

# **KORUPCIJSKA MAPA JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI**

**Autor: Saša Varinac**

**Beograd,  
avgust 2012.**

**Napomena: Stavovi izrečeni u izveštaju pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS u Srbiji.**

# Sadržaj

<b>UVOD</b> .....	4
<b>1. PLANIRANJE</b>	
1.1 Nabavka nepotrebnog (po sadržini, količini ili kvalitetu) .....	7
1.2 Namerno određivanje nerealne procenjene vrednosti .....	10
1.3 Nedoovoljeno „usitnjavanje“ nabavki kako bi se primenjivao postupak javne nabavke male vrednosti .....	12
1.4 Formiranje predmeta nabavke tako da može da ga realizuje samo određeni ponuđač .....	15
1.5 Česta i neopravdana primena izuzetaka .....	17
1.6 Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem .....	19
1.7 Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka „po hitnosti“ .....	22
1.8 Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka zbog dodatnih nabavki ....	25
1.9 Neregularnosti u vezi sa planom nabavki .....	27
<b>2. POSTUPAK JAVNE NABAVKE</b>	
2.1 Neprimenjivanje antikorupcijskog pravila .....	31
2.2 Sukob interesa.....	33
2.3 Nejasna i kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije .....	35
2.4 Diskriminatorni uslovi za učešće ponuđača .....	38
2.5 Diskriminatorne tehničke specifikacije .....	41
2.6 Diskriminatorni kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude .....	43
2.7 Neregularnosti u vezi sa oglašavanjem .....	45
2.8 Neregularnosti u toku otvaranja i stručne ocene ponuda .....	48
2.9 Neizvršenje odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki .....	50
<b>3. REALIZACIJA UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI</b>	
3.1 Neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke .....	53
3.2 Dopuštanje realizacije ugovora drugačije od onoga što je ponuđeno i ugovoreno (nedovoljeni aneksi ugovora) .....	55
3.3 Nekorišćenje mera za sankcionisanje nepoštovanja ugovornih obaveza izabranog ponuđača .....	59
<b>TABELA</b> .....	62

## UVOD

Cilj uređenja sistema javnih nabavki, pored ostvarenja osnovnog načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (princip „vrednost za novac“ ili „value for money“ – što povoljniji odnos između onog što je plaćeno i vrednosti koja je dobijena), svakako jeste i borba protiv korupcije u toj oblasti.

Ako se ima u vidu da se u Republici Srbiji godišnje na javne nabavke potroši oko 3.000.000.000 EUR (zvaničan podatak Uprave za javne nabavke), može se konstatovati da u ovoj oblasti postoji ogromna opasnost od koruptivnih radnji i pojava koje imaju za cilj nezakonito favorizovanje određenih ponuđača i diskriminaciju ostalih, a u svrhu zadovoljenja određenih finansijskih, političkih i drugih interesa. Naravno, radi se ostvarenju interesa isključivo uskog kruga lica – određenih pojedinaca ili interesnih grupa, zahvaljujući čemu je ugrožen javni interes.

Korupcija u javnim nabavkama ne donosi samo gubitak u novcu (u javnim sredstvima), već utiče i na to da se nabavljaju dobra, usluge i radovi koji svojim karakteristikama, kvalitetom i rokovima isporuke ne odgovaraju potrebama naručioca, a neretko se dešava da se isporuči samo deo ugovorenog ili da isporuka u celini izostane. Neadekvatna realizacija ugovora o javnim nabavkama dodatno uvećava negativne efekte korupcije u javnim nabavkama. Posledice neadekvatno realizovanih javnih nabavki odražavaju se dvostruko negativno na rad svih naručilaca: troškovi njihovog funkcionisanja se uvećavaju, dok je kvalitet usluga koje pružaju građanima slabiji od potencijalnog. To sve, u krajnjoj liniji, pada na teret građana, jer su u pitanju institucije koje se u pretežnom delu finansiraju njihovim novcem, a građani su i korisnici tih usluga.

Srbija je, prema „Indeksu percepcije korupcije“ međunarodne nevladine organizacije „Transparency International“, rangirana kao 83. na listi od 178 zemalja, s tim da je jedina zemlja u regionu kod koje je došlo do smanjenja apsolutne vrednosti indeksa sa 3,6 na 3,5 koliko je iznosila u prethodnoj godini. Izveštaj „Transparency International“, takođe, prepoznaje oblast javnih nabavki kao jednog od ključnih generatora korupcije u zemlji.

Od usvajanja prvog Zakona o javnim nabavkama (u daljem tekstu: Zakon) 2002. godine u Srbiji su jednom bile usvojene izmene i dopune Zakona (2004. godine), a 2008. godine je usvojen novi Zakon („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 116/08) koji je i danas na snazi. Najvažnije novine koje su uvedene Zakonom iz 2008. godine bile su u oblasti povećanja transparentnosti, time što je uvedena obaveza oglašavanja na Portalu javnih nabavki pri Upravi za javne

nabavke za sve postupke „velike“ vrednosti. Takođe olakšano je učešće u postupku time što se od ponuđača ne traži da podnesu originale dokumenata, već fotokopije. Ove promene su prepoznate i u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu kao značajan korak napred, uz konstataciju da je Srbija u velikoj meri usaglasila svoju regulativu sa direktivama Evropske unije.

Međutim, kada se pogledaju realni pokazatelji, a pre svega oni koji se odnose na konkurenciju, proizlazi da pomenute mere nisu imale nikakvih posebnih efekata na konkurenciju. Tako se prosečan broj ponuda po javnoj nabavci sa 8,5 u 2003. godini, smanjio na 3,2 u 2011. godini, dok se udeo ugovora zaključenih u postupcima u kojima je učestvovao samo jedan ponuđač sa 14% u 2003. godini, povećao na 40% u 2011. godini (zvanični podaci Uprave za javne nabavke). Budući da intenzitet konkurencije direktno opredeljuje u kojoj meri će naručilac ostvariti povoljnije uslove kupovine, proizlazi da su se uslovi za ostvarivanje ključnog cilja javnih nabavki, a to je načelo ekonomičnosti i efikasnosti javnih sredstava, pogoršali, umesto da se poboljšaju sa donošenjem novog Zakona.

Od ključnog je značaja utvrditi uzroke konstantnog pada poverenja ponuđača u sistem javnih nabavki i njihovo sve masovnije odustajanje od učešća u postupcima javnih nabavki, uprkos pogoršanim uslovima za dobijanje novih poslova na tržištu usled ekonomske krize. Drugim rečima, od fundamentalnog značaja je otkriti šta odvraća učesnike od učešća u postupcima javnih nabavki, kako bi se usmeravanjem promena ka toj sferi ostvarilo povećanje kredibiliteta u sistem i posledično veće učešće ponuđača, a samim tim, i bolje performanse javnih nabavki po osnovu povećane konkurencije.

Pre svega, poverenje u sistem javnih nabavki u Republici Srbiji je narušeno zbog neažurne primene važećih zakonskih ovlašćenja od strane nadležnih državnih organa. Razlog tome su ili nedovoljni, pre svega, kadrovski kapaciteti kojima raspolažu ti organi, ili nejasna i neadekvatna ovlašćenja koja imaju. Tako su nastale sledeće posledice:

- predugo trajanje postupaka zaštite prava ponuđača, što je dovelo do zloupotrebe prava od strane nekih ponuđača koji su podnošenjem zahteva za zaštitu prava ucenjivali naručioce i druge ponuđače, ili pak omogućavali sebi nastavak realizacije ugovora koji su istekli;

- nepostojanje efikasne kontrole realizacije ugovora u okviru koje je ponuđačima koji su izabrani kao najpovoljniji u postupku javne nabavke naručilac omogućavao da potpuno izmene ponuđene uslove (povećaju cenu, produže rok isporuke itd), tako da time učine besmislenim sprovedeni postupak, a ostali ponuđači koji su učestvovali u postupku tada smatraju da su prevareni;

- izostanak podnošenja tužbi za utvrđenje ništavosti ugovora o javnim nabavkama nakon zaključenja, što je vrlo važno sredstvo u borbi protiv nedozvoljenih dogovora između ponuđača i naručioca, kod kojih niko od aktera

ne smatra da su povređena njegova prava, ali je država ta čiji je interes ugrožen (zaključenje ili produženje važenja ugovora bez sprovedenog postupka javne nabavke, nedozvoljeno aneksiranje uz, najčešće, povećanje cene itd);

- neefikasnost u procesuiranju prekršaja iz oblasti javnih nabavki od strane nadležnih organa;

- nedovoljna kordinacija svih organanadležnih za primenu i nadzor nad primenom propisa iz oblasti javnih nabavki.

S druge strane, neažurna primena zakonskih ovlašćenja nadležnih organa je doprinela značajnom porastu broja koruptivnih mehanizama u sistemu javnih nabavki, koji mogu da dovedu do koruptivnih efekata u vidu ostvarenja interesa pojedinaca ili interesnih grupa, a na štetu javnog interesa. Dakle, termin „koruptivni mehanizam“ se u ovom tekstu koristi kao zajednički za sve one neregularnosti u primeni odredaba Zakona, ili na pojave koje nisu regulisane tim odredbama, a koje mogu dovesti do određenih koruptivnih efekata. Ti koruptivni efekti se ostvaruju u vidu protivpravne imovinske koristi za pojedince na uštrb načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava. Svakako da postojanje i korišćenje tih koruptivnih mehanizama, takođe, narušava poverenje ponuđača u objektivno postupanje države, i svih njenih organa i institucija, prilikom sprovođenja nabavki.

Ova studija sadrži analizu najznačajnijih koruptivnih mehanizama sistema javnih nabavki u Srbiji, i ima za cilj:

- ukazivanje na koruptivne mehanizme kao indikatore potencijalnog koruptivnog efekta;

- predstavljanje primera koruptivnih mehanizama;

- ukazivanje na same koruptivne efekte;

- predlaganje mera za otklanjanje koruptivnih mehanizama i efekata.

Koruptivni mehanizmi u sistemu javnih nabavki koje su bili predmet ove studije prvo su predstavljenikroz detaljnu analizu u samom tekstu, a zatim, i u okviru tabele posle teksta koja ukazuje u kojoj fazi javne nabavke se pojavljuju.

**Autor**

## **1. Faza javne nabavke:**

### ***PLANIRANJE***

#### **1.1. Koruptivni mehanizam:**

##### **NABAVKA NEPOTREBNOG (PO SADRŽINI, KOLIČINI ILI KVALITETU)**

Planiranje javne nabavke podrazumeva više radnji koje naručilac preduzima u cilju pripreme sprovođenja postupka javne nabavke, i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora. Te radnje su: utvrđivanje potreba za nabavkom, predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, kao i donošenje plana nabavki koji sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procenjenju vrednost i ostale potrebne elemente.

Kroz utvrđivanje potreba za nabavkom naručilac se, aktivnom komunikacijom unutar svojih organizacionih delova (kao što su tehnička, finansijska, pravna služba i služba komercijale), opredeljuje šta će nabavljati u jednoj godini. Pri tom, naručilac se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjeročnim planovima poslovanja.

Veoma je važno da tom prilikom naručilac realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Što se tiče poslova koje obavlja naručilac, trebalo bi uzeti u obzir ne samo ono što je navedeno u propisima i odlukama nadležnih organa kojima su određeni ti poslovi, već i godišnje i srednjoročne planove poslovanja.

U smislu izloženog, objektivnost naručioca u utvrđivanju potreba za nabavkom bi trebalo ocenjivati kroz odgovore na sledeća pitanja:

- 1) Da li je, uopšte, potrebno nabaviti određene predmete nabavki?
- 2) Da li su potrebne količine dobara (obim radova ili usluga) koje se traže?
- 3) Koji je adekvatan kvalitet onoga što će se nabavljati?

4) Da li predmet nabavki, po svojim karakteristikama, odgovara potrebama naručioca?

Sve navedeno je u domenu razmatranja, pre svega, ekonomičnog postupanja naručioca u početnoj fazi javne nabavke. Nabavka nečega što realno nije potrebno naručiocu, ili nabavka u neodgovarajućim količinama, neadekvatnog kvaliteta i neodgovarajućih svojstava dovodi do nepotrebnih izdataka javnih sredstava. U brojnim slučajevima motiv za ove pojave je koruptivne prirode, tj. težnja ponuđača i pojedinaca zaposlenih kod naručioca da ostvare imovinsku korist na račun javnih sredstava.

### **1.1.1. Primeri**

Kada su u pitanju nabavke koje nisu potrebne, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na nabavke:

- intelektualnih usluga čije rezultate neće koristiti naručilac, kao što su različite analize, istraživanja, prevođenja itd;

- potrošnog materijala ili rezervnih delova, iako se u skladištu naručioca nalaze znatne količine koje nisu iskorišćene u dužem vremenskom periodu;

- radi zamene opreme koja je još uvek upotrebljiva i u dobrom stanju (nabavka novih automobila, iako naručilac raspolaže sa vozilima koja nisu mnogo korišćena i koja su sasvim ispravna);

- stručne specijalizovane obuke za lica kojima ta obuka nije potrebna, s obzirom na radno mesto na kojem su angažovani;

- nabavka specijalnih terenskih vozila, iako nijedan od poslova koje obavlja naručilac ne ukazuju da će ta vozila biti korišćena na specifičnim terenima.

Primeri nabavki u većim količinama i obimu od potrebnog su:

- nabavka velike količine građevinskog materijala, iako je objekat koji će se graditi male površine i spratnosti;

- nabavka računara ili delova kancelarijskog nameštaja (radnih stolova, stolica i sl.) u znatno većem broju od broja zaposlenih kod naručioca;

- nabavka izrade sajta naručioca sa velikim brojem nepotrebnih aplikacija koje neće koristiti očekivani posetioci tog sajta.



Što se tiče nabavki koje su po kvalitetu i tehničkim karakteristikama predmeta znatno iznad potreba naručioca, primeri za iste bi mogle da budu nabavke:

- službenih vozila nepotrebne kubikaže, dimenzija i drugih karakteristika;
- računarske opreme i programa koji su visokih performansi (velika brzina procesora, znatna količina raspoložive memorije itd.), iako se nabavljaju za potrebe zaposlenih koji će na njima preduzimati jednostavne operacije obrade i štampanja teksta, ili razmene elektronske pošte;
- službenih telefona nepotrebni karakteristika, kao što je ugrađena kamera visoke rezolucije;
- skupocenog kancelarijskog nameštaja.

### **1.1.2. Koruptivni efekat**

Sprovođenje nepotrebnih nabavki, kao i nabavki koje po obimu i tehničkim karakteristikama prevazilaze realne potrebe naručioca, dovodi do nepotrebnog, odnosno nesvrshodnog trošenja javnih sredstava, ali može ukazivati i na težnju da se određenim licima omogući da ostvare protivpravnu imovinsku korist.

Pojavi sprovođenja nepotrebnih javnih nabavki u Srbiji doprinosi, pre svega, nedovoljna interna i eksterna revizija svrshodnosti javnih nabavki. Naime, iz izveštaja o revizijama koje je sprovedla Državna revizorska institucija, a koji su objavljeni na internet prezentaciji tog državnog organa, može se zaključiti da taj organ do sada nije kontrolisao svrshodnost javnih nabavki. Veoma važno je da se ta kontrola uspostavi u narednom periodu, posebno imajući u vidu da faza planiranja javne nabavke nije dostupna široj javnosti i zainteresovanim licima, te da nisu predviđena konkretna sredstva kojima bi ta lica mogla da zahtevaju otklanjanje neregularnosti, kao što su, recimo, zahtev za zaštitu prava u fazi postupka javne nabavke ili tužba za utvrđenje ništavosti ugovora u fazi zaključenja i realizacije ugovora.

Pored navedenog, sprovođenju nesvrshodnih nabavki doprinosi i nepostojanje odluka ili internih akata naručilaca koji bi sadržali standarde koji određuju zbog čega će se, kakvog kvaliteta i količina nešto nabavljati. Takve standarde bi naručilac, recimo, mogao da ima za službene automobile, i isti bi definisali posle koliko pređenih kilometara, iliposle kakve vrste kvarova će se započeti sa nabavkom novih automobila.

### **1.1.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Pre svega, potrebna su veća ovlašćenja i kapaciteti za Državnu revizorsku instituciju koja bi trebalo da ima najveću ulogu u kontroli svrsishodnosti javnih nabavki. Takođe i interna revizija u okviru naručioca bi posebnu pažnju trebalo da obrati tom aspektu javnih nabavki.

Trebalo bi, takođe, naručioce obavezati da usvoje određene standarde koji će sadržati merila za procenu potrebe da se nešto nabavlja, da se nabavlja u određenim količinama ili određenog kvaliteta. Isto tako, objavljivanje godišnjih planova nabavki, u određenom obimu, na Portalu javnih nabavki omogućilo bi svim zainteresovanim licima da se upoznaju sa nabavkama koje naručilac planira da sprovede, te da ukažu na to da su neke nesvrsishodne.

## **1.2. Koruptivni mehanizam:**

### **NAMERNO ODREĐIVANJE NEREALNE PROCENJENE VREDNOSTI**

Procenjena vrednost javne nabavke predstavlja iznos javnih sredstava koji naručilac opravdano očekuje da će utrošiti radi nabavke određenog dobra, usluge ili radova. Kao takva, ta vrednost u sebi obuhvata ukupnu vrednost svih plaćanja (osim PDV-a ) koje će naručilac izvršiti prilikom realizacije jedne, konkretne javne nabavke.

Pravilno određivanje (izračunavanje) procenjene vrednosti je od značaja kako za izbor postupka javne nabavke koji će naručilac sprovoditi, tako i za ostvarenje načela transparentnosti u sprovođenju tog postupka (da li će biti u obavezi da objavi neke vrste oglase).

Kao prvo, procenjena vrednost je od uticaja na izbor postupka javne nabavke. Tako je u članu 26. Zakona propisano da javna nabavka male vrednosti, u kojoj se primenjuje znatno pojednostavljena procedura za izbor najpovoljnije ponude, jeste nabavka istovrsnih dobara, usluga ili radova čija je procenjena vrednost, na godišnjem nivou, niža od vrednosti određene u zakonu kojim se uređuje godišnji budžet Republike Srbije. Takođe, tim članom Zakona je propisano da se na isti način određuje i vrednost nabavke koja predstavlja gornji limit u budžetskoj godini ispod kojeg naručilci nisu obavezni da primenjuju odredbe ovog zakona (ni postupak javne nabavke male vrednosti).

U vezi sa određivanjem procenjene vrednosti i značajem istog za ostvarenje načela transparentnosti postupka javne nabavke, potrebno je istaći da je u članu 69. i 71. Zakona određeno da od visine te vrednosti zavisi da li će naručilac biti u obavezi da za konkretnu javnu nabavku:

- objavi oglas u „Službenom glasniku Republike Srbije“;

- objavi oglas, osim na srpskom jeziku, i na jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini;

- objavi prethodni raspis o nameri da sprovede postupak javne nabavke.

Od visine procenjene vrednosti zavisi i da li će naručilac biti u obavezi da konkursnu dokumentaciju pripremi, pored srpskog jezika, i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini .

Na osnovu izloženog se može zaključiti da je realno i objektivno određivanje procenjene vrednosti veoma važno za izbor postupka, oglašavanje javne nabavke, kao i sastavljanje konkursne dokumentacije. Takođe, od procenjene vrednosti javne nabavke zavisi i da li je naručilac u obavezi da u komisiju za javne nabavke imenuje sertifikovanog službenika za javne nabavke, te da zahteva bankarske garancije od ponuđača (preko određenog iznosa vrednosti nabavke naručilac je u obavezi da ih zahteva).

Značaj procenjene vrednosti se ogleda i u tome što se za istu vezuje prihvatljivost ponude. Naime, prema odredbama Zakona, naručilac može, ali nije u obavezi, da kao neprihvatljive odbije ponude i kojima cena prelazi iznos procenjene vrednosti.

### **1.2.1. Primeri**

Postoji nekoliko primera za namerno određivanje nerealne procenjene vrednosti, kao potencijalnog koruptivnog mehanizma. To je određivanje niske procenjene vrednosti:

- u cilju izbegavanja propisanih obaveza naručioca u pogledu oglašavanja javne nabavke (objavljivanje prethodnog raspisa i objavljivanje oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“);

- kako bi se omogućilo odbijanje ponuda kao neprihvatljivih, a time i obustava postupka, sve u slučaju da ponuda „favorita“ nije najpovoljnija;

- da se od ponuđača ne bi tražile bankarske garancije za ispunjenje obaveza u postupku javne nabavke, kao i u fazi realizacije ugovora.

### **1.2.2. Koruptivni efekat**

Sve navedeno ukazuje da bi određivanjem, pre svega, nerealno niske procenjene vrednosti naručilac mogao da izbegne veoma važne obaveze koje su određene Zakonom. Tako bi mogao da izbegne primenu propisanog načina oglašavanja i sastavljanja konkursne dokumentacije, čime bi ugrozio načelo transparentnosti, a što bi za posledicu moglo da ima i svesno ograničenje

konkurencije. S druge strane, nerealno niska procenjena vrednost omogućava naručiocu da odbije ponude kao neprihvatljive (zato što ponuđene cene prelaze iznos te vrednosti), iako ponuđene cene predstavljaju realnu tržišnu vrednost onoga što se nudi. Na taj način naručilac dobija mehanizam kojim može da obustavi konkretni postupak javne nabavke (odbijanjem svih ponuda kao neprihvatljivih) ukoliko utvrdi da njegov „favorit“ nije najpovoljniji.

### **1.2.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Potrebno je propisati poseban prekršaji razlog ništavosti ugovora za slučaj u kojem naručilac sa namerom određuje nerealnu procenjenu vrednost konkretne nabavke.

Davanjem ovlašćenja nadležnim organima da na osnovu dostavljenih planova nabavki zahtevaju obrazloženja naručioca u vezi sa načinom na koji je utvrđena procenjena vrednost javne nabavke, takođe, bi mogli da se ostvare efekti u sprečavanju nastajanja pomenutog koruptivnog mehanizma.

Jedna od mera bi mogla da bude i ograničenje mogućnosti odbijanja neprihvatljive ponude time što bi se naručilac obavezao da, ukoliko će odbiti ponudu zato što prelazi iznos procenjene vrednosti, prethodno (pre proteka roka za podnošenje ponuda) objavi kolika je ta vrednost.

### **1.3. Koruptivni mehanizam:**

#### **NEDOZVOLJENO „USITNJAVANJE“ NABAVKI KAKO BI SE PRIMENJIVAO POSTUPAK JAVNE NABAVKE MALE VREDNOSTI**

Postupak javne nabavke male vrednosti je izuzetak od pravila primene otvorenog postupka kao postupka u kojem se objavljuje javni poziv i time obezbeđuje najšira moguća konkurencija. Karakteristično za postupak javne nabavke male vrednosti je da je uređen podzakonskim aktom, a ne Zakonom, te da u istom poziv za podnošenje ponuda naručilac nije dužan da objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije“ ili na Portalu javnih nabavki, već je dovoljno da pozove tri ponuđača da podnesu svoje ponude. Dakle, naručilac poziv za podnošenje ponuda dostavlja na adrese tri ponuđača po svom izboru, i

dovoljno je da jedan od ta tri ponuđača dostavi ispravnu (ispunjava sve uslove) i odgovarajuću (ispunjava sve tehničke karakteristike) ponudu, pa da naručilac može da donese odluku o izboru te ponude i da, na osnovu toga, zaključi ugovor o javnoj nabavci. Po tome je postupak javne nabavke male vrednosti veoma sličan pregovaračkim postupcima koji, sami po sebi, predstavljaju postupke sa ozbiljnim ograničenjem konkurencije.

Postupak javne nabavke male vrednosti je karakterističan i po tome što ponuđači nisu u obavezi da uz ponudu dostave dokaze o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće određenih Zakonom. Dovoljno je da dostave svoju izjavu da ispunjavaju te uslove, datu pod punom moralnom, materijalnom i krivičnom odgovornošću. Time je znatno pojednostavljen postupak nabavke, ali je i otvorena mogućnost da ponuđači koji ne ispunjavaju uslove za učešće (nisu platili porez, imaju zabranu obavljanja delatnosti itd.), ipak, bez provere dobiju mogućnost da sa njima naručilac zaključi ugovor o realizaciji nabavke.

Zakon javnu nabavku male vrednosti definiše kao nabavku istovrsnih dobara, usluga ili radova čija procenjena vrednost na godišnjem nivou nije viša od vrednosti određene u zakonu kojim se uređuje godišnji budžet Republike Srbije. Zakonodavac je pokušao da takvom definicijom spreči tzv. „ustitnjavanje“ velikih nabavki na niz manjih, kako bi se primenjivao postupak javne nabavke male vrednosti, umesto, recimo, otvorenog postupka. To znači da nabavku istovrsnih dobara (na primer, kancelarijskog materijala) koja na godišnjem nivou prelazi iznos od 3.331.000,00 dinara, što je vrednosni limit za postupak javne nabavke male vrednosti za 2012. godinu, naručilac ne može da podeli na nekoliko nabavki male vrednosti.

Problem sa navedenom definicijom je u tome što Zakon nije preciznije definisao istovrsnost dobara, usluga ili radova. Prema definiciji iz člana 2. Zakona, istovrsna su dobra, usluge ili radovi koji imaju istu klasifikaciju, namenu ili svojstva. Međutim, iako izgleda da je definicija primenjiva, ista se nije u potpunosti kao takva pokazala u praksi jer je ostalo nejasno na koju klasifikaciju se odnosi. Zato često kontrolni organi ne mogu da budu sigurni u oceni da li su neki predmeti nabavki istovrsni, te da li je zbog toga naručilac morao da sabere njihovu ukupnu vrednost na godišnjem nivou, i da shodno tome primenjuje odgovarajuću vrstu postupka javne nabavke.

Bez obzira na pomenuti problem sa definicijom istovrsnih predmeta nabavki, u određenim situacijama je očigledno da naručilac primenjuje više postupaka javnih nabavki male vrednosti, iako su ukupne vrednosti tih predmeta iznad vrednosnog limita za tu vrstu postupka. Takvo postupanje predstavlja ozbiljnu povredu načela obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima, i može ukazivati na težnju da se ugovor zaključi sa određenim ponuđačem.

### **1.3.1. Primeri**

Primeri za „usitnjavanje“ nabavki u cilju primene postupka javne nabavke male vrednosti, iako u ukupnom iznosu te nabavke prelaze iznos vrednosnog limita za postupak javne nabavke male vrednosti, jesu:

- sprovođenje posebnih postupaka izgradnje ili adaptacije istog građevinskog objekta (odvajanje pojedinih prostorija, čak odvajanje, recimo, krečenja plafona i zidova u okviru iste prostorije);

- odvojena nabavka pojedinih delova računarske opreme (ekrana, tastature, kućišta);

- odvojena nabavka delova kancelarijskog nameštaja (stolica, stolova, ormana);

- odvojena nabavka za posebne organizacione celine jednog naručioca (filijale), tako da svaka od tih celina sprovodi postupak javne nabavke male vrednosti;

- podela predmeta javne nabavke na partije, tako da se svaka partija tretira kao nabavka u postupku javne nabavke male vrednosti (nabavka službene odeće u dve partije – pantalone i košulje ukupne vrednosni preko navedenog limita).

### **1.3.2. Koruptivni efekat**

Ukoliko naručilac umesto otvorenog postupka sprovodi nekoliko postupaka javne nabavke male vrednosti, to ukazuje na nastojanje da se potpuno ograniči konkurencija i time omogući određenim ponuđačima da budu izabrani, i na osnovu toga da zaključe ugovor o javnoj nabavci naručiocem.

Navedeno dobija na težini ako se ima u vidu da se u pomenutom postupku ne moraju posebno dostavljati dokazi o obaveznim uslovima za učešće ponuđača. Neopravdana primena tog postupka bi zato mogla da ukazuje i na nastojanje da se omogući učešće ponuđačima koji ne ispunjavaju neki od tih uslova, zbog čega ne bi mogli da podnesu ponudu u otvorenom postupku.

### **1.3.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

S jedne strane trebalo bi preciznije definisati i odrediti klasifikaciju dobara, usluga ili radova kako ne bi postojala dilema u pogledu toga šta se na godišnjem nivou smatra istovrsnim. Mera koja bi doprinela tome je uvođenje referentnog sistema klasifikacije predmeta javne nabavke, usklađenog sa drugim postojećim

klasifikacijama, a sve u skladu sa odgovarajućim rečnikom u Evropskoj uniji - CPV („Common Procurement Vocabulary“).

S druge strane, trebalo bi drugačije regulisati sam način sprovođenja postupka javne nabavke male vrednosti, i to tako da se obezbedi veća konkurencija, i time da taj postupak postane manje atraktivan za zloupotrebe. U tom smislu, trebalo bi razmotriti mogućnost povećanja broja ponuđača koje naručilac mora da pozove da podnesu ponudu (sa 3 na, recimo, 5), i propisati obavezu da se poziv za podnošenje ponuda objavljuje i na Portalu ili internet stranicinaručioca. Kao alternativa javnom objavljivanju poziva za podnošenje ponuda, naručioca bi trebalo obavezati da po okončanju postupka javne nabavke male vrednosti objavi ne samo sa kim je zaključio ugovor, već i koga je pozvao da podnese ponudu.

#### **1.4. Koruptivni mehanizam:**

##### **FORMIRANJE PREDMETA NABAVKE TAKO DA MOŽE DA GA REALIZUJE SAMO ODREĐENI PONUĐAČ**

Nedozvoljeno ograničenje konkurencije među ponuđačima se, pre svega, vrši kroz neopravdanu primenu izuzetaka i pregovaračkog postupka, ili sprovođenjem bilo kog postupka javne nabavke uz povredu načela transparentnosti i jednakosti ponuđača. Međutim, ograničenje konkurencije je moguće i kroz izbor predmeta nabavke u fazi planiranja, o čemu je bilo reči, ali i formiranjem predmeta tako da nabavku takvog predmeta može da ponudi i realizuje samo određeni ponuđač.

Pod formiranjem predmeta nabavke se smatra određivanje svega onoga što će se nabavljati u okviru jednog postupka nabavke, zatim, podela predmeta nabavke na celine – partije (u uporednom pravu se koristi naziv „lotovi“), kao i formulisanje svega što čini jednu partiju (različiti delovi, odnosno artikli).

Potrebno je naglasiti da samo ona ponuda koja obuhvata ceo predmet javne nabavke, bilo da se radi o jednom jedinstvenom predmetu sa više delova, ili o artiklima u okviru jedne partije, može da bude ocenjena kao ispravna i da bude uzeta u razmatranje prilikom rangiranja ponuda. Tako će biti neispravna ponuda koja nije obuhvatila ceo predmet javne nabavke (recimo, nisu ponuđeni svi radovi u okviru istog građevinskog objekta) ili nije obuhvatila sve sastavne delove jedne partije (recimo, sve lekove u okviru partije „analgetici“). Međutim, vrlo je važno istaći da kada su u pitanju partije, ponuđač ne mora da podnese ponudu za sve partije u okviru jednog postupka nabavke, već je u obavezi da ponudi sve što čini sadržinu jedne partije.

Neispravnost ponude kao posledica činjenice da ponudom nije obuhvaćeno sve što je naručilac zahtevao u pogledu predmeta nabavke, može biti zloupotrebljena prilikom formiranja predmeta nabavke.

#### **1.4.1. Primeri**

Naručilac može da formira predmet nabavke tako da obuhvati više posebnih delova u okviru jedinstvenog predmeta nabavke, i to tako da sve te delove zajedno može da ponudi samo jedan ponuđač. U takvoj situaciji, u kojoj bi predmet javne nabavke mogao da se подели na delove - partije, i tako omogući učešće većem broju ponuđača koji bi posebno mogli da ponude te delove, naručilac se ipak opredeljuje da sve spoji, i time omogući učešće samo ponuđačima koji mogu da ponude sve. Primer za takvu zloupotrebu bi bio nabavka putničkih automobila i teretnih vozila zajedno, bez podele na partije, posebno ukoliko naručilac ima saznanja da samo određeni ponuđač ili ponuđači imaju u svom asortimanu i jedno i drugo.

Često je navedena zloupotreba povezana i sa traženjem nepotrebnih predmeta nabavke, jer naručilac može da predmetu nabavke koji mu je zaista potreban priključi nešto što nije, i tako formira jedinstven predmet koji može da realizuje samo određeni ponuđač, ili ostali ponuđači ne mogu da realizuju bez velikih troškova. Primer za to bi bilo traženje nekih posebnih pogodnosti, pored predmeta nabavke koji je zaista potreban naručiocu, kao što suisporuka potrošnog materijala ili alata uz neku mašinu, za koje postoji saznanje da ih u izvesnim zalihama trenutno poseduje samo određeni ponuđač. U tom slučaju važan faktor koji se u koruptivne svrhe kombinuje sa predmetom nabavke jeste i kratko vreme isporuke koje zahteva naručilac.

Naručilac može da zloupotrebi formiranje predmeta nabavke i tako što će nabavci predmeta za koji postoji otvorena konkurencija na tržištu da priključi nešto za šta određeni ponuđač ima isključivo pravo (recimo patent ili autorsko pravo), umesto da taj predmet, za koji postoji isključivo pravo, nabavlja posebno u okviru pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem (član 24. stav 1. tačka 3. Zakona). Na taj način naručilac ograničava konkurenciju jer omogućava samo ponuđaču koji ima isključivo pravo na jednom delu predmeta nabavke (često znatno manje vrednosti u odnosu na ostale delove), da jedini može da ponudi celokupan predmet koji obuhvata i delove za koje postoji konkurencija. Samim tim, njegova ponuda bi bila i jedina ispravna u konkretnom slučaju. Primer za to bi bila nabavka lekova u okviru koje naručilac zahteva isporuku i leka koji može da distribuirati samo jedan ponuđač, jer samo on ima dozvolu nadležnog organa za to, ili taj lek samo on proizvodi, a za sve ostale lekove ima više distributera ili proizvođača.

Sve što je navedeno u pogledu zloupotreba prilikom formiranja predmeta jedne jedinstvene nabavke (sa jednim, celovitim predmetom), može se istaći i za



sastavne delove jedne partije. Naime, da bi ponuda bila ispravna za jednu partiju, mora se ponuditi sve što ista obuhvata, pa naručilac može na već pomenute načine da zloupotrebi formiranje predmeta jedne partije.

#### **1.4.2. Koruptivni efekat**

U slučaju nevedenog koruptivnog mehanizma, naručilac najčešće ima saznanja da određeni ponuđači mogu jedini da isporuče celokupnan predmet nabavke ili nešto što je specifično, ali suštinski nepotrebno sa stanovišta realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci. Priključenjem takvih elemenata predmetu konkretne javne nabavke omogućava se određenim ponuđačima da budu u prednosti u odnosu na ostale, ili se stvara situacija u kojoj samo njihove ponude mogu da budu izabrane.

#### **1.4.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Trebalo bi razmotriti mogućnost da se izmenom propisa o javnim nabavkama naručiocu obavežu da predmet javne nabavke, kada god je to moguće, podele na više celina – partija, i tako da se omogući većem broju ponuđača da podnesu ponudu u okviru jednog postupka javne nabavke. Relevantno bi u tom slučaju bilo da li se predmet javne nabavke sastoji iz većeg broja delova, a jedan od parametara bi mogla da bude i vrednost javne nabavke, tako da se sve ono što se sastoji iz više delova, a prelazi određenu vrednost, mora nabaviti u postupku sa partijama.

### **1.5. Koruptivni mehanizam:**

#### **ČESTA I NEOPRAVDANA PRIMENA IZUZETAKA**

U članu 7. i 87. Zakona su određene nabavke na koje se ne primenjuju odredbe tog zakona, iako ih sprovode lica koja po tom propisu imaju status naručioca. U pitanju su, dale, situacije u kojima naručilac nije u obavezi da sprovodi postupak javne nabavke po propisanim pravilima, zato što postoje okolnosti koje čine nepotrebnim ili nemogućim primenu tih pravila.

Izuzeci, sami po sebi, podrazumevaju potpuno odsustvo Zakonom propisane procedure nabavke, pa zbog toga njihova neopravdana primena predstavlja, možda, i najtežu povredu odredaba Zakona. Zbog toga jedini pravilan pristup tim izuzecima jeste da se restriktivno tumače, te da je na naručiocu teret

dokazivanja o tome da li u konkretnoj situaciji postoji neki od razloga predviđenih u jednoj od 14 tačaka člana 7. ili 8 tačaka člana 87. Zakona.

U nekoliko analiza važećeg Zakona koje su izradili domaći i strani eksperti, kao i predstavnici Evropske unije, zaključeno je da u tom propisu postoji veći broj izuzetaka od realno potrebnog, te da neki od tih izuzetaka nisu definisani tako da je omogućena restriktivna primena istih.

### **1.5.1. Primeri**

Primeri za neopravdanu primenu izuzetaka su:

- sprovođenje nabavke između dva naručioca od kojih jedan, koji se javlja kao ponuđač, nema isključivo ili posebno pravo obavljanja delatnosti koja je predmet konkretne javne nabavke (naručilac bez sprovođenja postupka javne nabavke angažuje fakultet u državnom vlasništvu radi izrade određenog projekta, iako postoji niz privatnih subjekata koji bi taj projekat mogli da izrade);

- tretiranje određenih nabavki kao poverljivih, iako ne postoje uslovi za to (nabavka kancelarijskog nameštaja, putničkih vozila, goriva, ogreva itd.);

- nabavljanje bez sprovođenja propisanih postupaka javnih nabavki u dužem periodu posle elementarne nepogode, kada su već obezbeđeni svi osnovni životni uslovi;

- nesprovođenje postupka javne nabavke u slučaju kupovine dobara radi pružanja određene komunalne usluge, iako naručilac ima isključivo pravo na pružanje iste (izuzetak bi se primenjivao samo ukoliko bi bila otvorena konkurencija na tržištu za pružanje te usluge);

- nabavka usluga istraživanja bez primene Zakona u svrhu ostvarivanja profita naručioca (radi obavljanja njegove delatnosti), a ne u svrhu nekog opšteg interesa, što je preduslov za primenu izuzetka.

### **1.5.2. Koruptivni efekat**

Svakako da potpuno odsustvo primene odredaba Zakona (uključujući i onih kojima je obezbeđena zaštita prava ponuđača i javnog interesa) samo po sebi stvara sumnju da postoje određene koruptivne tendencije. Sprovođenje nabavke bez propisane procedure omogućava potpuno ograničenje, pa čak i isključenje bilo kakve konkurencije, pa je rizik od neopravdane primene izuzetaka vrlo izražen.

### **1.5.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Pre svega, potrebno je smanjiti broj izuzetaka iz važećeg Zakona. Neke od tih izuzetaka ne poznaje uporedno pravo, odnosno evropsko zakonodavstvo. Recimo takvi izuzeci su: nabavka u slučaju elementarnih nepogoda (umesto toga se primenjuje pregovarački postupak „po hitnosti“), nabavka od Republičke direkcije za robne rezerve, nabavka usluga stečajnih upravnika itd.

Potrebno je i preciznije definisati pojedine izuzetke, tako da se obezbedi restriktivnija primena. U tom pogledu se posebno ističu poverljive nabavke, kao i nabavke između dva naručioca.

Pored navedenog, trebalo bi propisati i jasnija ovlašćenja nadležnih državnih organa u cilju efikasnije kontrole primene izuzetaka od strane naručilaca. Tako bi nadležni organi mogli na osnovu analize dostavljenog plana nabavki da ispituju opravdanost primene nekog od izuzetaka, pa na osnovu toga da zabrane pokretanje nabavke, ili da zaustave već pokrenutu nabavku. Takođe, trebalo bi obavezati naručioce da posebno objavljuju spisak izuzetaka koje će primenjivati u toku jedne godine.

### **1.6. Koruptivni mehanizam:**

#### **ČESTA I NEOPRAVDANA PRIMENA PREGOVARAČKOG POSTUPKA SA ODREĐENIM PONUĐAČEM**

Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva je takva vrsta postupka javne nabavke u kojem se naručilac direktno obraća jednom ili više potencijalnih ponuđačima, i poziva ih da podnesu svoje ponude. Dakle, ti pregovarački postupci su takve prirode da dovode do ozbiljnog ograničenja konkurencije. Međutim, ukoliko su opravdani razlozi za sprovođenje te vrste postupaka, odnosno ukoliko su ispunjeni uslovi određeni članom 24. Zakona, u pitanju je dozvoljeno ograničenje konkurencije, u skladu sa objektivnim potrebama naručioca. U suprotnom, primenom pregovaračkog postupka došlo bi do ozbiljnog ograničenja konkurencije, budući da je članom 9. stav 1. Zakona, u okviru regulisanja načela obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima, propisano da naručilac ne može da ograniči konkurenciju među ponuđačima, a posebno da ne može onemogućavati bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka.

Na osnovu analize izveštaja koje naručioci dostavljaju Upravi za javne nabavke, proizlazi da je od početka primene važećeg Zakona (09. januar 2009.

godine) došlo do znatnog povećanja broja sprovedenih pregovaračkih postupaka. Prema Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za prvo polugodište 2011. godine, broj sprovedenih pregovaračkih postupaka u tom periodu je bio 27% u odnosu na ukupan broj sprovedenih postupaka javnih nabavki. S druge strane, broj takvih postupaka u zemljama članicama Evropske unije je najviše do 10 % od ukupnog broja sprovedenih postupaka.

Povećanje broja sprovedenih pregovaračkih postupaka, svakako, ukazuje da sistem javnih nabavki ne uspeva u dovoljnoj meri da obezbedi ostvaranje jednog od osnovnih načela javnih nabavki, a to je načelo obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima.

Što se tiče učestalosti primene pojedinih razloga za sprovođenje pregovaračkih postupaka, pomenuti izveštaj Uprave za javne nabavke ukazuje da je, skoro, u polovini slučajeva (46%) osnov za pregovaranje bila zaštita isključivih prava i „tehnički, odnosno umetnički razlozi“ zbog koji je nabavku mogao ispuniti samo jedan ponuđač.

Zaštita isključivih prava i „tehnički, odnosno umetnički razlozi“ zbog koji je nabavku mogao ispuniti samo jedan ponuđač, kao razlozi za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, određeni su članom 24. stav 1. tačka 3. Zakona. Taj postupak karakteriše odsustvo bilo kakve konkurencije, jer se pregovara samo sa jednim ponuđačem, što naručioca stavlja u najmanje povoljan položaj. Ukoliko, zaista, ne postoje objektivne i dokazive okolnosti koje potvrđuju da nabavku može da realizuje samo jedan ponuđač na određenom, relevantnom tržištu, onda primena pomenutog pregovaračkog postupka ukazuje na težnju naručioca da favorizuje jednog ponuđača, te da, istovremeno, onemogućuje svima ostalima da učestvuju.

### **1.6.1. Primeri**

Primeri za čestu i neosnovanu primenu pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem su:

- naručilac svesno bira predmet nabavke koji može da ispuni samo određeni ponuđač;
- naručilac uopšte ne poseduje dokaz da nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač;
- dokaz koji poseduje naručilac ne ukazuje da samo određeni ponuđač može da realizuje nabavku.

### **1.6.2. Koruptivni efekat**

Kao što je već navedeno, pregovarački postupak iz člana 24. stav 1. tačka 3. Zakona, pre svega, karakteriše nepostojanje javnog poziva svim potencijalnim ponuđačima da podnesu ponude. U tom postupku naručilac se obraća samo određenom ponuđaču pozivajući ga da podnese ponudu. Samim tim, samo jedan ponuđač dobija informaciju da se sprovodi ta vrsta postupka. To, svakako, samo po sebi nije nedozvoljeno ukoliko su u potpunosti ispunjeni uslovi za sprovođenje. Međutim, ukoliko naručilac sprovodi tu vrstu postupka bez opravdanog razloga, njegovo postupanje ukazuje da je cilj da ponude podnese samo određeni „odabrani“ ponuđač, te da bude izabrana njegova ponuda. U tom slučaju dolazi do drastičnog ograničenja konkurencije među ponuđačimr, što omogućava da se osnovno načelo javnih nabavki – načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava pretvori u svoju suprotnost, te da naručilac po nerealno visokim cenama nabavi, često, i nekvalitetan predmet javne nabavke. Neralno visoke cene u tom slučaju bi bile posledica nedostatka konkurencije, a i mogle bi da ukazuju da je određeni deo iznosa namenjen ostvarivanju koristi od strane pojedinaca koji su učestvovali u pripremi i sprovođenju pregovaračkog postupka.

### **1.6.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Kao jedan od mehanizama za sprečavanje neopravdane primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, u važećem Zakonu je propisana obaveza objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude u tom postupku (član 24. stav 2. Zakona). To obaveštenje se, posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, objavljuje u «Službenom glasniku Republike Srbije» i na Portalu javnih nabavki, i ponuđači koji nisu pozvani da učestvuju u toj vrsti postupka mogu u roku od 8 dana da podnesu zahtev za zaštitu kao pravno sredstvo kojim bi osporili postojanje razloga za sprovođenje te vrste postupka. Može se konstatovati da i ta odredba nije dala očekivane efekte, budući da je, prema evidenciji Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, jako malo podnetih zahteva za zaštitu prava iz navedenog razloga. Međutim, uporedna praksa (na primer, u Hrvatskoj) pokazala je da kada ponuđači počnu da koriste ovaj mehanizam u punoj meri odluke naručilaca u najvećem broju slučajeva budu osporene i poništene, tako da se taj osnov za sprovođenje pregovaračkog postupka realizuje u veoma malom broju slučajeva.

Uprava za javne nabavke smatra da jedno od objašnjenja zašto ponuđači ne koriste više taj mehanizam, može da bude i to što oni ne prave razliku između objavljenog „obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude“ (pri čemu ugovor još nije zaključen) i obaveštenja o zaključenom ugovoru. Naime, u Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za prvo polugođe 2011. godine konstatuje se da kada ponuđači vide objavljeno obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude, smatraju da je naručilac već zaključio ugovor i zbog toga ne reaguju. Stoga je

važno upoznati ponuđače sa tim da je obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude praktično obaveštavanje o nameri naručioca da zaključi ugovor, te da imaju mogućnost da na isto reaguju i da, podnošenjem zahteva za zaštitu prava, spreče zaključenje ugovora. O tome je Uprava za javne nabavke sačinila i posebno uputstvo, koje je zajedno sa Privrednom komorom distribuirala određenom broju ponuđača, a isto je i objavljeno na zvaničnoj internet prezentaciji Uprave.

Posebnu pažnju bi, dakle, trebalo posvetiti i edukaciji ponuđača, kako bi bili u stanju da adekvatno koriste postupak zaštite prava u pregovaračkim postupcima, posebno onim bez objavljivanja javnog poziva. Ponuđači, kao zainteresovana lica, su veoma važan korektivni faktor koji bi sa odgovarajućom primenom zahteva za zaštitu prava mogli da doprinesu efikasnijoj proveri ispunjenosti uslova za sprovođenje pregovaračkih postupaka.

Pored navedenog, trebalo bi razmotriti mogućnost izmene postojećih zakonskih rešenja ili propisivanja novih, kako bi se omogućila efikasnija kontrola razloga za sprovođenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva, kao i sankcionisanje zloupotrebe prava da se sprovedita vrsta postupka javne nabavke. Nove mere bi mogle da budu:

- dostavljanje odluke o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva nekom od nadležnih organa (na primer, Upravi za javne nabavke) koji bi u svakom trenutku mogao da obustavi takav postupak, odnosno potrebno je propisati rešenje na osnovu kojeg bi se nadležni organi uključili u kontrolu razloga za sprovođenje pregovaračkih postupaka u ranoj fazi, kada je moguće preduzeti određene mere koje bi onemogućile da se takav postupak okonča ukoliko ne postoje opravdani razlozi;

- propisivanje obaveze objavljivanja obaveštenja o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, umesto objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude (što propisuje važeći Zakon), u kom slučaju bi naručilac tek posle protoka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava, kojim bi mogao da bude osporen osnov za pokretanje te vrste postupka, mogao da nastavi sa sprovođenjem istog, te da pozove određene ponuđače da podnesu svoje ponude;

- učiniti jasnijim za primenu i tumačenje određene razloge za sprovođenje pregovaračkog postupka, kako ne bi stvarali dileme ni kod onih koji bi trebalo da ih primenjuju, niti kod onih koji bi trebalo da kontrolišu tu primenu. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti preciznijem definisanju „tehničkih i umetničkih razloga“ zbog kojih nabavku može da realizuje samo jedan ponuđač (član 24. stav 1. tačka 3. Zakona), kao i razloga „hitnosti“ (o kojem će više reći biti u nastavku teksta) koji se sve češće koriste kao osnov za pokretanje pregovaračkog postupka.

## **1.7. Koruptivni mehanizam:**

## **ČESTA I NEOPRAVDANA PRIMENA PREGOVARAČKOG POSTUPKA „PO HITNOSTI“**

Drugi razlog za sprovođenje pregovaračkog postupka po zastupljenosti, prema pomenutom Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za prvo polugođe 2011. godine, jeste „hitnost“ (24% slučajeva), odnosno osnov iz člana 24. stav 1. tačka 4. Zakona, koji naručiocu mogu da koriste u uslovima „vanrednih okolnosti i nepredviđenih događaja“. Pored navedenog, upoređujući Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2010. godinu sa Izveštajem o javnim nabavkama u Republici Srbiji za prvo polugođe 2011. godine (oba sastavila Uprava za javne nabavke), može se zaključiti da je došlo do povećanja zastupljenosti broja sprovedenih postupaka „po hitnosti“ sa 17 % u 2010. godini na 24% u prvom polugođu 2011. godine.

Naručilac može da primeni navedeni pregovarački postupak samo ako postoji izuzetna hitnost prouzrokovana zbog vanrednih okolnosti (dakle zbog okolnosti koje naručilac nije mogao objektivno da očekuje) koje su nastupile nezavisno od njegove volje (dakle da naručilac nije mogao da utiče na njihovo nastupanje). Takođe, neophodno je da je posledica nastupanja tih vanrednih okolnosti takva hitnost da naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima predviđenim za otvoreni, odnosno restriktivni postupak.

### **1.7.1. Primeri**

Primeri za čestu i neopravdanu primenu pregovaračkog postupka „po hitnosti“ su:

- do vanrednih okolnosti je došlo zato što je kasno pokrenut postupak (loše planiranje, ili neadekvatno praćenje realizacije prethodno zaključenih ugovora);

- do vanrednih okolnosti je došlo zbog postupanja samog naručioca (više puta poništavan postupak javne nabavke zbog greške naručioca);

- naručilac se poziva na hitnost, a sam pregovarački postupak sprovodi nekoliko meseci;

- naručilac kasno pokreće pregovarački postupak u odnosu na trenutak koji je prouzrokovao potrebu za hitnom nabavkom (recimo, tek dva meseca od zaključka nadležnog organa da se otklone štetne posledice nekog događaja naručilac sprovodi pregovarački postupak „po hitnosti“).

### **1.7.2. Koruptivni efekat**

Ono što se može posebno naglasiti za pregovarački postupak „po hitnosti“ jeste da neopravdana primena istog ne samo da ograničava konkurenciju, već ograničava i pravo na zaštitu potencijalnih ponuđača kojima nije omogućeno da učestvuju u tom postupku (nije im poslat poziv za podnošenje ponuda od strane naručioca). Naime, u tom postupku podneti zahtev za zaštitu prava ponuđača ne zadržava dalje radnje naručioca, tako da bi on mogao da izabere ponudu, te da zaključi ugovor i započne realizaciju istog bez obzira na podneti zahtev za zaštitu prava. Takođe, u istom postupku naručilac nije u obavezi da sačeka sa zaključenjem ugovora dok ne protekne rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava, što je, inače, dužan u svim ostalim postupcima. To ne znači da nije dozvoljena zaštita prava u navedenom postupku, već naručilac nema obavezu da posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude čeka da protekne rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava da bi zaključio ugovor, odnosno nema obavezu da zastane sa aktivnostima po podnetom zahtevu. Ukoliko bi Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donela odluku kojom bi poništila u celini ili delimično takav postupak, a već je zaključen ugovor, takav ugovor bi, shodno Zakonu, bio ništav zato što je suprotan odluci tog organa.

Kako se na osnovu prakse nadležnih sudova može utvrditi da su samo u nekoliko slučajeva od strane zainteresovanih lica podnete tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora o javnoj nabavci, može se zaključiti da zahtev za zaštitu prava trenutno ne predstavlja efikasan mehanizam za otklanjanje neregularnosti u pregovaračkom postupku „po hitnosti“. Samim tim, zaštita prava potencijalnih učesnika u tom postupku je ograničena, a i ograničena je mogućnost ukazivanja na nepravilnosti od strane nadležnih državnih organa i institucija koje imaju ovlašćenje da podnesu zahtev za zaštitu javnog interesa (član 106. stav 2. Zakona). Takvo ograničenje u primeni zahteva za zaštitu prava jeste dozvoljeno Zakonom ukoliko je opravdana primena pregovaračkog postupka „po hitnosti“. Međutim, u suprotnom, u situaciji u kojoj nema osnova za sprovođenje te vrste postupka, a naručilac, ipak, sprovodi isti, može se postaviti pitanje da li naručilac sa namerom ograničava zaštitu prava ponuđača i javnog interesa kako bi omogućio brzo zaključenje i realizaciju ugovora sa ponuđačem koji je „favorit“.

### **1.7.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Kao prvo, razloge za relativno često sprovođenje pregovaračkog postupaka „po hitnosti“ u odnosu na sve ostale vrste postupaka trebalo bi tražiti u izostanku efikasne kontrole i sankcionisanja od strane nadležnih državnih organa, a donekle i u tome što ponuđači nisu dovoljno edukovani u pogledu načina na koji mogu da zaštite svoja prava. Zbog svega toga, mehanizmi koji su određeni Zakonom se ne primenjuju u dovoljnoj meri.

Način na koji je zakonodavac pokušao da, odredbama važećeg Zakona, spreči neopravdanu primenu pregovaračkog postupka „po hitnosti“, jeste i



propisivanje obaveze naručiocu da, posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, dostavi izveštaj Upravi za javne nabavke. U tom izveštaju naručilac je posebno dužan da opravda primenu pregovaračkog postupka iz pomenutog razloga. Navedeno pravilo je uvedeno kako bi se sprečila česta, neopravdana primena te vrste pregovaračkog postupka, posebno imajući u vidu da zahtev za zaštitu prava koji bi podneo neko od potencijalnih ponuđača ili ponuđača koji su učestvovali u tom postupku ne zadržava dalje aktivnosti naručioca. Dakle, to je vrsta postupka javne nabavke u kojem, praktično, i nema efikasnog mehanizma zaštite prava oštećenih ponuđača, o čemu je već bilo reči u ovom tekstu. Zato je vrlo važno posebno kontrolisati i analizirati razloge za primenu baš tog postupka. Uprava za javne nabavke je o svim nepravilnostima koje su u prethodnom periodu utvrđene na osnovu dostavljenih izveštaja o pomenutom pregovaračkom postupku obavestavala i Sektor za budžetsku inspekciju i reviziju pri Ministarstvu finansija, kao i Državnu revizorsku instituciju kao organe koji su nadležni za pokretanje odgovarajućih postupaka za utvrđivanje odgovornosti, ali nema informacija o tome da su do sada preduzete konkretne aktivnosti na sankcionisanju naručilaca.

Kao što je navedeno, pre svega je neophodno da svi nadležni oragni u punom kapacitetu preduzimaju sve mere koji su ima na raspolaganju kako bi se smanjio broj sprovedenih pregovaračkih postupaka javnih nabavki. U tom smislu, posebnu, znatno izraženiju ulogu nego do sada trebalo bi da imaju Ministarstvo finansija i Državna revizorska institucija, i to naročito postupajući po obaveštenjima dobijenim od strane Uprave za javne nabavke u vezi sa izveštajima o sprovedenim pregovaračkim postupcima „po hitnosti“. Ta dva organa su, nesumnjivo, ovlašćeni sa pokretanje odgovarajućih postupaka za utvrđivanje pitanja odgovornosti učesnika u postupcima javnih nabavki, i ta svoja ovlašćenja bi trebalo da koriste u znatno većem obimu.

Kao što je već navedeno, trebalo bi razmotriti i mogućnost izmene postojećih zakonskih rešenja ili propisivanja novih, kako bi se, generalno, omogućila efikasnija kontrola razloga za sprovođenje svih pregovaračkih postupaka, posebno onih bez objavljivanja javnog poziva. Te nove mere bi mogle da budu:

- dostavljanje odluke o pokretanju postupka nekom od nadležnih organa;
- nametanje obaveze objavljivanja obaveštenja o pokretanju postupka, umesto objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude;
- učiniti jasnijim za primenu i tumačenje određene razloge za sprovođenje tog pregovaračkog postupka.

## **1.8. Koruptivni mehanizam:**

## **ČESTA I NEOPRAVDANA PRIMENA PREGOVARAČKOG POSTUPKA ZBOG DODATNIH NABAVKI**

Pored primene u slučaju izuzetne hitnosti, i kada nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač, pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva naručiocu često primenjuju i u slučaju dodatnih nabavki.

Naručilac na taj način može da ugovori dodatne isporuke dobara od istog dobavljača, i to onda kada bi promena dobavljača obavezala naručioca da nabavlja dobra drugačijih tehničkih karakteristika, što bi za njega prouzrokovalo nesrazmerno velike tehničke poteškoće u upotrebi i održavanju. Tako ugovorene dodatne isporuke ne mogu da budu veće vrednosti od 25% vrednosti prvobitno ugovorenih isporuka. Važno je istaći da, iako se nabavka vezuje za prethodni postupak javne nabavke, tj. praktično predstavlja izmenu ugovora zaključenog u prethodnom postupku, ipak je u pitanju novi, poseban postupak javne nabavke, i to pregovarački postupak.

Pored dodatne isporuke dobara, naručilac u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva može da sprovede i nabavku dodatnih radova ili usluga, s tim da su za te predmete nabavke propisani nešto strožiji uslovi. Tako dodatnu nabavku usluga ili radova naručilac može da sprovede pod sledećim uslovima:

-da ih ugovori sa prvobitnim pružaocem usluga, odnosno izvođačem radova;

-da te usluge, odnosno radovi nisu deo prve javne nabavke, odnosno prvobitnog projekta;

-da su te usluge, odnosno radovi, zbog nepredvidljivih događaja, postali neophodni za izvršenje ugovora;

-da su te usluge, odnosno radovi ili takvi da se ne mogu razdvojiti, u tehničkom ili ekonomskom pogledu, od prve javne nabavke, a da se pri tome ne prouzrokuju nesrazmerno velike tehničke teškoće ili nesrazmerno veliki troškovi za naručioca, ili takvi da se mogu ugovoriti odvojeno od prve javne nabavke, ali su neophodni za dalje faze pružanja usluga, odnosno izvođenja radova;

-da vrednost tako ugovorenih dodatnih usluga, odnosno radova, ne prelazi 25% vrednosti prvobitno ugovorenih usluga, odnosno radova.

Budući da se navedenim postupkom potpuno isključuje konkurencija, i omogućava određenom ponuđaču, sa kojim je već bio zaključen ugovor, da nastavi sa realizacijom nabavke, potrebno je posebnu pažnju posvetiti kontroli osnovanosti sprovođenja te vrste pregovaračkog postupka.

### **1.8.1. Primeri**

Primeri za neosnovano sprovođenje pregovaračkog postupka zbog dodatnih nabavki su:

- dodatna isporuka dobara koja bi mogli da se nabave i od nekog drugog ponuđača bez tehničkih poteškoća u upotrebi i održavanju;
- dodatna isporuka radova ili usluga koji se mogu razdvojiti od prvobitne javne nabavke, odnosno koji nisu neophodni za dalje faze pružanja usluge ili izvođenja radova;
- dodatne nabavke u vrednosti preko 25 % prvobitnog ugovora.

### **1.8.2. Koruptivni efekat**

Pomenuti pregovarački postupak, kao i pregovarčki postupak koji se sprovodi sa određenim ponuđačem (koji jedini može da realizuje nabavku) karakteriše odsustvo bilo kakve konkurencije, jer se pregovara samo sa jednim ponuđačem. To naručioca stavlja u najmanje povoljan položaj. Ukoliko nisu ispunjeni navedeni uslovi za dodatne nabavke, onda primena navedenog pregovaračkog postupka ukazuje na težnju naručioca da favorizuje jednog ponuđača, te da, istovremeno, onemogućí svima ostalima da učestvuju.

### **1.8.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Sve mere koje su u ovom tekstu predložene radi sprečavanja neosnovanog sprovođenja pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem mogle bi da se primenjuju i u svrhu suzbijanja neopravdane primene pregovaračkog postupka u slučaju dodatnih nabavki.

## **1.9. Koruptivni mehanizam:**

### **NEREGULARNOSTI U VEZI SA PLANOM NABAVKI**

Plan nabavki je veoma važan akt koji sastavlja i donosi naručilac. Članom 27. Zakona određena su dva uslova za sprovođenje postupka javne nabavke. Kao prvo, za konkretnu javnu nabavku moraju da budu predviđena sredstva u budžetu ili finansijskom planu naručioca, odnosno ne može se sprovoditi postupak javne nabavke ako nisu obezbeđeni izvori finansiranja. Kao drugo, konkretna javna nabavka mora biti predviđena u planu nabavki. Dakle, plan

nabavki je akt u kojem naručilac predstavlja sve nabavke koje će sprovesti u toku godine. Pri tom, u pomenutoj odredbi Zakona se koristi termin „godišnji plan nabavki“, što znači da u tom aktu naručilac ne predstavlja samo javne nabavke, odnosno nabavke koje sprovođa na osnovu odredaba Zakona, već i one nabavke na koje se Zakon ne primenjuje zbog propisanih izuzetaka.

Nedostatak važećeg Zakona u vezi sa planom nabavki je, svakako, to što nije jasno određena sadržina tog akta. S jedne strane se naručiocima nameće obaveza da imaju sastavljen plan nabavki, ali s druge strane, nije propisano šta taj akt mora da sadrži. Zbog toga ni kontrolni organi ne mogu sa sigurnošću da utvrde da li je nabavka u potpunosti sprovedena u skladu sa planom nabavki. Međutim, na osnovu pojedinih odredbi Zakona se, ipak, može zaključiti šta bi trebalo da bude sadržina plana nabavki. Rukovodeći se time, Uprava za javne nabavke je sastavila Model plana nabavki. Budući da Uprava ima ovlašćenje da priprema modele odluka i drugih akata koje donosi naručilac u postupcima javnih nabavki (čl. 99. Zakona), može se smatrati da je navedeni model obavezujući za naručioce.

Osnovni elementi plana nabavki prema navedenom modelu su: predmet nabavke, vrsta postupka, procenjena vrednost, dinamika sprovođenja, pozicija u budžetu ili finansijskom planu itd. Prilikom sprovođenja nabavki u toku godine naručilac bi morao da se pridržava elemenata plana nabavki koji su navedeni. Na to ga obavezuje i pomenuta odredba člana 27. Zakona (uslov za pokretanje postupka nabavke je da je nabavka predviđena u planu nabavki). To je i preduslov za efikasnu kontrolu sprovođenja javnih nabavki. Međutim, veoma je važno u tom pogledu istaći da plan nabavki ne služi samo u svrhu kontrole da li su nabavke sprovedene u skladu sa tim aktom, već omogućava i preventivnu kontrolu opravdanosti sprovođenja određenih nabavki, kao i primene određene vrste postupka, i to pre pokretanja postupka javne nabavke. Efikasna kontrola navedenih okolnosti (koje su kao koruptivni mehanizmi već predstavljeni u ovom tekstu) bi omogućila da se spreči sprovođenje postupaka nabavki koji su protivzakoniti, a time i nastajanje svih negativnih posledica takvih postupaka.

Na osnovu navedenog se može zaključiti da se u praksi javljaju dve vrste neregularnosti u vezi sa planom nabavki. S jedne strane, to su neregularnosti koje se tiču donošenja plana nabavki i sadržine tog akta, a s druge strane, to je sprovođenje postupaka nabavki suprotno od onoga što je predviđeno u planu nabavki.

### **1.9.1. Primeri**

Primeri za neregularnosti u vezi sa donošenjem i sadržinom plana nabavki su:

- naručilac nije doneo plan nabavki;

- naručilac donosi ili dopunjava plan nabavki tek nakon sprovedenog postupka nabavke;

- u planu nabavki nisu predstavljene sve javne nabavke koje će naručilac sprovođiti u toku godine;

- u planu nabavki nisu navedene nabavke koje predstavljaju izuzetak od primene Zakona;

- plan nabavki nema neki od važnih elemenata (vrstu postupka, procenjenu vrednost, dinamiku sprovođenja itd.);

- plan nabavki se donosi u neodgovarajućoj i netransparentnoj proceduri (donosi ga direktor bez saglasnosti upravnog odbora ili nekog drugog nadzornog organa).

Primeri za sprovođenje postupaka javnih nabavki suprotno od onoga što je predviđeno u planu nabavki su:

- sprovođenje nabavki koje nisu predviđene planom nabavki;

- primena drugačije vrste postupka od one predviđene planom nabavki (umesto otvorenog, primena pregovaračkog ili postupka javne nabavke male vrednosti);

- sprovođenje nabavki u količnima i vrednostima iznad onoga što je predviđeno u planu nabavki;

- nepoštovanje pozicija i aproprijacija u finansijskom planu i budžetu koji su naznačeni u planu nabavki, a koje ukazuju na izvor sredstava kojima se finansira konkretna nabavka.

### **1.9.2. Koruptivni efekat**

Svakako da se ukoliko naručilac ne donese plan nabavki, ili ne predvidi u istom sve nabavke koje će sprovođiti u toku godine, otvara mogućnost netransparentnog sprovođenja određenih nabavki, ili sprovođenja nabavki koje su namenjene ostvarenju ličnih interesa pojedinaca ili određenih interesnih grupa (na primer, političkih stranaka). Na iste takve težnje ukazuje i sprovođenje nabavki nezavisno, odnosno suprotno od onoga što je predviđeno u planu nabavki.

Pored navedenog, trebalo bi još jednom istaći da sve ono što je u ovom tekstu navedeno u vezi sa opravdanošću izbora predmeta nabavke, količine, kvaliteta, kao i vrste postupka, može se kontrolisati uvidom u plan nabavki ili upoređivanjem onoga što je sprovedeno sa tim planom.

### **1.9.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Kao mere za sprečavanje pojave navedenog koruptivnog mehanizma i efekta trebalo bi propisati:

- javno objavljivanje planova nabavki u određenom obimu (ako ne u celini, onda najvažniji elementi);

- dostavljanje planova nabavki „velikih“ naručilaca (sa viskom vrednošću nabavki na godišnjem nivou) nadležnim organima radi kontrole;

- jasnu sadržinu plana nabavki u Zakonu ili podzakonskom aktu;

- osnove procedure za donošenje ili izmenu plana nabavki u Zakonu ili podzakonskom aktu;

- jasna ovlašćenja nadležnim organima da mogu da kontrolišu plan nabavki i da ga u celini ili delimično stave van snage, ili da pod pretnjom izricanja ozbiljnih sankcija upozore naručioca na neregularnosti, a sve ukoliko utvrde da nije sastavljen u skladu sa propisnom procedurom i sadržinom, odnosno ukoliko postoji sumnja da je ono što je navedeno izazvano određenim koruptivnim aktivnostima.

## **2. Faza javne nabavke:**

### ***POSTUPAK JAVNE NABAVKE***

#### **2.1. Koruptivni mehanizam:**

##### **NEPRIMENJIVANJE ANTIKORUPCIJSKOG PRAVILA**

Antikorupcijskim pravilom iz člana 19. važećeg Zakona promoviše se borba protiv korupcije u oblasti javnih nabavki. Zakonodavac je nastojao da jednom direktnom merom sankcioniše neke pojavne oblike korupcije koji se mogu otkriti i dokazati u toku sprovođenja javne nabavke. U navedenoj odredbi propisano je odbijanje ponude kao sankcija za koruptivne radnje preduzete od strane ponuđača prema određenim predstavnicima naručioca, u različitim fazama postupka javne nabavke.

Kao koruptivne radnje koje preduzima ponuđač u postupku javne nabavke, antikorupcijskim pravilom su obuhvaćeni neposredno ili posredno davanje, ponuda ili stavljanje u izgled poklona ili neke druge koristi članu komisije za javne nabavke, licu koje je učestvovalo u pripremi konkursne dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili nekom drugom licu, odnosno neposredna ili posredna pretnja istim tim licima. Međutim, da bi navedene radnje ponuđača, shodno članu 19. Zakona, bile razlog za odbijanje njegove ponude, potrebno je da se utvrdi da su preduzete da bi ponuđač izvršio uticaj sa ciljem da sazna poverljive informacije, ili da utiče na postupanje naručioca ili donošenje odluka u bilo kojoj fazi javne nabavke, kao i da o tome naručilac ima na raspolaganju verodostojan dokaz koji bi potvrdio da su navedene radnje zaista i preduzete.

Antikorupcijskim pravilom je, takođe, propisana i obaveza naručioca da u navedenim slučajevima, kada utvrdi da postoje koruptivne radnje, o tome obavesti nadležne organe koji će preduzeti određene mere u cilju sankcionisanja takvih radnji (pre svega, policiju i tužilaštvo).

##### **2.1.1. Primeri**

Neprimenjivanje antikorupcijskog pravila se javlja kad:

- naručilac, i pored saznanja da postoje koruptivne radnje, ne nastoji da pribavi dokaze o tome;
- čak iako ima dokaze, naručilac ne odbija ponudu, i pokušava da prikrije koruptivne radnje;
- naručilac ne obaveštava nadležne organe o postojanju koruptivnih radnji.

### **2.1.2. Koruptivni efekat**

Neprimenjivanje antikorupcijskog pravila ima direktan i neposredan efekat na korupciju. Naime, ukoliko se ne sankcionišu očigledni primeri (koji se mogu dokazati) pokušaja korupcije, ili preduzimanja koruptivnih radnji u javnim nabavkama, onda javne nabavke postaju veoma pogodno tlo za razvoj korupcije i zadovoljenje privatnog, na štetu javnog interesa.

Antikorupcijsko pravilo bi trebalo da bude veoma važna mera za sprečavanje pojave svih koruptivnih mehanizama koji su analizirani u okviru ovog teksta, kao i koruptivnih efekata koji su posledica istih. Otkrivanje koruptivnih radnji, sprečavanje daljeg sprovođenja javne nabavke, kao i obaveštavanje nadležnih organa radi pokretanja odgovarajućih postupaka, kao suština primene antikorupcijskog pravila, su osnovi borbe protiv korupcije u javnim nabavkama. Samim tim, neprimenjivanje antikorupcijskog pravila, bilo zbog namere naručilaca, bilo zbog loše zakonske definicije pravila, samo po sebi predstavlja najozbiljniji koruptivni mehanizam. Upravo zbog toga je primena antikorupcijskog pravila i prva analizirana u okviru dela teksta koji se odnosi na postupak javne nabavke, kao središnju fazu javne nabavke (shvaćene u širem smislu) gde se, očekivano, najčešće i pojavljuju određeni koruptivni mehanizmi i efekti. Međutim, taj koruptivni mehanizam je zajednički za sve faze javne nabavke, tako da se on pored postupka javne nabavke pojavljuje i u fazi planiranja, kao i u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci.

### **2.1.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Neophodno je preciznije regulisati antikorupcijsko pravilo. Naime, zbog načina na koji je trenutno uređeno, u važećem Zakonu, to pravilo se pokazalo kao, skoro, neprimenjivo u praksi. Suštinski problem jeste pribavljanje „verodostojnog“ dokaza o koruptivnim radnjama. S jedne strane, nije definisano šta predstavlja „verodostojan“ dokaz, a s druge strane, nije jasno kako će predstavnici naručioca isti pribaviti. Zbog toga je vrlo važno precizirati šta je to dokaz o koruptivnim radnjama u javnoj nabavci, te koji su sve načini na koji se isti dokaz može pribaviti. U tom smislu bi trebalo razmotriti mogućnost obezbeđenja



zaštite licima koja otkrivaju pojavu koruptivnih radnji, i to uvođenjem posebnih, zaštićenih telefonskih linija preko kojih mogu da obaveste nadležne organe o svojim saznavima, ili posebnih mejl adresa na koje se mogu slati anonimne mejl poruke.

Kao opštu meru za borbu korupcije u javnim nabavkama trebalo bi propisati i način komunikacije unutar naručioca, između rukovodilaca i lica koja učestvuju u sprovođenju postupaka javnih nabavki, kao i između predstavnika naručioca i svih lica koja imaju interes da učestvuju u postupku javne nabavke. Tako bi trebalo predvideti da rukovodilac naloge u vezi sa javnom nabavkom daje samo pisanim putem, odnosno da su lica koja učestvuju u sprovođenju postupaka javnih nabavki dužna da postupe samo po takvim nalogima. S druge strane, potrebno je izričito, pod pretnjom sankcije (prekršajne ili krivične), zabraniti bilo kakvu komunikaciju između predstavnika naručioca i zainteresovanih lica, osim zvaničnim putem (službenim dopisima, ili elektronskom poštom preko službene mejl adrese samog naručioca).

## **2.2. Koruptivni mehanizam:**

### **SUKOB INTERESA**

Sukob ili konflikt interesa je naziv za situacije u kojima pojedinac koji obavlja određenu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost dolazi u priliku da svojom odlukom ili drugim delovanjem pogoduje sebi ili sebi bliskim osobama, društvenim grupama i organizacijama, a nauštrb javnog interesa. To je sukob između privatnog interesa na jednoj, i javnog interesa na drugoj strani, kada postoji preveliki rizik da će privatni interes prevagnuti nad javnim, odnosno da će doći do korupcije.

Sukob interesa ima više svojih pojava oblika, i može se ispoljavati pre, u toku, i nakon odlučivanja u nekom postupku. Nastaje kada lice koje učestvuje u donošenju odluke ili obavljanju drugih delatnosti nekog organa ili javne ustanove, postupa pristrasno u korist interesa pojedinaca, a na štetu javnog interesa. U suštini sukoba interesa, odnosno razlog zbog kojeg se privatni interes zadovoljava na štetu javnog, jeste određeni odnos povezanosti koji postoji između onoga koji zastupa javni interes i predstavnika privatnog interesa. To mogu biti rodbinska, finansijska ili politička povezanost.

Jedina odredba u Zakonu koja se, na neki način, odnosi na sukob interesa u javnim nabavkama jeste odredba člana 9. stav 2. kojom je zabranjeno da subjekti koji su pripremali konkursnu dokumentaciju ili pojedine njene delove nastupaju kao ponuđači ili kao podizvođači, ili da sarađuju sa ponuđačima prilikom pripremanja ponude. Zakon ne sadrži druge odredbe koje bi precizirale u kojim

situacijama postoji opasnost od nepristrasnosti u odlučivanju u korist privatnog interesa, niti su predviđene sankcije.

S druge strane, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži odredbu koja propisuje da je pravno lice u kojem je funkcioner vlasnik više od 20% udela ili akcija, ako učestvuje u postupku javnih nabavki čiji je ishod zaključivanje ugovora sa državnim organom ili institucijom u kojem je više od 20% kapitala u javnoj svojini, u obavezi da o tome obavesti Agenciju u roku od tri dana od dana preduzimanja prve radnje u postupku, kao i o konačnom ishodu postupka u roku od tri dana od dana saznanja o njegovom okončanju. Međutim, može se konstatovati da je pomenuta odredba nepotpuna iz dva razloga. Prvi je što se odnosi samo na funkcionere, ali ne i na ostale zaposlene kod naručioca koji učestvuju u sprovođenju javnih nabavki. Drugi je što obuhvata samo jedan oblik povezanosti koji dovodi do sukoba interesa, a to je vlasnička povezanost u poslovnom smislu.

### **2.2.1. Primeri**

Situacije i odnosi koji bi mogli da dovedu do sukoba interesa u javnim nabavkama su:

- rukovodilac naručioca ili zaposleni koji obavljaju poslove iz oblasti javnih nabavki, i sa njima povezana lica, imaju vlasništvo nad udelom ili akcijama ponuđača;

- rukovodilac naručioca ili zaposleni koji obavljaju poslove iz oblasti javnih nabavki, i sa njima povezana lica, učestvuju u upravljanju nad ponuđačem (članovi upravnog, nadzornog odbora ili skupštine akcionara);

- rukovodilac naručioca ili zaposleni koji obavljaju poslove iz oblasti javnih nabavki, i sa njima povezana lica, su radno angažovani kod ponuđača ili su na drugi način poslovno povezani.

### **2.2.2. Koruptivni efekat**

U javnim nabavkama nedozvoljena pristrasnost u korist privatnog interesa bi mogla da se ispoljava prilikom svih faza jedne javne nabavke. Tako, prilikom planiranja, moglo bi da se pogoduje privatnom interesu pojedinaca ili interesnih grupa izborom predmeta nabavke, količina ili kvaliteta istog, kao i izborom vrste postupka. U fazi sprovođenja samog postupka javne nabavke, u korist privatnog interesa bi mogli da se određuju uslovi za učešće ponuđača, tehničke specifikacije ili kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude. Takođe, oglašavanje, otvaranje, ili stručna ocena ponuda bi mogli da se sprovode na način koji odgovara

pojedincima, ali je protivan javnom interesu koji se u javnim nabavkama ispoljava, pre svega, kroz načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (izbor ponude „favorita“ koja realno nije najpovoljnija dovodi do nepotrebnog trošenja javnih sredstava). Nedoželjena pristrasnost može da se javi i u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci, kada predstavnik naručioca dozvoli promenu ponuđenih i ugovorenih uslova realizacije (dozvoli duži rok izgradnje ili isporuku nekvalitetnijih dobara, plati pre roka iako nisu ispunjene ugovorne obaveze, ne realizuje bankarsku garanciju za dobro izvršenje posla itd.).

Iako, kao što je navedeno, sukob interesa može da se pojavi u svim fazama javne nabavke, ipak je analiziran u ovom delu teksta jer je očekivano da će se najviše javljati u samom postupku javne nabavke, u kojem se, možda, i najviše može ispoljiti nepristrasnost predstavnika naručioca (izbor uslova, tehničkih specifikacija ili kriterijuma, i njihova primena prilikom oglašavanja, otvaranja ili stručne ocene ponuda).

### **2.2.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Pre svega, potrebno je prilikom budućih izmena propisa iz oblasti javnih nabavki predvideti za koje se situacije ili odnose smatra da dovode do sukoba interesa u javnim nabavkama, te na koja lica se odnose. Pored toga, moraju se predvideti i sankcije za pojavu sukoba interesa, kao što bi, recimo, bila obaveza obustave postupka javne nabavke ili zabrana zaključenja ugovora. Takođe, veoma je važno zabraniti uspostavljanje navedenih odnosa u određenom periodu posle okončanja javne nabavke (na primer, zabrana da se članovi komisije naručioca koja je vršila stručnu ocenu ponuda zaposle kod izabranog ponuđača u određenom periodu posle okončanja javne nabavke).

Takođe, trebalo bi propisati određene mere koje bi dovele do lakšeg otkrivanja svih oblika sukoba interesa i pokušaja uticaja na nepristrasnost u odlučivanju naručioca prilikom sprovođenja nabavki. Te mere bi, generalno, mogle da se primenjuju na sve oblike koruptivnih mehanizama. U tom smislu bi, kao i kod antikorupcijskog pravila, trebalo razmotriti mogućnost obezbeđenja zaštite licima koja otkrivaju pojavu sukoba interesa, i to uvođenjem posebnih, zaštićenih telefonskih linija preko kojih mogu obavestiti nadležne organe o svojim saznavima, ili posebnih mejl adresa na koje se mogu slati anonimne mejl poruke.

## **2.3. Koruptivni mehanizam:**

### **NEJASNA I KONTRADIKTORNA SADRŽINA**

## **KONKURSNE DOKUMENTACIJE**

Konkursna dokumentacija je dokumentacija koju sastavlja naručilac, na osnovu koje zainteresovana lica sastavljaju svoje ponude ili prijave radi učešća u postupku javne nabavke. Svakako da je ta dokumentacija od velikog značaja za pravilnost i efikasnost celog postupka javne nabavke, ali i za realizaciju ugovora o javnoj nabavci koja sledi posle okončanog postupka. Zbog toga je mnogi autori nazivaju najvažnijim delom postupka javne nabavke, odnosno najznačajnijim aktom koji naručilac sastavlja u tom postupku. Praktično, od načina na koji je konkursna dokumentacija sastavljena zavisi i ceo tok postupka javne nabavke, ali i celokupne nabavke u širem smislu.

Zakonom i podzakonskim aktom je propisana obavezna sadržina konkursne dokumentacije. Svrha propisivanja sadržine te dokumentacije je da ponuđači budu upoznati sa svim relevantnim informacijama koje su od značaja za sastavljanje ponude i realizaciju ugovora o javnoj nabavci. Na osnovu odredbi navedenih propisa može se zaključiti da se konkursna dokumentacija sastoji iz četiri osnovna dela. To su deo koji se odnosi na način sastavljanja i dostavljanja ponude i postupanje sa istom u toku sprovođenja postupka javne nabavke, kao i delovi koji se odnose na uslove za učšće ponuđača, tehničke specifikacije predmeta nabavke i kriterijume za izbor najpovoljnije ponude.

Nedovoljno jasno i nepotpuno definisanje bilo kog od navedenih delova iz konkursne dokumentacije može ukazivati na pokušaj da se ograniči konkurencija, i postupak sprovede na netransparentan način, kako bi se određenom ponuđaču omogućilo da njegova ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije, u smislu da sadrži različite informacije o istom zahtevu, takođe, može ukazivati na takve težnje naručioca. Pri tom, ne bi trebalo zanemariti ni situacije u kojima naručilac sa namerom napravi greške prilikom sastavljanja konkursne dokumentacije kako bi sebi omogućio da obustavi postupak javne nabavke ukoliko utvrdi da ponuda „favorita“ ne može da bude izabrana kao najpovoljnija.

Nejasna i kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije omogućava naručiocu i da na subjektivan način ocenjuje ponude u postupku javne nabavke. To posebno dobija na značaju ukoliko naručilac dodatno obavesti svog „favorita“ na koji način će tumačiti takvu konkursnu dokumentaciju u fazi stručne ocene ponuda.

### **2.3.1. Primeri**

Primeri za nejasnu i kontradiktornu sadržinu konkursne dokumentacije su:

- nejasne i kontradiktorne informacije o tome kako bi ponuđači trebalo da sastave i podnesu ponude (na primer, u jednom delu se zahteva da sve strane

ponude budu overene pečatom od strane ponuđača, a u drugom delu se navodi da je potrebno da budu na taj način overeni samo obrasci koje popunjava ponuđač);

- različiti podaci u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji (pogotovu u pogledu uslova i elemenata kriterijuma);

- nedefinisanje dokaza o obaveznim uslovima za učešće ponuđača (na primer, nije određen organ koji izdaje dozvolu za obavljanje delatnosti koje je predmet javne nabavke, ili bilo koji drugi dokaz);

- nedovoljno jasne tehničke karakteristike predmeta nabavke (u različitim delovima, različite karakteristike);

- nedovoljno jasna i objektivno neproverljiva metodologija primene elemenata kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude (kada sadrži parametre koji se zasnivaju na subjektivnoj oceni članova komisije naručioca).

### **2.3.2. Koruptivni efekat**

Nedovoljno jasno i nepotpuno definisanje bilo kog od navedenih delova iz konkursne dokumentacije može ukazivati na pokušaj da se ograniči konkurencija, i postupak sprovede na netransparentan način, kako bi se određenom ponuđaču omogućilo da njegova ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije, u smislu da sadrži različite informacije o istom, takođe, može ukazivati na takve težnje naručioca. Pri tom, ne bi trebalo zanemariti ni situacije u kojima naručilac sa namerom napravi greške prilikom sastavljanja konkursne dokumentacije, kako bi sebi omogućio da obustavi postupak javne nabavke ukoliko utvrdi da ponuda „favorita“ ne može da bude izabrana kao najpovoljnija i pored svih nastojanja da rezultat sprovedenog postupka bude takav.

### **2.3.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Jedna od mera kojom bi moglo da se spreči sastavljanje konkursne dokumentacije sa nejasnom i kontradiktornom sadržinom jeste propisivanje obaveze objavljivanja konkursnih dokumentacija na Portalu javnih nabavki. Svakako da bi saznanje naručioca da će javnost imati mogućnost uvida u konkursnu dokumentaciju koju je sastavio, moglo da ga speči da je sastavi na nedozvoljen način.

Redukovanje obavezne sadržine konkursne dokumentacije je, takođe, jedna od potencijalnih mera, jer bi takva konkursna dokumentacija imala manju i jasniju sadržinu, bez mogućnosti da se više puta ponavljaju isti podaci i, pri tom, da budu različito određeni tako da su međusobno u koliziji.

Na kraju, jedna od mera bi mogla da bude i sastavljanje modela konkursnih dokumentacija za različite, najčešće nabavljane predmete (za građevinske radove, gorivo, usluge osiguranja, usluge obezbeđenja, isporuku kancelarijskog materijala itd.). Naručioci bi bili u obavezi da poštuju takve modele prilikom sastavljanja svojih konkursnih dokumentacija, što bi moglo da spreči da iste budu nejasne i kontradiktorne sadržine.

#### **2.4. Koruptivni mehanizam:**

##### **DISKRIMINATORSKI USLOVI ZA UČEŠĆE PONUĐAČA**

Uslov za učešće ponuđača je zahtev naručioca koji u ponudi u celini mora biti ispunjen na način kako je utvrđeno Zakonom i konkursnom dokumentacijom. Naručilac je dužan da odbije kao neispravnu ponudu koja ne ispunjava uslove. Dakle, uslovi su isključive prirode, jer će ponuđač koji ne dokaže da ih ispunjava biti isključen iz daljeg postupka javne nabavke, bez obzira na ostalu sadržinu njegove ponude.

Naručilac ima obavezu da u konkursnoj dokumentaciji precizno navede koje uslove ponuđači moraju da ispune da bi učestvovali u konkretnom postupku javne nabavke. Neki od uslova su izričito definisani samim Zakonom (član 44.), kao i dokazi o ispunjenosti istih koje su ponuđači dužni da dostave uz ponudu (član 45.), a neke uslove određuje sam naručilac. Tako naručilac u konkursnoj dokumentaciji sam određuje šta smatra neophodnim finansijskim i poslovnim kapacitetom koji ponuđač mora da poseduje, kao i dovoljnim kadrovskim i tehničkim kapacitetom. Pored toga, naručilac može da odredi i neke dodatne uslove kao što su ekološki (poštovanje standarda zaštite životne sredine) i socijalni zahtevi (angažovanje nezaposlenih), kao i ostale uslove koji su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke.

Cilj obaveznih uslova za učešće ponuđača je otklanjanje rizika za naručioca da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem koji nije sposoban da ga ispuni. Međutim, naručilac ne može da odredi uslov koji bi bio diskriminatorski u toj meri da favorizuje određenog ponuđača, odnosno da neopravdano onemogućiti učešće drugih, inače sposobnih ponuđača koji bi mogli da daju povoljne ponude.

U smislu navedenog, mera opravdanosti nekog uslova je objektivna potreba naručioca da insistira da ponuđač ima određene kvalifikacije i sposobnosti, a s obzirom na prirodu samog predmeta nabavke, kao i na uslove realizacije ugovora. Ukoliko naručilac zahteva ispunjenost nekog uslova koji je, suštinski, nepotreban za realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci, a pri tom, postoje saznanja da isti ispunjava ponuđač koji je „favorit“, i najčešće samo on, svakako da postoji diskriminacija koja ima elemente koruptivnog mehanizma.

### 2.4.1. Primeri

Primeri diskriminatorских uslova za učešće su:

- zahtev naručioca da ponuđači imaju godišnji prihod od delatnosti u višestruko većoj vrednosti (često i desetostruko) od vrednosti konkretne javne nabavke;

- traženje nepotrebnih atesta, sertifikata ili izveštaja o ispitivanju, koje već poseduje ponuđač koji je „favorit“, a ostalima je potrebno dosta vremena da ih pribave, tako da to ne mogu da postignu u roku za podnošenje ponuda;

- zahtev naručioca da ponuđači, kao referentne, imaju realizovane nabavke po obimu i vrednosti znatno iznad vrednosti konkretne javne nabavke (za izgradnju vodovodne mreže u dužini od nekoliko stotina metara, traže se reference od nekoliko desetina kilometara);

- traženje dokaza o referencama koje se ne odnose na konkretni predmet javne nabavke (naručilac zahteva reference u isporuci specijalizovane računarske opreme za neke složene sisteme, a trenutno nabavlja jednostavne PC računare za redovne kancelarijske poslove)

- zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni kadrovski kapacitet bez ikakvog obrazloženja zbog čega mu je to potrebno, i u kakvoj je to logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke i realizacijom ugovora (zahtev da se ima određeni broj zaposlenih, bez obzira na kadrovsku strukturu i njihovo angažovanje u okviru realizacije konkretnog ugovora);

- zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni tehnički kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, a poseduje ga ponuđač koji je „favorit“ (nepotrebna vozila, oprema ili tehnologija);

- određenje uslova za učešće tako da se sprečava podnošenje „zajedničke ponude“, odnosno ponude grupe ponuđača, i to na način da se od svakog učesnika u toj ponudi zahteva da u potpunosti ispunjava tražene uslove u pogledu kapaciteta (time se obesmišljava smisao podnošenja „zajedničke ponude“, a to je udruživanje kapaciteta kako bi se ispunili traženi uslovi);

- traženje dodatnih uslova koji nisu u logičkoj vezi sa predmetom konkretne javne nabavke (recimo, insistiranje na tome da ponuđač mora da dokaže da je prethodnih godina davao neke pogodnosti naručiocu, u vidu poklonjene opreme, donacija ili sponzorstva).

### 2.4.2. Koruptivni efekat

Korišćenje diskriminatorских uslova za učešće ponuđača ograničava konkurenciju u postupku javne nabavke, i to tako što omogućava učešće određenim ponuđačima, a neopravdano onemogućava ostale u tome. Na taj način se favorizovanim ponuđačima direktno pomaže da budu izabrani kao najpovoljniji, što će dovesti i do zaključenja ugovora sa njima. Može se konstatovati da je korišćenje diskriminatorских uslova, možda, i najčešći koruptivni mehanizam u postupcima javnih nabavki.

### **2.4.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Objavljivanje konkursne dokumentacije na Portalu javnih nabavki bi mogla da bude mera koja bi smanjila pokušaje naručioca da diskriminišu ponuđače kroz uslove za učešće. Ukoliko bi naručioci bili svesni toga da će šira javnost imati uvida u konkursnu dokumentaciju, pretpostavka je, kao što je već navedeno, da neće navoditi nezakonite uslove, bar ne one koji su očigledno takvi.

Mehanizam kojim se štite prava ponuđača u samom postupku javne nabavke jeste podnošenje zahteva za zaštitu prava o kojem u prvom stepenu odlučuje naručilac, a u drugom Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Ažurnije postupanje prilikom odlučivanja o zahtevima za zaštitu prava, te insistiranje na poštovanju odluka koje se u vezi sa tim donose je, svakako, veoma važno kako bi se naručioci sprečili da navode diskriminatorские uslove u konkursnoj dokumentaciji. Važna je i saradnja organa nadležnih za zaštitu konkurencije, i to Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Komisije za zaštitu konkurencije, kako bi se efikasnije utvrđivalo da li u konkretnom slučaju postoji diskriminacija ponuđača koja dovodi do ograničenja konkurencije i svih negativnih pojava koje iz toga nastaju.

U vezi sa navedenim, važno je istaći i da je potrebno preciznije u Zakonu definisati u kojim situacijama Uprava za javne nabavke i drugi nadležni organi podnose zahtev za zaštitu javnog interesa u postupku javnih nabavki, odnosno kada ti organi mogu da reaguju zbog ograničenja konkurencije bez obzira što ponuđači to ne čine. Naime, u određenim situacijama konkursna dokumentacija i način na koji se sprovodi postupak javne nabavke mogu da budu rezultat nedozvoljenih dogovora između naručioca i potencijalnih ponuđača, koji su postignuti ili pre, ili u toku sprovođenja postupka javne nabavke. To su situacije u kojima ponuđač koji je oštećen odustane od podnošenja zahteva ukoliko mu naručilac obeća da će biti izabran za neku narednu nabavku, ili mu ponuđač koji je „favorit“ ponudi određenu korist (novac ili tajno učešće u realizaciji konkretne javne nabavke). U takvim situacijama, u kojima je očigledno ograničena konkurencija među ponuđačima, nadležni organi bi trebalo da dobiju jasnija ovlašćenja da mogu da pokrenu postupak zaštite javnog interesa čiji ishod bi mogao da bude poništenje postupka javne nabavke.



## **2.5. Koruptivni mehanizam:**

### **DISKRIMINATORSKE TEHNIČKE SPECIFIKACIJE**

Tehničke specifikacije su skup objektivno i precizno opisanih tehničkih karakteristika predmeta konkretne javne nabavke i predstavljaju obaveznu sadržinu konkursne dokumentacije. Iz tog opisa se vide zahtevi naručioca u pogledu svojstava, kvaliteta, količina, ambalaže i drugih karakteristika samog predmeta nabavke.

Ponuđači su dužni da u potpunosti ispune tehničke specifikacije koje naručilac zahteva u konkursnoj dokumentaciji, a u suprotnom, ponuda će biti odbijena kao neodgovarajuća. S druge strane, naručilac je dužan da na što objektivnijim osnovama opiše predmet nabavke, te da strogo izbegava opisivanje koje bi moglo unapred da odredi izabranog ponuđača. U tom pogledu treba napomenuti da je naručiocu Zakonom (član 39.) zabranjeno da koristi i da se poziva na tehničke specifikacije koje označavaju dobra, usluge ili radove određene proizvodnje, izvore ili gradnje, ako bi takvim označavanjem mogao dati prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano eliminisati ostale ponuđače. Isto tako, Zakonom je određeno da naručilac ne može u konkursnoj dokumentaciji da naznači bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, niti posebno poreklo ili proizvodnju, osim ukoliko ne može da opiše predmet ugovora na način da specifikacije budu dovoljno razumljive ponuđačima, u kojoj situaciji, navođenje robnog znaka, patenta, tipa ili proizvođača mora biti praćeno rečima "ili ekvivalentno".

#### **2.5.1. Primeri**

Primeri za diskriminaciju ponuđača kroz tehničke specifikacije predmeta nabavke koje naručilac navodi u konkursnoj dokumentaciji su:

- prosto "preslikavanje" karakteristika opreme favorizovanog ponuđača;
- uslovljavanje da više različitih delova opreme budu od istog proizvođača;
- pozivanje na određenu robnu marku, tip proizvoda ili poreklo proizvodnje.

#### **2.5.2. Koruptivni efekat**

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije se, možda, i najčešće javlja kroz nastojanje naručioca da u tehničkim specifikacijama «prepiše» tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni ponuđač. U takvim situacijama ponuđači koji preuzimaju konkursnu dokumentaciju moraju da budu veoma oprezni, te da sa posebnom pažnjom razmotre tehničke specifikacije traženog predmeta, i utvrde da li su to, u stvari, tehničke karakteristike koje može da ponudi samo određeni ponuđač. Naime, tada naručilac ne favorizuje otvoreno neke ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što nije teško otkriti i osporiti, već kroz suptilno opredeljenje karakteristika pokušava da posao „namesti“ svojim „favoritima“. Osporavanje takvih karakteristika podnošenjem zahteva za zaštitu prava nameće i, ne baš tako laku, obavezu Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki da ispita sve okolnosti slučaja, te da istraži da li, zaista, određene karakteristike mogu da ispune samo određeni, naručiocu poznati ponuđači. Pri tom, trebalo bi istaći da naručilac ne može da tehničke specifikacije prilagodi svim ponuđačima koji smatraju da bi njihova ponuda trebalo da bude izabrana, već je u obavezi da sve što traži bude u logičnoj vezi sa sadržinom konkretne javne nabavke i objektivnim potrebama koje je prate. Dakle, naručilac ne sme da sadržinom svoje konkursne dokumentacije spreči u učestvovanju, odnosno diskriminiše bilo kog ponuđača koji takve, potrebne karakteristike može da ispuni.

Naručilac bi izvršio značajnu diskriminaciju ponuđača, a posledično i ograničenje konkurencije, i ukoliko bi prilikom opisa tehničkih karakteristika, recimo, dobara koja nabavlja tražio da ista budu isključivo određenih proizvođača ili određenog tipa, bez mogućnosti da konkurentni budu i ekvivalentni proizvodi. Često naručioci kao opravdanje za takve tehničke specifikacije u svojoj konkursnoj dokumentaciji ističu da je opšte poznata činjenica da su proizvodi određenog proizvođača kvalitetniji od ostalih, te da bi i sami rukovodioci, odnosno zaposleni naručioca izabrali baš takve proizvode kada bi kupovali za lične potrebe. Međutim, osnovno načelo u postupcima javnih nabavki jeste načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava, a što šira konkurencija je najvažnije sredstvo kojim se isto načelo ostvaruje. Zbog toga naručilac ne sme da se rukovodi ličnim potrebama pojedinaca koji sprovode samu javnu nabavku ili onih čija bi ponuda „trebalo da bude“ izabrana, već mora da objektivno opredeli potrebe same ustanove, odnosno organizacije za čije funkcionisanje i redovno obavljanje delatnosti se i sprovodi nabavka. Samim tim, korišćenje subjektivnih merila prilikom određivanja tehničkih specifikacija, bez ikakvih konkretnih i objektivnih opravdanja za to, ograničava konkurenciju i onemogućava ostvarenje pomenutog načela. Pri tom, nikako ne bi trebalo zanemariti ni proptivpravnu imovinsku korist za pojedince koja će biti posledica takvog nezakonitog postupanja.

### **2.5.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Objavljivanje konkursne dokumentacije na Portalu javnih nabavki bi bila jedna od mera koja bi, kao i u slučaju diskriminatornih uslova, mogla da spreči pokušaje očigledne diskriminacije i ograničenja konkurencije kroz tehničke specifikacije.

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ima veoma važnu ulogu u sprečavanju diskriminacije kroz odredbe konkursne dokumentacije (o čemu je već bilo reči). Međutim, taj organ ima vrlo kratke rokove za postupanje po podnetim zahtevima za zaštitu prava, a često nedovoljno stručnog znanja iz oblasti iz kojih je predmet javne nabavke. Zbog toga je u određenim situacijama Komisiji veoma teško da utvrdi da li je kroz tehničke specifikacije, zaista, izvršena diskriminacija ponuđača i ograničenje konkurencije. To je razlog da se razmotri mogućnost formiranja posebne liste stručnjaka koji će Komisiji pomagati prilikom odlučivanja u takvim predmetima. To bi bili stručnjaci iz različitih oblasti sa velikim iskustvom i ugledom u stručnim krugovima. Posebnim pravilima bi bilo određeno na koji način neko može da bude izabran da bi bio na listi, a utvrdili bi se i principi angažovanja stručnjaka koji bi morali da spreče pojavu sukoba interesa i da obezbede nepristrasno postupanje. Na taj način bi se lakše otkrivali slučajevi sofisticiranog „nameštanja“ postupaka javnih nabavki, kada „na prvi pogled“ ne može da se utvrdi da je favorizovan neki ponuđač.

## **2.6. Koruptivni mehanizam:**

### **DISKRIMINATORSKI KRITERIJUMI ZA IZBOR NAJPOVOLJNIJE PONUDE**

Kriterijum je elemenat za vrednovanje, upoređivanje ili ocenjivanje ponuda u postupcima javnih nabavki. Kriterijumi su kao uslovi i tehničke specifikacije «konstitutivni» element konkursne dokumentacije. Po mnogim mišljenjima, kriterijumi su najvažniji element konkursne dokumentacije. Ako je priprema konkursne dokumentacije najsloženiji deo celokupnog postupka javne nabavke, onda je određivanje kriterijuma u konkursnoj dokumentaciji, njihov opis i njihova objektivna primena pri ocenjivanju ponuda za naručioca svakako jedan od najtežih delova. I kriterijumi moraju biti određeni unapred, kao i svi drugi elementi konkursne dokumentacije. Selekcija ponuđača najpre se vrši prema uslovima, zatim, prema tehničkim specifikacijama, pa tek onda prema kriterijumima.

Naručilac je autonoman, odnosno slobodan u izboru kriterijuma, i uvek određuje one kriterijume za koje smatra da su potrebni za ocenu ponuda s obzirom na konkretan predmet nabavke i na svoje konkretne potrebe. Međutim, kriterijumi ne mogu od strane naručioca biti definisani tako da favorizuju određene ponuđače, odnosno da diskriminišu ostale koji bi mogli da ponude realizaciju predmetne nabavke na način koji bi, zaista, zadovoljavao sve objektivne potrebe naručioca. Naime, kao i kod uslova i tehničkih specifikacija, tako i kod određivanja kriterijuma i njihovih elemenata („podkriterijuma“) moguće je izvršiti diskriminaciju određenih ponuđača. Razlika je u tome što kod kriterijuma takva diskriminacija ne izaziva automatsko isključenje ponude onog ko je diskriminisan, kao kod uslova ili tehničkih specifikacija, već onemogućava ponuđača da dobije određeni broj pondera, te mu na taj nači ograničava mogućnost po ukupnom broju pondera da njegova ponuda bude izabrana kao najpovoljnija.

### **2.6.1. Primeri**

Primeri za diskriminaciju ponuđača i ograničenje konkurencije kroz kriterijume za izbor najpovoljnije ponude su:

- vrednovanje sa velikim brojem pondera određenih sertifikata kvaliteta koje poseduju samo određeni ponuđači, a koji su, u suštini, nepotrebni sa stanovišta predmeta konkretne javne nabavke;

- vrednovanje određenih stručnih referenci koje po svojoj prirodi nisu od značaja za ispunjenje konkretnih potreba naručioca (reference kod nekih standardnih dobara kod kojih, zaista, nije od značaja da li je ponuđač prethodno isporučio stotinu ili nekoliko hiljada komada);

- primena neodređenih i subjektivnih elemenata kriterijuma, kao što su „kvalitet“ ili „posebne pogodnosti“ koji će se ocenjivati na osnovu subjektivnih stavova članova komisije naručioca;

- primena metodologije dodele pondera koja nije objektivno proverljiva;

- primena metodologije dodele pondera koja pogoduje određenim ponuđačima, ili jednom od njih, jer nerealno odražava razlike između onoga što je ponuđeno (na primer, davanje maksimalnog broja pondera samo za određene reference ili način plaćanja, a za sve ostale dodeljivanje nula pondera, čime taj element i gubi prirodu kriterijuma i postaje uslov).

### **2.6.2. Koruptivni efekat**

Sve ono što je navedeno za način vršenja diskriminacije ponuđača kroz uslove za učešće, kao i za koruptivne efekte toga, može se ponoviti i za

diskriminaciju kroz elemente kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude. Tako je i prilikom definisanja načela zabrane ograničenja konkurencije među ponuđačima, zakonodavac u članu 9. Zakona posebno odredio da se ponuđači ne mogu onemogućavati da učestvuju u postupku javne nabavke neopravdanom primenom pregovaračkog postupka, niti korišćenjem diskriminatorских uslova i kriterijuma.

### **2.6.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Kao što se za koruptivne efekte diskriminacije ponuđača kroz kriterijum za izbor najpovoljnije ponude može reći da su isti kao i kod diskriminacije kroz uslove za učešće, tako se iste mere mogu predložiti za sprečavanje tih efekata i za jedan, i za drugi koruptivni mehanizam. Jedino što je u tom pogledu potrebno istaći jeste da je donekle teže utvrditi pokušaj diskriminacije kroz kriterijume, nego kroz uslove za učešće. To se može zaključiti zato što elementi kriterijuma mogu sadržati veoma kompleksne opise i metodologiju dodele pondera, što zahteva i kompleksniju analizu kako bi se utvrdilo da li je bilo nastojanja naručioca da se ograniči konkurencija i tako ostvari koruptivni efekat.

## **2.7. Koruptivni mehanizam:**

### **NEREGULARNOSTI U VEZI SA OGLAŠAVANJEM**

Objavljivanje oglasa u vezi sa javnim nabavkama ima za svrhu informisanje zainteresovanih lica i šire javnosti o tome da će se postupak javne nabavke tek sprovesti (prethodni raspis), da se trenutno sprovodi i u kojoj je fazi (javni poziv za prikupljanje ponuda i obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude u pregovaračkom postupku), te da je okončan (obaveštenje o zaključenom ugovoru ili obaveštenje o obustavi postupka). Oglašavanjem se ostvaruje načelo transparentnosti postupka javne nabavke, a putem njega i ostala načela javnih nabavki. Transparentnost omogućava što širu konkurenciju i jednakost ponuđača, a to sve doprinosi ostvarenju, možda, i osnovnog načela, a to je načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (princip „vrednost za novac“).

Oglasi o javnim nabavkama se, prema odredbama Zakona, objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki (ako prelaze vrednosni limit za javne nabavke male vrednosti). Portal javnih nabavki održava Uprava za javne nabavke „radi unapređenja opšte informisanosti naručilaca i ponuđača“. Oglasi imaju propisanu sadržinu, i moraju se objaviti u određenim

rokovima, odnosno Zakonom su propisani rokovi u kojima se moraju dostaviti na objavljivanje.

Svi oglasi o javnim nabavkama objavljuju se na srpskom jeziku. Ukoliko vrednost nabavke prelazi 150.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 300.000.000 dinara za radove, objavljuju se i na jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.

Ukoliko naručilac oglase o javnim nabavkama ne objavi na način koji je određen Zakonom, vrši ozbiljnu povredu načela transparentnosti, a trenutno, u važećem Zakonu, jedina sankcija za to je prekršajna odgovornost. Svako netransparentno postupanje naručioca, a posebno neobjavljivanje oglasa o javnim nabavkama, predstavlja značajan koruptivni mehanizam jer može imati za cilj prikrivanje informacija od značaja za ponuđače koji su zainteresovani da učestvuju u postupku javne nabavke, ili za nadležne organe u čijoj nadležnosti je praćenje i kontrola tog postupka.

### **2.7.1. Primeri**

Primeri neregularnosti u vezi sa oglašavanjem u javnim nabavkama su:

- neobjavljivanje oglasa;
- nepotpuna sadržina oglasa (nedostaju Zakonom propisani podaci);
- navođenje lažnih podataka, odnosno namerne greške u oglašavanju kako bi ponuđači i ostala zainteresovana lica bila dovedena u zabludu (na primer, namerna greška u nazivu predmeta nabavke u javnom pozivu, kako se ne bi identifikovao postupak javne nabavke koji se sprovodi);
- objavljivanje oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“, ali ne i na Portalu javnih nabavki, što ne bi trebalo zanemariti kao povredu jer sve više zainteresovanih lica prati, pre svega, oglase koji su objavljeni na Portalu zbog lakšeg i bržeg pristupa (što i jeste bi cilj formiranja Portala);
- naknadno objavljivanje oglasa, posle proteka propisanih rokova, kada ni zainteresovana lica, niti nadležni organi više ne mogu pravovremeno i efikasno da reaguju (na primer, objavljivanje obaveštenja o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci nakon što je ugovor realizovan, kada ni utvrđenje ništavosti istog ne može da ima puno efekata).

### **2.7.2. Koruptivni efekat**

Neregularnosti u vezi sa oglašavanjem mogu ukazivati na pokušaje da se prikriju informacije o javnim nabavkama koje se sprovode, koje će se tek

sprovoditi, ili koje su sprovedene. Na taj način zainteresovana lica mogu da izgube mogućnost:

- da se adekvatno pripreme za učešće u postupku javne nabavke, odnosno da pripreme svoje kapacitete ili nabave one koji im nedostaju, kao i da pribave neophodnu dokumentaciju (posledica neobjavlivanja prethodnog raspisa na način propisan Zakonom);

- da učestvuju u postupku javne nabavke (posledica neobjavlivanja javnog poziva na način propisan Zakonom);

- da pravovremeno preduzmu mere zaštite svojih prava, kao što su podnošenje zahteva za zaštitu prava ili podnošenje tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora (posledica neobjavlivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude u pregovaračkom postupku, odnosno obaveštenja o obustavi postupka ili o zaključenju ugovora na način propisan Zakonom).

Neobjavlivanjem oglasa o javnim nabavkama na propisani način i nadležni državni organi mogu da budu ograničeni u primeni svojih ovlašćenja da prate, kontrolišu i sankcionišu neregularnosti u tom postupku. Tako, ukoliko je obaveštenje o zaključenom ugovoru objavljeno tek posle realizacije ugovora ili nije uopšte objavljeno, nadležni organi neće na vreme moći da izvrše kontrolu realizacije ugovora, i možda spreče da se izvrše neosnovana plaćanja ili da na drugi način dođe do povrede javnog interesa.

### **2.7.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Prema važećem Zakonu, jedina sankcija za neregularnosti u vezi sa oglašavanjem u javnim nabavkama jeste prekršajna odgovornost, sa predviđenim novčanim kaznama u određenom vrednosnim rasponima. Ti rasponi, koji su jedinstveno određeni za sve prekršaje iz Zakona, su od 100.000 do 1.000.000 dinara za naručioca, odnosno od 20.000 do 50.000 dinara za odgovorno lice naručioca. To svakako nije dovoljno, posebno za odgovorna lica, jer se ne može ostvariti efekat generalne prevencije neregularnosti, zbog čega bi trebalo povećati iznose tih kazni. Međutim, trebalo bi razmotriti i mogućnost propisivanja krivične odgovornosti za namerno neobjavlivanje oglasa na način propisan Zakonom, kao što je u nastavku teksta predloženo i u vezi sa nedostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke.

Pored navedenog, trebalo bi razmotriti i mogućnost da se neki od oglasa drugačije urede, kako u pogledu sadržine, tako i u pogledu trenutka kada se objavljuju. Na taj način bi objavljivanje imalo veći značaj za zainteresovana lica, ali i za nadležne državne organe. Tako bi, na primer, umesto obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva trebalo propisati obavezu objavljivanja obaveštenja o pokretanju te vrste

postupka, kako bi, pravovremeno, odmah na početku, moglo da se spreči sprovođenje istog ukoliko ne postoje opravdani razlozi. Takođe, umesto objavljivanja obaveštenja o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci, naručilac bi mogao da ima obavezu da objavi obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude, jer bi u tom trenutku moglo da se spreči i samo zaključenje ugovora sa svim svojim posledicama.

## **2.8. Koruptivni mehanizam:**

### **NEREGULARNOSTI U TOKU OTVARANJA** **I STRUČNE OCENE PONUDA**

Posle proteka roka za podnošenje ponuda, sledi otvaranje istih. Postupak otvaranja sprovodi komisija za javnu nabavku naručioca, i to odmah nakon što je protekao navedeni rok, a najkasnije do kraja dana u kojem je rok istekao. Otvaranje ponuda je u svim postupcima javnih nabavki javno, i njemu, pored predsednika i članova komisije naručioca, prisustvuju i ovlašćeni predstavnici ponuđača. Ovlašćeni predstavnici ponuđača mogu da preduzimaju određene radnje u toku otvaranja ponuda: da izvrše uvid u ponude konkurenata, zatim, da iznose svoje primedbe koje će biti navedene u zapisniku o otvaranju, te da potpišu i preuzmu taj zapisnik. Na kraju zapisnika, isti potpisuju predstavnici komisije za javnu nabavku i prisustni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Stručna ocena ponuda je faza postupka javne nabavke koji sledi posle otvaranja ponuda, i sastoji se iz dva dela. U prvom, komisija naručioca utvrđuje da li ponuđači ispunjavaju uslove za učešće, zatim, da li ponuđeni predmet nabavke ispunjava tražene tehničke specifikacije, te da li ponuđena cena prelazi iznos procenjene vrednosti. Praktično, to je eliminacioni deo stručne ocene ponuda u kojem naručilac odbija one ponude koje ne ispunjavaju uslove (kao neispravne), kao i one koje ne ispunjavaju u potpunosti tražene tehničke karakteristike (kao neodgovarajuće). Ponude koje prelaze iznos procenjene vrednosti (kao neprihvatljive) naručilac može, ali ne mora da odbije ukoliko ima dovoljno sredstava da plati ponuđenu cenu. Nakon toga, naručilac sprovodi drugi deo stručne ocene ponuda u kojem vrši rangiranje ponuda koje nisu odbijene u prethodnom, eliminacionom delu.

Rangiranje ponuda se vrši na osnovu kriterijuma i elemenata („podkriterijuma“) koji su određeni u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji, i to isključivo primenom metodologije koja je predviđena u tim aktima naručioca. Rezultat rangiranja je predlog za izbor najpovoljnije ponude (one koja je prvorangirana) koji se navodi u izveštaju o stručnoj oceni ponuda, i kao takav se dostavlja rukovodiocu naručioca radi donošenja odluke o izboru. Zainteresovanim ponuđačima se posle donošenja i dostavljanja odluke o izboru najpovoljnije ponude (obavezno lično dostavljanje) mora omogućiti da izvrše



uvid u dokumentaciju o sprovedenom postupku javne nabavke (pre svega, u ponude konkurenata i dokumentaciju u vezi sa stručnom ocenom ponuda).

Otvaranje i stručna ocena ponuda su, dakle, deo postupka javne nabavke u kojem se utvrđuje sadržina ponuda, te se na osnovu toga iste ocenjuju kako bi se došlo do ponude koja je najpovoljnija. Naručilac je, pri tom, u obavezi da se pridržava onoga što je naveo u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji, te da postupa nepristrasno i objektivno. Odstupanje od onoga što je predviđeno javnim pozivom i konkursnom dokumentacijom, te onemogućavanje zainteresovanog ponuđača da se uveri u objektivnost i nepristrasnost naručioca u odlučivanju, svakako, mogu biti ozbiljan koruptivni mehanizam.

### **2.8.1. Primeri**

Primeri za neregularnosti tokom otvaranja i stručne ocene ponuda su:

- otvaranje ponuda tek nekoliko dana po proteku roka za otvaranje;
- onemogućavanje prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača da učestvuju u postupku otvaranja (ne dozvoljava im se uvid u ono što se čita iz ponuda konkurenata; ne dozvoljava im se da iznesu primedbe; ne dozvoljava im se da preuzmu zapisnik);
- zapisnik o otvaranju ponuda je nepotpun (recimo, ne sadrži potpise predstavnika ponuđača, a nije konstatovano zašto se nisu potpisali, što je obaveza komisije koja sprovodi otvaranje);
- sastavljanje zapisnika tek posle okončanja otvaranja ponuda;
- ponuda izabranog ponuđača nije odbijena iako je neispravna ili neodgovarajuća;
- ponuda je odbijena iako nije neispravna ili neodgovarajuća;
- elementi kriterijuma su primenjeni na način suprotan onome što je navedeno u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji (promenjeni elementi kriterijuma; promenjen broj pondera koji se dodeljuje za pojedine elemente; promenjena metodologija dodele pondera);
- posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, zainteresovanim ponuđačima se ne dozvoljava uvid u dokumentaciju o sprovedenom postupku (pre svega, u ponude konkurenata i u dokumentaciju o otvaranju i stručnoj oceni ponuda);
- odluka o izboru najpovoljnije ponude se ne dostavlja lično ponuđačima (šalje im se redovnom poštom, faksom ili elektronskim putem bez potvrde o prijemu).

## 2.8.2. Koruptivni efekat

Netransparentno, neobjektivno i pristrasno sprovođenje otvaranja i stručne ocene ponuda može da ima za posledicu neosnovano odbijanje nekih ponuda, zatim izbor ponude koja je trebalo da bude odbijena ili nije najpovoljnija na osnovu primene elemenata kriterijuma za izbor. Na taj način se direktno i neposredno onemogućavaju određeni ponuđači da njihova ponuda bude izabrana iako ispunjavaju sve što je traženo javnim pozivom i konkursnom dokumentacijom, odnosno jednom ponuđaču se omogućava da bude izabran iako je njegova ponuda trebalo da bude odbijena, ili nije najpovoljnija.

## 2.8.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta

Najviše korišćena mera za sprečavanje neregularnosti u toku otvaranja i stručne ocene ponuda jeste podnošenje zahteva za zaštitu prava od strane nezadovoljnog ponuđača. To je mera koja omogućava da se neregularnosti otklone pre zaključenja ugovora, i tako spreči nastanak štetnih posledica zaključenja i realizacije ugovora sa ponuđačem koji nije najpovoljniji ili nije sposoban da realizuje nabavku. Dosadašnja praksa u vezi sa tom merom ukazuje da su postupci zaštite prava suviše dugo trajali, i u takvim okolnostima su nastale mogućnosti da, s jedne strane, ponuđači zloupotrebljavaju svoje pravo na podnošenje zahteva (kako bi ucenjivali naručioca ili svoje konkurente), a s druge strane, da naručioci nastave sa sprovođenjem postupka u kojem ima neregularnosti pod izgovorom da ne mogu da čekaju ishod postupka zaštite prava.

S obzirom na navedeno, mora se obezbediti efikasniji sistem zaštite prava, jer postupci po podnetom zahtevu često traju i po nekoliko meseci, što obesmišljava brzinu i efikasnost kao suštinu tog postupka. Takođe, mora se obezbediti izvršenje odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, o čemu će više reči biti u nastavku ovog teksta.

## 2.9. Koruptivni mehanizam:

### **NEIZVRŠENJE ODLUKA REPUBLIČKE KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI**

Odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija) o podnetom zahtevu za zaštitu prava

ponuđača ili javnog interesa je konačna i izvršna, a u samoj odluci naručiocu se nalaže određeno postupanje u cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u sprovođenju postupka javne nabavke. Naručilac je dužan da po tom nalogu postupi u određenom roku (30 dana od dana prijema odluke).

Ceo postupak zaštite prava ponuđača i javnog interesa može biti obesmišljen ukoliko naručilac ne bi postupio u skladu sa nalogom koji mu je dat u odluci Republičke komisije. Taj državni organ, prema važećim zakonskim rešenjima, ima mogućnost da prati izvršenje svojih odluka, ali to nije određeno kao njegova obaveza u vezi sa svakom odlukom, već samo u onim slučajevima kada podnosilac zahteva ukaže da naručilac ne postupa u skladu sa donetom odlukom. Na osnovu prijema traženog izveštaja i dokumentacije u navedenim slučajevima, Republička komisija utvrđuje da li je naručilac postupio u skladu sa nalogom datim u donetoj odluci, i po potrebi obaveštava nadležne državne organe, Narodnu skupštinu i Vladu Republike Srbije.

### **2.9.1. Primeri**

Primeri neizvršenja odluka Republičke komisije su:

- nedostavljanje izveštaja o izvršenju odluke od strane naručioca;
- nepostupanje u roku od 30 dana po nalogu iz odluke;
- nastavak postupka javne nabavke iako je odlukom u celini poništen;
- donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude i zaključenje ugovora bez ponavljanja stručne ocene ponuda što je naloženo odlukom o delimičnom poništenju postupka javne nabavke;
- ponavljanje celog ili dela postupka javne nabavke uz ponovne povrede odredaba Zakona koje su prethodno bile razlog za poništenje postupka delimično ili u celini.

### **2.9.2. Koruptivni efekat**

Opšte je poznato da u pravnom sistemu nijedna pravna norma ne može da bude primenljiva ukoliko nije predviđena odgovarajuća sankcija koja će sprečiti nepoštovanje ili zloupotrebu iste. Zaštita prava ponuđača i javnog interesa bi trebalo da obezbedi jednu brzu i efikasnu sankciju u sistemu javnih nabavki. Ta sankcija je poništenje postupka javne nabavke u kojem su utvrđene neregularnosti, uz davanje obavezujućih instrukcija (naloga) kako da se deo ili ceo postupak ponovo sprovede u skladu sa odredbama Zakona.

Neizvršenje odluka Republičke komisije ima za posledicu obesmišljavanje postupka zaštite prava, a samim tim, i celokupnog postupka javne nabavke. Time se direktno doprinosi gubitku poverenja u pravnu zaštitu i pravnu sigurnost u javnim nabavkama, što omogućava da se svi ostali koruptivni mehanizmi razviju i učestalo primenjuju.

### **2.9.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Kako bi se omogućila pravna sigurnost u postupcima javnih nabavki i delotvornost postupka zaštite prava u okviru istih, potrebno je propisati da je obaveza Republičke komisije da prati izvršenje svake svoje odluke, i da, po potrebi, obaveštava nadležne državne organe o rezultatima takvih praćenja. Takođe, trebalo bi razmotriti i uvođenje ovlašćenja za Republičku komisiju da direktno sakcioniše nepostupanje naručioca u skladu sa nalozima sadržanim u odlukama tog organa. Pre svega, Republička komisija bi trebalo da dobije ovlašćenja da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, ili da i sama bude prvostepeni prekršajni organ za prekršaje nastale neizvršenjem odluka koje donosi.

Trebalo bi razmotriti i mogućnost davanja novog ovlašćenja Republičkoj komisiji na osnovu kog bi podnosila tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora o javnoj nabavci koji su zaključeni suprotno odluci koju je donela. O zaključenju takvih ugovora bi se saznalo na osnovu redovnog i obaveznog prikupljanja izveštaja o izvršenju odluka. Samim tim, navedena mera bi bila efikasna za one situacije u kojima naručilac, bez obzira na odluku Republičke komisije o poništenju postupka javne nabavke, nastavlja taj postupak i zaključuje ugovor.

Kontrola izvršenja, odnosno sankcionisanje neizvršenja odluka Republičke komisije na navedeni način doprinelo bi smanjenju neregularnosti u postupcima javnih nabavki, ali i povećanju efikasnosti u sprovođenju tih postupka. Jačanje mehanizama koji obezbeđuje obaveznost odluka donetih u postupku zaštite prava svakako doprinosi da oni koji sprovode postupke javne nabavke postupaju sa punom pažnjom i savesno, poštujući sve propisane odredbe i načela.

### **3. Faza javne nabavke:**

#### ***REALIZACIJA UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI***

##### **3.1. Koruptivni mehanizam:**

#### **NEREGULARNOSTI U VEZI SA DOSTAVLJANJEM IZVEŠTAJA UPRAVI ZA JAVNE NABAVKE**

Načelo transparentnosti upotrebe javnih sredstava u javnim nabavkama se, pored ostalog, ostvaruje i putem dostavljanja određenih izveštaja Upravi za javne nabavke od strane naručilaca. Pre svega, u pitanju su tromesečni izveštaji o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima u tom periodu, ali i izveštaji o sprovođenju pregovaračkog postupka „po hitnosti“ iz člana 24. stav 1. tačka 4. Zakona.

Što se tiče tromesečnih izveštaja, Zakonom je propisano da je naručilac dužan da prikuplja i evidentira određene podatke u oblasti javnih nabavki, odnosno podatke o postupcima javnih nabavki i podatke o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama. Na osnovu tih evidencija, naručilac je dužan da sastavi i Upravi dostavi izveštaje čija je svrha efikasno i ažurno praćenje postupaka javnih nabavki. Rezultati praćenja određenih postupaka javnih nabavki mogu dovesti do dostavljanja obaveštenja nadležnim organima (Budžetskoj inspekciji, Državnoj revizorskoj instituciji itd.) o utvrđenim nepravilnostima.

Kao što je već navedeno, način na koji je zakonodavac pokušao da, odredbama važećeg zakona, spreči neopravdanu primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva iz razloga «hitnosti», jeste i propisivanje obaveze naručiocu da, posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, dostavi izveštaj Upravi za javne nabavke. Takvo pravilo je uvedeno kako bi se sprečila česta, neopravdana primena te vrste pregovaračkog postupka, i naručilac je dužan da u tom izveštaju opravda primenu pregovaračkog postupka iz

pomenutog razloga. Taj izveštaj je veoma značajan imajući u vidu da zahtev za zaštitu prava koji bi podneo neko od potencijalnih ponuđača ili ponuđača koji su učestvovali u tom postupku, ne zadržava dalje aktivnosti naručioca.

### **3.1.1. Primeri**

Primeri neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke su:

- nedostavljanje propisanih izveštaja Upravi za javne nabavke;
- kašnjenje u dostavljanju izveštaja što sprečava Upravu za javne nabavke i nadležne organe da pravovremeno reaguju (pre nego što je započeta ili okončana realizacija ugovora);
- dostavljanje izveštaja uz izostavljanje određenih podataka;
- dostavljanje izveštaja sa lažnim podacima.

### **3.1.2. Koruptivni efekat**

Ukoliko naručilac na navedene načine ne ispunjava svoje obaveze u pogledu dostavljanja izveštaja Upravi za javne nabavke, može se opravdano sumnjati da nastoji da prikrije određene podatke o javnim nabavkama koje sprovodi. Na taj način mogu biti prikriveni podaci o broju sprovedenih postupaka, vrsti postupaka koje je naručilac sprovodio, broju ponuđača koji su učestvovali, procenjenim i ugovorenim vrednostima. Takođe, može se pretpostaviti da za neke nabavke naručilac i nije sproveo postupke propisane Zakonom ukoliko nisu dostavljeni tromesečni izveštaji.

Izbegavanjem obaveze da dostavi kompletne podatke o sprovedenim pregovaračkim postupcima „po hitnosti“, naručilac može pokušavati da prikrije:

- da je sprovodio tu vrstu postupka;
- razloge za sprovođenje te vrste postupka;
- dinamiku i način na koji je sprovodio taj postupak koji ukazuju na opravdanost razloga za sprovođenje istog (da li je postupak dugo trajao, te da li se dugo čekalo na zaključenje ugovora posle sprovedenog postupka iako se poziva na izuzetnu hitnost);
- koje ponuđače je pozvao da podnesu ponudu;
- ko je izabrani ponuđač i kolika je ponuđena cena.

Navedene neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke mogu ukazivati na postojanje nabavki koje se sprovode bez postupaka propisanih Zakonom, kao i na netransparentno sprovođenje postupaka uz ozbiljno ograničenje konkurencije. Sve to ima karakteristike značajnih koruptivnih aktivnosti.

### **3.1.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Nedostavljanje pomenutih tromesečnih izveštaja Upravi za javne nabavke je u Zakonu određeno kao prekršaj, za koji se izriču novčane kazne u određenom rasponu. Uprava je u više situacija pokretala prekršajne postupke protiv naručilaca koji nisu dostavljali te izveštaje, a prekršajni sudovi su izricali minimalne novčane kazne za naručioce i odgovorna lica. S druge strane, nedostavljanje izveštaja o sprovedenom pregovaračkom postupku „po hitnosti“, čak, nije ni određeno kao prekršaj, niti je propisana bilo kakva sankcija u važećem Zakonu.

S obzirom na navedeno, može se zaključiti da je potrebno propisati strožije sankcije za nedostavljanje izveštaja Upravi za javne nabavke, i tim sankcijama obuhvatiti nedostavljanje svih vrsta izveštaja koji su određeni Zakonom. Takođe, sankcije bi trebalo predvideti i za dostavljanje nekompletnih izveštaja i izveštaja sa lažnim podacima, što trenutno nije slučaj.

Pooštavanje sankcija za neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja o javnim nabavkama bi moralo da se sastoji u većim kaznama, a trebalo bi razmotriti i mogućnost da umesto prekršaja, te neregularnosti budu tretirane i procesuirane kao krivična dela. Takvo rešenje sadrži, recimo, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije kada funkcioneri ne dostave kompletne i tačne podatke o svom imovinskom stanju, ili o promenama istog. Samim tim, apsurdno je da nedostavljanje podataka o javnim nabavkama, kroz koje se troši neuporedivo više sredstava od vrednosti imovine funkcionera, ne predstavlja krivično delo.

## **3.2. Koruptivni mehanizam:**

### **DOPUŠTANJE REALIZACIJE UGOVORA DRUGAČIJE OD ONOGA ŠTO JE PONUĐENO I UGOVORENO (NEDOZVOLJENI ANEKSI UGOVORA)**

Ugovor o javnoj nabavci se ne može zaključiti bez sprovedenog postupka javne nabavke. To potvrđuju i odredbe člana 120. Zakona kojima je propisano da

su ništavi ugovori koji su zaključeni bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, kao i oni koji su zaključeni sa ponuđačem čija ponuda nije izabrana kao najpovoljnija. Ništavost ugovora je najozbiljniji nedostatak jednog ugovora zbog kojeg svako zainteresovano lice može u neograničenom roku da podnese tužbu nadležnom sudu, i da traži da se utvrdi da ne proizvodi nikakvo pravno dejstvo. Međutim, ne samo da ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi bez sprovedenog postupka javne nabavke, već, po pravilu, ni izmene i dopune ugovora u vidu aneksa ne bi mogle da se izvrše bez takvog postupka. Jedan od izuzetaka u tom pogledu je promena cene posle zaključenja ugovora, ukoliko se vrši iz objektivnih razloga koji su bili određeni u konkursnoj dokumentaciji za konkretan postupak javne nabavke. Naručilac, naime, ima mogućnost da dozvoli promenu cene nakon zaključenja ugovora, ali samo iz objektivnih razloga koji su kao takvi određeni u konkursnoj dokumentaciji, čime su postali poznati svim potencijalnim ponuđačima još u fazi pripremanja ponude. Drugi izuzetak od pravila da se izmene i dopune prvobitnog ugovora o javnoj nabavci ne mogu izvršiti bez sprovedenog postupka javne nabavke jeste nabavka viškova radova kod ugovora o javnoj nabavci izvođenja građevinskih radova. Ti viškovi, koji nastaju nakon zaključenja ugovora, mogu se realizovati po pravilima Posebnih uzansi o građenju (dobri poslovni običaji iz oblasti građevinarstva). Prema Posebnim uzansama, viškovi radova su količine izvedenih radova koje prelaze ugovorene količine radova. Dakle, radi se o ugovorenim radovima, samo u većim količinama. Jedno od pravila Posebnih uzansi jeste da jedinična cena važi i za viškove radova, ako ne prelaze 10% od ugovorenih količina radova.

Postupak javne nabavke je, dakle, preduslov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci. Izmene i dopune ugovora koji je tako zaključen, takođe, se ne mogu vršiti bez primene odredaba Zakona, ali u određenom broju slučajeva naručioci zaključuju anekse ugovora o javnim nabavkama bez primene Zakona, ili i bez aneksa prvobitnog ugovora dozvoljavaju promenu ponuđenih uslova realizacije ugovora na osnovu kojih je izabrana ponuda ponuđača sa kojim je zaključen ugovor.

Ukoliko se u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci dozvoli promena onoga što je bilo odlučujuće kada je naručilac u postupku javne nabavke donosio odluku sa kim će zaključiti taj ugovor, onda se može konstatovati da taj postupak nije imao smisla, odnosno da su svi učesnici u tom postupku, osim naručioca i izabranog ponuđača, bili dovedeni u zabludu. Međutim, pored besmislenosti sprovedenog postupka javne nabavke, i zablude u koju su bili dovedeni učesnici u tom postupku, mora se istaći da navedeno postupanje naručioca može da ukazuje na nedozvoljeni dogovor između njega i izabranog ponuđača, odnosno na određene koruptivne efekte o kojima će više reči biti u nastavku ovog teksta.

### **3.2.1. Primeri**



Primeri za dopuštanje realizacije ugovora o javnoj nabavci drugačije od onog što je ponuđeno i ugovoreno, i to ili zaključenjem aneksa ugovora bez sprovedenog postupka javne nabavke, ili bez aneksa ugovora su:

- promena ugovorene cene, iako u konkursnoj dokumentaciji nisu određeni objektivni razlozi zbog kojih bi naručilac mogao to da dozvoli;

- promena ugovorene cene i u delu na koji se ne odnose objektivni razlozi predviđeni u konkursnoj dokumentaciji, kao što je slučaj kada zbog promene cene goriva poskupi cena transporta nekih dobara, ali naručilac dozvoli ne samo promenu cene u pogledu troškova prevoza (kao jednog elementa u strukturi cene zbog čijeg poskupljenja je dozvoljena izmena cene), već dozvoli i promenu marže ponuđača u procentu promene cene goriva;

- promena uslova i načina plaćanja, tako što se, recimo, izvrši avansno plaćanje ugovorene cene u celini ili delimično, iako je ugovorom o javnoj nabavci određeno da će se plaćanje izvršiti tek po obavljenom poslu, odnosno posle izvršenja svih ugovornih obaveza od strane ponuđača;

- promena ugovorenog roka izvršenja posla, tako što naručilac izabranom ponuđaču dozvoli da isporuči dobra, pruži uslugu ili izvede radove u roku dužem od onog koji je bio ponuđen, odnosno dozvoli mu da kasni sa ispunjenjem ugovornih obaveza;

- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova);

- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predviđeno ugovorom o javnoj nabavci;

- promena ugovorene količine dobara koja će biti isporučena, odnosno promena ugovorenog obima radova ili usluga, tako što naručilac zahteva ili dozvoli realizaciju manju ili veću od onoga što je određeno ugovorom;

- promene na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoli da, umesto tog ponuđača koji je morao da ispuni uslove za učešće u postupku javne nabavke i čija je ponuda u tom postupku na osnovu unapred određenog kriterijuma izabrana kao najpovoljnija, nabavku realizuje neko drugo lice koje nije predstavljeno u toj ponudi;

- ostale promene koje predstavljaju izmenu ponuđenih uslova, na osnovu kojih je ponuda izabrana.

### **3.2.2. Koruptivni efekat**

Ukoliko naručilac dozvoli nezakonito povećanje ugovorene cene ili, protivno odredbama ugovora, izvrši plaćanje i pre nego što je izabrani ponuđač izvršio svoje ugovorne obaveze, svakako da se može sumnjati da se javna sredstva koriste za namene koje nisu predviđene ugovorom o javnoj nabavci. Takođe, ukoliko se izabranom ponuđaču dozvoli da isporuči dobra lošijeg kvaliteta i tehničkih specifikacija od ugovorenih, direktno mu se omogućava da ostvari imovinsku korist koja nije predstavljena u njegovoj ponudi i koja, samim tim, može da predstavlja neku vrstu provizije, odnosno nagrade koja bi bila plaćena odgovornim licima ili službenicima naručioca. Isto tako, ukoliko se izabranom ponuđaču dozvoli da, bez sprovođenja postupka u skladu sa Zakonom, isporuči nešto što nije obuhvaćeno ugovorom o javnoj nabavci, već predstavlja ili dodatne količine, ili isporuku potpuno novih dobara (isto se odnosi i na usluge ili radove), time se, praktično, vrši nabavka bez postupka javne nabavke i omogućava se plaćanje bez ikakvog poštovanja konkurencije i tržišnih uslova.

Pored navedenog, važno je istaći i da promena na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoljava da nabavku realizuje lice koje nije bilo ponuđač, niti je predstavljeno u ponudi (kao podizvođač ili učesnik u ponudi grupe ponuđača – „zajedničkoj ponudi“), može da ukazuje da iz nekog razloga „pravi“ ponuđač – onaj koji realizuje nabavku (vrši isporuku, pruža uslugu ili izvodi radove) nije želeo da se pojavljuje u postupku javne nabavke. Razlozi za to, recimo, mogu biti to što ne ispunjava neki od obaveznih uslova za učešće ponuđača u postupku javne nabavke. Tako je moguće da je tom licu izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti, da nije plaćalo poreze, ili da ranije nije ispunjavalo svoje obaveze po zaključenim ugovorima o javnim nabavkama zbog čega bi naručilac njegovu ponudu mogao da odbije, primenom odredbi Zakona kojima su regulisane negativne reference. Ukoliko se takvom licu, ipak, dozvoli da umesto izabranog ponuđača u celini ili delimično realizuje nabavku, onda se opravdano može sumnjati da je to lice ponudilo ili dalo neku imovinsku korist odgovornim licima ili službenicima naručioca, kako bi se na taj način njemu omogućilo da dobije posao koji inače ne bi mogao da dobije jer ne ispunjava zakonom propisane uslove.

### **3.2.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Nepostojanje jasnog ovlašćenja koje bi bilo dato nekom od nadležnih državnih organa da prikuplja informacije o samoj realizaciji ugovora o javnoj nabavci, a zatim, i da kao zainteresovano lice podnesu tužbu za utvrđenje ništavosti ugovora, jeste jedan od razloga za teže okrivljanje i sankcionisanje neregularnosti u ovoj fazi javne nabavke. U tom smislu, trebalo bi prilikom izmena važećeg Zakona ili donošenja novog propisati da su naručioci u obavezi da Upravi za javne nabavke dostavljaju ne samo podatke o sprovedenim postupcima javnih nabavki i ugovorima zaključenim na osnovu istih, već i podatke o tome

kako je tekla realizacija ugovora (koliko je zaista plaćeno, te šta je, koliko i na koji način isporučeno). Takođe, potrebno je prikupljati i podatke o tome da li su, eventualno, zaključeni aneksi ugovora o javnim nabavkama, te da li je to učinjeno u Zakonom predviđenoj proceduri. Svakako da bi bilo teško izvršiti analizu podataka o realizaciji svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama, ali bi se mogla propisati obaveza dostavljanja Upravi za javne nabavke podataka o realizaciji ugovora koji su preko određene vrednosti, a na zahtev Uprave i o svim drugim ugovorima, posebno ukoliko se od određenih lica dobiju informacije o neregularnostima u toj fazi javne nabavke.

Uprava za javne nabavke bi, takođe, trebalo da dobije zakonsko ovlašćenje da podnese tužbu za utvrđivanje ništavosti ugovora pred Privrednim sudom, iz razloga koji su navedeni u Zakonu, a u slučaju kada otkrije neregularnosti u fazi realizacije ugovora. Time bi se uveo efikasniji sistem sankcionisanja neregularnosti u toj fazi postupka. Podrazumeva se da bi navedeni, novi poslovi Uprave za javne nabavke iziskivali i znatno veće, pre svega, kadrovske, ali i tehničke kapacitete koji bi morali da budu angažovani u cilju obavljanja istih.

### **3.3. Koruptivni mehanizam:**

#### **NEKORIŠĆENJE MERA ZA SANKCIONISANJE NEPOŠTOVANJA UGOVORNIH OBAVEZA IZABRANOG PONUĐAČA**

Kako bi se obezbedilo poštovanje načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava u fazi realizacije ugovora, veoma je važno da naručilac sistematski i organizovano prati realizaciju, te da preduzima mere kako bi se obezbedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija. U uporednom pravu postoje rešenja na osnovu kojih su sprovođenje postupaka nabavki i praćenje realizacije ugovora dve odvojene funkcije, koje sprovode različite službe, odnosno različita lica u okviru istog naručioca. Na taj način se omogućava postizanje objektivnosti u praćenju.

Prilikom praćenja realizacije ugovora naručilac bi trebalo da utvrdi da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom. Naručilac je dužan, pri tom, da postupa sa tzv. „pažnjom dobrog privrednika ili domaćina“, što znači da bi trebalo da preduzima sve mere koje su mu na raspolaganju kako bi obezbedio pravovremenu i adekvatnu realizaciju ugovora.

Od mera koje su naručiocu na raspolaganju svakako se izdvajaju ugovorne kazne koje su predviđene samim ugovorom, kao i sredstva finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza. Sredstva finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza su, najčešće, bankarske garancije ili menice, i to:

- za dobro izvršenje posla;
- za otklanjanje grešaka u garantnom roku;
- za povraćaj avansnog plaćanja.

Navedena sredstva finansijskog obezbeđenja naručilac je u obavezi da zahteva od izabranog ponuđača tek ukoliko vrednost nabavke prelazi određeni iznos predviđen Zakonom o budžetu za tekuću godinu (za 2012. godinu to je 673.000.000 dinara). Međutim, ta sredstva naručilac može da zahteva i ispod pomenutog iznosa. Ukoliko ih zahteva, izabrani ponuđač je u obavezi da ih dostavi, a naručilac da ih realizuje ukoliko taj ponuđač ne ispunjava svoje obaveze.

Naručiocu je na raspolaganju i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabarni ponuđač neće ili ne može da ispuni svoje ugovorne obaveze. U vezi sa tim je veoma važno naglasiti da i raskid ugovora, i realizovano sredstvo finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza predstavljaju negativne reference za izabranog ponuđača zbog kojih njegova ponuda može biti odbijena u nekom narednom postupku javne nabavke sa istim predmetom. Pored toga, naručilac može i da podnese tužbu za naknadu štete zbog neispunjenja ugovornih obaveza, kao i da kod izvođenja građevinskih radova insistira da nadzorni organ u potpunosti izvrši stručni nadzor izvedenih radova.

### **3.3.1. Primeri**

Primeri za nekorišćenje mera za sankcionisanje nepoštovanja ugovornih obaveza izabranog ponuđača su:

- nedovoljno praćenje realizacije ugovora od strane naručioca;
- nepozivanje izabranog ponuđača da realizaciju ugovora izvrši na ugovoreni način;
- nekorišćenje penala i drugih ugovornih kazni koje su ugovorom predviđene;
- izostanak realizacije bankarskih garancija ili drugih sredstava finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza od strane ponuđača;
- izostanak raskida ugovora, iako izabrani ponuđač ne ispunjava svoje ugovorne obaveze;
- nepodnošenje tužbe nadležnom sudu radi naknade štete zbog neispunjenja ugovornih obaveza.

### **3.3.2. Koruptivni efekat**

Kao što je već navedeno, u fazi realizacije ugovora ceo postupak javne nabavke koji je prethodno sproveden može biti obesmišljen. Naime, ukoliko naručilac dozvoli da izabrani ponuđač ne ispunjava ugovorene uslove realizacije konkretne javne nabavke, na osnovu kojih je njegova ponuda i izabrana kao najpovoljnija, onda je očigledno da su ostali ponuđači koji su učestvovali u tom postupku dovedeni u zabludu, i da je na najdrastičniji način povređeno načelo jednakosti ponuđača, ali i sva ostala načela javnih nabavki. Međutim, tako postupanje, ili preciznije, nepostupanje naručioca može da ukazuje na ozbiljne koruptivne namere, odnosno težnju da se određenom ponuđaču omogući isplata javnih sredstava iako je njegova ponuda samo fiktivno bila najpovoljnija, ali realno on će realizaciju ugovora sprovesti na suprotan način od onoga što je ponudio.

### **3.3.3. Predlog mera za sprečavanje pojave koruptivnog mehanizma i efekta**

Propisima kojima se uređuju javne nabavke bi trebalo odrediti posebne obaveze koje naručilac ima u vezi sa praćenjem realizacije ugovora i sankcionisanjem neispunjenja ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača. U tom smislu bi trebalo propisati i posebnu odgovornost naručioca ukoliko ne koristi mere kojima će obezbediti realizaciju ugovora na ponuđeni i ugovoreni način.

Budući da realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza, raskid ugovora, pravosnažna sudska presuda, kao i zveštaj nadzornog organa, nastali u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci, predstavljaju negativne reference za naredne postupke nabavke, trebalo bi odrediti naručiocima obavezu da ih koriste, te da informaciju o tome dostavljaju nadležnom organu (Upravi za javne nabavke). Na osnovu prikupljenih informacija, nadležni organ bi sastavio listu ponuđača sa negativnim referencama (tzv. „crna lista“). Takve mere bi imale preventivnu ulogu, i u određenoj meri bi mogle da spreče i ponuđače i naručioce da u fazi realizacije ugovora obesmisle proceduru izbora najpovoljnije ponude, i time omoguće sticanje protivpravne imovinske koristi za pojedince.



FAZA JAVNE NABAVKE	KORUPTIVNI MEHANIZAM	PRIMERI	KORUPTIVNI EFEKAT	PREDLOG MERA ZA SPREČAVANJE POJAVE KORUPTIVNOG MEHANIZMA I EFEKTA
<b>1.PLANIRANJE</b>	1.1. Nabavka nepotrebno (po sadržini, količini ili kvalitetu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nabavka intelektualnih usluga čije rezultate neće koristiti naručilac, kao što su različite analize, istraživanja, prevodenja itd;</li> <li>- nabavka potrošnog materijala ili rezervnih delova, iako se u skladištu naručioca nalaze znatne količine koje nisu iskorišćene u dužem vremenskom periodu;</li> <li>- nabavka radi zamene opreme koja je još uvek upotrebljiva i u dobrom stanju (nabavka novih automobila, iako naručilac raspolaže sa vozilima koja nisu mnogo korišćena i koja su sasvim ispravna);</li> <li>- nabavka stručne specijalizovane obuke za lica kojima ta obuka nije potrebna, s obzirom na radno mesto na kojem su angažovani;</li> <li>- nabavka izrade sajta naručioca sa velikim brojem nepotrebnih aplikacija koje neće koristiti očekivani posetioci tog sajta;</li> <li>- nabavka službenih vozila nepotrebne kubikaže, dimenzija i drugih karakteristika.</li> </ul>	<p style="color: red;"><b>Nepotrebno, odnosno nesvrishodno trošenje javnih sredstava.</b></p> <p style="color: red;"><b>Težnja da se određenim licima omogući da ostvare protivpravnu imovinsku korist na štetu javnih sredstava.</b></p>	<p><b>Veća ovlašćenja i kapaciteti za Državnu revizorsku instituciju koja bi trebalo da ima najveću ulogu u kontroli svrsishodnosti javnih nabavki.</b></p> <p><b>Interna revizija u okviru naručioca bi posebnu pažnju trebalo da obrati ovom aspektu javnih nabavki.</b></p> <p><b>Naručioco obavezati da usvoje određene standarde koji će sadržati merila za procenu potrebe da se nešto nabavlja.</b></p> <p><b>Propisati obavezu objavljivanja godišnjih planova nabavki, u određenom obimu, na Portalu javnih nabavki.</b></p>

	<p><b>1.2. Namerno određivanje nerealne procenjene vrednosti</b></p>	<p>Određivanje niske procenjene vrednosti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- u cilju izbegavanja propisanih obaveza naručioca u pogledu oglašavanja javne nabavke (objavljivanje prethodnog raspisa i objavljivanje oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“);</li> <li>- kako bi se omogućilo odbijanje ponuda kao neprihvatljivih, a time i obustava postupka, sve u slučaju da ponuda „favorita“ nije najpovoljnija;</li> <li>- da se od ponuđača ne bi tražile bankarske garancije za ispunjenje obaveza u postupku javne nabavke, kao i u fazi realizacije ugovora.</li> </ul>	<p><b>Mogućnost za naručioca da izbegne primenu propisanog načina oglašavanja i sastavljanja konkursne dokumentacije.</b></p> <p><b>Naručilac dobija mehanizam kojim može da obustavi konkretni postupak javne nabavke (odbijanjem svih ponuda kao neprihvatljivih) ukoliko utvrdi da njegov „favorit“ nije najpovoljniji.</b></p>	<p><b>Propisati poseban prekršaj i razlog ništavosti ugovora za slučaj u kojem naručilac sa namerom određuje nerealnu procenjenu vrednost.</b></p> <p><b>Dati ovlašćenja nadležnim organima da na osnovu dostavljenih planova nabavki zahtevaju obrazloženja naručioca u vezi sa načinom na koji je utvrđena porcenjena vrednost javne nabavke.</b></p> <p><b>Propisati da naručilac mora, prethodno (pre proteka roka za podnošenje ponuda), da objavi kolika je procenjena vrednost ukoliko će odbiti ponudu zato što prelazi taj iznos.</b></p>
	<p><b>1.3. Nedoovoljeno „usitnjavanje“ nabavki kako bi se primenjivao postupak javne nabavke male vrednosti</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sprovođenje posebnih postupaka izgradnje ili adaptacije istog građevinskog objekta (odvajanje pojedinih prostorija, čak odvajanje, recimo, krećenja plafona i zidova u okviru iste prostorije);</li> <li>- odvojena nabavka pojedinih delova računarske opreme (ekrana, tastature, kućišta);</li> <li>- odvojena nabavka delova kancelarijskog nameštaja (stolica, stolova, ormana);</li> </ul>	<p><b>Nastojanje da se potpuno ograniči konkurencija i time omogući određenim ponuđačima da budu izabrani (naručilac poziva koga hoće).</b></p> <p><b>Nastojanje da se omogući</b></p>	<p><b>Preciznije definisati i odrediti klasifikaciju dobara, usluga ili radova kako ne bi postojala dilema u pogledu toga šta se na godišnjem nivou smatra istovrsnim.</b></p> <p><b>Drugačije regulisati sam način sprovođenja postupka javne</b></p>



		<p>- odvojena nabavka za posebne organizacione celine (filijale) jednog naručioca, tako da svaka od tih celina sprovodi postupak javne nabavke male vrednosti;</p> <p>- podela predmeta javne nabavke na partije, tako da se svaka partija tretira kao nabavka u postupku javne nabavke male vrednosti (nabavka službene odeće u dve partije – pantalone i košulje što ukupno po vrednosti prelazi pomenuti vrednosni limit).</p>	<p><b>učešće ponuđačima koji ne ispunjavaju neki obaveznih uslova, zbog čega ne bi mogli da podnesu ponudu u otvorenom postupku.</b></p>	<p><b>nabavke male vrednosti, i to tako da se obezbedi veća konkurencija.</b></p>
	<p><b>1.4. Formiranje predmeta nabavke tako da može da ga realizuje samo određeni ponuđač</b></p>	<p>- naručilac formira predmet nabavke tako da obuhvati više posebnih delova u okviru jedinstvenog predmeta nabavke, i to tako da sve te delove zajedno može da ponudi samo određeni ponuđač;</p> <p>- naručilac može da predmetu nabavke koji mu je zaista potreban priključi nešto što nije, i tako formira jedinstven predmet koji može da realizuje samo određeni ponuđač, ili ostali ponuđači ne mogu da realizuju bez velikih troškova;</p> <p>- naručilac nabavci predmeta za koji postoji otvorena konkurencija na tržištu priključi nešto za šta određeni ponuđač ima isključivo pravo (recimo patent ili autorsko pravo), umesto da taj predmet, za koji postoji isključivo pravo, nabavlja posebno u okviru pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem (član 24. stav 1. tačka 3. Zakona)</p>	<p><b>Omogućava se određenim ponuđačima da budu u prednosti u odnosu na ostale, ili se stvara situacija u kojoj samo oni mogu da budu izabrani zato što mogu da ponude sve što se traži.</b></p>	<p><b>Propisati obavezu za naručioce da predmet javne nabavke, kada god je to moguće, podele na više celina – partija, i tako omogućće većem broju ponuđača da podnesu ponudu u okviru jednog postupka javne nabavke.</b></p>

	<p><b>1.5. Česta i neopravdana primena izuzetaka</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sprovođenje nabavke između dva naručioca od kojih jedan, koji se javlja kao ponuđač, nema isključivo ili posebno pravo obavljanja delatnosti koja je predmet konkretne javne nabavke (naručilac bez sprovođenja postupka javne nabavke angažuje fakultet u državnom vlasništvu radi izrade određenog projekta, iako postoji niz privatnih subjekata koji bi taj projekat mogli da izrade);</li> <li>- tretiranje određenih nabavki kao poverljivih, iako ne postoje uslovi za to (nabavka kancelarijskog nameštaja, putničkih vozila, goriva, ogreva itd.);</li> <li>- nabavljanje bez sprovođenja propisanih postupaka javnih nabavki u dužem periodu posle elementarne nepogode, kada su već obezbeđeni svi osnovni životni uslovi;</li> <li>- nesprovođenje postupka javne nabavke u slučaju kupovine dobara radi pružanja određene komunalne usluge, iako naručilac ima isključivo pravo na pružanje iste (izuzetak bi se primenjivao samo ukoliko bi bila otvorena konkurencija na tržištu za pružanje te usluge);</li> <li>- nabavka usluga istraživanja bez primene Zakona u svrhu ostvarivanja profita naručioca (radi obavljanja njegove delatnosti), a ne u svrhu nekog opšteg interesa, što je preduslov za primenu izuzetka.</li> </ul>	<p><b>Sprovođenje nabavke bez propisane procedure omogućava potpuno ograničenje, pa čak i isključenje bilo kakve konkurencije.</b></p> <p><b>Primenom izuzetaka ne samo da se isključuje primena propisane procedure nabavke, već se isključuje i mogućnost osporavanja od strane oštećenih ponuđača, jer se ni propisani postupak zaštite prava ne primenjuje.</b></p> <p><b>U takvim okolnostima gotovo da nema prepreka zadovoljenju privatnog interesa, a na štetu javnih sredstava.</b></p>	<p><b>Smanjiti broj izuzetaka iz važećeg Zakona.</b></p> <p><b>Preciznije definisati pojedine izuzetke, tako da se obezbedi restriktivnija primena.</b></p> <p><b>Propisati i jasnija ovlašćenja nadležnih državnih organa u cilju efikasnije kontrole primene izuzetaka od strane naručilaca.</b></p> <p><b>Propisati da nadležni organi na osnovu analize dostavljenog plana nabavki ispituju opravdanost primene nekog od izuzetaka, pa u skladu sa timi da zabrane pokretanje nabavke, ili da zaustave već pokrenutu nabavku.</b></p> <p><b>Obavezati naručioce da posebno objavljuju spisak izuzetaka koje će primenjivati u toku jedne godine.</b></p>
--	--	--	--	--

	<p><b>1.6. Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naručilac svesno bira predmet nabavke koji može da ispuni samo određeni ponuđač;</li> <li>- naručilac uopšte ne poseduje dokaz da nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač;</li> <li>- dokaz koji poseduje naručilac ne ukazuje da samo određeni ponuđač može da realizuje nabavku.</li> </ul>	<p><b>Drastično ograničenje konkurencije među ponuđačima.</b></p> <p><b>Doprinosi da naručilac po nerealno visokim cenama nabavi, često, i nekvalitetan predmet javne nabavke.</b></p>	<p>Razmotriti mogućnost izmene postojećih zakonskih rešenja ili propisivanja novih, kako bi se omogućila efikasnija kontrola razloga za sprovođenje pregovaračkih postupaka.</p> <p>Nove mere bi mogle da budu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dostavljanje odluke o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva nekom od nadležnih organa (na primer, Upravi za javne nabavke) koji bi u svakom trenutku mogao da obustavi takav postupak;</li> <li>- propisivanje obaveze objavljivanja obaveštenja o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, umesto objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude;</li> <li>- učiniti jasnijim za primenu i tumačenje određene razloge za sprovođenje te vrste pregovaračkog postupka.</li> </ul>
--	--	--	--	---

	<p><b>1.7. Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka „po hitnosti“</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- do vanrednih okolnosti je došlo zato što je kasno pokrenut postupak (loše planiranje, ili neadekvatno praćenje realizacije prethodno zaključenih ugovora);</li> <li>- do vanrednih okolnosti je došlo zbog postupanja samog naručioca (više puta poništavan postupak javne nabavke zbog greške naručioca);</li> <li>- naručilac se poziva na hitnost, a sam pregovarački postupak sprovodi nekoliko meseci;</li> <li>- naručilac kasno pokreće pregovarački postupak u odnosu na trenutak koji je pruzrokovao potrebu za hitnom nabavkom (recimo, tek dva meseca od zaključka nadležnog organa da se otklone štetne posledice nekog događaja, naručilac sprovodi pregovarački postupak „po hitnosti“).</li> </ul>	<p><b>Neosnovana primena ovog pregovaračkog postupka ne samo da ograničava konkurenciju, već ograničava i pravo na zaštitu potencijalnih ponuđača kojima nije omogućeno da učestvuju u tom postupku (nije im poslat poziv za podnošenje ponuda od strane naručioca). Naime, u tom postupku podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava dalje radnje naručioca, tako da bi naručilac mogao da izabere ponudu, te da zaključi ugovor i započne realizaciju istog bez obzira na podneti zahtev za zaštitu prava.</b></p>	<p>Neophodno da svi nadležni organi u punom kapacitetu preduzimaju sve mere koji su im na raspolaganju kako bi se smanjio broj sprovedenih pregovaračkih postupaka javnih nabavki.</p> <p>Znatno izraženiju ulogu nego do sada trebalo bi da imaju Ministarstvo finansija i Državna revizorska institucija, i to naročito postupajući po obaveštenjima dobijenim od strane Uprave za javne nabavke u vezi sa izveštajima o sprovedenim pregovaračkim postupcima „po hitnosti“.</p> <p>Ostalo što je navedeno kod pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem.</p>
	<p><b>1.8. Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka zbog dodatnih nabavki</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dodatna isporuka dobara koji bi mogli da se nabave i od nekog drugog ponuđača bez tehničkih poteškoća u upotrebi i održavanju;</li> <li>- dodatna isporuka radova ili usluga koji se mogu razdvojiti od prvobitne javne nabavke, odnosno koji nisu neophodni za dalje faze pružanja usluge ili izvođenja radova;</li> <li>- dodatne nabavke u vrednosti preko 25 % prvobitnog ugovora.</li> </ul>	<p><b>Odsustvo bilo kakve konkurencije, jer se pregovara samo sa jednim ponuđačem.</b></p> <p><b>Ukazuje na težnju naručioca da favorizuje jednog ponuđača, te da, istovremeno, onemogućuje svima ostalima da učestvuju.</b></p>	<p>Sve mere koje su predložene radi sprečavanja neosnovanog sprovođenja pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem mogu se primeniti i kod ovog koruptivnog mehanizma.</p>

	<p><b>1.9. Neregularnosti u vezi sa planom nabavki</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naručilac nije doneo plan nabavki;</li> <li>- naručilac donosi ili dopunjava plan nabavki tek nakon sprovedenog postupka nabavke;</li> <li>- u planu nabavki nisu predstavljene sve javne nabavke koje će naručilac sprovesti u toku godine;</li> <li>- u planu nabavki nisu navedene nabavke koje predstavljaju izuzetak od primene Zakona;</li> <li>- plan nabavki nema neki od važnih elemenata (vrstu postupka, procenjenju vrednost, dinamiku sprovođenja itd.);</li> <li>- plan nabavki se donosi u neodgovarajućoj i netransparentnoj proceduri (donosi ga direktor bez saglasnosti upravnog odbora ili nekog drugog nadzornog organa);</li> <li>- sprovođenje nabavki koje nisu predviđene planom nabavki;</li> <li>- primena drugačije vrste postupka od one predviđene planom nabavki (umesto otvorenog, primena pregovaračkog ili postupka javne nabavke male vrednosti);</li> <li>- sprovođenje nabavki u količnima i vrednostima iznad onoga što je predviđeno u planu nabavki;</li> <li>- nepoštovanje pozicija i aproprijacija u finansijskom planu i budžetu koji su naznačeni u planu nabavki, a koje ukazuju na izvor sredstava kojima se finansira konkretna nabavka.</li> </ul>	<p><b>Otvora mogućnost netransparentnog sprovođenja određenih nabavki, ili sprovođenja nabavki koje su namenjene ostvarenju ličnih interesa pojedinaca ili određenih interesnih grupa.</b></p> <p><b>Otežava kontrolu sprovođenja javnih nabavki u svim fazama.</b></p>	<p><b>Trebalo bi propisati:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- javno objavljivanje planova nabavki u određenom obimu (ako ne u celini, onda najvažniji elementi);</li> <li>- dostavljanje planova nabavki „velikih“ naručilaca (sa viskom vrednošću nabavki na godišnjem nivou) nadležnim organima radi kontrole;</li> <li>- jasnu sadržinu plana nabavki u Zakonu ili podzakonskom aktu;</li> <li>- osnove procedure za donošenje ili izmenu plana nabavki;</li> <li>- jasna ovlašćenja nadležnim organima da mogu da kontrolišu plan nabavki i da ga u celini ili delimično stave van snage, ili da pod pretnjom izricanja ozbiljnih sankcija upozore naručioca i zahtevaju otklanjanje neregularnosti.</li> </ul>
--	--	--	---	--

FAZA JAVNE NABAVKE	KORUPTIVNI MEHANIZAM	PRIMERI	KORUPTIVNI EFEKAT	PREDLOG MERA ZA SPREČAVANJE POJAVE KORUPTIVNOG MEHANIZMA I EFEKTA
2. POSTUPAK JAVNE NABAVKE	2.1. Neprimenjivanje antikorupcijskog pravila	<ul style="list-style-type: none"> <li>- naručilac, i pored saznanja da postoje koruptivne ranje, ne nastoji da pribavi dokaze o tome;</li> <li>- čak iako ima dokaze, naručilac ne odbija ponudu, i pokušava da prikrije koruptivne radnje;</li> <li>- naručilac ne obaveštava nadležne organe o postojanju koruptivnih radnji.</li> </ul>	<p><b>Neprimenjivanje antikorupcijskog pravila, bilo zbog namere naručilaca, bilo zbog loše zakonske definicije pravila, samo po sebi predstavlja najozbiljniji koruptivni mehanizam jer služi za otkrivanje ostalih mehanizama.</b></p>	<p>Vrlo važno precizirati šta je to dokaz o koruptivnim radnjama u javnoj nabavci, te koji su sve načini na koji se isti dokaz može pribaviti.</p> <p>Propisati i način komunikacije unutar naručioca, između rukovodilaca i lica koja učestvuju u sprovođenju postupaka javnih nabavki, kao i između predstavnika naručioca i svih lica koja imaju interes da učestvuju u postupku javne nabavke.</p>
	2.2. Sukob interesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rukovodilac naručioca ili zaposleni koji obavljaju poslove iz oblasti javnih nabavki, i sa njima povezana lica, imaju vlasništvo nad udelom ili akcijama ponuđača;</li> <li>- rukovodilac naručioca ili zaposleni koji obavljaju poslove iz oblasti javnih nabavki, i sa njima povezana lica, učestvuju u upravljanju nad ponuđačem (članovi upravnog,</li> </ul>	<p><b>Nedozvoljena pristrasnost u korist privatnog interesa koja se ispoljava prilikom svih faza jedne javne nabavke.</b></p>	<p>Predvideti za koje se situacije ili odnose smatra da dovode do sukoba interesa u javnim nabavkama, te na koja lica se odnose.</p> <p>Predvideti i sankcije za pojavu sukoba interesa.</p>

		<p>nadzornog odbora ili skupštine akcionara);</p> <p>- rukovodilac naručioca ili zaposleni koji obavljaju poslove iz oblasti javnih nabavki, i sa njima povezana lica, su radno angažovani kod ponuđača ili su na drugi način poslovno povezani.</p>		<p><b>Propisati određene mere koje bi dovele do lakšeg otkrivanja svih oblika sukoba interesa i pokušaja uticaja na nepristrasnost u odlučivanju naručioca prilikom sprovođenja nabavki.</b></p>
<p><b>2.3. Nejasna i kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije</b></p>		<p>- nejasne i kontradiktorne informacije o tome kako bi ponuđači trebalo da sastave i podnesu ponude (na primer, u jednom delu se zahteva da sve strane ponude budu overene pečatom od strane ponuđača, a u drugom delu se navodi da je potrebno da budu na taj način overeni samo obrasci koje popunjava ponuđač);</p> <p>- različiti podaci u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji (pogotovu u pogledu uslova i elemenata kriterijuma);</p> <p>- nedefinisanje dokaza o obaveznim uslovima za učešće ponuđača (na primer, nije određen organ koji izdaje dozvolu za obavljanje delatnosti);</p> <p>- nedovoljno jasne tehničke karakteristike predmeta nabavke (u različitim delovima, različite karakteristike);</p> <p>- nedovoljno jasna i objektivno neproverljiva metodologija primene elemenata kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude.</p>	<p><b>Može ukazivati na pokušaj da se ograniči konkurencija i postupak sprovede na netransparentan način, kako bi se određenom ponuđaču omogućilo da njegova ponuda bude izabrana kao najpovoljnija.</b></p> <p><b>Naručilac sa namerom napravi greške prilikom sastavljanja konkursne dokumentacije, kako bi sebi omogućio da obustavi postupak javne nabavke ukoliko utvrdi da ponuda „favorita“ ne može da bude izabrana.</b></p>	<p><b>Propisivanje obaveze objavljivanja konkursnih dokumentacija na Portalu javnih nabavki.</b></p> <p><b>Redukovanje obavezne sadržine konkursne dokumentacije.</b></p> <p><b>Sastavljanje modela konkursnih dokumentacija za različite, najčešće nabavljane predmete (za građevinske radove, gorivo, usluge osiguranja, usluge obezbeđenja, isporuku kancelarijskog materijala itd.).</b></p>

	<p><b>2.4. Diskriminatorski uslovi za učešće ponuđača</b></p>	<p>- zahtev naručioca da ponuđači imaju godišnji prihod od delatnosti u višestruko većoj vrednosti (često i desetostruko) od vrednosti konkretne javne nabavke;</p> <p>- traženje nepotrebnih atesta, sertifikata ili izveštaja o ispitivanju, koje već poseduje ponuđač koji je „favorit“, a ostalima je potrebno dosta vremena da ih pribave, tako da to ne mogu da postignu u roku za podnošenje ponuda;</p> <p>- zahtev naručioca da ponuđači, kao referentne, imaju realizovane nabavke po obimu i vrednosti znatno iznad vrednosti konkretne javne nabavke (za izgradnju vodovodne mreže u dužini od nekoliko stotina metara, traže se reference od nekoliko desetina kilometara);</p> <p>- traženje dokaza o referencama koje se ne odnose na konkretni predmet javne nabavke (naručilac zahteva reference u isporuci specijalizovane računarske opreme za neke složene sisteme, a trenutno nabavlja jednostavne PC računare za redovne kancelarijske poslove);</p> <p>- zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni kadrovski kapacitet bez ikakvog obrazloženja zbog čega mu je to potrebno, i u kakvoj je to logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke i realizacijom ugovora (zahtev da se ima</p>	<p><b>Naručilac ograničava konkurenciju u postupku javne nabavke, i to tako što omogućava učešće određenim ponuđačima, a neopravdano onemogućava ostale u tome.</b></p> <p><b>Najčešće je u pitanju nešto što je nepotrebno naručiocu, a što poseduje ponuđač koji je „favorit“, dok ostali ne poseduju.</b></p> <p><b>Nekada se u dogovoru sa naručiocem prvo pribavlja uslov (kupuje se neka posebna oprema itd.) od strane ponuđača koji je „favorit“, pa tek onda naručilac pokreće postupak i zahteva taj uslov koji ostali ponuđači ne poseduju.</b></p>	<p><b>Objavljivanje konkursne dokumentacije na Portalu javnih nabavki.</b></p> <p><b>Ažurnije postupanje prilikom odlučivanja o zahtevima za zaštitu prava, te insistiranje na poštovanju odluka koje se u vezi sa tim donose.</b></p> <p><b>Potrebna je bolja saradnja organa nadležnih za zaštitu konkurencije, i to Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Komisije za zaštitu konkurencije, kako bi se efikasnije utvrđivalo da li u konkretnom slučaju postoji diskriminacija ponuđača i ograničenje konkurencije.</b></p> <p><b>Preciznije u Zakonu definisati u kojim situacijama Uprava za javne nabavke i drugi nadležni organi podnose zahtev za zaštitu</b></p>
--	---	--	--	--



		<p>određeni broj zaposlenih, bez obzira na kadrovsku strukturu i njihovo angažovanje u okviru realizacije konkretnog ugovora);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni tehnički kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, a poseduje ga ponuđač koji je „favorit“ (nepotrebna vozila, oprema ili tehnologija);</li> <li>- određenje uslova za učešće tako da se sprečava podnošenje „zajedničke ponude“, odnosno ponude grupe ponuđača, i to na način da se od svakog učesnika u toj ponudi zahteva da u potpunosti ispunjava tražene uslove u pogledu kapaciteta (time se obesmišljava smisao podnošenja „zajedničke ponude“, a to je udruživanje kapaciteta kako bi se ispunili traženi uslovi);</li> <li>- traženje dodatnih uslova koji nisu u logičkoj vezi sa predmetom konkretne javne nabavke (recimo, insistiranje na tome da ponuđač mora da dokaže da je prethodnih godina davao neke pogodnosti naručiocu, u vidu poklonjene opreme, donacija ili sponzorstva).</li> </ul>		<p><b>javnog interesa.</b></p>
	<p><b>2.5. Diskriminatorske tehničke specifikacije</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prosto “preslikavanje” karakteristika opreme favorizovanog ponuđača;</li> <li>- uslovljavanje da više različitih delova opreme budu od istog proizvođača;</li> <li>- pozivanje na određenu robnu marku,</li> </ul>	<p><b>Naručilac ne favorizuje otvoreno neke ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što nije teško otkriti i osporiti, već kroz suptilno opredeljenje karakteristika pokušava da</b></p>	<p><b>Objavljivanje konkursne dokumentacije na Portalu javnih nabavki.</b></p>

		tip proizvoda ili poreklo proizvodnje.	<p><b>posao „namesti“ svojim „favoritima.</b></p> <p><b>Naručilac vrši značajnu diskriminaciju ponuđača, a posledično i ograničenje konkurencije, time što prilikom opisa tehničkih karakteristika, recimo, dobara koja nabavlja traži da ista budu isključivo određenih proizvođača ili određenog tipa, bez mogućnosti da konkurentni budu i ekvivalentni proizvodi.</b></p>	<p>Razmotriti mogućnost formiranja posebne liste stručnjaka koji će Republičkoj komisiji pomagati prilikom odlučivanja u složenim predmetima u kojima se ukazuje na diskriminaciju tehničkim specifikacijama.</p>
	<p><b>2.6. Diskriminatorski kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude</b></p>	<p>- vrednovanje sa velikim brojem pondera određenih sertifikata kvaliteta koje poseduju samo određeni ponuđači, a koji su, u suštini, nepotrebni sa stanovišta predmeta konkretne javne nabavke;</p> <p>- vrednovanje određenih stručnih referenci koje po svojoj prirodi nisu od značaja za ispunjenje konkretnih potreba naručioca (reference kod nekih standardnih dobara kod kojih, zaista, nije od značaja da li je ponuđač prethodno isporučio stotinu ili nekoliko hiljada komada);</p> <p>- primena neodređenih i subjektivnih elemenata kriterijuma, kao što su „kvalitet“ ili „posebne pogodnosti“ koji</p>	<p><b>Sve ono što je navedeno za način vršenja diskriminacije ponuđača kroz uslove za učešće, kao i za koruptivne efekte toga, može se ponoviti i za diskriminaciju kroz elemente kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude.</b></p>	<p>Kao što se za koruptivne efekte diskriminacije ponuđača kroz kriterijum za izbor najpovoljnije ponude može reći da su isti kao i kod diskriminacije kroz uslove za učešće, tako se iste mere mogu predložiti za sprečavanje i otklanjanje tih efekata i za jedan i za drugi koruptivni</p>

		<p>će se ocenjivati na osnovu subjektivnih stavova članova komisije naručioca;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- primena metodologije dodele pondera koja nije objektivno proverljiva;</li> <li>- primena metodologije dodele pondera koja pogoduje određenim ponuđačima, ili jednom od njih, jer nerealno odražava razlike između onoga što je ponuđeno (na primer, davanje maksimalnog broja pondera samo za određene reference ili način plaćanja, a za sve ostale dodeljivanje nula pondera, čime taj element i gubi prirodu kriterijuma i postaje uslov).</li> </ul>		<p><b>mehanizam.</b></p>
<p><b>2.7. Neregularnosti u vezi sa oglašavanjem</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- neobjavljivanje oglasa;</li> <li>- nepotpuna sadržina oglasa (nedostaju Zakonom propisani podaci);</li> <li>- navođenje lažnih podataka, odnosno namerne greške u oglašavanju kako bi ponuđači i ostala zainteresovana lica bila dovedena u zabludu (na primer, namerna greška u nazivu predmeta nabavke u javnom pozivu, kako se ne bi identifikovao postupak javne nabavke koji se sprovodi);</li> <li>- objavljivanje oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“, ali ne i na Portalu javnih nabavki, što ne bi trebalo zanemariti kao povredu, jer sve više zainteresovanih lica prati, pre svega, oglase koji su objavljeni na Portalu zbog lakšeg i bržeg pristupa (što i jeste bi cilj formiranja Portala);</li> <li>- naknadno objavljivanje oglasa, posle proteka propisanih rokova, kada ni zainteresovana lica, niti nadležni</li> </ul>	<p><b>Zainteresovana lica mogu da izgube mogućnost:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>da se adekvatno pripreme za učešće u postupku javne nabavke, odnosno da pripreme svoje kapacitete ili nabave one koji im nedostaju, kao i da pribave neophodnu dokumentaciju (posledica neobjavljivanja prethodnog raspisa na propisani način);</b></li> <li>- <b>da učestvuju u postupku javne nabavke (posledica neobjavljivanja javnog poziva na propisan način);</b></li> <li>- <b>da pravovremeno preduzmu mere zaštite svojih prava (posledica</b></li> </ul>	<p><b>Razmotriti mogućnost propisivanja krivične odgovornosti za namerno neobjavljivanje oglasa na način propisan Zakonom, kao što je u nastavku predloženo i u vezi sa nedostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke.</b></p> <p><b>Razmotriti mogućnost da se neki od oglasa drugačije urede, kako u pogledu sadržine, tako i u pogledu trenutka kada se objavljuju.</b></p>

		<p>organi više ne mogu pravovremeno i efikasno da reaguju (na primer, objavljivanje obaveštenja o zaključenom ugovoru o javnoj nabavci nakon što je ugovor realizovan, kada ni utvrđenje ništavosti istog ne može da ima puno efekata).</p>	<p><b>neobjavljivanja obaveštenja o izboru, kao i o zaključenju ugovora).</b></p> <p><b>I nadležni državni organi mogu da budu ograničeni u primeni svojih ovlašćenja da prate, kontrolišu i sankcionišu neregularnosti u tom postupku.</b></p>	
	<p><b>2.8. Neregularnosti u toku otvaranja i stručne ocene ponuda</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- otvaranje ponuda tek nekoliko dana po proteku roka za otvaranje;</li> <li>- onemogućavanje prisutnih ovlašćenih predstavnika ponuđača da učestvuju u postupku otvaranja (ne dozvoljava im se uvid; ne dozvoljava im se da iznesu primedbe; ne dozvoljava im se da preuzmu zapisnik);</li> <li>- zapisnik o otvaranju ponuda je nepotpun (recimo, ne sadrži potpise predstavnika ponuđača, a nije konstatovano zašto se nisu potpisali);</li> <li>- sastavljanje zapisnika tek posle okončanja postupka otvaranja ponuda;</li> <li>- ponuda izabranog ponuđača nije odbijena iako je neispravna ili neodgovarajuća;</li> <li>- ponuda je odbijena iako nije neispravna ili neodgovarajuća;</li> <li>- elementi kriterijuma su primenjeni na način suprotan onome što je navedeno u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji (promenjeni elementi</li> </ul>	<p><b>Netransparentno, neobjektivno i pristrasno sprovođenje otvaranja i stručne ocene ponuda može da ima za posledicu neosnovano odbijanje nekih ponuda, kao i izbor ponude koja je trebalo da bude odbijena, ili nije najpovoljnija.</b></p> <p><b>Direktno i neposredno onemogućavanje određenih ponuđača da njihova ponuda bude izabrana iako ispunjavaju sve što je traženo, odnosno jednom ponuđaču se omogućava da bude izabran iako je njegova ponuda trebalo da bude odbijena, ili nije najpovoljnija.</b></p>	<p><b>Mora se obezbediti efikasniji sistem zaštite prava.</b></p> <p><b>Mora se obezbediti izvršenje odluka Republičke komisije.</b></p>

		<p>kriterijuma; promenjen broj pondera; promenjena metodologija dodele pondera);</p> <p>- posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, zainteresovanim ponuđačima se ne dozvoljava uvid u dokumentaciju (pre svega, u ponude konkurenata i u dokumentaciju o otvaranju i stručnoj oceni ponuda);</p> <p>- odluka o izboru najpovoljnije ponude se ne dostavlja lično ponuđačima (šalje im se redovnom poštom, faksom ili elektronskim putem bez potvrde o prijemu).</p>		
	<p><b>2.9. Neizvršenje odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki</b></p>	<p>- nedostavljanje izveštaja o izvršenju odluke od strane naručioca;</p> <p>- nepostupanje u roku od 30 dana po nalogu iz odluke;</p> <p>- nastavak postupka javne nabavke iako je odlukom u celini poništen;</p> <p>- donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude i zaključenje ugovora bez ponavljanja stručne ocene ponuda što je naloženo odlukom o delimičnom poništenju postupka javne nabavke;</p> <p>- ponavljanje celog ili dela postupka javne nabavke uz ponovne povrede odredaba Zakona koje su prethodno bile razlog za poništenje postupka delimično ili u celini.</p>	<p><b>Obesmišljavanje postupka zaštite prava, a samim tim, i celokupnog postupka javne nabavke.</b></p> <p><b>Direktno se doprinosi gubitku poverenja u pravnu zaštitu i sigurnost u javnim nabavkama, što omogućava da se svi ostali koruptivni mehanizmi razviju i učestalo primenjuju.</b></p>	<p><b>Propisati da je obaveza Republičke komisije da prati izvršenje svake svoje odluke.</b></p> <p>Republička komisija bi trebalo da dobije ovlašćenja da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, ili da i sama bude prvostepeni prekršajni organ za prekršaje nastale neizvršenjem odluka koje donosi.</p> <p>Dati ovlašćenje Republičkoj komisiji na osnovu kojeg bi podnosila tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora koji su zaključeni suprotno odluci koju je donela.</p>

FAZA JAVNE NABAVKE	KORUPTIVNI MEHANIZAM	PRIMERI	KORUPTIVNI EFEKAT	PREDLOG MERA ZA SPREČAVANJE POJAVE KORUPTIVNOG MEHANIZMA I EFEKTA
<b>3. REALIZACIJA UGOVORA</b>	<b>3.1. Neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja Upravi za javne nabavke</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nedostavljanje propisanih izveštaja Upravi za javne nabavke;</li> <li>- kašnjenje u dostavljanju izveštaja, što sprečava Upravu za javne nabavke i nadležne organe da pravovremeno reaguju (pre nego što je započeta ili okončana realizacija ugovora);</li> <li>- dostavljanje izveštaja uz izostavljanje određenih podataka;</li> <li>- dostavljanje izveštaja sa lažnim podacima.</li> </ul>	<p><b>Može se opravdano sumnjati da naručilac nastoji da prikrije određene podatke o javnim nabavkama koje sprovodi.</b></p> <p><b>Ukoliko nisu dostavljeni tromesečni izveštaji, može se pretpostaviti da za neke nabavke naručilac i nije sproveo postupke propisane Zakonom.</b></p> <p><b>Izbegavanjem obaveze da dostavi kompletne podatke o sprovedenim pregovaračkim postupcima „po hitnosti“, naručilac može pokušavati da prikrije:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- da je sprovodio tu vrstu postupka;</li> <li>- razloge za sprovođenje te vrste postupka;</li> </ul>	<p>Potrebno propisati strožije sankcije za nedostavljanje izveštaja Upravi za javne nabavke, i tim sankcijama obuhvatiti nedostavljanje svih vrsta izveštaja koji su određeni Zakonom.</p> <p>Pooštavanje sankcija za neregularnosti u vezi sa dostavljanjem izveštaja o javnim nabavkama bi moralo da se sastoji u većim kaznama, a trebalo bi razmotriti i mogućnost da umesto prekršaja, te neregularnosti budu tretirane i procesuirane kao krivična dela (analogija sa „imovinskom kartom“ funkcionera).</p>

			<p>- dinamiku i način na koji je sproveo taj postupak koji ukazuju na opravdanost razloga za sprovođenje istog;</p> <p>- koje ponuđače je pozvao da podnesu ponudu;</p> <p>- ko je izabrani ponuđač i kolika je ponuđena cena.</p>	
	<p><b>3.2. Dopuštanje realizacije ugovora drugačije od onoga što je ponuđeno i ugovoreno (nedozvoljeni aneksi ugovora)</b></p>	<p>- promena ugovorene cene, iako u konkursnoj dokumentaciji nisu određeni objektivni razlozi zbog kojih bi naručilac mogao to da dozvoli;</p> <p>- promena ugovorene cene i u delu na koji se ne odnose objektivni razlozi predviđeni u konkursnoj dokumentaciji, kao što je slučaj kada zbog promene cene goriva poskupi cena transporta nekih dobara, ali naručilac dozvoli ne samo promenu cene u pogledu troškova prevoza (kao jednog elementa u strukturi cene zbog čijeg poskupljenja je dozvoljena izmena cene), već dozvoli i promenu marže ponuđača u procentu promene cene goriva;</p> <p>- promena uslova i načina plaćanja, tako što se, recimo, izvrši avansno plaćanje ugovorene cene u celini ili delimično, iako je ugovorom o javnoj nabavci određeno da će se plaćanje izvršiti tek po obavljenom poslu,</p>	<p><b>Ukoliko naručilac dozvoli nezakonito povećanje ugovorene cene ili, protivno odredbama ugovora, izvrši plaćanje i pre nego što je izabrani ponuđač izvršio svoje obaveze, svakako da se može sumnjati da se javna sredstva koriste za namene koje nisu predviđene ugovorom o javnoj nabavci.</b></p> <p><b>Takođe, ukoliko se izabranom ponuđaču dozvoli da isporuči dobra lošijeg kvaliteta i tehničkih specifikacija od ugovorenih,</b></p>	<p><b>Propisati da su naručioci u obavezi da Upravi za javne nabavke dostavljaju ne samo podatke o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima, već i podatke o tome kako je tekla realizacija ugovora (koliko je zaista plaćeno, te šta je, koliko i na koji način isporučeno), kao i podatke o zaključenim aneksima.</b></p> <p><b>Uprava bi, takođe, trebalo da dobije zakonsko ovlašćenje da</b></p>

		<p>odnosno posle izvršenja svih ugovornih obaveza od strane ponuđača;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promena ugovorenog roka izvršenja posla, tako što naručilac izabranom ponuđaču dozvoli da isporuči dobra, pruži uslugu ili izvede radove u roku dužem od onog koji je bio ponuđen, odnosno dozvoli mu da kasni sa ispunjenjem ugovornih obaveza;</li> <li>- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova);</li> <li>- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predviđeno ugovorom o javnoj nabavci;</li> <li>- promena ugovorene količine dobara koja će biti isporučena, odnosno promena ugovorenog obima radova ili usluga, tako što naručilac zahteva ili dozvoli realizaciju manju ili veću od onoga što je određeno ugovorom;</li> <li>- promene na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoli da, umesto tog ponuđača koji je morao da ispuni uslove za učešće, nabavku realizuje neko drugo lice koje nije predstavljeno u toj ponudi.</li> </ul>	<p><b>direktno mu se omogućava da ostvari korist (razlika u vrednosti) koja nije predstavljena u ponudi.</b></p> <p><b>Promena na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoljava da nabavku realizuje lice koje nije bilo ponuđač, niti je predstavljeno u ponudi (kao podizvođač ili učesnik u ponudi grupe ponuđača – „zajedničkoj ponudi“), može da ukazuje da iz nekog razloga „pravi“ ponuđač – onaj koji zaista realizuje nabavku nije želeo da se pojavljuje u postupku javne nabavke (nije plaćao porez, zabranjeno mu obavljanje delatnosti, nema dozvolu za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke itd.).</b></p>	<p><b>podnese tužbu za utvrđivanje ništavosti ugovora, iz razloga koji su navedeni u Zakonu, a u slučaju kada otkrije neregularnosti u fazi realizacije ugovora.</b></p>
--	--	---	--	--



	<p><b>3.3. Nekorišćenje mera za sankcionisanje nepoštovanja ugovornih obaveza izabranog ponuđača</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nedovoljno praćenje realizacije ugovora od strane naručioca;</li> <li>- nepozivanje izabranog ponuđača da realizaciju ugovora izvrši na ugovoreni način;</li> <li>- nekorišćenje penala i drugih ugovornih kazni koje su ugovorom predviđene;</li> <li>- izostanak realizacije bankarskih garancija ili drugih sredstava finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza od strane ponuđača;</li> <li>- izostanak raskida ugovora iako izabrani ponuđač ne ispunjava svoje ugovorne obaveze;</li> <li>- nepodnošenje tužbe nadležnom sudu radni naknade štete zbog neispunjenja ugovornih obaveza.</li> </ul>	<p><b>Tako postupanje, ili preciznije, nepostupanje naručioca može da ukazuje na ozbiljne koruptivne namere, odnosno težnju da se određenom ponuđaču omogući isplata javnih sredstava iako je njegova ponuda samo fiktivno bila najpovoljnija, ali realno on će realizaciju ugovora sprovesti na suprotan način od onoga što je ponudio.</b></p>	<p><b>Odrediti posebne obaveze koje naručilac ima u vezi sa praćenjem realizacije ugovora, i sankcionisanjem neispunjenja ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača.</b></p> <p><b>Propisati i posebnu odgovornost naručioca ukoliko ne koristi mere kojima će obezbediti realizaciju ugovora na ponuđeni i ugovoreni način.</b></p>
--	--	--	--	---