

Integritet javne nabave i upravljanje u energetsom sektoru u jugoistočnoj Europi

Bratić, Vjekoslav; Pezer, Martina; Stanić, Branko

Source / Izvornik: **Osvrti Instituta za javne financije, 2022, 15, 1 - 8**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2022.127>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:091431>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-21**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

Integritet javne nabave i upravljanje u energetsom sektoru u jugoistočnoj Europi

Vjekoslav Bratić, Martina Pezer, Branko Stanić

U okviru javne nabave česti su neki od oblika koruptivnih aktivnosti. Među nepravilnostima uočenima u zemljama jugoistočne Europe (JIE) posebice se ističe povlašteni tretman poduzeća zbog političkih veza njihovih vlasnika. U Hrvatskoj, primjerice, oko polovine ukupne vrijednosti ugovora osvoje ponuđači koji nisu privatni subjekti, već je riječ o poduzećima u djelomičnome ili potpunome vlasništvu države, i upravo tu je „plodno tlo“ za određene zlouporabe. Stoga je izuzetno važno transparentno upravljati državnim poduzećima, posebice u energetsom sektoru, jer su ona suočena s brojnim izazovima, pogotovo u pogledu upravljačkih nedostataka u javnoj nabavi. Rješavanje ovih izazova pridonijelo bi i boljem društveno-političkom okruženju u kojemu se ne bi dopustilo neodgovorno financijsko upravljanje u državnim poduzećima i provođenje neučinkovitih ili štetnih odluka o ulaganju.

Institut za javne financije sudjeluje u projektu **Provedba zajedničkih antikorupcijskih rješenja i primjera dobrog upravljanja u jugoistočnoj Europi: inovativne prakse i javno-privatna partnerstva**, čiji je cilj unaprijediti postojeće antikorupcijske politike u javnom sektoru. Ovim osvrtom želimo osvijestiti javnost i donositelje odluka o nedostacima u sustavu javne nabave i energetsom sektoru, ne bi li se povećala odgovornost institucija i ojačala vladavina zakona.¹ Analizom su se izdvojila dva oblika ranjivosti upravljanja u JIE – integritet javne nabave i upravljanje državnim poduzećima u energetsom sektoru – koja prikazujemo u nastavku, s posebnom osvrtom i preporukama za Hrvatsku.²

Integritet javne nabave u JIE

Iako se korupcija u javnoj nabavi javlja u različitim oblicima, može se definirati skup koruptivnih postupaka koji se koriste za izvlačenje javnoga novca za privatnu korist: favoriziranje i klijentelizam, precijenjena vrijednost ugovora, prilagođeni uvjeti natječaja koji odgovaraju obilježjima određenog poduzeća, sukob interesa u postupku javne nabave, visoki udio zatvorenih postupaka te izmjena ugovora u fazi provedbe. Veliki broj privatnih poduzeća diljem JIE čiji su vlasnici usko povezani s visokopozicioniranim političarima često pobjeđuje na javnim nabavama, koje su gotovo isključivo kreirane upravo za njih. Na primjer, u Mađarskoj, u kojoj je 90% projekata javne nabave u prosjeku precijenjeno za 25%, tijekom posljednjih 11 godina vladajuća je stranka stvorila novu gospodarsku elitu čije korporacije

¹ Osvrt se temelji na izvješću **Public Procurement Integrity in Southeast Europe** nastalog u okviru spomenutog projekta.

² Analizom su obuhvaćene Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska, Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija.

primaju velike subvencije u sektorima poput turizma. U Sjevernoj Makedoniji razotkrivene su velike razlike između tržišnih i ugovornih cijena proizvoda s identičnim obilježjima, poput osobne zaštitne opreme za policijske službenike i komunalne radnike. Slučajevi sukoba interesa „visoke razine” bili su također proteklih godina česti i u Srbiji, a još su učestaliji od početka pandemije bolesti COVID-19. U Bugarskoj je sukob interesa najviše izražen u internim procedurama u kojima su proračunska sredstva za državno poduzeće osigurana bez natječaja. Korištenje zatvorenih ili ograničenih postupaka nabave ponekad je opravdano (npr. ako bi otkrivanje sadržaja natječaja predstavljalo rizik za nacionalnu sigurnost ili ako je vrijednost ponude dovoljno mala da ne stvara znatan rizik od korupcije). Međutim, u JIE naručitelji se često u prekomjernoj mjeri koriste ograničenim postupcima javne nabave kada oni nisu potrebni ili prikladni. No, zbog ograničenih informacija na većini službenih mrežnih stranica o javnoj nabavi, teško je utvrditi sve zloupotrebe.

Osim toga, istraživanje je pokazalo kako se u pandemiji povećao broj „hitnih” postupaka koji zaobilaze uobičajeno zakonsko određenje javne nabave. Primjerice, u Bosni i Hercegovini su nabavljeni respiratori koji su bili znatno skuplji od procijenjene tržišne cijene, pritom neprikladni za medicinsku upotrebu, dok je u Mađarskoj tijekom izvanrednoga stanja premijer imao ovlast odlučivanja o tome koji su postupci povezani s pandemijom bolesti COVID-19, te su se robe i usluge mogle nabavljati i kupovati izravnim dogovaranjem.

Upravljanje državnim poduzećima u energetske sektoru u JIE

Zbog svojega statusa prirodnoga monopola (često u vlasništvu države), društvene osjetljivosti na povećanje cijena te velikih ulaganja i financijskih interesa, energetske je sektor od presudne važnosti za JIE.

Istraživanje je pokazalo da je nedostatak javne odgovornosti u energetske poduzećima u državnome vlasništvu vidljiv u brojnim slučajevima otkrivenima u istraživačkim medijskim izvješćima, izvješćima organizacija civilnoga društva ili provedenim nadzorima državnih revizija u svih devet analiziranih zemalja. Ovi problemi pridonose društveno-političkomu okruženju u kojemu se dopušta loše financijsko upravljanje i provođenje neučinkovitih ili štetnih odluka o ulaganju. Upravo je nepostojanje čvrstoga zakonskog okvira ključni čimbenik koji omogućava ograničenu financijsku transparentnost i široko rasprostranjeno političko upletanje u svakodnevno upravljanje državnim poduzećima.

Nadalje, ključni rizici upravljanja u energetske sektoru u poduzećima u državnome vlasništvu su:

- *Neusklađenost zakonskog okvira sa smjernicama o upravljanju poduzećima u državnome vlasništvu Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises).* Zemlje iz JIE koje su članice EU-a uspješnije su u provedbi zakonâ, iako je i dalje njihova primjena ograničena i spora.
- *Ograničena financijska transparentnost.* Transparentnost financijskih podataka u JIE izuzetno je loša, što je posebice izraženo u poduzećima s financijskim problemima. Jedan od načina za poboljšanje transparentnosti provedba je inicijalne javne ponude, kao što je to bio slučaj s Romgazom i Hidroelectricom u Rumunjskoj. Drugi pozitivan primjer bila je MOL Grupa, poduzeće koje kotira na mađarskoj burzi, a koje objavljuje financijske izvještaje i obznanjuje iznos dionica koje ima svaki član uprave.

- *Financijska ranjivost.* Energetska su poduzeća u državnome vlasništvu u devet zemalja iz studije pokazala različite razine financijske ranjivosti, koja se prije svega očitovala u njihovoj kreditnoj izloženosti, visokom koeficijentu zaduženosti, niskoj likvidnosti i opadajućim koeficijentima tekuće likvidnosti. Te su financijske poteškoće izražene u poduzećima čije se poslovanje temelji na fosilnim gorivima, a koja su imala znatnih poteškoća uslijed stalnoga porasta cijena sirovina. Napori vlada da održe cijene energije umjetno niskima kako bi se izbjegle društvene trzavice išle su na štetu financijske održivosti i političke neovisnosti energetske poduzeća u državnome vlasništvu te nadležnih regulatornih tijela.
- *Politička imenovanja.* Pravila za imenovanja najviših rukovoditelja i članova upravnih odbora energetske poduzeća u državnome vlasništvu u JIE često su nejasna, osobito kod određivanja mogućega političkog utjecaja. Poslovne aktivnosti poduzeća u državnome vlasništvu često su pod utjecajem poduzeća ili pojedinaca sa snažnim političkim vezama ili čak mogu služiti njihovim interesima, nauštrb financijskih pokazatelja državnih poduzeća.

Osim toga, energetske sektor obilježava i posebno snažan upravljački manjak u javnoj nabavi. Neki od tih nedostataka podudaraju se s općim rizicima nabave, no neki su još izraženiji za ovaj sektor, zbog njegove veličine, statusa prirodnoga monopola i tehničke složenosti.

Ključni problemi u području javne nabave i upravljanja energetske sektorom u Hrvatskoj

Nepravilnosti javne nabave u Hrvatskoj temelje se na pogodovanju i klijentelizmu u javnim natječajima.³ Čak su i natječaji najveće vrijednosti upitnog integriteta zbog niskog administrativnog kapaciteta, problema samo jednog ponuditelja i neodgovarajuće objave poziva na nadmetanje.

U razdoblju 2013.-2020. otprilike polovicu ukupne vrijednosti ugovora dobila su poduzeća koja nisu privatna, već djelomično ili u stopostotnom vlasništvu države. Javnu nabavu u Hrvatskoj općenito karakterizira česta primjena jednostavnih nabava, tj. bez obveze raspisivanja javnog natječaja za određene vrijednosti roba, usluga i radova. Budući da podliježe samo internim aktima i kontrolama, jednostavna nabava često se ne provodi po propisima, što u konačnici dovodi do problema izravnog ugovaranja.

Kad je riječ o nepravilnostima u upravljanju u energetske sektor u Hrvatskoj, izdvaja se zlouporaba povjerenja u gospodarskom poslovanju te pranje novca i to u vrijeme svjetske energetske krize (INA) ili primanje i davanje mita te nezakonito pogodovanje i dogovoreni natječaji zbog čega se poslovi preplaćuju, tj. plaćaju znatno više od tržišne cijene (JANAF). U tim su aferama upleteni direktori sa snažnim političkim vezama, što još jednom ukazuje na duboko ukorijenjeni problem povlaštenog tretmana poduzeća zbog političkih veza i predstavlja nepresušni izvor za korupciju.

³ Npr. [Afera s adventskim kućicama](#) u Zagrebu ili izrada platforme [Cijepise](#).

Analiza **podataka o javnoj nabavi** otkriva da je u razdoblju 2013.-2020. čak 31% natječajna bila sa samo jednim ponuditeljem, a kod određenih natječajna objava i trajanje razdoblja za donošenje odluke ukazuju na rizik od korupcije. Rizik od korupcije dodatno je pojačan u pandemijskom razdoblju te je između prvoga tromjesečja 2017. i drugoga tromjesečja 2021. indeks korupcijskoga rizika⁴ na tržištu proizvoda i usluga vezanih uz pandemiju bolesti COVID-19 u Hrvatskoj povećan za oko 10%.

Preporuke za Hrvatsku

Nacionalna razvojna strategija i Integrirani nacionalni energetska i klimatska plan Republike Hrvatske do 2030., popraćene provedbenim i operativnim dokumentima, predstavljaju osnovu za ostvarenje dugoročne energetske strategije. Naime, poticanjem i razvojem obnovljivih izvora energije potaknuo bi se rast hrvatskog gospodarstva, razvoj održivih lokalnih zajednica te smanjenje energetske i općeg siromaštva hrvatskih građana. Svaka strategija, a posebice energetska, ne bi se smjela mijenjati sa svakom promjenom vlasti. Energetska projekta, često velika i skupia, te prateća dugoročna strategija razvoja, ne smiju biti politički kompromitirani istekom četverogodišnjeg mandata vlade.

Iz razloga što je pravni i regulatorni okvir poslovanja hrvatskih poduzeća u državnom vlasništvu rascjepkan, potrebno je objediniti postojeća pravila u jedan sveobuhvatni zakon o državnim poduzećima. U njemu bi trebalo jasno definirati 1) državno vlasništvo, 2) uloge i odgovornosti svih

⁴ Indeks korupcijskog rizika uzima u obzir trajanje natječajna, broj ponuditelja, je li objavljen javni poziv na nadmetanje, je li odabran ponuditelj iz porezne oaze ili novoosnovano poduzeće i sl.

dionika koji posjeduju državna poduzeća, 3) odabir i imenovanja članova nadzornih odbora i 4) druga relevantna pitanja korporativnog upravljanja kao što su transparentnost i izvještavanje. U skladu sa Smjernicama OECD-a za korporativno upravljanje u poduzećima u državnom vlasništvu, potrebno je ojačati učinkovitost sustava interne kontrole državnih poduzeća kroz mjere za zaštitu autonomije unutarnjih i vanjskih revizora te uspostaviti stručne, neovisne i politički nekompromitirane nadzorne odbore, barem u najvećim državnim poduzećima.

Nadalje, u javnoj nabavi potrebno je i ojačati ulogu vanjske revizije, ponajprije Državnog ureda za reviziju budući da su kontrolni mehanizmi, posebice u jednostavnoj nabavi, nedovoljno učinkoviti. U slučajevima nepravilnosti u javnoj nabavi potrebno je sustavno provoditi kazne i sankcije jer potiču na odgovorno ponašanje i pridržavanje zakona te odvraćaju od zlouporabe. Na koncu, sva nadležna tijela javne vlasti moraju kontinuirano raditi na jačanju transparentnosti i odgovornosti u svim fazama i postupcima javne nabave, poticati sve potencijalne ponuditelje na nadmetanje i time jačati konkurenciju te u konačnici i učinkovitost i djelotvornost pojedinih projekata.