

---

# ЗНАЧАЈ УВОЂЕЊА ИНСТИТУТА ФОРЕНЗИКЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

---

УДК 343.352:351.712.2

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.922018.2>

Оригинални научни рад

Марко Шпилер\*

---

Сажетак

Јавне набавке представљају веома значајан процес трансакција роба, добара и услуга као и новца у пословању привредних субјеката, због чега ова област представља погодно тло за различите видове злоупотреба, пре свега за коруптивна кривична дела. С друге стране, чињеница да се преварне шеме у области јавних набавки врше на вешт и прикривен начин, да еволуирају, мењају се и прилагођавају савременим условима, захтева предузимање сложених активности са циљем да се препознају фактори ризика, уоче симптоми незаконитости, процене последице и проуче најважнији облици, трендови и технике извршења криминалних радњи у овој области. Имајући у виду наведено, циљ рада је да укаже на значај откривања и спречавања корупције и других видова злоупотреба у области јавних набавки путем стављања тежишта на системе интерних и екстерних контрола као важног алата у спречавању настанка криминалних радњи. У том погледу, посебно је наглашена улога Државне ревизорске институције у контроли регуларности јавних набавки. Такође, тешкоће у откривању и доказивању криминалних радњи у овој области условљавају потребу да се из спектра форензичких дисциплина развију специфичне методе и технике њиховог откривања и идентификовања. У вези са тим, посебна пажња посвећена је разматрању идеје увођења института „Форензика јавних набавки“ што подразумева употребу различитих знања, метода и средстава

---

\* Аутор је професор струковних студија на Високој текстилној школи за дизајн, технологију и менаџмент у Београду и доцент на Факултету за менаџмент у Новом Саду.

у циљу расветљавања корупције и других криминалних радњи које се врше у овој области, а све имајући у виду да су јавне набавке развојно питање од великог значаја за сваку земљу и да је смањивање нерегуларности у систему јавних набавки један од стратешких циљева реформе јавних набавки у Републици Србији.

**Кључне речи:** корупција, јавне набавке, форензика јавних набавки, Државна ревизорска институција, законодавство.

## 1. УВОД

Опште је познато да су јавне набавке једна од највећих ставки у буџетима свих државних институција. Област јавних набавки чини између 10% и 15% светског бруто друштвеног производа, а вредност која прође кроз ову процедуру процењује се на неколико милиона америчких долара сваке године. У већини држава које су чланице Организације за економску помоћ и развој (ОЕЦД) ово учешће се креће око 15% од бруто домаћег производа, док је у земљама у развоју проценат учешћа значајно већи. У Републици Србији годишње се на јавне набавке потроши око 3.000.000.000 ЕУР. Отуда не треба да чуди што област јавних набавки представља погодно тло за различите видове злоупотреба, пре свега за коруптивна кривична дела.

Према Извештају Управе за јавне набавке Републике Србије<sup>1</sup>, регистрована вредност јавних набавки у 2015. години у нашој земљи износила је 354,9 милијарде динара, што је више него у истом периоду 2014. године (298,3 милијарде динара). Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу повећало се са 7,63% у 2014 години на 8,93% у 2015. години. Најзад, за првих шест месеци 2016. године закључено је 55.823 уговора о јавним набавкама чија је укупна вредност 154,4 милијарде динара.

Дакле, имајући у виду да су јавне набавке веома значајан процес трансакција роба, добара и услуга, као и новца у пословању привредних субјеката, оне су самим тим и значајан извор коруптивних кривичних дела. Суштински проблеми у процесу јавних набавки су избегавање примене прописа и коруптивне ак-

1 Управа за јавне набавке, *Извешај о јавним набавкама у РС за период 1.1.2015.-31.12.2015.*, доступно на: Internet, [http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji\\_ujn](http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn)

тивности. У претходним периодима, изигравање примене прописа углавном је било везано за поступке са директним погађањем, док су последњих година злоупотребе и нерегуларности уочене и у фази припреме за јавну набавку и у фази након закључења уговора. Наиме, преварне шеме у јавним набавкама укључују велики опсег нелегалних активности које варирају од намештања јавних набавки у поступку доделе јавне набавке до лажног фактурисања у фази извршења уговора.<sup>2</sup> Међу најчешћим облицима злоупотреба у овој области који су уочени током протеклих година издвајају се следећи: неадекватно планирање у циљу разбијања „великих“ набавки на „мале“ или набавке испод лимита на које се Закон о јавним набавкама не примењује, где наручиоци сами бирају понуђаче, затим погрешно дефинисани услови и критеријуми у конкурсној документацији, фаворизовање кроз техничку спецификацију, скраћивање рокова за подношење понуда у односу на законом прописане, чиме се фаворизује један унапред обавештен понуђач, злоупотреба „квалитета“ као критеријума који се оцењује на основу субјективног става чланова комисије наручиоца, неадекватно коришћење преговарачког поступка без објављивања позива за јавно надметање, неадекватна примена оквирног споразума, изостанак или неадекватне контроле планирања, спровођења и извршења јавних набавки, подмићивање, сукоб интереса, непотизам и слично. Такође, примећено је и анексирање уговора којим се мења уговорена цена, по правилу навише, а количине смањују, док се рокови испоруке продужавају.

Регулисање поступака јавних набавки има више циљева. Поред борбе против корупције, стварања услова за несметан промет робе и услуга и максималне конкуренције међу понуђачима, може се рећи да је први и основни циљ онај који је промовисан кроз начело ефикасности и економичности употребе јавних средстава, односно да јавне набавке морају служити јавним интересима. Трошење јавних средстава је сврсисходно онда када се остварују циљеви за које су та средства била намењена. Због тога је први и основни критеријум сврсисходности јавних набавки то да оне морају служити јавним интересима. Испитивање сврсисходности требало би да се врши континуирано, приликом планирања и одобравања сваког трошења јавних средстава. Како се током набавки троше значајна јавна средства (око 30% буџета Републике Србије), тако се и начела сврсисходности највише примењују у области јавних набавки.

2 Тањевић, Н., Шпилер М., „Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и противмере у правном оквиру Републике Србије”, *Безбедност*, бр. 2, 2016.

Имајући у виду да су врховне ревизорске институције често једине надлежне за контролу у свима фазама јавних набавки (планирање, спровођење поступка, извршење набавке), на почетку сматрамо значајним указивање на чињеницу да се у извештајима Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) о извршеним ревизијама јавног сектора често констатују неправилности у спроведеним јавним набавкама. У последњем извештају о раду за 2015. годину, ревизијом су обухваћене јавне набавке у износу од 52 милијарде динара, а утврђене неправилности износе 14,5 милијарди динара, што чини 27,9% ревидиране вредности јавних набавки. Сходно наведеном извештају, највећи износ неправилности односи се на следеће:

– закључене уговоре без спроведених поступака јавних набавки у износу од 2,6 милијарди динара (73 субјеката ревизије), што чини 17% укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на кориснике буџетских средстава локалних власти);

– неправилности у вези са конкурсном документацијом у износу од 2,8 милијарди динара (20 субјеката ревизије), што чини 20% укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на организације обавезног социјалног осигурања и кориснике буџетских средстава локалних власти);

– неправилности из области доделе, закључивања и измене уговора у износу од 1,1 милијарде динара (24 субјеката ревизије), што чини 8% укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на кориснике буџетских средстава локалних власти и јавна предузећа);

– извршене набавке по којима су уочене неправилности у поступцима оглашавања набавки у износу од 513 милиона динара (9 субјеката ревизије), што чини 4% укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на јавна предузећа и кориснике буџетских средстава локалних власти);

– закључени уговори применом преговарачког поступка без испуњења услова у износу од 33 милиона динара (2 субјекта ревизије), што чини 0,3 % укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на кориснике средстава РФЗО-а);

– закључени уговори спровођењем неодговарајућих поступака јавних набавки у износу од 54 милиона динара (5 субјеката ревизије), што чини 0,4 % укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на кориснике буџетских средстава локалних власти, јавна предузећа и корисника буџета Републике Србије);

– неправилности у вези са условима о покретању поступка јавних набавки у износу од 303 милиона динара (13 субјеката ре-

визије), што чини 2% укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на кориснике буџетских средстава локалних власти);

– остале неправилности у вези са поступцима јавних набавки у износу од 243 милиона динара (17 субјеката ревизије), што чини 2% укупних неправилности (најзначајнији износ односи се на кориснике буџетских средстава локалних власти, јавна предузећа и организације обавезног социјалног осигурања и кориснике средстава РФЗО – а);

– остале неправилности у смислу Закона о јавним набавкама у износу од 775 милиона динара односе се на неправилности у вези са: доношењем/достављањем Плана јавних набавки, техничком спецификацијом, поступцима заштите права, одлуком о покретању поступака јавних набавки и остало;

– утврђене неправилности јавних набавки из ранијих година износе 6,1 милијарда динара (други корисник јавних средстава)<sup>3</sup>.

Генерално посматрано кроз све доступне извештаје, може се закључити да су најзначајнији појавни облици неправилности утврђених у извештајима ДРИ следећи: набавка непотребних добара радова и услуга – непотребне набавке; избегавање спровођења отвореног поступка – подела уговора; неодговарајуће спајање (више различитих радова, добара у једну партију); пристрасни критеријуми за оцену; прилагођене спецификације; искључивање квалификованог понуђача; неравноправно надметање и дослух понуђача.<sup>4</sup>

## 2. ТЕШКОЋЕ У ОТКРИВАЊУ И ДОКАЗИВАЊУ НЕЗАКОНИТИХ РАДЊИ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Откривање и доказивање корупције и других видова злоупотреба је посебно тешко, имајући у виду да се коруптивна кривична дела често врше „у четири ока и између четири зида“. Наручиоци и понуђачи стално налазе нове начине да интегришу корупцију у своје односе. То доводи до ситуације да се подаци о извршеном делу у већем броју случајева могу добити само од „учесника у послу“, при чему су шансе за то мале јер су они повезани извршењем деликта, због чега дају лажне исказе, уништавају документацију и уопште предузимају бројне радње како би спречили

3 Извештај о раду за 2015. годину, доступно на: *Internet*, <http://www.dri.rs/>

4 Синановић, Б., Вучковић, Б., Божовић, В., Гавриловић, И., Лаличић, Л., *Истрага и процесуирање кривичних дела корупције идентификованих кроз ревизорске извештаје - практикум за припаднике правосуђа и полиције*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2016.

откривање дела. Такође, треба имати у виду да је много актера у поступку јавних набавки, како на страни државе, тако и на страни фирми које нуде робе и услуге. Број актера и сложеност друштвене игре отежавају и преглед и контролу употребе средстава за јавне набавке, као и што компликују рад тужилаштва.<sup>5</sup> Због тога, откривање и доказивање ових дела представља веома сложену активност која захтева сарадњу већег броја субјеката, пре свега у фази прикупљања документације о извршеном кривичном делу и учиниоцу, као и примену адекватних оперативно-тактичких радњи и мера. Некада се то може постићи увидом у одговарајућу документацију, прикупљањем обавештења, изненадном контролом и сл. Значајан извор сазнања могу бити и извештаји ДРИ у којима се неколико година уназад наводе многобројне ситуације у којима је био одабран погрешни поступак јавне набавке (нпр. преговарачки уместо отвореног, поступак јавне набавке мале вредности уместо отвореног) и друге злоупотребе.

Дакле, неспорно је да овај посао не може успешно да обави само један орган, већ је потребан заједнички, плански и тимски рад свих овлашћених субјеката. Ово нарочито ако имамо у виду чињеницу да се привредни криминал, посебно савремени, манифестује у великом броју форми и тежи ка све већој организованости и успостављању контроле над легалним пословањем, при чему се полако брише граница између законитог и незаконитог пословања. <sup>6</sup>Будући да се злоупотребе у области јавних набавки врше на вешт и прикривен начин, рад на њиховом откривању и доказивању захтева савестан, темељан и упоран рад. Наведено подразумева стратегију у откривању и доказивању кривичних дела у овој области која се мора заснивати на укључивању све већег броја овлашћених субјеката, почев од државних органа па до специјализованих владиних и невладиних организација.

У области јавних набавки најважнији алат за праћење јавних набавки који стоји на располагању јесте Портал јавних набавки, који представља веома значајан извор информација за контролу законитости и сврсисходности спроведених поступака јавних набавки. Са друге стране, имајући у виду да су одређена питања јавних набавки повезана са бројним другим тзв. секторским областима, веома је важна координација рада институција, како при доношењу прописа, тако и у обављању послова на оперативном нивоу. У вези

5 Прокопијевић, М., "Јавне набавке и рад тужилаштва", у публикацији *Уређене јавне набавке за мање корупције у Србији*, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2013, стр. 54.

6 Тањевић, Н., "Применљивост концепта криминалитета „белог оковратника“ у савременим условима", *Социјална мисао*, вол 17, бр. 4, 2010.

са тим, треба имати у виду да Управа за јавне набавке, као кључна институција за координацију већине активности и реформе у области јавних набавки, како на регулаторном тако и на оперативном нивоу, још увек не располаже потребним кадровским, техничким и просторним капацитетима, што свакако не иде у прилог ефикасној борби против корупције и других неправилности у овој области. Такође, треба имати у виду да рад на откривању злоупотреба у овој области, захтева посебна стручна знања и вештине, због чега је стручно усавршавање и оспособљавање лица који обављају ове послове неопходно како би се благовремено уочиле неправилности и предузеле активности на њиховом спречавању и сузбијању.

Успостављање доброг управљања у јавним набавкама требало би да буде потпомогнуто увођењем професионалних службеника за јавне набавке у ентитетима који расписују јавне набавке. Поред стручности, овај институт има потенцијал да унесе и више интегритета у поступке јавних набавки обзиром да ће у случају неправилног и незаконитог поступања они бити најизложенији санкцијама.<sup>7</sup> Међутим, за ове службенике неопходно је обезбедити константну обуку и стручну подршку како би се јавне набавке континуирано унапређивале. Поред врхунског сналажења у прописима, потребно је обезбедити обуку у домену примене савремених технологија, у области стандарда интегритета и етике. Ово је нарочито важно јер јачањем интегритета, како службеника тако и институције, јача и поверење јавности у рад органа. Такође, интегритет и корупција су два супротстављена појма. Јачањем интегритета, аутоматски настаје неповољан амбијент за коруптивно деловање и обрнуто.

Не сматрамо сувишним да на овом месту укажемо на то да у откривању и доказивању корупције у јавним набавкама важну улогу имају и „узбуњивачи“ или „дувачи у пиштаљку“. Уопште, ова лица имају значајну улогу у националним и глобалним напорима за борбу против корупције. Реч је о људима који упозоравају јавност да се дешава нешто недозвољено, нешто на шта би требало реаговати и поводом чега би требало да се ствар истражи, санкционише, обелодани. Досадашња заштита ових лица у нашој земљи није била свеобухватна и адекватна. Примера ради, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја није пружио заштиту за оне који су обелоданили информације које указују на корупцију, друге незаконитости или њихово прикривање ако су подаци садржани у документу који је означен као поверљив или

7 Милосављевић, З., „Непримерено богаћење и корупција у Србији”, *Политичка ревија*, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

који садржи неке личне податке. У Закону о Агенцији за борбу против корупције заштита је била предвиђена само ако је пријављена корупција унутар институције у којој службеник ради, али не и у некој другој о чему службеник такође има сазнања и сл. Овакав вид заштите у коме су законске одредбе биле “расцепкане у више закона” или у којем се овај проблем настојао решити једним подзаконским актом, није могао да обезбеди системску заштиту, већ је указивао на потребу да се донесе посебан закон који би регулисао заштиту лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору, на начин да ће моћи да пријаве уочене незаконитости, без бојазни да ће добити отказ или да ће на други начин бити кажњени.

У вези са наведеним, у нашој земљи учињен је велики корак усвајањем Закона о заштити узбуњивача (*Службени гласник РС*, бр. 128/2014). Наведени закон пружа заштиту лицу које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву. Подршка државе у усвајању и примени овог закона је веома значајна јер се пружањем заштите људима који указују на злоупотребе, корупцију и незаконитости шаље позитиван сигнал свим грађанима који се охрабрују да пријаве злоупотребе и уједно допринесу променама у друштву. Осим тога, неопходно је придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи да ће усвојени закон заиста гарантовати њихову пуну заштиту.

С обзиром на то да је наведени закон у примени од јуна 2015. године, још увек нема довољно случајева да би се могло говорити о успешности нових решења, те остаје да се виде ефекти овог закона у будућности, јер као и код сваког закона, доношење закона је само први корак, а најважније је обезбедити његову доследну примену у пракси.

### 3. УЛОГА И ЗНАЧАЈ КОНТРОЛНИХ МЕХАНИЗАМА У ОТКРИВАЊУ КОРУПЦИЈЕ И ДРУГИХ НЕЗАКОНИТОСТИ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Одговорно трошење јавних средстава је одувек било у центру пажње политичара, филозофа, правника, економиста али и обичних људи. Грчки филозофи су посвећивали посебну пажњу трошењу јавних средстава. Аристотел је о томе писао: „Неки државни службеници располажу великим износима јавних средстава, па је због тога не-



опходно постојање других службеника који ће контролисати њихово одговорно и савесно понашање. То не могу бити лица која располажу тим јавним средствима. У питању су пре свега ревизори“.<sup>8</sup>

Међународни стандарди ревизије дефинишу интерне контроле као политике, процедуре, процесе, планове, стратегије, функције, системе, иницијативе, активности и друге радње предузете од стране менаџмента ради постизања задатих пословних циљева. У складу са наведеним, систем интерних контрола представља мере, методе и поступке које је увело одређено правно лице ради заштите интегритета средстава и пружања подршке управљачкој структури, како би се сви послови у току одвијања текућег процеса рада обављали на начин како је то прописано или предвиђено.<sup>9</sup> Интерна контрола, по правилу, пружа поуздане информације које користи менаџмент при доношењу одлука. У ревизији се процењује ефикасност интерне контроле. Уколико се процени да је интерна контрола ефикасна, тада се докази које даје рачуноводствени систем сматрају поузданима и супротно. Према томе, ефикасност интерне контрола је у директној вези са поузданошћу ревизијских доказа.<sup>10</sup> Ефективан систем интерне контроле треба да поседује обележја успостављања стандарда, мере остварене успешности, треба да анализира и пореди остварене резултате у односу на стандарде, води рачуна о програму корективних радњи и анализира и ревидира стандарде. Друга битна карактеристика успешне интерне контроле је економичност времена и новца којима се мери успешност у односу на планиране резултате. Трећа карактеристика представља однос неостварења циљева и трошкова успостављених контрола. Свака контрола која се спроводи има за последицу одређене трошкове, при чему треба имати у виду да већи број контрола даје боље резултате, али и повећава трошкове за предузеће/организацију у којој се спроводи. У вези са тим, треба истаћи да је превише контрола прескучно и контрапродуктивно, а премало представља непотребан ризик.<sup>11</sup>

Компоненте интерне контроле са којима приликом планирања ревизије ревизор мора да се упозна су:

- услови у којима се проводи контрола (контролно окружење),

8 Rabrenovic, A., *Financial Accountability as a condition for EU membership*, Belgrade The Institute of Comparative Law, 2009, p. 45.,

9 Виторовић, Б., *Ризици у ревизији са посебним освртом на међународни стандард ревизије – оцене ризика и интерна контрола*, ДСТ, Београд, 2000, стр. 21.

10 Алексић, М., *Ревизија и контрола*, Факултет пословне економије, Бања Лука, 2012, стр. 70.

11 Поповић, С., Мијић, Р., Грубљешкић, Ж., “Интерна контрола и интерна ревизија у функцији менаџмента”, *Школа бизниса*, бр. 1, 2014, стр. 95.

- процена ризика,
- контролне активности (процедуре),
- информисање и комуникација и
- надзор (надгледање и праћење).

Појмови интерне контроле и ревизије често се једнако тумаче, што је погрешно, иако су им циљ и објект надзора једнаки, односно усмерени су на пословање с намером утврђивања и испитивања тачности и реалности у односу на постављене критеријуме ради повећања учинковитости пословања. Темељна разлика између контроле и ревизије јесте у самом поступку спровођења, јер је ревизија увек накнадни преглед пословних догађаја који су раније настали, а контрола је превентивна и усмерена на поступке које треба планирати, како би се утицало на ризик и спречиле неправилности у будућности. Дакле, основна функција ревизије јесте да обезбеди независно извештавање о програмима, функцијама, активностима и делатности организација које користе јавна средства, да пружи поуздан увид и оцену функционисања јавног сектора, ради остваривања механизма контроле и одговорности јавних власти.

Када је реч о значају система контрола у овој области, треба истаћи да је као посебно стратешко опредељење у области јавних набавки предвиђено унапређење система интерних контрола у јавним набавкама, унапређење система екстерних контрола, унапређење система интерне ревизије, унапређење система екстерне ревизије у јавним набавкама, итд. Контрола јавних набавки обухвата контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци, и то:

- 1) поступка планирања и целисходности планирања конкретне јавне набавке са становишта потреба и делатности наручиоца;
- 2) критеријума за сачињавање техничке спецификације;
- 3) начина испитивања тржишта;
- 4) оправданости додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и критеријума за доделу уговора;
- 5) начина и рокова плаћања, авансе, гаранције за дате авансе;
- 6) извршења уговора, а посебно квалитета испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова;
- 7) стања залиха;
- 8) начина коришћења добара и услуга.

Први и основни корак у процени сврсисходности набавки требало би да буде прикупљање све релевантне документације која се односи на посматрани поступак набавке и утврђивање законитости поступка. Након утврђивања законитости може се

приступити испитивању сврсисходности набавке. Основни корак у утврђивању сврсисходности набавке јесте препознавање да ли је предмет набавке уопште потребан наручиоцу ради постизања планираних циљева. Да би се то утврдило, потребно је проверити да ли је набавка у складу са свим планским и акционим документима наручиоца, да ли је набавка предвиђена планом набавке, али и да ли се реализовањем набавке испуњавају циљеви прописаним, годишњим, средњорочним и стратешко доктринарним документима наручиоца, односно да ли се бар доприноси њиховом испуњавању. Уколико предмет набавке постоји у плану набавке, а његова сврха се не може повезати са циљевима који проистичу из планских и стратешких докумената наручилаца, може се поставити питање сврсисходности те набавке. Такође, уколико наручилац није довољно прецизно одредио потребни предмет набавке, постоји опасност да понуђач понуди добро или услугу који заправо не служе потреби наручиоца, а да их наручилац, било из заблуде било из коруптивне намере, прихвати и тиме начини себи вишеструку штету. Спроведен је поступак набавке, утрошено је време, уговор је правно валидан, новац је потрошен, добро или услуга испоручени, али не могу да послуже наручиоцу да оствари своје потребе.<sup>12</sup>

Имајући у виду да преварне радње ретко остављају документациони траг, са становишта ревизије финансијских извештаја откривање корупције превасходно се заснива на потрази за њеним симптомима, односно наговештајима. Сходно томе, ревизор може развити одређене упитнике који су осмишљени на начин да откривају могућност повећаног ризика постојања корупције. Такви упитници морају да садрже најзначајнија питања која указују на ризик постојања корупције, попут следећих:

1. Да ли се набавке често врше од истог добављача?
2. Да ли је било случајева „уситњавања вредности набавке“ на мање износе како би се избегло јавно надметање и прихватио поступак непосредних погодби?
3. Да ли је наручилац обезбеђивао податке или пружао савете једном од учесника надметања на преференцијалној основи?
4. Да и су се користиле спецификације које нису биле у складу са ранијим набавкама?
5. Да ли су употребљавани поступци „претквалификација“ који нису прописани законима, прописима и правилницима?
6. Да ли су прихватане закаснеле понуде?

<sup>12</sup> Петровић, П., Ђокић, К., Ерцег, В., Ђан, А., *Приручник за грађанску процену сврсисходности утрошка средстава у систему безбедности*, Београд, Београдски центар за безбедносну политику, 2016.

7. Да ли је било промена понуда након што су цене других учесника надметања уочене?

8. Да ли је био достављања података једном учеснику надметања који нису и другима достављани?

9. Да ли је било ограничавања набавки како би се искључили или ометали неки квалификовани учесници?

10. Да ли је било кривотворења података у вези квалификација, финансијског капацитета, опремљености, успешног обављања претходних послова, итд.?

11. Да ли су постојали нејасни захтеви у погледу потребне документације за надметање у погледу времена, места, садржине и осталих података за њено поношење?

12. Да ли су поједини извођачи радова препоручивали одређене подизвођаче, стручњаке или изворе снабдевања?

Такође, једно од основних питања је и зашто се дешавају корупција и друге неправилности и незаконите радње. Према међународним стандардима професионалне праксе постоје три основна фактора која доводе до тога, а то су:

1. Прилика – може настати због лошег концепта контрола или због недостатка контрола. Такође, лица на одговорним позицијама могу да створе могућност заобилажења постојећих контрола, зато што подређени или слабе контроле омогућавају заобилажење правила контрола.

2. Мотив – најчешће је у питању моћ, као велики мотиватор, или задовољења жеља, као што је похлепа, или пак притисак, било да је у питању физички притисак или притисак екстерних органа и сл.

3. Оправдање – појединци често мисле да уколико извршни руководиоци крше правила онда је у реду да и други, па и они лично, то могу да чине. У другим случајевима пак преварне радње се чине у ситуацијама када појединци имају финансијских потешкоћа у току живота, па тиме оправдавају своја незаконита поступања.

Основни предуслов откривања корупције и других криминалних радњи у ревизорској професији заснива се на снажном независном положају ревизора, нужном постојању дужне професионалне пажње, способности ревизора да препозна упозоравајуће сигнале криминалних радњи, али и да има сазнања о савременим техникама њиховог извршења. Наведено захтева оснаживање механизма интерне и екстерне контроле. Када је реч о интерним контролним механизмима, они се сматрају првом линијом одбране од незаконитости и уједно представљају кључни ослонац Државној ревизор-

ској институцији у њеном раду. Интерна ревизија подразумева независну и објективну активност давања стручног мишљења и препорука руководству и стручним службама организације, у погледу управљања ризицима и интерним контролама, ради обезбеђења функционисања процеса на предвиђен начин и остварења циљева организације, у складу са утврђеним политикама и процедурама. Закон предвиђа обавезу организовања интерне ревизије за све кориснике јавних средстава, односно за директне и индиректне кориснике буџетских средстава, кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, јавна предузећа, као и правна лица над којима јавна власт има директну или индиректну контролу.

Међутим, треба имати у виду да се криминална радња често врши од стране највишег нивоа руководства и у тим околностима интерни ревизори наилазе на препреке у испуњавању њихових дужности, пре свега из разлога што у многим правним лицима, највиши руководећи ниво, између осталог, одлучује и о именовању и одабиру интерних ревизора.<sup>13</sup> Такође, стиче се утисак да виши руководиоци у јавном сектору нису довољно упознати са својом улогом и одговорношћу у успостављању система интерне контроле, као и улогом интерног ревизора у њиховој организацији.

Најзад, треба имати у виду да овде долази до изражаја и проблем политизације система, односно чињеница да је ова улога поверена, на пример управним и надзорним одборима у јавним предузећима, чији су чланови неретко под политичким утицајем. Наиме, руководеће привредне позиције одувек су биле у најближој вези са политичком моћи. Политизација јавних служби доводи у питање етичке стандарде и ствара предуслове за деловање других чинилаца који утичу на појаву корупције, а један од најзначајнијих су широко дефинисана дискрециона овлашћења јавних службеника, која отварају простор за различите видове пристрасног одлучивања ради стицања личне користи на рачун јавног интереса.<sup>14</sup> С обзиром на то да су у питању друштвено моћни људи о њиховој одговорности говори се тек када политичком вољом буду лишени те исте моћи, при чему су и гоњења и пресуде за њихова кривичних дела увек отежане, а санкције неизвесне.<sup>15</sup>

Из наведеног произилази да је неопходно подизање свести руководиоца о њиховој улози и управљачкој одговорности, као и значају и користи интерне ревизије и нужности поступања у скла-

13 Петковић, А. *Форензичка ревизија – Криминалне радње у финансијским извештајима*, Нови Сад, Пролетер АД Бечеј, 2010, стр. 69.

14 Тањевић, Н., Шпилер М., “Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и противмере у правном оквиру Републике Србије”, *Безбедност*, бр. 2, 2016.

15 Тањевић, Н., *Привредни криминал у условима економске транзиције*, Институт за

ду са препорукама интерних ревизора. Уједно, важно је и подизање капацитета наручилаца за успостављање ефикасне интерне ревизије и обезбеђивање независности рада ревизора. Унапређење система интерне контроле се може обезбедити тако што ће се доследно примењивати систем финансијског управљања и интерних контрола код свих наручилаца који су по закону обавезни да успоставе овај систем и обавезивањем наручилаца да изграде потребне капацитете да би могли да успоставе оперативан и ефикасан систем финансијског управљања и интерних контрола.

Већ смо истакли да су врховне ревизорске институције често једине надлежне за контролу у свима фазама јавних набавки и да имају важну улогу у откривању корупције и злоупотреба у овој области. Документи које конкретно контролише Државна ревизорска институција су: план набавке, комплетна конкурсна документација, записник са отварања понуда, извештај о додели уговора, одлука о избору најповољнијег понуђача и понуда изабраног понуђача. Уколико је дошло до захтева за заштиту права пред Комисијом, ова институција проверава комплетну документацију везану за заштиту права, уговор између наручиоца и понуђача, фактуре и отпремнице. Свако одступање које би се потенцијално јавило између јавног позива, конкурсне документације, закљученог уговора и докумената везаних за његову реализацију, иницирају додатне мере провере.<sup>16</sup> Приликом провере плана набавки наручиоца, ДРИ најпре процењује потребе датог наручиоца, затим врши проверу његових процењених потреба које је он направио на основу плана својих активности, проверава усаглашеност годишњег плана наручиоца са његовим средњорочним и дугорочним планом, затим како је дефинисао критеријуме и да ли они одсликавају стварне потребе изнете у његовом плану, проверава јасноћу идентификације потреба наручиоца, јасноћу и прецизност у спецификацији, одсуство дискриминације у спецификацији и процењену вредност набавке. Код самог поступка избора најповољније понуде, ДРИ проверава да ли је изабрани поступак јавне набавке одговарајући и оправдан, да ли је обезбеђена конкуренција и да ли је извршен одговарајући избор критеријума. Код извршавања уговора, проверава начин на који се уговор реализује и то по свакој уговорној ставци, током читавог периода реализације. Код набавки мале вредности које су неретко ван ефикасне контроле, ДРИ проверава: одлуку о набавци мале вредности, прикупљене понуде, како су оцењене по-

упоредно право, Београд, 2012, стр. 279.

16 Јовановић, П., *Транспарентност и спољна контрола процеса јавних набавки у Србији*, доступно на: Internet, <http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/Storage/Global/Documents/9-Predrag-Jovanovic-srp.pdf>

нуде и како је извршен избор најповољније међу њима и коначно, закључени уговор о набавци мале вредности.

Како се преварне шеме у јавним набавкама могу јавити у свим фазама, планови ревизије морају бити дизајнирани тако да открију материјално значајне преваре. Они морају укључити разматрање упозоравајућих сигнала или тзв. црвених заставица које указују на потенцијалну превару. Црвене заставице се могу односити на време, учесталост, место, износ или личност. Оне укључују заобилажење контрола од стране менаџмента/руководиоца, неправилно/нередовно или лоше објашњавање активности менаџмента, конзистентно премашивање циљева, без обзира на промене услова пословања и/или конкуренције, велики број нерутинских трансакција или налога за књижење, проблеме или кашњења у обезбеђивању захтеваних информација и значајне или неуобичајене промене у купцима или добављачима.<sup>17</sup> Црвене заставице такође укључују трансакције за које недостаје документација или редовна процедура одобравања. Најзад, црвене заставице које се односе на личност укључују живот изнад могућности/примања неке личности, неуобичајено блиску повезаност са добављачима и сл.

Из свега напред наведеног закључићемо да у јавним набавкама постоји потреба за системском проценом ризика. Процену ризика треба развити и примењивати код сваке грешке у јавним набавкама, без обзира на величину и облик грешке, у сарадњи са институцијама за борбу против корупције и надлежним репресивним органима. На основу процене ризика треба припремити посебне мере за тзв. посебно “рањиве” секторе, као и прецизирати најчешћа нелегална понашања током поступка јавне набавке и реализације уговора, а након тога објавити упутства за препознавање индикатора корупције (незаконитих понашања у систему јавних набавки).

#### 4. ПОТРЕБА ЗА УВОЂЕЊЕМ ИНСТИТУТА „ФОРЕНЗИКА ЈАВНИХ НАБАВКИ“

Сложеност и распрострањеност облика и начина извршења незаконитих радњи у области јавних набавки као и последице почињених аката, условили су потребу да се из спектра форензичких дисциплина развију специфичне методе и технике њиховог откривања и идентификовања. Због тога на крају овог рада сматрамо да

<sup>17</sup> Синановић, Б., Вучковић, Б., Божовић, В., Гавриловић, И., Лаличић, Л. (2016), *Истрага и процесуирање кривичних дела корупције идентификованих кроз ревизорске извештаје - практикум за припаднике правосуђа и полиције*. Савет Европе, Канцеларија у Београду, стр. 41.

је потребно размотрити идеју увођења „Форензике јавних набавки“, што представља увођење најширег аспекта откривања и контролисања свих потенцијално коруптивних и других незаконитих радњи у систему јавних набавки. Попут других форензичких дисциплина и форензика јавних набавки треба да помогне утврђивању одговора на питања: Ко? Како? Када? Где? Чиме? Зашто? је почињено корупцију или друго кривично дело у области јавних набавки. Најједноставније речено, форензика јавних набавки представља употребу различитих знања, метода и средстава у циљу расветљавања корупције, злоупотреба и других криминалних радњи које се врше у области јавних набавки.

Дефинишући овај институт, потребно је повући паралелу са институтом „форензичког рачуноводства“. Према дефиницијама појединих аутора, у питању је општи израз употребљен да се опише било која финансијска истрага која може резултирати судским поступком. Имајући у виду преовлађујуће ставове о форензичком рачуноводству као појму који подразумева примену рачуноводствених знања у ширем смислу те речи, форензичко рачуноводство се може одредити као примена свих рачуноводствених, ревизорских и других финансијских вештина и знања у разјашњавању односа, чињеница и економских трансакција које могу бити или су већ предмет судског поступка. Заједнички именилац у оба дефинисана института је спречавање финансијских превара, као и превара у јавним набавкама, које резултирају финансијским преварама и малверзацијама који представљају проблем на светском нивоу.

У вези са наведеним је и форензичка ревизија, као нова практична дисциплина у оквиру ревизије, чији је основни циљ откривање криминалне радње у финансијским извештајима клијента, без обзира на величину њене материјалности, тј. степена њеног утицаја на истинитост и објективност финансијских извештаја. Да би испунио основни циљ, форензички ревизор би, у мери у којој је то могуће, требало да открије извршиоца криминалне радње, одреди место и време њеног извршења, израчуна и исказе материјалну штету насталу услед криминалне радње и напослетку, опише технике, односно начин њеног извршења.

У нашој земљи, форензика јавних набавки још увек није познат институт и упркос значају и актуелности ова тема није нашла оно место које у научној и стручној обради заслужује. Веза форензике јавних набавки са форензичком ревизијом и форензичким рачуноводством је евидентна и временом ће постати све теснија, а увођење овог института, у смислу детаљног откривања превара и малверзација у области јавних набавки, у циљу смањења финан-



сијских губитака буџетских средстава као последице незаконитих радњи у области јавних набавки, намеће потребу да се овоме посвети посебна пажња у будућности.<sup>18</sup>

Изазови данашњег времена, велики број финансијских скандала у корпоративном свету, чињеница да преварне шеме у области јавних набавки еволуирају, мењају се и прилагођавају савременим условима указује на потребу да се у потпуности упозна систем јавних набавки, препознају фактори ризика, уоче симптоми незаконитости и на доследан и систематизован начин проуче најважнији облици, трендови и технике извршења криминалних радњи у овој области.<sup>19</sup> Наравно, као и код форензичке ревизије и других видова ревизије, треба имати у виду да она нема овлашћења и могућности полицијских и правосудних органа у прикупљању трагова и доказа, али свакако подразумева описивање технике, места извршења криминалне радње, израчунавање материјалне штете као и откривање извршиоца и његовог положаја у организацији. То значи да изнето мишљење треба да садржи само основу сумње у погледу криминалних радњи одређене особе, док утврђивање кривице мора бити препуштено надлежним органима.

Најзад, форензика јавних набавки треба да инкорпорира сазнања различитих научних области и користи различита техничка средства и методе како би утврдила постојање неправилности или извршење кривичног дела, проценила последице и помогла да се открије починилац датог акта. Наведено подразумева подизање свести о потреби за посебним знањима која треба да омогуће превенцију и детекцију коруптивних понашања у јавним набавкама и захтева стручњаке различитих профила са посебном обуком и искуством у борби против криминалних радњи у овој области.

## ЗАКЉУЧАК

Систем јавних набавки у Републици Србији је у великој мери унапређен и у правном и у институционалном оквиру од његовог успостављања до данас, а нова законска решења су у великој мери усаглашена са правним тековинама Европске уније. Међутим, изградња система јавних набавки не може ограничити само на реформу прописа, већ мора обухватити и јачање капацитета свих актера овог система: наручилаца, Управе за јавне набавке, Комисије за заштиту права, Државне ревизорске институције, јединица

18 Тањевић, Н., Шпилер, М., *Форензика јавних набавки – Проблем корупције у јавним набавкама*, Висока текстилна струковна школа за дизјан, технологију и менаџмент, Београд, 2017.

19 Исто.

интерне контроле, итд., те ће кључни изазов за Србију бити јачање капацитета за примену и спровођење закона на свим нивоима.<sup>20</sup> Важан аспект је и појачана контрола, не само оних који спроводе јавне набавке (наручилаца), већ и регулаторних тела. У том смислу, и отварање поглавља 5 о јавним набавкама засновано је на оцени да је Србија учинила велики напредак у јавним набавкама и реформама у овој области, а као прелазна мерила неопходна за привремено затварање овог поглавља, Европска унија наводи пуну усклађеност националног законодавства Србије са европским текovinама у погледу јавних набавки. Такође, као нужно се истиче јачање административних капацитета тела за јавне набавке, а посебно Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, као и наручилаца на свим нивоима. Такође, неопходно је успоставити ефикасне механизме за праћење и контролу поступака јавних набавки и заштите права, а упоредо са јачањем механизма за сузбијање корупције потребно је успоставити широку примену принципа „вредност за новац“.

Међутим, треба имати у виду да су реформе система јавних набавки у Европској унији процес који континуирано траје. Иако је неспорно да Србија мора да примени директиве које су потреба и услов, наведено не сме да подразумева пуко преписивање директива, већ постепено усклађивање са националним прописима, уз примену искустава држава чланица која су тај процес окончала, као и адекватне административне капацитете за њихово спровођење.

Посебна пажња мора бити усмерена на откривање кршења закона и других прописа о јавним набавкама и на адекватно санкционисање извршилаца истих. Ово је веома сложен процес, јер су поступци јавних набавки неретко само наизглед усклађени са Законом о јавним набавкама. Међутим, треба имати у виду да овај закон дозвољава и понуђачима и наручиоцима велики број могућности, тако да је потребно познавати и закон, али и суштину пословања понуђача и наручиоца, као и тржишна кретања, да би се неправилности откриле.<sup>21</sup> Такође, треба имати у виду да је много актера у поступку јавних набавки, што отежава и преглед и контролу употребе средстава за јавне набавке. Генерално, иако на појаву

20 Тањевић, Н., Шпилер, М., *Форензика јавних набавки – Проблем корупције у јавним набавкама*, Висока текстилна струковна школа за дизајн, технологију и менаџмент, Београд, 2017.

21 Синановић, Б., Вучковић, Б., Божовић, В., Гавриловић, И., Лаличић, Ј. (2016), *Истрага и процесуирање кривичних дела корупције идентификованих кроз ревизорске извештаје - практикум за припаднике правосуђа и полиције*. Савет Европе, Канцеларија у Београду, стр. 25.

корупције у јавним набавкама утиче велики број фактора, један од најзначајнијих је свакако вероватноћа детекције коруптивног посла и висина санкције за такво понашање. Због тога, откривање и доказивање ових дела захтева савестан и темељан рад, сарадњу великог броја овлашћених субјеката и примену адекватних метода и мера. Такође, даље активности морају бити усмерене на јачање система кажњавања у случају кршења прописа у овој области, што би имало снажан превентивни ефекат

Изазови данашњег времена, велики број финансијских скандала у корпоративном свету, чињеница да се злоупотребе у области јавних набавки врше на вешт и прикривен начин и да преварне шеме у области јавних набавки еволуирају, мењају се и прилагођавају савременим условима указује на потребу да се препознају фактори ризика, уоче симптоми незаконитости, процене последице, проуче најважнији облици, трендови и технике извршења криминалних радњи у овој области, итд. Уједно, то намеће идеју за увођењем института „Форензика јавних набавки“ што представља употребу различитих знања, метода и средстава у циљу расветљавања корупције, злоупотреба и других криминалних радњи које се врше у области јавних набавки. Форензика јавних набавки треба да инкорпорира сазнања различитих научних области и користи различита техничка средства и методе како би утврдила постојање неправилности или извршење кривичног дела, проценила последице и помогла да се открије починилац датог акта.<sup>22</sup> Наведено подразумева примену посебних знања неопходних за превенцију и детекцију коруптивних понашања у јавним набавкама и захтева стручњаке различитих профила са посебном обуком и искуством у борби против криминалних радњи у овој области.

Несумњиво је да би на овај начин био уведен још један елемент и део система који би био од великог значаја за откривање, спречавање и сузбијање злоупотреба у овој области. Све наведено је од изузетног значаја ако имамо у виду да јавне набавке представљају важну компоненту сваке савремене економије, те да је ефикасан систем јавних набавки неопходан за остваривање циљева слободног тржишта, обезбеђивање услова тржишног надметања и предуслов је за привредни раст и развој.

---

<sup>22</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., *Форензика јавних набавки – Проблем корупције у јавним набавкама*, Висока текстилна струковна школа за дизајн, технологију и менаџмент, Београд, 2017.

## ЛИТЕРАТУРА

Алексић, М., *Ревизија и контрола*, Факултет пословне економије, Бања Лука, 2012.

Јовановић, П., *Транспарентност и спољна контрола процеса јавних набавки у Србији*, доступно на: Интернет, <http://www.antikorupcijasavet.gov.rs/Storage/Global/Documents/9-Predrag-Jovanovic-srp.pdf>

Милосављевић, З., „Непримерено богаћење и корупција у Србији“, *Политичка ревија*, бр. 2, Институт за политичке студије, Београд, 2011.

Виторовић, Б., *Ризици у ревизији са посебним освртом на међународни стандард ревизије – оцене ризика и интерна контрола*, ДСТ, Београд, 2000.

Петковић, А., *Форензичка ревизија – Криминалне радње у финансијским извештајима*, Нови Сад, Пролетер АД Бечеј, 2010.

Петровић, П., Ђокић, К., Ерцег, В., Ђан, А., *Приручник за грађанску процену сврсисходности утрошка средстава у систему безбедности*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2016.

Поповић, С., Мијић, Р., Грубљешкић, Ж., „Интерна контрола и интерна ревизија у функцији менаџмента“, *Школа бизниса*, бр. 1, 2014.

Прокопијевић, М., „Јавне набавке и рад тужилаштва“, у публикацији *Уређене јавне набавке за мање корупције у Србији*, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2013.

Rabrenovic, A., *Financial Accountability as a condition for EU membership*, The Institute of Comparative Law, Belgrade, 2009.

Синановић, Б., Вучковић, Б., Божовић, В., Гавриловић, И., Лаличић, Л., *Истрага и процесуирање кривичних дела корупције идентификованих кроз ревизорске извештаје - практикум за припаднике правосуђа и полиције*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2016.

Тањевић, Н., Шпилер М., „Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и противмере у правном оквиру Републике Србије“, *Безбедност*, бр. 2, 2016.

Тањевић, Н., Шпилер, М., *Форензика јавних набавки – Проблем корупције у јавним набавкама*, Висока текстилна струковна школа за дизајн, технологију и менаџмент, Београд, 2017.

Тањевић, Н., *Привредни криминал у условима економске транзиције*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

Тањевић, Н., „Улога и значај етичких стандарда запослених у јавној управи и смањење корупције“, *Трендови у пословању*, вол. 4, бр. 1, Крушевац, 2016.

Тањевић, Н., „Применљивост концепта криминалитета „белог оковратника“ у савременим условима“, *Социјална мисао*, вол. 17, бр. 4, 2010.

Државна ревизорска институција, *Извештај о раду за 2015. годину*, доступно на: Интернет, <http://www.dri.rs/>

Управа за јавне набавке, *Извештај о јавним набавкама у РС за период 1.1.2015.-31.12.2015.*, доступно на: Интернет, [http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji\\_ujn/](http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn/)

Marko Spiler

## IMPORTANCE OF THE INSTITUTE OF FOREIGN EXCHANGE PUBLIC PROCUREMENT

Resume

Public procurement is a very important process of transactions of goods, services and money in the business operations of business entities, which makes this area a suitable ground for various types of abuse, primarily for corruption. On the other hand, the fact that fraud schemes in the field of public procurement are carried out in a skillful and covert manner, evolving, changing and adapting to modern conditions, requires complex activities in order to identify risk factors and symptoms of illegality, assess the consequences and examine the most important forms, trends and techniques of committing criminal actions in this field. Bearing this in mind, the main aim of this paper is to point out the importance of discovering and preventing corruption and other forms of abuse in the field of public procurement by putting emphasis on systems of internal and external control as an important tool in preventing criminal activities. In this respect, the role of the State Audit Institution in controlling the regularity of public procurement is particularly emphasized. In addition, difficulties in detecting and proving criminal activities in this area cause a necessity for development of specific methods and techniques for their detection and identification from the spectrum of forensic disciplines. In this respect, special attention has been paid to consideration an idea of introducing "Public Procurement Forensics" concept, that includes use of different knowledge, methods and tools in order to detect corruption and other criminal activities carried out in this area: all with having in mind that Public Procurement

is an important development issue of great importance for every country and the reduction of irregularities in public procurement system is one of the strategic goals of the public procurement reform in the Republic of Serbia.

**Keywords:** corruption, public procurement, public procurement forensics, State Audit Institution, legislation

---