja nedostatak usklađene definicije „javnog dužnosnika“ na razini EU-a, koja bi uključivala izabrane dužnosnike. Komisija je u 2012. predstavila prijedlog direktive o kaznenopravnoj zaštiti od prijave i povezanih kaznenih djela protiv financijskih interesa EU-a<sup>9</sup> u kojoj se nalazi definicija javnih dužnosnika koja uključuje osobe koje obavljaju zakonodavnu dužnost. Za vrijeme pregovora u Vijeću<sup>10</sup> i u Europskom parlamentu<sup>11</sup> o predloženoj Direktivi pokazalo se da nedostaje potpora za predloženu definiciju čiji je cilj kriminalizirati korupciju koju počinje izabrani dužnosnici. Međutim, prema mišljenju Komisije, kako bi se došlo do zajedničkog pristupa u EU-u, potrebno je jasno uskladiti kaznenu odgovornost izabranih dužnosnika za kaznena djela korupcije.*

### ***Financiranje političkih stranaka***

Jedno od širih kontekstualnih pitanja koje, kako iskustvo pokazuje, ima učinak na korupciju jest financiranje političkih stranaka. Nedavni slučajevi u kojima je bila riječ o nezakonitom financiranju političkih stranaka velikih razmjera uključivali su političare u nekim državama članicama. Kupovanje glasova i drugi oblici nedopuštenog utjecaja na glasače uočeni su kao problem u nizu država članica.

Ocjene GRECO-a o financiranju stranaka imale su vidljiv utjecaj na reformu pravnog i, u određenoj mjeri, institucionalnog okvira u tom području. Uz neke iznimke, većina država članica nedavno je izmijenila svoje zakonodavstvo o financiranju političkih stranaka i povećala standarde transparentnosti, između ostalog u vezi s donacijama. U dvije države članice ne postoje ograničenja u vezi s anonimnim donacijama. U jednoj od tih država članica nije obavezno objavljivati financijska izvješća političkih stranaka. Međutim, glavne su političke stranke sklopile dobrovoljan sporazum kako bi osigurale financijsku transparentnost. Nadalje, očekuju se izmjene zakonodavstva o financiranju političkih stranaka u cilju usklađivanja s GRECO-ovim preporukama. Druga uključena država članica nije najavila planove o danjim izmjenama svog zakonodavstva na temelju GRECO-ovih preporuka. Još jedna država članica nedavno je revidirala svoje zakonodavstvo o financiranju političkih stranaka, ali još uvijek postoje nedostaci u području gornjih granica za donacije, režima sponzorstva iz državnih poduzeća, nadzornih mehanizama i ovlasti sankcioniranja.

#### *Uređen i transparentan sustav financiranja političkih stranaka - Finska*

*Finska je izmijenila svoj Zakon o političkim strankama u 2010. uzevši u obzir sve preporuke koje dao GRECO. Finska je prije toga imala samo ograničene propise o financiranju političkih stranaka. Cilj je novog pravnog okvira osigurati transparentnost financiranja izbornih kandidata, političkih stranaka te tijela povezanih s političkim strankama. Ako se*

9 COM(2012) 363.

10 Vidi opći pristup od 3. lipnja 2013., Dokument Vijeća 10232/13.

11 Vidi mišljenje Odbora za pravna pitanja, A7-0000/2013.

*bude provodio prema planu, zakonom će se značajno povećati transparentnost političkog financiranja. Prema GRECO-u, Finska može služiti kao inspiracija drugim državama.*

U nekim su slučajevima političke stranke povisile svoje standarde u vezi s integritetom i sankcionirale, pa čak i otpustile članove umiješane u korupcijske skandale. U jednoj državi članici zabilježena su značajna postignuća u vezi s povećanjem transparentnosti i odgovornosti parlamentarnog sustava. Čak i u zemljama s takvim primjerima političke odgovornosti pitanja integriteta nisu dio opće prakse.

U nadzoru financiranja političkih stranaka još uvijek postoje značajni nedostaci. Tek treba vidjeti kakav će biti učinak nedavnih zakonodavnih reformi. Često se dogodi da se nakon zatvaranja jedne rupe u zakonu (kao što je transparentnost ili gornja granica za donacije), pojave druge (npr. režim brzih zajmova, programi višestrukih donacija, nedovoljni nadzor zaklada ili drugih tijela povezanih s političkim strankama, itd.). Proaktivan nadzor i odvraćajuće sankcioniranje nezakonitog financiranja političkih stranaka još uvijek nisu dio redovite prakse u EU-u i potrebno je uložiti više napora u osiguranje dosljedne provedbe.

## **B. Nadzorni mehanizmi i prevencija**

### ***Primjena preventivnih politika***

Preventivne politike obuhvaćaju niz elemenata kao što su jasna etička pravila, mjere za podizanje svijesti, izgradnja kulture integriteta u okviru različitih organizacija, uspostava čvrstog stava u odnosu na pitanja integriteta od samog početka, učinkoviti mehanizmi unutarnje kontrole, transparentnost, jednostavan pristup informacijama od javnog interesa, učinkoviti sustavi ocjenjivanja rada javnih institucija itd. Postoje velike razlike među državama članicama u odnosu na sprječavanje korupcije. U nekima je provedba preventivnih politika do sada bila fragmentirana i nije bilo uvjerljivih rezultata. U drugima je učinkovita prevencija pridonijela stvaranju dugotrajnog ugleda „čistih zemalja“. Iako se korupcija u potonjim zemljama ne smatra velikim problemom, uspostavljeni su aktivni i dinamični programi za očuvanje integriteta i prevenciju i većina nacionalnih i lokalnih tijela vlasti smatra ih prioritetom. U nekim drugim državama članicama korupcija se dugo smatrala manjim problemom i stoga nije zauzet aktivan stav za promicanje sveobuhvatnih preventivnih mjera.

#### *Aktivno promicanje integriteta javnog sektora - Nizozemska*

*Integritet, transparentnost i odgovornost aktivno se promoviraju u nizozemskoj javnoj upravi. Ured za promicanje integriteta u javnom sektoru (BIOS), koji je osnovalo Ministarstvo unutarnjih poslova i odnosa Kraljevine, neovisna je institucija koja potiče i podržava javni sektor u izradi i provedbi politika integriteta.*

*Osim toga, mnogi nizozemski gradovi i zajednice provode lokalne politike integriteta koje su pridonijele otkrivanju problema u vezi s integritetom (broj se povećao sa 135 u 2003. na 301 u 2010. Lokalne politike integriteta razvijene su u posljednjih 20 godina i postale su sastavni dio lokalnog upravljanja.*

### ***Mehanizmi vanjske i unutarnje kontrole (osim provedbe zakona)***

Nadzorni mehanizmi igraju važnu ulogu u sprječavanju i otkrivanju korupcije u javnim tijelima. Neke države članice snažno opterećuju tijela za provedbu zakona i kazneni progon ili agencije za suzbijanje korupcije koje se smatraju jedinim odgovornim tijelima za suzbijanje korupcije. Dok je rad tih institucija od velike važnosti, problem duboko ukorijenjene korupcije ne može se riješiti bez sveobuhvatnog pristupa čiji je cilj jačanje mehanizama prevencije i kontrole u javnoj upravi, na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Neki su revizorski sudovi igrali važnu ulogu u poticanju provedbe reformi suzbijanja korupcije. U nekim državama članicama revizorski sudovi igraju aktivnu ulogu jer obavješćuju druga nadležna tijela o slučajevima sumnje na korupciju. U nekim slučajevima oni su institucije odgovorne za provjeru financiranja političkih stranaka i izbora. Međutim, njihov proaktivan pristup ne prate učinkovite unutarnje i vanjske kontrole na regionalnoj i lokalnoj razini.

U mnogim su državama članicama unutarnje kontrole u državi (posebno na lokalnoj razini) slabe i nekoordinirane. Postoji potreba jačati takve kontrole i pridružiti im snažne politike prevencije u cilju ostvarivanja opipljivih i održivih rezultata u borbi protiv korupcije.

### ***Izvjешćivanje o imovinskom stanju***

Izvjешćivanje o imovinskom stanju dužnosnika na osjetljivim položajima praksa je koja pridonosi učvršćivanju odgovornosti javnih dužnosnika, osigurava veću transparentnost i olakšava otkrivanje mogućih slučajeva nezakonitog bogaćenja, sukoba interesa, nespojivost funkcija te otkrivanje i istragu moguće koruptivne prakse.

Pristupi izvješćivanju o imovinskom stanju izabranih dužnosnika variraju od obveznog prijavljivanja velike količine informacija<sup>12</sup> do prijavljivanja ograničene količine podataka ili politike neprijavlivanja. Za profesionalne javne dužnosnike u određenim sektorima izvješćivanje o imovinskom stanju moglo bi predstavljati način izbjegavanja sukoba interesa. Unatoč tim različitim pristupima, uočava se opći trend prema strožim zahtjevima za izvješćivanje o imovinskom stanju javnih dužnosnika. Nekoliko država članica koje tradicionalno nisu imale režime izvješćivanja o imovinskom stanju nedavno su uvele takve sustave ili su najavile njihovo uvođenje.

Važan aspekt odnosi se na njihovu provjeru. U nekim državama članicama tijela nadležna za praćenje izvješćivanja o imovinskom stanju imaju ograničene ovlasti i alate. U drugima ne postoji puno dokaza o aktivnoj provedbi ili primjeni tih pravila. U nekoliko država sustav provjere složen je i naporan, što utječe na njegovu učinkovitost. U državama članicama postoji nekoliko primjera detaljne provjere. U tim slučajevima provjere provode specijalizirane neovisne agencije za suzbijanje korupcije/zaštitu integriteta koje imaju nužne ovlasti i alate za provjeru podrijetla imovine predmetnih javnih dužnosnika u velikom broju baza podataka (porezna uprava, registar trgovačkih društava itd.) u cilju otkrivanja mogućih netočnih prijava.

### ***Pravila o sukobu interesa***

---

<sup>12</sup> Izvjешćivanje o imovinskom stanju ne podrazumijeva automatski objavu jer je objavu potrebno uskladiti s pravom na zaštitu podataka. U nekim državama članicama koje primjenjuju sustave prijavljivanja imovine, imovinske se kartice ne objavljuju. Međutim, javni dužnosnici dužni su nadležnim tijelima dostaviti detaljne imovinske kartice.

Sukob interesa označava situaciju u kojoj javni dužnosnici djeluju ili planiraju djelovati ili odaju dojam da djeluju u vlastitom interesu.<sup>13</sup> Pitanje sukoba interesa bilo je stoga uključeno u širok opseg instrumenata za suzbijanje korupcije i preispitivanje, uključujući one povezane s Konvencijom UN-a protiv korupcije (UNCAC), GRECO-om i OECD-om.

Propisi i sankcije koji se primjenjuju na sukobe interesa razlikuju se diljem EU-a. Neke države članice imaju posebno zakonodavstvo koje se primjenjuje na širok opseg izabranih i imenovanih javnih dužnosnika, te posebne agencije koje imaju zadaću provoditi provjere. Razina provjera razlikuje se među državama članicama: neke imaju neovisne agencije koje prate sukobe interesa, ali nemaju dovoljno sposobnosti da pokriju te situacije u cijeloj zemlji i primjena njihovih odluka je nedovoljna, dok druge imaju etička povjerenstva zadužena za takve provjere koja odgovaraju Parlamentu; provjere zastupnika u nekim slučajevima obavlja parlamentarno povjerenstvo, ili, u nekim drugim slučajevima, povjerenstvo zaduženo za provedbu provjera sukoba interesa i prijavljene imovine, koje često ima ograničene sposobnosti i ovlasti sankcioniranja. Provjere su često formalne prirode i uglavnom su ograničene na administrativne provjere. Sposobnost praćenja i alati potrebni za provjeru opsežnih provjera često su nedovoljni.

Posebne poteškoće koje se javljaju rezultat su rijetkih i niskih sankcija protiv izabranih dužnosnika. Kodeksi ponašanja različitih izabranih skupština koji obuhvaćaju sukobe interesa često nisu popraćeni odvrćajućim sankcijama. Stranačka disciplina i samokontrola u tom pogledu možda nisu dovoljno učinkovite. Osim toga, raskid ugovora i postupci koji se provode u slučajevima sukoba interesa ili povrat procijenjene štete često se uređuju općim propisima i u praksi se ne provode učinkovito.

Sukobi interesa u odlučivanju, dodjela javnih sredstava i javna nabava, posebno na lokalnoj razini, predstavljaju obrazac koji se ponavlja u mnogim državama članicama. U ovom se izvješću analiziraju posebni izazovi u tom pogledu na regionalnoj i lokalnoj razini u onim državama članicama u kojima se takvi problemi čine ozbiljnijima. Postoje (ponekad velike) razlike između regija i lokalnih uprava i nedostaje dosljedan pristup utvrđivanju minimalnih standarda i podizanju svijesti. Sukobi interesa u pravilu nisu kriminalizirani u državama članicama EU-a. U jednoj je državi članici sukob interesa kriminaliziran, ali još uvijek nisu ostvareni dobri rezultati u području uspješnog kaznenog progona. Neke vrste sukoba interesa kriminalizirane su u jednoj drugoj državi članici (npr. nezakonit interes u aktivnosti kojom javni dužnosnici upravljaju ili je nadziru).

Mobilnost radne snage između javnog i privatnog sektora od ključne je važnosti za funkcioniranje modernog društva i može donijeti velike koristi javnom i privatnom sektoru. Ona, međutim, podrazumijeva mogući rizik da će bivši javni dužnosnici otkriti podatke koje su saznali na prethodnim dužnostima, a koji ne smiju biti otkriveni te da bi situacija u kojoj bivši zaposlenici iz privatnog sektora preuzimaju javne funkcije mogla dovesti do sukoba interesa u odnosu na njihova bivšeg poslodavca. Tim se problemom samo nekoliko država članica izričito bavi, a provedba je često slaba.

---

13 Vijeće Europe definiralo je sukob interesa kao situaciju „u kojoj javni dužnosnik ima privatni interes koji utječe ili bi mogao utjecati na nepristrano i objektivno obnašanje njegove ili njezine službene dužnosti“ pri čemu se javni interes tumači kao „pogodnost za njega, njegovu obitelj, blisku rodbinu, prijatelje i osobe ili organizacije s kojima ima ili je imao poslovne ili političke odnose.“ To uključuje i povezanu odgovornost, financijsku ili građansku. Vidi Preporuku br. R (2000) 10 Odbora ministara državama članicama o kodeksu ponašanja za izabrane dužnosnike:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

## C. Kažnjavanje

### *Kazneno pravo*

Kazneno pravo protiv korupcije uglavnom postoji i zadovoljava standarde Vijeća Europe, UN-a i zakonodavstva EU-a. Jedna država članica nije ratificirala UNCAC. Glavna prepreka ratificiranju u toj državi članici jest nedostatak kaznene odgovornosti izabranih javnih dužnosnika za primanje mita.

Neke su države članice provele ili planiraju provesti materijalne reforme kaznenog prava ili kaznenog postupka. Zajednički je cilj postupke učiniti učinkovitijima i bržima i osnažiti alate za suzbijanje korupcije (uključujući bolju definiciju kaznenih djela, u nekim slučajevima veće sankcije i odredbe o hitnom postupku). Prilikom povlačenja linije između zakonitog i nezakonitog ponašanja, neke države članice još uvijek imaju uzak opseg kriminalizacije.

Kvaliteta prenošenja **Okvirne odluke 2003/568/PUP o suzbijanju korupcije u privatnom sektoru** nejednaka je.<sup>14</sup> Posebni nedostaci postoje u prenošenju odredbi o kriminalizaciji svih elemenata aktivnog i pasivnog davanja i primanja mita te odgovornosti pravnih osoba. Čak su i u odnosu na države članice koje su prenijele Okvirnu direktivu podaci o provedbi rijetki.

### *Učinkovitost agencija za suzbijanje korupcije*

Države članice moraju same odlučiti kakve su institucionalne strukture potrebne u njihovu nacionalnom kontekstu za suzbijanje korupcije, ovisno o raširenosti i prirodi korupcije u zemlji, o ustavnom i pravnom okviru, tradicijama, vezama s drugim politikama u zemlji, općem institucionalnom okruženju i slično.

Nekoliko država članica ima središnje agencije za suzbijanje korupcije u kojima su spojene zadaće prevencije i represije, dok druge imaju posebne agencije za sprječavanje korupcije, od kojih su neke ovlaštene za provjeru bogatstva, sukoba interesa, nespojivosti funkcija i u nekim slučajevima, financiranja stranaka. Neke druge države imaju posebne službe za provedbu zakona ili kazneni progon koje se bave suzbijanjem korupcije.

Danas je opće priznato da uspostava posebnih agencija za suzbijanje korupcije nije rješenje za sve, bez obzira na to jesu li one usmjerene na sprječavanje korupcije ili na kažnjavanje. Ostvareni su različiti rezultati. Međutim, iz analiza po državama u ovom izvješću vidi se da su neke od tih agencija bile učinkoviti pokretači reformi za suzbijanje korupcije u njihovoj zemlji.

Neke od tih agencija za suzbijanje korupcije ostvarile su održivije rezultate od drugih. Čimbenici koji utječu na njihov (privremen ili dugoročan) uspjeh uključuju: jamstva neovisnosti i nepostojanja političkog utjecaja, zapošljavanje i napredovanje zaposlenika na osnovi zasluga, multidisciplinarnu suradnju među operativnim timovima i s drugim institucijama, brz pristup bazama podataka i obavještajnim podacima te osiguravanje nužnih resursa i vještina. Ti elementi često nisu objedinjeni u svim državama članicama.

<i>Dobra praksa u vezi s agencijama za suzbijanje korupcije</i>
---

14 COM(2011) 309 završna verzija, Drugo izvješće o provedbi Okvirne odluke 2003/568/PUP od 6. lipnja 2011.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:EN:PDF>.

Slovensko povjerenstvo za suzbijanje korupcije (CPC) učvrstilo je svoju ulogu nastojeći „poticati vladavinu prava ulaganjem napora u suzbijanje korupcije“, što je priznao i slovenski Ustavni sud. Unatoč ograničenim resursima, CPC je ostvario dobre rezultate u provedbi, s više od 1000 revizija i istraga godišnje. Provjerio je imovinu i interese vođa glavnih političkih stranaka i nedavno otkrio povrede zakonodavstva o izvješćivanju o imovinskom stanju i navodno neobjašnjeno bogatstvo važnih političkih ličnosti.

Rumunjska nacionalna uprava za suzbijanje korupcije (DNA) Kao poseban ured tužiteljstva za suzbijanje korupcije na srednjim i visokim položajima, DNA je ostvario značajne rezultate u području istraga i kaznenog progona u vezi s optužbama za korupciju na najvišim položajima u politici, pravosuđu i drugim sektorima kao što je porezna uprava, carine, energija, promet, građevinarstvo, zdravstvo itd. U posljednjih sedam godina, DNA je podigao optužnice protiv više od 4 700 optuženika. Ukupno 90,25 % njegovih optužnica potvrđeno je pravomoćnim presudama. Gotovo 1 500 optuženika osuđeno je pravomoćnim presudama, a gotovo polovina njih bila je na vrlo visokim položajima. Ti su rezultati ostvareni zahvaljujući strukturi DNA-e u koju su uključeni, uz tužitelje koji vode i nadziru istrage, pravosudna policija i gospodarski, financijski i informatički stručnjaci.

Latvijski ured za sprječavanje i suzbijanje korupcije (KNAB) stekao je velik ugled u Latviji i izvan nje. Njegove zadaće uključuju sprječavanje, istrage i obrazovanje, uključujući nadzor financiranja stranaka. KNAB djeluje i kao istražno tijelo prije sudskog postupka, kojem su povjerene tradicionalne ovlasti provedbe zakona i pristup bankovnim i poreznim bazama podataka. Nedavno je u Uredu došlo do unutarnjih previranja.

Hrvatski ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta koji djeluje u okviru Državnog odvjetništva (USKOK) ostvario je dobre rezultate u proaktivnim istragama i uspješnim progonima, uključujući poznate slučajeve izabranih i imenovanih dužnosnika na visokim položajima.

Središnji španjolski specijalizirani ured tužiteljstva za suzbijanje korupcije ostvario je solidne rezultate u području istraga i kaznenog progona, uključujući slučajeve na visokoj razini koji su obuhvaćali optužbe za složene programe nezakonitog financiranja političkih stranaka. Ured za borbu protiv prijevare u Kataloniji, regionalna agencija za suzbijanje korupcije koja je specijalizirana za istrage korupcije i prijevare, jedina je institucija takve vrste u Španjolskoj. Cilj joj je sprječavati i istraživati slučajeve zlouporabe javnih sredstava te joj je povjerena zadaća usmjeravanja drugih tijela.

U nekim su državama članicama agencije za suzbijanje korupcije koje provode istrage o političarima izložene izravnom ili neizravnom pritisku. Takav pritisak uključuje javne izjave ili druge načine dovođenja u pitanje legitimnosti vodstva agencija ili njezinih institucionalnih ovlasti i nadležnosti. Važno je osigurati jamstva koja tim agencijama potrebna za suzbijanje korupcije kako bi nastavile provoditi svoje zadaće bez neopravdanog pritiska.

### ***Sposobnost tijela za provedbu zakona i kazneni progon te pravosudnih tijela***

Učinkovitost **tijela za provedbu zakona i kazneni progon** u istragama korupcije u EU-u znatno varira. Čimbenici koji se uzimaju u obzir za ocjenjivanje njihove učinkovitosti uključuju procijenjeni opseg i prirodu korupcije kojom se moraju baviti, usklađenost s preventivnim mjerama, političku volju za podržavanje njihove neovisnosti, sposobnost i resurse koji su im na raspolaganju, moguće prepreke istragama, učinkovitost pravosuđa, posebno njegovu neovisnost itd. Teško je raditi procjene jer su statistički podaci o kaznenim

djelima korupcije u većini država članica nedosljedni. Ne postoje ažurni, konsolidirani statistički podaci koji obuhvaćaju sve faze u predmetima korupcije.

Same mjere kažnjavanja nisu dovoljne za učinkovito suzbijanje korupcije. Ipak, sposobnost pravosuđa da odredi odvraćajuće kaznene sankcije igra važnu ulogu u odvraćanju od korupcije i predstavlja jasan znak da korupcija nije dopustiva.

Neke države članice stavljaju poseban naglasak na kažnjavanje, te provedba zakona postaje najvidljiviji dio suzbijanja korupcije. Izvanredni rezultati mogu se vidjeti i u državama članicama s učinkovitim kaznenim progonom u cjelini (ne samo službi koje se bave korupcijom). U nekim su opet državama članicama slučajevi uspješnog kaznenog progona rijetki ili su istrage dugotrajne.

Neovisnost pravosuđa ključan je element politika suzbijanja korupcije sa stajališta sposobnosti pravosudnog sustava za učinkovito rješavanje slučajeva korupcije, uključujući one na visokim položajima, te sa stajališta standarda integriteta u okviru samog pravosudnog sustava. Učinkovite mjere zaštite neovisnosti i visoki etički standardi u pravosuđu od ključne su važnosti za osiguranje nužnog okvira za učinkovito pravosuđe koje provodi pravdu u slučajevima korupcije na objektivan i nepristran način i bez neprimjerenih utjecaja. Neovisnost tijela za provedbu zakona i kazneni progon predstavlja problem u nekim državama članicama. Ne dovodeći u pitanje opću institucionalnu strukturu koja odražava ustavno, pravno i kulturno okruženje u svakoj državi članici i podliježe posebnim mehanizmima i postupcima na razini EU-a – posebno godišnji Semafor pravosuđa EU-a i okvir za vladavinu prava koje je predsjednik Barosso predstavio i najavio u svom govoru o stanju Unije u 2012. i 2013. – u nekim situacijama pojavio se u slučajevima korupcije problem izloženosti tužiteljstva i sudova političkom utjecaju. Primjeri uključuju netransparentnu ili diskrecijsku primjenu postupaka imenovanja, napredovanja ili otpuštanja vodećih tužitelja koji rade na predmetima korupcije te otpuštanja ili pokušaji diskreditiranja institucija za suzbijanje korupcije ili njihovih čelnika bez očitog objektivnog razloga. Bilo je slučajeva kada su politički dionici utjecali na upravljanje i rad agencija za provedbu zakona u području suzbijanja korupcije. Široke ovlasti koje imaju neke institucije za suzbijanje korupcije često ne idu ruku pod ruku s odgovornošću, što stvara dojam da se one ne žele baviti važnim slučajevima ili pribjegavati kontroverzним istražnim metodama.

Ne postoji ujednačen standard koji bi se mogao smatrati modelom za postupke imenovanja i razrješenja čelnika službi za provedbu zakona i kazneni progon. Takve odluke u većini država članica donose vlade kao izraz političke odgovornosti i one odražavaju položaj tijela za provedbu zakona kazneni progon u okviru izvršne vlasti. Bez obzira na to koji je postupak odabran, on mora biti vjerodostojan i temeljiti se na zaslugama kako bi se izbjegao dojam o političkoj pristranosti i omogućilo policiji i tužiteljima da istražuju korupciju gdje god da je otkriju.

Kao nedostatak u nekim državama članicama istaknut je i nedostatak učinkovite koordinacije među agencijama za provedbu zakona i suzbijanje korupcije.

U analizama po državama istaknuta je zabrinutost zbog integriteta **pravosuđa** prilikom rada na predmetima korupcije te u vezi s njegovom neovisnošću, kao što se vidi iz opsega i prirode slučajeva korupcije koji uključuju suce ili tužitelje. Poseban sud za suzbijanje korupcije koji je osnovan u jednoj državi članici suočio se s velikim izazovima (pa čak i privremenim raspuštanjem), što je utjecalo na njegovu stabilnost i sposobnost postizanja uvjerljivih rezultata rada.

Čini se da u nekoliko država članica postoji problem nedovoljne odlučnosti i sposobnosti pravosuđa za rješavanje složenih ili osjetljivih predmeta korupcije. U nekim državama članicama postoji rizik od zastare u predmetima korupcije jer su sudski postupci dugi i komplicirani. Postoje situacije u kojima način primjene postupovnih pravila u praksi uzrokuje velika kašnjenja, čiji je cilj u nekim slučajevima izbjegavanje dovršetka sudskih postupaka.

Ograničen odvraćajući učinak sudskih kazni istaknut je u nekoliko država članica u kojima je uočen uzorak učestalosti uvjetnih ili niskih kazni za korupciju. Međutim, postoje drugi slučajevi u kojima su sudovi nedavno izrekli odvraćajuće zatvorske kazne za kaznena djela korupcije.

U jednoj državi članici procijenjeno je da je uloga istražnih sudova od presudne važnosti za poticanje zakonodavnih i institucionalnih reformi u odnosu u području korupcije, ali tijekom analize pojavilo se pitanje trajanja postupaka i stvarnog učinka na kazneni progon.

***Treba napomenuti da postupovni nedostaci često mogu ometati istrage slučajeva korupcije u određenim državama članicama. Primjeri uključuju pretjerane ili nejasne odredbe o ukidanju imuniteta ili nedostatke u njihovoj primjeni te zastare zbog kojih nije moguće okončati složene predmete, posebno u kombinaciji s dugotrajnim postupcima ili nefleksibilnim pravilima o pristupu bankovnim podacima kojima se otežavaju financijske istrage i prekogranična suradnja.***

#### **D. Posebna rizična područja**

##### ***Sitna korupcija***

Sitna korupcija predstavlja raširen problem samo u nekoliko država članica. Brojnim inicijativama u okviru suzbijanja korupcije nije se uspio riješiti problem sitne korupcije u tim državama. Nekoliko država članica u kojima se problem sitne korupcije ponavlja uspjelo je ostvariti napredak u tom području, što se vidi iz anketa o izravnim iskustvima s korupcijom koje su pokazale da postoje pozitivni trendovi i zbog čega se te države u tom pogledu čak nalaze iznad prosjeka EU-a. Unatoč obećavajućem napretku koji je općenito ostvaren u području smanjenja sitne korupcije, neke se države članice još uvijek s tim problemom bore u rizičnom sektoru zdravstva, u kojem se još uvijek potiču neformalna plaćanja u svrhu posebnih uvjeta liječenja.

##### ***Rizici od korupcije na regionalnoj i lokalnoj razini***

Rizici od korupcije veći su na regionalnoj i na lokalnim razinama, na kojima je sustav međusobnih provjera i unutarnjih kontrola slabiji nego na nacionalnoj razini. U nekim državama članicama postoje velike razlike u odnosu na dobro upravljanje i učinkovitost politika suzbijanja korupcije.<sup>15</sup>

U mnogim državama članicama široke diskrecijske ovlasti regionalnih vlada ili lokalnih uprava (koje upravljaju znatnim resursima) nisu u skladu s odgovarajućim stupnjem odgovornosti i nadzornim mehanizmima. Sukobi interesa uzrok su posebnih problema na lokalnoj razini. Potrebno je uložiti veće napore u širenje dobre prakse koju primjenjuju neke

---

<sup>15</sup> Nalazi o kvaliteti instituta Vlade, Sveučilište u Göteborgu, Švedska.



regije ili lokalne uprave i ostvarivanje ravnopravnih uvjeta za izabrane i imenovane dužnosnike na lokalnoj razini, posebno u području standarda transparentnosti, izvješćivanja o imovinskom stanju, sprječavanja i kažnjavanja sukoba interesa te kontrole javne potrošnje.

Gledajući s pozitivne strane, na lokalnoj ili regionalnoj razini primijećena je učinkovita preventivna praksa. U jednoj državi članici uspostavljena je mreža od više od 200 regionalnih, općinskih i pokrajinskih uprava koje su zajedno radile na sprječavanju korupcije i infiltracije mafije u javne strukture.

### ***Odabrani osjetljivi sektori***

U nekoliko država članica pri analizi su istaknuti neki sektori koji su se činili posebno osjetljivima na korupciju i u kojima su bile potrebne ciljane reakcije.

Urbani razvoj i građevinarstvo sektori su u kojima je osjetljivost na korupciju posebno visoka u EU-u. Oni su u izvješću istaknuti kao posebno osjetljivi na korupciju u nekim državama članicama u kojima su posljednjih godina istraženi i kazneno progonjeni brojni slučajevi korupcije. Kao odgovor na rizike u tom području, jedna je država članica uspostavila posebnu službu za kazneni progon za suzbijanje kriminaliteta u području okoliša i prostornog planiranja, koji obuhvaćaju brojna kaznena djela, uključujući korupciju. Prostorno planiranje istaknuto je kao područje osjetljivo na korupciju u jednoj državi članici u kojoj su u području izdavanja građevinskih dozvola, posebno za velike projekte, prijavljeni brojni slučajevi korupcije i nezakonitog financiranja političkih stranaka.

Zdravstvo, još jedan sektor koji je svuda osjetljiv na korupciju, posebno kada se radi o javnoj nabavi i farmaceutskoj industriji, detaljnije je procijenjen u nizu država članica. U tim se državama trenutno razvijaju strategije i reforme za suzbijanje korupcije u zdravstvu. Međutim, do sada je ostvaren mali broj konkretnih rezultata. Neformalna plaćanja i korupcija u javnoj nabavi i u farmaceutskom sektoru i dalje su razlog za zabrinutost.

Korupcija u poreznoj upravi, koja je istaknuta kao ozbiljan problem u jednoj državi članici, zahtijeva ciljani strateški odgovor.

***Općenito u većini navedenih država članica nedostaju dosljedni mehanizmi procjene rizika ili posebne sektorski specifične strategije za suzbijanje korupcije u osjetljivim sektorima.***

### ***Integritet i transparentnost financijskog sektora***

U razdoblju nakon financijske krize često se ističe potreba za jačim standardima integriteta i transparentnosti u financijskom sektoru. U ovom se izvješću govori o takvim pitanjima u odnosu na niz država članica. U izvješću Parlamentarne skupštine Vijeća Europe povezuju se „veliki slučajevi korupcije“ s utajom poreza putem *offshore* poduzeća i poreznih oaza.<sup>16</sup> U izvješću se spominje Inicijativa Svjetske banke<sup>17</sup> i UNODC-a o povratu ukradene imovine u okviru koje je analizirano 150 velikih slučajeva korupcije i utvrđena je izravna veza između korupcije velikih razmjera među javnim dužnosnicima na visokim položajima i prikrivanja ukradene imovine putem lažnih poduzeća i zaklada. Nadalje, istaknute su i prepreke istragama i praćenju ukradene imovine zbog nedovoljnog pristupa informacijama o vlasništvu i uporabe složenih korporativnih struktura na više područja nadležnosti.

16 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

17 <http://star.worldbank.org/star/>.

U istom se izvješću parlamentarne skupštine spominje jedna država članica među članicama Vijeća Europe koja „pruža utočište ili dopušta više ili manje upitna financijska i pravna rješenja *offshore* sustava“. Nedavno je predmetna država članica najavila da planira reviziju svog pravnog okvira o pristupu bankovnim podacima.

U jednoj su drugoj državi članici nedavne kontroverze u financijskom sektoru, uključujući u velikim bankama, kao što su namještanje zateznih kamata, neodgovorno i spekulativno pozajmljivanje, i nepostupanje s dužnom pažnjom, izazvale zabrinutost u vezi s uređenjem i provedbom postojećih pravila. Puno se raspravljalo i o ulozi banaka u olakšavanju ili dopuštanju pranja novca. Planiranim javnim pristupom registru vlasnika registriranih poduzeća nastoji se povećati transparentnost.

Jedna se druga država članica obvezala na jačanje bankovnog nadzora i regulatornog okvira, te uvođenje zaštitnih mjera protiv pranja novca.

### ***Davanje mita u inozemstvu***

Države članice koje se učinkovito bore protiv korupcije unutar vlastitih granica često su suočene s problemima zbog ponašanja njihovih poduzeća u inozemstvu, posebno u državama u kojima je korupcija raširena. OECD vrši strogi nadzor u tome području i u svojim redovnim ocjenama ističe dobre i manje zadovoljavajuće rezultate provedbe. U nizu država članica postoji dobra praksa koja uključuje znatan broj uspješnih kaznenih progona i visoke sankcije, davanje prioriteta slučajevima davanja mita u inozemstvu ili nedavno donošenje sveobuhvatnog zakona o davanju i primanju mita kojim se jačaju zakonski i postupovni alati za sprječavanje i kazneni progon korupcije, posebno davanja mita u inozemstvu.

#### *Čvrst zakonodavni okvir za rješavanje problema mita na nacionalnoj razini i u inozemstvu – Zakon UK-a o podmićivanju*

*Zahvaljujući Zakonu o podmićivanju iz 2010., koji je stupio na snagu 1. srpnja 2011., UK se nalazi među državama koje imaju najsnažnija pravila protiv podmićivanja u cijelom svijetu. Njime se ne samo kriminalizira davanje i primanje mita te davanje mita stranim dužnosnicima već se proširuje kaznena odgovornost na trgovačka društva koja ne spriječe davanje i primanje mita u njihovo ime. Odredbama o izvanteritorijalnoj nadležnosti omogućuje se Uredu za borbu protiv teških slučajeva prijevare (SFO) da pokrene kazneni progon protiv bilo kojeg poduzeća, ili povezane osobe, na državnom području UK-a, čak i ako poduzeće ima sjedište na drugom kontinentu. Trgovačka društva oslobođena su kaznene odgovornosti ako su imala odgovarajuće postupke za sprječavanje davanja i primanja mita.*

*Pratećim Smjernicama za trgovačka društva (GCO), koje je izdao SFO, promiče se svijest o novom zakonodavnom okviru i poduzeća se na praktičan način (uključujući studije slučaja) informira o njihovim obvezama da u skladu s tim Zakonom sprječavaju ili otkrivaju slučajeve davanja ili primanja mita. U skladu s prethodnom preporukom OECD-a, u GCO-u se jasno navodi da se poticajna plaćanja smatraju nezakonitim davanjem mita i poduzećima se pružaju na uvid kriteriji za razlikovanje gostoprimstva od prikriivenih oblika podmićivanja.*

*SFO ima široke ovlasti za istrage i kazneni progon teških i složenih slučajeva prijevare, uključujući korupciju. U određenim okolnostima, SFO može uzimati u obzir izdavanje građanskih naloga za povrat i nagodbe u skladu s prethodnim smjernicama.*

OECD je kritizirao druge države članice zbog nedovoljnog ili nepostojećeg kaznenog progona slučajeva davanja mita u inozemstvu, uzimajući u obzir rizike od korupcije s kojima se njihova poduzeća suočavaju u inozemstvu.

### ***Poduzeća u državnom vlasništvu***

U nekim državama članicama postoje nedostaci u nadzoru državnih poduzeća jer je zakonodavstvo nejasno, a zbog politizacije nisu moguća imenovanja na temelju zasluga i ostvarivanje javnog interesa. Osim toga, ne postoji dovoljno zaštitnih mjera za suzbijanje korupcije kao ni mehanizama za sprječavanje i sankcioniranje sukoba interesa. Raspodjela sredstava i, u nekim slučajevima, nabava usluga u tim poduzećima nije dovoljno transparentna. Nedavne su istrage navodne zlouporabe sredstava, koruptivne prakse i pranja novca s kojima su povezana državna poduzeća ukazale na visok stupanj rizika u vezi s korupcijom u tom području te na nedostatke u kontroli i sprječavanju.

U ovom se izvješću u odnosu na nekoliko država članica ističe potreba za većom transparentnošću i učinkovitim provjerama ubrzane privatizacije, zbog koje može doći do povećanja rizika od korupcije.

### ***Veze između korupcije i organiziranog kriminala***

U državama članicama u kojima organizirani kriminal predstavlja velik problem, korupcija se često koristi kao pomoćno sredstvo. U jednoj su državi članici brojni slučajevi navodnog nezakonitog financiranja političkih stranaka na državnoj ili regionalnoj razini isto bili povezani sa organiziranim zločinačkim skupinama. Povezanost između organiziranih zločinačkih skupina, poduzeća i političara predstavlja problem tim državama članicama, posebno na regionalnoj i lokalnoj razini, te u sektorima javne nabave, građevinarstva, usluga održavanja, gospodarenja otpadom i drugim sektorima. Istraživanja su pokazala da organizirani kriminal u jednoj državi članici ostvaruje utjecaj na svim razinama, uključujući u politici. Tamo se korupcija u politici često promatra kao alat za ostvarivanje neposrednog ili posrednog pristupa vlasti. Za tu se državu smatra da ima najviši stupanj sive ekonomije među državama članicama EU-a. Korupcija općenito predstavlja ozbiljnu prijetnju kao sredstvo kojim se organizirane zločinačke skupine mogu uvući u javni i privatni sektor kako je navedeno u Procjeni prijetnje od ozbiljnog i organiziranog kriminala u EU-u koju je u 2013. izvršio Europol.

## **E      Pozadina**

Postoji niz pitanja u pozadini koja – iako sama nisu nužno povezana s korupcijom– mogu utjecati na stupanj do kojeg okruženje otvara vrata korupciji. Učinkovitim politikama u tim područjima može se utjecati na smanjenje prilika za korupciju.

### ***Politike transparentnosti i sloboda informiranja***

Otvorenost i transparentnost mogu imati odvrćajući učinak na korupciju te mogu pomoći u otkrivanju slučajeva korupcije kada se oni pojave. Dok većina država članica ima prikladno zakonodavstvo u tom području i neke su na putu donošenja zakona, provedba standarda transparentnosti nejednaka je. Jedna država članica razvila je aplikaciju na internetu putem koje se može dobiti pregled troškova u javnom sektoru za robu i usluge (*vidi isto odjeljak o javnoj nabavi*): u njoj se isto tako daju pojedinosti o upravnim i nadzornim odborima svih poduzeća u državnom vlasništvu ili u većinskom državnom vlasništvu te njihovim godišnjim izvješćima.

Učinkovite politike suzbijanja korupcije u nekim državama članicama dijelom su posljedica tradicije otvorenosti, transparentnosti i objave dokumenata.

*Napredak prema transparentnosti u postupku donošenja odluka u javnoj upravi - Grčka*

*Zakonom donesenim u 2010.<sup>18</sup> obvezuju se sve javne ustanove da objavljuju na internetu svoje odluke, uključujući one u vezi s javnom nabavom. Od 1. listopada 2010., sve javne ustanove, regulatorna tijela i lokalne vlasti moraju učitavati svoje odluke na internet putem programa „Clarity“ (diavgeia – διαβγεια).<sup>19</sup> Odluke javnih tijela ne mogu se provoditi ako nisu učitane na web-mjesta Clarityja. Od te su obveze izuzete samo odluke koje sadržavaju osjetljive osobne podatke i/ili informacije iz područja nacionalne sigurnosti. Svaki je dokument digitalno potpisan i automatski mu se dodjeljuje jedinstveni broj. Ako postoje razlike između teksta objavljenog na web-mjestu Vlade i na web-mjestu Clarityja, prednost ima ovaj potonji. Objavljuju se i sklopljeni javni ugovori.*

**Zaštita zviždača**

Odgovarajući mehanizmi za zviždače kojima se kodificiraju procesi unutar javne uprave kako bi se dužnosnicima pružili kanali za prijavljivanje onoga što smatraju nepravilnostima ili čak nezakonitim postupcima mogu pomoći u prevladavanju problema s otkrivanjem koji su sastavni dio korupcije (i drugih područja). Međutim, aktivnosti zviždača suočene su s problemima s obzirom na opću nesklonost prijavljivanju takvih postupaka u vlastitoj organizaciji te zbog straha od osвете. U tom pogledu najvažnija je izgradnja kulture integriteta u svakoj organizaciji, podizanje svijesti i stvaranje učinkovitih mehanizama zaštite koji bi potencijalnim zviždačima pružili sigurnost<sup>20</sup>.

**Transparentnost lobiranja**

U složenom svijetu oblikovanja javne politike, poželjno je da javne uprave budu uključene u trajni dijalog s vanjskim dionicima. Sve bi zainteresirane strane trebale imati pravo glasa i to bi se trebalo odvijati na transparentan način. Budući da aktivnosti lobiranja mogu pridonijeti povećanju rizika od korupcije i utjecaja na regulatorna tijela, poželjno je imati mehanizme kojima bi se stvorio okvir za takve aktivnosti, putem zakonodavstva ili dobrovoljnim registriranjem lobista.

Takvim bi se mehanizmima moglo pridonijeti stvaranju jasnog i transparentnog odnosa između javnih tijela i vanjskih dionika. Oni kao takvi mogu pomoći u smanjenju rizika od korupcije. Do sada je to područje razvijeno u malom broju država članica, iako neke druge države članice imaju u pripremi zakonodavstvo ili propise ili razmatraju mogućnost uvođenja novih mehanizama.

18 Zakon 3861/2010.

19 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

20 Transparency International proveo je projekt koji je sufinancirao EU, usporednu analizu pravnog okvira o zaštiti zviždača u EU-u, vidi [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

## **IV. Javna nabava**

### **A. Opći pregled okvira EU-a**

#### ***Veličina tržišta javne nabave u EU-u***

Javna nabava predstavlja važan element u nacionalnim gospodarstvima u EU-u. Tijela javne vlasti i javnopravna tijela svake godine potroše oko jednu petinu BDP-a EU-a na nabavu robe, radova i usluga.<sup>21</sup> Oko 20 % od tog ukupnog broja odnosi se na javnu nabavu koja prelazi prag iznad kojeg se primjenjuju pravila EU-a o javnoj nabavi. Komisija je procijenila da je ukupna vrijednost natječaja iznad praga EU-a u 2011. iznosila oko 425 milijardi EUR.<sup>22</sup>

#### ***Važnost politika suzbijanja korupcije u okviru javne nabave***

S obzirom na razinu financijskih tokova koje stvara i na niz drugih čimbenika, javna nabava područje je koje je podložno koruptivnoj praksi. Prema istraživanju iz 2008. o javnoj nabavi i korupciji, dodatni troškovi ugovora kao rezultat koruptivne prakse mogu iznositi između 20 % i 25 % i u nekim slučajevima čak 50 % ukupnog troška ugovora.<sup>23</sup> Kao što je istaknuo OECD u Načelima za integritet u javnoj nabavi, „slabim upravljanjem u javnoj nabavi narušava se tržišno natjecanje i povećava cijena koju uprava plaća za robu i usluge, što ima izravan utjecaj na javne rashode, a time i na sredstva poreznih obveznika. Zbog financijskih interesa i bliskog odnosa između javnog i privatnog sektora, javna nabava veliko je rizično područje. [...]”<sup>24</sup>

U studiji iz 2013. o otkrivanju i smanjenju korupcije u javnoj nabavi u EU-u zaključeno je da je u 2010. ukupan izravan trošak korupcije u javnoj nabavi za samo pet sektora (tj. ceste i željeznice; voda i otpad; urbana/komunalna izgradnja; osposobljavanje, istraživanje i razvoj) u osam država članica<sup>25</sup> iznosio između 1,4 i 2,2 milijarde EUR.<sup>26</sup>

U ocjenama pojedinih zemalja u ovom izvješću se javna se nabava ističe kao jedno od područja koje je najosjetljivije na korupciju, što se vidi iz niza slučajeva korupcije na visokim položajima koji uključuju jednu ili više država. S obzirom na to da je razina rizika od korupcije u postupku javne nabave prilično visoka, suzbijanje korupcije i zaštitne mjere borbe protiv prijevare u javnoj nabavi predstavljaju prioritet za države članice i institucije EU-a.<sup>27</sup>

Nedostaci u sprječavanju i kažnjavanju korupcije u javnoj nabavi negativno utječu na upravljanje nacionalnim sredstvima i sredstvima EU-a.

#### ***Postojeći pravni okvir EU-a***

Glavni je cilj zakonodavstva EU-a o javnoj nabavi (tj. Direktiva o javnoj nabavi, Direktiva o komunalnim uslugama i Direktiva o javnoj nabavi u području obrane i sigurnosti te Direktiva

---

21 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

22 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

23 [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

24 Načela -a OECD-a za integritet u javnoj nabavi, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Francuska, Italija, Mađarska, Litva, Nizozemska, Poljska, Rumunjska i Španjolska

26 „Otkrivanje i smanjivanje korupcije u javnoj nabavi u EU-u”- Razvoj metodologije za procjenu izravnih troškova korupcije i drugih elemenata za mehanizme EU-a za ocjenjivanje u području borbe protiv korupcije, 30. lipnja 2013., PricewaterHouse i ECORYS.

27 Posebni primjeri navedeni su u odjeljku o pozitivnoj i negativnoj praksi.

o pravnim lijekovima)<sup>28</sup> osigurati poštovanje načela iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a posebno načela slobode kretanja roba, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te drugih načela koja iz njih proizlaze. Cilj je zakonodavstva o javnoj nabavi osigurati da tržišta javne nabave budu otvorena u cijeloj Uniji kako bi se doprinijelo učinkovitoj uporabi javnih sredstava i promicanju poštene, ujednačene i transparentne platforme za javnu potrošnju. Time se isto može pozitivno utjecati na opće politike suzbijanja korupcije u EU-u u kojima transparentnost i pošteno tržišno natjecanje igraju važnu ulogu u sprječavanju koruptivne prakse.

Zakonodavstvo o javnoj nabavi uključuje i odredbe koje su izravno važne za politike suzbijanja korupcije, kao što je isključivanje iz natječajnog postupka tijela protiv kojeg je donesena pravomoćna presuda za kazneno djelo korupcije, detaljne odredbe o javnosti i transparentnosti različitih faza ciklusa javne nabave, minimalni standardi za pravne lijekove, posebne odredbe o neobično niskim ponudama te odredbe kojima se utvrđuju određenih zahtjevi za izmjene ugovora. Na dodjelu koncesija za radove trenutno se primjenjuje ograničen broj odredbi sekundarnog prava<sup>29</sup> dok je pružanje usluga trenutno uređeno općim načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Neke države članice imaju posebne odredbe o korupciji u području javne nabave ili primjenjuju posebne mjere čiji je cilj smanjenje rizika od korupcije na način opisan u nastavku. Većina država članica pitanje korupcijom u javnoj nabavi rješava putem općeg zakonodavstva o korupciji.

Baza podataka Dnevnik elektroničkih natječaja (TED), internetska verzija „Dodatka Službenom listu Europske unije“ redovno se ažurira natječajima iz cijele Europe. Natječaji i obavijesti o sklapanju ugovora iznad pragova Direktiva o javnoj nabavi objavljuju se u SL/TED-u. U Godišnjem pregledu o provedbi javne nabave za 2012. istaknuto je da je broj objavljenih natječaja i obavijesti o sklapanju ugovora posljednjih godina nastavio stabilno rasti.<sup>30</sup> Iz toga se vidi da su Direktive i TED pridonijele većoj javnoj dostupnosti informacija o natječajima i dodjeli javnih ugovora.

### ***Praćenje ispravne primjene pravila o javnoj nabavi u EU-u***

Na temelju svoje uloge čuvara Ugovora, u slučajevima moguće povrede europskih pravila o javnoj nabavi, Komisija djeluje na temelju prigovora ili na vlastitu inicijativu. U tom pogledu,

28 Direktiva 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe i ugovora o javnim uslugama; SL L 134, 30.4.2004., str. 114; Direktiva 2004/17/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga; SL L 134, 30.4.2004., str. 1, Direktiva 2009/81/EZ od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama u području obrane i sigurnosti koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji te o izmjeni Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, SL L 216., 20.8.2009., str. 76

Direktiva 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, SL L 395, 30.12.1989., str. 33, kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ i Direktivom Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, SL L 76, 23.3.1992., str. 14–20.

29 Na dodjelu ugovora o radovima trenutno se primjenjuju osnovna pravila Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe i ugovora o javnim uslugama, dok se na dodjelu ugovora za pružanje usluga s prekograničnim interesom primjenjuju načela Ugovora, a posebno načelo slobode kretanja roba, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načela koja iz njih proizlaze kao što su jednako postupanje, nediskriminacija, uzajamno priznavanje, proporcionalnost i transparentnost.

30 SWD(2012) 342 završna verzija: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf).

Komisija nastoji osigurati sukladnost s pravilima javne nabave bez obzira na razloge povrede tih pravila te je li povreda počinjena svjesno ili kao rezultat nedovoljnog znanja ili grešaka.

Općenito je pravilo da Komisija ne istražuje je li povreda pravila EU-a o javnoj nabavi posljedica korupcije. To je u nadležnosti država članica. Međutim, postupci zbog povrede<sup>31</sup> često se odnose na nepravilnosti koje ukazuju na određene osjetljive točke u primjeni pravila o javnoj nabavi koja su važna i za ocjenjivanje učinkovitosti sprječavanja korupcije i nadzornih mehanizama.

U Godišnjem izvješću o provedbi postupka javne nabave iz 2012. Komisija je istaknula 97 neriješenih predmeta zbog povrede uslijed neispravne primjene pravila o javnoj nabavi, od kojih se više od polovina odnosi na samo tri države članice. Većina tih predmeta odnosi se na tvrdnje o neopravdanoj uporabi pregovaračkog postupka bez prethodne objave, diskriminaciji, izravnoj dodjeli, nedostatku transparentnosti, neopravdanoj izmjeni ugovora, neispravnoj primjeni unutarnjih pravila ili povredi općih načela Ugovora.<sup>32</sup>

S obzirom na vrste slučajeva kada Komisija pokreće postupke u vezi s optužbama za povrede pravila EU-a o postupcima usklađivanja za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe i ugovora o javnim uslugama, čini se da je pregovarački postupak bez prethodne objave vrsta postupka u kojem se nepravilnosti najčešće pojavljuju. Većina se slučajeva neispravne primjene odnosi na infrastrukturni sektor, nakon kojeg slijede sektori otpadnih voda/otpada, nabave IT usluga, željeznica, zdravstva i energije.

### ***Zakonodavne reforme koje su u tijeku u EU-u***

Na temelju sveobuhvatne ocjene može se zaključiti da su Direktive o javnoj nabavi u velikoj mjeri ostvarile svoje ciljeve.<sup>33</sup> One su dovele do veće transparentnosti, viših razina konkurencije i mjerljivih ušteda zbog niskih cijena. Međutim, daljnja poboljšanja smatraju se nužnima u cilju pojednostavljivanja postupaka i jačanja jamstava za suzbijanje prijevare i korupcije. Komisija je stoga predložila u prosincu 2011. reviziju Direktiva o javnoj nabavi. Predloženo novo zakonodavstvo obuhvaća nabavu u sektoru vode, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga<sup>34</sup>, ugovore o javnim radovima, robi i uslugama,<sup>35</sup> te koncesije, koje su uređene na razini EU-a. Komisija je predložila odredbe o sukobu interesa (po prvi puta definiran u zakonodavstvu EU-a), centralizirane podatke o korupciji, prijevare i sukobu interesa, stroža pravila o izmjeni ugovora, šire kriterije za isključenje i nadzor sklopljenih ugovora. O prijedlogu Komisije trenutno se raspravlja u Europskom parlamentu i Vijeću. Prijedlog je uključivao i uspostavu nadzora provedbe pravila o javnoj nabavi, sustave označavanja i sustave upozorenja za potrebe otkrivanja prijevare i korupcije. Međutim, države

---

31 Postupci zbog povrede predstavljaju postupke koje pokreće Europska komisija protiv države članice u slučaju navodne povrede prava EU-a. Svaka država članica odgovorna je za provedbu prava EU-a (provedba mjera prije određenog roka, usklađenost i ispravna primjena) u okviru svog vlastitog pravnog sustava. Europska komisija odgovorna je osigurati ispravnu primjenu prava EU-a. Ako država članica djelom ili propustom povrijedi pravo EU-a, Europska komisija ima ovlasti pokušati prekinuti takav prekršaj („povredu“) prava EU-a i, ako je potrebno, predmet može uputiti Sudu Europske unije. Komisija može pokrenuti tri vrste postupaka zbog povrede: ako provedbene mjere nisu prijavljene u određenim rokovima, ako prenošenje nije u skladu s pravilima EU-a i kada postoji neispravna primjena (djelovanje ili propust koje se može pripisati državi članici).

32 Druge su povrede uključivale: miješanje kriterija za odabir i za dodjelu, neispravna primjena pravila o javno-javnoj suradnji (osim interne), izračun vrijednosti ugovora, kriterije za odabir (problemi koji ne uključuju diskriminaciju), neopravdano isključenje iz postupka, okvirni ugovori i neopravdana uporaba iznimke za obranu i sigurnost.

33 Izvješće o ocjenjivanju (SEC(2011) 853 završna verzija).

34 COM(2011) 895 završna verzija <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EN:PDF>.

35 COM(2011) 896 završna verzija: <http://eur-x.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>.

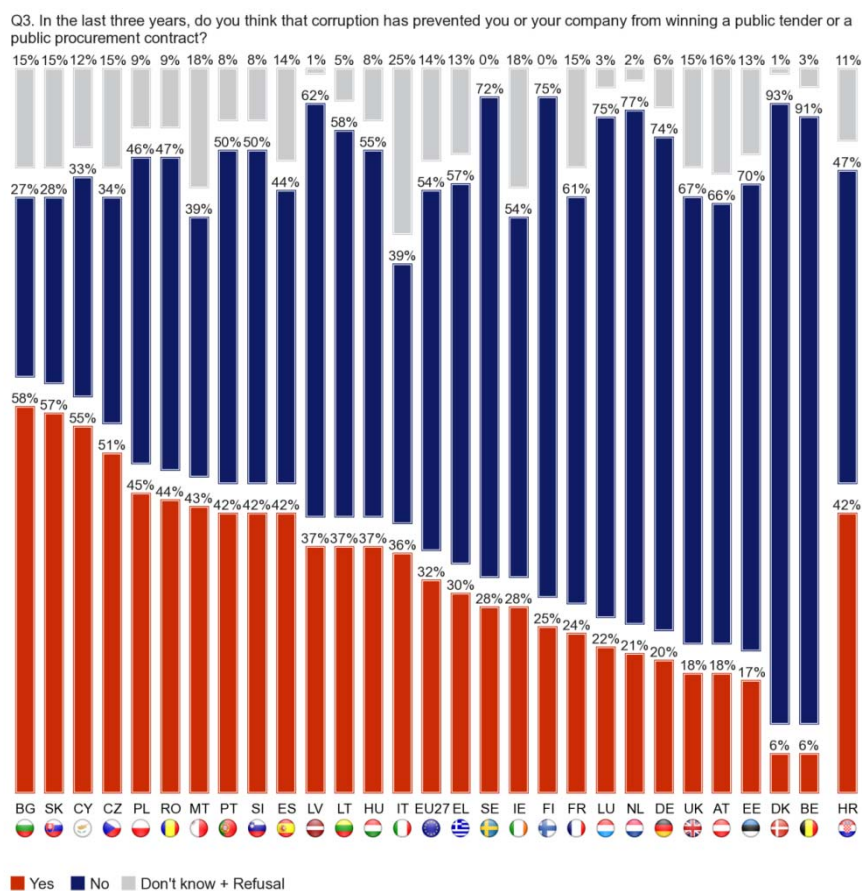
članice prigovorile su protiv mjera koje su smatrale pretjeranim opterećenjem za njihove uprave.

Cilj je prijedloga o dodjeli ugovora o koncesiji<sup>36</sup> smanjiti nesigurnosti oko dodjele takvih ugovora i njime se nastoji poticati javna i privatna ulaganja u infrastrukturu i strateške usluge koje daju najbolju vrijednost za novac. Predložena direktiva o ugovorima o koncesiji sadržava i odredbe u kojima se od država članica traži da donesu pravila o suzbijanju protekcije ili korupcije te o sprječavanju sukoba interesa u cilju osiguranja transparentnosti postupka dodjele i jednakog postupanja prema svim ponuditeljima.

Očekuje se da će novi paket za javne nabave biti donesen početkom 2014.

### ***Rezultati istraživanja Eurobarometra o korupciji***

Prema kratkom istraživanju Eurobarometra iz 2013. o korupciji među poduzećima<sup>37</sup>, preko tri od svakih deset (32 %) poduzeća u državama članicama koja su sudjelovala u javnoj nabavi kažu da zbog korupcije nisu dobila ugovor. To stajalište prevladava među poduzećima u građevinskom (35 %) i strojarskom sektoru (33 %). Tako tvrdi više od polovice predstavnika poduzeća iz Bugarske (58 %), Slovačke (57 %), Cipra (55 %) i Češke Republike (51 %).



Prema istom istraživanju, administrativna procedura (21 %) i kriteriji koji se čine prilagođenima za određene sudionike u natječaju (16 %) glavni su razlozi zašto poduzeća nisu sudjelovala u postupku javnog natječaja/nabave u posljednje tri godine. Preko četiri od svakih

36 COM(2011) 897 završna verzija <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:EN:PDF>.

37 Flash Eurobarometar 374:



deset poduzeća tvrdi da su veoma rašireni razni načini nezakonite prakse u postupcima javne nabave, posebno specifikacije prilagođene određenim poduzećima (57 %), sukob interesa pri ocjenjivanju ponuda (54 %), tajno dogovorene ponude (52 %), nejasni kriteriji odabira ili ocjenjivanja (51 %), sudjelovanje ponuditelja u izradu specifikacija (48 %), zlouporaba pregovaračkog postupka (47 %), zlouporaba razloga hitnosti kao opravdanje za primjenu izravne pogodbe ili hitnog postupka (46 %), izmjene uvjeta ugovora nakon sklapanja ugovora (44 %). Poduzeća iz građevinarskog i strojariskog sektora najčešće tvrde da je takva praksa raširena.

Više od pola svih poduzeća kaže da je korupcija raširena u postupcima javne nabave kojima upravljaju nacionalna (56 %) ili regionalna/lokalna tijela vlasti (60 %).

Prema Posebnom istraživanju Eurobarometra iz 2013. o korupciji, (45 %) ispitanih Europljana vjeruje da su mito i zlouporaba položaja za osobnu korist vrlo rašireni među službenicima koji dodjeljuju ugovore u postupcima javnih natječaja. Države u kojima ispitanici najčešće smatraju da je korupcija raširena pojava među službenicima koji sudjeluju u javnim natjecajima uključuju Češku Republiku (69 %), Nizozemsku (64 %), Grčku (55 %), Sloveniju (60 %), Hrvatsku (58 %) i Italiju (55 %). Države u kojima je pozitivna percepcija o službenicima u tom području najdosljednija su Danska (22 %), Finska (31 %), Irska (32 %), Luksemburg (32 %) i UK (33 %).

## **B. Pozitivna i negativna praksa u uklanjanju rizika od korupcije u javnoj nabavi**

### ***Opće napomene***

U ovom se poglavlju daje pregled rizika od korupcije koji su povezani s javnom nabavom na temelju nalaza posebnih ocjenjivanja po državama u ovom Izvješću o borbi protiv korupcije u EU-u, te nalaza drugih studija i podataka Komisije. Za potrebe ove analize razmatraju se sve faze ciklusa javne nabave, odnosno faza prije dostavljanja ponuda (uključujući ocjenu potreba i izradu specifikacija), dostavljanje ponuda (uključujući postupak ugovaranja; odabir, ocjenjivanje i dodjela ugovora) i postupak nakon dodjele ugovora. Uzima se u obzir i faza provedbe ugovora. Ovo je u skladu s analizom OECD-a iz 2009. u kojoj je istaknuta potreba za poduzimanje daljnjih mjera za sprječavanje rizika od korupcije koji se javljaju u cijelom ciklusu javne nabave, počevši od faze ocjenjivanja potreba do upravljanja ugovorom i plaćanja, uključujući primjenu nacionalnih postupaka javne nabave u području nacionalne sigurnosti i hitnih postupaka javne nabave<sup>38</sup>.

Dok se u ovom odjeljku govori općenito o pozitivnim i negativnim praksama u EU-u, aspekti javne nabave analizirani su detaljnije u nekim od poglavlja o državama. Odabir država članica u kojima je provedena takva posebna dubinska analiza rizika od korupcije temeljio se na ocjeni opsega problema i/ili ozbiljnosti problema koje ona uzrokuje u tim državama. To ne znači da se u drugim državama članicama ne treba detaljnije pozabaviti pitanjem javne nabave već da je Komisija odlučila veći naglasak staviti na druga pitanja povezana s korupcijom za koja se činilo da su važnija od javne nabave.

Sumnje na korupciju i sukob interesa u upravljanju sredstvima EU-a, u okviru primjenjivog zakonodavstva EU-a, mogu dovesti do prekida i/ili obustave plaćanja dok država članica ne donese odgovarajuće korektivne mjere, uključujući jačanje sustava upravljanja i kontrole.

---

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

Cilj opće analize i analiza po državama nije uspostaviti univerzalna mjerila u tom području već se nastoje prikazati osjetljive točke i odgovarajuća rješenja (u području prevencije i kažnjavanja), koja su u praksi bila uspješna ili neuspješna.

## **Posebni nalazi**

### ***Rizična područja i uzorci korupcije***

Sudeći prema slučajevima korupcije u javnoj nabavi u državama članicama koji su bili predmetom kaznenog progona, problemi koji se najčešće pojavljuju uključuju: izradu prilagođenih specifikacija radi pogodovanja određenim ponuditeljima, podjelu natječaja u manje dijelove radi izbjegavanja natjecateljskih postupaka; sukobe interesa koji utječu na razne faze postupka i uključuju ne samo službenike koji sudjeluju u postupku javne nabave, već i ugovaratelje na višoj razini, nerazmjerni i neopravdani kriteriji za odabir, neopravdano isključivanje ponuditelja, neopravdana uporaba hitnih postupaka, neprimjerena analiza situacija u kojima su ponude preniske, pretjerano oslanjanje na najnižu cijenu kao najvažniji kriterij na štetu kriterija koji se odnose na kvalitetu rezultata i sposobnost ostvarivanja rezultata, neopravdane iznimke u vezi s objavom ponuda. Uz postupak javne nabave, revizijama su se u mnogim slučajevima utvrdili rizici u fazi nakon dodjele ugovora, kada isto može doći do pojave mita i ugrožava se kvaliteta rezultata. Drugi utvrđeni slučajevi korupcije u postupcima nakon dodjele ugovora uključuju: nedovoljno opravdanje za izmjene javnih ugovora, naknadne izmjene ugovora kojima se izmjenjuju uvjeti specifikacija i povećava proračun.

U studiji iz 2013. o utvrđivanju i smanjenju korupcije u postupcima javne nabave u EU-u<sup>39</sup> utvrđene su četiri glavne vrste nezakonite prakse u 96 slučajeva u kojima su optužbe za korupciju već potvrđene pravomoćnim presudama ili u kojima postoje jasne naznake o postojanju koruptivne prakse. Te prakse uključuju: (1) dogovoreno natjecanje (u obliku onemogućavanja ponuda, komplementarnih ponuda, dogovora ponuditelja oko naizmjeničnog pobjeđivanja na natječaju i podugovaranja) kada je ugovor „obećan“ jednom ugovaratelju s pristankom ili bez pristanka javnih dužnosnika (2) podmićivanje, kada javni službenik traži ili prihvaća mito koje će se uzeti u obzir u natječajnom postupku, uključujući administrativne postupke; (3) sukob interesa; (4) druge nepravilnosti, uključujući namjerno loše upravljanje/neznanje kada javni službenik ne obavi odgovarajuće provjere ili ne slijedi obvezne postupke i/ili dopušta ili zanemaruje otvoreno i namjerno loše upravljanje ugovaratelja.

Dok je primjena pregovaračkog postupka ili izravne dodjele opravdana u određenim okolnostima, postoje slučajevi kada se ti postupci primjenjuju radi izbjegavanja obveza koje proizlaze iz natjecateljskog postupka. U nekim državama članicama, uporaba nenatjecateljskih postupaka znatno je iznad prosjeka EU-a. Neopravdanom uporabom pregovaračkog postupka povećava se rizik od koruptivne prakse. U cilju bore protiv rizika od zlorabe pregovaračkog postupka ili postupka izravne pogodbe, neke države članice predvidjele su pravnu obvezu prethodnog obavješćivanja tijela za kontrolu postupaka javne nabave ili za reviziju u pregovaračkom postupku bez prethodne objave.

Čini se da su sektor građevinarstva, energetski i prometni sektor, te sektori obrane i zdravstva najosjetljiviji na korupciju u javnoj nabavi.

---

39 „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption”, 30. lipnja 2013., PricewaterHouseCoopers i ECORYS.

U nekoliko država članica u kojima su se pojavile optužbe za nezakonito financiranje stranaka bilo je situacija u kojima se takvo financiranje pružalo u zamjenu za pogodovanje u dodjeli javnih ugovora. U nekim drugim slučajevima, optužbe su se odnosile na pretjerano bliske veze između poduzeća i političara na nacionalnoj razini kojima se pridonosilo navodnoj koruptivnoj praksi u vezi s dodjelom javnih ugovora.

### ***Rizici u vezi s javnom nabavom na regionalnoj i lokalnoj razini***

Javna nabava na regionalnoj i lokalnoj razini poseban je razlog za zabrinutost jer lokalne vlasti imaju široke diskrecijske ovlasti za koje ne postoji odgovarajući sustav uzajamnih provjera, na toj se razini dodjeljuje znatan postotak javnih sredstava, a mehanizmi unutarnje i vanjske kontrole su slabi. U državama u kojima se znatan dio javnih ulaganja financira iz strukturnih fondova, ti su rizici umanjeni zbog postojanja obveza u području upravljanja i nadzora u okviru fondova. Međutim, njihova učinkovita provedba predstavlja veliki izazov. U nekoliko država članica su, zahvaljujući nadzornim mehanizmima, otkriveni slučajevi u kojima su službenici koristili imovinu lokalnih tijela vlasti za dogovaranje transakcija s poduzećima koja su s njima povezana. U nekim općinama i regijama razvijena je čvrsta mreža „klijenata“ oko malih interesnih skupina. Većina slučajeva odnosila se na optužbe ili tvrdnje o nezakonitom financiranju stranaka, nezakonitom osobnom bogaćenju, preusmjeravanju nacionalnih sredstava ili sredstava EU-a protekciji i sukobima interesa. U nekoliko država članica bilo je slučajeva u kojima su neki vođe organiziranih zločinačkih skupina na općinskoj razini osnovali vlastite političke stranke ili su se infiltrirali u općinska vijeća kako bi vršili utjecaj na lokalna tijela za provedbu zakona ili sudska tijela i namještali javne natječaje. Kako bi ocijenile taj rizik, neke su općine provele mjere suzbijanja korupcije, kao što je uspostava sustava za unutarnje financijsko upravljanje i nadzor.

Sektor građevinarstva u području prostornog planiranja te gospodarenje otpadom sektori su koji su najviše podložni korupciji na lokalnoj razini. Slučajevi korupcije na visokoj razini koji uključuju regionalne i lokalne dužnosnike u nekim državama članicama otkrili su da su odluke o izradi prostornog plana <sup>40</sup> ponekad donošene pod pritiskom lokalnih poduzetnika zbog budućih ugovora o izgradnji nekretnina.

U nekim su državama članicama lokalne uprave razvile ili se od njih traži da razviju vlastite planove integriteta ili suzbijanja korupcije. Dok su neki od njih formalistički ili se neravnomjerno provode te je teško mjeriti njihov stvarni učinak, drugi su doveli do novih građevinskih modela koji funkcioniraju u praksi. U nekim državama članicama ugovaratelji su obavezni razviti vlastite planove za očuvanje integriteta i procjenu rizika od korupcije.

Inicijative civilnog društva u nekoliko su slučajeva imale pozitivan učinak na odgovornost lokalnih uprava u odnosu na transparentnost i javnu potrošnju.

#### ***Inicijativa Otvorene lokalne vlasti - Slovačka***

*U okviru vanjskog praćenja javne potrošnje, pomoću inicijative Otvorene lokalne vlasti u Slovačkoj izrađena je rang-lista 100 slovačkih gradova na temelju niza kriterija koji uključuju transparentnost javne nabave, pristup informacijama, dostupnost podataka od javnog interesa, sudjelovanje javnosti, profesionalnu etiku i sukobe interesa. Projekt provodi Transparency International. Više pojedinosti nalazi se u poglavlju o Slovačkoj.*

<sup>40</sup> Odluke o izmjeni prostorne klasifikacije nekretnine/zemlje ili naselja. Svaka klasifikacija podrazumijeva različita ograničenja i obveze.

### Smjernice za sprječavanje korupcije u javnoj nabavi na lokalnoj razini – Njemačka

*U Brošuri o sprječavanju korupcije u postupcima javne nabave koju je Njemačka udruga gradova i općina dogovorila sa Saveznim udruženjem malih i srednjih građevinskih poduzeća daje se pregled mjera za sprječavanje korupcije u javnoj nabavi na razini gradova i općina.<sup>41</sup> Te mjere uključuju: podizanje svijesti i kodekse ponašanja, rotiranje osoblja, strogo poštovanje pravila o „dva para očiju“, jasne propise o sponzoriranju i zabrana prihvatanja darova, uspostavu centraliziranih vlasti za dodjelu natječaja, točan opis ponude i nadzor procjena, organizaciju postupaka nabave, uključujući tajnost ponuda i sprječavanje naknadne manipulacije ponudama, češće korištenje e-nabave; dokumentaciju o presudama i pažljivu kontrolu nadzornih tijela, isključivanje poduzeća koja su osuđena za kaznena djela korupcije i uspostavu crnih lista/registara korupcije.*

### ***Sukobi interesa i izvješćivanje o imovinskom stanju***

Sukobi interesa u državama članicama obuhvaćeni su općim zakonodavstvom o sprječavanju korupcije i posebnim odredbama o javnoj nabavi. Učinkovitost sprječavanja i otkrivanja sukoba interesa u javnoj nabavi ovisi stoga o učinkovitosti ukupnih nadzornih mehanizama u tom području. Posebne se osjetljive točke mogu primijetiti u odnosu na sukobe interesa u postupcima javne nabave na lokalnoj razini. Neke su države članice, putem svojih agencija za suzbijanje korupcije ili za očuvanje integriteta, provele ciljane provjere u cilju otkrivanja sukoba interesa u određenim područjima koja se smatraju posebno osjetljivima. Na taj se način povećao broj otkrivenih slučajeva sukoba interesa te su utvrđeni javni ugovori koji su sklopljeni radi osobne koristi i na štetu javnog interesa.

Ako postoje pravila izvješćivanja o imovinskom stanju koja se primjenjuju na javne dužnosnike, ona se gotovo uvijek primjenjuju i na službenike koji sudjeluju u postupku javne nabave.

*Za više pojedinosti vidi odjeljak o „Glavnim nalazima“ te pododjeljke o sukobu interesa i izvješćivanju o imovinskom stanju.*

### ***Politike za upravljanje rizikom od korupcije<sup>42</sup>***

Nekoliko država članica u posljednje je vrijeme provelo ili provodi reforme postupka javne nabave u cilju povećanja transparentnosti i pružanja daljnje potpore poštenom tržišnom natjecanju. U nekim su državama članicama donesene nacionalne strategije za suzbijanje korupcije koje obuhvaćaju prevenciju i kažnjavanje korupcije u javnoj nabavi. Međutim, česte promjene zakona u nekim su državama članicama dovele do pravne nesigurnosti i nedostataka u postupku provedbe te odgovarajućih nadzornih mehanizama. Države članice smatraju da je složenost zakonodavstva jedna od prepreka neometanoj provedbi.

Samo u nekoliko država članica od ugovaratelja se traži da donesu planove integriteta i ocijene rizike od korupcije. U većini slučajeva takve se procjene rizika odvijaju uz potporu agencija za provedbu zakona ili za suzbijanje korupcije. Nekoliko država članica već neko

41 U obliku posebnih smjernica za postupak javne nabave u jednom od područja koje je najosjetljivije na korupciju, građevinskom sektoru, ali može se primijeniti i na javnu nabavu u općinama.

42 Politike upravljanja rizikom odnose se na utvrđivanje, ocjenjivanje i određivanje prioriteta rizika nakon kojih slijede konkretne aktivnosti usmjerene na ublažavanje i kontroliranje mogućeg učinka takvih rizika.

vrijeme provodi sustave označavanja<sup>43</sup>, podižući svijest na nacionalnoj i lokalnoj razini. Nekoliko je država članica razvilo posebne alate za upravljanje rizikom koji su posebno prilagođeni za posebne izazove s kojima se one suočavaju na nacionalnoj ili regionalnoj razini.

#### Alati za upravljanje rizikom i platforme javne nabave u Italiji

*Nekoliko mreža i udruženja regionalnih i lokalnih uprava aktivno provodi aktivnosti u cilju sprječavanja infiltracije mafije u javne strukture i promicanja transparentnosti javne nabave na regionalnoj razini (npr. Avviso Pubblico, ITACA<sup>44</sup>). Na razini javnih tijela poduzete su i brojne druge mjere za sprječavanje infiltracije kriminalaca u javne ugovore (npr. CAPACI – Stvaranje automatiziranih postupaka protiv infiltracije kriminalaca – projekt i smjernice koje je objavio Odbor za koordinaciju nadzora velikih javnih radova na visokoj razini za potrebe provjera uključenosti mafije u velike infrastrukturne projekte). Više pojedinosti nalazi se u poglavlju o Italiji.*

Podaci o slučajevima korupcije ili sukoba interesa otkrivenih u postupcima javne nabave na nacionalnoj i/ili regionalnoj/lokalnoj razini rijetko su centralizirani ili se čuvaju u nacionalnom registru. Države članice takvo centralizirano prikupljanje podataka često smatraju nepotrebnim administrativnim opterećenjem. Međutim, takvi bi se podaci mogli koristiti u razvoju pouzdanih ocjena rizika i mogli bi znatno pridonijeti ujednačenoj provedbi politika suzbijanja korupcije na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini.

Redovite i strukturirane analize tržišta nisu uobičajena praksa prije postupaka javne nabave, osim u slučaju složenih i skupih javnih nabava. Baze podataka jediničnih troškova razvijaju se samo u nekoliko država članica na nacionalnoj ili lokalnoj razini ili se odnose samo na jedan sektor. Takve bi baze podataka mogle biti od koristi u provedbi usporedne analize između sličnih vrsta projekata (npr. robe ili radova) i njihovih rezultata. One mogu pomoći u otkrivanju rizika ili sumnje na koruptivno ponašanje u slučaju otkrivanja velikog nepodudaranja, unatoč ograničenjima takvog pristupa s obzirom na složenost proizvoda i različitost ulaznih vrijednosti koje se koriste za dobivanje konačnih rezultata.<sup>45</sup>

#### **Transparentnost**

Djelomično kao rezultat postupka prenošenja i provedbe Direktiva o javnoj nabavi, u većini država članica ostvaren je primjetan napredak u odnosu na stupanj transparentnosti postupaka javne nabave. Neke su države članice poduzele opsežne mjere kako bi osigurale objavu godišnjih izvješća i bilanci javnih tijela u stvarnom vremenu i u lako čitljivom obliku, uključujući pojedinosti o troškovima javnih radova i usluga.

#### Praćenje javnog novca - internetska aplikacija Slovenskog povjerenstva za sprječavanje korupcije

43 Mehanizmi „označavanja“, čiji je cilj pomoći ugovarateljima ili središnjim tijelima za javnu nabavu u otkrivanju korupcije, sustavi su upozorenja koji uključuju prepoznavanje i praćenje određenih pokazatelja koji mogu ukazati na sumnju na koruptivno ponašanje (npr. velik broj određenih pokazatelja može „označiti“ upozorenje u sustavu koje će zahtijevati detaljnije provjere).

44 Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

45 Na primjer, kada je riječ o izgradnji autoceste, materijali se mogu znatno razlikovati između dva mjesta ovisno o klimi, zemljopisnim značajkama mjesta gdje se gradi itd.

*Putem internetske aplikacije „Supervizor“ mogu se dobiti informacije o poslovnim transakcijama tijela zakonodavne, sudbene i izvršne vlasti,, neovisnih državnih tijela, lokalnih zajednica i njihovih podružnica s pravnom osobnošću, itd. U aplikaciji su navedeni ugovaratelji, najveći primatelji, povezane pravne osobe, datumi, iznosi i svrha transakcija. U toj se aplikaciji može dobiti pregled prosječne godišnje potrošnje od 4,7 milijardi EUR u javnom sektoru na robu i usluge. U njoj se isto tako daju pojedinosti o upravnim i nadzornim odborima svih poduzeća u državnom vlasništvu ili u većinskom državnom vlasništvu te njihovim godišnjim izvješćima. Ovaj sustav transparentnosti olakšava otkrivanje nepravilnosti u javnim ugovorima i rashodima*

#### Nacionalni internetski portal za centralizaciju podataka o javnim ugovorima – BASE – Portugal

*U 2008., nakon stupanja na snagu Zakona o javnim ugovorima, Portugal je uspostavio nacionalni internetski portal, BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)) na kojem su centralizirani podaci o javnim ugovorima. Za upravljanje tim portalom odgovoran je Institut za građevinarstvo i nekretnine. U BASE se unose podaci iz elektroničkog izdanja portugalskog Službenog lista i iz potvrđenih elektroničkih platformi za otvorene i ograničene postupke prije dodjele. Svi javni naručitelji koriste rezervirani dio portala za unošenje podataka o ugovorima, učitavanje samih ugovora i unošenje podataka o njihovoj provedbi. U razdoblju između 2008. i 2011., u BASE-u su bili objavljeni samo ugovori koji se odnose na izravnu pogodbu. Od siječnja 2012., u BASE moraju biti objavljeni svi ugovori koji su rezultat bilo koje vrste postupaka na koje se primjenjuje Zakon o javnim ugovorima. U njemu se objavljuju i podaci o provedbi ugovora. Sada je u BASE-u i Službenom listu obvezna objava ugovora, izravnih izmjena, povećanja cijene već sklopljenih ugovora za 15 % te mogućih kazni.*

#### Elektronička baza podataka o javnoj nabavi

*Kao rezultat projekta financiranog sredstvima EU-a, u ožujku 2013. jedna je nevladina organizacija pokrenula web-portal i elektroničku bazu podataka o javnoj nabavi. U bazi podataka javnosti se besplatno nude razne vrste informacija o provedbi postupaka javne nabave i poduzećima koja u tim postupcima sudjeluju. Elektronička baza podataka sadržava podatke o imovini i interesima javnih dužnosnika, u skladu s pravilima o izvješćima o imovinskom stanju. Takvim sakupljanjem podataka na jednom mjestu omogućuje se njihova usporedba.*

U nekoliko država članica pristup dokumentima i podacima o javnoj nabavi ograničen je zbog pretjerano širokih iznimaka i široke definicije povjerljivosti dokumentacije o javnoj nabavi.

U nekim državama članicama u postupcima javne nabave koje organiziraju državna poduzeća ne primjenjuju se jednaki standardi transparentnosti, natjecanja i nadzora kao u uobičajenim postupcima javne nabave. U nekim državama članicama bilo je slučajeva da su državna poduzeća sklopila ugovore o nabavi s preferiranim partnerima izravnom pogodbom iznad tržišne cijene.

Objava sklopljenih ugovora nije raširena praksa u EU-u. U nekim državama članicama ugovori se objavljuju u cijelosti, a u jednoj je objava preduvjet za valjanost ugovora (tj. ugovor mora biti objavljen u roku od tri mjeseca otkad je potpisan jer inače postaje nevažeći).

#### ***Dogovori o očuvanju integriteta i uloga civilnog društva***

Dogovori o očuvanju integriteta sporazumi su između javnih naručitelja i ponuditelja za određeni projekt kojim se svi obvezuju da će se suzdržati od koruptivne prakse. U te su ugovore uključene i određene odredbe o praćenju, transparentnosti i kažnjavanju. U cilju osiguranja učinkovite provedbe, dogovore o očuvanju integriteta često prate skupine civilnog društva. U nekim državama članicama koje primjenjuju dalekosežne politike transparentnosti, civilno društvo postalo je vrlo aktivno uključeno u složene postupke praćenja postupaka javne nabave i javnih ugovora. U nekim se državama članicama, često na inicijativu NVO-ova, provode dogovori o očuvanju integriteta u odnosu na određene postupke javne nabave, posebno kada je riječ o velikim javnim ugovorima (npr. veliki infrastrukturni projekti).

### ***Korištenje e-nabave***

Osim što se njome unaprjeđuje učinkovitost postupaka javne nabave, e-nabavom se osiguravaju dodatne zaštitne mjere u smislu sprječavanja i otkrivanja koruptivne prakse kojima se povećava transparentnost i omogućuje bolja provedba standardiziranih postupaka, te olakšavaju nadzorni mehanizmi. Postojeće Direktive o javnoj nabavi sadržavaju odredbe u kojima se od država članica traži da uvedu e-nabavu, između ostalog putem elektroničke objave poziva na nadmetanje, elektroničke komunikacije (uključujući dostavljanje ponuda) i nove, potpuno elektroničke javne nabave kao što su dinamički sustavi nabave i e-dražbe. U trenutku kada su donesene, u 2004. Direktive su bile popraćene Akcijskim planom.<sup>46</sup>

Kao što se vidi iz Pregleda provedbe javne nabave iz 2012., ostvaren je određeni napredak u primjeni e-nabave, ali ona se općenito koristi u samo 5 % do 10 % postupaka javne nabave koji se provode diljem EU-a. Međutim, nekoliko država članica ostvarilo je znatan napredak prema potpunoj provedbi e-nabave u fazi prije dodjele ugovora. To posebno vrijedi za države članice u kojima je primjena e-nabave postala obavezna na temelju nacionalnog zakonodavstva i gdje se očekuje njezina postupna provedba.

U zakonodavnom paketu Komisije o javnoj nabavi predviđen je postupni prijelaz na potpunu e-komunikaciju.

#### **Dobra praksa u provedbi e-nabave**

*Litva je ostvarila velik napredak u odnosu na online pristup kombiniranim podacima o javnoj nabavi. Opseg objavljenih podataka prelazi zahtjeve iz prava EU-a, uključujući nacrt tehničkih specifikacija, sklopljene i izvršene javne govore. Osim toga, dobavljači moraju u svojim ponudama navesti podugovaratelje. Od 2009. godine barem 50 % ukupne vrijednosti njihovih javnih ponuda mora se provoditi elektronički. Kao rezultat toga, udio e-nabave povećao se sa 7,7 % na 63 % u 2010. i tako se približio cilju od 70 % do 2013.*

*Estonija je uspostavila portal za e-nabavu i povezane e-usluge (npr. registracija trgovačkih društava i portal za upravljanje i centralizaciju knjigovodstva u javnom sektoru). Državni javni registar javne nabave je portal e-nabave na kojem se od 2003. u elektroničkom obliku objavljuju svi pozivi na nadmetanje. U Zakonu o javnoj nabavi predviđen je daljnji napredak u obliku e-dražbi, e-sustava kupnje, i e-Kataloga te se za 50 % ukupne javne nabave od 2013. zahtijevaju elektroničke ponude. U 2012. se 15 % postupaka javne nabave provodilo putem e-nabave, što je tri puta više nego u 2011.*

46 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf).



*Portugalski program e-nabave pokrenut je u lipnju 2003. kao centralizirana i visokokvalitetna platforma kojom se promiče učinkovitost i tržišno natjecanje putem veće transparentnosti i ušteda u postupku javne nabave. Portal–<http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – nudi mogućnost besplatnog preuzimanja potpune natječajne dokumentacije i specifikacija. Na njemu se objavljuju pozivi na dostavu ponuda, zaprimaju upiti dobavljača i upravlja se svim vidovima razmjene informacija putem interneta. Alatom za upravljanje ugovorima osigurava se učitavanje javnih ugovora, dopušta praćenje sklopljenih ugovora omogućuje izdavanje elektroničkih računa. Sustav upravljanja podacima omogućuje prikupljanje, pohranu i sustavnu obradu statističkih podataka o postupku javne nabave.*

*U poglavljima o državama sadržan je detaljniji opis te prakse.*

### **Nadzorni mehanizmi**

Prema zakonodavstvu EU-a koje je na snazi, uspostava **središnjeg tijela za javnu nabavu** nije obavezna. Većina je država članica svejedno uvela tu mogućnost u svoje nacionalno zakonodavstvo. Kao što je navedeno u Pregledu provedbe javne nabave za 2012., većina država članica imenuje posebna nadležna tijela za obavljanje većine ili svih zadataka koje se odnose na javnu nabavu, s tim da postoje iznimke kada nadležne institucije nisu zadužene samo za provedbu javne nabave već je ona samo jedna od njihovih zadataka (npr. tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja). Međutim, u nekim državama članicama u kojima postoji središnje tijelo njegova je sposobnost ograničena zbog premalog broja zaposlenika i nedovoljne osposobljenosti za rad na sve većem broju zadataka.

U Direktivama o pravnim lijekovima predviđena je mogućnost da države članice odlučuju hoće li **revizije** provoditi administrativna ili pravosudna tijela. Države članice su se po tom pitanju podijelile na pola. U nekoliko država članica postoje dovoljna jamstva za neovisnost takvih tijela za reviziju od političkog utjecaja, uključujući kada se radi o imenovanju njihova vodstva i osoblja.

U posljednjih nekoliko godina uočen je trend prema sve većoj **profesionalizaciji javne nabave** u smislu okupljanja potražnje i centralizacije putem okvirnih ugovora (koji predstavljaju 17 % ukupne vrijednosti ugovora iznad praga koji su dodijeljeni u razdoblju 2006.-2010.<sup>47</sup>) i zajedničke nabave (12 % ukupne vrijednosti). Državne uprave, na središnjoj i lokalnoj razini, sve više koriste specijalizirana tijela, kao što su središnja tijela za javnu nabavu, dok se sve većom uporabom okvirnih ugovora mijenja priroda funkcije nabave. Države članice trenutno primjenjuju različitu praksu.

U odnosu na **podizanje svijesti i osposobljavanje u vezi s politikama suzbijanja korupcije**, iako se situacija posljednjih godina popravila u većini država članica, službenici koji rade na postupcima javne nabave smatraju da je njihova uloga u otkrivanju koruptivne prakse ograničena. Osim toga, učinkovitost suradnje između tijela za javnu nabavu, provedbu zakona i agencija za suzbijanje korupcije razlikuje se među državama članicama. U mnogim slučajevima suradnja je formalizirana i iz statističkih podataka vidi se mali broj prijava o sumnji na korupciju ili sukoba interesa koje su dostavila tijela za javnu nabavu agencijama za provedbu zakona ili integritet.

---

47 „Public procurement in Europe- cost and effectiveness“ PwC Ecorys London Economics, Ožujak 2011.



U nekim državama članicama u kojima su nadzorni mehanizmi slabi ili fragmentirani, posebno na **lokalnoj razini**, čini se da su vrlo rašireni slučajevi protekcije u dodjeli javnih sredstava u okviru nacionalnih, lokalnih i regionalnih tijela vlasti.

Iako se **učinkovitost nadzornih mehanizama** u fazama prije dostavljanja ponuda, za vrijeme dostavljanja ponuda i u trenutku dodjele ugovora u državama članicama poboljšala, faza provedbe (nakon dodjele) ne prati se toliko pažljivo. Neki nacionalni revizorski sudovi ili nacionalni uredi za reviziju često ističu da se u fazi provedbe javljaju nepravilnosti. U mnogim su državama članicama revizorski sudovi postali važni subjekti u utvrđivanju praznina i nedostataka u postupcima javne nabave. Njihove se preporuke u tom području često ne provode u dovoljnoj mjeri.

U postupcima javne nabave vrlo se rijetko provjerava tko su vlasnici ponuditelja i podugovaratelja. U barem jednoj državi članici dopušta se sklapanje javnih ugovora s poduzećima čiji su dioničari anonimni, a istovremeno se ne nude dovoljno jake zaštitne mjere protiv sukoba interesa.

U nizu država članica još uvijek ima problema u području koordinacije nadzora, djelomičnog preklapanja, podjele zadaća ili fragmentiranih nadzornih mehanizama na središnjoj i lokalnoj razini, uključujući u fazi provedbe.

Nadzorni mehanizmi za javnu nabavu ispod praga zakonodavstva EU-a posebno su slabi u većini država članica. To je uzrok zabrinutosti posebno u slučajevima prijavljene prakse podjele ugovora na manje ugovore kako bi se izbjegli zahtjevi EU-a o javnoj nabavi i provjere.

### ***Isključivanje***

U skladu sa zakonodavstvom EU-a, u svim državama članicama postoje obvezna pravila o isključenju prema kojima su iz natječaja isključeni ponuditelji protiv kojih su donesene pravomoćne presude za kaznena djela korupcije. Mnogi nacionalni zakoni sadržavaju odredbe o samočišćenju.<sup>48</sup> Države članice nisu dužne objavljivati popise isključenih ponuditelja<sup>49</sup> i uglavnom ih ne objavljuju. U mnogim državama članicama naručitelji imaju pristup unutarnjim bazama podataka isključenih ponuditelja. Međunarodni popisi isključenih ponuditelja u pravilu se ne smatraju osnovnom za isključenje u državama članicama.

### ***Sankcije***

U većini država članica korupcija u javnoj nabavi obuhvaćena je kaznenim djelima kao što su davanje i primanje mita i trgovanje utjecajem. U nekim su državama članicama posebno kriminalizirana kaznena djela povezana s korupcijom koja utječu na provedbu postupka javne nabave. U pravilu se postupci javne nabave obustavljaju, prekidaju ili poništavaju u slučaju otkrivanja koruptivnog ponašanja ili sukoba interesa. Međutim, situacija je drugačija u slučaju sklopljenih ugovora u vezi s kojima je otkriveno koruptivno ponašanje ili sukob interesa ili je do toga došlo nakon dodjele ugovora. U mnogim su slučajevima, uz sankcioniranje koruptivnog ponašanja ili sukoba interesa, potrebno pokrenuti posebne građanske postupke za poništavanje javnog ugovora. To često podrazumijeva dugotrajne postupke i rizike koji

---

48 Samočišćenje omogućuje poduzećima da poduzimaju mjere koje su potrebne za ispravljanje situacije zbog koje su stavljeni na popis isključenih ponuditelja, što će dovesti do ukidanja tih izuzeća za javne nabave.

49 Popisi poduzeća koja su isključena iz javnih natječaja zbog pravomoćne osuđujuće presude za kaznena djela korupcije ili druga teška kaznena djela.

donose rezultate u kasnoj fazi postupka kada je teško ili nemoguće u potpunosti nadoknaditi gubitke. U nekim drugim državama članicama, javni ugovori uključuju odredbu o suzbijanju korupcije kojom se jamče učinkovitiji postupci u slučaju dokazane koruptivne prakse za vrijeme trajanja ugovora (npr. jasni postupci proglašavanja postupka ništavnim ili primjena drugih ugovornih kazni).

U nekim državama članicama u kojima korupcija u javnoj nabavi predstavlja veliki problem, ne ostvaruju se dobri rezultati u kaznenom progonu i donosi se mali broj pravomoćnih presuda te vrlo mali broj slučajeva korupcije u javnoj nabavi bude kažnjeno odvrćajućim sankcijama. Ti postupci obično dugo traju i dok koruptivna praksa bude otkrivena, ugovori ili projekti već budu izvršeni. Slučajevi korupcije u javnoj nabavi često su složeni i ponekad uključuju dužnosnike na visokim položajima. Stoga je potrebno posebno tehničko znanje kako bi se osigurali učinkoviti i poštenu sudskih postupci. U nekim državama članicama ne postoji odgovarajuće osposobljavanje tužitelja i/ili sudaca o pitanjima javne nabave.

### **C. Zaključci i preporuke o javnoj nabavi**

Iz navedenih se nalaza može zaključiti da je u državama članicama ostvaren napredak u provedbi politika o suzbijanju korupcije u javnoj nabavi, ali to je i dalje rizično područje. Potrebni su daljnji naponi u jačanje standarda integriteta. Reforme Direktive o javnoj nabavi i Direktive o komunalnim uslugama, te prijedlog Direktive o ugovorima o koncesiji, uključuju standarde suzbijanja korupcije i dobrog upravljanja kao važan dio opće modernizacije. Preostali navedeni problemi u velikoj se mjeri rješavaju minimalnim standardima o sukobu interesa koji su predloženi u tim Direktivama, preliminarnim savjetovanjima na tržištu, obveznim i dobrovoljnim kriterijima za isključenje, pravilima o samočišćenju, strožim odredbama o izmjenama i raskidanju ugovora, centralizacijom podataka o korupciji i sukobu interesa, te obvezama praćenja i izvješćivanja.

U odnosu na moguće buduće korake koje bi mogle poduzeti države članice, na temelju 17 poglavlja o državama u kojima su naglašena pitanja javne nabave, te analize u ovom odjeljku, moguće je dati sljedeće opće preporuke:

#### **1. *Potreba za sustavnom uporabom procjena rizika od korupcije u postupcima javne nabave***

- Procjene rizika trebalo bi razvijati na razini praćenja postupka javne nabave, bez obzira na njihovo institucionalno okruženje, uz potporu agencija za provedbu zakona ili za suzbijanje korupcije/očuvanje integriteta.
- Osigurati centralizaciju podataka o otkrivenoj koruptivnoj praksi i uzorcima, uključujući sukobe interesa i prakse istovremenog obavljanja različitih dužnosti. Temeljiti procjene rizika na tim centraliziranim podacima.
- Razvijati, na temelju procjena rizika, prilagođene mjere za posebno osjetljive sektore i najčešće oblike nepravilnosti uočene tijekom ili nakon ciklusa nabave.
- Provoditi ciljne politike suzbijanja korupcije za regionalne i lokalne uprave. Procjene rizika mogu biti korisne za otkrivanje posebnih osjetljivih točaka na toj razini uprave.
- Razviti i širiti zajedničke smjernice za primjenu postupaka pokazatelja za označavanje. Pomoći javnim naručiteljima i nadzornim tijelima u otkrivanju koruptivnog ponašanja, protekcije i sukoba interesa.

## **2. *Provedba visokih standarda transparentnosti za cijeli ciklus javne nabave te tijekom provedbe ugovora***

- Osigurati zajedničke minimalne standarde transparentnosti na razini regionalnih i lokalnih uprava u postupcima javne nabave i fazi provedbe javnih ugovora.
- Razmotriti način objavljivanja ili osiguravanja pristupa sklopljenim javnim ugovorima, uključujući odredbe o pravima, obvezama i kaznenim odredbama, osim jasno definiranih, ograničenih i opravdanih iznimaka zbog povjerljivosti određenih ugovornih odredbi.
- Jačati transparentnost postupaka javne nabave, prije i nakon dodjele ugovora putem objave godišnjih financijskih izvještaja i bilanci stanja te raččlambe troškova za javne radove, robu i usluge na internetu na svim administrativnim razinama (nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini). Osigurati veću transparentnost javne nabave u poduzećima u državnom vlasništvu, te u kontekstu javno-privatnih partnerstava.

## **3. *Jačanje mehanizama unutarne i vanjske kontrole za cijeli ciklus javne nabave te tijekom provedbe ugovora***

- Osigurati dovoljnu sposobnosti tijela za kontrolu postupaka javne nabave, savjetodavnih i nadzornih tijela, te revizorskih sudova, ovisno o slučaju, za provedbu zadaća provjere.
- Jačati mehanizme unutarne kontrole za potrebe sprječavanja i otkrivanja koruptivne prakse i sukoba interesa. Osigurati čvrste i ujednačene metodologije za suzbijanje korupcije i otkrivanje sukoba interesa u ciklusu javne nabave. U okviru tih metodologija trebali bi se odrediti prioritete među najosjetljivijim postupcima nabave ili razinama uprave i *ad-hoc* nenajavljenim provjerama neovisnih nadzornih tijela.
- Pojačati nadzorne mehanizme za fazu nakon dodjele ugovora i fazu provedbe javnih ugovora.
- Osigurati odgovarajuću primjenu preporuka Revizorskog suda koji utvrdi nepravilnosti u javnoj nabavi.
- Izvršiti provjere vlasništva ponuditelja i podugovaratelja.
- Osigurati odgovarajuće nadzorne mehanizme za javnu nabavu u državnim poduzećima, te u kontekstu javno-privatnih partnerstava.

## **4. *Osiguravanje dosljednog pregleda i podizanja svijesti o potrebi i znanju za sprječavanje i otkrivanje koruptivne prakse na svim razinama javne nabave***

- Osigurati učinkovitu koordinaciju između tijela zaduženih za nadzor javne nabave.
- Izraditi detaljne smjernice za sprječavanje i otkrivanje koruptivne prakse i sukoba interesa u javnoj nabavi, i podizati svijest o njima, posebno na regionalnoj i lokalnoj razini.
- Osigurati prilagođeno osposobljavanje za državne odvjetnike i pravosuđe o tehničkim i pravnim vidovima postupka javne nabave.

## **5. *Jačanje režima sankcioniranja***

- Osigurati primjenu odvraćajućih sankcija protiv koruptivne prakse, protekcije ili sukoba interesa u javnoj nabavi.
- Osigurati učinkovite mehanizme praćenja u slučaju ukidanja odluka i/ili poništavanja javnih ugovora u odgovarajućem roku kada koruptivne prakse utječu na proces.

# **PRILOG**

## **Metodologija**

### ***Područje primjene Izvješća***

Kao što je navedeno u uvodu izvješća, korupcija se u skladu s međunarodnim pravnim instrumentima najčešće definira kao „zlouporaba položaja i ovlasti radi ostvarivanja osobne koristi“. Iako je točno značenje i područje primjene pojma predmet akademske rasprave, to znači da Izvješće obuhvaća dva elementa. Prvo, obuhvaća posebna djela korupcije i one mjere koje države članice poduzimaju za sprječavanje ili kažnjavanje djela korupcije, kako su definirana u zakonu. Drugo, obuhvaća određene vrste ponašanja i mjere koje utječu na rizik od pojave korupcije te sposobnost države da kontrolira taj rizik. Uslijed toga, u Izvješću se govori o nizu pitanja povezanih s korupcijom, uključujući, uz davanje i primanje mita, trgovinu utjecajem, zlouporabu položaja, aspekte povezane s nepotizmom, protekcijom, nezakonitim lobiranjem i sukobom interesa. Cilj je ovog prvog izvješća EU-a o suzbijanju korupcije usredotočiti se na ograničen broj ključnih pitanja povezanih s korupcijom. Širi se vidovi spominju radi kontekstualne dosljednosti.

Ustavna rješenja (stupanj prenošenja ovlasti, položaj pravosuđa i tužiteljstva u odnosu na izvršnu granu vlasti), organizacija i kvaliteta državne službe, aktivna uloga države u gospodarstvu i privatizacija važni su sa stajališta korupcije. U izvješću se ne iznose općenite vrijednosne prosudbe o ustavnim rješenjima ili o tome kako se povlači granica između državnog i privatnog vlasništva. Prema tome, ono je neutralno u odnosu na pitanje decentralizacije, ali se u njemu govori o tome postoje li odgovarajući nadzorni mehanizmi za upravljanje rizicima od korupcije. Isto se primjenjuje na privatizaciju: prijenos državne imovine u privatne ruke donosi određene rizike od korupcije, ali njime se mogu umanjiti dugoročni rizici u vezi s korupcijom, nepotizmom i klijentizmom. U izvješću se govori samo o tome postoje li transparentni i konkurentni postupci za smanjenje rizika od korupcije. I konačno, postoje različita pravna i ustavna rješenja odnosa između službi koje provode kazneni progon i izvršne grane vlasti. Izvješće je neutralno u odnosu na različite modele jer se u njemu ispituje samo mogu li tužitelji na učinkovit način kazneno progoniti kaznena djela korupcije.

### ***Izvori informacija***

Komisija je odlučno željela izbjeći preklapanje s postojećim mehanizmima izvješćivanja i dodatno administrativno opterećenje država članica, koje su predmet različitih resursno intenzivnih ocjena stručnjaka (GRECO, OECD; UNCAC, FATF, Moneyval). Ovo se izvješće stoga ne temelji na detaljnim upitnicima ili odlascima stručnjaka u pojedine države. Ono se temelji na mnoštvu podataka dostupnih zahvaljujući postojećim mehanizmima praćenja, te na podacima iz drugih izvora, uključujući nacionalna javna tijela, istraživanja koje provode akademske institucije, neovisni stručnjaci, trustovi mozgova, organizacije civilnog društva itd.

Nadalje, u izvješću se koriste podaci u vezi s korupcijom koji se odnose na niz područja politika (npr. javna nabava, regionalna politika) i dolaze iz različitih odjela Komisije i mjerodavnih agencija EU-a (Europol i Eurojust). Naručene su posebne studije i istraživanja za potrebe daljnjeg proširenja baze znanja u područjima koja su važna za ovo izvješće. OLAF je, na inicijativu Europskog parlamenta, naručio opsežnu studiju o korupciji u javnoj nabavi u kojoj su uključena sredstva EU-a. Nalazi te studije koristili su se u tematskom poglavlju i u

nacionalnim poglavljima. Jedna druga studija odnosila se na korupciju u zdravstvu. U 2013. provedena su dva istraživanja Eurobarometra; prvo je bilo usmjereno na opću javnost, a drugo je provedeno na reprezentativnom uzorku poduzeća u svakoj državi članici. Podaci o korupciji na regionalnoj razini dobiveni su iz Studije o kvaliteti rada vlada koju je proveo Institut za kvalitetu rada vlada iz Göteborga. I konačno, Komisija je koristila podatke dobivene u okviru istraživačkih projekata koje je sufinancirao EU, kao što su izvješća o Nacionalnim sustavima integriteta koja podnosi Transparency International.

U Izvješću EU-a o suzbijanju korupcije koriste se i nalazi Mehanizma za suradnju i provjeru (CVM), mehanizma za praćenje Rumunjske i Bugarske nakon pristupanja kojim upravlja Europska komisija. Dok dva navedena mehanizma imaju različite svrhe, u ovom izvješću koristilo se opsežno znanje i pouke naučene u postupku CVM-a te su se donijeli odgovarajući zaključci u poglavljima o tim dvjema državama. Nakon okončanja postupka CVM-a, pitanja koja su važna u kontekstu korupcije nastaviti će se pratiti kao dio pripreme ovog izvješća.

U odnosu na Hrvatsku, mnoštvo podataka prikupljeno je u okviru pretpristupnog postupka i povezanog postupka praćenja. Općenito je praćenje napora u okviru suzbijanja korupcije kao dio postupka proširenja donijelo brojne korisne pouke koje su se mogle primjenjivati u kontekstu čimbenika koji utječu na održivost programa suzbijanja korupcije.

### ***Postupak pripremanja i pomoćni alati***

U rujnu 2011. Komisija je donijela odluku o osnivanju **skupine stručnjaka za korupciju** kao pomoć u pripremi Izvješća EU-a o suzbijanju korupcije. Stručna skupina daje savjete o općoj metodologiji i ocjenama sadržanima u izvješću. Sedamnaest stručnjaka odabrano je na temelju otvorenog poziva na kojem je gotovo 100 kandidata izrazilo interes. Odabrani stručnjaci došli su iz raznih područja (javna tijela, provedba zakona, pravosuđe, preventivne službe, privatni sektor, civilno društvo, međunarodne organizacije, znanost itd.). Ti stručnjaci djeluju u osobnom svojstvu i ne predstavljaju institucije iz kojih dolaze. Skupina je počela s radom u siječnju 2012. i sastajala se u prosjeku svaka tri mjeseca.<sup>50</sup>

Komisija je uspostavila i **mrežu lokalnih dopisnika za istraživanje**, koja je aktivna od kolovoza 2012. Mreža nadopunjava rad stručne skupine prikupljanjem i obradom relevantnih podataka iz svake države članice. Ona se sastoji od stručnjaka za korupciju koji dolaze iz istraživačkih institucija i organizacija civilnog društva. Kako bi se osigurao potpuno nepristran pristup, 28 vanjskih revizora nadziru glavne rezultate dopisnika i daju mišljenje o nepristranosti doprinosa dopisnika.

Komisija je organizirala dvije **radionice**, u kojima su sudjelovala nacionalna tijela (agencije za suzbijanje korupcije, tužiteljstva, ministarstva nadležna za koordinaciju), znanstvenici, NVO-ovi, novinari i predstavnici poduzetnika. Prva je radionica održana u Sofiji, 11. prosinca 2012. i u njoj su sudjelovali dionici iz 14 država članica (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Druga je radionica održana 5. ožujka u Göteborgu (Švedska) i u njoj su sudjelovali dionici iz 14 preostalih država članica (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Svrha je radionica bila prenijeti informacije o radu Komisije na izvješću te dobiti primjere dobre i loše prakse iz pojedinih država članica u području suzbijanja korupcije.

---

50 Imena članova skupine i dnevni red sastanaka dostupni su na sljedećoj poveznici:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

Komisija je dobila informacije i od nacionalnih tijela za suzbijanje korupcije koja čine dio mreže EPAC/EACN (Europski partneri protiv korupcije/Europska mreža kontaktnih točaka protiv korupcije).

Komisija je nadležnim tijelima država članica dala priliku da pogledaju prvi nacrt poglavlja o državama (bez preporuka za daljnje mjere država članica) i da se o njemu očituju. Njihova su očitovanja uzeta u obzir prilikom pripreme izvješća.

### ***Metodologija procjene i uporaba pokazatelja***

Izvješće se u prvom redu temelji na **kvalitativnoj**, a ne kvantitativnoj procjeni. Navedena kvalitativna procjena znači da je svaka zemlja procijenjena na temelju vlastitih zasluga. Naglasak je bio na onome što funkcionira i onome što ne funkcionira u suzbijanju korupcije u određenoj državi. Kvantitativni pristupi igraju manju ulogu, većinom zbog toga što je teško brojčano odrediti problem korupcije, a još teže je poredati države prema rezultatima. Glavna je prepreka primjeni kvantitativnog pristupa činjenica da se indeksi poznatih istraživanja sastavljaju korištenjem tuđih podataka. Time se stvara učinak prelijevanja: indeksi koji se temelje na ovom pristupu mogu odražavati podatke koji su prikupljeni godinu ili dvije dana prije njihove objave. U istraživanjima se, primjerice, često koriste rezultati Eurobarometra; međutim, dok kompozitni indeks bude objavljen, može već biti dostupno novije istraživanje Eurobarometra.

Istraživanja o percepcijama, s obzirom na skrivenu prirodu korupcije, s vremenom predstavljaju važan pokazatelj raširenosti problema. Istraživanja su po definiciji ograničena na ograničen opseg pitanja i u velikoj mjeri ovise o iskrenosti ispitanika. Na rezultate istraživanja, isto tako, nesumnjivo utječu neposredna događanja aktualna u trenutku razgovora s ispitanicima. Istovremeno, kada država poduzme opsežnije mjere suzbijanja korupcije koje dovode do otkrivanja većeg broja slučajeva, veće pokrivenosti u medijima i veće svijesti u javnosti, istraživanja o percepciji mogla bi dovesti do negativne dinamike - više ljudi prijavljivat će veći stupanj percepcije korupcije. Osim toga, odgovori mogu biti politički pristrani na način da popularnost određene vlade povezuju s neučinkovitosti u provedbi politika. Međutim, sama percepcija raširenosti korupcije može se smatrati pokazateljem neučinkovitosti politika.

Uz istraživanja o percepciji, postoje i zanimljiva istraživanja o odnosu između nekih gospodarskih i socijalnih pokazatelja i korupcije. Na primjer, korupcija se analizirala u svjetlu moguće korelacije sa stopom gospodarskog rasta, raspodjelom javnih sredstava, raširenošću interneta, proračunom za kazneni progon i primjenom pravila tržišnog natjecanja. Međutim, u praksi su se javljale poteškoće s prikupljanjem vjerodostojnih, usporedivih i kvalitetnih podataka u državama članicama kako bi se uvjerljivo mogla pokazati povezanost između tih čimbenika i korupcije. I konačno, bilo je teško iz tih korelacija izvući jasne zaključke usmjerene na politike.

Unatoč tim ograničenjima, Komisija je odlučila analizirati postojeće pokazatelje. Sastavljen je što sveobuhvatniji pregled tih pokazatelja, bez prosudbi o pouzdanosti/relevantnosti dostupnih podataka. Popis je dobiven objedinjavanjem podataka iz već postojećih istraživanja (koje su proveli OECD, Svjetska banka, Svjetski gospodarski forum, Transparency International, akademski krugovi itd.), iz Eurobarometra i iz mnogih drugih izvora. Svrha pregleda nije bila da služi kao osnova za novi indeks o korupciji već da osigura elemente za analizu kojom se nadopunjuje kvalitativna procjena koja čini jezgru ovog izvješća. Za vrijeme pripreme popisa Komisija je postala svjesna da oslanjanjem na pokazatelje i statističke podatke neće moći doći do bita problema s korupcijom te, što je još važnije, da neće moći pripremiti provedive,

prilagođene preporuke za politike. Ipak, prikupljeni su već utvrđeni pokazatelji od izravne važnosti za suzbijanje korupcije i potkrijepljeni su opsežnim podacima radi analize situacije u državama članicama i utvrđivanja područja na koja je potrebno staviti poseban naglasak u istraživanjima o pojedinim državama. Ti su se podaci (1) koristili za opis konteksta (tj. uvod u poglavlja o državama) i (2) služili su kao početna/komplementarna točka za daljnja istraživanja o određenim pitanjima/sektorima na razini država ili na razini EU-a na temelju kojih će se utvrditi problem i ocijeniti odgovor te (3) konačno, pomogli su prilikom utvrđivanja manjkavosti ili nedovoljne dosljednosti različitih izvora.

Statističke podatke o kaznenom pravosuđu u kontekstu korupcije treba pažljivo analizirati. U slučaju teških kaznenih djela kao što je krađa, pljačka, provala ili napad, očekuje se da će žrtva odmah zločin prijaviti policiji. Prema tome, statistički podaci o zločinima mogli bi ukazati na razmjere problema. Za razliku od drugih kaznenih djela, korupcija je skrivena i u većini slučajeva ne postoji izravna žrtva koja bi mogla prijaviti kazneno djelo. Stoga je postotak neotkrivenih slučajeva puno veći kod korupcije nego kod drugih kaznenih djela.

Velik broj slučajeva prijavljenih tijelima za provedbu zakona, slučajeva u kojima je pokrenut kazneni postupak i onih koji završavaju osuđujućom presudom mogao bi ukazati na razmjere problema. S druge strane, iz toga se vidi i pozitivna slika: možda je tolerancija prema korupciji manja i stoga postoji veća sklonost prijaviti kazneno djelo; tijela za provedbu zakona i pravosuđe imaju na raspolaganju potrebna sredstva za otkrivanje i kazneni progon kaznenih djela korupcije. Isto vrijedi i za suprotan scenarij: nizak broj prijavljenih slučajeva i niska stopa kaznenog progona nisu nužno pokazatelj niske razine korupcije; to je možda rezultat činjenice da ne postoji volja za suzbijanje korupcije, da tužitelji i suci nisu motivirani i/ili da nemaju potrebne alate i sredstva za rješavanje predmeta korupcije. Nadalje, podatke o kaznenim postupcima vrlo je teško usporediti iz sljedećih razloga: Prvo, ne postoji ujednačena kaznena definicija korupcije u državama članicama, što dovodi do različitih načina evidentiranja kaznenih djela povezanih s korupcijom. Kao drugo, s obzirom na razlike u kaznenim postupcima, na primjer, u vezi s prikupljanjem dokaza, korupcija se možda progoni u okviru drugih kaznenih djela (npr. prijevara, pranje novca).

Količina dostupnih informacija o korupciji, čak i izvan kaznenih predmeta, znatno se razlikuje među državama članicama. To bi se, opet, moglo protumačiti na dva gore navedena načina. S jedne strane moguće je povući korelaciju između razmjera problema i količine dostupnih informacija. S druge strane, postoje slučajevi kada korupcija ne predstavlja prioritet i stoga postoji malo informacija na temelju kojih je moguće mjeriti njezinu raširenost i ocjenjivati jesu li mjere politike dovoljne i učinkovite. Zbog tog je metodološkog problema još teže smisleno uspoređivati države članice.

### ***Mjere suzbijanja korupcije***

Izvješće se temelji na pretpostavci da u odnosu na korupciju ne postoji jedno rješenje za sve. U njemu se ne predlažu standardizirana rješenja za sve države članice: na primjer, koja su (zakonodavna ili druga) rješenja potrebna za rješavanje izazova povezanih s sukobima interesa ovisi o nizu čimbenika, uključujući stupanj do kojeg sukob interesa već predstavlja problem u državi, koje kulturološke norme postoje te stupanj do kojeg se priznate društvene norme moraju odražavati u zakonodavstvu. Cilj je izvješća iznijeti preporuke koje odgovaraju kontekstu svake države članice.

U prošlom desetljeću sveobuhvatne strategije suzbijanja korupcije smatrale su se univerzalnim receptom za davanje prioriteta korupciji u političkom programu i za mobiliziranje političke volje i potrebnih sredstava. Rezultati su svejedno bili različiti. Dok je u



nekim slučajevima rad na strategijama služio kao katalizator za ostvarivanje stvarnog napretka, u drugima su opsežne strategije imale mali ili nikakav učinak na stvarnu situaciju na terenu. Prema tome, u izvješću se zauzima oprezan stav prema donošenju strategija i njihovo se donošenje preporučuje samo kada se čini da će naponi uloženi u izradu strategije dovesti do pozitivnog angažmana i značajnog napretka u suradnji između nadležnih tijela.

Kao i strategije, agencije za suzbijanje korupcije isto su bile u modi. I u tom su slučaju rezultati bili različiti. U nekim slučajevima, u kojima agencije imaju velike ovlasti, pokazalo se da je neovisno i odlučno vodstvo od presudne važnosti u kaznenom progonu slučajeva korupcije na visokoj razini. U drugim je slučajevima osnivanje agencija možda imalo negativnu ulogu jer se stvorio dojam da druga tijela ne moraju odrađivati svoj dio posla. Prema tome, u izvješću je zasebno procijenjena svaka situacija i uzimaju se u obzir posebne okolnosti svake države bez nametanja istog rješenja za sve.

U izvješću se upozorava na činjenicu da određena nadležna tijela, koja bi mogla igrati ključnu ulogu u suzbijanju korupcije, nemaju dovoljno ljudskih i financijskih resursa. Komisija je svjesna da u će u postojećoj klimi štednje biti teško osigurati više sredstava za određene institucije i za napore koji se ulažu u provedbu. S druge strane, takva raspodjela sredstava mogla bi, u određenim okolnostima, s vremenom donijeti znatne uštede smanjujući trošak koji nastane zbog korupcije. Prema tome, u izvješću se na nekim mjestima zagovara dodjela sredstava određenim javnim tijelima ili programima koji su od ključne važnosti za sprječavanje ili borbu protiv korupcije.

### ***Sinergija s postojećim mehanizmima praćenja i mjerilima za ocjenjivanje***

Na međunarodnoj razini glavni su postojeći mehanizmi za praćenje i ocjenjivanje Skupina država članica Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (GRECO), OECD-ova Radna skupina za borbu protiv podmićivanja i mehanizam za reviziju Konvencije UN-a protiv korupcije (UNCAC). U pripremi ovog izvješća Komisija se u velikoj mjeri oslanjala na nalaze tih mehanizama (posebno GRECO-a i OECD-a). Standardi suzbijanja korupcije, primjerice oni sadržani u UNCAC-u, ili oni koje su uspostavili GRECO i OECD (na primjer, Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji i njezin dodatni protokol, Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, Dvadeset vodećih načela o borbi protiv korupcije koje je donijelo Vijeće ministara Vijeća Europe, Preporuke Vijeća Europe o financiranju političkih stranaka, Preporuke Vijeća Europe o kodeksima ponašanja za javne dužnosnike i Konvencija OECD-a protiv podmićivanja) igraju važnu ulogu u smislu utvrđivanja referentnih točaka za ocjenjivanje.

U izvješću se ne ponavlja detaljna tehnička analiza sadržana u izvješćima GRECO-a ili OECD-a, iako se ono nastavlja na njihove preporuke u slučajevima kada nisu još provedene i kada su važne za ključna pitanja koja su utvrđena kao važna u pojedinim poglavljima o državama. Ističući odabrane preporuke koje su prethodno navedene u okviru drugih mehanizama, izvješćem se nastoji promicati njihova provedba.

Sinergija s GRECO-om od posebne je važnosti jer on obuhvaća sve države članice EU-a te druge europske države koje su važne za buduće proširenje i Istočno partnerstvo. Komisija trenutno poduzima mjere kojima će se omogućiti potpuno pristupanje EU-u u budućnosti te bolja suradnja u svjetlu budućih izdanja Izvješća EU-a o suzbijanju korupcije.