

ULOGA INTERNE REVIZIJE U JAVNIM NABAVKAMA I BORBI PROTIV KORUPCIJE (BOSNA I HERCEGOVINA)

POJMOVI KORUPCIJE I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA

Pojavom modernog i demokratskog društva sve se više ističe sistemska korupcija. Ona se ne smatra samo moralno štetnom, već jednim od uzroka neučinkovitosti države. Korupcija je ponašanje koje je devijacija od normalnog obavljanja javne dužnosti radi lične (ili druge: obiteljske, porodične, privatne, interesne grupe) koristi, ona je kršenje normi radi ostvarenja osobnog interesa. To uključuje djelatnosti kao što su podmićivanje (primanje novca ili druge beneficije, čime se utiče na odluku javne vlasti), nepotizam, te zloupotreba položaja za ličnu korist (ilegalno korištenje javnog dobra, usluge ili druge koristi).

Postoje brojne definicije korupcije, a suštinski mogu se svesti na dve:

- Korupcija je zloupotreba povjerene moći za ostvarenje vlastite koristi. (Transparency International) [17.24]
- Korupcija predstavlja zloupotrebu javnih ovlaštenja kako bi se stekla lična korist (World bank) [2.1]

Suština korupcije sastoji se u tome da pojedinci ili grupe nekažnjeno krše pravila koja važe za sve članove društva. Na taj način postaju konkurentniji na tržištu od onih koji se ponašaju po pravilima. Rezultat je negativna selekcija, tj. narušavanje djelovanja tržišnog mehanizma selekcije po sposobnosti, što vodi do sporijeg privrednog napretka i slabljenja države. Korupcija je osnovni uzrok propasti civilizacija i država. Kada većina građana shvati da živi u zajednici gdje netko može raditi što želi dok drugi moraju poštivati pravila, nestaje ljubav prema takvoj zajednici i spremnost za žrtvovanje, te zajednica, polako, ali sigurno nazaduje.

REZIME

Ključne riječi: javne nabavke, interna revizija, korupcija, rizik u javnim nabavkama

Relevantna vladina tijela i organizacije, te nevladinih organizacija, predstavnici međunarodnih organizacija i institucija, posebno medija, pokazuju sve veći interes prema pojavama korupcije u javnim nabavkama. Javne nabavke su najčešće navođena oblast u kontekstu sistemske korupcije iz prostog razloga što one, direktno, predstavljaju trošenje javnog novca koji prema podacima OECD-a predstavlja od 7- 15 % BDP zemalja. Jedan od mogućih pristupa za sprječavanje korupcije u javnim nabavkama jeste sistemska izgradnja integriteta svih subjekata i institucija uključenih u proces javnih nabavki.

Činjenice je da je interna revizija svojim načinom organizacije i rada najbliža praktičnim pitanjima iz oblasti javnih nabavki i u prilici je da ostvari najveći obuhvat predmeta za koje se angažuju javna sredstva.

Integritet (lat. integritas) znači potpunost, nedjeljivost, besprekornost, poštenje. Pojam integritet treba posmatrati u kontekstu, pa se tako kada se govori o integritetu osobe, misli na njeno ponašanje, i ponajviše, na ono šta je u pozadini tog ponašanja, na ono što određuje takvo ponašanje. Imati integritet znači imati bezuslovnu i nepokolebljivu obavezu prema moralnim vrijednostima i dužnostima.

Integritet uključuje i poštenje, objektivnost, obazrivost i ostale moralne vrijednosti osobe. Integritet se odnosi na potpunost osobe, prihvatanje svih prisutnih i poznatih raznolikosti. Uz moralne vrijednosti integritet podrazumijeva i ličnu komponentu. Integritet je i mogućnost samokontrole vlastitih emocija i impulsa u toj mjeri da ne prevladaju nad razumom, a jedna od definicija je da je integritet sposobnost održavanja dostojanstva, kako ličnog tako i dostojanstva drugih ljudi.

Integritet aktera u procesu javne nabavke može znatno smanjiti rizik od korupcije

Integritet se odnosi na poštovanje etičkih standarda i moralnih vrijednosti iskrenosti, profesionalnosti i pravednosti, i to jeste kamen temeljac za osiguranje pravičnosti, nediskriminacije i usaglašenosti u procesu javnih nabavki. Integritet aktera u procesu nabavke može znatno smanjiti rizike od korupcije.

Troškovi korupcije u javnim nabavkama mogu se podijeliti u dvije grupe:

Direktni troškovi korupcije. Uključuju gubitak javnih sredstva preko pogrešnih raspodjela ili viših troškova i nižeg kvaliteta roba, usluga i radova. Javni gubitak je procijenjeni novčani iznos izgubljen zbog korupcije koja je rezultat neučinkovitosti (što znači da projekat ne ispunjava svoje ciljeve), ili nedjelotvornosti (što znači da rezultati projekta nisu usklađeni sa ulogom, npr. troškovi projekta su veći od tržišnih cijena, ili su rezultati projekta niskog kvaliteta, ili je došlo do odgode provedbe). Najjednostavnije rečeno, direktni troškovi korupcije nastaju kada oni koji plaćaju mito pokušavaju da nadoknade novac koji su dali tako što „naduavaju“ cijene, posao koji su ugovorili uopšte ne izvrše ili izvrše posao ali ne u ugovorenom obimu, smanjuju kvalitet usluge/rada, koriste materijal slabijeg kvaliteta, isporučuju robu slabijeg kvaliteta od ugovorenog i sl.

Indirektni troškovi. Uključuju troškove koji se plaćaju zbog monopolističkog položaja pojedinih subjekata na tržištu, ograničenja pristupa tržištu, smanjenja stranih investicija i generalno neprijatnog stava u društvu. Naime, strani investitori kada odlučuju da li da ulože u neku zemlju, prvo analiziraju stepen razvijenosti sistema javnih nabavki. Ukoliko sistem javnih nabavki nije efikasan i ne obezbjeđuje dosljednu primjenu ZJN i zaštitu prava učesnika u postupku, odnosno istog karakteriše visok stepen korupcije, strane investicije će izostati, a to znači da će mnogi potencijali zemlje ostati neiskorišteni, a privredni rast će podbaciti. [16.417]

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala [7] postavila je globalne ciljeve: da se unaprijeđe i ojačaju mjere za efikasnije i uspješnije sprječavanje i borbu protiv korupcije; da se unaprijedi, olakša i podrži međunarodna saradnja i tehnička pomoć u borbi protiv korupcije, uključujući povraćaj dobara; da se unaprijedi integritet, odgovornost i dobro upravljanje javnim poslovima i javnom imovinom.

Svaka od država potpisnica Konvencije prihvatila je da, u skladu s osnovnim načelima svog pravnog sistema, preduzima neophodne korake ka uspostavljanju odgovarajućih sistema nabavke, zasnovane na transparentnosti, nadmetanju i objektivnim kriterijumima u donošenju odluka, kojima se, između ostalog, uspješno sprječava korupcija. Takvi sistemi odnose se, između ostalog, na: a) objavljivanje informacija koje se odnose na procedure i ugovore o nabavkama, uključujući informacije o pozivima za javno nadmetanje i relevantne i važne informacije o uslovima ugovora, b) prethodno utvrđivanje uslova za učesće, uključujući kriterijume za izbor i pravila nadmetanja, te njihovo objavljivanje; c) korištenje objektivnih i unapred definisanih kriterijuma za donošenje odluka o javnim nabavkama kako bi se olakšala kasnija verifikacija pravilne primjene pravila ili procedura; d) djelotvoran sistem interne revizije, e) djelotvoran sistem pravne zaštite; f) edukaciju osoblja nadležnog za nabavke, i sl. [13]

OECD I PRINCIPI INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA

Javne nabavke su ključna ekonomska aktivnost vlada, koja predstavlja značajan postotak bruto društvenog proizvoda, procijenjenog u prosjeku na 7-15% BDP-a u cijelom svijetu.

Na svetskom nivou u proseku se na javne nabavke troši između 7 i 15 posto BDP.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) postavila je četiri stupa ključna za integritet u nabavci, i to:

- transparentnost,
- dobro upravljanje,
- sprječavanje zloupotreba, usklađenost sa zakonom i monitoring, i
- uspostavljanje odgovornosti i kontrole. [10.10]

Opšti cilj navedenih principa je povećati napore na integritetu tako da u potpunosti budu dio učinkovitog upravljanja javnim resursima. Komponente pojedinih principa su slijedeće:

Transparentnost

Princip 1. Obezbijediti adekvatan stepen transparentnosti tokom cijelog postupka javne nabavke u cilju promocije jednakog tretmana i nediskriminacije potencijalnih ponuđača.

Princip 2. Maksimalizirati transparentnost u okviru otvorenog postupka i preduzeti preventivne mjere s ciljem unapređenja integriteta u slučajevima koji ne potpadaju pod otvoreni postupak.

Dobro upravljanje

Princip 3. Obezbijediti da se javna sredstva koriste za javne nabavke u skladu sa svojom namjenom.

Princip 4. Obezbijediti da službenici zaduženi za javne nabavke imaju visok stepen znanja, vještina i integriteta.

Sprječavanje zloupotreba, usklađenost sa zakonom i monitoring

Princip 5. Obezbijediti adekvatne mehanizme za prevenciju rizika u vezi sa integritetom javnih nabavki.

Princip 6. Ohrabriti blisku saradnju između vlasti i privatnog sektora s ciljem osiguranja visokih standarda integriteta, naročito u vezi sa ugovaranjem poslova.

Princip 7. Obezbijediti specifične mehanizme za monitoring javnih nabavki, te uočavanje zloupotreba i konsekvantnu primjenu sankcija.

Uspostavljanje odgovornosti i kontrole

Princip 8. Uspostaviti jasan lanac odgovornosti sa efektivnim kontrolnim mehanizmima.

Princip 9. Rješavati žalbe potencijalnih dobavljača na pošten i ažuran način.

Princip 10. Osnažiti organizacije civilnog društva, medije i širu javnost za veći fokus na javne nabavke.

Svi navedeni principi se dalje detaljno razrađuju sa stano- višta potencijalnih rizika koji mogu da naruše integritet u okvi- ru sprovođenja postupaka javnih nabavki. [9, 10]

Kako bi se kvalitetno podržalo pridržavanje principa integrite- ta, OECD je izradio i mape rizika koji bi mogli narušiti uspostavljene principe. Mape rizika su izrađene na bazi faza aktivno- sti javnih nabavki. Ovako definisane mape rizika navode karakteristične rizike pojedinih faza, ali je svaku mapu moguće dopunjavati nizom specifičnih rizika koji nastaju kako na mikro tako i na makro planu, tako da rizici nisu konačno definisani jer ih definišu razni sistemski i nesistemski faktori.

U ovakvim okolnostima interne revizije su značajan institu- cijalni mehanizam koji, na bazi revidiranja organizacija u koji- ma djeluju, mogu otkrivati i kontrolnim mahanizmima preve- nirati ogroman broj rizika. Stoga je i potrebno da interna revizi- ja kontinuirano revidira do tada konstatovane rizike.

Prema utvrđenim principima integriteta i prema rizicima u pojedinačnim fazama javnih nabavki, OECD je razvio aktivnost smanjenje rizika i na osnovu toga i za poboljšanje integriteta u svakoj fazi ciklusa nabavke:

*Mape rizika zasnovane su na
prirodi aktivnosti javnih nabavki*

Tabela 1. Mapa rizika prema fazama procesa javnih nabavki [12]

Faza postupka nabavke	Proces	Rizik
Predtenderska faza	Potrebe, procjena i analiza tržišta	<ul style="list-style-type: none"> • Neadekvatna procjena potreba; • Uticaj vanjskih faktora na odluke službenika za JN; • Neformalni sporazum o nabavci; • Uplitanje visokih dužnosnika.
	Planiranje i budžetiranje	<ul style="list-style-type: none"> • Loše planiranje nabavke; • Nabavka nije usklađena s cjelokupnim postupkom donošenja poslovnih odluka; • Neformalni sporazum o ugovoru; • Neadekvatno finansiranje ili nedostatak budžeta; • Česte izmjene plana nabavki.
	Tenderska dokumentacija/ zahtjevi	<ul style="list-style-type: none"> • Tehničke specifikacije prilagođene su određenom ponuđaču; • Kriteriji za kvalifikaciju su podcijenjeni ili precijenjeni; • Kriteriji za izbor nisu objektivno definisani i nisu unaprijed utvrđeni; • Zahtjev za nepotrebnim uzorcima robe i usluga; • Od potencijalnih ponuđača su preuzete informacije o projektnim specifikacijama; • Podkriteriji kod ekonomski najpovoljnije ponude zasnovani na nefinansijskim aspektima (rok isporuke, rok plaćanja); • Nerealni zahtjevi u pogledu garancija; • Dijeljenje predmeta nabavke radi primjene netransparentnije procedure.
	Izbor postupka nabavke	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatak opravdanog razloga za primjenu transparentnih postupaka; <ul style="list-style-type: none"> • Kratki rokovi za pripremu ponuda; • Zloupotreba zakonskih izuzeća: podjela ugovora, zloupotreba krajnje hitnosti, neopravdane izmjene.
Tenderska faza	Obavještenje o nabavci	<ul style="list-style-type: none"> • Neobjavljivanje obavještenja o nabavci; • Neadekvatni kriteriji za ocjenjivanje; • Podaci o realizaciji nabavke se ne objavljuju.
	Podnošenje ponuda	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatak konkurencije ili slučajevi tendenciozno kreiranih ponuda, ograničavanje tržišta, lažne (dogovorene) ponude; • Nedosljedan pristup ponuđačima u pozivu na nadmetanje; • Nedostatak konkurencije ili u nekim slučajevima tajna (dogovorena) ponuda rezultirala je neadekvatnom cijenom; • Situacije sukoba interesa koje dovode do pristrasnosti i korupcije u evaluaciji i u postupku odobravanja; • Nedostatak pristupa dokumentaciji o postupku dodjele koji obeshrabruje neuspješne ponuđače da ospore odluku o nabavci.
	Ocjena ponuda	<ul style="list-style-type: none"> • Sukob interesa i korupcija u procesu ocjenjivanja kroz: <ul style="list-style-type: none"> - Saradnju sa ponuđačima, - Lični interes, - Neprovođenje „principa četiri oka“; • Situacije sukoba interesa koje dovode do pristrasnosti i korupcije u evaluaciji i u postupku odobravanja; • Sukob interesa i korupcija u postupku odobravanja i nadzora radova, usluga.

Faza postupka nabavke	Proces	Rizik
Faza realizacije ugovora	Dodjela ugovora	<ul style="list-style-type: none"> • Damping cijena, dodatni i naknadni radovi i usluge; • Nedostatak pristupa dokumentaciji o postupku; <ul style="list-style-type: none"> • Nepostojanje informacija o implementaciji dodijeljenog ugovora; • Prekoračenje određenih uslova u odnosu na ponuđene uslove.
	Upravljanje ugovorom	<ul style="list-style-type: none"> • Zloupotrebe dobavljača u izvršavanju ugovora (u odnosu na kvalitet, cijenu i vrijeme); • Promjena ugovornih uslova kako bi se omogućilo više vremena i/ili veće cijene; • Zamjena proizvoda ili podstandardni posao ili usluga koji ne ispunjavaju ugovor; • Nepostojanje potvrda o izvršenju ugovorenih poslova; • Nedovoljno praćenje dobavljača tokom realizacije; • Netransparentan izbor ili nedostatak odgovornosti podizvođača; • Krađa nove imovine prije isporuke ugovornom organu ili prije evidentiranja; • Neadekvatan nadzor javnih službenika i/ili dogovor između dobavljača i nadzornih tijela; • Podugovarači i partneri izabrani su na netransparentan način.
	Realizacija ugovora i plaćanje	<ul style="list-style-type: none"> • Nedovoljno razdvajanje finansijskih dužnosti i/ili nedostatak nadzora nad javnim službenicima dovode do: <ul style="list-style-type: none"> - Pogrešne raspodjele troškova ili troškova između ugovora, - Zakašnjelog plaćanja računa, - Lažnog ili dvostrukog fakturisanje robe i usluga koje nisu isporučene, te privremenog plaćanja unaprijed. [12]

INTEGRITET U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Integritet u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH) usko je povezan s identitetom službe zadužene za javne nabavke, kao i službe koja je inicijator nabavke. I pored činjenice da je i BiH u periodu 2011-2017. godine realizovala vrijednosno u prosjeku od 2.594.142.000 KM (1,330 mlrd EUR) ili 9 % BDP-a, kao i pored činjenica da je na Portalu javnih nabavki registrovano oko 2.500 ugovornih organa, a samo u 2018. godini zaključeno oko 3,5 milijardi KM, treba istaći da sama služba nije prepoznatljiva, kao što je to slučaj, na primjer, s računovođama. Službenici za javne nabavke u ugovornim organima nisu stimulirani za veoma kompleksan i zahtjevan posao koji obavljaju, dok se za rad u komisijama za javne nabavke u nekim ugovornim organima daje novčana naknada, u većini to nije slučaj, a očekuje se da je službenik nepristran, te da, prema Zakonu o državnoj službi BiH [18], ne traži i ne prihvata za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih dozvoljenih zakonom.“ [1.25]

Pitanje integriteta u javnim nabavkama je od krucijalne važnosti u borbi protiv korupcije.

Stoga je, osim pitanja koja je potrebno urediti kako bi procedure javnih nabavki karakterisala efikasnost, efektivnost i ekonomičnost, potrebno obezbijediti da nastojanje za unapređenje ovih ekonomskih komponenti ne oslabi zaštitu od korupcije.

Pokretanju postupka javne nabavke prethodi faza istraživanja tržišta i planiranja. Nakon što u pisanom obliku donese odluku o pokretanju postupka, ugovorni organ pokreće postupak javne nabavke, a potom slijedi niz radnji u postupku javne nabavke, sve do zaključenja ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma ili poništenja postupka javne nabavke. U slučaju zaključenja ugovora za odgovornost ugovornih strana za ispunjavanje obaveza iz ugovora o javnoj nabavci, primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

Osim propisivanja postupka javne nabavke, međunarodni standard je da se osigura adekvatna pravna zaštita učesnicima u postupku, što je i urađeno tako da svaki privredni subjekt koji ima ili je imao interes za dodjelu ugovora o javnoj nabavci i koji učini vjerovatnim da je u konkretnom postupku javne nabavke bila ili je mogla biti prouzrokovana šteta zbog postupanja ugovornog organa, može podnijeti žalbu Uredu za razmatranje žalbi (putem ugovornog organa). [20]

Integritet konkretnog postupka nabavke podrazumijeva pouzdanost, povjerljivost i potpunost tog postupka, bez mogućnosti njegovog narušavanja u bilo kojem njegovom dijelu. Ne može se govoriti o integritetu postupka javne nabavke ako ne postoji integritet bilo kojeg pojedinca, a u bosansko-hercegovačkim uslovima članova Komisije za jave nabavke, članova AJN-a, članova URŽ-a, koji treba da budu svjesni da interes institucije mora biti iznad njihovog privatnog interesa.

Stvaranje i jačanje integriteta u postupcima javnih nabavki je strateški cilj smanjenja korupcije, odnosno, stvaranja nepovoljnog ambijenta za koruptivno djelovanje. Prvenstveno zato što ugovorni organi koriste budžetska novčana sredstva, pa je vrlo važno da se ista koriste namjenski, u javnom interesu, a nikako u privatne svrhe.

Aktivnosti ugovornog organa u provođenju postupaka javne nabavke, kao i u postupku pravne zaštite, vrlo su složene i kompleksne. U postupku odabira, ugovorni organ odlučuje o izboru najpovoljnijeg ponuđača, pri čemu postupa u najsloženijim stvarima, te se stoga i pred zaposlenima vrlo često postavljaju ne samo pravne nego i etičke dileme. Slična je situacija i u postupku pravne zaštite pred URŽ-om.

U postupcima pravne zaštite, odnosno drugostepenom postupku javne nabavke, propisana je odgovornost i nadležnost drugostepenog organa. Kvalitetni propisi omogućavaju da se na jasan i precizan način mogu u svakom dijelu postupka javne

Integritet javnih nabavki zasniva se na pouzdanosti, poverljivosti i potpunosti tog postupka

nabavke identifikovati glavni akteri (komisija, eventualno članovi drugostepenog tijela).

Članovi komisija za javne nabavke glavni su akteri u procesu javne nabavke, pa je njihov lični integritet u provođenju postupka pred ugovornim organom najznačajniji. Oni su odgovorni da u postupcima javnih nabavki, na osnovu postavljenih uslova utvrđenih u tenderskoj dokumentaciji, vrše izbor najpovoljnijeg kvalifikovanog ponuđača kojem se dodjeljuje ugovor. [21]

Članovi komisije za javne nabavke moraju u potpunosti razumjeti proces nabavke, načela nabavke i primjenu svih propisa kojima je regulisan postupak javne nabavke.

Dijelovi ciklusa nabavke koji nisu propisom adekvatno regulisani (dio do pokretanja postupka), ili su regulisani drugim propisom (Zakon o obligacionim odnosima), ali nisu precizirani akteri javnih nabavki, ostavljaju prostora za moguće zloupotrebe ili kreiranje rizičnih pojava koje mogu rezultirati narušavanjem integriteta.

Prava, obaveze i način ponašanja svih aktera u postupku javne nabavke u BiH definisani su Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Tako je u članu 13. Zakona i Pravilnikom o uspostavljanju i radu Komisije za nabavke propisan postupak i način imenovanja Komisije za javne nabavke, njen sastav, zadaci i ovlaštenja, kao i obaveza potpisivanja izjave o povjerljivosti i nepristranosti i nepostojanju sukoba interesa (Izjava komisije za javne nabavke, član 7. stav 4. Pravilnika). [11]

Pitanje integriteta, odnosno poštivanje i primjena osnovnih etičkih principa, definisano je članom 3. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, kao i zakonima o državnim službenicima i namještenicima na nižim nivoima vlasti. Dalje, integritet i antikorupcija u upravi su obrađeni detaljnije u Kodeksu državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, etičkim kodeksima entiteta, te Distrikta Brčko (Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine). [5]

Slučajeve nepoštivanja principa integriteta u upravi, odnosno korupcije, obrađuje i Krivični zakon BiH, i to od člana 217.

do člana 229. [8], te predviđa novčanu kaznu i kaznu

Krivični zakon BiH uređuje odnos prema slučajevima nepoštovanja integriteta

zatvora u rasponu od šest mjeseci do deset godina. Pored činjenice da je norma o sukobu interesa iz člana 52.

Zakona o javnim nabavkama jasno propisana, moramo istaći i da je nedovoljno transponirana iz pravne stečevine Evropske unije, te da su i za članove Ureda za razmatranje žalbi propisana izuzeća u slučaju sukoba interesa iz člana 114. Zakon o javnim nabavkama.

Zakon o javnim nabavkama, u pogledu sukoba interesa, propisuje da se u sastav Konkursne komisije (za izbor idejnog rješenja) ne mogu birati članovi čiji privatni interes utiče ili mo-

že uticati na nepristrasnost njihovog rada u komisiji. Ugovorni organ treba voditi računa o tome da se u komisiju ne imenuju osobe koje bi mogle biti u direktnom ili indirektnom sukobu interesa koji je u vezi s konkretnim postupkom javne nabavke.

Prije početka rada, svaki član komisije, sekretar i vanjski ekspert angažovan izvan ugovornog organa, potpisuje izjavu o nepristrasnosti i povjerljivosti te nepostojanju sukoba interesa, u skladu s članom 11. Zakona, odnosno da je upoznat s odredbama člana 52. Zakona, odnosno da je upoznat s obavezom da tokom cijelog postupka rada u komisiji mora prijaviti moguću sukob interesa i tražiti isključenje iz rada komisije. Takođe, shodno članu 52. Zakona o javnim nabavkama, ugovorni organ dužan je odbiti zahtjev za učešće u postupku javne nabavke ili ponudu ako je kandidat/ponuđač sadašnjem ili bivšem zaposleniku ugovornog organa dao ili je spreman dati mito u obliku novčanih sredstava ili u bilo kojem nenovčanom obliku, s ciljem ostvarivanja uticaja na radnju, odluku ili tok postupka javne nabavke.

U procesima javnih nabavki, koruptivni rizici se pojavljuju u svim fazama. Ciklus javnih nabavki je definisan kao slijed povezanih aktivnosti, od procjene potreba, preko faze dodjele ugovora, do upravljanja ugovorom i konačnog plaćanja. Prema iskustvima tokom 16 godina primjene Zakona o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini prepoznati su slijedeći rizici po integritet javnih nabavki. [7.29-36]

Rizik korupcije imanentan je u svim fazama javnih nabavki

Netransparentnost je od početka primjene propisa o javnim nabavkama prepoznata je kao najčešći oblik rizika po integritet i ujedno jedan od najčešćih oblika kršenja principa javnih nabavki. Ti oblici se kreću od toga da plan nabavki nije uopšte usvojen ili objavljen; zatim, da se provode postupci koji nisu predviđeni planom nabavki ili posebnom odlukom; da se planovi nabavki kasno usvajaju ili kasno rebalansiraju; da planovi nabavki sadrže pogrešne informacije u odnosu na propisane i sl. Česta je i praksa objavljivanja tenderske dokumentacije koja ne sadrži dovoljno informacija za ponuđače, neophodnih za pripremu ponuda na konkurentskoj osnovi, što ponuđače koji imaju povlaštene informacije stavlja u povoljniji položaj.

Loša analiza potreba/priprema rezultira kašnjenjem u provođenju postupaka nabavke, a veoma često vodi i do poništavanja postupaka, što ugovorni organ stavlja u poziciju da ograničenim mogućnostima obavlja svoju funkciju. Na ovaj rizik ukazuje praksa brojnih izmjena planova javnih nabavki u pojedinim ugovornim organima, broj poništenih i ponovljenih postupaka javnih nabavki, ali i brojnost netransparentnih postupaka (npr., pregovarački postupci sa ili bez objave obavještenja), za čiju je upotrebu opravdanje bilo upravo u poništenju ranijih postupaka.

Diskriminacija/favorizovanje ponuđača može da ima različite manifestacije, koje se najčešće odnose na zahtijevane uslove na strani ponuđača (lična, profesionalna ili finansijska sposobnost), zatim zahtijevane tehničke i druge specifikacije predmeta nabavke ili na favorizujuće kriterijume za dodjelu ugovora. Uslovi kvalifikacije za ponuđača predstavljaju izražen rizik jer mogu da obezbijede prednost pojedinim ponuđačima, odnosno da onemoguće druge kroz uslove koji nisu opredjeljujući za traženi predmet nabavke.

Kriteriji za ocjenu ponuda služe ocjenjivanju tehnički prihvatljivih ponuda, odnosno izboru najpovoljnije ponude. ZJN poznaje *dva osnovna kriterijuma* dodjele ugovora. i to: ekonomski najpovoljniju ponudu i najnižu cijenu.

Zakon o javnim nabavkama poznaje dva kriterijuma za dodelu ugovora – ekonomski najpovoljniju ponudu i najnižu cenu

Prvi kriterijum nužno podrazumijeva dalju razradu koja se najčešće sastoji iz, pored naravno cijene, odgovarajućeg vrednovanja drugih parametara, kao što su kvalitet, rok isporuke, uslovi plaćanja, ekološke karakteristike i sl. Upravo se kroz ekonomski najpovoljniju ponudu kao kriterijum često prikriva diskriminatorni, odnosno favorizujući pristup u javnim nabavkama.

Neadekvatne procedure kao rizik po integritet se prvenstveno odnose na nezakonit odabir netransparentnih procedura, kao što su direktni sporazum, „cijepanje“ nabavki ili primjena pregovaračkih postupaka, sa ili bez, objave obavještenja. Godišnji monitoring javnih nabavki kontinuirano ukazuje da brojni ugovorni organi idu ka postupcima koji su manje transparentni, bez zadovoljavanja zakonskih uslova za sprovođenje ovih postupaka.

Manjak konkurencije, izigravanje konkurencije, stvaranje privida konkurencije modaliteti su rizika javne nabavke koji ukazuje da se špekuliše samim tenderima, a time i grubo narušava princip „pravične i aktivne konkurencije“ sadržan u članu 3. Zakona o javnim nabavkama. Nezainteresovanost ponuđača da dostave ponude u, naizgled izdašnim, državnim poslovima svakako je podatak koji govori o veoma niskom nivou povjerenja ponuđača u sistem javnih nabavki. Ponude malog broja zainteresovanih ponuđača pogoduju povećanju cijena ili smanjenju kvaliteta isporučenog predmeta nabavke. Zakonsko rješenje koje dozvoljava, pa čak i insistira, da ugovorni organi okončaju postupak, odnosno dodijele ugovor i kada je primljena samo jedna ispravna ponuda potvrđuje, tezu da sam Zakon o javnim nabavkama na ovaj način ograničava konkurenciju, što potvrđuje podatak iz Godišnjeg izvještaja o monitoringu da je u 2017. godini u postupcima nabavke roba prosječan broj ponuda bio 2,28. [1.25]. Konačno, nedostavljanje nijedne ispravne ponude u postupcima nabavki rezultira prelaskom na dodjelu ugovora kroz pregovarački postupak bez objave obavještenja,

a ne vraćanjem postupka u fazu korigovanja tenderske dokumentacije u cilju iniciranja i jačanja konkurencije. Privid konkurencije je u uskoj vezi sa nedostatkom konkurencije, s tim da se kod ovog rizika pojavljuje odgovarajući broj kandidata, ali s među njima često otkriva povezanost, najčešće kroz vlasničke udjele, i time izostaje prava konkurencija, odnosno pritisak na netržišne cijene predmeta nabavke jača. Privid konkurencije se uočava i u slučaju kada su svi ponuđači dileri istog proizvođača. Slična situacija uočena je i u slučajevima kada izabrani ponuđač daje licence za obavljanje traženog posla za druge ponuđače učesnike.

Izigravanje konkurencije je rizik koji se prepoznaje kroz saradnju samih ponuđača, s ciljem eliminisanja konkurencije iz postupka i nametanja visokih cijena ili drugih nepovoljnih uslova. Takva saradnja između ponuđača rezultira podnošenjem cjenovno visokih ponuda od više ponuđača, uz kasniju podjelu tržišta prema geografskim i drugim principima, odustajanjem pojedinih ponuđača u kritičnim fazama postupka i sl.

Sukob interesa je jedan od najizraženijih rizika integriteta, jer može da dovede u pitanje nepristrasno obavljanje povjerene javne funkcije. U cilju zaštite od ove vrste rizika u aktuelni zakon ugrađen je član „Diskvalifikacija po osnovu sukoba interesa ili korupcije“ (član 52). I pored toga, složene porodične veze mogu na određeni način u različitim fazama postupka nabavke narušiti integritet nabavke. [21]

Sukob interesa je jedan od najizraženijih rizika integriteta

Zloupotreba/netransparentnost pri izvršenju ugovora se sprečava time što ugovorni organ sistematski i organizovano prati njegovu realizaciju, te preduzima mjere kako bi se obezbijedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi po kom osnovu je i izabran najpovoljniji ponuđač. Osim obaveze ugovornog organa da se tokom realizacije ugovora ponaša „pažnjom dobrog domaćina“, ugovorne odredbe pružaju najveću sigurnost zaštite od narušavanja integriteta postupka nabavke. Od mjera koje su na raspolaganju izdvajaju se ugovorne kazne, sredstva finansijskog obezbjeđenja (bankarske garancije, polise osiguranja i sl.), pa i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabrani ponuđač neće da ispuni svoje ugovorne obaveze, ili to ne može.

Integritet nabavke u budućim nabavkama moguće je štititi i u situaciji kada se u nabavci očekuje učešće ponuđača sa kojim je u prethodnim nabavkama ugovorni organ imao probleme pri realizaciji ugovora. Naime, uz primjenu člana 45. stav 5. Zakona o javnim nabavkama nekorektnog ponuđača moguće je već u fazi objavljivanja tenderske dokumentacije isključiti iz te nabavke i to čak na rok od tri godine (član 45 stav 5. ZJN).

ULOGA INTERNE REVIZIJE

Interna revizija je nezavisno objektivno uvjeravanje i konsultantska aktivnost kreirana sa ciljem da se doda vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve osiguravajući sistematičan, disciplinovan pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja.

Interna kontrola podrazumijeva različite mehanizme kojima se osigurava ispravno izvršavanje odluka u vezi sa budžetskim i ostalim politikama, posebno u sljedećim oblastima: finansijskom izvještavanju, efikasnim sistemima komunikacije između rukovodilaca i njihovog osoblja, računovodstvenim kontrolama, kontroli procesa i kontroli javnih nabavki. [22], [19]

Kodeks profesionalne etike podrazumijeva principe profesije i prakse interne revizije (integritet, nezavisnost, objektivnost, povjerljivost i stručnost) i pravila ponašanja koja navode kako se treba ponašati interni revizori u vršenju svoje funkcije. Kodeks profesionalne etike primjenjuje se i na pojedince i na organizaciju koja pruža usluge interne revizije.

Poseban značaj ima procena kontrolnog okruženja Interne revizije u svom radu nadziru interne kontrole primjenom COSO modela pri tome obuhvatajući: kontrolno okruženje; procjenu rizika; kontrolne aktivnosti (odgovore na rizike); informacije i komunikaciju; monitoring. Poseban značaj daje se procjeni kontrolnog okruženja, koja obuhvata: lični i profesionalni integritet i etičke vrijednosti zaposlenika, rukovođenje i stil upravljanja, određivanje misije i ciljeva, organizacionu strukturu, dodjelu ovlaštenja i odgovornosti i uspostavu odgovarajućih linija izvještavanja, praksu upravljanja ljudskim potencijalima, kompetentnost zaposlenih. Imajući u vidu mandat i način funkcionisanja eksternih revizija (državne, pa i komercijalne) potvrđuje se veći potencijal internih revizija u utvrđivanju integriteta pojedinih učesnika i procedura u postupcima javnih nabavki. [14.382]

NADLEŽNOSTI INTERNE REVIZIJE U JAVNIM NABAVKAMA

Interni revizori ovlašteni su vršiti sistematičan pregled i procjenu upravljanja rizikom i internih kontrola. Interni revizori procjenjuju adekvatnost i efikasnost sistema javnih nabavki, u smislu: 1) identifikacije rizika, ocjene rizika i upravljanja rizikom od strane uprave organizacije; 2) ispunjavanja zadataka i postizanja definisanih ciljeva organizacije; 3) ekonomične, efikasne i djelotvorne upotrebe resursa; 4) usklađenosti sa uspostavljenim zakonskim okvirom; 5) čuvanja sredstava organizacije od

gubitaka kao rezultata svih vidova nepravilnosti; 6) integriteta i vjerodostojnosti informacija, računa i podataka, uključujući procese internog i eksternog izvještavanja. [3.4.]

Uloga interne revizije u očuvanju integriteta u javnim nabavkama

Bez odgovarajućeg sistema interne kontrole generalno, a tako i u javnim nabavkama, stvara se okruženju osjećaj da imovina nije zaštićena od gubitka ili zloupotrebe; dobre prakse se ne primjenjuju; ciljevi i zadaci ne ostvaruju a pojedinci se ne spriječavaju da čine nepoštene, nelegalne ili neetične postupke. Posebno je važno imati funkcionalne interne kontrole u svim fazama postupaka. [23]

Važan uslov u pravilno uspostavljenom sistemu internih kontrola je definisanje rasporeda odgovornosti pri odobravanju ključnih faza u procesu nabavki. Međutim, česta je pojava da se pravilnicima o nabavkama praktično unose opisi pojedinih faza nabavke samog teksta Zakona o javnim nabavkama, a da se delegiranje odgovornosti u pojedinim fazama vrši sasvim uopšteno.

Zakon o javnim nabavkama u BiH prošao je nekoliko razvojnih faza, a suštinske promjene koje su se dešavale i oko kojih se danas vode značajne rasprave odnose se prije svega na pitanje sankcija za kršenje zakona.

U tekstu Zakona iz 2004. godine nisu ni postojale prekršajne sankcije, dok su u tekstu iz 2014. godine ugrađene prekršajne sankcije. Danas se u tekstu Nacrta izmjena i dopuna Zakona, nakon značajnog broja uočenih zloupotreba u javnim nabavkama, uvodi i Inspektorat za javne nabavke, pa i krivične sankcije. Na sve to treba dodati i uključivanje revizije javnih nabavki u program revizije finansijskih izvještaja i revizije usklađenosti, u Izjavu o fiskalnoj odgovornosti [21], te u oblast interesovanja budžetske inspekcije.

Obim novih inicijativa u oblasti primjene procedura javnih nabavki očigledno potvrđuje nivo rizičnosti procedura javnih nabavki, te zahtijeva pored redovnog godišnjeg revidiranja i reviziju od strane internih revizora i za kraći period. [15.323]

U namjeri utvrđivanja tipova kršenja procedura javnih nabavki, pod pokroviteljstvom Evropske unije i Vlade Velike Britanije, Centar za društvena istraživanja „Analitika“ je 2014. godine proveo istraživanje o najčešćim oblicima kršenja procedura javnih nabavki. Za potrebe istraživanja provedene su dvije ankete među predstavnicima privatnih kompanija iz cijele BiH: jedna putem kompjuterski podržanog telefonskog anketiranja (CATI anketa) i druga metodom licem u lice (FtF anketa). CATI anketa provedena je na uzorku od slučajno izabranih 2.500 privatnih preduzeća iz cijele BiH, reprezentativnih prema veličini predu-

zeća (prema broju uposlenika) i njihovoj geografskoj pripadnosti. Za provođenje ankete licem u lice, cilj je bio identificirati udio preduzeća u ukupnom broju preduzeća koja su imala iskustvo učešća u javnim nabavkama prema njihovoj veličini i potom definirati reprezentativan uzorak preduzeća koja su imala iskustvo u javnim nabavkama. Tim putem je anketa i provedena na uzorku od 511 ispitanika. Rezultate ankete dajemo u formi slijedeće tabele. [4.6.]

Tabela 2. Učestalost tipova kršenja procedura javnih nabavki/prema anketi

Mišljenje	Vrlo raširene	Donekle raširene	Vrlo rijetke	Ne postoje	Nema odgovora /ne zna
Izmjene uslova ugovora nakon potpisivanja	11,9	38,4	29,5	12,7	7,5
Dijeljenje predmeta nabavke na više dijelova s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka	13,9	51,7	22,7	4,9	6,8
Manipuliranja ponudama kroz dogovor nekoliko ponuđača	28,8	46,0	15,1	4,5	3,6
Specifikacije su prilagođene određenim preduzećima	39,3	44,0	9,0	3,5	4,2
Vrijednost ugovora nije tačno procijenjena od strane ugovornog organa	14,5	44,4	29,0	4,9	7,2
Konflikt interesa u ocjenjivanju ponuda	15,9	50,0	22,0	5,1	7,0
Nejasni kriteriji ocjenjivanja	14,5	48,5	26,4	6,8	3,8
Uključivanje ponuđača u pripremu tenderske dokumentacije	24,5	45,6	20,4	3,5	6,0
Zloupotreba vanrednih okolnosti kako bi se opravdalo korištenje hitnih postupaka, ili onih koji ne dozvoljavaju konkurenciju	19,0	52,0	19,2	3,3	6,5
Zloupotreba pregovaračkih postupaka	23,9	57,7	12,1	1,6	4,7

Anketno pitanje: Koliko smatrate da su raširene sljedeće prakse u postupcima javnih nabavki u BiH?

Rezultati iz navedene tabele upravo potvrđuju „pravila“ kršenja procedura javnih nabavki koja su dugogodišnjim monitoringom potvrđena u zemljama koje primjenjuju sistem javnih nabavki i koje su kao kršenje integriteta transponirani u OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009, te kontinuirano dopunjavani promjenama u legislativi.

ZAKLJUČAK

Provedena analiza ukazuje da je rizik od korupcije u javnim nabavkama u BiH, kao i u svim zemljama, izrazito visok. Neracionalno trošenje javnog novca je kontinuirani rizik koji zahtijeva stalni monitoring i kontinuirano prilagođavanje kontrolnih



mehanizama za sprječavanje štete. Međunarodne institucije koordinirano donose okvirna zakonska i institucionalna rješenja; nacionalna tijela nadziru i usklađuju prakse javnih nabavki, a revizijske institucije revidiraju realizovane nabavke tokom godišnjih perioda.

Pod okriljem neodgovornosti pojedinaca i grupa unutar institucija, te specifičnosti procedura pri nabavci različitih predmeta nabavke, uvijek postoji prostor za prikrivanje kršenja integriteta i ostvarivanje koruptivnih radnji.

Potvrđujući postojanje neke vrste „standardizacije“ tipova kršenja procedura javnih nabavki moguće je izvući zaključak da je uloga interne revizije u njihovom detektiranju i otklanjanju nezamjenjiva. Interna revizija se, naime, odlikuje *ex ante* pristupom u odnosu na eksternu reviziju koja se zasniva na *ex post* pristupu. Takvim pristupom moguće je preduprijeti a ne samo sankcionisati aktera u kršenju integriteta javnih nabavka, a time i značajno smanjiti štetne posljedice tih kršenja.

LITERATURA

1. Agencija za javne nabavke BiH (2017) „Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u 2017. godini
2. Bhargava, V. (2005) „The Cancer of Corruption“, World Bank Global Issues Seminar Series

THE ROLE OF INTERNAL AUDIT IN PUBLIC PROCUREMENT AND THE FIGHT AGAINST CORRUPTION (BOSNIA AND HERZEGOVINA) SUMMARY

Key words: public procurement, internal audit, corruption, risk in public procurement

Relevant governmental bodies and organizations, non-governmental organizations, international organizations and institutions, especially the media, show increased interest in corruption related to the public procurement.

Public procurement is the most frequently cited area in the context of systemic corruption for the simple reason that it directly represents the spending of public money on a large scale, which according to OECD data represents about 7-15% of GDP. One of the possible approaches to prevent corruption in public procurement is the systematic building of the integrity of all entities and institutions involved in the public procurement process.

Due to the fact that the internal audit way of organization and work is closest to practical issues of public procurement it has the opportunity to achieve the largest coverage of cases for which public funds are engaged.

3. Tušek, B. (2017), Uloga interne revizije u upravljanju rizicima, 13. godišnji seminar unutarnjih revizora u javnom sektoru, Upravljanje rizicima u javnom sektoru i uloga interne revizije, Zagreb
4. Centar za društvena istraživanja „Analitika“ (2015), Policy Brief 15
5. Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine (2013), Vijeće ministara BiH 121/13 od 28. maja 2013. godine („Službeni glasnik BiH“, broj 49/13 od 24.06.2013.) str. 7
7. Kovačević, B. (2018), Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama Dometi Ex Post monitoringa, EDA, Banja Luka
8. Krivični zakon BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03), str. 7
9. OECD (2009), OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD
11. Pravilnik o uspostavljanju i radu Komisije za nabavke („Službeni glasnik BiH“, 103/14)
12. Preventing Corruption in Public Procurement: OECD 2016.
13. Rezolucija Generalne skupštine 55/25, aneks I, 2003.
14. Rička, Ž. Šadić, A. (2018), Primjena COSO modela u internoj reviziji javnih nabavki, 6. međunarodni simpozij „Savremene finansije i računovodstvo u kontekstu reformskih procesa u BiH“, Finconsult. Tuzla
15. Rička, Ž. Šadić, A. Čustović, N. (2020), Analiza i mjerenje rizika u javnim nabavkama i javne nabavke u uslovima krize, 8. međunarodni simpozij „Finansije, računovodstvo i menadžment u kriznom periodu“, Finconsult, Tuzla
16. Šarić, B. (2019), Osnovni rizici za integritet u ciklusu javnih nabavki, Naučno-stručna konferencija FINRA
17. Transparency International BiH (2009), Pojmovni vodič za borbu protiv korupcije, National Endowment for Democracy
18. Zakon o državnoj službi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17), član 14. stav (3) tačka b)
19. Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru u BiH, („Službene novine Federacije BiH“, br. 38/16, 18.05.2016)
20. Zakon o javnim nabavkama, („Službeni glasnik BiH br. 39/2014; član 99, (prvi zakon o javnim nabavkama u BiH donesen je 2004. godine)
21. Zakon o budžetima u F BiH, („Službene novine Federacije BiH“, broj 102/13, 9/14, 13/14, 8/15 i 91/15)
22. Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u F BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 47/08)
23. Institute of internal auditors, Definition, Prevod na bosanski jezik. Dostupno na: <https://global.theiia.org/translations/Pages/Bosnian-Translations.aspx>