

GUID 5280

Smjernice za reviziju javne nabavke

INTOSAI Smjernice izdaje
Međunarodna organizacija vrhovnih
revizijskih institucija, INTOSAI, kao dio
INTOSAI okvira profesionalnih objava.

Za više informacija posjetite
www.issai.org

INTOSAI



INTOSAI



INTOSAI, 2022.

SADRŽAJ

1 UVOD	5
2 CILJ	7
3 DEFINICIJE	8
4 DJELOKRUG	9
5 CILJ REVIZIJE	10
ODGOVORNE STRANE I NAMJERAVANI KORISNICI	10
TEMATIKA	11
KRITERIJ	11
6 ODREĐENA RAZMATRANJA PRILIKOM DEFINIRANJA CILJA REVIZIJE	13
STRATEŠKI METOD JAVNIH NABAVKI	13
PROCESNA METODA JAVNIH NABAVKI	14
RIZICI KORUPCIJE I PREVARA U JAVNIM NABAVKAMA	16
JAVNE NABAVKE U VANREDNIM SITUACIJAMA	19
7 PLANIRANJE REVIZIJE	21
PLANIRANJE REVIZIJE JAVNE NABAVKE	21
CILJ (EVI) REVIZIJE I PRISTUP(I) REVIZIJE	23
REVIZIJSKA PITANJA	24
KRITERIJI REVIZIJE	29
RIZIK REVIZIJE	33
8 SPROVOĐENJE REVIZIJE	36
9 IZVJEŠTAVANJE I PRAĆENJE	38
ANEKSI	41
ANEKS 1: PRINCIPI JAVNE NABAVKE	41
ANEKS 2: DEFINICIJE I SKRAĆENICE	42
ANEKS 3: FAZE PROCESA JAVNIH NABAVKI	44
FAZA 1. PREDTENDERSKA FAZA	44
FAZA 2. TENDERSKA PROCEDURA	45
FAZA 3. NAKON DODJELE TENDERA	46
ANEKS 4: ELEKTRONSKE NABAVKE	47
ANEKS 5: MOGUĆA PITANJA REVIZIJE U VEZI SA PRINCIPIMA „3 E“ U REVIZIJI PROCESA NABAVKE ILI FUNKCIJE NABAVKE	48
ANEKS 6: MOGUĆA REVIZIJSKA PITANJA U VEZI SA UPOTREBOM MODELA PERFORMANSI NABAVKE	50
ANEKS 7: MOGUĆA REVIZIJSKA PITANJA U VEZI SA STRATEŠKIM METODOM JAVNE NABAVKE	

	53
ANEKS 8: MOGUĆA REVIZIJSKA PITANJA U VEZI SA METODOM PROCESA JAVNIH NABAVKI	59
ANEKS 9: RIZICI PO INTEGRITET U SVAKOM KORAKU PROCESA NABAVKE	66
RIZICI PO INTEGRITET TOKOM FAZE PRIJE TENDERSKE PROCEDURE	66
RIZICI PO INTEGRITET U TENDERSKOJ FAZI	67
RIZICI PO INTEGRITET TOKOM FAZE NAKON TENDERA	67
ANEKS 10: PITANJA U VEZI SA RIZIKOM REVIZIJE	68

1

UVOD

1) Profesionalni standardi i smjernice su ključne za kredibilitet, kvalitet i profesionalnost revizije javnog sektora. ISSAI 100 – Osnovni principi revizije javnog sektora, između ostalog, definišu svrhu i autoritet ISSAI-a i okvir revizije javnog sektora.

ISSAI 300 – Principi revizije učinka i ISSAI 400 – Principi revizije usklađenosti nadograđuju i dalje razvijaju osnovne principe ISSAI-a 100, kako bi se prilagodili specifičnom kontekstu revizije učinka i usklađenosti.

2) Cilj ovih smjernica je da pomognu revizoru u razumijevanju specifične oblasti javne nabavke i primjeni relevantnih ISSAI-a u tom kontekstu.

3) Javne nabavke su aktivnosti kojima država, javna lica, državna preduzeća¹ ili drugi javnopravni organi kupuju i, na osnovu ugovornog aranžmana, vrše nabavke dobra, usluga i radova, radi ostvarivanja svojih ciljeva. U tu svrhu koriste javna sredstva i imaju za cilj zadovoljavanje javnih potreba. Danas postoji više oblika ugovaranja i pružanja javnih usluga, dobara i infrastrukture, kao što su koncesije, javno/privatna partnerstva ili ugovori prema kojima preduzeća plaćaju poreze kroz izvođenje projekata javnih radova. Pravni okvir koji se primjenjuje na ove aranžmane razlikuje se od zemlje do zemlje.

4) Javne nabavke pokrivaju gotovo sve sektore državnih ekonomija (uključujući obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu i odbranu) i imaju značajan uticaj na društveno-ekonomski razvoj. Aktivnosti javnih nabavki predstavljaju u prosjeku 13% do 20% BDP-a².

5) Zbog svoje javne prirode, te aktivnosti podliježu javnim propisima. Iako se sistemi javnih nabavki mogu značajno razlikovati u zavisnosti od zemlje, oni danas imaju niz zajedničkih karakteristika i koriste neke zajedničke primjenjive principe (vidi Aneks 1). Zajednički interesi i ugovori u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i dugogodišnje zajedničko iskustvo

¹ OECD. Direkcija za javnu upravu. Javne nabavke. Dostupno na internetu: <https://www.oecd.org/gov/javne-nabavke>.

² Vidi Svjetsku banku: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-databaseshare-compare-improve> i <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement>

pokazuju da su mnogi pravni i organizacijski aspekti postojećih državnih sistema javnih nabavki zasnovani i, u cjelini, u skladu sa principima i standardima modelskih odredbi UNCITRAL Model zakona o javnim nabavkama³. Neka udruženja za ekonomske integracije imaju nadnacionalne zakone i propise o javnim nabavkama. Ovo se, na primjer, odnosi na zemlje EU u kojima su takve odredbe navedene u evropskim direktivama o javnim nabavkama⁴.

6) Javne nabavke su i ključni instrument koji direktno ili indirektno utiče na mnoge aspekte javnog i privrednog života kroz koji se mogu ostvariti strateški nacionalni ciljevi, uključujući ekonomski razvoj. To uključuje ekološku i društvenu održivost primjenom kriterija i praksi u javnim nabavkama koje doprinose zaštiti životne sredine i društva i ljudskom razvoju. Javne nabavke su također sredstvo za promicanje tehnološke modernosti i digitalne tranzicije.

7) GUID je koristio pristupe i metodološka rješenja različitih VRI-ja za utvrđivanje općih obrazaca i specifičnosti javnih nabavki i njihove revizije pod različitim sudskim oblastima.

³ UNCITRAL Model zakona o javnim nabavkama (2011). Dostupno na internetu: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement

⁴ Evropske direktive o javnim nabavkama. Dostupno na internetu: https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_public_directives_en.htm 7

2

CILJ

8) Cilj ovog GUID-a je pružiti smjernice revizoru o tome kako provesti revizije učinka i/ili usklađenosti o posebnoj tematici javne nabavke.

9) ISSAI 300 i ISSAI 400 sadrže principe revizije učinka i revizije usklađenosti od strane VRI-ja, dok ISSAI 3000 i ISSAI 4000 sadrže zahtjeve koje revizor mora ispuniti, kako bi mogao potvrditi da je revizija obavljena u skladu sa ISSAI. Ovaj GUID se odnosi na ISSAI 300 i ISSAI 400 bez njihovog dupliranja. U okviru IFPP⁵, **GUID 5280** – Smjernice za reviziju javne nabavke pružaju neobavezne smjernice koje podržavaju ove zahtjeve.

⁵ INTOSAI Okvir profesionalnih objava

3

DEFINICIJE

10) Javna nabavka se odnosi na kupovinu i zakup dobara, radova (građevina) ili usluga, u cilju zadovoljavanja potreba države i javnosti, koju vrši naručilac ili agencija za nabavke ovlaštena u skladu sa državnim ili regionalnim zakonima ili važećim Propisima o javnim nabavkama.

U isto vrijeme, ugovorni organ može biti vladino odjeljenje ili ured, lokalno ili regionalno tijelo, bilo koje javno tijelo, komercijalno ili nekomercijalno (uključujući državna preduzeća), podružnicu ili tijelo osnovano od strane javnog tijela, institucije ili tijela koje se, uglavnom, finansira iz javnih sredstava.

11) U praksi javnih nabavki se koristi veliki broj definicija. Za potrebe ovog GUID-a, korištene definicije i skraćenice navedene su u Aneksu 2.

4

DJELOKRUG

12) Ovaj GUID daje revizoru dopunske smjernice o tome kako sprovesti reviziju učinka i/ili usklađenost u vezi sa određenim predmetom javne nabavke, kao i kada je revizija javnih nabavki dio većeg revizorskog angažmana koji može biti revizija usklađenosti i/ili učinka. U slučaju obavljanja složene revizije koja uključuje pitanja koja se odnose na finansijsku reviziju, VRI ili revizor će se morati pozvati na ISSAI 200.

13) Ovaj GUID je alat koji pomaže revizorima tokom planiranja i obavljanja revizije u vezi sa nabavkom prilikom dizajniranja revizije i biranja odgovarajućih revizijskih pitanja i kriterija za definirane ciljeve revizije, i tokom procesa izvještavanja i praćenja.

14) Namjena ovog GUID-a nije da pokrije sve stavke za obavljanje takvih revizija i ne sadrži nikakve daljnje zahtjeve.

5

CILJ REVIZIJE

15) Revizije javnih nabavki mogu adresirati mnoge različite ciljeve. U svakoj reviziji, revizor će morati utvrditi odgovornu stranu kao i namjeravane korisnike revizijskog izvještaja. Revizor će morati utvrditi i jasne ciljeve revizije, odrediti kriterije koji će se koristiti za procjenu učinka ili usklađenosti; utvrditi relevantne izvore informacija i specifične potrebne podatke; i utvrditi metodologiju(e) za procjenu tih podataka prema navedenim kriterijima. Cilj sljedećih poglavlja je podržati revizore u utvrđivanju odgovorne strane i namjeravanih korisnika, kao i predmeta i kriterija njihove revizije.

ODGOVORNE STRANE I NAMJERAVANI KORISNICI

16) U reviziji javnih nabavki postoji mnogo odgovornih i namjeravanih korisnika. Oni mogu uključivati:

Odgovorne strane

- Naručioци, koje mogu predstavljati organi centralne vlade, lokalne vlasti, javna preduzeća ili čak privatna preduzeća koja primaju javna sredstva;
- Organ centralne vlade sa općom odgovornošću za zakonodavstvo i nadzor javnih nabavki.

Pored toga, postoje i druge strane uključene u specifične aspekte procesa nabavke kao što su analize i savjeti ili elektronske platforme.

Namijenjeni korisnici

- Izvršna i zakonodavna tijela, posebno parlament;
- Primarna državna ili međunarodna nadzorna tijela ili paneli za javne nabavke;
- Službenici za ugovaranje ili nabavku;
- Stranke koje osiguravaju finansiranje ili učestvuju u zajedničkom finansiranju partnerskih projekata;

TEMATIKA

17) Tematika revizija relevantnih za ovaj GUID odnose se na javne nabavke. Tema se odnosi na pitanje „šta se revidira“ i definiran je u okviru revizije. Revizija obično rezultira revizorskim izvještajem sa zaključkom o predmetu. Zaključak izražava revizorovu ocjenu predmeta na osnovu kriterija koje je revizor utvrdio kao prikladne za reviziju.

18) U zavisnosti od ciljeva revizije ili pitanja revizije, predmet revizije javnih nabavki može obuhvatiti sve faze ili zasebne faze ciklusa nabavke, procese u pojedinačnim fazama ili se odnose na funkciju nabavke u cjelini.

KRITERIJ

19) U reviziji učinka javnih nabavki, kriteriji za ocjenu predmeta su izvedeni iz principa **ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti** (3E). Jedna od ključnih ideja javnih nabavki je postizanje vrijednosti za novac za naručioca i javnost. Dakle, naručilac treba da uspostavi nabavku koja omogućava dobijanje dobara i usluga koje odgovaraju potrebama, u adekvatnom kvalitetu i količini, najbolje vrijednosti i da budu dostupne kada i gdje su potrebne. Ako ovi zahtjevi nisu ispunjeni, to može ozbiljno utjecati na ekonomiju, kao i na sposobnost vlade da efikasno pruža usluge i ispuni svoje ciljeve (efikasnost) i, na kraju, da pruža usluge građanima. Revizija učinka javnih nabavki može se, na primjer, fokusirati na to da li su javne nabavke ponudile vrijednost za novac ili da li su zahtjevi za robu i usluge ispunjeni prema utvrđenim mjerilima. Također bi se mogla fokusirati na to da li nabavke ispunjavaju određene utvrđene politike, na primjer da li rezultiraju ekološki prihvatljivim proizvodima i uslugama. Osnovni principi 3E su detaljnije opisani u ISSAI 300.

20) U reviziji usaglašenosti javnih nabavki, kriteriji za ocjenu predmeta su izvedeni iz važećih zakona i propisa⁶. To može uključivati zakone koji omogućavaju pojedinačne nabavke, kao i opće zakone i propise o nabavkama subjekata javnog sektora. Takvi opći zakoni i propisi mogu definirati posebne zahtjeve za proces nabavke, na primjer o tome kako su nabavke ovlaštene ili o korištenju javnih tendera. U nekim slučajevima mogu postojati i zakonski zahtjevi za dobavljače ili kupljenu robu ili usluge. U zavisnosti od obima definiranog revizijom, takvi zakonski zahtjevi mogu biti relevantni kriteriji u reviziji.

21) Stoga često postoji bliska veza između aspekata revizije učinka i usklađenosti. Pravni okvir koji regulira javne nabavke može odražavati ravnotežu između niza različitih razmatranja i općih ciljeva kojima teže zakonodavci. To može uključivati opće ciljeve kao što su osiguravanje pravičnosti i pravde za potencijalne dobavljače, promovisanje ekonomskih odluka o nabavkama, održavanje fleksibilnosti i minimiziranje administrativnih troškova procesa nabavke ili sprječavanje prijevare i korupcije. Dok se revizije učinka fokusiraju na cilj optimizacije ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, zakonski zahtjevi mogu nametnuti ograničenja na proces nabavke koji služi drugim svrhama. Na primjer, načelo pravičnosti za dobavljače može biti zakonski zahtjev i stoga se tretirati kao pitanje usklađenosti ili se može smatrati pitanjem učinka. Načelo pravičnosti može, na primjer, podrazumijevati da svi dobavljači, uključujući mala i srednja preduzeća (MSP), trebaju imati pristup tenderima za javne nabavke itd. Međutim, neki drugi ugovorni autoriteti mogu biti podvrgnuti zakonskim / regulatornim odredbama po kojima se od njih zahtijeva da daju prednost javnim nabavkama iz domaćih izvora, ili pridržavanje negativnim listama koje zabranjuju nabavku od skupa ponuđača osnovanih/registrovanih u određenim zemljama, ili odredbe u vezi sa određenim pomacima itd. Nekoliko drugih ugovaračkih tijela može dobiti mandat da dobavlja određene proizvode od samo određenih dobavljača ili određeni proizvodi mogu biti izuzeti iz politike prema državnim zakonskim zahtjevima. VRI trebaju voditi računa o takvim uslovima rada ugovornih tijela.

⁶ U slučajevima utvrđenim državnim zakonodavstvom, takvi kriteriji mogu biti izvedeni i iz sporazuma o slobodnoj trgovini (bilateralnih ili multilateralnih) ili međunarodnih sporazuma, na primjer, državne obaveze preuzete kao članica WTO GPA.

6

ODREĐENA RAZMATRANJA PRILIKOM DEFINIRANJA CILJA REVIZIJE

22) U mnogim slučajevima, tema revizije je, jednostavno, određena odluka o nabavci ili grupa nabavki određene vrste koju sprovodi određena odgovorna strana. Međutim, može postojati i širi spektar načina pristupa odabiru teme i relevantnih kriterija. U nastavku se opisuju različite specifične opcije i okolnosti, koje revizori mogu smatrati korisnim za razmatranje prilikom definiranja ciljeva revizije.

STRATEŠKI METOD JAVNIH NABAVKI

23) Revizor može pogledati javne nabavke, kako bi procijenio da li su vlada ili organizacija o kojoj je riječ usvojili strateški metod nabavke tako da su povezane aktivnosti i prioritete povezani i ugrađeni u njihove ukupne prioritete. Strateški metod je važan faktor u upravljanju ukupnim troškovima i rizicima uključenim u nabavku.

24) Neki od dobro poznatih pristupa najbolje prakse reviziji u okviru strateškog metoda javnih nabavki su:

- 1) **Model učinka nabavke**⁷ - koristan za sve pristupe javnih nabavki sa ostvarenjem vrijednosti za uloženi novac, bez obzira na njihovu vrijednost i važeći pravni okvir. Ovaj model dijeli analizu na tri nivoa, sagledavajući kako se javne nabavke rješavaju na nivou vladinih strategija, funkcija odjela ili konkretnih projekata (Vidi Aneks 6, okvir 2).

⁷ Sažetak Vodiča za reviziju javnih nabavki EU CC (Praktični vodič za reviziju javnih nabavki). Model učinka nabavke razvio je Kontakt odbor VRI EU kao dio njihovog kompleta alata za reviziju javnih nabavki, dostupnog na <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>

2) Procjena načina na koji su strateški ciljevi nabavke organizacije ostvareni i postignuti, kroz **analizu organizacijske**:

- Mandat, strateški pravac, ciljevi i upravljanje - mogu uključivati pregled raznih materijala i dokumenata, kao što su poslovni planovi, strateška komunikacija višeg menadžmenta itd. vidi Aneks 7, Okvir 3).
- Portfolio nabavki – detaljne procedure za analizu portfelja nabavki, kao referenca za najbolju praksu, mogu se naći u UN Priručniku za praktičare nabavke⁸ (vidi Aneks 7, Okvir 4).
- Funkcija i sposobnost nabavke koja može uključivati: uloge, odgovornosti, strukturu i izvještavanje, sisteme i procese nabavke, vještine i kapacitete nabavke i napore uložene da se iste poboljšaju u smislu programa izgradnje kapaciteta (vidjeti Aneks 7, Okvir 5).

Organizacija će, nakon analitičke faze, tipično razviti strategiju nabavke kako bi utvrdila strateške ciljeve nabavke (vidi Aneks 7, Okvir 6).

Da bi se prikazao način na koji će ciljevi biti postignuti, izradit će se plan implementacije nabavke, kojim se utvrđuju aktivnosti, vremenski okviri i odgovorni službenici (vidi Aneks 7, Okvir 6).

Obično bi se izradio okvir s ciljem mjerenja da li su ciljevi strategije nabavke ispunjeni. Razvijaju se mjere ili ključni indikatori učinka (KPI) koje su relevantne, specifične, dogovorene sa relevantnim zainteresiranim stranama i pod kontrolom organizacije. Mjere učinka se odnose i na specifične strategije ili ključne procese (vidi Aneks 7, Okvir 7).

PROCESNA METODA JAVNIH NABAVKI

25) Javne nabavke se mogu analizirati i u procesnoj perspektivi.

26) Proces javnih nabavki je organiziran u skladu sa važećim propisima, a način na koji se može podijeliti u različite operativne faze ciklusa javnih nabavki od jednog

⁸ Ova analiza inspirirana je Priručnikom za praktičare javnih nabavki UN-a, dostupno na <https://www.ungm.org/Areas/Public/pph/channels/PPH.pdf>

do drugog kraja zavisice od načina na koji ga svaka država reguliše. Ipak, kada se porede sistemi, danas se može reći da su, bez obzira na geografiju i propise, vrste aktivnosti koje su potrebne za uspješno okončanje procesa javnih nabavki donekle generičke i uobičajene⁹.

27) Iako se operativne faze također mogu podijeliti i nazvati različito prema logičkim konceptima, vrste aktivnosti su prilično slične¹⁰. Principi OECD-a za integritet u javnim nabavkama dijele proces javnih nabavki u tri faze i devet koraka:

- **Procedura prije tendera** (1. Procjena potreba, 2. Planiranje i budžetiranje, 3. Definicija zahtjeva, 4. Izbor procedura);
- **Tenderski proces** (5. Poziv za podnošenje ponuda, 6. Evaluacija, 7. Dodjela tendera);
- **Procedura nakon tendera** (8. Upravljanje ugovorom, 9. Naručivanje i plaćanje).

Slika 1. Faze i koraci javnih nabavki



28) Naznačene faze i koraci odražavaju tipične aktivnosti koje rezultiraju ili će doprinijeti kontrolnim aspektima koji se zahtijevaju u javnim nabavkama. Aneks 3 opisuje sadržaj svake od tih faza.

29) U zavisnosti od ciljeva, revizija procesa nabavke može obuhvatiti cijeli ciklus nabavke, fokusirati se na određene faze ili analizirati procese u pojedinačnim fazama.

⁹ Nesumnjivo pod uticajem UNCITRAL-ovog modela zakona o javnim nabavkama i smjernica o javnim nabavkama drugih nadnacionalnih i međunarodnih organizacija.

¹⁰Na primjer, Vodič Evropske komisije o javnim nabavkama za praktičare klasifikuje proces u pet tipičnih faza javnih nabavki (1. Priprema i planiranje, 2. Objavlivanje i transparentnost, 3. Podnošenje ponuda, otvaranje i odabir, 4. Evaluacija i dodjela, 5. Implementacija ugovora), koji u suštini obuhvataju devet faza pristupa OECD-a.

30) Prilikom usvajanja procesne metode javnih nabavki, revizor razmatra način upravljanja funkcijom nabavke, kako bi zaključio da su:

- uspostavljeni propisi i smjernice o tome kako se odvija proces nabavke;
- procesi nabavke dobro organizovani i dokumentovani;
- funkcije i odgovornosti uključenih su jasno utvrđene;
- Kada se postupak javne nabavke sprovodi elektronskim putem, proces je dovoljno evidentiran i dokumentiran i omogućava jasan revizijski trag;
- Elektronske procedure osiguravaju adekvatan nivo sigurnosti (pristup podacima, skladištenje podataka, upravljanje katastrofama, kvalificirani potpisi)¹¹;
- Sve odluke, ocjene i mišljenja donose ovlaštena službena lica;
- Za nastale troškove su osigurana dovoljna, blagovremena i propisno odobrena sredstva;
- Sistemi interne kontrole su uspostavljeni u svim fazama procesa nabavke i efikasni su za praćenje primjene pravila javnih nabavki i za kontrolu procjene potreba, nivoa ovlašćenja, naloga za kupovinu, izvršenja ugovora, usklađenosti ugovora, plaćanja, dokumentacije i računovodstva;
- Osigurava se podjela dužnosti između onih koji nabavljaju robu ili usluge, trebaju robu ili usluge, provjeravaju izvršenje i odobravaju plaćanja¹²; Uspostavljeni su mehanizmi za izbjegavanje sukoba interesa u procesima nabavke (npr. kodeksi ponašanja, obuka o integritetu, deklaracije, pokloni i politika gostoprimstva, mehanizam uzbunjivanja, praćenje integriteta);
- Sprovode se redovni pregledi procesa nabavke.

RIZICI KORUPCIJE I PREVARA U JAVNIM NABAVKAMA

31) S obzirom na dodijeljena sredstva i potencijalni sukob interesa, javne nabavke su jedna od javnih djelatnosti koja je najsklonija zloupotrebi, prevari i korupciji. Procjene pokazuju da korupcija u javnim nabavkama može uključivati dodatne troškove od 10 do 25% i da se blizu polovine

¹¹ Vidi Aneks 4 Elektronske nabavke

¹² U nekim zemljama, kao što je slučaj u Peruu, ne postoje takve nekompatibilne funkcije.

korupcijskih situacija javlja u procesu javnih nabavki¹³. Lična korist, finansijski rast i političke koristi mogu motivirati neetičke i/ili koruptivne prakse učesnika u nabavci, na primjer, davanjem povjerljivih i osjetljivih informacija, uticanjem na odluke ili pokazivanje pristranosti prema dobavljačima. U javnim nabavkama koje se sprovode u hitnim slučajevima, te mogućnosti se značajno povećavaju¹⁴.

32) Stoga, rizici prevare i korupcije relevantni za ciljeve revizije su među glavnim pitanjima koja se razmatraju u reviziji javnih nabavki. Neopravdani uticaji i nedolično ponašanje ne samo da ugrožavaju javni interes i javne potrebe, već i rezultiraju skupim i neefikasnim nabavkama. Glavni faktori rizika su:

- Veliki obim značajnih dodijeljenih javnih sredstava;
- Raznovrsni predmeti javnih nabavki, pri čemu se mnogi od njih nabavljaju u velikim količinama;
- Složena specifikacija svojstava i kvalitativnih karakteristika brojnih nabavljenih artikala, što otežava ocjenu utemeljenosti javne nabavke;
- Složenost sistema, pravila, propisa, standarda, zahtjeva i mehanizama upravljanja procesom nabavke;
- Odobravanje i korišćenje izuzetno ubrzanih i deformalizovanih postupaka javnih nabavki u vanrednim situacijama;
- Složenost dizajna kontrolnih sistema;
- Veliki sukob interesa ili dosluh;
- Tokom godina, postoji tendencija nabavke udruživanjem zahtjeva što može povećati mogućnost da manji, višestruki ponuđači ne mogu ispuniti kvalifikacijske kriterije za podobnost, što zauzvrat može rezultirati smanjenjem konkurencije, što dovodi do mogućnosti anti konkurentskog ponašanja i rizika;

¹³ Vidi https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/integrity/>

¹⁴ U oktobru 2020., generalni sekretar Ujedinjenih nacija António Guterres izdao je hitno upozorenje da bi korupcija u vrijeme COVID-19 mogla još više skrenuti svijet s puta ostvarenja Ciljeva održivog razvoja

- Veoma generički uslovi ugovora i regulatorne praznine;
- Nedostatak transparentnosti u procesima javnih nabavki;
- Nedostatak obuke javnih službenika koji upravljaju javnim nabavkama;
- Nedostatak otvorene konkurencije i ponovljena upotreba jednog tendera;
- Nedostatak jasnih, brzih i konciznih kaznenih procedura.

33) Bez obzira na značaj konkretnih okolnosti i procjena, tipične karakteristike javnih nabavki omogućavaju da se generalno identifikuju glavni rizici prijevare i korupcije, i situacija u kojima se oni javljaju. Rizici po integritet u nekoliko faza i koraka procesa javnih nabavki su sažeti u Aneksu 9, inspirisani principima OECD-a za integritet u javnim nabavkama.

34) Ova OECD publikacija naglašava i indikativne mjere predostrožnosti za ublažavanje utvrđenih rizika od prijevare i korupcije u nekoliko faza procesa nabavke. Ove mjere su uglavnom usmjerene na ograničavanje izuzetaka od upotrebe konkurentnog tendera i na donošenje mjera protiv sukoba interesa i korupcije. Mogu se koristiti kao izvor inspiracije za kriterije revizije.

35) ISSAI 100/47 i 400/55 upućuju na to kako revizori, tokom planiranja revizije, trebaju procijeniti rizike prevare relevantne za ciljeve revizije i da postavljaju upite i sprovode procedure za utvrđivanje i odgovor na te rizike. U tom procesu revizori stižu razumijevanje relevantnih sistema interne kontrole.

36) U kontekstu sistema interne kontrole, kako bi mogli da utvrde i unaprijede prevenciju prijevara i korupcije u javnim nabavkama, revizori sagledavaju povezane rizike i kontrolne mjere koje se sprovode putem propisa i putem revidiranog tijela, s ciljem njihovog sprječavanja u toku nabavke. U tu svrhu, revizor obraća pažnju na interne procese i glavne faktore rizika koji povećavaju ranjivost sistema i inherentne rizike, a posebno:

- Obim operacija u oblasti nabavke: što je veći, veći su rizici i ranjivosti;
- Obim ugovora dodijeljenih kroz zatvorene ili ograničene procedure nabavke;
- Relativnu složenost sistema nabavki i obim aktivnosti sistema interne kontrole: prevelika složenost ili neusuglašenost sistema interne kontrole i obima izvršenih nabavki dovodi do visokog rizika;

- Osjetljivost sistema ako se provode složene i višekomponentne nabavke ili se kupuje velika količina heterogene i jeftine nomenklature;
- Broj izvršenih nabavki u različitim teritorijalnim ili geografskim područjima u kojima je dobavljač (prodavac, ponuđač) isti, što stvara rizike od korupcije ili prevare;
- Historijsko ponašanje (praćenje) ponuđača ili dobavljača za subjekt, i javnih službenika koji su članovi komisija za odabir subjekta.

JAVNE NABAVKE U VANREDNIM SITUACIJAMA

37) U vanrednim situacijama, hitna potreba za robom, zalihama, uslugama i imperativ brzog reagovanja obično dovode do značajnih iznosa javnih rashoda namijenjenih hitnim nabavkama, tokom kojih su uobičajene procedure i kontrole koje se obično primjenjuju opuštenije, uključujući odsustvo ex-ante pregleda, pojednostavljene procese i fleksibilnije uslova plaćanja, kao što su avansne uplate. Ove okolnosti mogu pogodovati prevarama i korupciji u različitim oblicima. S druge strane, s obzirom da javne nabavke u vanrednim situacijama imaju važnu ulogu u zadovoljavanju hitnih i imperativnih potreba, potrebno je utvrditi i razmotriti rizike koji mogu uticati na ispunjenje novih ciljeva koji proizilaze iz vanrednog stanja.

38) Uz loše planiranje, manju konkurenciju i manjkavu dokumentaciju, mogu se javiti i lažne situacije u vezi sa javnim nabavkama, kao što su prenaplaćene potrebe, pristrana direktna dodjela ugovora bez poštovanja propisane procedure, manipulacija tržištem i cijenama, zahtjevi za povratom i loše izvršenje ugovora, uključujući i neovlašćena plaćanja za neizvršene ili pogrešno izvršene ugovore¹⁵. Potrebno je uzeti u obzir rizike povezane s interakcijom između dobavljača i javnog službenika licem u lice ili virtualnim putem, npr. za potpisivanje ugovora i kontrolni mehanizam kroz korištenje digitalnog potpisa ili nedostatak fizičke kontrole nad robom koju treba osigurati.

¹⁵ Vidi INTOSAI GUID 5330, Smjernice za reviziju upravljanja katastrofama, <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-auditing-disaster-management/> i INTOSAI GUID 5270, Smjernice za reviziju prevencije korupcije, oba pominju javne nabavke.

39) VRI, vodeći računa o očuvanju svoje nezavisnosti, mogu povećati vrijednost revizije hitnih javnih nabavki sužavanjem obima svojih revizija, dostavljanjem rezultata revizije u kraćem vremenskom roku ili dostavljanjem kraćih, činjeničnih ili privremenih izvještaja. Takva revizija se može koristiti za popunjavanje praznina u informacijama ili akcijama (npr. otkrivanje informacija o sprovedenim nabavkama). VRI mogu i sarađivati sa organima za javne nabavke i/ili organima interne revizije ili izdati smjernice zasnovane na reviziji za vanredne situacije. Kroz svoje revizorske izvještaje, VRI mogu podsjetiti na osnovna pravila koja treba uzeti u obzir, čak i tokom vanrednih situacija.

40) Zbog hitnih procedura koje mogu biti u funkciji tokom vanredne faze nakon katastrofe, možda neće biti moguće poštovati sve relevantne zakone i propise. Potrebno je razmotriti i procijeniti potrebu da se zaobiđu neka pravila u izuzetnim okolnostima, kako bi se dao prioritet spašavanju života i ublažavanju ljudske patnje. Međutim, tamo gdje je to razumno ili gdje to zahtijevaju državni propisi, odstupanja od pravila moraju biti dokumentirana i objašnjena na vrijeme.¹⁶

¹⁶ Vidi INTOSAI GUID 5330, Smjernice za reviziju upravljanja katastrofama.

7

PLANIRANJE REVIZIJE

41) Proces revizije javne nabavke se sastoji od sljedećih faza:



PLANIRANJE REVIZIJE JAVNE NABAVKE

42) Odabir tema revizije dio je procesa strateškog planiranja VRI-ja, koji može biti višegodišnji. VRI utvrđuju moguće teme revizije i biraju ih u skladu sa svojim mandatom i prema njihovoj materijalnosti (bilo finansijskoj, društvenoj ili političkoj važnosti), uključenim rizicima (npr. loš učinak, prevara, nepoštivanje pravila, principa ili ciljeva) i/ ili potencijal da doprinese boljoj implementaciji politika i vrijednosti za novac, te očekivanjima i uticaju koje bi odgovarajuće revizije mogle ispuniti. Važnost tema je također usklađena sa kapacitetima VRI-ja za obavljanje revizija i sa revizijom teme.

43) Postoji veliki broj razloga da VRI izaberu javne nabavke ili određene fokusne oblasti unutar njih kao predmet revizije. Javne nabavke predstavljaju značajan dio javnih rashoda usmjerenih na zadovoljavanje potreba relevantnog društva. Neefikasna i neefektivna nabavka može dovesti

do značajnog rasipanja finansijskih sredstava, kao i do negativnog uticaja na ključne državne ciljeve, uključujući dobrobit građana. S druge strane, javne nabavke su dobar instrument za povećanje vrijednosti za novac i promoviranje drugih javnih ciljeva, kao što su ekonomske, socijalne, ekološke i digitalne politike. Revizija je dobro sredstvo za procjenu doprinosa javnih nabavki tim politikama. Pored toga, javne nabavke obično nose rizike od pronevjere, prijevare i korupcije, posebno tokom vanrednih situacija (vidjeti odjeljke «Rizici od korupcije i prevare» i «Javne nabavke u vanrednim situacijama»).

44) U okviru teme javne nabavke, mnoge teme mogu imati te karakteristike, koje se, naravno, moraju razmatrati u konkretnom kontekstu svake zemlje i drugih konkurentskih prioriteta. Primjeri mogućih tema revizije javnih nabavki su da li su:

- Javne nabavke i odgovarajući resursi u skladu sa strateškim, investicionim, ekološkim ili drugim globalnim politikama;
- Javne nabavke podstiču inovacije u javnoj upravi i privredi;
- Obim, veličina, količina, sorta, cijena i iznos javne nabavke su opravdani i razumni prema potrebama i očekivanim rezultatima;
- Javne nabavke slijede principe transparentnosti i fer i otvorene konkurencije i pružaju dobru vrijednost za novac;
- Integritetom, usklađenošću i/ili učinkom u javnim nabavkama su adekvatno upravlja, kako bi se spriječili rizici od prijevare i korupcije;
- Struktura, organizacija, planiranje i praćenje upravljanja procesima nabavke i interne kontrole su efikasni i efektivni i adekvatno adresiraju utvrđene rizike;
- Javne nabavke i povezane transakcije, procesi i procedure su u skladu sa važećim zakonima, propisima i statutarnim zahtjevima;
- Sprovedene javne nabavke su blagovremene i isplative u svim fazama procesa usmjerenog ka cilju;
- Uslovi ugovora su ispoštovani, izvršena plaćanja odgovaraju primljenim proizvodima i pruženi radovi, roba ili usluge ispunjavaju očekivane standarde. Ovim temama se može pristupiti globalno, u vezi sa konkretnim tijelima, investicijama ili ugovorima, a mogu se fokusirati i na odabrane oblasti, kao što su zdravstvo, obrazovanje ili lokalna administracija.

45) Prilikom revizije javne nabavke, VRI mogu razmotriti sprovođenje revizija ili formulisati revizijska pitanja usredsređena na to kako sistemi javnih nabavki nude snažnu zaštitu od prijevare i korupcije. U tom slučaju, VRI može odlučiti da izvrši procjenu prikladnosti i kvalitetu procjene rizika/ranjivosti koju je izvršila vlada ili tijelo, procjenu odgovora menadžmenta na utvrđene rizike, kao i o tome kako se taj odgovor implementira.

46) Sljedeća poglavlja su usmjerena na drugi dio koraka planiranja – pred studije i dizajna revizije javnih nabavki. Oni se bave pitanjima 'šta revidirati', 'koje kriterije primijeniti' i 'kako provesti analizu'. ISSAI 300 i ISSAI 400 pružaju informacije koje se odnose na metode prikupljanja podataka, koje se mogu koristiti tokom ovog procesa.

CILJ (EVI) REVIZIJE I PRISTUP(I) REVIZIJE

47) Prije početka procesa planiranja revizije javnih nabavki, analiziranje informacija dobivenih putem digitalnih medija kao što su javne baze podataka, portali za transparentnost ili otvorene podatke, informacioni sistemi za upravljanje javnim nabavkama i drugi povezani sistemi mogu doprinijeti utvrđivanju predmeta analize i pomoći u definiranju ciljeva i pitanja revizije.

48) Cilj(evi) revizije javne nabavke je da revizija usklađenosti pomogne da se osigura trošenje javnih resursa u skladu sa pravnim ili tehničkim okvirom, a da se pri reviziji učinka poštuje princip ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Cilj(evi) određuje(u) pristup¹⁷ i dizajn revizije.

49) Izbor cilja(eva) revizije, revizijska pitanja na koja revizija namjerava dati odgovor i utvrđeni relevantni revizijski kriteriji definiraju posao koji treba obaviti na prikupljanju dovoljnih odgovarajućih revizijskih dokaza, a time i revizijski pristup.

¹⁷ Postoje tri pristupa reviziji učinka: sistemski orijentiran pristup – pogodan za npr. revizije strategija, organizacije i pitanja upravljanja; pristup orijentiran na rezultate – samo pogled na to da li su ciljevi postignuti; pristup orijentiran na problem - pogodan za slučajeve neuspjeha i/ili odstupanja

50) Poglavlje «Kriteriji revizije» bavi se mogućim kriterijima za reviziju javnih nabavki.

REVIZIJSKA PITANJA

51) Generalno, revizijski ciljevi mogu biti uokvireni kao opće revizorsko pitanje, koje se može raščlaniti na preciznija potpitanja. Ciljevi revizije mogu biti tematski povezani (tj. pokrivati vrste aktivnosti unutar faze nabavke ili ciklusa nabavke), komplementarni, ne preklapajući se i kolektivno iscrpni u rješavanju cjelokupnog pitanja revizije.

52) S obzirom na veliku količinu informacija koje će biti uključene u bilo koju pojedinačnu nabavku i moguću raznolikost publiku zainteresiranih strana i zaposlenika koji mogu doprinijeti reviziji, važno je da revizori imaju određenu strukturu i organizaciju u upitima i pitanjima koja postavljaju. Praksa VRI u reviziji javne nabavke omogućava utvrđivanje zajedničkog skupa povezanih grupa pitanja, koja su navedena u Aneksima ovog GUID-a.

53) Konkretna pitanja i priroda upita su u diskreciji revizora na osnovu informacija kojima su u tom trenutku pri ruci. GUID može pomoći revizoru u metodološkom pristupu u postavljanju upita i postavljanju početnih pitanja koja pomažu na početku. Nakon toga, revizor može postaviti dublja pitanja zasnovana na informacijama i odgovorima dobivenim tokom revizije.

54) Koja revizijska pitanja koristiti zavisi od ciljeva revizije i revizijskog pristupa. U slučaju javnih nabavki, pitanja ovise i od toga kako VRI odluči ispitati složenost date teme.

55) Primjeri grupa revizijskih pitanja dati su u Aneksima 5 do 8:

- Aneks 5 uključuje moguća revizijska pitanja kako bi se revizija fokusirala na aspekte ekonomičnosti, efikasnosti ili efektivnosti u revizijskom pristupu;
- Aneks 6 uključuje moguća revizijska pitanja za procjenu učinka javnih nabavki u strateškoj perspektivi, na nivou cijele vlade, na nivou organizacije ili odjela ili na nivou konkretnog projekta nabavke;
- Aneks 7 uključuje moguća revizijska pitanja usmjerena na procjenu strateškog učinka javnih nabavki sa stanovišta strateških funkcija;
- Aneks 8 uključuje moguća revizijska pitanja usmjerena ka analizi javnih nabavki kroz procesnu metodu (prema fazama procesa nabavke).

56) Revizije složenih i dugoročnih projekata, kao što su velike građevinske investicije, javno-privatna partnerstva i koncesije, često se sprovode u ranim fazama, bilo prije pokretanja projekata ili tokom njihove realizacije. Takvi revizijski angažmani ocjenjuju, na primjer, pripremu za pokretanje projekta, pouzdanost i potkrijepljenost budućih rezultata istraživanja, pravilnost i ispravnost budžetskih rashoda, usklađenost sa zakonskim zahtjevima, usklađenost izvršenih troškova sa stvarnim i očekivanim koristima od implementacije projekata.

57) Sažetak uključen u Aneks 10 daje revizorima ideje za revizijska pitanja koja VRI može koristiti kada odluči da reviziju usmjeri na prevaru i korupciju u javnim nabavkama. Revizijska pitanja, kontrolne liste, crvene zastavice i znakovi koje treba posebno razmotriti u oblasti javnih nabavki na koje utiču rizici od prijevare i korupcije mogu se naći i u regionalnim smjernicama¹⁸.

58) Revizija zaštite države ili organizacije od prevare ili korupcije u javnim nabavkama može se fokusirati na opći sistem kontrole, kroz cijelu funkciju nabavke. INTOSAI GUID 5270, Smjernice za reviziju prevencije korupcije¹⁹, IDI-jev Vodič o reviziji institucionalnog okvira

¹⁸ Kontrolna lista za finansijsku reviziju i reviziju usklađenosti javnih nabavki u okviru alata za reviziju javnih nabavki <https://Revizija javnih nabavki www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf> i ASOSAI Smjernice za suočavanje s prijevaram i korupcijom

¹⁹ <https://www.issai.org/pronouncements/guid-5270-guideline-for-the-audit-of-corruption-prevention/>

za borbu protiv korupcije²⁰ i EUROSAI Smjernica Revizija etike u organizacijama javnog sektora²¹ mogu pomoći u planiranju ove revizije. Oni opisuju glavne komponente tog sistema (usmjeravajući fokus revizijskih pitanja) i daju smjernice o kriterijima i procedurama revizije.

59) U planiranju revizije, revizori trebaju tražiti znake operacija i transakcija povezanih sa lažnim ili koruptivnim aktivnostima u javnim nabavkama i njihovom finansiranju (ISSAI 100/47).

60) Što se tiče izuzetnog konteksta nabavke u vanrednim okolnostima, revizori se fokusiraju na ažurirana područja rizika i predmete, kao što su

- a. fleksibilnost u postupcima dodjele,
- b. planiranje zaliha za suočavanje sa hitnim potrebama,
- c. upravljanje isporukama kako bi se efikasno odgovorilo na te potrebe,
- d. politike uspostave cijena,
- e. garancije integriteta i transparentnosti,
- f. crvene zastavice za prijevaru i korupciju,
- g. adekvatnost specifikacija i kvalitet odgovarajućih zaliha i
- h. dovoljnu dokumentaciju i revizijski trag.

61) Revizijska pitanja koja treba razmotriti mogu biti da li²²:

²⁰ <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/sais-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1/file>.

²¹ <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Guidance/Activities/TFAE%20Guidelines%20to%20audit%20ethics/g-english-TFAEGuidelines%20to%20audit%20ethics.pdf>

²² Vidi <http://pubdocs.worldbank.org/en/315691568908208946/Emergency-Procurement-for-Reconstruction-andRecovery-Toolkit.pdf>; <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency->

- Su vlada ili subjekti revizije uspostavili smjernice i relevantne sisteme izvještavanja u vezi sa vanrednim nabavkama, koje spadaju pod zakonodavstvo u vanrednim slučajevima;
- Su postupci ugovornog organa u skladu sa tim politikama;
- Je postojala diskrecija u izvršavanju procedura suočenih sa regulatornim prazninama u javnim nabavkama u vanrednim situacijama;
- Su direktne nagrade bile ograničene na strogo neophodne;
- Su nabavke sprovedene po izuzetnim procedurama (npr. direktna dodjela, izuzeće od kontrola) zapravo motivisane hitnim potrebama i razmjerno tim potrebama (količine i trajanje ugovora);
- Su direktne nagrade regulisane tokom perioda koji je odobren važećim pravilima;
- Postoje bliske i sumnjive veze između službenika nabavke i dobavljača ili druge povrede integriteta;
- Postoje znakovi ili dokazi favoriziranja određenih dobavljača;
- Postoje znakovi ili dokazi tržišnog i cjenovnog dosluha između dobavljača;
- Je postojao nedostatak kontrole nad narudžbama i isporukama koje su favorizirale nabavku lažne opreme;
- Je došlo je do zloupotrebe robe;
- Je bilo dovoljno publiciteta i transparentnosti o sprovedenim hitnim nabavkama, u mjeri u kojoj je to moguće;
- Su procesi nabavke zaliha i radova propisno dokumentovani i revizijski trag je prepoznatljiv;
- Je javni subjekt procijenio rizik neusklađenosti i reagovao u skladu s tim;
- Je nabavljena/isporučena roba zaista ispunila zahtjeve u vanrednoj situaciji, kao što su blagovremena dostupnost na navedenim lokacijama i usklađenost sa specifičnim (kvalitetnim) standardima;
- Su javna sredstva korištena za javnu namjenu navedenu u zakonskom mandatu kojim su dodijeljena.

62) Revizijska pitanja, posebno ona uključena u Aneксе, strukturirana su oko mogućih revizijskih pristupa i mogućih metoda javnih nabavki i predstavljaju meni iz kojeg se može birati. One nisu iscrpna lista i treba ih staviti u kontekst svake zemlje i sistema, te ih dopuniti primjenjivim i/ili dizajniranim kriterijima revizije.

63) Tokom sticanja razumijevanja teme i konteksta, revizor razmatra i procjenjuje rizik od različitih vrsta nedostataka, odstupanja ili pogrešnih objavljivanja, koji se mogu pojaviti u vezi sa predmetom (ISSAI 100/46).

64) Važan uslov da revidirana tijela utvrde i smanje rizike je efikasan i ažuran sistem interne kontrole i propisno kreirano kontrolno okruženje, posebno za upravljanje rizicima integriteta, zasnovano, na primer, na relevantnim rješenjima koje je uveo COSO (Komitet sponzorskih organizacija Treadway komisije) ili slične preporuke razvijene pod lokalnom jurisdikcijom. Pitanja revizije sistema unutrašnje kontrole mogu biti uključena u temu.

65) Za aktivno upravljanje rizicima, revizor može razviti skalu rizika (boju ili rejting) za svako revizijsko pitanje koje se odnosi na ciklus javnih nabavki ili za reviziju funkcije nabavke. U sljedećoj tabeli su date smjernice za analizu nivoa rizika i moguće potrebne mjere za smanjenje rizika.

Nivo rizika	Crveni	Ekstremni rizik	Potrebna detaljna akcija/plan
	Narandžasti	Visok rizik	Potrebna je pažnja višeg rukovodstva
	Žuti	Umjeren rizik	Navedite odgovornost rukovodstva
	Zeleni	Nizak rizik	Upravlja se putem rutinskih procedura

Posljedica	5	Ozbiljna	Zaustavila bi postizanje funkcionalnih ciljeva-zadataka
	4	Velika	Ugrozila bi funkcionalne ciljeve
	3	Umjerena	Potrebno značajno prilagođavanje cjelokupnoj djelatnosti
	2	Mala	Ugrozila bi jedan element djelatnosti

KRITERIJI REVIZIJE

66) Kriteriji revizije su mjerila koja se koriste za procjenu predmeta (ISSAI 100/27). Revizor može koristiti mnogo različitih izvora za utvrđivanje kriterija revizije.

67) U tom pogledu, ne treba pretpostaviti da praćenje određenog modela vodi ka dobrim performansama. Postoji potreba da se utvrdi da su očigledne dobre prakse dovele do stvarnih dobrih rezultata ili, naprotiv, da su slabosti utvrđene u konkretnom slučaju imale negativan uticaj na rezultate ili druge aktivnosti.

68) Revizijski kriteriji mogu biti kvalitativni ili kvantitativni i mogu biti opći ili specifični, sa fokusom na ono što treba biti u skladu sa zakonima, propisima ili ciljevima; ili sa fokusom na ono što se očekuje, u skladu sa zdravim principima, naučnim saznanjima i najboljom praksom; ili o tome šta bi moglo biti (dati bolje uslove).

69) U reviziji regularnosti javnih nabavki, kriterijima se utvrđuje da revizor provjerava formalnu implementaciju svih relevantnih zakonskih ili regulatornih zahtjeva, propisa i metodologija koje su

odobrene od strane viših organa, kao i usklađenost sa ugovornim obavezama i sporazumima o nabavkama, industrijskim standardima, uslovima licenciranja, ili drugim pravilima i zahtjevima koji utiču na predmet revizije. Ovdje se ne mogu uzeti u obzir sljedeći kriteriji, koji nisu iscrpni:

- Sprovođenje svih obaveznih preliminarnih procedura nabavke;
- Pravilnost izbora metoda (postupka) nabavke i vrste javnog ugovora u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima;
- Usklađenost glavne dokumentacije nabavke (poziv na tender ili poziv za pretkvalifikaciju, obavještenje o ugovoru, tehničke specifikacije, uputstva ponuđačima, nacrt ugovora i sl.) sa zakonskim odredbama koje predstavljaju uslove;
- Usklađenost sa svim procedurama izbora ponuđača, dodjele i potpisivanja ugovora;
- Usklađenost potpisanog ugovora sa zakonskom regulativom i utvrđenim potrebama kupca;
- Usklađenost uslova, iznosa, kvalitativnih i kvantitativnih karakteristika isporučenih dobara/radova/usluga sa standardima, zahtjevima i sl., kao i sa odredbama ugovora;
- Usklađenost stvarnih rezultata sa planiranim itd.

70) Uspostava kriterija ispravnosti obično zahtjeva od revizora da provjeri sprovođenje zajedničkih principa, standarda, normi i zahtjeva koji definišu rad sistema nabavki u cjelini i ponašanje učesnika u procesu nabavke. Revizija sa kriterijima propisnosti može se, na primjer, fokusirati na usklađenost sa kodeksima etičkog ponašanja, internim antikorupcijskim dokumentima, principima nediskriminacije ili fer konkurencije u nabavkama, itd.

- U reviziji javnih nabavki, revizori mogu koristiti tri analitičke strategije za postavljanje kriterija za konkretna revizijska pitanja: analizu troškova i koristi zasnovanu na poređenju troškova i korisnosti (koristi) dobijene, direktne ili indirektno od izvršenja javne nabavke;
- Procjena 'šta ako' omogućava procjenu i analizu različitih scenarija i alternativa, ukazujući na moguće dobitke i gubitke povezane s

promjenama parametara nabavke. Pristup se zasniva na utvrđivanju faktora koji mogu utjecati na rezultat postupka javne nabavke;

- Komparativna analiza (benchmarking) ima za cilj prevashodno procjenu trendova i utvrđivanje alternativa. Poređenje se može izvršiti korištenjem različitih baza da se vidi, na primjer, koliko je posao obavljen, da se usporede predviđeni i stvarni rezultati, stvarni i planirani učinak; slični ugovora o nabavkama ili slični rezultati rada institucija ili agencija, itd. Jedno od ključnih pitanja usporedne analize je da li je/bilo moguće postići bolji rezultat od onog koji je već postignut.

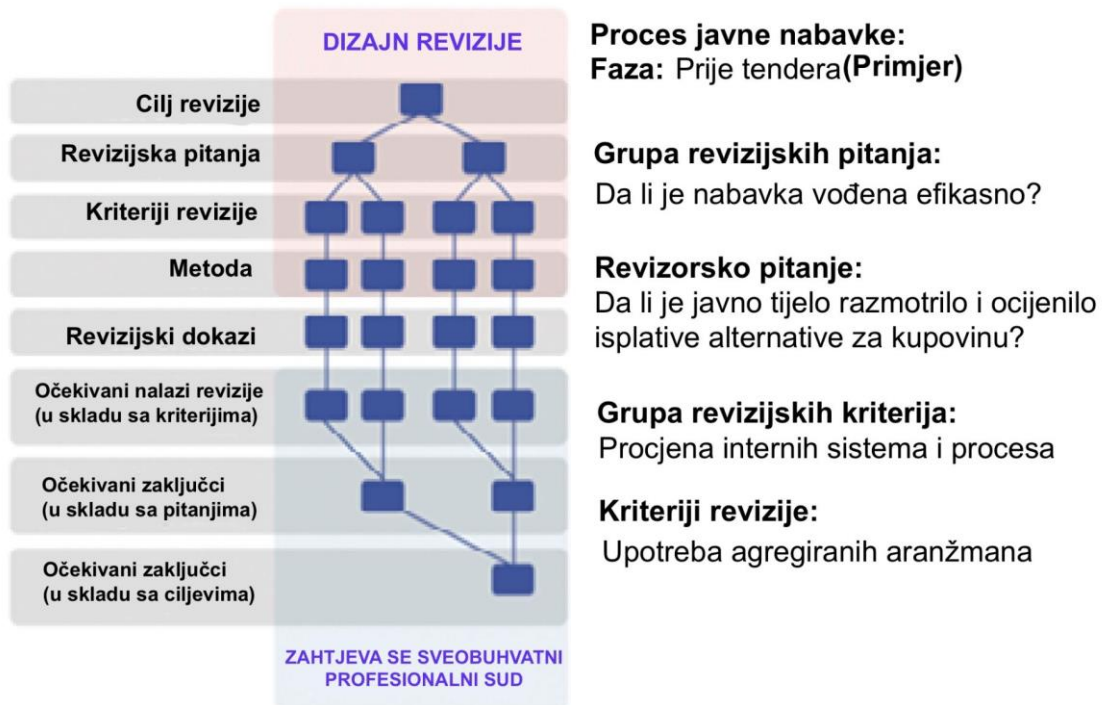
- 71) Neki primjeri mogućih kriterija za ocjenu učinka procesa i rezultata nabavke mogu se predstaviti na sljedeći način. Taj skup kriterija nije iscrpan.

Grupe kriterija	Kriteriji / dimenzije kriterija
Konkurentni proces	<ul style="list-style-type: none"> - Pokrivenost i način oglasa za tender; - Broj usaglašenih ponuda i prijedloga (npr. ispod prosjeka); - Broj dobavljača uključenih u konkurenciju (npr. ispod prosjeka); - Vrijeme dobavljača za povratne informacije o procesu i period hlađenja dostavljen podnosiocu žalbe; - Da li je za dostavljanje ponuda dato dovoljno vremena kako je propisano propisima Ugovornog tijela; - Postojanje sastanaka prije davanje ponuda; - Pojašnjenje se da svim potencijalnim ponuđačima, ukoliko su ga ponuđači tražili.

Smanjenje / ograničavanje troškova	<ul style="list-style-type: none"> - Postignuto smanjenje troškova/iznos ušteda/; - Smanjenje zainteresiranih tijela; - Smanjenje potražnje; - Broj "zaliha"; - Broj odbijene robe; - Povećana upotreba alternativa; - Ohrabruje se kupovina na veliko.
Upravljanje dobavljačima	<ul style="list-style-type: none"> - Broj „novih“ dobavljača uključen u konkurenciju; - Broj zakašnjelih/oštećenih/neadekvatnih isporuka; - Postignut nivo kvaliteta;
Interni sistemi i proces	<ul style="list-style-type: none"> - Obim transakcija male vrijednosti; - Korištenje agregiranih aranžmana ili dugoročnih ugovora; - Smanjenje troškova transakcije; - Interno zadovoljstvo kupaca.
Menadžment nabavke	<ul style="list-style-type: none"> - % certificiranih službenika nabavke; - Broj dana za obuku osoblja; - Efikasan sastav i funkcioniranje komisija za nabavku, što uključuje nezavisnost, obuku, itd.

72) Tabela u nastavku daje primer kriterija revizije u korelaciji sa pitanjem revizije – ovo se može dalje proširiti odražavanjem specifičnog aspekta javne nabavke (strateški ili operativni).).

Slika 2. Matrica dizajna revizije



73) U nedostatku kriterija koje je izradilo predmetno tijelo ili drugi izvori, revizori mogu sami razviti odgovarajuće kriterije. Revizor treba imati na umu da legitimnost kriterija koje su razvili revizori zavisi od toga koliko ih korisnici revizorskog izvještaja smatraju razumnim i uvjerljivim.

74) U pogledu javnih nabavki u vanrednim situacijama, a s obzirom na promjenu okolnosti, mogu se uzeti u obzir sljedeći kriteriji učinka:

- a. Procjena stabilnosti lanca snabdijevanja, posebno u sistemima zdravstvene zaštite i upravljanja zalihama;
- b. Ravnoteža između ažurnosti isporuke, cijene i transparentnosti;
- c. Strožiji zahtjevi za dobru reputaciju dobavljača (čak i ako se smatraju pretjeranim u normalnoj situaciji, mogu postati opravdani, kako bi se nadoknadili njihovi rizici od bankrota i raskida ugovora).

RIZIK REVIZIJE

75) Rizik revizije se može odnositi na samu tehničku prirodu nekih aspekata revizije. Na primjer:

- finansijske i tehničke studije koje stoje iza odluka da se poduzmu složena infrastruktura mogu biti pristrasne;
- Nepotrebni ili suvišni zahtjevi u odnosu na zahtjeve/prilike, favoriziranje dobavljača zbog specifikacija vođenih dobavljačima, mogu biti ugrađeni u tehničke specifikacije, na način da ih mogu otkriti samo stručnjaci dotičnog tržišta;
- Pristrasni ili nepravedni kriteriji evaluacije mogu biti ugrađeni u složene algoritme za bodovanje;
- Nedostatak isporuke može biti povezan sa nekvalitetnim materijalima, radnim učinkom ili čak zbog pogrešnog dizajna nabavljenih artikala.

76) Revizori ublažavaju revizorske rizike u planu revizije ili pred-studiji. Dodatak 8 sadrži određena pitanja koja mogu biti od pomoći za ublažavanje revizorskih rizika.

77) Ako je revizijski rizik značajan, možda je potrebno razviti strategije za ublažavanje rizika i/ili izmjenu revizijskog plana. Revizor tada može razviti i modificirati strategiju prikupljanja dokaza, kako bi smanjio revizijski rizik. Na primjer, može biti korisno razmotriti:

- Uspostavu drugačijeg sastava osoblja – na primjer, uključiti više osoblja sa iskustvom u reviziji nabavke;
- Korištenje dodatnih internih ili eksternih stručnjaka sa dubokim kompetencijama u aspektima javnih nabavki, kao što su inženjeri ili stručnjaci u predmetu nabavke ili IT stručnjaci, kada je to moguće. Ovo specijalizirano znanje je potrebno, na primjer, za primjenu tehnika digitalne revizije ili za obavljanje fizičkih verifikacija i inspekcija, npr. medicinske opreme,

nabavke sofisticirane robe ili implementacije građevinskih tehnika;

- Davanje odgovarajuće važnosti integritetu, npr. utvrđivanje i upravljanje potencijalnim sukobima interesa i poznavanja internih i eksternih članova revizorskog tima;
- Uspostava posebnih komunikacijskih aranžmana sa revidiranim tijelom;
- Uspostava posebnih mjera kontrole kvaliteta;
- Uspostava adekvatnih i kompetentnih mehanizama nadzora nad takvim revizijama.

8

SPROVOĐENJE
REVIZIJE

78) Od revizora se traži da pribave dovoljne i odgovarajuće dokaze. Uobičajene metode revizije kao što su studije dokumenata, intervjui i gdje god je moguće i prikladno, fizičke inspekcije su prikladne, a interni resursi za obavljanje revizije javnih nabavki su često slični kao i za druge revizije.

79) Međutim, revizija infrastrukturnih projekata ili drugih velikih tehničkih nabavki može zahtijevati korištenje tehničkih stručnjaka.

80) Alati za analizu IT podataka postaju jaki i sve više korišteni metod opsežne analize otvorenih (ili neotvorenih) podataka o postupcima javnih nabavki. Ovi podaci se obično nalaze u bazama podataka i elektronskim platformama koje objavljuju informacije o sprovedenim postupcima javnih nabavki, o sadržaju dokumentacije nabavke, o dodijeljenim ugovorima i o kompanijama koje su te ugovore potpisale. Što detaljnije budu ove informacije, to će moćni algoritmi moći obaviti opsežan revizorski posao koji će dodati veliku vrijednost reviziji javnih nabavki. VRI mogu koristiti Analitiku podataka i umjetnu inteligenciju da pregledaju i analiziraju dostupne podatke o ugovorima, kako bi otkrili neobične procedure i odnose, kao i obrasce, trendove ili anomalije koje ukazuju na moguće usluge ili dosluh, ne samo u fazi planiranja, već i tokom obavljanja revizije. To je posebno važno prilikom revizije preliminarnih rezultata koji imaju isti raspored kao revizije. To može predstavljati značajan izazov za VRI, jer je za to potrebno ne samo regrutirati stručnjake za kompjuterski dizajn, već i obučiti revizore u poznavanju tih

alata. Sposobnost revizora da pribave podatke iz IT-sistema i blagovremeno analiziraju prethodno verifikovane podatke tokom revizije je od vitalnog značaja kada su resursi ograničeni, a posebno raspoloživo vrijeme.

81) Ukoliko situacija na terenu oteža korišćenje uobičajenih metoda revizije, revizija hitnih javnih nabavki se suočava sa preprekama. Fizički pregledi mogu biti veoma važni za tu vrstu hitne i deformalizirane nabavke, ali mogu biti veoma teški za sprovođenje. U situaciji kada VRI ne može sebi priuštiti da fizički bude u prostorijama revidiranog tijela, VRI može preći na rad na daljinu, uz podršku online rješenja i IT platformi. U takvim okolnostima, VRI će morati razviti mjere za operativnu efikasnost i sigurnost takvih kanala. Revizori će morati kontinuirano ocjenjivati da li su dokazi dobiveni tim metodama dovoljni da osiguraju da su revizijski nalazi razumni, relevantni i pouzdani.

9

IZVJEŠTAVANJE I
PRAĆENJE

82) Izvještavanje i praćenje u reviziji javnih nabavki prati iste korake i zahtjeve kao kod revizije učinka (ISSAI 3000) i revizije usklađenosti (ISSAI 4000).

83) Od revizora se očekuje da pruži konstruktivne preporuke koje će vjerovatno značajno doprinijeti adresiranju slabosti ili problema identifikovanih u nabavci i također mogu adresirati značajne slučajeve uočenih neusaglašenosti ili slabosti pronađenih u kontrolama.

84) Kada se sagledaju najčešći revizorski nalazi i preporuke revizija javnih nabavki koje sprovode VRI²³, može se zaključiti da pokrivaju mnoge oblasti i situacije. Ipak, najtipičnije situacije se odnose na:

- nedostatak strateškog pristupa javnim nabavkama, neuspjeh nabavke da postigne inovacijske ili ekološke ciljeve ili nedostatak odgovarajućeg planiranja, upravljanja ili kontrole nabavki;
- slabu raspodjelu rizika između ponuđača i javnih tijela;
- nedovoljno obrazloženje i pozadinska studija za potrebe, investicije i nabavke;
- Neprecizno definiranje predmeta nabavke ili podjele predmeta nabavke ili procijenjenih troškova;

²³ Sažetak informacija uključenih u Praktični vodič za reviziju javnih nabavki.

- Nedostatak važnih informacija u dokumentaciji o nabavci, kao što su rokovi za podnošenje ponuda ili detalji o predmetu nabavke ili zahtjevima;
- Nedostatak publiciteta ili opravdanja transparentnosti tokom procedura nabavke;
- Nekonkurentne procedure nabavke, bez opravdanja ili protivno propisima;
- Diskriminatorni, nezakoniti ili pretjerani zahtjevi ili tehničke specifikacije;
- Loša ili pristrasna definicija kriterija odabira ili dodjele;
- Nepoštivanje utvrđenih uslova i rokova za podnošenje ponuda;
- Previsoke cijene, dokazi o dosluhu ili sukobu interesa;
- Nedostaci u procesu evaluacije ponuda ili nepotkrijepljene odluke o dodjeli;
- Nedostaci ugovora (nedovoljne garancije za pokriće rizika neizvršavanja; prekomjerno trajanje ugovora);
- Nezakonite izmjene tendera i neopravdane suštinske izmjene ugovora;
- Loše upravljanje ugovorima (nadzor narudžbi, isporuka i plaćanja, kontrola podizvođača, kašnjenje u isporuci, poštivanje dogovorenih uslova, loš kvalitet, povećanje obima, preveliki troškovi, fiktivni dobavljači);
- Dokumenti upravljanja subjekta nisu ažurirani, što otežava definisanje stepena učešća javnih službenika i/ili službenika uključenih u javno ugovaranje.

85) Pored nalaza i preporuka sadržanih u revizijskim izvještajima VRI-ja, svi konkretni slučajevi sumnje na prevaru i korupciju utvrđeni u reviziji moraju biti dokumentovani i dostavljeni upravi i nadležnim organima. U zavisnosti od individualnog mandata VRI-ja i procedura uspostavljenih na državnom nivou, VRI može biti ovlaštena da prenosi informacije istražnim organima. Neke VRI blisko sarađuju sa agencijama za borbu protiv korupcije²⁴.

86) Završna faza revizije javnih nabavki je naknadna kontrola poštovanja preporuka na osnovu zaključaka proisteklih iz nalaza revizije. VRI uspostavlja proces praćenja, kako bi nadgledao i osigurao da su preporuke revizije efektivno implementirane. Njegov primarni cilj je organizovanje povratnih informacija, kontinuirano praćenje implementacije preporuka u poslovanju revidiranog tijela i procjena krajnjeg efekta takve implementacije. Tokom procesa praćenja, često je korisno obratiti posebnu pažnju ne toliko na proces implementacije preporuka, koliko na krajnje rezultate u poboljšanju efikasnosti i efektivnosti sistema interne kontrole, otklanjanju uskih grla u upravljanju procesom nabavke i , konačno, uklanjanje

²⁴ INTOSAI je 30. jula 2019. potpisao Memorandum o razumijevanju (MoR) s Uredom Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC). Ovaj memorandum se bavi utvrđivanjem suštinske uloge koju VRI imaju u borbi protiv korupcije i jačanju saradnje između VRI i antikorupcijskih institucija, s ciljem efektivnijeg sprečavanja i borbe protiv korupcije.

kršenja i grešaka, minimiziranje nepotrebnih troškova i generalno poboljšanje efikasnosti nabavke.

ANEKSI

ANEKS 1: PRINCIPI JAVNE NABAVKE

Revizori se uglavnom pozivaju na principe javnih nabavki utvrđene u njihovim državnim zakonima. Cilj tih principa je da usmjeravaju sadržaj propisa, tumačenje zakonskih odredbi i donošenje odluka tokom čitavog procesa nabavke. Danas, pod uticajem najbolje međunarodne prakse u javnim nabavkama i smjernicama UN uključenih u UNCITRAL model zakona o nabavci dobara, građevinarstva i usluga, državni zakoni i propisi o javnim nabavkama često se pozivaju na međunarodno prihvaćene principe koje prenose. Ako je država VRI članica (ili podnosilac zahtjeva) WTO GPA, sporazum i državne obaveze također mogu biti relevantne.

UNCITRAL je pomoćno tijelo Generalne skupštine UN-a i, između ostalih uloga, priprema modele zakona u obliku zakonodavnih tekstova koji se preporučuju državama za usvajanje kao dio njihovih državnih zakona. Model zakona UNCITRAL-a o nabavci roba, građevinarstva i usluga podstiče da se u državnim odredbama zakona o javnim nabavkama inkorporiraju sljedeći principi:

Otvoreno učešće i konkurencija	Svim potencijalnim kvalifikovanim dobavljačima treba biti dozvoljeno da učestvuju u postupcima javnih nabavki, osim pod specifičnim, regulisanim i opravdanim okolnostima koje dozvoljavaju isključenja
Pravičnost i jednakost	Svi zainteresovani/potencijalni ponuđači trebaju imati pristup i da se oslone na jasne, objektivne i potpune informacije i kriterije, koje javno objavljuje naručilac. Ponuđači također imaju pravo da očekuju da će biti tretirani fer i pod jednakim uslovima sa ostalim učesnicima.
Integritet i transparentnost	Poreski obveznici i građani općenito imaju pravo da očekuju da se javne nabavke sprovode sa integritetom, isključivo u javnom interesu i na transparentan način.

Ekonomičnost, efikasnost i/ili efektivnost	Također očekuju da plaćene cijene za robu, usluge i radove predstavljaju maksimalnu vrijednost za novac i da se nabavljaju prave kvalitete, količine i na vrijeme.
--	--

Tamo gdje VRI smatraju da je prikladno da procjene kvalitet državnih pravila i procedura javnih nabavki u odnosu na međunarodne preporuke, kriteriji za reviziju mogu se tražiti u modelu zakona UNCITRAL ili u drugim međunarodnim dokumentima, kao što su OECD principi za integritet u javnim nabavkama.

ANEKS 2: DEFINICIJE I SKRAĆENICE

Ključni pojmovi	Definicija
Revizija javnih nabavki od strane VRI-ja	Revizija javnih nabavki od strane VRI ili njenih delegata, koja uključuje provjeru fizičkog postojanja nabavljene imovine, kontrolu usklađenosti, pregled i ocjenu procesa javnih nabavki, rezultata i performanse, izvještavanje o reviziji.
Kriteriji za dodjelu	Kriteriji koje ugovorni autoritet koristi za procjenu podnesenih ponuda i odabir jednog ili više najbolje pozicioniranih ponuđača koji će zadovoljiti definisane potrebe.
Ponuđač	Pravna ili fizička lica koja učestvuju u procesu nabavke po ugovoru sa Ugovornim organom.
Ugovor o javnoj nabavci/državni ugovor	Ugovor/sporazum koji sklapaju ugovorni organ i dobavljač u skladu sa relevantnim državnim ili pokrajinskim zakonima ili važećim propisima o javnim nabavkama.
Ciklus javne nabavke	Proces je strukturiran oko tri različite faze: prijetendera, tender i nakon tendera i karakteriziraju ga sljedeće faze: (1) priprema i planiranje, (2) objavljivanje i transparentnost, (3) podnošenje ponuda, otvaranje i odabir, (4) evaluacija i dodjela, (5) implementacija i zatvaranje ugovora.

Naručioc	Organi centralne vlade, lokalne vlasti, javna preduzeća ili čak privatna preduzeća koja primaju javna sredstva.
-----------------	---

Ključni pojmovi	Definicija
Proces nabavke	Niz radnji, koraka i odluka uključenih u način na koji se obavljaju poslovi nabavke.
Kvalifikacijski kriteriji	Kriteriji koje koristi Ugovorni organ za procjenu sposobnosti dobavljača /prodavača/ provajdera da izvrše odgovarajući ugovor o nabavci.
Faza nabavke	Niz mjera koje je poduzeo ugovorni organ da bi se smanjili utvrđeni ugovoreni rizici.
Dobavljač (Prodavač, Dobavljač)	Tipičan proces nabavke na visokom nivou u okviru ciklusa javnih nabavki, koji se dalje može podijeliti na pod procese, procedure nabavke/aktivnosti i rezultate ili proces koji doprinosi aspektima kontrole tražene u javnim nabavkama.
Upravljanje rizikom ugovora o javnim nabavkama	Niz mjera koje je poduzeo Naručilac za ublažavanje utvrđenih ugovornih rizika.
Korisnici	Ugovorni organ, građani ili određene grupe pojedinaca koji konzumiraju, koriste nabavljeni proizvod, koriste ga u svom životu, poslovanju itd.

Ključni pojmovi	Skraćenice
EU	Evropska Unija
IDI	INTOSAI Razvojna inicijativa
IFPP	INTOSAI Okvir profesionalnih objava
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
KPI	Ključni pokazatelji učinka
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
SAI	Vrhovne revizijske institucije
SME	Mala i srednja preduzeća
WTO	Svjetska trgovinska organizacija
UNCITRAL	Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo

ANEKS 3: FAZE PROCESA JAVNIH NABAVKI

» FAZA 1. PREDTENDERSKA FAZA

Ova faza uključuje procjenu potreba i tržišta, planiranje i budžetiranje nabavke, definisanje šta će se tačno nabaviti i izbor procedure koju treba pratiti u nabavci. Te aktivnosti stvaraju osnovu za uspješnu javnu nabavku, a kvalitet rada prikazan u ovoj fazi obično se odražava na kvalitet koji se vjerovatno može postići u narednim fazama.

Opravdanost potreba i dokazi koji to opravdavaju elementi su koje treba uzeti u obzir u svim vrstama javnih nabavki, uključujući i vanredne situacije.

Izbor postupka vođen je važećim principima i propisima na državnom ili nadnacionalnom nivou. Najčešći postupci nabavke su konkurentski, putem nadmetanja, jer su najefikasniji u smislu osiguranja jednakog pristupa svim potencijalnim dobavljačima tržištima javnih nabavki i da stvore uslove da naručioc dobiju najpovoljniju ponudu. Ipak, ove procedure nadmetanja su obično dugačke i detaljne. Dakle, mnoge javne ili državne regulative dozvoljavaju nabavke relativno niske vrijednosti kroz pojednostavljene konkurentske procedure, ograničene tendere ili direktne kupovine, kako bi postupak nabavke bio efikasniji i blagovremen. Izuzetne okolnosti kao što su vanredne okolnosti mogu dozvoliti ograničenu ili direktnu kupovinu. Revizori će morati provjeriti da li su izuzetni razlozi bili potkrijepljeni i da li su se zaista dogodili. Budući da ove vrste postupaka podižu nivo rizika za favoriziranje dobavljača, treba primijeniti druge kontrole kao što su potkrepljenje i transparentnost odluka.

Alternativne procedure uključuju centralnu nabavku, udruživanje zahtjeva i kupovinu prema okvirnim sporazumima. Objedinjavanje nabavki i korištenje okvirnih sporazuma omogućavaju naručiocima da pregovaraju o boljim cijenama i uslovima i provode naknadne, agilnije i efikasnije procedure. Ali, u zavisnosti od pravila primjenjivih na te aranžmane i usvojene prakse, oni mogu smanjiti mogućnost da manji, mnogostruki ponuđači ispunjavaju kvalifikacijske kriterije za podobnost, te da može doći do neetičkog ponašanja. Ako se ti rizici ne riješe, to

može rezultirati smanjenjem broja kvalificiranih ponuđača, smanjenjem konkurencije ili stvaranjem mogućnosti anti konkurentskog ponašanja.

Složene procedure nabavke, kao što su konkurentski dijalozi, mogu se primijeniti za nabavku javno-privatnih partnerstava ili za ugovaranje razvoja novih proizvoda i usluga.

Platforme za elektronske nabavke se sve više usvajaju, a one omogućavaju isporuku elektronskih verzija dokumentacije o nabavci, elektronsku komunikaciju u svim fazama postupka, pristupe zasnovane na podacima u različitim fazama procesa nabavke, ali i specifične elektronske procedure nabavke, kao što su dinamički sistemi nabavke, elektronski katalogi i elektronske anonimne reverzne aukcije. Ove elektronske procedure mogu kombinovati konkurentne i brze procedure.

» FAZA 2. TENDERSKA PROCEDURA

Nakon prethodne faze, izrađuje se dokumentacija koja informira potencijalne dobavljače o zahtjevima kako mogu ponuditi ugovor da bi ispunili navedene uslove i kako će njihova ponuda biti naknadno ocijenjena.

Izrada dokumentacije nabavke, definisanje specifikacija i standarda, određivanje kriterija za ocjenjivanje ponuđača i ponuda, određivanje rokova za podnošenje ponuda i oglašavanje nabavke i njenih faza ključni su elementi za osiguranje objektivnosti, transparentnosti i ravnopravnosti tokom čitavog postupka. Nakon toga, ponude se primaju i provjeravaju u skladu sa zahtjevima.

U nekim sistemima i procedurama može postojati izbor u dva koraka, koji uključuje prvo kvalifikaciju dobavljača, kako bi se odabrali oni koji će biti pozvani ili prihvaćeni da učestvuju u postupku, a zatim prezentaciju i/ili odabir njihovih ponuda. Također je moguće da sistem zahtjeva potpunu diferencijaciju između izbora ponuđača i izbora ponude, uz jasno razdvajanje odgovarajućih kriterija i djelovanja.

Bez obzira na konkretnu primjenjivu proceduru (otvaranje, elektronske procedure, prethodni kvalifikacijski proces, itd.), ponude se moraju čuvati u tajnosti i na sigurnom do trenutka njihovog objelodanjivanja. Nakon propisnog otvaranja,

svaka ponuda se podvrgava provjeri usklađenosti, kako bi se osiguralo da je dostavljena u skladu sa zahtjevima opisanim u tenderskoj dokumentaciji. Sve usaglašene ponude se zatim vrednuju u skladu sa metodologijom ocjenjivanja navedenom u tenderskoj dokumentaciji, kako bi se izabrala ona koja najbolje ispunjava kriterije za dodjelu. Kako bi se očuvao integritet tenderskog procesa, nije dozvoljeno odstupanje, izmjena ili izostavljanje metodologije. Kontrola u ovoj fazi je ključna. Matrice za bodovanje i evaluaciju, kolegijalnost, potkrepljenje procjena i odluka, izvještaji o evaluaciji, obavještenja, publicitet o dodjeli tendera i pravo na žalbu su važni instrumenti za osiguranje objektivnosti i transparentnosti. Ova faza se zaključuje potpisivanjem ugovora između naručioca i dobavljača.

» FAZA 3. NAKON DODJELE TENDERA

Cilj ove završne faze ciklusa nabavke je osigurati da se ugovor implementira, da i dobavljač i naručilac ispune svoje obaveze i da je javna svrha postignuta. To uključuje izvršenje, praćenje, isporuke, usklađenost sa rokovima i zahtjevima učinka, plaćanja, vođenje evidencije, žalbe, pravne lijekove, izmjene ugovora i zatvaranje/prekid poslovanja. Ugovor može prestati ili zbog isteka ili zbog kršenja ugovora.

Faza nakon dodjele tendera je važna jer se fokusira na vrijednost stvarno isporučenu ugovornom organu i usklađenost sa odredbama i uslovima ugovora. Iako se postupak do zaključenja ugovora može smatrati ispravnim i adekvatnim, može doći do brojnih nedostataka u njegovoj implementaciji. Postoje rizici od relaksacije nakon dodjele i promjena uslova ugovora u korist izvođača, što bi, ako je bilo predviđeno i sprovedeno prije licitacije/dodjele ugovora, moglo značajno promijeniti okruženje konkurentnog licitiranja. Prema važećim propisima, potrebno je izvršiti procjenu o izmjenama ugovora kako bi se razlikovale one koje predstavljaju manje promjene, primjena klauzula o reviziji uključenih u početnu dokumentaciju nabavke ili neizbježna i dozvoljena promjena okolnosti od onih izmjena koje se smatraju bitnim, mijenjaju konkurentski balans dogovoren tokom nabavke i utvrđen ugovorom, a koje čine ugovor materijalno drugačijim od prvobitnog. U tom slučaju bi mogla biti neophodna nova procedura nabavke.

ANEKS 4: ELEKTRONSKE NABAVKE

Javne nabavke se sve više sprovode elektronskim putem. To se može primijeniti na sredstva komunikacije i razmjene informacija, gdje su dokumenti nabavke dostupni elektronskim putem; gdje zahtjevi, podnesci, odgovori i obavještenja mogu slijediti elektronsku proceduru; ili, čak, kada se određeni postupci nabavke ili dijelovi postupka sprovode elektronskim putem na platformi e-nabavke (npr. tržište/direktno naručivanje, zapečaćene ponude, elektronske reverzne aukcije, elektronski katalogi, itd.).

Javni organi trebaju da osiguraju da korišćena elektronska sredstva ne predstavljaju tehničke prepreke potencijalnim ponuđačima. Alati i uređaji koji se koriste za elektronsku komunikaciju trebali bi biti kompatibilni s tehnologijom u općoj upotrebi i trebali bi, općenito, biti dostupni.

Sigurnosna pitanja su također uzrok brige. Upotreba elektronskih potpisa, nivoa pristupa, procedura akreditacije i pravila i algoritama koje koristi sistem su dio strogih sigurnosnih zahtjeva koji moraju biti postavljeni, kako bi se osiguralo da podnesci i odluke dolaze od nadležnih osoba; da pristup zapečaćenim ponudama nije moguć (čak ni od strane službenika za tendere) prije datuma otvaranja; da omogućava jednak i istovremen pristup; i da se po potrebi osigura stroga anonimizacija (npr. elektronske reverzne aukcije). Ponude predstavljene u formatu elektronskog kataloga ili primjena elektronskih reverzних aukcija zahtijevaju korištenje algoritama.

ANEKS 5: MOGUĆA PITANJA REVIZIJE U VEZI SA PRINCIPIMA „3 E“ U REVIZIJI PROCESA NABAVKE ILI FUNKCIJE NABAVKE

OKVIR 1. EKONOMIJA, EFIKASNOST, EFEKTIVNOST I PRISTUP REVIZIJI

Ekonomija:

- Da li su dobra ili usluge koje se pružaju kroz proces nabavke ili funkciju nabavke dostupne u pravo vrijeme i na pravom mjestu, da li su odgovarajuće količine i kvaliteta i po najnižoj mogućoj cijeni?

Efikasnost:

- Da li dobijamo najviše rezultata – u smislu kvantiteta i kvaliteta – od naših inputa u funkciju nabavke ili proces nabavke (faza nabavke ili zasebna aktivnost nabavke)? ili,
- Da li se isti rezultat mogao postići sa manje inputa?

Efikasnost procjenjuje odnos između ulaznih informacija i izlaznih rezultata. Revizije efikasnosti mogu imati za cilj:

tehničku efikasnost, na primjer:

- Da li se procesi nabavke mogu pojednostaviti radi poboljšanja učinka?

efikasnost u raspodjeli, na primjer:

- Može li se efikasnost poboljšati dodjelom funkcije nabavke ili resursa u fazi nabavke na drugačiji način, na primjer automatizacijom (tj. automatizacijom procesa korištenjem IT sistema u odnosu na ručne procese) koje doprinose većem rezultatu?

ili efikasnost obima ili sinergije, na primjer:

- Može li se isti učinak postići sa manje inputa, dijeljenjem sredstava ili procesa, ili čak spajanjem organizacija (tj. konsolidacijom potrošnje / zajedničkim nabavkama)?

Učinkovitost:

Pitanje učinkovitosti se sastoji iz dva dijela, koji odgovaraju sljedećim pitanjima:

- 1) U kojoj mjeri su ispunjeni ciljevi nabavke (strategija/politika/plan/procesi nabavke)?
- 2) Može li se to pripisati rezultatu strategije nabavke/politike/plana/procesa koji se vodi?

Pristup revizije orijentiran na rezultate:

- Kakva je performansa funkcije nabavke/procesa nabavke ili koji su rezultati postignuti i da li su ispunjeni zahtjevi ili ciljevi?
- Da li su količina i kvalitet kupljene robe bili poželjni?
- Je li cijena bila blizu procjena ili je ispunila ciljeve?

Pristup orijentiran na problem:

- Šta je problem, tj. u fazi pripreme i planiranja nabavke?
- Koji su uzroci problema, odnosno nedostatka konkurencije?
- Dostavljanje ponuda, faza otvaranja i selekcije nabavke?
- Zbog čega je građevinski projekat višestruko premašio svoj budžet?
- Zašto IT projekat jasno zaostaje za vremenskim rasporedom?
- Koji su razlozi da pružalac usluga nije bio u mogućnosti da ispuni standarde?

Sistemske orijentirani pristup:

U ovoj vrsti revizije se mogu koristiti deskriptivna pitanja kao što su:

- Šta je cilj sistema upravljanja nabavkama/procesa nabavke?
- Ko su odgovorni akteri u sistemu?

ANEKS 6: MOGUĆA REVIZIJSKA PITANJA U VEZI SA UPOTREBOM MODELA PERFORMANSI NABAVKE

OKVIR 2. MODEL UČINKA NABAVKE²⁵

Procjena ukupne vladine strategije javnih nabavki

1. Da li vlada posjeduje sveobuhvatnu strategiju i/ili politiku nabavke?
- 2) Da li vladine politike promovišu i/ili štite poštenu konkurenciju?
- 3) Da li su politike i prakse nabavke u skladu sa (međunarodnim) standardima dobre prakse?
- 4) Da li se učinci nekoliko funkcija/jedinica nabavke u različitim fazama procesa nabavke međusobno uspoređuju?
- 5) Da li se cijene/kvaliteti dobiveni od strane nekoliko funkcija/jedinica nabavke uspoređuju, kako bi se istakli konkurentski rezultati ili poboljšana vrijednost za novac?
- 6) Da li je u vladi dostupna detaljna dokumentacija o prirodi propisa o nabavkama?

Procjena funkcije/jedinice nabavke određene organizacije ili odjeljenja:

- 7) Da li se angažovanje spoljnih saradnika i javno-privatna partnerstva smatraju alternativama internom radu?
- 8) Da li organizacija/odjel ima strategiju nabavke u skladu sa državnom strategijom i da li je implementirana?
- 9) Da li je funkcija nabavke/jedinica organizacije/odjela dobro organizovana, uključujući i u smislu adekvatnosti resursa, npr. ljudskih resursa sa jasnim definisanim ulogama?

²⁵ 25 Vidi <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Toolkit-2018/Toolkit-2018-update.pdf>, za moguća potpitanja koja detaljno opisuju kako svaku od ovih 17 dimenzija treba ocijeniti.

10) Da li je proces nabavke dobro organizovan i dokumentiran? Da li je proces kupovine dobro organizovan i dokumentiran u skladu sa priručnikom za kupovinu, pravilima i propisima i procedurama?

11) Da li zaposleni posjeduju potrebne vještine i iskustvo za efikasno sprovođenje nabavki?

12) Postoji li sistem za redovno jačanje njihovih kapaciteta?

13) Da li postoje odgovarajuće kontrole kako bi se osiguralo da je nabavka u skladu sa relevantnim zakonodavstvom ili važećim propisima?

14) Da li postoje mehanizmi za evaluaciju učinka dobavljača organizacije/odjela?

15) Da li se upravlja rizicima kako bi se pružila razumna sigurnost u vezi sa ciljevima nabavke organizacije ili odjela?

16) Da li postoje redovni pregledi i analize učinka funkcije/jedinice nabavke?

Procjena pojedinačnog projekta nabavke

17) Da li projekat nabavke ima jasan cilj i da li taj cilj zadovoljava navedene potrebe korisnika?

18) Da li se projektom nabavke efikasno upravlja?

19) Da li postoje odgovarajuće kontrole kako bi se osiguralo da je projekat nabavke u skladu sa relevantnim zakonodavstvom / važećim propisima?

Obrazloženje:

Model učinka nabavke razvija ključna pitanja kao referentne tačke za revizore koji ocjenjuju učinak funkcije nabavke u organima javnog sektora. Ovaj model se primjenjuje na sve vrste politika i procesa javnih nabavki, bez obzira na njihovu

vrijednost i važeći pravni okvir. Koristan je za sve pristupe javnih nabavki koje se odnose na princip uspostave vrijednosti za uloženi novac.

ANEKS 7: MOGUĆA REVIZIJSKA PITANJA U VEZI SA STRATEŠKIM METODOM JAVNE NABAVKE

OKVIR 3. OPĆI MANDAT I STRATEGIJA ORGANIZACIJE

- » Da li organizacija ima strategiju/strateški plan?
- » Da li je nabavka usklađena sa cjelokupnim mandatom i strategijom organizacije (da li je dijelom organizacijske strategije)?

Objasnenje:

Krajnji cilj nabavke je dodati vrijednost organizaciji u ispunjavanju njenih ciljeva i zadataka. Aktivnosti nabavke podržavaju organizacijske mandate na dnevnoj bazi, tako što pribavljaju neophodne inpute da organizacija radi svoj posao.

OKVIR 4. PORTFOLIO NABAVKE

Ovdje se pitanja revizije mogu postaviti na dva načina, slijedeći pristup odozgo prema dolje ili odozdo prema gore.

Profil nabavke

Pristup odozgo prema dolje

- » Da li organizacija ima potpunu i sveobuhvatnu sliku (profil nabavke) svojih potreba za nabavkom?

(potpitanje)

Da li je profil nabavke utvrdio prošle i projektovane rashode nabavke i povezane nivoe rizika u obliku matrice?

Analiza potrošnje

» Da li su prošli i projektovani rashodi nabavke ili potrošnja za robu, usluge i radove (analiza potrošnje) analizirani?

» Da li su historijski podaci o potrošnji dobar pokazatelj buduće potrošnje? (potpitanja)

- Da li je bilo posebnih događaja koji su utjecali na historijsku potrošnju koji se neće ponoviti, npr. prirodna katastrofa ili projekat velikih razmjera, koji je uzrokovao veliko, ali privremeno povećanje potrošnje?
- Postoje li predviđeni posebni događaji koji će utjecati na buduću potrošnju, npr. predstojeći veliki projekat?
- Da li se dešavaju događaji u vanjskom okruženju koji će vjerojatno utjecati na profil potrošnje, npr. političke ili ekonomske promjene u programu/državi ili u ponašanju donatorske zajednice?
- Postoje li strateška organizaciona pitanja koja će vjerojatno utjecati na potrošnju, npr. promjene u profilu finansiranja ili prioritetima organizacije?

Analiza rizika portfelja nabavki

» Da li su analizirane poteškoće i rizik u vezi sa osiguravanjem dobara, usluga i radova?

pristup odozdo prema gore (pitanja koja bi mogla pomoći u razumijevanju rezultirajućeg profila nabavke)

» Koja dobra, usluge i radovi se kupuju i koliko se na njih troši?

» Poređenje prethodne potrošnje na svaku stavku sa projektovanom potrošnjom?

» Kako se kupuju roba, usluge i radovi?

» Od koga se kupuju robe, usluge i radovi?

» Gdje su dobavljači geografski locirani (npr. lokalni, regionalni, međunarodni)?

Obrazloženje:

Postojeći i analizirani portfolio nabavki je dobar pokazatelj da je razvijena potpuna i sveobuhvatna slika (profil nabavke) potreba organizacije za nabavkom. Analiza troškova nabavke pruža podatke koji se mogu koristiti kao osnova za mjerenje poboljšanja, ali i za pružanje pouzdanih podataka za revizora da shvati koji ciljevi nabavke ili strategije su vjerojatni ili skloni postizanju kratkoročnih i dugoročnih ušteda.

OKVIR 5. FUNKCIJA I SPOSOBNOST NABAVKE

Uloge, odgovornosti, struktura, izvještavanje

- » Da li su uloge i odgovornosti jasno definirane?
- » Koje funkcije/strukture su uključene u nabavku i koja je linija izvještavanja?
- » Postoji li odgovornost na visokom nivou za funkciju?
- » U kojoj mjeri je nabavka delegirana i/ili decentralizirana? » U kojoj mjeri decentralizirani organi za nabavku koordiniraju nabavku uobičajenih artikala?
- » Da li službenici za nabavku dijele informacije o tržištima, dobavljačima i proizvodima?
- » Kako se mjeri učinak subjekta za nabavke?

Sistemi, procesi

- » Kako se sprovodi proces/sistem nabavke za različite vrste roba, usluga i radova i koji su povezani troškovi transakcije?
- » Da li sistem nabavke koristi elektronske komponente koje sadrže kataloge, e-tenderiranje, upravljanje zalihama, sisteme plaćanja itd.?

- » Kako se upravlja centraliziranim aranžmanima nabavke, tj. dugoročnim ugovorima, prekvalifikovanim dobavljačima, koordinisanom nabavkom zajedničkih artikala?
- » Da li su informacije o upravljanju nabavkom (profil nabavke, informacije o učinku dobavljača) obuhvaćene i lako dostupne?
- » Koji alati postoje i kako se koriste, npr. standardna dokumentacija za natječaj, priručnici za nabavku, vodiči dobre prakse, itd.?
- » Koji su nedavni rezultati i preporuke interne i eksterne revizije?
- » Koja se pitanja i trendovi pojavljuju u zapisnicima odbora za ugovore?

Vještine, kapaciteti

- » Da li nivo i vještina nabavke odgovaraju portfelju nabavki?
- » Da li se nivoi vještina ocjenjuju na periodičnoj osnovi?
- » Da li se vještine za nabavku razvijaju sistematski?
- » Postoji li dugoročna strategija za zapošljavanje, selekciju, obuku i certifikaciju osoblja – da li postoji politika razvoja osoblja?
- » Da li osoblje za nabavke ima vještine za nabavku složenih/posebnih artikala (tj. IT)?
- » Da li naručilac razumije tržišta nabavke i dobavljače i da li ima mogućnost da pregovara sa njima?
- » Da li osoblje ima mogućnost da osigura najbolji učinak od izvođača?

Obrazloženje:

U sva tri slučaja, važno je da budu odgovarajući u smislu usklađivanja portfelja nabavki.

OKVIR 6. STRATEŠKI CILJEVI NABAVKE I STRATEGIJA

STRATEŠKI CILJEVI NABAVKE

» Postoje li ciljevi nabavke za svaku kategoriju roba, usluga i radova na matrici pozicioniranja ponude?

» Postoje li ciljevi za značajne kupovine (kupovine koje spadaju u kategorije poluga, uskog grla i strateških kategorija na matrici pozicioniranja ponude)?

» Da li postoje ciljevi za upravljanje funkcijom nabavke?

Obrazloženje:

Ovi ciljevi će se razlikovati od organizacije do organizacije, kao i unutar određene organizacije, mogu varirati iz godine u godinu, ali su veoma važni i imaju direktan utjecaj na aspekte „3 E“.

STRATEGIJE NABAVKE

» Da li je strategija nabavki pripremljena i odobrena?
(potpitanje)

» Postoji li plan implementacije, kojim se utvrđuju aktivnosti, vremenski okviri i odgovorni službenici?

» Da li se poštuje strategija nabavke?

Obrazloženje:

Uključivanje strateških praksi u javne nabavke može rezultirati najboljom potrošnjom javnih resursa i smanjenjem korupcije u procesu nabavki. Strategija nabavke predstavlja prijedloge konkretnih radnji koje se mogu poduzeti u okviru ugovornih organa. Strategijom nabavke demonstriraju se koristi koje se mogu postići strateškim pristupom nabavci, kao i konkretni pojmovi kako se pristup nabavci istaknut u strategiji može postići u svakoj pojedinoj aktivnosti. Važno je da strategija nabavke rezultira radnjama koje preduzimaju ugovorni organi. Revizor može procijeniti da li su odjeli nabavke ispunili određeni zadatak

implementacije i praćenja strategije kroz specifične politike strategije nabavke koje se odnose na efektivnost, efikasnost ili ekonomičnost.

OKVIR 7. MJERENJE REZULTATA

- » Da li je razvijen okvir za mjerenje rezultata kako bi se osiguralo da se poštuju i ispune strateški ciljevi nabavke?
- » Da li su KPI relevantni, specifični, dogovoreni sa relevantnim zainteresiranim stranama i pod kontrolom organizacije?
- » Da li se mjere učinka odnose na specifične strategije ili ključne procese?
- » Da li se benchmarking sa drugim jedinicama nabavke (bilo unutar ili izvan sistema organizacije) koristi za prikupljanje podataka i mjerenje učinka?

Obrazloženje:

Okvir je važan za mjerenje da li su ciljevi strategije nabavke ispunjeni. Mjerenje učinka je važno kako bi se pomoglo poštenju i odgovornosti, kao i da bi se utvrdile snage i slabosti u funkciji nabavke.

ANEKS 8: MOGUĆA REVIZIJSKA PITANJA U VEZI SA METODOM PROCESA JAVNIH NABAVKI

OKVIR 8. FAZA PRIJE TENDERA (otkriti potrebe; angažovati zainteresirane strane; analizirati tržište; definirati predmet; izabrati proceduru; razraditi specifikacije uključujući kriterije; pripremiti dokumentaciju o nabavci; oglasiti ugovor; dati objašnjenje)

- Da li je postojalo razumno opravdanje za potrebu kupovine?
- U slučaju skupih investicija, da li je postojala povoljna analiza troškova i koristi?
- Da li analize potreba i specifikacije osiguravaju da se pravi artikli nabave u pravoj količini i kvalitetu, u pravo vrijeme i po pravoj cijeni, kako bi se zadovoljile potrebe korisnika?
- Da li je obim i složenost projekta nabavke propisno adresiran?
- Da li su potrebe i uslovi sačinjeni na sveobuhvatan i nedvosmislen način, bez neizvjesnosti i pogrešnog tumačenja i da li su štitili javni interes?
- Da li je javni organ tačno izračunao vrijednost ugovora, na osnovu realnih cijena, i da li je ta vrijednost bila u skladu sa konačnim troškom?
- Da li je opis kupovine i raspored isporuka bio adekvatan potrebama i zakonskim zahtjevima?
- Gdje je to bilo primjenjivo, da li je javno tijelo adekvatno upravljalo vanjskim stručnjacima koji su angažirani da pomognu u procesu nabavke?
- Da li je javno tijelo odabralo odgovarajući i prihvatljiv način nabavke?
- Da li je odabrana procedura osigurala konkurenciju, transparentnost, jednak tretman i vrijednost za novac?
- Da li je tenderska dokumentacija sveobuhvatna, transparentna, nediskriminatorna i bez nedosljednosti?
- Da li je tenderska dokumentacija na odgovarajući način odgovorila na javni interes?
- Da li je svim kandidatima omogućen blagovremen i jednak pristup tenderskoj dokumentaciji i informacijama?
- Da li je podnošenje alternativnih ponuda bilo regulirano i prihvaćeno, sa odobrenjima na odgovarajućim nivoima i sa punim obrazloženjem?

- Da li su ponuđači imali jasno razumijevanje o tome koja dokumenta i deklaracije moraju biti predočene uz tender?
- Da li su tehničke specifikacije (zahtijevane karakteristike materijala, dizajna, proizvoda, nabavke ili usluge) omogućile jednak pristup ponuđačima, sadrže li karakteristike koje direktno ili indirektno diskriminiraju u korist ili protiv bilo kojeg ponuđača, proizvoda, procesa ili izvora? Da li je dokumentacija nabavke sadržavala razloge za isključenje, kriterije odabira ponuđača i kriterije za dodjelu?
- Da li su tehničke specifikacije, obim potrebnih informacija, razlozi za isključenje i kriteriji odabira opravdani objektivnim razlozima, povezani i proporcionalni predmetu ugovora, te stoga nisu pretjerano zahtjevni ili diskriminatorni, da bi rezultirali manjom konkurencijom? Da li su kriteriji za dodjelu bili jasno definirani, povezani sa predmetom i glavnim fokusom ugovora, koherentni i ostavljali malo prostora za proizvoljne procjene?
- Da li je javni organ u zavisnosti od količine nabavke oglašavao nabavku kako bi se osigurala dobra konkurencija (razumno vrijeme, dovoljno informacija i dovoljno širenje) i u skladu sa važećim propisima?
- Da li su zahtjevi za pojašnjenjem bili prihvatljivi, propisno riješeni i da li su dostavljeni svim učesnicima na vrijeme? U slučaju izmjena dokumentacije nabavke, uključujući kriterije, da li su one dozvoljene prema važećim propisima, prije nadmetanja i da li je učesnicima dato dodatno vrijeme za pripremu ponuda?
Da li je povjerljivost osigurana kada je to bilo potrebno? Da li je procedura osigurala široki publicitet, otvorenu konkurenciju prema propisima i da li je smanjila ili otklonila favorizovanje?

Pozadina:

U ovoj fazi će se utvrditi stvarne potrebe i treba ih ispitati iz svih uglova. Opseg ljudi koji su zainteresovani za potrebnu ponudu biće utvrđen i uključen u stvaranje jasne slike o tome šta je potrebno, po kom standardu, u kom vremenskom okviru, po kojim procijenjenim troškovima i pod kojim uslovima. Ukoliko su na neki način u vezi sa ponuđačima, uključivanje vanjskih stručnjaka u kreiranje zahtjeva dovodi do rizika po principe javnog interesa, jednakoq tretmana i transparentnosti. Konkretna procedura koju treba usvojiti zavisi od važećih propisa i ciljeva koje treba postići. Važno je da dokumentacija o

nabavci bude temeljno pripremljena, jer osigurava objektivnost, transparentnost, jednaku informisanost svim ponuđačima, podobnost ponuda i usporedivih ponuda. To promoviše dobru konkurenciju i olakšava proces evaluacije. Zahtjev za prijedlog (RFP), RFQ (Zahtjev za ponudu), Poziv na tender (ITT) se zatim objavljuju putem odobrenih/priznatih načina. Na upite potencijalnih ponuđača odgovara se blagovremeno i dijeli se sa svim potencijalnim ponuđačima.

BOKS 9. FAZA TENDERA (prijem i otvaranje; primjena osnova za isključenje; odabir odgovarajućih ponuđača; evaluacija ponuda; dodjela i potpisivanje ugovora; obavještanje ponuda i objavljivanje dodjele tendera)²⁶

- Da li je otvaranje ponuda slijedilo važeću proceduru?
- Da li je sistem otvaranja tendera osigurao potpunu transparentnost i poštovanje povjerljivosti ponuda do njihovog otvaranja?
- U slučaju da su korištene elektronske platforme, da li je omogućen otvoren i jednak pristup svim potencijalnim ponuđačima, da li su se osigurali sigurnosni zahtjevi i povjerljivost zapečaćenih ponuda i anonimizacija procedure, po potrebi?
- Da li su otvaranje i provjera prihvatljivosti ponude bili predmet dovoljnog nadzora?
- Da li su tenderi pregledani u pogledu poštivanja rokova i priložnosti traženih informacija?
- Da li je ugovorni organ verifikovao prigovor na prijem ponuda?
- Da li je naručilac verifikovao potencijalne sukobe interesa od strane ponuđača i javnih službenika uključenih u procjenu ponuda ili u proces nabavke?
- Da li je tehnički prijem pristiglih ponuda bio u skladu sa definisanim kvalifikacijskim/tehničkim kriterijima? Da li su ponuđači dali lažne potvrde?
- Da li su ponude verifikovane u skladu sa tehničkim specifikacijama i minimalnim kriterijima podobnosti?

²⁶ Provjeriti da li je primjenjivo na konzorcije sa stranim kompanijama koje su dozvoljene nacionalnim zakonom o nabavkama.

- Da li je odbijanje i prihvaćanje ponuda bilo propisno opravdano i evidentirano?
- Da li je evidentno da je ugovor dodijeljen ponuđaču na osnovu kriterija odabira ili minimalnog nivoa sposobnosti, koji je ispunio sve zahtjeve?
- Da li su ponude propisno ocijenjene?
- Da li je proces evaluacije dokumentiran na transparentan i uvjerljiv način?
- Postoje li dokazi o dosluhu između ponuđača?
- Da li su evaluacija i dodjela strogo zasnovani na definisanim i objavljenim kriterijima?
- Da li je evaluaciju provelo i pogledalo više osoba? Ovdje je dobra praksa slijediti principe osobe koja kreira, osobe koja provjerava i osobe koja odobrava.
- Da li je jasno da tokom procesa evaluacije nije uvedena nikakva modifikacija definiranih kriterijuma?
- Da li nema dokaza o pristranosti, favorizovanju ili pritisku tokom evaluacije ponuda?
- Da li je jasno da, kada je to bilo prihvatljivo, pregovori nisu uključivali promjene bitnih aspekata tendera, zahtjeva ili procedura javnih nabavki?
- Da li je rezultat procesa evaluacije pravilno postignut i saopćen?
- Da li je odluka o dodjeli tendera bila zasnovana na rezultatima evaluacije ponuda?
- Da li je tender objavljen kako bi se omogućile žalbe?
- Da li su prigovori ponuđača/kandidata na bilo koju radnju ili propust javnog organa pravilno riješeni?
- Da li su uslovi ugovora bili u skladu sa detaljima navedenim u dokumentaciji nabavke i sa ishodom postupka nabavke?
- Da li je bilo kakvo pregovaranje nakon tendera dozvoljeno i u skladu sa postojećim smjernicama/nalozima?
- Da li su uslovi uključeni u ugovor štitili rizik od neizvršavanja ili nedoličnog ponašanja od strane dobavljača i da li je bilo suprotstavljenih odredbi?
- Ima li odstupanja/nepredviđenih situacija tokom procesa nabavke?
- Kako se rješavaju nepredviđeni događaji?
- Da li će trenutni proces nabavke biti ažuriran ili izmijenjen u svjetlu odstupanja?
- Da li se tenderski proces, evaluacija i procesi obavještanja o dodjeli tendera pridržavaju traženih rokova?

Pozadina:

U ovoj fazi, zahtjevi za učešće i/ili ponude se primaju, otvaraju i ocjenjuju u skladu sa zahtjevima i kriterijima odabira, ako je to primjenjivo. Tenderi trebaju biti povjerljivi i sigurno čuvani, kako je opisano u važećim propisima. Kada je to primjenjivo, i u skladu sa zahtjevima jasno definisanim u dokumentaciji nabavke, kandidati mogu biti podvrgnuti kvalitativnoj ocjeni ekonomskih, finansijskih, tehničkih, stručnih, kvalitetnih ili ekoloških kvalifikacija. Ovu procjenu treba izvršiti prethodno ili nezavisno od evaluacije ponuda. Ponude će biti podvrgnute provjeri usaglašenosti kako bi se osiguralo da su dostavljene u skladu sa uputstvima datim ponuđačima u tenderskoj dokumentaciji. Greške, propusti, neslaganja ili drugi upiti u vezi sa ponudama koje ne ispunjavaju uslove će se razmotriti i donijeti odluku o isključenju, odnosno da li se pitanje treba razjasniti sa ponuđačem. Može se donijeti odluka da se dobavljač ili ponuda ukloni iz procesa zbog obaveznih kriterija za isključenje ili neusaglašenosti, u kom slučaju će se ponuđaču dati razlog za diskvalifikaciju. Sve usaglašene ponude se ocjenjuju striktno u skladu sa metodologijom ocjenjivanja navedenom u tenderskoj dokumentaciji. Nije dozvoljeno odstupanje, izmjena ili izostavljanje metodologije, kako bi se očuvao integritet tenderskog procesa. Nakon snažnog procesa evaluacije, očekivani ishod je da se željene ponude jasno utvrde na osnovu rezultata evaluacije. Sva interna odobrenja potrebna za preuzimanje ugovora će biti pribavljena i dodjela ugovora će biti objavljena na priznata sredstva. Nakon potrebnog vremenskog perioda koji je dovoljan da dozvoli bilo kakve primjedbe na dodjelu bilo od strane drugih ponuđača ili samog tržišta, ugovor se dogovara sa dobavljačem i strane kreću ka implementaciji.

OKVIR 10. FAZA NAKON DODJELE (upravljanje i praćenje izvršenja; izdavanje naloga i plaćanja; ako je potrebno, baviti se izmjenom ili raskidom ugovora; zatvoriti ugovor)

- Da li je prioritet dat praćenju nakon potpisivanja ugovora (uključujući disciplinovanje dobavljača), kako bi se izbjeglo prekoračenje vremena i troškova, gubitak za naručioca i/ili neprikladna korist za dobavljače?
- Da li su javne radnje nakon nabavke uspostavljene u pogledu usklađenosti sa planom implementacije?
- Da li je ugovorni organ nadzirao zahtjeve za učinkom i nivoe usluga?
- Da li su poduzete adekvatne mjere kako bi se izbjegao gubitak za naručioca u slučaju neizvršenja ugovora?
- Da li je potvrđeno da su isporuke u skladu sa uslovima ugovora (cijena, tehničke specifikacije, količina, rokovi, itd.)?
- Da li su plaćanja verifikovana, odobrena i u skladu sa uslovima ugovora i stvarnim isporukama?
- Gdje su se avansne uplate dogodile, da li su one bile neizbježne i, ako se pribjeglo, da li su usvojene odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se u potpunosti zaštitila javna blagajna?
- Da li su poduzete bilo kakve mjere za izbjegavanje ili smanjenje rizika od neadekvatnog nadzora nad izvršenjem ugovora?
- Gdje je to opravdano, da li je naručilac tražio i provodio kompenzaciju za nepoštivanje ugovora?
- Da li su u ugovoru uvedene bilo kakve značajne izmjene ugovora ili dodatni radovi ili isporuke, gdje je trebalo pribjeći novom ugovoru nakon propisanog postupka?
- Koliko ugovora zainteresiranih strana (entiteta) je predmet arbitražnog postupka?
- Da li su utvrđeni razlozi zbog kojih je ugovor dostavljen na arbitražu kod dobavljača?
- Da li je ugovor zaključen tek kada je ugovorni organ formalno priznao da su sve isporuke obavljene prema ugovornim uslovima i da su u skladu s tim puštene isplate?

Pozadina:

Ova faza završava ciklus nabavke i ponavlja se do kraja ugovora, bilo zbog isteka ili zbog kršenja ugovora. Detaljan plan upravljanja ugovorom će biti pripremljen tokom procesa ponude ili bi trebao biti pripremljen u ovoj fazi. Plan upravljanja ugovorom je detaljan i bavi se svim ključnim elementima ugovora prevedenim u poslovno okruženje. Ovaj plan je dokumentovani

pristup za upravljanje ugovorom u svim njegovim aspektima do kraja životnog vijeka. Posebnu pažnju treba posvetiti poštivanju ugovorenih uslova, korespondenciji između isporuka i plaćanja i bitnim izmjenama ugovora.

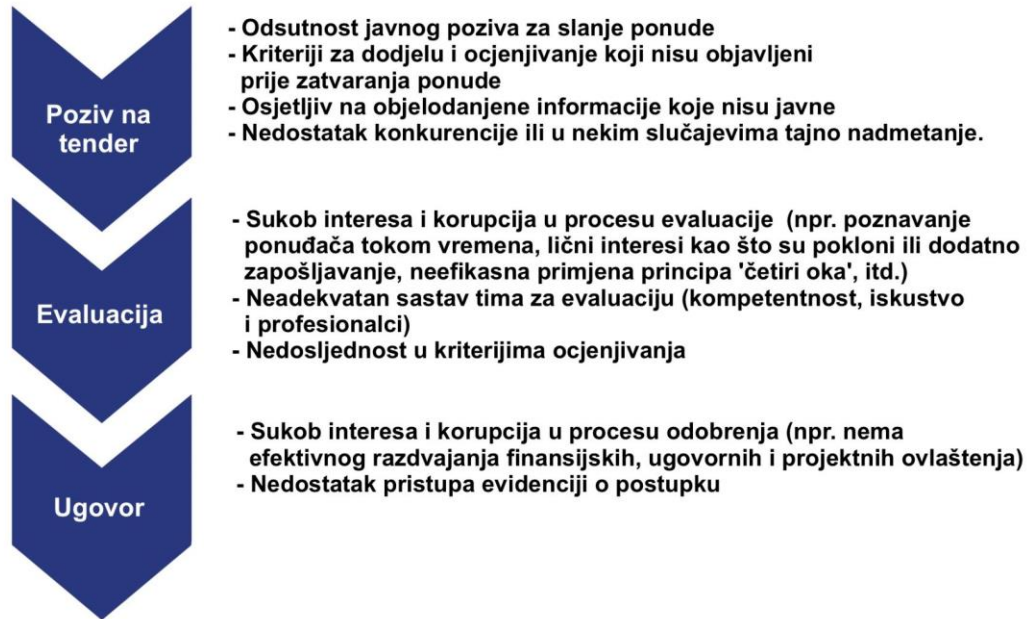
ANEKS 9: RIZICI PO INTEGRITET U SVAKOM KORAKU PROCESA NABAVKE²⁷

» RIZICI PO INTEGRITET TOKOM FAZE PRIJE TENDERSKE PROCEDURE

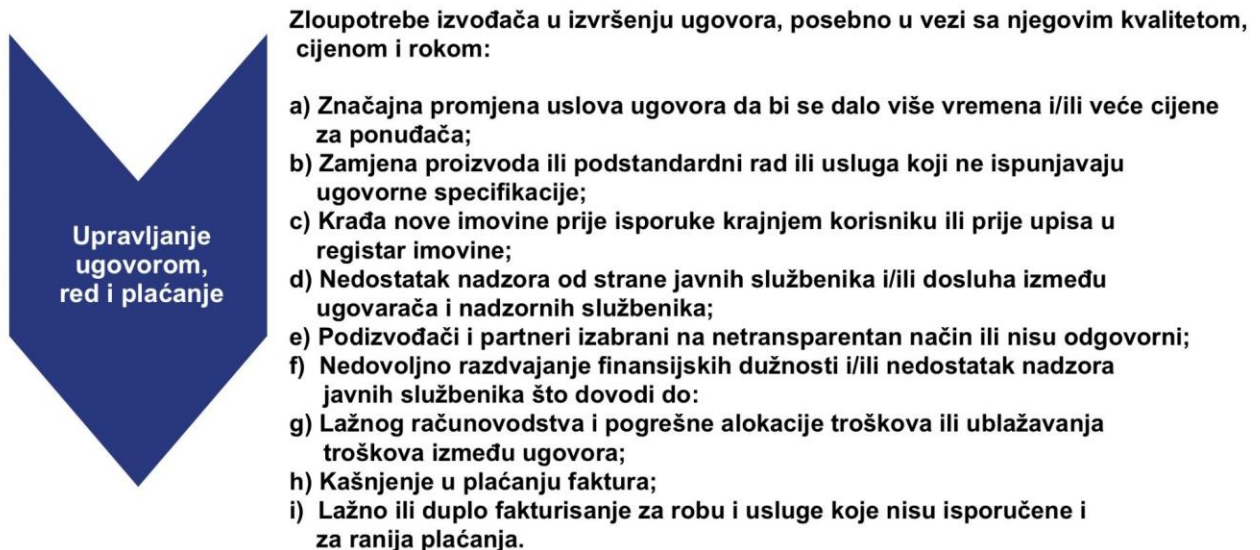


²⁷ 27 Citirano iz AFROSAI-E Smjernice za reviziju učinka javnih nabavki <https://afrosai-e.org.za/2011/04/19/public-procurement-performance-audit-guideline-2011/>

» RIZICI PO INTEGRITET U TENDERSKOJ FAZI



» RIZICI PO INTEGRITET TOKOM FAZE NAKON TENDERA



ANEKS 10: PITANJA U VEZI SA RIZIKOM REVIZIJE

OKVIR 11. PITANJA U VEZI SA RIZIKOM REVIZIJE

- » Da li postoji dovoljno pouzdanih podataka?
- » Da li revizorski tim posjeduje dovoljno vještina i znanja o javnim nabavkama za tu konkretnu reviziju, uzimajući u obzir i specifičnosti i tehničke detalje predmeta nabavke?
- » Da li revizija zahtijeva korištenje stručnjaka?
- » Da li su vremenski okviri i resursi (sati/sredstva) potrebni za provođenje revizije dovoljni i/ili izvodljivi?
- » Da li je predmet revizije osjetljiv, vrlo vidljiv ili kontroverzan? (politička osjetljivost, medijska osjetljivost, parlamentarna osjetljivost)
- » Da li je revizija i/ili predmet vrlo složen?
- » Postoji li rizik vezan za upravljanje integritetom ili odnose između subjekata?
- » Kako se upravlja sukobima interesa?

Obrazloženje:

Dobra je praksa uključiti u revizijski plan ili prethodnu studiju, raspravu o specifičnim revizijskim rizicima i kako ih revizor planira ublažiti.