Analiza indikatora prijevara u postupcima javne nabave

Mitrović Nikšić, Sandra

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, University Department for Forensic Sciences / Sveučilište u Splitu, Sveučilišni odjel za forenzične znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:227:029524

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

SVEUČILIŠTE U SPLITU

SVEUČILIŠNI ODJEL ZA FORENZIČNE ZNANOSTI

Repository / Repozitorij:

Repository of University Department for Forensic Sciences

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

SVEUČILIŠNI ODJEL ZA FORENZIČNE ZNANOSTI

FINANCIJSKO-RAČUNOVODSTVENA FORENZIKA

DIPLOMSKI RAD

ANALIZA INDIKATORA PRIJEVARA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE

SANDRA MITROVIĆ NIKŠIĆ

Split, svibanj 2020.

SVEUČILIŠTE U SPLITU

SVEUČILIŠNI ODJEL ZA FORENZIČNE ZNANOSTI

FINANCIJSKO-RAČUNOVODSTVENA FORENZIKA

DIPLOMSKI RAD

ANALIZA INDIKATORA PRIJEVARA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE

MENTORICA: IZV. PROF. DR. SC. MARIJANA BARTULOVIĆ

SANDRA MITROVIĆ NIKŠIĆ

415/2017

Split, svibanj 2020.

Rad je izrađen u Splitu

Pod nadzorom izv. prof. dr. sc. Marijana Bartulović

U vremenskom periodu od listopada 2019. do travnja 2020.

Datum predaje diplomskog rada: 04. svibnja 2020.

Datum prihvaćanja rada: 05. svibnja 2020.

Datum usmenog polaganja: 13. svibnja 2020.

Povjerenstvo: 1. izv. prof. dr. sc. Ivica Filipović

2. izv. prof. dr. sc Damir Piplica

3. izv. prof. dr. sc. Marijana Bartulović

SADRŽAJ

1. UVOD 1
2. CILJ RADA 3
3. IZVORI PODATAKA I METODE 4
4. REZULTATI 5
4.1. Općenito o javnoj nabavi 5
4.2. Regulatorni okvir javne nabave u Republici Hrvatskoj 8
4.3. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave 9
4.4. Postupak javne nabave 11
4.5. Analiza godišnjih izvješća Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave . 13
4.6. Prijevare u javnoj nabavi 18
4.6.1. Definicija prijevare 20
4.6.2. Indikatori prijevara u javnoj nabavi 26
4.6.3. Faktori koji utječu na prijevaru 31
4.6.4. Sprječavanje prijevara u javnoj nabavi 33
5. RASPRAVA 36
6. ZAKLJUČAK 39
LITERATURA 40
SAŽETAK 44
SUMMARY 45
ŽIVOTOPIS 46
Izjava o akademskoj čestitosti 47
POPIS TABLICA 48

1. UVOD

Javna nabava je bitna za ostvarivanje državnih politika kroz dva cilja, primarni, učinkovito raspolagati s javnim sredstvima i sekundarni, utjecati na tržišna zbivanja. Javna vlast nastoji stvoriti društvo jednakih prilika te je učinkovito ulaganje javnog novca ključno u svijetu ograničenih proračuna.

Europska Unija sustavno provodi analizu kvalitete i djelotvornosti sustava javne nabave kako bi utvrdila nedostatke tog sustava. Cilj analize je poboljšanje mjera koje se temelje na elementima: najboljeg omjera cijene i kvalitete; ekonomične i učinkovite nabave robe, radova i usluga; pravodobnog objavljivanja informacija o postupcima javne nabave; nepristranog i jednakog postupanja prema svim ponuditeljima. Javna nabava je prilika da se pametnom potrošnjom ostvaruju različiti društveni ciljevi. Prikupljanje i praćenje podataka o postupcima javne nabave je uvjet za analiziranje uspješnosti sustava javne nabave te za unapređenje istog.

Veća konkurencija među ponuditeljima je jedan od načina ostvarivanja najboljeg omjera cijene i kvalitete jer u ukupnosti javnih nabava pokazuje se veliki broj javnih natječaja sa samo jednom primljenom ponudom. Tako se od 2006. godine do 2016. godine u Europskoj Uniji povećava broj natjecanja sa samo jednim ponuditeljem s 14% na 29% što upućuje na teži ulaz poduzeća na tržište javne nabave. U istom istraživanju za Republiku Hrvatsku, od ulaska u Uniju, 2013. godine pa do kraja istog promatranog razdoblja, podatak je da se radi o 44% natječaja sa samo jednom ponudom.[1]

Zainteresirana javnost je sve glasnija za povećanjem odgovornosti javnih tijela kako bi se povećalo učinkovito korištenje javnog novca kroz ekonomski najpovoljniju ponudu, profesionalizaciju, ostvarivanje socijalne i zelene javne nabave te osiguravanje djelotvornog planiranja i praćenja ciklusa javne nabave. Jasnim i konkretnim mjerama javna nabava može biti snažan instrument u paketu mjera gospodarske politike svake države. Europska Komisija je predložila mjere za uklanjanjem nedostataka i one se odnose na sljedeće: veća primjena

[1] Tematski informativni članak o europskom semestru, Javna nabava od 22.11.2017., str. 3. dostupno na file:///C:/Users/TT/Desktop/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_hr.pdf (pristupljeno 5.3.2020.)

strateške javne nabave; profesionalizacija javnih kupaca; bolji pristup tržištima javne nabave; veća transparentnost i integritet.[2]

Upravljanje javnom nabavom ovisi o točnim podacima koji su ključni faktor za bolju procjenu uspješnosti politika javne nabave i oblikovanje budućih odluka. Tijela javne vlasti se na taj način uz pouzdane podatke mogu boriti protiv prijevare i korupcije. Prijavljivanjem korupcije i zaštitom zviždača može se pridonijeti poboljšanju transparentnosti javne nabave i uštedi javnog novca. Prema Komisijinu Izvješću o suzbijanju korupcije iz 2014. godine, korupcija Europsku uniju stoji oko 120 milijardi eura godišnje.[3]

Središnje tijelo za javnu nabavu objedinjava nabavu i upravlja velikim udjelom tržišta javne nabave i treba biti garant uspješnosti provođenja postupka. Temeljem rada može postati lider u promicanju reforme javne nabave. Posredovanjem središnjeg tijela za javnu nabavu za velike vrijednosti, javne nabave mogu stvarati učinke prelijevanja, pružajući podršku drugim javnim naručiteljima. Bolja suradnja među javnim naručiteljima može biti korisna, a njihovo poznavanje tržišta je ključno za profesionalizaciju javne nabave. Načela javne nabave su osmišljena kako bi se ostvarila otvorena, konkurentna i uređena tržišta javne nabave. U posljednjih nekoliko godina je poboljšan zakonodavni okvir ali su neki izazovi ostali. Primjena postupaka javne nabave u kojima se ograničava tržište poput pregovaračkog postupka bez prethodne objave gdje se vidi vezanost za samo jednog ponuditelja govori da se tržište još uvijek nije dovoljno integriralo i da je potrebna dodatna otvorenost radi veće učinkovitosti kako bi došlo do većeg gospodarskog rasta.

Zbog toga će se u ovom radu prikazati prijetnje dobrom funkcioniranju javne nabave. Pokušat će se identificirati rizike i indikatore prijevare te pomoću svih tih saznanja, doći do zaključka kako unaprijediti sustav i borbu protiv prijevara u javnoj nabavi.

[2] Ibid, str. 9.
[3] PWC, ECORYS, za Europsku komisiju, Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, od 30.6.2013., str. 10, dostupno na https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf (pristupljeno 5.3.2020.)

2. CILJ RADA

Svrha ovog rada je analiza indikatora prijevare u postupcima javne nabave u Republici Hrvatskoj. Posebna pažnja će se posvetiti prijevarama i zloupotrebi sustava javne nabave. Ova tema je posljednjih godina zadobila veliku pozornost kako u stručnim krugovima tako i među širom javnosti.

Nadalje, rad će početi s teoretskim dijelom koji obuhvaća pojam javne nabave, načela javne nabave te faze provedbe postupka javne nabave. Nakon toga analizirat će se izvješća Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, posljednjih pet godina, od 2014. godine do 2018. godine te će se prezentirati pokazatelji rizika u postupcima javne nabave.

Nakon toga će se definirati prijevara, razlika između prijevare i korupcije, prijevara u javnoj nabavi te će se prikazati odabrani primjeri, službeni stavovi i sudske prakse relevantne za temu rada. U zadnjem dijelu rada prikazat će se indikatori prijevara u postupcima javne nabave kao i faktori koji uzrokuju prijevarno ponašanje. Definirat će se znakovi upozorenja, poznati u forenzičnom svijetu kao crvene zastavice koje bi se moglo koristiti ili se već koriste u sustavu javne nabave.

Nakon uočavanja rizika u fazama postupka javne nabave, ovisno o strani promatranja problema, naručitelja ili ponuditelja, predložene su smjernice za sprječavanje prijevara. U zaključnom dijelu rada se potvrđuje potreba za većom kontrolom u provođenju postupaka javne nabave i to na više razina, uvažavanje specifičnosti primjene multidisciplinarnog pristupa sprječavanju i otkrivanju prijevara te podizanje integriteta u društvu kao cjelini.

3. IZVORI PODATAKA I METODE

U radu su korišteni sekundarni izvori podataka koji se odnose na područje javne nabave i prijevara u javnoj nabavi. Pregledana je relevantna zakonska regulativa, različita statistička izvješća i publikacije kao i empirijska istraživanja iz ovog područja. S ciljem obrade teme rada korištene su sljedeće metode:

- Metoda deskripcije
- Metoda prikupljanja
- Metoda analize
- Metoda indukcije
- Metoda dedukcije
- Metoda kompilacije

Metodom deskripcije je uvodno opisana tema, kroz činjenice, procese i empirijsko potvrđivanjem odnosa i veza bez znanstvenog objašnjavanja jer se radi o uočenim procesima. Definiranjem teme rada i odabirom relevantnih izvora podataka, metodom prikupljanja, prikupili su se podaci iz izvješća i publikacija Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i Uprave za politiku javne nabave pri Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta Republike Hrvatske. Temeljem analize pojedinih činjenica induktivnom metodom dolazi se do općeg zaključka dok deduktivnom izvodi se poseban, pojedinačni zaključak. Metodom kompilacije su izvučene teze i različiti stavovi o temi rada.

4. REZULTATI

U ovom dijelu rada opisat će se javna nabava, kroz načela i faze postupka, obveznike primjene kao i regulativu koja je definira u postupnim odredbama. Analizirat će se Godišnja izvješća Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave posljednjih pet godina, od 2014. do 2018. godine. Definirati će se pojam prijevare, prijevare u javnoj nabavi, razlika između korupcije i prijevare. Opisati će se primjeri nepravilnosti javne nabave iz prakse Državne komisije i Europskog suda. Izdvojit će se indikatori i faktori prijevara te obraditi načini sprječavanja prijevara u javnoj nabavi.

4.1. Općenito o javnoj nabavi

Pojam javne nabave nastaje razvojem upravnog prava i gospodarske uloge države. Ona je sveprisutna, može se reći da se postupci javne nabave obavljaju od samog nastanka države i njene potrebe za nabavljanjem roba, radova i usluga.[4] Izučavanje javne nabave može se promatrati kroz funkciju javne službe ili kao instrument provedbe mjera i ostvarivanja ciljeva ekonomske politike. Ukupna vrijednost javne nabave u 2018. godini iznosi 46 633 118 036 kuna bez poreza na dodanu vrijednost (PDV-a), što je udio od 14,88% u bruto domaćem prihodu (BDP) i pokazatelj velikog značaja za nacionalno gospodarstvo.[5]

Ujedinjeni narodi (UN) definiraju javnu nabavu roba, usluga i radova koju nabavljaju javna tijela upotrebljavajući javna sredstva temeljem sljedećih načela: najbolje vrijednosti za novac, pravednosti, integriteta, transparentnosti, te učinkovitog javnog nadmetanja koje predstavlja najbolji interes za javna tijela.[6]

Javna nabava je skup pravila kojim se osigurava da javni naručitelj, javno, učinkovito, transparentno troši javna sredstva po osnovnim načelima i načelima koja iz toga proizlaze. Osnovna načela su načelo slobode poslovnog nastana, načelo slobode pružanja usluga i načelo

[4] Turudić, M. (2018) Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. str 5., Sveske za javno pravo, 32 (32), 1, 17.
[5] Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave, Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj, za 2018., dostupno na https://info-puls.hr/uploads/docs/89.pdf (pristupljeno 20.2.2020.)
[6] United Nations, United Nations Frame Work Convention on Climate change, UNFCCC procurement process

slobode kretanja robe. Načela javne nabave su: tržišno natjecanje, učinkovitost, razmjernost, uzajamno priznavanje, transparentnost, jednaki tretman i zabrana diskriminacije.[7] Navedena načela imaju etičnu ulogu za sudionike javne nabave kako bi se u fazama procesa javne nabave ponašali u duhu zakona i transparentno ispunjavali zadane norme.

Osnovna načela imaju za cilj uklanjanje svih prepreka na području trgovine te omogućavaju stavljanje proizvoda i usluga iz drugih članica Europske unije na nacionalna tržišta. Načela javne nabave proizlaze iz osnovnih načela te dodatno upućuju na etičnost, braneći postupak od moguće zlouporabe radi ostvarivanja vlastitih interesa i probitaka. Javni naručitelji nabavljaju dobra potrebna za učinkovito djelovanje, a poticanjem tržišnog natjecanja osigurava se nabava u najboljim mogućim tržišnim uvjetima.

Načelo diskriminacije i jednakog tretmana zahtjeva da se prema svim gospodarskim subjektima postupa jednako te djeluje nepristrano prema svim sudionicima tijekom cijelog postupka. Ukoliko postoji usporediva situacija treba postupati jednako prema svim ponuditeljima, osigurati im iste mogućnosti prilikom promjena uvjeta nadmetanja ili pojašnjenja. Načelo diskriminacije je jedan od mogućih oblika provedbe načela jednakog tretmana, a znači da je zabranjen postupak dodjele javnih ugovora kojim se unaprijed ograničuju ili onemogućuju prava mogućih natjecatelja (npr. zbog njihove nacionalnosti ili vjeroispovijedi). Načelo jednakog tretmana zahtijeva postupanje na jednak način prema svakom natjecatelju prigodom dodjele javnih ugovora. Ovo se načelo ostvaruje samo ako su ispunjene određene pretpostavke, a one omogućuju svakom potencijalnom natjecatelju jednake uvjete pri podnošenju svoje ponude, dostupnost kriterija i pravila odabira, te nepristrano postavljene kriterije.[8]

Načelo uzajamnog priznavanja usko je povezano s načelom diskriminacije jer država članica mora prihvatiti proizvode i usluge gospodarskih subjekata iz drugih država članica, ako na sličan način ispunjavaju ciljeve države članice, primatelja. U praksi to znači prihvaćanje tehničkih specifikacija, diploma, certifikata i kvalifikacija tj. ekvivalentan učinak onima u domaćem zakonodavstvu.[9]

Načelo razmjernosti obvezuje proporcionalnost između ciljeva koje treba postići i sredstava koja se mogu koristiti prilikom njihovog postizanja. Prema ovom načelu, bilo koja mjera javnih

[7] Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16, čl. 4.
[8] Ljubanović B., Britvić Vetma B.: Hrvatsko pravo javne nabave javne ... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48, 2/2011., str. 407.-417.
[9] Šuler I., Lerman B., Zovko K., Palčić I.: Javna nabava – službeni stavovi i sudska praksa, Tim4pin, Zagreb, 2015. str. 97 – 104.

tijela kojom se ograničavaju individualna prava treba biti, svojom težinom i trajanjem, proporcionalna naravi potrebe za tom mjerom odnosno načelo zahtjeva da mjere koje se poduzimaju ne smiju prelaziti granice odgovarajućeg i potrebnog za ostvarivanje ciljeva te pristupa koji daje najveću slobodu državama članicama. U praksi javni naručitelj može isključiti pojedinog ponuditelja ukoliko teži postizanju legitimnog cilja u općem interesu odnosno dok je vrijednost manja od praga primjene uredbe Europske unije.[10]

Načelo transparentnosti zahtijeva da se sve faze postupka dodjele javnog ugovora vode tako da svaki ponuditelj, ali i šira javnost, može imati saznanja o tomu postupku. Transparentnost se sastoji od javnosti rada tijela za provođenje postupaka javne nabave na način koji je dovoljan za omogućavanje otvorenosti i konkurenciji tržištu te provjeru nepristranosti postupka nabave. Ovo načelo je u uskoj vezi sa svim gore navedenim načelima jer doprinosi provedbi istih, a važno je i zbog toga ako se dosljedno ostvaruje, smanjuje se mogućnost počinjenja prijevare i korupcije u javnoj nabavi.

Obveznici javne nabave su javni i sektorski naručitelji. Popis javnih naručitelja u Republici Hrvatskoj ima Središnje tijelo državne uprave koje je nadležno za politiku javne nabave te se nalazi na portalu javne nabave i ažurira se prema potrebi.[11] U javne naručitelje se ubrajaju državna tijela Republike Hrvatske, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava, udruženja koje je osnovalo jedno ili više tijela prethodno navedena, tijela javnog prava koja su osnovana u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koji nemaju industrijski ili trgovački značaj, u iznosu većem od 50% ih financira javni naručitelj ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane javnog naručitelja ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovao javni naručitelj.[12]

Sektorski naručitelji su: javni naručitelji koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti, trgovačka društva u kojima javni naručitelj ima ili može imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva, financijskog udjela ili na temelju pravila kojima je društvo uređeno i koja obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti, drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo. Smatra se da javni naručitelj ima prevladavajući utjecaj izravno ili neizravno ako ima većinu upisanog kapitala društva, ili kontrolira većinu glasova koji se odnose

[10] Ibid, str. 409.
[11] Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta Republike Hrvatske, Portal javne nabave, dostupno na http://www.javnanabava.hr/ (pristupljeno 20.2.2020.)
[12] Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16

na dionice koje je društvo izdalo, ili može imenovati više od polovine članova nadzornog, upravnog ili odgovarajućeg tijela za upravljanje te vođenje poslova društva.[13]

Posebna ili isključiva prava su prava koja dodjeljuje nadležno tijelo na temelju zakona, pod zakonskog propisa ili akta uprave čiji učinak je ograničavanje obavljanja sektorske djelatnosti na jednog ili više subjekata te koje značajno utječu na mogućnost drugih subjekata da obavljaju takvu djelatnost.[14]

4.2. Regulatorni okvir javne nabave u Republici Hrvatskoj

Realizacijom javnog interesa troše se proračunska sredstva stoga javnu nabavu definira skup pravila. Javna nabava je pravno regulirana te ima dva cilja, primarni, učinkovito raspolagati s javnim sredstvima i sekundarni, utjecati na tržišna zbivanja. Složen postupak narušava ostvarivanje primarnih i sekundarnih ciljeva koji ima socijalne interese za društvo u cjelini, stoga je potrebno i sociološki promatrati temu.

Pravo javne nabave u Republici Hrvatskoj nema dugu tradiciju, razvoj pravne regulative započinje osamostaljenjem države i otvaranjem tržišta. Prvi pravni dokument je Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanjem radova iz 1995. godine.[15] Pritiskom Svjetske trgovinske organizacije i Europske banke za obnovu i razvoj radi suradnje s Republikom Hrvatskom nastao je prvi javno nabavni zakon.[16]

Daljnji razvoj uređenja pravnog okvira je rezultat otvaranja pristupnih pregovora s Europskom unijom, harmonizacijom zakonodavstva radi unapređenja i boljeg definiranja procedure u postupcima javne nabave. Zadnji zakonodavni okvir je donesen slijedom direktiva, kao punopravne članice Europske unije i na snazi je od 1. siječnja 2017. godine.

Zakonom o javnoj nabavi[17] se utvrđuju pravila o postupku javne nabave koji provodi javni ili sektorski naručitelj, ili drugi subjekt u slučajevima određenim Zakonom, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga, okvirnog sporazuma te provedbe projektnog natječaja.

[13] Ibid, čl. 7.
[14] Ibid, čl. 7. st. 3.
[15] Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanjem radova, Narodne novine, br. 13/95
[16] Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb, 2017. str. 23-25.
[17] Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16

Javna nabava u smislu ovoga Zakona je nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu li roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi.[18]

Postupci su formalizirani definiranjem dokumentacije, tijeka i sadržaja iste kao i kriterija za odabir ponude. U pravnu regulaciju postupaka javne nabave spadaju i pod zakonski akti, uredbe i pravilnici koji tehnički uređuju, nadopunjuju te su obvezni za primjenu kako za naručitelje tako i za ponuditelje.

Zakon propisuje pragove nabave koji se dijele na malu i veliku vrijednost, registar postupaka kao i izuzeća načelom razmjernosti, rezervirane ugovore i tajnost podataka. Navodi aktivnosti Središnjeg tijela državne uprave za politiku javne nabave kao i njegovu nadležnost: strateško osmišljavanje, razvoj i unapređenje politike javne nabave u Republici Hrvatskoj, izradu nacrta prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa iz područja javne nabave, praćenje i koordinaciju sustava javne nabave, stručnu pomoć u vezi s primjenom Zakona i njegovih pod zakonskih propisa kroz davanje mišljenja, izradu smjernica, priručnika te drugih publikacija i obrazaca, upravni nadzor nad provedbom Zakona o javnoj nabavi i njegovih pod zakonskih propisa, podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane zakonom, izradu izvješća o provedenim nadzorima, izobrazbu u području javne nabave, izradu statističkih izvješća o javnoj nabavi, ustrojavanje, vođenje i ažuriranje Portala javne nabave i upravni nadzor na pružanjem usluge Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske.[19]

Završne odredbe govore o žalbi, žalbenom postupku i pravnoj zaštiti Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

4.3. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je samostalno i neovisno tijelo nadležno za rješavanje u vezi sa žalbama u postupcima javne nabave.[20] Ona u žalbenom postupku

[18] Zakona o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16, čl. 1.
[19] Ibid, čl. 436.
[20] Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine br. 18/13; br. 127/13; br. 74/14; br. 98/19, dostupno na https://www.zakon.hr/z/287/Zakon-o-dr%C5%BEavnoj-komisiji-za-kontrolu-postupaka-javne-nabave (pristupljeno 26.10.2019.)

odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanju radnji, odluka donesenih u postupcima javne nabave. Isto tako podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane zakonom i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Osnovana je 2013. godine, u skladu s acquis communautaire (akumulirano pravo EU), kvazi sudbene je naravi, neovisno i samostalno tijelo, koje pruža pravnu zaštitu u pravu javne nabave.[21] Neovisnost institucije je nužan uvjet za nepristranu primjenu prava. Ima tri cilja: transparentnost, učinkovitost i neovisnost. Transparentnost se smatra najvažnijim ciljem jer u javnosti postoji predodžba o velikoj prisutnosti korupcije u sustavu javne nabave. Rad Komisije je javan kroz upisnik žalbenih predmeta i objavu svih odluka Komisije.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave od svog osnutka je riješila preko 18,000 predmeta, procijenjene vrijednosti nabave više od 226 milijardi kuna. U dosadašnjem radu imaju mali broj osporenih odluka što govori o visokom profesionalizmu i stručnosti jer temeljem njihove prakse i prijedloga unapređena je pravna regulative javne nabave.

Žalbeni postupak je upravni postupak u kojem vrijede načela javne nabave, načela zakonitosti i učinkovitosti, načelo ekonomičnosti i kontradiktornosti. Pravo na žalbu imaju sve fizičke osobe, pravne osobe, koje imaju ili su imale pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, koja su pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navedenog kršenja subjektivnih prava. Osim prethodno navedenih pravo na žalbu ima i Središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav javne nabave te Državno odvjetništvo.

Antikorupcijsko djelovanje Državne komisije se ostvaruje kroz brz proces u žalbenom postupku tj. poništavanje natječaja kako ne bi došlo do štetnog sklapanja ugovora o javnoj nabavi. Djelovanje se ostvaruje i javno dostupnim informacijama, odlukama, kao i pojednostavljenim žalbenom postupkom te postupanjem sa spisima, a sve putem aplikacije. Bilježi se i broj posjeta stranici Državne komisije[22] radi informiranja, a u 2018. godini ukupan broj posjeta je iznosio 818 834.

Državna komisija je za svoj rad odgovora Saboru Republike Hrvatske, zabranjen je pokušaj utjecaja ili utjecaj nad njom kao tijelom i odlukama koje donosi. Obavezna je podnositi Izvješće o radu za svaku kalendarsku godinu Saboru Republike Hrvatske.

[21] Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, dostupno na http://www.dkom.hr/ (pristupljeno 26.10.2019.)
[22] Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na http://www.dkom.hr/ (pristupljeno 20.10.2019.)

4.4. Postupak javne nabave

Postupci javne nabave su otvoreni, ograničeni, pregovarački, (s prethodnom objavom ili bez prethodne objave), natjecateljski dijalog i natječaj. Javni naručitelji slobodno biraju između otvorenog i ograničenog dok u posebnim slučajevima i okolnostima naručitelj smije koristiti pregovarački postupak s ili bez objave kao i natjecateljski dijalog. Sektorski naručitelji slobodno biraju između otvorenog, ograničenog ili pregovaračkog postupka s prethodnom najavom, dok pregovarački bez prethodne objave u posebnim slučajevima i okolnostima, a natjecateljski dijalog nije predviđen.

Naručitelji su obvezni objaviti nabavu u elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske čija je procijenjena vrijednost veća od 200 000 kuna za robu i usluge, a 500 000 kuna za radove. U službenom listu Europske unije za objavu nabava, objavljuje se sukladno procijenjenim vrijednostima europskih pragova i oni se mijenjaju ovisno o odlukama Europske komisije.

Javni i sektorski naručitelji su dužni donijeti pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave, robe, usluga i radova vodeći računa o načelima javne nabave i usklađenost s planom nabave, kojeg su dužni donositi za svaku pojedinačnu godinu i javno ga objavljivati.

Donošenjem plana nabave za proračunsku ili poslovnu godinu započinje tijek nabavnog postupka i obuhvaća pripremu kroz planiranje, definiranje postupka, a završava realizacijom, o čemu govore faze procesa javne nabave.

Kako bi se pratio proces javne nabave potrebno je poznavati njene faze koje su podijeljene u tri skupine:[23]

- Planiranje, izrada proračuna i priprema nabave
- Objavljivanje, informiranje i evaluacija ponuda
- Sklapanje i izvršenje ugovora.

[23] Javnom nabavom protiv korupcije, dostupno na: http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brosura_antikorupcija_HRV.pdf (pristupljeno 20.2.2020.)

Prijevara je moguća u svakoj od ovih faza procesa javne nabave. Na primjer, u prvoj fazi planiranja, planira se i prijevara tako da se planira i opisuje predmet ili usluga koji su već dogovoreni, koji u tehničkom opisu sadrže samo dogovorene ili poznate činjenice. Kriterij odabira, način bodovanja su isto tako osjetljiva faza jer mogu eliminirati sve osim unaprijed dogovorenog ponuditelja. U ovoj fazi naručitelj određuje koju robu, radove ili uslugu kupuje i koliko će potrošiti. Kreiranjem proračuna, iznosi mogu biti uvećani ili preklapanjem pojedinih opisa može se stvarati umjetni višak koji se kasnije prijevarno preusmjerava u vlastite ne pripadajuće dobitke. Prilikom planiranja potreba, naručitelj može izraditi izvješća koja lažno opravdavaju njihove potrebe i na taj način stvarati višak robe za ne pripadajuću korist. Potrebe za nabavom mogu se opisati na način da se pogoduje nekim ponuditeljima ili se mogu isključiti neki ponuditelji. Kod odabira postupka može se odabrati pregovarački postupak bez prethodne objave, moguće je sklapanje ugovora na temelju okvirnih sporazuma ili pregovori u okviru natjecateljskog dijaloga.

U drugoj fazi moguće su povrede načela diskriminacije u vidu tajnog informiranja pojedinog ponuditelja, izostanka transparentnosti i nadzora ako izostane nadzor kod javnog otvaranja ponuda ili pak kod evoluiranja ponude gdje se kriteriji odabira ponude pogrešno primjenjuju. Ova faza je značajna za javnost jer je moguća manipulacija prilikom otvaranja ponuda, kriteriji odabira se mogu pogrešno primjenjivati, dorađivati, odnosno mijenjati u korist pojedinih ponuditelja. Kod pregovaračkih postupaka, u ovoj se fazi može dogoditi i da se određenom dobavljaču unaprijed pruže izvjesne informacije ne bi li se ojačao njegov pregovarački položaj. Radi zlouporabe postupka javne nabave mogu se koristiti i druge tehnike poput jednostavnog pogrešnog naslovljavanja dokumentacije za nadmetanje.

U trećoj fazi, fazi sklapanja i izvršenja ugovora dolazi do realizacije prijevara iz prethodne dvije faze. Međutim moguća je i zasebna prijevara u ovoj fazi nabave jer ova faza nije strogo uređena. U ovoj fazi nabave je moguće odstupanje od donesenih odluka koje se zovu korekcije u smislu izmjene ugovora radi povećanja troškova, izvođenja fiktivnih radova do pomicanja rokova. Popratna dokumentacija koja treba pratiti nadzor, izvršavanje ugovora te izvješćivanje može biti namjerno izgubljena ili uništena kako bi se otežao put prijevare odnosno otkrivanje iste. Odstupanje od ugovora i stvarne provedbe mogu proći nezapaženo kao na primjer, ugovoreni proizvodi ili usluge visoke kvalitete zamjene s nižom ili pak ako se ugovor dobio radi niske ponude koja ne odgovara stvarnosti, izmjeni radi povećanja troškova.

Govoreći o financijskim korekcijama trenutno su na snazi Pravila o financijskim korekcijama od 14.5.2019. godine za korisnike sredstava Europske Unije gdje su jasno definirane tri skupine nepravilnosti i taksativno su nabrojane nepravilnosti po pojedinim skupinama.[24]

U tom smislu razlikuju se nepravilnosti koje nisu nastale tijekom postupka javne nabave i nepravilnosti nastale u izvršenju ugovora o javnoj nabavi.[25] Crta razdvajanja je u djelovanju ili propustu koje šteti ili bi mogao štetiti javnom novcu tako da se optereti neopravdanim izdatkom. Dok je prijevara namjerna radnja, propust se odnosi na krive, netočne ili nepotpune dokumente koji imaju za učinak otuđenje ili protupravno zadržavanje.[26] U forenzičnom smislu rada možemo nepravilnosti smatrati crvenim zastavicama koje bi mogle biti znak za povećanim i detaljnijim promatranjem koji bi za rezultat imao moguću prijevaru.

4.5. Analiza godišnjih izvješća Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Za potrebe rada analizirati će se Izvješća Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave a nepravilnosti će biti komparirane i izdvojene kako bi se ispitala tvrdnja da je najrizičnija faza postupka javne nabave, faza odluke o odabiru ponuditelja. Iz Godišnjih izvještaja Državne komisije izdvojeni su podaci o koncesijama i javno privatnim partnerstvima koji nisu dio promatranih pokazatelja analize.

Podaci će se komparirati po fazama postupka i broju zaprimljenih žalbi od 2014. godine do 2018. godine. Žalbe su iskazane prema fazama postupka i to su: objava i dokumentacija za nadmetanje, otvaranje ponuda, odluka o odabiru, odluka o poništenju, obavijest i nije naznačeno.

Najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe su: dokumentacija za nadmetanje nije u skladu s pozitivnim zakonskim propisima, nejasna i kontradiktorna dokumentacija za nadmetanje,

[24] Europska komisija, C (2019) 3452 final, annex, prilog odluci komisije od 14.5.2019. o utvrđivanju smjernica za određivanja financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija

[25] Službeni list Europske Unije, Uredba (EU) br. 13/03/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17.12.2013. dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=LV (pristupljeno 27.10.2019.)

[26] Official Journal of the European Communities, C316, Volume 38 od 27.11.1995. dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=OJ%3AC%3A1995%3A316%3ATOC (pristupljeno 27.10.2019.)

odluka o odabiru nije u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje i nejednako postupanje u odnosu na sudionike.

Izvješća pokazuju i najčešće pogreške od strane ponuditelja kao i naručitelja. Ponuditelji nedovoljno koriste mogućnost traženja objašnjenja, dokumentacije za nadmetanje te ponuda nije sastavljena u skladu s uvjetima iz dokumentacije i postoje formalnih pogrešaka. Kod naručitelja najčešće pogreške se odnose na: nejasnu i kontradiktornu dokumentaciju, objašnjenja i izmjenu dokumentacije za nadmetanjem, dovođenje u integritet izvorne dokumentacije za nadmetanjem, manjkava i pogrešna primjena odredbi o upotpunjavanju ponuda te se prilikom pregleda i ocjena pristiglih ponuda ista ne vrši sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije.[27]

U promatranom periodu, pokazatelji osciliraju radi promjene zakonske regulative. Naime, od 2017. godine, uveden je novi parametar, broj objava u elektronskom oglasniku javne nabave u Republici Hrvatskoj.[28] Taj pokazatelj daje omjer promatranog oblika rada u postupcima javne nabave. U 2017. godini objavljeno je 9 484 objava, a broj iskazanih žalbi je 928 što čini omjer od 9,78% te pokazuje da je promatrani oblik do 10% od ukupnosti javnih nabava, a za 2018. godinu, broj objava je 11 847, a broj iskazanih žalbi je 1 151 te je omjer 9,71% što potvrđuje veličinu promatranog pokazatelja.[29]

Tablica 1: Broj zaprimljenih žalbi u periodu 2014.-2018.

Godina	2014	2015	2016	2017	2018
Broj zaprimljenih žalbi	1282	1112	1103	928	1151

Izvor: obrada autorice prema Godišnjim izvješćima 2014.-2018.

Vidljiv je pad broja žalbi što Državna komisija komparira s porastom visine naknade, za

[27] Izvješće o radu 2018. Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na http://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202018.%20-%20FINAL.pdf (pristupljeno 25.2.2020.)

[28] Izvješće o radu 2017. Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na http://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/DKOM%20Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202017.pdf (pristupljeno 25.2.2020.)

[29] Ibid, str. 12.

pokretanje žalbenog postupka i povećanje praga za bagatelnu nabavu uslijed zakonskih promjena.[30]

Tablica 2: Žalbe po fazama postupka u periodu 2014.-2018.

Žalbe po fazama postupka/Godina	2014	2015	2016	2017	2018
Objava i dokumentacija za nadmetanje	304	220	166	221	345
Otvaranja ponuda	8	16	10	3	2
Odluka o odabiru	878	794	870	686	787
Odluka o poništenju	80	71	/	/	/
Obavijest	9	4	5	2	/
Nije naznačeno	3	7	1	4	11

Izvor: obrada autorice prema Godišnjim izvješćima 2014.-2018.

Pokazatelji ukazuju da od ukupnog broja žalbi najveći dio se odnosi na odluku o odabiru, a potom na objavu i dokumentaciju za nadmetanje te daje opravdanost sumnji na nepravilnost koja može prerast u prijevaru i ukazuje da je odluka o odabiru najrizičniji dio postupka.

Tablica 3: Broj zaprimljenih i riješenih predmeta prema vrsti odluke u periodu 2014.-2018.

Godina	2014	2015	2016	2017	2018
Žalba se usvaja	411	370	413	446	520
Žalba se odbacuje	394	281	259	168	162
Žalba se odbija	268	229	263	193	269
Obustava postupka	118	92	86	43	56
Ostalo	9	9	7	1	7

Izvor: obrada autorice prema Godišnjim izvješćima 2014.-2018.

[30] Ibid, str. 17.

Kad se govori o broju zaprimljenih i riješenih predmeta prema vrsti odluke u periodu od 2014. godine do 2018. godine, vidljivo je da se većina žalbi usvaja dok je nemali broj žalbi koje se odbacuju i odbijaju ali broj obustave postupka govori o opravdanosti žalbenog postupka. Od 2015. godine broj žalbi koje se usvajaju raste, što upućuje na bolje razumijevanje materije ali i porasta ukupne vrijednosti javne nabave u Republici Hrvatskoj.

Tablica 4: Struktura poništenih odluka u periodu 2014.-2018.

Godina	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Odluka o odabiru	268	277	304	258	305
Dokumentacija za nadmetanje	95	51	62	90	138
Odluka o poništenju	34	22	40	31	30
Otvoreni postupak javne nabave	4	14	5	65	47
Pregovarački postupak s objavom bez prethodne objave	3	2	/	/	/
Ostalo	7	4	2	/	/

Izvor: obrada autorice prema Godišnjim izvješćima 2014.-2018.

Struktura poništenih odluka u promatranom vremenskom razdoblju potvrđuje tezu da je odluka o odabiru najrizičniji dio postupka javne nabave što upućuje na sumnju da je unaprijed dogovoren ponuditelj ili da se ponuda kreirala za poznatog ponuditelja.

Tablica 5: Osobito bitne povrede postupka javne nabave po čl. 404, st. 2. ZNJ 2016. u predmetima žalbe

Žalbe po fazama postupka	2017	2018
Dokumentacija o nabavi	26	14
Izmjena dokumentacije o nabavi	5	3
Odluka o odabiru i poništenju	72	59
Otvaranje i propuštanje	2	/
Ostalo	2	0

Izvor: obrada autorice prema Godišnjim izvješćima 2014.-2018.

Osobite bitne povrede su:

- određivanje kraćeg roka za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanjem od minimalnog roka propisanog zakonom,
- ispravak obavijesti nije poslan na objavu, a postojala je obveza sukladno odredbama zakona,
- rok za dostavu ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje nije produljen, a postojala je obveza sukladno odredbama Zakona,
- nema kriterija za odabir ponude ili ponderi nisu određeni sukladno članku 286. zakona,
- natjecatelj ili ponuditelj je morao biti isključen iz postupka javne nabave jer postoje obvezne osnove za njegovo isključenje,
- nakon isteka roka za dostavu ponuda u otvorenom ili ograničenom postupku naručitelj je vodio pregovore ili je ponuditelj izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama Zakona,
- kriteriji za odabir gospodarskog subjekta nisu određeni sukladno člancima 256. – 259. zakona,

- naručitelj nije primijenio ili je nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.[31]

Pokazatelji osobito bitne povrede ukazuju da je najveći broj povreda kod odluke o odabiru, a vrste povreda ukazuju na alate primjene u postupcima javne nabave kako bi se izabrao favoriziran ponuditelj.

Svi promatrani podaci u periodu 2014. do 2018. godine, od broja zaprimljenih žalbi, koje su razvrstane po fazama postupka i strukturi poništenih postupaka, potvrđuju tezu da je najrizičniji dio postupka javne nabave odluka o odabiru. U kontekstu prijevara, pitanje je, je li odabir ponuditelja početak ili kraj prijevare.

Otvorenost postupaka u javnoj nabavi je garancija za tržišno natjecanje i da će najbolji proizvod s najboljom cijenom postići najbolji ishod. U otvorenom postupku izvjesniji je viši stupanj transparentnosti i konkurentnosti dok će u pregovaračkom postupku bez prethodne objave stupanj biti dosta niži.

4.6. Prijevare u javnoj nabavi

Kroz javnu nabavu prolazi najveći udio javnih sredstava jedne države te se smatra područjem velikog rizika od nepravilnosti kao što su prijevare. Europski ured za borbu protiv prijevara (Olaf)[32] zaključilo je kako je područje javne nabave rizično jer u posljednjih pet godina[33] od 30% svih prijavljenih nepravilnosti, 20% sadržava prijevaru u javnim nabavama. Donesen je zaključak kako je ovo područje sklonije prijevarama radi slabe ili nejasne regulative, pod kapacitirane administracije, nedovoljne kontrole i provjere i velike atraktivnosti za korupciju jer se radi o velikim novčanim iznosima.[34]

[31] Ibid, čl. 404.
[32] Annual OLAF Report 2016.
[33] Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union financial interests – Fight against fraud, 2016 Annual Report, Brussels, 20.7.2017. COM (2017) 383 final
[34] European Commission, European Anti-Fraud office (OLAF), Directorate D: Policy, Unit D.2.: Fraud Prevention, Reporting and Analysis, Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices, Ref. Ares (2017) 6254403-20/12/2017

Suzbijanje prijevara u javnoj nabavi je od velikog javnog interesa koji se iskazuje kroz mjere protiv financijskog interesa Europske Unije, a onda isto tako i u nacionalnim regulatornim mjerama. Najvažnije pravne mjere su:

- Pravni okvir za programsko razdoblje 2014.-2020., obveza za države članice za provođenjem proporcionalnih i učinkovitih mjera protiv prijevare,[35]
- Izmijenjena i nadopunjena Uredba Olaf-a za jačanje Europskog ureda za borbu protiv prijevara i uspostavljanje ureda za koordinaciju borbe protiv prijevara u svim državama članicama,[36]
- Paket direktiva o javnim nabavama,[37]
- Paket od četiri delegirana i provedbena akta Europske komisije o izvještavanju o nepravilnostima,[38]
- Revidirana Uredba o uzajamnoj administrativnoj pomoći u carinskom području, kreirajući dvije nove baze podataka za bolju borbu protiv prijevara,[39]
- Direktiva za zaštitu financijskih interesa Europske unije, koja sadrži poboljšanje procesuiranja i sankcioniranja kaznenih djela protiv financija Europske Unije i olakšanje povrata sredstava Unije.[40]

Europski ured za borbu protiv prijevara organizirao je radne skupine na temu prijevara u javnoj nabavi. Cilj je bio pristupiti problemu s pragmatičnog stajališta, prikupiti primjere dobre prakse i objediniti signale upozorenja poznate kao crvene zastavice. Crvena zastavica ne znači da je počinjena prijevara već ukazuje potrebu obraćanja dodatne pozornosti kako bi se isključila ili potvrdila potencijalna prijevara.

Rezultat ove suradnje je dokument[41] Ureda, s primjerima crvenih zastavica, primjerima slučajeva, rješenja i mjera koje su se pokazale dobrim, iz kojih se može učiti i unaprijediti

[35] For instance Article 125.4 c) of Common Provisions Regulation (EU) 13/03/2013
[36] Regulation No. 883/2013
[37] Directives 2014/23/EU (OJ L 94,28.3.2014. p. 1.), 2014/24/EU (OJ L 94, 28.3.2014. p. 65.) and 2014/25/EU (OJ L 94, 28.3.2014, p. 243..)
[38] Commission Delegated Regulations (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 and (EU) 2015/1973; Commission Implementing Regulations (EU) 2015/1974, (EU) 2015/1975, (EU) 2015/1976, and (EU) 2015/1977 (OJ L 293,10.11.2015.)
[39] Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliamentand of the Councilof 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters
[40] Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Councilof 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union financial interests by means of criminal law
[41] Ibid, str. 3.

vlastite anti korupcijske metode i mjere. Dokument je strukturiran kroz faze postupanja javne nabave od planiranja do donošenja odluke, od izrade dokumentacije za nabavu do odabira ponude.

U dokumentima Europske Unije pod pojmom nepravilnosti smatra se svako kršenje koje bi imalo za učinak nanošenje štete proračunu zajednice, kroz smanjenje ili gubitak prihoda ili čak neopravdani izdatak dok se pod pojmom prijevare i korupcije smatraju organizirane i namjerne aktivnosti koje za posljedicu imaju svjesno kršenje, otuđenje i protuzakonite radnje na štetu proračunskih korisnika. Važnost ove teme je vidljiva jer se 20% BDP-a Europske unije troši kroz javne nabave usluga, proizvoda i radova.

Mjere protiv prijevara kroz antikorupcijsku politiku su transparentnost, detaljne procedure, nadzor neovisnih institucija, ograničenje za izmjene i dopune ugovora, upravne i kaznene sankcije te crne liste tvrtki.

4.6.1. Definicija prijevare

Prijevara je svaka aktivnost koja ima za cilj stjecanje koristi na nezakoniti način te kojom dolazi do nanošenja štete drugima. Sve države nastoje sankcionirati štetno ponašanje i kazniti počinitelje kroz zakone tako i u Republici Hrvatsko i kroz iste ih pojmovno definira. Pojam prijevare se definira u Zakonu o obveznim odnosima[42] te se navodi da ako jedna strana izazove zabludu kod druge strane ili je održava u zabludi u namjeri da je time navede na sklapanje ugovora, druga strana može zahtijevati poništenje ugovora i onda kad zabluda nije bitna. Kazneni zakon,[43] u članku 236, navodi: tko s ciljem da sebi ili drugome pribavi protupravnu imovinsku korist dovede nekoga lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica u zabludu ili ga održava u zabludi i time ga navede da na štetu svoje ili tuđe imovine nešto učini ili ne učini kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. U članku 247, Kaznenog zakona[44] se definira prijevara u gospodarskom poslovanju: tko u gospodarskom poslovanju s ciljem da pravnoj osobi koju zastupa ili drugoj pravnoj osobi pribavi protupravnu imovinsku korist dovede nekog lažnim prikazivanjem ili prikazivanjem činjenica u zabludi ili ga održava u

[42] Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05; br. 41/08; br. 125/11; br. 78/15; br. 29/18, čl. 284.
[43] Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11, br. 144/12, br. 56/15, br. 61/15, br. 101/17, br. 118/18, br. 126/19
[44] Ibid, čl. 247.

zabludi i time ga navede da ovaj na štetu svoje ili tuđe imovine nešto učini ili ne učini, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Isto tako prema Međunarodnom Revizijskom Standardu 240,[45] pod pojmom prijevare podrazumijeva se namjerna radnja, jedne ili više osoba unutar samog poduzeća, odnosno onih koji su zaduženi za upravljanje, zaposlenika ili trećih stranaka, koja uključuje varanje kako bi se stekla protupravna ili nezakonita prednost ili korist.

Pojam prijevare nalazi se i u Hamurabijevom zakoniku, 1800. godina prije Krista, gdje je stoji ako pastir kojemu je vlasnik povjerio ovce na čuvanje, pogrešno prikaže prirodni prirast novca ili proda za novac biti proglašen krivim i bit će obavezan platiti vlasniku deset puta više od utvrđenog gubitka.[46]

Elementi prijevare su:

- cilj počinitelja je pribavljanje protupravne imovinske koristi,
- lažno prikazivanje ili prikrivanje činjenica,
- dovođenje u zabludu ili održavanje oštećenog u zabludi,
- prouzročene imovinske štete.

Metoda za utvrđivanje štete u gospodarskom poslovanju kada se radi o tvrtkama u državnom vlasništvu, koje kroz javnu nabavu plaćaju privatnim tvrtkama u tajnom dogovoru veće cijene od tržišnih je pristup usporedbe primljene vrijednosti sa stvarnim vrijednostima (Out of Pocket Approach). Razlika između primljene vrijednosti i stvarne tržišne vrijednosti isporučenog i plaćenog proizvoda ili usluge je šteta nastala kao posljedica štetnog događaja.

[45] Međunarodni Revizijski Standard 240, t.11, Narodne novine br. 28/07
[46] Belak, V., Poslovna Forenzika i forenzično računovodstvo. Zagreb; 2011. str. 7.

4.6.1.1. Razlika prijevare i korupcije

Kad se govori o prijevarama u javnoj nabavi potrebno je istaknuti da su one usko vezane uz korupciju. Korupcija je zloupotreba povjerenja ili dužnosti u javnom sektoru radi stjecanja koristi na koju se nema pravo. Harold Dwight Lasswel, politolog, definirao ju je kao povrjedu općeg interesa zbog osobnog koristoljublja.

Korupcija se dijeli na administrativnu i političku korupciju. Razlika je da politička ima moć izigravanja institucija i pravnog sustava dok se administrativna korupcija odnosi na neprovođenje odluka ili propisa. Oblici korupcije su podmićivanje, pronevjere, sukobi interesa, pristranost i iznuđivanje.[47]

U javnoj nabavi postoji korupcijski rizik jer se radi o javnom novcu i javnom sektoru gdje donositelji odluka ovisno o integritetu imaju motivaciju koju racionaliziraju kroz znanje o postupcima iste. Koruptivne osobe dijele se na one koje traže ili primaju mito. Emmanuell Auriol ih je podijelio na aktivno podmićivanje u kojem ponuditelj daje mito naručitelju kako bi se dobio ugovor javne nabave, radova i usluga i pasivnog podmićivanja u kojem naručitelj traži mito kako bi dodijelio ili ga ne bi isključio iz postupka javne nabave.[48]

Jelena Budak u svom radu ispituje korupcijske rizike u javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj gdje smatra da načela javne nabave nisu dovoljno jamstvo za suzbijanje korupcijskih rizika.[49] Javna nabava ima veliki značaj u globalnoj ekonomiji kroz ostvarivanje ciljeva ekonomske politike te visina korupcijske rente postaje kriterij za donošenjem odluka o javnoj nabavi, na način da su prioriteti ulaganja prema visini rente, a ne prema potrebama društva.

Kad se govori o političkoj korupciji, Vuk Vuković[50] je kvantificirao povezanost politike i gospodarstva kroz javnu nabavu kao alata ostanka korumpiranih političara na vlasti. Smatra da poduzetnici koji dobivaju javnu nabavu kroz korupcijsku rentu moraju osigurati reizbor političara. Političari kao donositelji odluka i planova imaju moć iste donijeti u diskrecijskom pravu, a prema Izvješću Europske komisije o suzbijanju korupcije iz 2014. godine 64%

[47] Vuković, V., Korupcija u javnim nabavama i posljedice na politički reizbor: Primjer lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska Udruga Banaka, rujan 2014.
[48] Auriol, E., Corruption in procurement and public purchase, International Journal of Industrial Organization, 2006.
[49] Budak, J., Korupcija u javnoj nabavi: Trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku?, 2016.
[50] Ibid, str. 3.

poduzeća u Republici Hrvatskoj ističe postojanje korupcije u procesima javne nabave.[51] Komisija procjenjuje štetu čak i do visine godišnjeg proračuna Europske Unije, što je utjecalo na poboljšanje zakonodavstva u dijelu koji se odnosi na sankcije i vraćanje proračunskih sredstava. Vidljiv je sukob javnog i privatnog interesa gdje se javne potrebe iskazuju kroz najveću vrijednost za novac, gdje se racionalno troše javna sredstva dok kod privatnog interesa se radi o maksimiziranju profita. Iz tog sukoba proizlazi korupcija, a potom i pronevjera jer korupcija poskupljuje javnu nabavu kroz korupcijsku rentu, koju ponuditelj svakako uračunava u cijenu predmeta javne nabave.[52]

Politička korupcija je prisutna u nabavama male vrijednosti, radi lakšeg dodjeljivanja ugovora, manjeg nadzora i kraćeg postupka. U određenim slučajevima dolazi i do probijanja praga vrijednosti a posljedično i do mogućih prijevara i sudskih epiloga. Smanjenje administrativnog korupcijskog rizika u javnoj nabavi je moguće odvajanjem postupka planiranja, odabira i ugovaranja, a smanjenje političkog korupcijskog rizika kroz sprječavanje sukoba interesa i transparentnost procedure.

U fazi planiranja, pripreme i odabira , najveći rizici su:

- nepotrebne investicije,
- precijenjene količine,
- odabir pregovaračkog postupka,
- dokumentacija izrađena na diskriminatorni način te se njome pogoduje točno određenom gospodarskom subjektu,
- nepridržavanje uvjeta provedbe postupaka javne nabave sukladno procijenjenim vrijednostima i dijeljenje vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave,
- pretjerano specificiranje tipa ili vrste robe čime se ponuditelj ili proizvođač dovodi u povlašteni položaj.

[51] Europska Komisija, Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije, Bruxelles, 3.2.2014., COM (2014) 38 final
[52] Ibid, str. 310.

U Vodiču za poslovnu zajednicu javne nabave[53] Ministarstva poduzetništva i obrta, istaknute su najčešće pogreške u pripremi ponuda, što upozorava na moguće manipulacije kao što su:

- prekoračenje roka za dostavljanje ponuda,
- nepridržavanje propisanog oblika ponude,
- izmjene i dopune ponude,
- odustajanje od ponude,
- nedostatci u ponudi ili nedostavljanje zatraženih objašnjenja/upotpunjavanja,
- računska pogreška.

4.6.1.2. Primjer prijevara u javnoj nabavi

Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave je tijelo nadležno za rješavanje žalbi u vezi s postupcima javne nabave u Republici Hrvatskoj, a protiv odluka može se pokrenuti spor pred nadležnim Upravnim sudom. Sporovi se mogu voditi i u drugim nadležnim sudovima, ovisno je li se radi o povredi trgovačkog prava ili se radi o kaznenom djelu. Osim rješenja Državne komisije, u Hrvatskoj su obvezne i presude Europskog suda.

Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave,[54] odlučuje o zakonitosti postupka, radnji i propuštanja radnji kao i o zakonitosti ugovora i okvirnih sporazuma sklopljenih bez provedbe postupaka javne nabave, podnosi optužne prijedloge za prekršaje propisane Zakonom o komisiji i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave.

Europski sud[55] (Court of Justice of the European Union) osigurava tumačenje prava podjednako u svim državama članicama. Sud je nadležan za pravne sporove između nacionalnih vlada i institucije Europske unije te ukoliko su institucije povrijedile pravo bilo pojedinaca ili poduzeća kao i organizacija.

Sve odluke Državne komisije i Europskog suda su javne i nalaze se na njihovim stranicama, što je primjer dobre prakse radi unapređenja postupaka i dostupnosti mišljenja za potrebe drugih

[53] Mini vodič za poslovnu zajednicu, Javna nabava, Ministarstvo poduzetništva i obrta Republike Hrvatske; BIZipact, dostupno na https://www.mingo.hr/public/documents/93-vodic-javna-nabava-lowresfinalweb.pdf (pristupljeno 20.2.2020.)
[54] Sve odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave su dostupne na www.dkom.hr
[55] Sve odluke Europskog suda su dostupne na https://eur-lex.europa.eu/homepage.html

javnih nabava. Oba tijela vode se načelima javne nabave i vrijednostima Europske unije kao što su načelo slobode pružanja usluge, tržišnog natjecanja i načelo jednakog tretmana.

Za potrebe rada izdvojena su četiri primjera,[56] koja upozoravaju na različite nepravilnosti uz sumnju na prijevaru, iz priručnika „Javna Nabava, službeni stavovi i sudska praksa“, u kojoj su sažeti pregledi rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i presude Europskog suda.

Iz rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave broj 964/14[57] od 17.2.2014. godine, vidljiva je povreda načela javne nabave, gdje naručitelj nije postupao prema svim ponuditeljima jednako. Naručitelj je ocjenjujući ponude ocjenjivao različito, jer je u postupku dopustio određena odstupanja pri izradi ponude od tražene dokumentacije za nadmetanje i ta odstupanja nisu bila poznata svim ponuditeljima, a na isti način i u jednakoj mjeri primijenjena prema svim ponuditeljima.

Rješenje broj 1198/14[58] od 28.1.2015. godine, govori o predmetu nabave koji nije opisan na način da osigurava usporedivost ponude te je žalbeni navod bio osnovan jer je naručitelj izradio nejasnu i kontradiktornu dokumentaciju za nadmetanje ponuditeljima i to na način da nije bilo moguće izraditi valjanu i usporedivu ponudu, jer u količini predmeta nabave nije bila navedena količina.

U predmetu C-458/03,[59] Parking Brixen CmbH v. Cemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AC, ECLI:EU C 2005:605, je opisana povreda načela transparentnosti jer je izostao poziv za nadmetanje odnosno izostanak bilo kakvog oglašavanja, općinsko vijeće Brixena je direktno dodijelio ugovor upravljanja parkingom tvrtki Stadwerke Brixen što spada u izravno pogodovanje, a na štetu proračuna općine i načela javne nabave.

Iz predmeta C359/93,[60] Komisija v. Kraljevina Nizozemska, ECLI:EU:C 1995-14, vidljiva je povreda u dijelu tehničke specifikacije predmeta nabave, jer je u dokumentaciji istaknuta robna marka bez dodatne riječi „ili jednakovrijedno“, što upućuje na nemogućnost drugim gospodarskim subjektima natjecanje i ukazuje na direktno pogodovanje.

[56] Šuler, I., Lerman, B., Zovko, K., Palčić, I., Javna nabava – službeni stavovi i sudska praksa, Sažeti pregled rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i presuda Europskog suda, Tim4pin, Zagreb, 2015.
[57] Ibid, str. 1.
[58] Ibid, str. 8.
[59] Ibid, str. 105.
[60] Ibid, str. 119.

Slijedom uvida istaknite su sljedeće povrede, koje posljedično imaju za rezultat prijevaru:

- povreda načela u javnoj nabavi,
- naručitelji ne postupaju prema svim ponuditeljima jednako,
- nezakonita dokumentacija za nadmetanje,
- kod okvirnih i predviđenih količina se ne naznačuje da ukupna plaćanja bez poreza na dodatnu vrijednost ne smije prelaziti procijenjenu vrijednost nabave,
- neodređivanje količine,
- izmjena dokumentacije za nadmetanje,
- nejasan opis predmeta nabave,
- neopisivanje predmeta nabave na način na koji se osigurava usporedivost ponuda,
- dijeljenje predmeta nabave,
- tehničke specifikacije predmeta nabave i norme,
- određivanje točno određenih dimenzija,
- nejasan troškovnik,
- pregovarački postupak bez prethodne objave,
- diskriminirajući kriterij ekonomski najpovoljnije ponude,
- kriterij ekonomski najpovoljnije ponude koja nije u vezi s predmetom nabave.

4.6.2. Indikatori prijevara u javnoj nabavi

Indikatori ili pokazatelji su opći nazivi za sredstvo koje pokazuje stanje ili promjenu stanja nekog sustava. Kako bi se moglo prepoznati prijevaru u javnoj nabavi, potrebno je prepoznati upozoravajuće signale, poznate u stručnoj literaturi, kao crvene zastavice. One same po sebi ne govore o prijevari već upućuju gdje bi ih se moglo tražiti, a potom i naći u vidu dokaza koji bi bili dostatni za dokazivanje prijevara, mjerenje štete i osumnjičenje osoba koje su počinila prijevaru i prouzročila štetu.[61]

[61] Singleton, T., Singleton, J., Fraud Auditing and Forensic Accounting, Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc., 2010.

Crvene zastavice su znakovi koji se mogu prepoznati kao nedostatci koje je potrebno proučavati, analizirati i koristiti kako bi se otkrila prijevara.[62] Upozoravajuće znakove se može podijeliti prema vrstama prijevara. Struka dijeli na prijevarno financijsko izvješćivanje, protupravno prisvajanje imovine i korupciju. Najčešće detektiranje[63] se događa uslijed prijave kroz dojave od zaposlenika ili ponuditelja, što je vidljivo kroz rad Državne komisije za kontrolu nad poništenjem postupaka. Crvene zastavice se definiraju kao indikatori za prisutnost rizika prijevare ali ne moraju predstavljati pojavu prijevare već signaliziraju da određena područja zahtijevaju dodatnu pažnju i analizu.

Poništenje postupka javne nabave uslijed prijave ili žalbe svodi se na ispravak nepravilnosti jer nepravilnosti ne prelaze prag značajnosti i ne mogu biti dokaz prijevare. Za potrebe dokaza o prijavi ukoliko postoji sumnja potrebno je proširiti uzorak koji ima za cilj osigurati dostatne dokaze.[64]

Temeljni pristupi u forenzičnim istraživanjima su deduktivni i induktivni pristup. Deduktivni pristup polazi od općih analiza prema pojedinačnim, kada se radi o preventivnom pregledu ili kad postoji sumnja na manipulaciju. Induktivni pristup polazi od specifičnih iskustava na kojima su manipulacije najčešće, polazi se od pojedinačnih stavki i slučajeva kako bi se prešlo na opće. Primjenjuje se kad postoji sumnja i upozoravajući znakovi da se manipulira određenim stavkama.

Stoga je Europska komisija u suradnji s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (Olaf)[65] izradila dokument „Prijevare u javnoj nabavi“, zbirku crvenih zastavica i najboljih praksi. Dokument je izradila skupina stručnjaka država članica i namjera im je bila pomoći u ranom otkrivanju prijevara u javnoj nabavi temeljem najboljih praksi, identificiranjem crvenih zastavica. Dokument je strukturiran prema fazama natječajnog postupka od planiranja, izrade proračuna i priprema nabave, objavljivanja, informiranje i evaluacije ponuda te sklapanja i izvršavanja ugovora.

Faza planiranja, podrazumijeva identificiranje potreba i opisivanje predmeta nabave, planiranje proračuna, pripremu dokumentacije i izbor vrste postupka. Ona je nacrt za daljnje upravljanje

[62] Negovanović, M., Otkrivanje zloupotrebe u financijskim izvještajima, Računovodstvo, revizija i financije 06 (11), 2011.
[63] Coenen, T. L., Essentials of Corporate Fraud, Hooboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc, 2008.
[64] Golden, T., Skalek, S., Clayton, M., A guide to forensic accounting investigation, Hooboken, New Jersey, John WileyandSons, Inc, 2006.
[65] Ibid, str. 3.

nabavom jer ukoliko je dobro i transparentno isplaniran, kriteriji za dodjelu ugovora tijekom cijelog postupka se na isti način tumače, i kada se sastavlja ponuda i kada se ponuda procjenjuje od strane javnog naručitelja, te se izbjegava rizik favoriziranja od strane javne vlasti.

U procjeni potreba, moguće je i kreirati prijevaru ukoliko je iskazana potreba za nebitnim dobrima ili uslugama ili naprosto manje prioritetnima za javno dobro. Crvene zastavice u ovoj fazi su:

- pogrešna opravdanost planiranih potreba,
- ugovor se ne podudara s početnim planiranjem jer uključuje isporuke i usluge koje nisu predviđene,
- usmjeravanje postupka odabira.

Kod skupljanja informacija kad ugovaratelj nema dostatno stručno znanje izlaže se riziku utjecaja od strane ponuditelja, i znakovi ovakvog ponašanja su:

- sukob interesa, konzultacije s prijateljima ili drugima koji imaju veze s donositeljima odluka,
- izrada studija različitih korisnosti, koja su nepotrebna ili se ne izrađuju ali se plaćaju,
- ugovaranje vanjskih stručnih osoba, koje daju prespecifični opis predmeta nabave,
- stručna osoba koja nije u sukobu interesa ali je srodna ili vezana za ponuditelja.

Indikatori sumnje na moguće prijevare u planiranju proračuna za nabavu su podcijenjena ili precijenjena vrijednost ugovora, ukoliko je podcijenjena dolazi do pozitivne slike ali se dodatni troškovi stvaraju i plaćaju dodatkom ugovora, dok kod precijenjene vrijednosti dolazi do napuhivanja iznosa koji služi plaćanju korupcijske rente.

Uobičajene prijevare u sadržaju poziva i specifikacije:

- natječaji nisu javni,
- nepotpuno i neregularno objavljivanje postupka,
- ograničeno oglašavanje,
- nedovoljno informacija o mogućnosti pojašnjavanja ili uvjetima natječaja,
- neadekvatna pojašnjenja ili odgovori na upite
- promjena uvjeta i kriterija procjene,
- poništavanje natječaja bez opravdanog razloga.

Kod kriterija za ocjenjivanje treba obratiti pozornost na opseg nabave – on ne bi trebao biti toliko velik da se samo mogu rijetki natjecati ili se traže neobične referentne vrijednosti što isto diskriminira pravila o tržišnom natjecanju.

Prilikom definiranja potreba prisutan je je veliki stupanj rizika, o čemu svjedoči i veliki broj crvenih zastavica:

- nejasni opisi potrebnih radova i usluga što ponuditeljima otežava pripremu ponuda,
- uski ili preširoki opisi radi favoriziranja pojedinih ponuditelja,
- uvjeti za ponuditelje nisu opravdani za natječaj,
- nepotrebne stavke u uvjetima ili odredbama, za uspješnu provedbu projekta,
- neskladni pojmovi, koji mogu direktno upućivati na mito ili sukob interesa,
- nepotrebne usluge,
- nestandardne specifikacije,
- namjerne pogreške u količini i kvaliteti,
- propusti za penale,
- uključivanje obveznog održavanja od strane ponuditelja,
- nekompatibilnost materijala što uzrokuje dodatnu nabavu ili prilagodbu.

Propisivanjem rokova moguće je pogodovanje ukoliko je rok kratak ili nerazuman za isporuku što omogućuje rijetkima da se prijave ili dostave predmete nabave jer imaju povlaštenu informaciju i/ili postoji administrativna korupcija jer osoba zadužena za sastavljanje dokumentacije, organizira postupak tako da nema dostatnog vremena za pažljiv pregled dokumentacije za natječaj te je samim tim manjkava prijava.

Izbor vrste postupaka od neopravdanog pregovaračkog bez prethodne objave do odabira pregovaračkog postupka iako je otvoren postupak također može biti indikator na prijevaru. Izravna dodjela ugovora na temelju jedne ponude nije objektivna i transparentna. Manipuliranje postupkom javne nabave dolazi kod primjene subjektivnih kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude tijekom postupka, a nakon ne zaprimanja nijedne ponude jer su navedeni iznosi podcijenjeni. Manipuliranje postupkom je i pregovarački postupak nakon neuspjelog natječaja koji se znatno razlikuje od početnog natječaja. U vrsti postupaka dolazi do mogućnosti prijevare ukoliko se zloupotrijebi zahtjev koji vrijedi u krajnjoj nuždi uzrokovanoj nepredviđenim događajima.

Glavni izazovi u fazi nadmetanja su nedosljedan pristup informacijama za nadmetanje u pozivu za nadmetanje, nepostojanje javne obavijesti, i dodjeljivanje kriterija za ocjenu koji nisu unaprijed najavljeni. U ovoj fazi postoji rizik od nedostatka konkurencije koja ima za ulogu fer natjecanje, postoji rizik od dogovorenog natjecanja među ponuditelja poznatog u stranoj literaturi kao „bid rigging“, a cilj mu je dogovorena cijena i monopoliziranje tržišta koja je neadekvatna za javni interes.

Pojedinačno u svim pod fazama nadmetanja su iste crvene zastavice kao gore spomenute, a prouzrokuje ih curenje informacija, sukob interesa, manipuliranje specifikacija, nedostatak konkurencije i dogovori. Sprječavanje, otkrivanje i uklanjanje dogovora u javnim nabavama[66] u fazi nadmetanja je glavni izazov. Dogovoreno sudjelovanje u postupcima javne nabave se događa kada razni gospodarski subjekti imaju tajni dogovor radi ograničavanja tržišnog natjecanja, uklanjanja konkurencije i postizanja viših cijena.

Prikriveni dogovor[67] se pojavljuje u vidu formalne ponude bez namjere dobivanja ugovora. Nakon što se natjecatelji dogovore oko jednog ponuditelja koji treba dobiti ugovor, podnose ponude s višim iznosima što utječe na izbor ponuditelja s kojim su imali dogovor jer je njegova ponuda niža.

Povlačenje ponuda[68] je tajni dogovor kad nakon predaje ponuda, istu povuku ili se neočekivano ne prijave na natječaj, a za uzvrat dobiju podugovor ili isplatu od pobjedničkog ponuditelja koji je ostao sam i stoga dobio ugovor. Rotacija ponuda[69] se razlikuje po povlačenja gdje gospodarski subjekti predaju ponudu uz dogovor naizmjeničnog ugovaranja, što rezultira dobivanjem ugovora. Zadnja vrsta dogovorenog djelovanja[70] poduzetnika je raspodjela tržišta gdje se dogovore oko određenih geografskih regija ili određenih naručitelja dijeleći tržište među sobom. Vrlo je teško otkriti dogovore jer su oni tajni ali promatranjem i analizom duljeg vremenskog razdoblja uočava se pravilna izmjena nositelja ugovora.

U fazi nakon izvršenja ugovora potrebno je provjeriti je li izvršenje u skladu s potpisanim ugovorom i jesu li zadovoljene potrebe planirane javnom nabavom. Uobičajene crvene zastavice u ovom dijelu su ne ispunjenje svrhe nabave, upitna kvaliteta provedbe, izmjene ugovora, podugovaranje radova bez odobrenja. Provjeravanjem razloga zašto su izostavljene

[66] Contract and Procurement Fraud, Financial Transactions, Fraud Examiners Manual (International) 2017.
[67] Ibid, str. 52.
[68] Ibid, str. 53.
[69] Ibid, str. 55.
[70] Ibid, str. 56.

obavijesti za dobivanje potrebnih odobrenja može se detektirati namjera naručitelja i ponuditelja.

4.6.3. Faktori koji utječu na prijevaru

Zadatak tijela javne vlasti je stvaranje pravednog i jednakog društva kroz održivi gospodarski rast, sudjelovanjem na tržištu kroz javnu nabavu.[71] Prijevara i korupcija su postojeći rizici kada se radi o velikim i značajnim novčanim sredstvima. Koristi koje se stječu i čine svrhu prijevare su pribavljanje imovine, novca ili usluga, ili pribavljanje osobne ili poslovne prednosti. Iznosi su poticajni i motivirajući za čovjeka i društvo jer najveći faktor prijevare je ljudski faktor.

Motivacija je povijesno ista, a to je ostvarivanje vlastite koristi na štetu drugih. Motivacija je samo jedan od čimbenika prijevare, a da bi došlo do iste, mora sadržavati priliku i racionalizaciju. Autori trokuta prijevare, Donald Cressey i Edvin Sutherland, su nakon istraživanja izveli zaključak da svaka prijevara sadrži: pritisak (motivacija), racionalizaciju i priliku (znanje da se počini zločin).

Prvi čimbenik dolazi od financijskog pritiska te motivira ostvarenje poslovnih planova, ostvarenje dobitka ili zadržavanje statusa. Racionalizacija je opravdanje prijevarnih postupaka ali do realizacije prijevare dolazi kada se spozna način i mogućnost realizacije.

Rizični faktori pritiska i poticaja su:

- pritisak da se ostvari profitabilnost ili izbjegne gubitak,
- nastojanje prikazivanja boljih rezultata,
- pritisak izjednačavanja prihoda i dobiti po godinama,
- želja dobivanja posla pod svaku cijenu,
- težnja za opstankom u krizi,
- pritisak menadžmenta.

[71] Šikić, M., Turudić, M., Održiva javna nabava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, (1991), v. 38, br. 1, 419-448 (2017)

Rizični faktori mogućnosti su:

- ne postojanje efikasne interne revizije i kontrole,
- poslovanje s proizvodima i uslugama koje su pogodne za krađu,
- dokumentacija nije uredna,
- propisi su nejasni,
- postupak evidentiranja poslovnih transakcija zamršen.

Rizični faktori racionalizacije su (ako je donositelj odluke sklon prijevari):

- sprječavanje uvođenja kontrole,
- tajenje podataka,
- „kupovanje“ poslova protuuslugama,
- ne lojalnost,
- ne pripadajuća nagrada.

Nobelovac Gary Becker je govorio o ekonomskoj teoriji kriminalnog ponašanja[72] na način da je stavio u omjer zločin i kaznu prilikom racionalizacije počinjenja prijevare kroz funkcije potencijalne koristi i potencijalnih troškova te kroz povećanje vjerojatnosti za otkrićem počinjenja i visinu kazne ukoliko se otkrije. Navedeno potvrđuje ekonomsku racionalizaciju na odvraćajuće poticaje za počinjenjem prijevare od zakonodavstva kroz kazneno pravni sustav.

Zlouporaba sustava, nedostatak sankcija za prekršitelje, nedostatak transparentnosti i kontrole upućuje na slabu provodljivost zakona. Međutim, unapređenjem zakonske regulative unapređuju se i prijevare, domišljatošću kako zaposlenika koji provode postupak javne nabave tako i poduzetnika.

[72] Becker, G.S., Crime and Punishment: An Economic Approach, Journal of Political Economy, (76). 169-2017, 1968.

4.6.4. Sprječavanje prijevara u javnoj nabavi

Sprječavanje prijevara u javnoj nabavi potrebno je podijeliti u dvije grupe, sprječavanje od strane naručitelja i od strane ponuditelja.[73] Naručitelji bi trebali prikupljati informacije o tržištu, odgovorno i profesionalno izrađivati dokumentaciju za nadmetanje, mijenjati strukturu odnosno članove donositelja odluka o ugovaranju postupka, razmatrati buduće učinke odabranih kriterija te osvješćivanjem i osiguravanjem stručne i odgovarajuće edukacije. Ponuditelji bi trebali se upoznati s potrebama javnih tijela, tražiti dodatna objašnjenja, nazočiti otvaranju ponuda i poznavati svoja prava.

Ključni element korektivnih mjera su:

- najbolji omjer cijene i kvalitete; ekonomična, učinkovita, djelotvorna nabava tražene robe, radova i usluga,
- transparentnost; pravodobno objavljivanje jasnih i lako dostupnih informacija o postupcima javne nabave,
- pravednost; obilježja postupka javne nabave trebale bi biti nepristranost i jednako postupanje prema svim ponuditeljima,
- dobro upravljanje; javna nabava ne bi se trebala smatrati upravnim postupkom, nego prilikom da se pametnom potrošnjom ostvare različiti društveni ciljevi.

Dostupnosti podataka i kvalitetnijom izradom podataka moguće su bolje analize koje bi rezultirale unaprjeđenjem mjera za uklanjanje nekih nedostataka i smanjenje pritiska javnosti radi sustava javne nabave. Preporučuje se objavljivanje javnih natječaja na široj razini radi otvorenosti tržišta i povećanja broja sudionika te odabir otvorenog postupka u javnoj nabavi jer pregovarački postupak bez prethodne objave smanjuje konkurenciju i transparentnost. Djelotvorno planiranje bi se osiguralo objedinjavanjem potražnje, centralizacijom i standardizacijom javne nabave.

Sudska praksa Europskog suda[74] govori o potrebnom velikom stupnju transparentnosti kroz garancije provođenja postupka pravično i nepristrano čime bi se omogućilo priznavanje potvrda

[73] Javnom nabavom protiv korupcije, IPA 2008. twinning light projekt Jačanje kapaciteta za sprječavanje nepravilnosti u postupcima javne nabave, Bundesbeschaffung i Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva Republike Hrvatske
[74] Ibid, str. 137.

i dokumenata pod jednakim uvjetima te osiguranje dovoljno vremena za apliciranje kao i omogućavanje pristupa informacijama ne diskriminirajući sudionike. Kod dodjeljivanja ugovora neophodno je poštovati prvobitno definiranu proceduru.

Sprječavanje korupcije potiče učinkovitost u javnoj nabavi kroz pokazatelj transparentnosti većeg udjela otvorenih postupaka od zatvorenih pregovaračkih. Jelena Budak[75] u svom radu smatra da je teško kvantificirati razinu transparentnosti dok Jan Pavel[76] predlaže da se pokazatelj transparentnosti tržišta javne nabave računa kao omjer vrijednosti javne nabave koje su dodijeljene otvorenim postupkom i ukupne vrijednosti javnih nabava.

Center for Applied Economics Charles University iz Praga 2014. godine je razvio kompozitni indeks za ocjenu javnih naručitelja u Češkoj, (Zindex)[77] koji za svakog pojedinog javnog naručitelja temeljem postojećih podataka javne nabave računa stupanj njegove transparentnosti, učinkovitosti i korupcijskog rizika u postupcima javne nabave tijekom posljednje tri godine.

Zindex analizira odnos tri područja dobrih praksi u javnoj nabavi:

- dostupnost ugovora/natječaja ponuditeljima,
- razinu stvarne konkurencije ili kompetitivnosti natječaja,
- javnu kontrolu, praćenja postupka i izvršenja ugovora.

Dostupnost se računa iz raspoloživih podataka o udjelu javne nabave otvorenih postupaka u ukupnoj nabavi. Izravna konkurencija se iskazuje kroz broj ponuditelja koji su se natjecali. Javna kontrola, praćenje i izvršenje postupka se iskazuje izradom profila naručitelja temeljem dostupnih podataka iz baze podataka oglasnika javne nabave. Niska vrijednost Zindexa ukazuje na niski stupanj transparentnosti.

Prijevara i korupcija su multidisciplinarni problem kojem treba pristupiti multidisciplinarno jer sprječavanje istog ovisi o društvenim normama i stavovima jer se prvenstveno radi o sociološkoj pojavi. Postoje zajednički rizici od kojih su neki neizbježni ovisno o ekonomskim interesima, količini poslova i neizbježnoj bliskoj suradnji i oni se ne mogu u potpunosti otkloniti ali rizicima treba upravljati. Uvođenjem e-nabave, elektroničkog oglasnika i registra te javnim objavljivanjem svih podataka se upravlja gore navedenim rizicima. Promicanje integriteta od

[75] Ibid, str. 315.
[76] Pavel, J., Public Procurement Market Transparency Indicator in the Czech Republic, Transparency International, Czech Republic, Prague, 2006.
[77] Ibid, str. 315.

strane različitih institucija učinkovito sprječava prijevaru kao i poštivanje načela etike, jer, kao što bi rekao nepoznati autor „u civiliziranom životu, zakon pliva u moru etike“.

5. RASPRAVA

U četvrtom poglavlju rada prikazane su osnovne značajke javne nabave. Javna nabava je kao skup pravila kojim se osigurava da javni naručitelji, javno, učinkovito i transparentno troše javna sredstva po osnovnim načelima i načelima koja iz toga proizlaze. Pravo javne nabave u Republici Hrvatskoj nema dugu tradiciju te razvoj pravne regulative započinje osamostaljenjem države i otvaranjem tržišta. Trenutno je u Republici Hrvatskoj na snazi šesti Zakon o javnoj nabavi što govori o živom procesu kojeg treba stalno nadopunjavati i osuvremenjivati kako bi se izbjegle manipulacije u postupcima javne nabave.

Zakon je definirao obveznike javne nabave, a Središnje tijelo državne uprave za politiku javne nabave provodi nadležnosti iz tog Zakona i utvrđuje popis obveznika te vodi Portal javne nabave koji je preduvjet transparentnosti. Uvidom u vrste postupka pokazala se mogućnost izbora, a onda i mogućnost protu zakonskih radnji. Kroz faze javne nabave tj. od planiranja, izrade proračuna i pripreme nabave preko objavljivanja, informiranja i evaluacije ponuda do sklapanja i izvršavanja ugovora mogućnost prijevara je visoka, od unaprijed dogovaranja i kreiranja plana i proračuna te favoriziranja do mogućih pribavljanja ne pripadajuće koristi.

Kroz Izvješća o radu Državne komisije za kontrolu javne nabave vidi se važnost i opravdanost osnivanja i rada Komisije kao samostalnog i neovisnog tijela. Obradom podataka iz izvješća dobio se uvid u broj žalbi te najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe, kao što su: dokumentacija za nadmetanje nije u skladu s pozitivnim zakonskim propisima, nejasna i kontradiktorna dokumentacija za nadmetanje, odluka o odabiru nije u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije za nadmetanje i nejednako postupanje u odnosu na sudionike. Analizom pokazatelja, izdvojio se najrizičniji dio postupka javne nabave a to je odluka o odabiru.

Nejasna ili slaba regulativa, pod kapacitirana administracija, nedovoljna razina kontrola i provjera kao i veliki iznosi vrijednosti javne nabave, tržište javne nabave čini privlačnom za prijevarne aktivnosti i kao takvu je potrebno zaštititi odnosno umanjiti rizik od moguće prijevare. Mjere protiv prijevara kroz antikorupcijsku politiku koju preporučuje Europski ured za borbu protiv prijevara su transparentnost, detaljne procedure, nadzor neovisnih institucija, ograničenje za izmjene i dopune ugovora, upravne i kaznene sankcije te crne liste tvrtki.

Kad se govori o prijevarama u javnim nabavama istaknuto je da je ona nemoguća bez korupcije,

jer korupcija je zloupotreba povjerenja ili dužnosti u javnom sektoru radi stjecanja ne pripadajuće koristi. Korupcija je podijeljena na političku i administrativnu i odlučujući je čimbenik prilikom donošenja odluka o javnoj nabavi. Javna nabava ima veliki značaj u globalnoj ekonomiji kroz ostvarivanje ciljeva ekonomske politike te visina korupcijske rente postaje kriterij za donošenjem odluka o javnoj nabavi, na način da se prioriteti ulaganja definiraju prema visini rente, a ne prema potrebama društva.

Korištenjem metode za utvrđivanjem štete u gospodarskom poslovanju, odnosno pristupom usporedbe primljene vrijednosti sa stvarnim vrijednostima (Out of Pocket Approach) utvrđuje se razlika koja se smatra korupcijskom rentom. Na primjer radi korupcijske rente četka za čišćenje zahoda koja u prosjeku košta 20 kuna u postupku javne nabave naraste na 250 kuna bez PDV-a.[78]

Iz rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i presuda Europskog suda, vidljivo je da se prijevare kreiraju u nacrtu plana javne nabave, specificiranjem predmeta nabave pogoduje se „odabranom“ ponuditelju, a daljnji koraci u postupku su način izvedbe i završetak prijevare.

Stoga je Europska komisija u suradnji s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (Olaf) izradila dokument „Prijevare u javnoj nabavi“, zbirku crvenih zastavica i najboljih praksi. Dokument je strukturiran prema fazama natječajnog postupka od planiranja, izrade proračuna i priprema nabave, objavljivanja, informiranja i evaluacije ponuda te sklapanje i izvršavanje ugovora. Identificiranjem crvenih zastavica kroz faze natječajnog postupka, vidljiv je prijevarni obrazac rada osoba koje rade na javnoj nabavi bilo kao administracija ili kao donositelji odluka.

Faktori koji utječu na prijevaru opisani su u trokutu prijevare od motivacije ostvarivanja poslovnih planova, ostvarivanja dobitka ili zadržavanja statusa, preko racionalizacije, opravdavanja prijevarnih postupaka do realizacije prijevare kada se spozna način i mogućnost realizacije. Ekonomska teorija kriminalnog ponašanja govori da se odluka o počinjenju donosi stavljanjem u omjer zločina i kazne i ukoliko visina kazne nije odvraćajuća, dolazi do počinjenja prijevare radi potencijalne koristi.

Sprječavanje prijevara u javnoj nabavi podijeljeno je na dvije skupine: na aktivnosti naručitelja i aktivnosti ponuditelja radi različitog pristupa definiranom problemu. Naručitelji bi trebali prikupljati informacije o tržištu, odgovorno i profesionalno izrađivati dokumentaciju za

[78] Javna nabava Mjesnog odbora u Zagrebu, dostupno na vijestima RTL-a, 4.3.2020.

nadmetanje, mijenjati strukturu odnosno članove donositelja odluka o ugovaranju postupka, razmatrati buduće učinke odabranih kriterija te osvješćivati o mogućim prijevarama i osiguravati stručnu i odgovarajuću edukaciju. Ponuditelji bi se trebali upoznati s potrebama javnih tijela, tražiti dodatna objašnjenja, nazočiti otvaranju ponuda i poznavati svoja prava.

Prijevara i korupcija su multidisciplinarni problem te njima treba multidisciplinarno i pristupiti jer njihovo sprječavanje ovisi o društvenim normama i stavovima jer se prvenstveno radi o sociološkoj pojavi. Promicanje integriteta te poštivanje načela etike kod različitih institucija i dionika u postupcima javne nabave su aktivnosti koje zasigurno mogu djelovati na sprječavanje prijevara u tim postupcima.

6. ZAKLJUČAK

Pregledom dostupne literature pokazano je kako je relativno mali broj radova na temu prijevare u javnoj nabavi, većina literature sastoji se od mišljenja stručnjaka i analiza korupcije. Društveni i politički odnosi u svijetu javne nabave upućuju da nema prijevare bez korupcije. Analizom postupka javne nabave kroz zakonodavni okvir vidljiva je namjera zakonodavca za sprječavanjem ili onemogućavanjem prijevare i korupcije kroz strogu formalizaciju procedure te kroz formiranje tijela za provedbu i kontrolu. Mjere koje država poduzima trebale bi smanjiti ponudu i potražnju za prijevarom.

Obrađena literatura za potrebe rada ukazuje na nepravilnosti u postupcima javne nabave pod sumnjom prijevare ali nema čvrstih dokaza u vidu presuda za prijevaru od strane suda. Ima pokrenutih postupaka, koji su u tijeku i nisu okončani za vrijeme pisanja rada. Rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave i presude Europskog suda govore o poništenju postupaka radi nepravilnosti tijekom faza postupka javne nabave.

Kad se govori o poništenju postupaka, uvidom i analizom izvješća u Republici Hrvatskoj, pokazatelji govore da se radi o 10% od ukupnih postupaka i temelje se na iskazanim žalbama. Najveći udio u osporavanim odlukama je odluka o odabiru. Kako se prijevara kreira od samog početka, faze planiranja, opisivanja predmeta nabave te izborom postupka, ona se ne završava odlukom o odabiru, već realizacijom i evaluacijom ugovora o javnoj nabavi. Stoga se prijevara vjerojatno smatra neispunjavanjem ili neizvršavanjem ugovora i pronevjerom dobivenih sredstava.

U tumačenju rješenja Državne komisije i presuda Europskog suda najosporavanija su načela javne nabave i ona jesu brana integriteta ali je potrebno raditi na daljnjoj razini podizanja svijesti, boljem definiranju povreda i sukoba interesa, zaštiti zviždača, dodatnim razinama kontrole i visinama kazne kao odvraćajućeg čimbenika. Ako su prijevare posljedica slabog funkcioniranja u postupcima javne nabave ili su način ponašanja onda ih treba multidisciplinarno promatrati i u skladu s tim donijeti mjere koje su odvraćajuće za prijestupnike, a pozitivne za društvo u cjelini.

LITERATURA

Knjige:

1. Belak,V., Poslovna Forenzika i forenzično računovodstvo. Zagreb; 2011.
2. Šuler I., Lerman B., Zovko K., Palčić I: Javna nabava – službeni stavovi i sudska praksa, Tim4pin, Zagreb, 2015.
3. Turudić, M., Pravo javne nabave, Narodne novine, Zagreb,2017.

Članci:

1. Auriol, E., Corruption in procurement and public purchase, International Journal of Industrial Organization, 2006,
2. Becker, G.S., Crime and Punishment: An Economic Approach, Journal of Political Economy, (76). 169-2017, 1968.
3. Budak, J., Korupcija u javnoj nabavi: Trebamo li novi model istraživanja za Hrvatsku?, 2016.
4. Coenen, T. L., Essentials of Corporate Fraud, Hooboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc, 2008.
5. Golden, T., Skalek, S., Clayton, M., A guide to forensic accounting investigation, Hooboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc, 2006.
6. Laffont, J.J.,Tirole, J., A theory of incentives in procurement and regulation, Cambridge, MA: MIT Pres, 1993.
7. Ljubanović B., Britvić Vetma B.: Hrvatsko pravo javne nabave javne ... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 48, 2/2011.
8. Negovanović, M., Otkrivanje zloupotrebe u financijskim izvještajima, Računovodstvo, revizija i financije 06 (11), 2011.
9. Pavel, J., Public Procurement Market Transparency Indicator in the Czech Republic, Transparency International, Czech Republic, Prague, 2006.
10. Singleton, T., Singleton, J., Fraud Auditing and Forensic Accounting, Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, Inc., 2010.
11. Šikić, M., Turudić, M., Održiva javna nabava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište Rijeka, (1991), v 38, br. 1, 419-448 (2017)
12. Turudić, M., (2018) Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi u hrvatskom pravnom poretku. Sveske za javno pravo, 32 (32), 1, 17.
13. Vuković, V., Korupcija u javnim nabavama i posljedice na politički reizbor: Primjer

lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska Udruga Banaka, rujan 2014.
14. Annual OLAF Report 2016.
15. Contract and Procurement Fraud, Financial Transactions, Fraud Examiners Manual (International) 2017.
16. Commission Delegated Regulations (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 and (EU) 2015/1973.
17. Commission Implementing Regulations (EU) 2015/1974, (EU) 2015/1975, (EU) 2015/1976, and (EU) 2015/1977 (OJ L 293,10.11.2015.)
18. Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union financial interests by means of criminal law
19. Directives 2014/23/EU (OJ L 94,28.3.2014. p. 1.), 2014/24/EU (OJ L 94, 28.3.2014. p. 65.) and 2014/25/EU (OJ L 94, 28.3.2014., p. 243.)
20. Europska komisija, C(2019) 3452 final, annex, prilog odluci komisije od 14.5.2019. o utvrđivanju smjernica za određivanja financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija
21. Europska Komisija, Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije, Bruxelles, 3.2.2014, COM (2014) 38 final
22. European Commission, European Anti-Fraud office (OLAF), Directorate D: Policy, Unit D.2.: Fraud Prevention, Reporting and Analysis, Fraud in Public Procurement, A collection of Red Flags and Best Practices, Ref. Ares (2017) 6254403-20/12/2017
23. For instance Article 125.4 c) of Common Provisions Regulation (EU) 13/03/2013
24. Javnom nabavom protiv korupcije, IPA 2008 twinning light projekt Jačanje kapaciteta za sprječavanje nepravilnosti u postupcima javne nabave, Bundesbeschaffung i Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva Republike Hrvatske
25. Javnom nabavom protiv korupcije, dostupno na: http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Razne%20publikacije/Brosura_antikorupcija_HRV.pdf (pristupljeno 20.2.2020.)
26. Mini vodič za poslovnu zajednicu, Javna nabava, Ministarstvo poduzetništva i obrta Republike Hrvatske; BIZipact, dostupno na https://www.mingo.hr/public/documents/93-vodic-javna-nabava-lowresfinalweb.pdf (pristupljeno 20.2.2020.)
27. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta Republike Hrvatske, Portal javne nabave, dostupno na http://www.javnanabava.hr/ (pristupljeno 20.2.2020.)

28. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave, Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj, za 2018., dostupno na https://info-puls.hr/uploads/docs/89.pdf (pristupljeno 20.2.2020.)
29. Official Journal of the European Communities, C316, Volume 38 od 27.11.1995., dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=OJ%3AC%3A1995%3A316%3ATOC (pristupljeno 27.10.2019.)
30. PWC, ECORYS, za Europsku komisiju, Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, od 30.6.2013., dostupno na https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf (pristupljeno 5.3.2020.)
31. Regulation No. 883/2013
32. Regulation (EU) 2015/1525 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 amending Council Regulation (EC) No 515/97 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters
33. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union financial interests – Fight against fraud, 2016. Annual Report, Brussels, 20.7.2017. COM (2017) 383 final
34. Službeni list Europske Unije, Uredba (EU) br. 13/03/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17.12.2013., dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=LV (pristupljeno 27.10.2019.)
35. Tematski informativni članak o europskom semestru, Javna nabava od 22.11.2017., dostupno na file:///C:/Users/TT/Desktop/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_hr.pdf (pristupljeno 5.3.2020.)
36. United Nations, United Nations Frame Work Convention on Climate change, UNFCCC procurement process

Zakoni:

1. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11, br. 144/12, br. 56/15, br. 61/15, br. 101/17, br. 118/18, br. 126/19
2. Međunarodni Revizijski Standard 240, t.11, Narodne novine br. 28/07

3. Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanjem radova, Narodne novine, br. 13/95
4. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05; br. 41/08; br. 125/11; br. 78/15; br. 29/18, čl. 284.
5. Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine br. 18/13; br. 127/13; br. 74/14; br. 98/19, dostupno na https://www.zakon.hr/z/287/Zakon-o-dr%C5%BEavnoj-komisiji-za-kontrolu-postupaka-javne-nabave (pristupljeno 26.10.2019.)
6. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16

Internet stranice:

1. www.narodne.novine.hr (26.10.2019.)
2. www.zakon.hr (26.10.2019.)
3. http://www.dkom.hr/ (26.10.2019.)
4. file:///C:/Users/TT/Desktop/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_hr.pdf (5.3.2020.)
5. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=LV (27.10.2019.)
6. https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf (5.3.2020.)
7. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=OJ%3AC%3A1995%3A316%3ATOC (27.10.2019.)
8. https://info-puls.hr/uploads/docs/89.pdf (20.2.2020.)
9. http://www.javnanabava.hr/ (20.2.2020.)
10. https://www.mingo.hr/public/documents/93-vodic-javna-nabava-lowresfinalweb.pdf (20.2.2020.)

SAŽETAK

ANALIZA INDIKATORA PRIJEVARA U POSTUPCIMA JAVNE NABAVE

U radu je prikazan postupak javne nabave u Republici Hrvatskoj. Kako bi pojam bio jasniji, opisana su načela i zakonska regulativa. Kroz izvješća Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave analizirani su pokazatelji žalbi i trendovi sukladno izmjenama zakona u promatranom periodu kao i primjeri službenih stavova i sudske prakse. Analizirana je prijevara i rizici prijevare te njihovi indikatori i faktori prijevare kao i mogućnosti sprječavanja od strane naručitelja i ponuditelja u postupku javne nabave. Zaključno se potvrđuje potreba za jasnijom regulacijom, podizanjem integriteta u društvu i boljim razumijevanjem problema prijevare u javnoj nabavi.

Ključne riječi: javna nabava, prijevara, indikatori prijevare

SUMMARY

ANALYSIS OF FRAUD INDICATORS IN THE PROCESS OF PUBLIC PROCUREMENT

This paper presents the public procurement procedure in the Republic of Croatia. To make the concepts clearer, principles and legislation are described. Through the reports of the State Commission for the Control of Public Procurement Procedures, indicators, complaints and trends were analyzed in accordance with changes in the law in the observed period, as well as examples of official attitudes and case law. Fraud and the risk of fraud are analyzed, the indicators and factors of fraud as well as possibilities of prevention with contracting authorities and tenderers in the public procurement procedure. In conclusion the need for clearer regulation, raising the integrity of society and a better understanding of the problem of public procurement fraud is confirmed.

Keywords: public procurement, fraud, indicators of fraud

ŽIVOTOPIS

PERSONAL INFORMATION Sandra Mitrović Nikšić

32 b Četvrt kralja Slavca, 21310
Omiš (Croatia)

098 293037

sandramn2@gmail.com

STUDIES APPLIED FOR Magistra forenzike (smjer: Financijsko-računovodstvena forenzika)

01/10/2017–Present vanjska članica Odbora za ravnopravnost spolova Sabora Republike Hrvatske

Sabor Republike Hrvatske, Zagreb (Croatia)

19/05/2013–Present županijska vijećnica Splitsko dalmatinske županije

Splitsko dalmatinska županija, Split (Croatia)

10/06/2018–Present potpredsjednica Mjesnog odbora Punta - StariGrad

Grad Omiš, Omiš (Croatia)

01/08/2019–Present obrtnica

Arsana Tasting House, obrt za ugostiteljstvo, Omiš (Croatia)

02/10/2017–Present Magistra forenzike, smjer financijsko računovodstvena forenzika

Sveučilišni odjel za forenzične znanosti, Split (Croatia)

01/10/2013–03/10/2016 Stručna prvostupnica ekonomije

Sveučilišni odjel za stručne studije u Splitu, Split (Croatia)

09/10/2018–31/10/2018 Upravljanje EU projektima, EU škola

Javna ustanova Rera S.D. za koordinaciju i razvoj Splitsko dalmatinske županije, Split (Croatia)

SVEUČILIŠTE U SPLITU

Sveučilišni odjel za forenzične znanosti

Izjava o akademskoj čestitosti

Ja, Sandra Mitrović Nikšić, izjavljujem da je moj diplomski rad pod naslovom „Analiza indikatora prijevara u postupcima javne nabave“, rezultat mojega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na izvore i radove navedene u bilješkama i popisu literature. Nijedan dio ovoga rada nije napisan na nedopušten način, odnosno nije prepisan bez citiranja i ne krši ičija autorska prava.

Izjavljujem da nijedan dio ovoga rada nije iskorišten u ijednom drugom radu pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj, obrazovnoj ili inoj ustanovi.

Sadržaj mojega rada u potpunosti odgovara sadržaju obranjenoga i nakon obrane uređenoga rada.

Split, svibanj 2020.

Potpis studenta/studentice: _____

POPIS TABLICA

i. Tablica 1: Broj zaprimljenih žalbi u period 2014.-2018. 14
ii. Tablica 2: Žalbe po fazama postupka u periodu 2014.-2018. 15
iii. Tablica 3: Broj zaprimljenih i riješenih predmeta prema vrsti odluke u periodu 2014.-2018. ……15
iv. Tablica 4: Struktura poništenih odluka u periodu 2014.-2018. 16
v. Tablica 5: Osobito bitne povrede postupka javne nabave po čl. 404, st. 2. ZNJ 2016. u predmetima žalbe ……...17