



ЕУ подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији

КОРУПЦИЈА У ЈАВНИМ НАБАВКАМА

децембар 2019., Београд

За садржину овог документа искључиво су одговорни Управа за јавне набавке и конзорцијум предвођен *GIZ International Services* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.





Повезаност јавних набавки и ризика корупције

Регулисање поступака јавних набавки има за циљ стварање услова за несметан промет добара, радова и услуга, допринос развоју привреде, успостављање финансијске дисциплине, а све како би се остварило економично и ефикасно коришћење јавних средстава (принцип „вредност за новац“ – што повољнији однос између оног шта је плаћено и вредности која је добијена). Добијање највеће вредности за новац опште је начело тржишног пословања те би наручиоци у поступцима јавних набавки требало да се воде у складу са тим начелом. Међутим, у пракси то често није случај, стога је једна од важних задатака развоја система јавних набавки борба против нерегуларности и смањење њихова ризика, посебно у делу корупције.

Јавне набавке су област у којима јавни и приватни сектор улазе у веома значајну финансијску интеракцију. У Републици Србији је вредност јавних набавки 2018. године досегла 403,9 милијарди РСД, шта представља 7.98% БДП-а. Управо из тог разлога, јавне набавке један су од главних кандидата за корупцију, погодовања и подмићивања.

Област јавних набавки веома је осетљива на корупцију због постојања различитих интереса. У јавним набавкама може потенцијално да дође до сукоба јавног интереса који имају држава и грађани са приватним интересом. У овој области постоји ризик од радњи и појава које имају за циљ незаконито фаворизовање одређених понуђача и дискриминацију осталих, а у сврху задовољења одређених финансијских, политичких и других интереса. При том се ради о остварењу интереса искључиво уског круга лица – одређених појединаца или интересних група, захваљујући чему је угрожен јавни интерес.

Корупција поскупљује јавне набавке и не дозвољава оптималну алокацију јавних средстава, а на дужи рок угрожава опште функционисање правне државе те друштвени и привредни развој. Нерегуларности у јавним набавкама не доносе само губитак у јавним средствима, већ утичу и на то да се набављају добра, услуге и радови који својим карактеристикама, квалитетом и роковима испоруке не одговарају потребама наручиоца односно крајњих корисника. Неретко се дешава да се испоручи само део уговореног или да испорука у целини изостане. Трошкови функционисања јавног сектора се увећавају, док је квалитет услуга које пружају грађанима слабији од потенцијалног. Високи трошкови корупције повезани су са вредношћу уговора о јавној набавци те се они одржавају на увећане износе уговора који се плаћају из јавних средстава. Такође, свако ограничавање приступа тржишту јавних набавки искључује велик број конкурентних привредних субјеката из тржишне утакмице, а посебно мала и средња предузећа.

Корупција се јавља тамо где постоји прилика, без контроле или ризика, а уз непостојање стандарда личног интегритета или професионалне етике. На општем нивоу, области са повишеним ризиком корупције најчешће обележавају административни процеси повезани с интересом, лоше организована и неделотворна контрола, уска грла у административним поступцима, мањак организационе културе која подржава етику и лични интегритет. У складу с тиме се сузбијање нерегуларности у јавним набавкама, укључујући корупцију, мора спроводити кроз различите мере које прожимају све фазе процеса јавне набавке: планирање, спровођење поступка јавне набавке и извршење уговора. Систем јавних набавки требало би да обезбеди ефикасну превенцију нерегуларности и да омогући њено ефикасније санкционисање ако се појави.



Ризици корупције у процесу јавних набавки

Циљеви процеса јавних набавки требали би да буду испуњавање потреба јавног сектора уз остваривање вредности за уложена средства пореских обавезника те омогућавање привредним субјектима приступ јавним средствима на једнакој, транспарентној и правичној основи. Такође, кључно је и осигуравање једнаког третмана кроз ефикасну заштиту права заинтересованих привредних субјеката. Наведени циљеви не могу да се остваре ако се уговори не додељују на конкурентској основи и на основу система у који су уграђена начела јавних набавки, као и ефикасност, одговорност и правичност.

Корупција се у различитим облицима може појавити у свакој од главних фаза процеса јавних набавки, од планирања до извршења уговора.

Планирање и припрема поступка јавне набавке

Квалитетна припрема предуслов је за ефикасно и квалитетно спровођење поступака јавних набавки те доделу уговора који испуњавају све потребе наручиоца. Припрема обухвата све кораке које релевантне службе код наручиоца, првенствено службеници за јавне набавке, морају да предузму.

У фази планирања и припреме набавке наручилац одређује која добра, радови или услуге су му потребни и жели да их набави те колико средстава планира, односно може, да утроши за то. Планирање набавки је због тога директно повезано са изразом буџета наручиоца.

Припрема буџета за набавке, одређивање потреба наручиоца, као и израда документације о набавци су ризични за корупцију јер постоји могућност да су одређене коруптивне радње, које ће да се остваре у каснијој фази процеса набавке, већ испланиране у овим активностима

Буџет за појединачну набавку може да се одреди у нереално високом износу како би се омогућило да се више средстава отуђи. Такође, при планирају набавки могу да се непотребно пријављују добра, радови или услуге за којима наручилац нема стварне потребе. На тај начин може да се оствари вишак који неће да буде употребљен за потребе наручиоца, већ у незаконите сврхе. Додатно, планирање непотребних набавки може да буде последица погодновања одређеним привредним субјектима који нуде на тржишту управо таква добра, радове или услуге.

На појаву корупције може да има утицај одабир врсте поступка јавне набавке јер поступци као шта је преговарачки поступак без објављивања јавног позива због своје природе имају велики ризик за корупцију.

Највећи ризик за корупцију јавља се у фази израде документације о набавци у којој постоји опасност дефинисања разних одредби које погодују одређеном привредном субјекту. Техничке спецификације могу да буду израђене на начин да омогућавају нуђење само одређеног производа. Такође, у њих могу да буду уграђене фиктивне ставке за које само одређени привредни субјекат зна да неће да се извршавају те му на тај начин омогућавају нуђење знатно ниже цене у односу на конкуренцију.



Посебно су осетљиви и критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, као и критеријуми за доделу уговора јер могу да се дефинишу на начин да погодују одређеном привредном субјекту или да нагласе слабости других потенцијалних учесника у поступку јавне набавке.

На шта треба да се обрати посебна пажња у овој фази?

Да ли су набавке које организациона јединица спроводи претходно планиране?

Да ли су планиране набавке уопште потребне? Какво је стање залиха и опреме коју је потребно заменити или поправити? Да ли су примењени критеријуми одређени на нивоу наручиоца за утврђивање потреба за спровођењем одређених набавки у ком тренутку и због чега се врши замена службеног возила, штампача итд.)?

Да ли су узети у обзир годишњи и средњорочни планови пословања? Да ли су реално узети у обзир послови који су наручиоцу дати у надлежност, као и расположиви капацитети, пре свега, кадровски?

Да ли су анализирани реализација и резултати претходно спроведених јавних набавки и закључених уговора (у којој фази су; каква су искуства са понуђачем који га реализује; да ли је потребно изменити неке карактеристике или критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта)?

Да ли је спроведена анализа актуелног стања на тржишту те да ли та анализа обухвата само техничке карактеристике или и цене на тржишту, податке о потенцијалним понуђачима, резултатима већ спроведених поступака код других наручилаца?



Спровођење поступка јавне набавке

Спровођење поступка јавне набавке детаљно је уређено одредбама Закона о јавним набавкама, при чему је наручилац обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. Јавна набавка не сме да буде обликована са намером избегавања примене Закона о јавним набавкама или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или у неповољнији положај.

Регулисање поступка смањује ризик корупције, посебно због постојања заштите права, али он ипак постоји. Ризик корупције у овој фази се углавном јавља у облику неједнаког третмана потенцијалних понуђача при чему, на пример, преферирани привредни субјект добије више информација од осталих. Такође, могуће су ситуације одавања информација поверљиве природе. У оквиру прегледа и стручне оцене понуда може доћи до намерне погрешне примене одређених одредби или измена у корист преферираног привредног субјекта.

На шта треба да се обрати посебна пажња у овој фази?

Да ли је оправдан избор врсте поступка, посебно кад се ради о примени преговарачког поступка без објављивања јавног позива?

Да ли је наручилац и у којој мери спроводио истраживање тржишта приликом утврђивања техничких карактеристика?

Да ли постоји траг о томе како су утврђене техничке карактеристике и критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта и да ли су образложени од стране организационе јединице за чије потребе се спроводи набавка?

Да ли је извршена провера оправданости захтеваних техничких карактеристика које су исказане од стране организационе јединице за чије потребе се спроводи набавка, пре него што је сачињена конкурсна документација?

Да ли је свим понуђачима јасно одговорено на питања која су поставили у циљу појашњења конкурсне документације?

Да ли је стручна оцена понуда извршена детаљно, уз поштовање начела једнакости понуђача и уз једнаку примену разлога за одбијање или прихватање понуда?

Да ли је могло да дође те да ли је и дошло да измене у садржини понуде без знања осталих понуђача који су учествовали у истом поступку јавне набавке, на пример кроз измену података, замена докумената и сл.?

Да ли је понуђачима омогућено да изврше увид у понуде те да копирају документацију, ако су то захтевали?



Извршење уговора

Обавеза наручилаца је да контролишу да ли је извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и са изабраном понудом. Међутим, у процесу јавне набавке велики ризик од корупције постоји управо у фази извршења уговора, при чему одступања између првобитно донесених одлука и склопљених уговора и њихова стварног извршења често пролазе неопажено.

Недозвољене измене уговора могу, на пример, да се односе на повећање цене у односу на понуђену, не достављање обезбеђења за отклањање недостатака у гарантном року иако је било одређено у документацији, уговарање додатних испорука или радове за које не постоји стварна потреба и кад нису испуњени законски предуслови. Такође, често долази до испоруке добара, пружања услуга или извођења радова који су мањег квалитета од траженог и наведеног у понуди, а нису ретке ни ситуације да уговор не извршавају стручњаци наведени у понуди. Измене се јављају и везано за уговорене количине, непридржавање рокова те извршавање уговорних обавеза на непрописан начин.

На шта треба да се обрати посебна пажња у овој фази?

Да ли су формалне измене уговора у облику анекса извршене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама

Да ли је било фактичких измена уговора, без формалног закључивања анекса уговора, као што су измене цене, начина плаћања, рока извршења обавеза и сл.?

Да ли су у извршењу уговора учествовали понуђачи или подизвођачи који нису представљени у понуди и у уговору о јавној набавци?

Да ли су реализована средства финансијског обезбеђења ако нису поштоване уговорне обавезе од стране изабраног понуђача?

Да ли се у току извршења уговора испоставило да је понуђач давао лажне податке у погледу услова за учешће, на пример у стварности не располаже са траженим капацитетима?

Да ли су испоручена добра, пружене услуге или изведени радови траженог квалитета и техничких карактеристика?

Да ли је уговор заиста извршен у целости те да ли постоје докази о извршењу сваког његовог дела?



Како смањити ризике корупције?

Спречавање корупције мора да буде усмерено према смањењу прилика за корупцију те повећању трошкова упуштања у корупцију. Значајан број релевантних активности везан је за државни ниво, на пример успостава адекватног законодавног и институционалног оквира, међутим, ефикасност смањења ризика корупције зависи од деловања свих учесника система јавних набавки.

Мере на нивоу наручиоца

Транспарентност као основ за смањење ризика корупције

Транспарентност свих поступања наручиоца има кључну улогу у смањењу ризика корупције у свим фазама процеса јавних набавки. Она је важна не само у формалном спровођењу поступка, у делу у којем је уређена одредбама Закона о јавним набавкама, већ и у свим другим елементима, као шта је доношење и доступност релевантних интерних процедура везаних уз све аспекте процеса јавних набавки.

Значајан допринос транспарентности даје коришћење доступних алата електронских набавки које се постепено уводе у национални систем регулисан Законом о јавним набавкама. Међутим, електронски алати омогућавају једноставно повећање транспарентности поступања наручиоца и ван прописаног законског оквира. Коришћење интернета за објаву свих релевантних података, од прегледа података о разради детаљних планираних буџетских ставки, до прегледа података о стварном извршењу уговора, на једноставан, брз и јефтин начин омогућава приступ подацима свим заинтересираним странама.

Интерни механизми контроле и дефинисане процедуре

Кључни кораци у смањењу ризика корупције у процесу јавних набавки на нивоу наручиоца су успостава интерних механизма контроле, а која укључује и буџетско планирање и извршење те успостава јасних интерних процедура планирања, припреме и спровођења јавних набавки.

Квалитетна и благовремена припрема

Квалитетна припрема поступка јавних набавки захтева адекватно време, стога службеницима за јавне набавке треба да се кроз планирање активности осигура довољно времена за спровођење свих потребних активности у тој фази. Осигуравањем адекватног временског оквира у фази планирања и припреме смањује се ризик потребе за додатним временом у каснијим фазама узрокованим потребом за исправљање недостатака. Управљачки и контролни механизми на нивоу наручиоца, на пример службе за интерну ревизију, посебну пажњу би требало да посвете контроли начина на који се унутар организационих јединица наручиоца утврђују потребе за набавкама.

Одабир поступка

Наручиоци одабир поступка треба да спроводе у складу са законским условима, при чему коришћење поступка који смањују ниво конкуренције мора да буде изузетак. За случајеве коришћења таквих поступака, поготово преговарачког поступка без објављивања јавног позива, наручилац би требало да успостави јасне интерне процедуре за њихово одобравање. При томе је изузетно важно да организациона јединица која предлаже коришћење таквих поступака осигура детаљна писана образложења законске основаности и потребе њихове примене. Осигуравање писаног трага у таквим ситуацијама неопходно је за касније утврђивање потенцијалних коруптивних активности.



Анализа тржишта и претходно јавно саветовање,

С обзиром да велики ризик коруптивног понашања постоји и на нивоу понуђача, на пример у форми картелског удруживања при подношењу понуда, тај ризик наручилац може да умањи добрим познавањем тржишта и коришћењем свих релевантних информација у припреми поступка јавне набавке. Познавање кретања цена, доступних производа и њихових техничких карактеристика, као и свих других елемената везаних уз предмет набавке, олакшава израду конкурсне документације која смањује ризик договарања.

Примена добре праксе јавног саветовања везано за нацрте конкурсне документације омогућава наручиоцу да смањи могућност грешака у формалном спровођењу поступка, али и израду јасне документације која може да обезбеди адекватни ниво конкуренције.

Израда конкурсне документације

У изради конкурсне документације такође је добра је пракса да организациона јединица која израђује техничке спецификације и критеријуме за избор привредног субјекта, а темељено на спроведеној анализи тржишта, осигура и преглед података о више различитих производа или произвођача који испуњавају предложене захтеве. На тај начин надлежна лица код наручиоца могу да смање ризик спровођења поступка који су израђени на начин да постављене захтеве може да испуни само један привредни субјект.

Изузетно је важно да се у изради конкурсне документације наручилац не ослања само на информације које му пружа већ постојећи добављач, а које му могу дати предност у односу на друге привредне субјекте, већ да користи и друге изворе у припреми. Такви ризици посебно су присутни за предмете набавке за које наручиоци, поготово мањи, имају мања стручна знања (на пример, набавке разних ИКТ услуга).

У циљу превенције свих врста грешака у поступку, а тиме и смањења ризика корупције, корисна метода у изради конкурсне документације је и преглед нацрта документације који спроводе лица која нису била директно укључена у процес њене израде. То може укључивати проверу јасноће документације, њене логичности и математичке исправности (на пример, исправност обрасца структуре цене), али и проверу доказивања да тражене захтеве може да испуни већи број привредних субјеката.

Смањење ризика договарања међу привредним субјектима

Као шта је већ наглашено, велики ризици корупције постоје и на нивоу понуђача, а посебно у секторима ограниченог тржишта са мањим бројем активних привредних субјеката те на локалном нивоу. Понуђачи могу да користе разне методе манипулисања поступцима јавних набавки у циљу међусобне поделе тржишта, без могућности учешћа других привредних субјеката. За наручиоца је веома важно да прати резултате спроведених јавних набавки те да, ако уочи обрасце понашања који указују на постојање договора привредних субјеката, покуша да смањи могућност манипулације у будућим поступцима. Уз већ образложену корист претходног јавног саветовања, наручиоци могу да мењају структуру набавки и уговора у наредним поступцима за исте или сличне предмете јавних набавки, на пример у контексту количина, трајања уговора, динамике извршења и сл., чиме могу да смање могућност договарања.

Повећање нивоа стручности и свести

Веома је важно да у спровођењу, али и разним облицима контроле поступка јавних набавки, на нивоу наручиоца учествује што већи број обучених лица. Познавање барем основних начела јавних набавки, најчешћих грешака и ризика за нерегуларности, укључиво корупцију, неопходно је и за високо рангиране представнике и одговорна лица наручиоца, а како би могли да благовремено и



свеобухватно реагују у случају уочених ризичних понашања.

Од изузетне је важности и свест на нивоу наручиоца о ризицима корупције у јавним набавкама те успостављање процедура које омогућују несметано пријављивање свих сумњивих поступања, као и њихово ефикасно санкционисање.

Шта могу да ураде понуђачи?

За учеснике на тржишту, односно заинтересоване привредне субјекте, од велике је важности да буду свесни својих права у процесу јавних набавки.

Стално праћење важећег законодавства и његових измена, као и релевантне праксе јавних набавки, предуслов је за ефикасно и квалитетно учешће у поступцима јавних набавки.

С обзиром да је главни и најефикаснији механизам за привредне субјекте заштита права пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки, познавање формалних захтева тог поступка, као и релевантне праксе Републичке комисије предуслов је за квалитетно подношење захтева за заштиту права.

У том контексту, привредни субјекти морају да уложе адекватне напоре у обуку својих запослених везано за познавање одредби Закона о јавним набавкама, укључујући процедуру подношења захтева за заштиту права.

Учествовали сте у поступку јавне набавке и упознати сте детаљно са техничким спецификацијама те сте уочили да се уговор, на пример за градњу локалног пута, не извршава у складу с оним шта је било наведено у конкурсној документацији.

Да ли знате да Закон о јавним набавкама, под одређеним условима, омогућава и подношење захтева Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки за поништење уговора који се већ извршава?

Овај механизам можете да користите и у случајевима када имате сазнања да је додељен уговор без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а ви сматрате да је требао да буде спроведен.

Активно праћење прилика које се нуде на тржишту јавних набавки за велики број привредних субјеката је основ успешног пословања. Припрема кроз проучавање планова набавки наручиоца може да осигура додатно време за квалитетну израду понуда, али и да укаже на могуће нерегуларности и коруптивне радње. На пример, најавна примена преговарачког поступка без објављивања јавног позива за предмет који је од интереса за одређени привредни субјект, омогућава активно праћење огласа тог наручиоца те, ако је потребно, благовремено оспоравање коришћења тог поступка кроз заштиту права.

У прегледу објављених конкурсних документација, понуђачи би требало да посебну пажњу посвете критеријумима за избор привредног субјекта и техничким спецификацијама, као најкритичнијим деловима за погодновање одређеним привредним субјектима. Међутим, пажња треба да се посвети оним деловима документације који се односе на посебне услове за извршење уговора, рокове, начине плаћања и сл. јер се потенцијалне коруптивне радње често могу идентификовати и у тим елементима набавке. За све нејасне и потенцијално спорне делове користите своје право за појашњењем конкурсне документације, а у случају потребе, благовремено покрените поступак заштите права.



У што већој мери користите и право увида у понуде других понуђача у поступку ако сматрате да њихове понуде нису оцењене у складу са траженим у конкурсној документацији.

Заинтересована јавност

Интересовање за правилно спровођење поступака јавних набавки и рационално трошење буџетских средстава имају и грађани као порески обвезници. Потешкоће у евалуацији трошења јавних средстава за заинтересовану јавност најчешће настају због ограниченог приступа информацијама, али и због недовољних компетенција за анализу великог броја доступних информација.

Поступци јавних набавки веома су комплексни и формални па у њима често долази до грешака и нерегуларности. Међутим, велик број грешака често није резултат коруптивних радњи, већ последица сложености поступака, недостатка адекватног времена припреме, немогућности праћења динамичних промена на тржиштима и сл. Додатно, у вези јавних набавки доступна је велика количина информација, првенствено из јавно доступних огласа и објављених конкурсних документација. Стога је често тешко идентификовати набавке у којима постоји ризик коруптивних радњи, посебно јер оне често испуњавају све формалне захтеве поступка. Упркос тим потешкоћама, заинтересована јавност може да буде значајан фактор у откривању разних облика нерегуларности и корупције у јавним набавкама. То посебно може да буде изражено на локалном нивоу, на пример кроз праћење стварног извршења одређених радова, као шта је реконструкција градске школе, у односу на оно шта је било предвиђено пројектом и конкурсном документацијом.

Да ли знате да Закон о јавним набавкама уређује и механизам мониторинга над применом прописа о јавним набавкама те прописује велики број прекршаја за наручиоце и понуђаче у поступцима јавних набавки?

У спречавању и идентификовању коруптивних радњи у јавним набавкама важну улогу могу да имају медији те невладине организације кроз преиспитивање појединачних поступака у којима постоји сумња на коруптивне радње. Такође, њихов утицај је значајан и у спровођењу и промовисању пројеката који унапређују механизме транспарентности на нивоу појединачних наручилаца кроз доступност свих релевантних података (на пример на локалном нивоу, јавно доступни детаљни подаци о буџетском трошењу и стварном извршењу уговора).



Корисни извори информација

[*Report from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Anti-Corruption Report*](#)
(Извештај Европске комисије о спречавању корупције) ЕК, 2014.

[*Preventing Corruption in Public Procurement*](#), OECD, 2016.

[*Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*](#) (Смернице за практичаре за избегавање најчешћих грешака у пројектима финансиранима из европских структурних и инвестицијских фондова), ЕК



Подаци о пројекту

Овај документ је припремљен у оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ који финансира Европска унија, а спроводи конзорцијум предвођен организацијом Деутсцхе Геселлсцхафт фјүр Интернационале Зусамменарбеит (ГИЗ) ГмбХ.

Главна сврха пројекта је да пружи подршку јачању и развоју стабилног, транспарентног и конкурентног система јавних набавки у Републици Србији у складу са стандардима Европске уније, укључујући унапређену имплементацију стратешког и политичког оквира којим се остварује ефикасан и одговоран систем јавних набавки.

Од пројекта се захтевају следећи резултати:

- ојачан и додатно развијен стратешки, законски и институционални оквир за јавне набавке усклађен са законодавством ЕУ,
- унапређено спровођење прописа у области праксе јавних набавки,
- постављена и развијена е-платформа за набавке и
- ојачани капацитети и професионалне способности Управе за јавне набавке Републике Србије и других релевантних циљних група.