

Др Александра Рабреновић<sup>1</sup>

## Учешће цивилног сектора у надгледању јавних набавки у земљама Азије

**Резиме:** У раду се анализирају механизми учешћа цивилној друштва у надгледању јавних набавки у одабраним азијским земљама. У том смислу, посебна пажња посвећена је анализи правног оквира јавних набавки на Филипинима, где постоји законска обавеза да организације цивилној друштва надгледају сваки јавни набавке. У другом делу рада аутор разматра постојећи правни оквир и искуства примене других облика учешћа цивилној друштва у надгледању јавних набавки, изв. „пакетове иницијатива“, који се успешно користе у неким азијским земљама, као што су Пакистан, Индонезија, Индија и Јужна Кореја.

**Кључне речи:** цивилни сектор, јавне набавке, земље Азије

### 1. Увод

Корупција у јавним набавкама веома је раширена и у земљама Азије. Процењује се да Владе земаља Азије плаћају од 20 до 100 процената више за добра и услуге<sup>2</sup> због незаконитог фаворизовања одређених понуђача, ради остварења интереса уског круга лица, а на штету грађана као пореских обвезника. Преливање новца из јавних у приватне фондове као последицу

---

1 Научни сарадник, Институт за упоредно право

2 ABD/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and Pacific, *Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and Pacific*, Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, Asian Development Bank, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008, 22.

има смањене могућности финансирања инфраструктуре, образовања, здравствених услуга и других јавних инвестиција које су неопходне како би се смањило сиромаштво и пружиле преко потребне услуге грађанима.

У последњој декади, у великом броју земаља Азије предузете су мере на реформи законодавства које регулише поступке јавних набавки са циљем сузбијања корупције. Слично као и у европским земљама, те мере обухватају детаљно регулисање процедура јавних набавки, од њихове припреме до извршења уговора; успостављање централних тела за надзор над јавним набавкама; увођење електронских јавних набавки; увођење адекватних санкција за утврђене незаконитости и нерегуларности и сл.<sup>3</sup>

Многе азијске земље, као што су, Филипини, Индија, Пакистан, Индонезија и Јужна Кореја, омогућиле су и организацијама цивилног друштва да надгледају поступке јавних набавки, како би додатно смањиле коруптивне ризике. Док на Филипинима постоји обавеза учешћа цивилног сектора у сваком поступку јавних набавки, у другим поменутих земљама организације цивилног друштва могу надзирати поступак набавки на основу посебних уговора који се закључује између наручиоца и представника цивилног друштва, тзв. „пакта интегритета“.

Циљ овог рада је да детаљније размотри механизме учешћа цивилног друштва у поступку јавних набавки у азијским земљама, који би могли бити коришћени приликом разматрања могућности унапређења постојећег правног оквира јавних набавки Републике Србије. У том смислу посебна пажња биће посвећена анализи правног оквира учешћа цивилног друштва на Филипинима, који су, према нашим сазнањима, и једина азијска земља у којој постоји обавеза учешћа представника организација цивилног друштва у сваком поступку јавне набавке. У другом делу рада анализираће се укратко постојећи правни оквир и искуства примене пактова интегритета у другим азијским земљама.

3 Ibid, 16.

## 2. Учешће посматрача цивилног друштва у поступку јавних набавки – Република Филипини

### 2.1. Извори права – доношење Закона о реформи владиних набавки

Крајем деведесетих, поступци јавних набавки на Филипинима били су предмет великог броја нерегуларности и злоупотреба.<sup>4</sup> Незаконито фаворизовање одређених понуђача у циљу задовољења индивидуалних финансијских, политичких и других интереса, а на штету грађана, подстакло је Владу Филипина да размотри могућности системске реформе поступка јавних набавки.

Након неуспелог покушаја да се предлог новог закона о јавним набавкама усвоји у парламенту, 2001. године формирана је невладина организација „Надзорник јавних набавки“ (*Procurement Watch, Inc – PWI*), чији је главни циљ био припремање новог закона о јавним набавкама и надгледање његове примене.<sup>5</sup> Ова невладина организација брзо је постала члан радне групе Владе Филипина за припрему новог закона о јавним набавкама.

Од 2001. до 2003. „Надзорник јавних набавки“ водио је озбиљну кампању за укључивање других организација цивилног друштва да подрже доношење новог законодавног оквира јавних набавки. Најважнија организација која се укључила у кампању била је Католичка црква, која се на Филипинима сматра и најутицајнијом организацијом невладиног сектора.<sup>6</sup> Поред тога, услед важности материје и обима јавних средстава која се губе у поступцима јавних набавки, и медији су се ак-

---

4 V. Ramkumar, W. Krafchik, *The Role of Civil Society Organisations in Auditing and Public Finance Management*, 2006, 17, <http://www.international-budget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Civil-Society-Organizations-in-Auditing-and-Public-Finance-Management1.pdf>, 20.8.2013.

5 Ibid.

6 Ibid.

тивно укључили у кампању за доношење новог закона о јавним набавкама.<sup>7</sup>

У јануару 2003, после дугог процеса консултација са цивилним друштвом, донет је Републички Закон бр. 9183, под називом „Закон о модернизацији, стандардизацији и регулисању активности набавки Владе и у друге сврхе“<sup>8</sup>, који се популарно назива Закон о реформи владиних набавки. Недуго након доношења Закона, донети су и Подзаконски прописи којима се ближе уређује спровођење Закона о реформи владиних набавки.<sup>9</sup> Доношење новог нормативног оквира којим се уређују поступци јавних набавки представља својеврсну победу цивилног сектора Филипина, који је по први пут у историји Филипина издејствовао доношење закона за чију је припрему било потребно специјализовано знање, које организације цивилног друштва Филипина обично не поседују.<sup>10</sup>

## 2.2. Обавеза и опсег учешћа представника цивилног друштва у јавним набавкама

Новим законским оквиром установљена је обавеза представника две организације цивилног друштва да надгледају сваки поступак јавне набавке. Наиме, свака комисија за јавне набавке која се образује у оквиру појединачних органа управе за спровођење свих или већине јавних набавки у том органу управе (*Bids and Awards Committee – ВАС*), има обавезу да позове два представника цивилног друштва, тзв. „посматрача“ да надгледају поступке јавних набавки.<sup>11</sup> Један од посматра-

7 Ibid, 18.

8 „An Act Providing for the Modernization, Standardization and Regulation of the Procurement Activities of the Government and for Other Purposes.“, Republican Act No. 9814, 10. јануар 2003.

9 Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 9184 – the Government Procurement Reform Act.

10 V. Ramkumar, W. Krafchik, 18.

11 Члан 13. Закона о реформи владиних набавки.

ча мора бити представник удружења грађана (*duly recognised private group*), а други представник невладиних организација (NGOs).

За разлику од постојећег законодавног оквира Србије, који захтева учешће цивилног друштва или грађана само у поступцима јавних набавки веће вредности,<sup>12</sup> на Филипинима не постоји никакво ограничење у виду износа јавне набавке која је предмет надгледања. Овакво решење, са једне стране, дозвољава организацијама цивилног друштва да узму широко учешће у надгледању поступака јавних набавки, како на централном, тако и на локалном нивоу, и у случајевима када су износи јавних набавки и знатно нижи од просечних, што сигурно доприноси јачању одговорности и транспарентности поступака јавних набавки. Са друге стране, међутим, ова законска обавеза намеће велике захтеве организацијама цивилног друштва, које морају имати капацитет да надгледају сваку јавну набавку која се спроводи у земљи. То, наравно, није нимало лак задатак, када се узме у обзир огроман број јавних набавки које се спроводе у јавној управи, као обавеза учешћа чак две организације цивилног сектора у сваком поступку јавне набавке.

Уколико се представници цивилног друштва не одазову уредном писаном позиву да надгледају одређену јавну набавку, та јавна набавка ће се ипак сматрати правно ваљаном.<sup>13</sup> Ова одредба унета је највероватније из практичних разлога, да не би дошло до блокирања поступака јавних набавки у случају да организације цивилног друштва не буду у могућности или не буду заинтересоване да надгледају јавне набавке, посебно имајући у виду веома широк опсег учешћа цивилног друштва у овим поступцима.

---

12 Члан 28. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12) предвиђа да грађански надзорник надгледа јавне набавке вредности веће од милијарду динара.

13 Члан 13.3. Подзаконских прописа за спровођење Закона о реформи владиних набавки.

### 2.3. Услови за избор

Основни законом прописани услови које посматрачи јавних набавки Филипина морају да испуне да би били ангажовани су следећи: одсуство било каквог директног или индиректног интереса у реализацији уговора који је предмет поступка јавне набавке и регистрација код Комисије за хартије од вредности,<sup>14</sup> која врши регистрацију и надзор над радом већине правних лица на Филипинима. Уколико се ради о посматрачима из удружења грађана, Закон прописује да то морају бити призната удружења из области или дисциплине која је од значаја за конкретну јавну набавку.<sup>15</sup>

Из ових законом прописаних услова јасно је да је једно од главних питања са којим су се суочили предлагачи закона било како да се обезбеди независност и непристрасност посматрача. Одговор налазимо првенствено у прописивању забране постојања било каквог директног или индиректног интереса у реализацији уговора, која се истиче и у подзаконским прописима.<sup>16</sup>

Независност и интегритет посматрача требало би додатно да буду ојачани непостојањем одредби о награди или накнади за њихов рад. Логика законодавца била је да би давање награде могло да има негативан утицај на независност посматрача,<sup>17</sup> који би могли да буду изложени разним врстама финансијских

14 Securities and Exchange Commission, Its major functions include supervision over all registered business entities in the country, including suspensions and revocations of their registrations <http://www.sec.gov/ph/gsr/primary/primaryreg.html>.

15 Члан 13. Закона о омогућавању модернизације, стандардизације и регулација активности набавки Владе и у друге сврхе.

16 Члан 13.2. Подзаконских прописа за спровођење Закона о реформи владиних набавки.

17 R. Jeppesen, *Accountability in Public Procurement– Transparency and the Role of the Civil Society*, United Nations Procurement Capacity Development Center, 2010, 3, <http://www.unpcdc.org/media/142496/story%20of%20an%20institution%20-%20accountability.pdf>, 25.8.2013.

„подстицаја“ од стране понуђача и самог наручиоца, чиме би се отворио нови простор за корупцију. Због тога је начелно одлучено да посматрачи немају право накнаде за рад. У овом сегменту законодавни оквир Филипина истоветан је правном оквиру Србије.

Уместо давања награде посматрачима, разматрани су механизми који би могли да одговорност надгледања расподеле на што шири круг организација цивилног друштва, које би биле везане или за одређене локалитете или типове јавних набавки (услуге, изградњу итд.). Прописи за спровођење Закона о реформи владиних набавки,<sup>18</sup> тако наводе примере организација које могу учествовати као посматрачи у процесу јавних набавки и то за три различите области: инфраструктурне пројекте, добра и консултантске услуге. На овај начин, извршена је начелна расподела процеса надгледања јавних набавки између различитих организација цивилног друштва које су специјализоване у појединим областима. Важно је, међутим, нагласити да ова расподела није и обавезујућег карактера, јер су наведене организације наведене само као примери и стога нису у обавези да учествују у процесу набавки. Њиховим набрајањем, такође се не ограничава учешће других невладиних организација у овим поступцима. Идеја је вероватно била да се наведене организације подстакну да узму учешће у посебним областима јавних набавки, у којима оне већ имају одређени степен знања и вештина, да би могле да делотворно прате процес набавке.

### Члан 13. Посматрачи – Прописи за спровођење Закона о реформи владиних набавки

13.1. Да би се побољшала транспарентност процеса, Комисија за јавне набавке ће, у свим фазама процеса набавке, позвати, поред представника Комисије за ревизију, најмање два (2) посматрача да присуствују поступку набавке, од којих је један (1) представник признатог удружења у области или дисциплини релевантној за конкретну набавку, на пример:

---

18 Implementing Rules and Regulations of Republic Act no. 9184.

- а) За инфраструктурне пројекте –  
 (i) Национално грађевинско удружење које је признато од стране Управе за грађевинску индустрију Филипина, као што су, али не и ограничено на:

Филипинско грађевинско удружење;<sup>19</sup> Национално грађевинско удружење Филипина;<sup>20</sup> и (ii) Филипински Институт грађевинских инжињера.<sup>21</sup>

- б) За добра –  
 Посебно релевантан члан Филипинске коморе за привреду и индустрију.<sup>22</sup>

- в) За консултантске услуге –  
 (i) Професионална организација која ради на пројектима, која је акредитована и призната од стране Професионалне регулаторне комисије<sup>23</sup> или Врховног суда, као што су, али не и ограничено на:

Филипински институт грађевинских инжињера и Филипински институт овлашћених јавних рачуновођа;<sup>24</sup> или

- (ii) Конфедерација филипинских консултантских организација.<sup>25</sup>

Други посматрач ће бити невладина организација.

Следећи проблем са којим су се суочили предлагачи подзаконских прописа био је недостатак одговарајућег знања и капацитета организација цивилног сектора да надгледају конкретан процес јавне набавке, чак и уколико се ради о организацијама које су специјализоване за посебне области. Из тог разлога подзаконским прописом предвиђено је да организације цивил-

19 The Philippine Constructors Association, Inc. (PCA).

20 The National Constructors Association of the Philippines, Inc. (NACAP).

21 The Philippine Institute of Civil Engineers (PICE).

22 The Philippine Chamber of Commerce and Industry (PCCI).

23 The Professional Regulation Commission.

24 The Philippine Institute of Certified Public Accountants (PICPA).

25 The Confederation of Filipino Consulting Organisations (COFILCO).



ног сектора морају да имају **знање, искуство и експертизу** у области конкретне јавне набавке да би могле бити ангазоване као посматрачи. У том смислу, веома је важно да организације цивилног друштва поред техничког знања о поступку јавне набавке имају и знање о ризицима за корупцију у поступку јавних набавки, што захтева додатну обуку и ангажовање, о чему ће више речи бити касније. Свакој комисији за јавне набавке је, такође, остављена могућност да утврди и додатне услове које би посматрачи требало да испуне да би били ангажовани за надгледање конкретног процеса јавних набавки.<sup>26</sup>

Слично српском законодавном оквиру, ни на Филипинима поступак именована грађанског надзорника није детаљније разрађен прописима. Неспорно је, међутим, да свака појединачна комисија за јавне набавке може сама да изабере две организације цивилног друштва, за које сматра да испуњавају услове који се тичу непостојања сукоба интереса и поседовања знања, искуства и експертизе и да их позове да надгледају конкретан поступак јавне набавке. На комисији лежи и одговорност да провери да ли организација цивилног друштва испуњава законом прописане услове. Подзаконски прописи умногоме олакшавају овај посао комисијама за јавне набавке, јер садрже конкретне примере организација цивилног друштва које могу узети учешће у надгледању поступака јавних набавки.

#### 2.4. Права и дужности посматрача

Подзаконским прописима гарантује се приступ информацијама о јавној набавци организацијама цивилног друштва у току целог поступка јавне набавке. Комисије за јавне набавке обавезне су, најпре, да обавесте посматраче о започињању посебних фаза поступка јавне набавке најкасније два дана пре њиховог започињања, и то писменим путем. Изричито су, такође, прописане посебне фазе поступка јавне набавке о којима

---

26 Члан 13.2. Подзаконских прописа за спровођење Закона о реформи владиних набавки.

посматрачи морају бити обавештени, које укључују: састанак пре расписивања тендера (*pre-bid conference*), отварање понуда, додељивање уговора, као и одржавање других састанака комисије за јавну набавку. Прописано је и да уколико посматрачи нису присутни у појединим фазама јавне набавке, то неће утицати на валидност спровођења поступка, али само у случају уколико се докаже да су уредно позвани писаним путем.<sup>27</sup>

Посебна пажња посвећена је и обавезама посматрача. Чланом 13.4. Прописа за спровођење Закона о реформи владиних набавки предвиђа се да ће посматрачи имати следеће обавезе:

1. Припрему заједничког или посебног извештаја у којима ће бити наведена њихова запажања о раду комисије за јавне набавке, који ће бити упућен руководиоцу наручиоца, а копија ће бити достављена и председнику комисије за јавне набавке. У извештају ће бити оцењена усклађеност спроведене процедуре јавне набавке са подзаконским прописима, као и области у којима би комисија за јавне набавке могла да побољша свој рад. У том циљу, комисија за јавне набавке је у обавези да посматрачима, на њихов захтев, достави следећу документацију:

- а) записнике са састанака комисије за јавне набавке и других поступака спроведених у току процедуре јавне набавке;
- б) апстрактне понуда;
- в) кратак пост-квалификациони извештај;
- г) годишњи план јавних набавки и односни пројектни план управљања јавном набавком;
- д) копије „отворених“ понуда.

Посматрачи такође могу предати копију свог извештаја Канцеларији омбудсмана ако утврде да комисија за јавне набавке није поштовала утврђене процедуре или уколико постоје оправдани и разумни разлози да уговор о јавној набавци неће бити закључен у јавном интересу.

---

27 Члан 13.3. Подзаконских прописа за спровођење Закона о реформи владиних набавки.

2. Обавезу да потпишу апстракт понуда (*abstract of bids*) ако, по својој независној оцени, процене да је комисија за јавне набавке испоштовала све прописане процедуре;

3. Обавезу да потпишу пост-квалификациони извештај, уколико су, према њиховој независној процени, праћене све прописане процедуре.

Како би се посматрачи охрабрили да представе своје налазе, посебно у случају када открију важне пропусте, развијени су и посебни механизми комуникације са канцеларијом омбудсмана, који своје утемељење имају, као што смо видели, и у подзаконским актима. Важно је нагласити да у посебно осетљивим случајевима, по процени посматрача, они могу своје налазе да поднесу омбудсману и у анонимној форми.<sup>28</sup> Особље Омбудсмана такође је прошло велики број обука о примени Закона о реформи владиних набавки и пратећих подзаконских аката, како би могло да преузме активну улогу у разматрању извештаја посматрача цивилног друштва.<sup>29</sup>

## 2.5 Начини мотивисања посматрача да узму учешће у надгледању јавних набавки

Имајући у виду да посматрачи јавних набавки на Филипинима немају право на накнаду за свој рад, велики напори уложени су у проналажење мотивационих фактора за укључење представника цивилног друштва у поступке јавних набавки. Иако у почетку примене прописа организације цивилног друштва нису показивале велико интересовање за укључивање у поступак јавних набавки, временом су путем континуиране едукације увиделе предности надгледања ових поступака и бивале све више заинтересоване да узму активну улогу посматрача. Посебно важну улогу у овом процесу имала је поново организација „Посматрач јавних набавки“ која је вршила обу-

---

28 V. Ramkumar, W. Krafchik, 17–19.

29 Ibid.

чавање представника организација цивилног сектора за надгледање поступака јавних набавки.<sup>30</sup> Као резултат спроведене обуке изграђен је капацитет великог броја организација цивилног друштва да могу да делотворно прате поступке јавних набавки.<sup>31</sup>

Посебан изазов представљало је питање како мотивисати организације цивилног сектора које немају довољно средстава ни за покривање трошкова праћења тендерских активности. У том циљу, као и ради смањења укупних трошкова спровођења јавне набавке, учињени су напори да се процедуре јавних набавки обављају што ближе директним корисницима и организацијама цивилног друштва које су преузеле улогу локалних посматрача у поступку јавних набавки.<sup>32</sup> Поред тога, неке организације цивилног сектора развиле су блиску сарадњу са универзитетима, који су почели да обавезују своје студенте грађевине и архитектуре да узму учешће у надгледању јавних набавки инфраструктурних пројеката као део свог програма студија.<sup>33</sup> Најзад, у последњих неколико година, Влада Филипина ипак разматра и могућности давања одређене накнаде посматрачима, или кроз стварање заједничког донаторског фонда, или путем утврђивања фиксног процента од прихода који би се прикупили од куповине тендерске документације.<sup>34</sup> То показује да и поред огромних напора за укључење великог броја организација цивилног друштва у надгледање поступака јавних набавки и даље није обезбеђена одрживост учешћа цивилног сектора у јавним набавкама без обезбеђивања бар минималних накнада за њихов рад.

---

30 The World Bank, *Civic Engagement in Procurement, A Review of Eight International Case Studies*, 2009, The World Bank, Washington DC, 52.

31 V. Ramkumar, W. Krafchik, 20.

32 The World Bank, 53.

33 F. De Simone, S. Shah, „Civil Society Procurement Monitoring, Challenges and Opportunities“, E. Bohorques, D. Devrim, *A New Role for Citizens in Public Procurement*, Transparencia Mexicana, 2012, 46.

34 Ibid, 47.

### 3. Други облици учешћа цивилног друштва у поступку јавних набавки – закључивање пактова интегритета

У циљу смањења корупције у јавним набавкама, организације цивилног друштва у неким азијским земљама подржале су увођење посебног механизма – пакта интегритета, кога промовише организација Међународна транспарентност (*Transparency International*). Пактом интегритета утврђује се скуп права и обавеза у поступку јавне набавке, са посебним акцентом на одредбе о јачању интегритета. Пакт интегритета потписују добављач и сви понуђачи који учествују у одређеном тендеру. Овим инструментом такође се може утврдити учешће цивилног сектора у поступку надгледања јавних набавки.

Механизам пакта интегритета заступљен је у законодавствима Пакистана, Индонезије и Јужне Кореје.<sup>35</sup> Тако на пример, Закон о јавним набавкама Пакистана<sup>36</sup> у члану 7. предвиђа да јавне набавке које прелазе одређену вредност утврђену подзаконским актом морају бити праћене закључивањем пакта интегритета, између добављача и понуђача. У Индонезији, пактови интегритета уведени су у правни систем Указом Председника 2003. године.<sup>37</sup> Указом, међутим, није детаљније разрађен институт пакта интегритета, па се често дешава да пакт интегритета буде закључен као формални договор између наручиоца и понуђача о поштовању интегритета у поступку јавне набавке, али да учешће цивилног друштва сасвим изостане.<sup>38</sup> Ипак, уз подршку организације Међународна транспарентност, у периоду од 2003. до 2007. закључени су и делотвор-

35 R. Jeppesen, 2.

36 Члан 6. став 2, Code of Integrity for Procuring Entity and the Bidders.

37 Presidential Decree 80/2003.

38 Malik R, „The Role of Civil Society in Monitoring Public Procurement: the Indonesian Experience“, у ADB/OECD, *Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific*, proceedings of the 7<sup>th</sup> Regional Seminar on Making International Anti-Corruption standards operational, Индонезија, 2007, 203.

но спроведени пактови интегритета у 22 области и општине Индонезије.<sup>39</sup>

Интересантно је приметити да Закон о јавним набавкама Индије не садржи одредбе о пактовима интегритета, али пошто не постоји никаква забрана да се они закључују, велики број пактова интегритета се и закључује у пракси.<sup>40</sup> До сада је највећи број пактова интегритета закључен у поступцима јавних предузећа, где постоје веома високи ризици корупције.<sup>41</sup> Организација Међународна транспарентност, одн. Транспарентност Индија је и у Индији најчешћи представник цивилног сектора у надгледању ових поступака.<sup>42</sup>

Добар пример учешћа цивилног друштва у оквиру спровођења плана интегритета представља пакт интегритета градске Владе Сеула (Јужна Кореја). За надзирање спровођења пакта интегритета, кога је закључила Служба за јавне набавке Кореје у марту 2011, организован је систем надгледања од стране пет омбудсмана који су организовали јавне расправе у кључним фазама поступка јавних набавки.<sup>43</sup> Искуство је показало да су попуњачи позитивно реаговали на увођење овог механизма. Тако, на пример, истраживање које је спровела организација Међународна транспарентност показало је да је, након спровођења пакта интегритета уз учешће цивилног друштва, 91,4% припадника приватног сектора приметило позитивне промене у ставовима лица која обављају јавну функцију у вези са корупцијом, док је 72,2% лица која обављају јавну функцију приметило позитивне промене у ставовима припадника приватног сектора у односу на коруптивне праксе у поступку јавних набавки.<sup>44</sup>

39 Ibid, 204.

40 Public Procurement Bill, India, 2012, Bill No. 58 od 2012, F. De Simone, S. Shah, 41.

41 F. De Simone, S. Shah, 48.

42 Ibid.

43 OECD, *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD, 2007, 120.

44 Ibid.

Највећа слабост пактова интегритета је, међутим, у томе што је учешће цивилног сектора најчешће факултативно, па се понуђачима оставља дискреција да одлуче да ли ће укључити организације цивилног друштва у процес надгледања јавних набавки или не.<sup>45</sup> Чак и у случају да се пакт интегритета закључи, могу постојати тешкоће да се приступи свим информацијама које су значајне за поступак јавне набавке и изврши делотворан надзор. Због тога међународни стручњаци који се баве јавним набавкама препоручују земљама које ревидирају своје законодавство које регулише поступке јавних набавки да у њега укључе одредбе које експлицитно предвиђају учешће цивилног друштва у њиховом надгледању.<sup>46</sup> Такође, из наведеног прегледа јасно је да се пактови интегритета у већини земаља Азије спроведе уз свесрдну подршку организације Међународна транспарентност, чиме се доводи у питање њихова практична одрживост уколико ова спољна подршка изостане у будућности.

#### 4. Закључак

У последњој декади све више земаља Азије омогућава организацијама цивилног друштва да надгледају поступке јавних набавки. Укључивање цивилног сектора несумњиво је допринело повећању транспарентности процедура јавних набавки и јачању одговорности и интегритета свих учесника у поступку јавних набавки. Иако је тешко тачно утврдити у којој је мери учешће цивилног друштва имало утицаја на смањење коруптивне праксе у јавним набавкама у овим земљама, резултати истраживања које је спроведено у Јужној Кореји, где је чак око 90% понуђача приметило позитивне промене у поступцима јавних набавки од када је цивилни сектор узео учешће у њиховом надгледању, несумњиво су охрабрујући.

---

45 F. De Simone, S. Shah, 45.

46 Ibid.

Неспорно је такође, међутим, да се учешће цивилног друштва у надгледању поступака јавних набавки и на азијском континенту не одвија без тешкоћа. Главни проблеми су сложеност поступака јавних набавки које су предмет надгледања и недостатак знања и капацитета цивилног сектора да може делотворно да надгледа ове процесе. Као што смо видели на примеру Филипина, овај проблем може се решити континуираним обукама представника цивилног друштва које би требало да стекну знање не само из техничких аспеката јавне набавке која се надгледа, већ и да добију увид у главне коруптивне ризике у свакој од фаза јавних набавки, од њиховог планирања кроз припрему плана набавки и израде техничке спецификације до реализације уговора.

Кључно питање које још увек остаје отворено је како осигурати интегритет организација цивилног друштва које учествују у поступцима јавних набавки и истовремено их мотивисати да делотворно обаве овај одговоран посао. Иако организације цивилног друштва не могу саме да утичу на поступак јавних набавки, могућност да открију или сакрију незаконитости или нерегуларности уочене током поступка набавки даје им велику моћ и отвара нове могућности корупције.<sup>47</sup> Због тога се, као што смо видели, законодавац Филипина, слично српском законодавцу, одлучио да организацијама цивилног друштва не пружи никакву финансијску надокнаду за њихов рад, већ да надгледање веже за специфичне локалитете и различите врсте (услуге, грађевинске радове), како би се терет надгледања прерасподелио на велики број организација цивилног друштва. Иако је ово решење дало добре ефекте у пракси, оно, међутим, није у потпуности решило проблем одрживости система и мотивације организација цивилног друштва да наставе да узимају учешће у бројним поступцима јавних набавки. Због тога се чини да би увођење разумне награде за рад посматрача могло представљати „карику која недостаје“ у овом, још увек, крхком ланцу борбе против корупције.

---

47 R. Jeppesen, 3.