

PRIRUČNIK

ZA PRIMENU METODOLOGIJE
PROCENE RIZIKA U JAVNIM NABAVKAMA
ZA TUŽIOCE I POLICIJU

Januar 2024. godine



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



**ПРАВОСУДНА
АКАДЕМИЈА**

USAID-ov PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH NABAVKI

**PRIRUČNIK ZA PRIMENU METODOLOGIJE PROCENE RIZIKA
U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI ZA TUŽIOCE I POLICIJU**

Autori: Branko Nikolić i Jelena Pantelić

Datum: Januar, 2024. godine.

IZJAVA ODRICANJA OD ODGOVORNOSTI:

Ova publikacija je izrađena uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) u sklopu Projekta za unapređenje javnih nabavki. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost njenih autora i ne odražava nužno stavove USAID-a i Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

PRIRUČNIK ZA PRIMENU METODOLOGIJE PROCENE RIZIKA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI ZA TUŽIOCE I POLICIJU

Izdavači:

USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki

Pravosudna akademija Republike Srbije

Biro za međunarodnu borbu protiv narkotika i sprovođenje zakona

Autori:

Branko Nikolić

Jelena Pantelić

Urednik:

Dr Mirjana Martić

Dizajn:

Vukašin Vlasiavljević

Štampa:

ATC Beograd

Tiraž:

200

ISBN-978-86-86871-13-8

CIP

SADRŽAJ

PRIRUČNIK ZA PRIMENU METODOLOGIJE PROCENE RIZIKA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI ZA TUŽIOCE I POLICIJU..... I

Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu.....4

UVOD.....5

DEO PRVI.....7

CRVENE ZASTAVICE.....7

1. SVRHA INDIKATORA MOGUĆIH ZLOUPOTREBA – „CRVENIH ZASTAVICA“.....7

2. IZVORI INDIKATORA.....8

3. OPŠTE CRVENE ZASTAVICE UPOZORENJA NA RIZIK OD ZLOUPOTREBA U JAVNIM NABAVKAMA.....9

4. POSEBNE CRVENE ZASTAVICE.....10

4.1. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE PONUĐAČA.....11

4.2. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE NARUČIOCA.....17

5. NAJČEŠĆI OBLICI ZLOUPOTREBA U JAVNIM NABAVKAMA U PRAKSI.....32

DEO DRUGI.....35

ODREĐIVANJE PRIORITETA U RADU KOD PROAKTIVNIH ISTRAGA.....35

1. MATRICA RIZIKA.....35

1.1. Prvi korak – primena opštih crvenih zastavica.....35

1.2. Drugi korak – primena posebnih crvenih zastavica koje se odnose na ponuđače.....36

1.3. Treći korak – primena posebnih crvenih zastavica koje se odnose na naručioce.....37

1.4. Četvrti korak – Određivanje težine crvene zastavice.....37

1.5. Korišćenje Matrice rizika u „običnim“ istragama.....38

1.6. Budući koraci.....38

DEO TREĆI.....39

IZVORI INFORMACIJA I DOKAZA O ZLOUPOTREBAMA U JAVNIM NABAVKAMA.....39

1. PORTAL JAVNIH NABAVKI.....39

2. REPUBLIČKA KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI.....40

3. KANCELARIJA ZA JAVNE NABAVKE.....40

4. KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE.....42

5. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA.....42

6. ULOGA RAČUNOVODSTVENIH AGENCIJA.....42

7. UPRAVA ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA.....44

8. AGENCIJA ZA PRIVREDNE REGISTRE.....45

9. POSLOVNE BANKE.....45

10. NARODNA BANKA SRBIJE.....45

11. PODACI IZ STRANIH DRŽAVA.....46

12. DODATNE NAPOMENE U VEZI SA ISTRAGOM NOVČANIH TRANSAKCIJA.....46

Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu

ZOSPNFT	Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Službeni glasnik RS", br. 113 od 17. decembra 2017, 91 od 24. decembra 2019, 153 od 21. decembra 2020.)
DRI	Državna revizorska institucija
e-portal	Elektronski Portal za javne nabavke
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
KZK	Komisija za zaštitu konkurencije
ZJN/19	Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 91/2019)
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – US i 62/21 – US);
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KZ	Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019)
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OLAF	Evropska kancelarija za borbu protiv prevara
OSCE	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
POSK	Posebna odeljenja za suzbijanje korupcije
Projekat	USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki
RK	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
TOK	Tužilaštvo za organizovan kriminal
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

UVOD

Ovaj Priručnik je pripremljen u okviru USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki, koji ima za cilj jačanje institucionalnih kapaciteta za upravljanje i nadzor pravičnih, otvorenih, nediskriminatornih i transparentnih procesa javnih nabavki na nacionalnom i lokalnom nivou. Projekat sprovodi aktivnosti usmerene na razvijanje efikasnih mehanizama za unutrašnje i spoljašnje praćenje i kontrolu procesa javnih nabavki. Pored toga, jedan od ključnih posebnih ciljeva Projekta jeste pružanje podrške istražnim i preventivnim organima, ali i civilnom društvu u identifikovanju potencijalnih rizika od korupcije i zloupotreba u procesima javnih nabavki.

Priručnik za primenu metodologije procene rizika u postupcima javnih nabavki za tužioce i policiju izrađen je sa ciljem da se razvije metodologija za primenu sistema ranog upozorenja (eng. red flags – crvene zastavice) prilagođena potrebama tužilaca i policije u otkrivanju i krivičnom gonjenju za krivična dela iz oblasti javnih nabavki. Njegova sadržina reflektuje praktične potrebe za identifikovanje crvenih zastavica kao indikatora koji ukazuju na rizike od potencijalnog izvršenja krivičnog dela kroz sve faze postupka javne nabavke. Iz navedenog razloga, autori su pružili samo kratak osvrt na pojedina teorijska i zakonska rešenja iz oblasti javnih nabavki u meri koja je neophodna za praktičnu primenu Priručnika.

Značaj efikasnog otkrivanja i krivičnog gonjenja za krivična dela iz oblasti javnih nabavki proizlazi iz činjenice da se najveći procenat budžetskih sredstava troši kroz javne nabavke. Širom sveta, kroz postupak javnih nabavki troši se u proseku između 13% i 20% bruto domaćeg proizvoda. Svake godine procenjuje se da u proseku 9,5 milijardi američkih dolara javnog novca bude potrošeno putem javnih nabavki. Međutim, brojna istraživanja ukazuju da javne nabavke predstavljaju aktivnost države koja je najviše podložna korupciji i to zbog toga što u postupcima javnih nabavki dolazi do najveće interakcije između javnog i privatnog sektora, te one pružaju višestruke mogućnosti akterima oba sektora da preusmere javna sredstva u korist pojedinaca. Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) procenjuje se da se zbog korupcije u javnim nabavkama izgubi između 20 i 25 % budžeta, što iznosi oko 2 milijarde dolara svake godine¹. Evropska komisija izračunala je da se u državama članicama oko 120 milijardi evra izgubi svake godine na korupciju – samo neznatno manje od ukupnog godišnjeg budžeta Evropske unije, kao i da se najveći deo ovog novca izgubi kroz postupke javnih nabavki. Cena korupcije u javnim nabavkama ne meri se samo u izgubljenom novcu. Korupcija narušava konkurenciju, može smanjiti kvalitet, kao i verovatnoću da će kupljena roba, izvedeni radovi, ili izvršene usluge zaista zadovoljiti potrebe zbog kojih se nabavka sprovodi.

Da bi se smanjili negativni uticaji korupcije u javnim nabavkama, član 9. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) zahteva od država članica da „preduzmu neophodne korake da uspostave odgovarajuće sisteme javnih nabavki, zasnovane na transparentnosti, konkurenciji i objektivnim kriterijumima u donošenju odluka, koji su efikasni, između ostalog, u sprečavanju korupcije”. Član 9. takođe zahteva transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim finansijama, uključujući budžetiranje, izveštavanje o državnim prihodima i rashodima, reviziji i upravljanju rizicima.

¹Preventing Corruption in Public Procurement, OECD, 2016,

<https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public funds

https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf

Prema definiciji Svetske banke „Cilj korupcije u javnim nabavkama je da se nabavka dodeli favorizovanom ponuđaču bez otkrivanja. Ovo se postiže na brojne načine, favorizovanjem određenog ponuđača prilagođavanjem specifikacija, deljenjem insajderskih informacija, itd.” Zbog potencijalno velike količine javnih sredstava koja se mogu izgubiti usled korupcije i zloupotreba u postupcima javnih nabavki, međunarodni standardi naglašavaju važnost uspostavljanja adekvatnih mehanizama kontrole i praćenje svih faza postupka javnih nabavki, od pripreme faze planiranja, preko faza raspisivanja, odlučivanja i izvršenja javnih nabavki². Takođe je istaknuto da se, pored praćenja od strane organa prevencije i istražnih organa, kao vrlo efektivno u otkrivanju i odvratanju od zloupotreba pokazalo eksterno praćenje od strane građana i civilnog društva. Sa tim u vezi, više međunarodnih i nevladinih organizacija je razvilo crvene zastavice, kontrolne liste ili indikatore koji ukazuju na rizike od korupcije u postupcima javnih nabavka. Za potrebe ovog rada razmatrano je više ovakvih lista crvenih zastavica, koje ukazuju na korupciju u postupku javne nabavke.³

U prvom delu Priručnika, prikazana je svrha metodologije crvenih zastavica i značaj njene primene u radu policije i tužilaca radi ranog otkrivanja i krivičnog gonjenja za krivična dela iz oblasti javnih nabavki. Nakon toga je dat pregled opštih crvenih zastavica, kao i posebnih crvenih zastavica karakterističnih za svaku fazu postupka javne nabavke. One mogu ukazivati na izvršenje ne samo krivičnog dela Zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama iz člana 228. Krivičnog zakonika, već i na druga krivična dela koja se mogu izvršiti u vezi sa postupkom javnih nabavki. Prilikom pripremanja liste crvenih zastavica uzeti su u obzir izvori međunarodnih i evropskih organizacija, ali i nacionalna dokumenta, kao što su Uputstvo za otkrivanje „nameštenih“ ponuda u vezi sa postupkom javne nabavke Komisije za zaštitu konkurencije (KZK), Analiza pravnog okvira i procena opterećenja predmetima u vezi sa javnim nabavkama sa preporukama za intervencije, poboljšanja i pojednostavljenje procesa, Izveštaj o proceni rizika u oblasti javnih nabavki, kao i Izveštaj o metodologiji Kancelarije za javne nabavke za monitoring i unapređenje e-portala, koji su izrađeni u okviru USAID-ovog Projekata za unapređenje javnih nabavki.

Drugi deo Priručnika prikazuje način upotrebe metodologije procene rizika, odnosno crvene zastavice, za prioritizaciju rada policije i tužilaca u slučajevima proaktivne istrage tužilaštva.

Treći deo Priručnika pripremljen je u vidu informatora i kontrolne liste koja treba da posluži kao vodič za prikupljanje dokaza – dokumentacije i podataka koji se nalaze u evidencijama institucija koje svojom saradnjom sa policijom i tužilaštvom mogu značajno doprineti efikasnom krivičnom gonjenju.

²<https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

³Transparency International - Curbing Corruption In Public Procurement: A Practical Guide 24 July 2014

<https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>

IBAC Corruption in procurement - risks and warning signs

<https://www.ibac.vic.gov.au/corruption-procurement-risks-and-warning-signs#panel1>

World Bank - Warning signs of fraud and corruption in procurement

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/223241573576857116/pdf/Warning-Signs-of-Fraud-and-Corruption-in-Procurement.pdf> ;

Corruption Red Flags in Public Procurement: New Evidence from Italian Calls for Tenders Bank of Italy

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3612661

UNODC - Corruption in public procurement

<https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-public-procurement.html>

The basics of integrity in procurement - U4

<https://www.u4.no/publications/the-basics-of-integrity-in-procurement.pdf>

DEO PRVI

CRVENE ZASTAVICE



I. SVRHA INDIKATORA MOGUĆIH ZLOUPOTREBA – „CRVENIH ZASTAVICA“

Imajući u vidu da naručilac i ponuđač imaju interes da se ne otkriju preduzete radnje kod krivičnog dela u vezi sa javnom nabavkom, karakterističan je veliki broj učinjenih a neotkrivenih krivičnih dela. Takođe, ni zaposleni na poslovima javnih nabavki kod naručioca i ponuđača, kojima radni odnos zavisi od hijerarhijski pretpostavljenih odgovornih lica, nisu motivisani da krivično delo prijavljuju. Usled ovih okolnosti, informacije o eventualnom izvršenju ovog krivičnog dela policija i javna tužilaštva najčešće dobijaju od nezadovoljnih učesnika u postupcima javnih nabavki, što za posledicu ima veliki broj krivičnih prijava čiji su navodi netačni (izneti kao izraz nezadovoljstva ishodom postupka) ili zakasneli, odnosno izneti u fazi kada više nije moguće preduzeti određene dokazne radnje.

Ovako ograničeni i nepouzdana izvori informacija o eventualnoj pripremi ili izvršenju krivičnog dela, uzrokuju potrebu da se istražni organi više oslone na organe prevencije i dostupnu dokumentaciju u postupku javne nabavke. Kako je ova dokumentacija obimna i kompleksna njena pretraga zahteva ljudske kapacitete i vreme koje organi gonjenja nemaju na raspolaganju.

Svrha indikatora mogućih zloupotreba – crvenih zastavica je da se pretraga dokumenata o javnoj nabavci ubrza, odnosno da se pažnja prvenstveno usmeri na navedene indikatore, obzirom da oni ukazuju na najtipičnija postupanja učesnika postupka javne nabavke suprotno zakonu ili drugom propisu koji uređuje javne nabavke. Neki od indikatora mogu ukazivati i na moguću pripremu ili izvršenje drugih krivičnih dela kao što su falsifikovanje isprava, zloupotreba položaja odgovornog lica ili trgovina uticajem, čijim pravnim kvalifikacijama često pribegavaju istražni organi zbog problema u dokazivanju svih elemenata bića krivičnog dela iz člana 228. Krivičnog zakonika (KZ).

Obzirom da u svim fazama postupka javne nabavke postoje brojne situacije u kojima može doći do koruptivnih radnji i izvršenja krivičnih dela, u velikom broju postupaka potencijalno se mogu prepoznati crvene zastavice. Zbog toga indikatore treba koristiti sa posebnom pažnjom. Nekad je potrebno sagledati dve ili više faza postupka javne nabavke kako bi se ustanovilo da li indikatori koji se odnose na početne faze imaju svoju potvrdu u indikatorima koji se odnose na kasnije faze postupka, kao i da li indikatori koji se odnose na jednog učesnika postupka imaju potvrdu u indikatorima koji se odnose na drugog učesnika.

Na ovakav pristup u sagledavanju indikatora se poziva Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) u definisanju crvenih zastavica koja ima za cilj da pruži alate istražiteljima koji analiziraju javne nabavke koje su finansirane iz grantova Evropske Unije. Sagledavanje se zasniva na pristupu francuskog „Service Central de Prévention de la Corruption”, koji naglašava potrebu da se hronološki sagledaju sve faze postupka javne nabavke kako bi se identifikovali mogući indikatori u svakoj fazi. Ovakav pristup crvenim zastavicama imaju

i Odeljenje za istrage Ujedinjenih nacija, kao i Kancelarija za unutrašnji nadzor Svetske banke⁴. Takođe, Istraživanje o slučaju Srbije (OEBS 2014) sugeriše da se korupcija javlja u svim fazama procesa nabavke – tokom planiranja, sprovođenja postupka ili dodele i izvršenja ugovora.

Odabir crvenih zastavica i njihova relevantnost se najsigurnije utvrđuje kroz empirijsku proveru, kroz sprovođenje istraga sa ciljem detektovanja i dokazivanja zloupotrebe u javnim nabavkama. Istrage mogućih zloupotreba u javnim nabavkama zahtevaju jednu vrstu tzv. „profesionalnog skepticizma“ – ne oslanjati se na prvi utisak, već je potrebno proveriti da li ima indicija da se iza očiglednog nešto krije, da postoji skrivena namera u cilju favorizovanja određenog ponuđača ili izvršenja kakvih drugih zloupotreba. Potrebno je proveriti dokumentaciju koja prati postupak javnih nabavki i propustiti je kroz filter crvenih zastavica.

Crvene zastavice treba da se koriste u kombinaciji sa drugim istražnim metodama kako bi se stekla što potpunija i tačnija slika o legitimnosti datog postupka javne nabavke. U tu svrhu je važno pratiti i eventualne novčane transakcije između učesnika „rizičnih“ postupaka javne nabavke i sa njima povezanih lica.

Ukratko, crvene zastavice su upozorenje na potencijalni rizik od izvršenja krivičnog dela, a ne potvrda o njegovom izvršenju. Crvene zastavice zapravo predstavljaju indicije da je u pripremi, u toku izvršenje ili je izvršeno neko od navedenih krivičnih dela u vezi sa javnom nabavkom. One treba da posluže da tužilaštvo blagovremeno dobije informaciju o tome, kako bi na vreme započelo odgovarajuću istragu. Već je pisano o tome koliko je važno da zbog dokazivanja i eventualne primene posebnih istražnih tehnika tužiocima dobiju ovu informaciju što ranije⁵. Imajući u vidu da je u istrazi povodom krivičnog dela iz člana 228. KZ-a, dozvoljena primena posebnih dokaznih radnji, blagovremeno uočene crvene zastavice o kojima postoje dokazi mogu poslužiti kao osnov za dobijanje naredbe od strane sudije za prethodni postupak da se sprovede tajni nadzor komunikacija učesnika u postupku javne nabavke.

2. IZVORI INDIKATORA

Indikatori, odnosno crvene zastavice su definisane na osnovu analize sudske prakse posebnih odeljenja, stavova Republičke komisije u odlukama donetim u postupcima zaštite prava, na osnovu indikatora nameštenih ponuda KZK -a, kao i na osnovu dokumenta i različitih lista indikatora rizika od korupcije u javnim nabavkama, čiji je spisak dat u uvodnom delu i napomenama.

Crvene zastavice koje se navode u ovom tekstu bi trebalo da dobiju potvrdu svoje validnosti kroz buduću praksu istražnih organa. Pretpostavka je da će se neke zastavice pojavljivati češće od drugih pa će tako imati veći značaj, odnosno njihovo postojanje će sa većom verovatnoćom ukazivati na moguće zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom. Druge će se možda pokazati kao neprimenjive u praksi, dok je moguće da će se prepoznati neke

⁴OECD - Bribery in Public Procurement Methods, Actors and Counter Measures.
<https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>

⁵O problemu dokazivanja videti Analizu pravnog okvira i procena opterećenja predmetima u vezi sa javnim nabavkama sa preporukama za intervencije, poboljšanja i pojednostavljenje procesa - USAID-ovog Projekata za unapređenje javnih nabavki.

nove zastavice. Ako bi usvojili ovaj alat u svojim istragama, tužiocima bi trebalo da predložene liste crvenih zastavica povremeno ažuriraju u skladu sa praksom i novim pojavnim oblicima izvršenja krivičnih dela u vezi sa javnim nabavkama.

3. OPŠTE CRVENE ZASTAVICE UPOZORENJA NA RIZIK OD ZLOUPOTREBA U JAVNIM NABAVKAMA

Među indikatorima mogu se izdvojiti tzv. opšte crvene zastavice, čije se postojanje relativno lako može ustanoviti u većem broju javnih nabavki. One predstavljaju prvi alarm da su u vezi određenih javnih nabavki moguće zloupotrebe sa većom verovatnoćom u odnosu na javne nabavke koje ove indikatore nemaju.

Opšte zastavice omogućuju da se iz mnoštva izdvoje javne nabavke koje nose veće rizike od izvršenja krivičnih dela. **Njihova prvenstvena svrha je da pomognu u donošenju strateških odluka o tome koje će se javne nabavke proaktivno istraživati.** Zauzimajući proaktivan pristup, tužiocima mogu rano identifikovati potencijalna kršenja zakona, što može omogućiti pravovremeno pokretanje istrage.

Jedan ponuđač - Može se izdvojiti kao zaseban indikator koji ukazuje na javne nabavke u kojima se pojavljuje samo jedan ponuđač u uslovima kada na tržištu postoji više ponuđača koji mogu da ispune uslove iz javne nabavke. Ovaj indikator sam po sebi ukazuje na potrebu da se obrati pažnja na tu javnu nabavku, odnosno da se istraži da li postoji više ovakvih nabavki raspisanih od istog naručioca u kojima se pojavljuje samo jedan ponuđač, da li je vrednost javne nabavke utvrđena na odgovarajući način, itd. S obzirom na podatak da je u 51,6% postupaka u 2022. godini podneta samo jedna ponuda, teško se može očekivati da su u svim tim postupcima naručioci i ponuđači u svemu ispoštovali odredbe ZJN.

Sektorski rizici - Postoje određeni sektori privrede koji su više skloni korupciji i protivzakonitom dogovoru ponuđača, odnosno povredama konkurencije. Prema Transparentnosti Internacional, građevinski radovi na infrastrukturnim projektima se rangiraju kao industrijski sektor najskloniji korupciji, uz koji se još ističu i industrija nafte, gasa, rudarstvo i IT usluge. Na visok rizik od korupcije u javnim nabavkama u infrastrukturnom i ekstrakcionom sektoru (eksploatacija prirodnih resursa) ukazuje i studija OECD-a i Svetske banke. Svakako da javne nabavke visoke vrednosti iz ovih privrednih oblasti zavređuju posebnu pozornost kontrolnih i istražnih organa. Ovaj potencijalni rizik se ne može zaključiti iz podataka konkretnog postupka, već iz aktivnosti datih tržišnih aktera u prošlosti.

Hitne javne nabavke - Javne nabavke koje se sprovode u slučajevima elementarne nepogode ili u drugim vanrednim situacijama, kada se obično radi o velikim sumama novca za obezbeđivanje osnovnih potreba kao što su hrana, smeštaj, voda i slično. U takvim slučajevima nabavka se sprovodi pod ogromnim pritiskom da se brzo sprovede uz umanjen stepen kontrole. U ovu grupu treba svrstati i nabavke koje u suštini nemaju karakter hitnih, ali se pod njih podvode kako bi se sproveo pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, u okviru koga se poziv za podnošenje ponuda šalje favorizovanim ponudjačima i ponudjačima koji daju “uslužne ponude”.

Ranija osuđivanost - U velikom istraživanju korupcije u javnim nabavkama koje je sprovedeno u Italiji, uzet je kao poseban indikator rizika od korupcije - postojanje osude ili sprovedene istrage protiv vlasnika ili rukovodilaca ponuđača za neko od dela iz kataloga koruptivnih krivičnih dela. Na rizik od protivzakonitog dogovora ponuđača, odnosno od nameštanja ponuda, ukazuju i pravnosnažne odluke KZK kojim je utvrđena nova povreda konkurencije (objavljene na sajtu KZK i u Službenom glasniku RS), Na osnovu praktičnih iskustava, moguće je sa većom verovatnoćom očekivati da će lica koja su ranije činili zloupotrebe u javnim nabavkama to ponoviti.



4. POSEBNE CRVENE ZASTAVICE

Posebne crvene zastavice imaju za cilj da prikažu indikatore mogućih zloupotreba koji su specifični za subjekta koji preuzima pojedine radnje u zavisnosti od faze javne nabavke. Indikatori mogu da ukazuju na potencijalno izvršenje krivičnog dela Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 228. KZ-a, ali i na neka druga krivična dela u zavisnosti od konkretne situacije.

Metodološki pristup prikaza posebnih crvenih zastavica u narednim poglavljima prilagođen je upravo potrebi razlikovanja radnji koje vrše lica na strani ponuđača ili naručioca, prema različitim fazama u postupku javnih nabavki. S obzirom da je predmet ovog Priručnika, metodologija crvenih zastavica prilagođena potrebama tužilaštva i policije, potencijalni indikatori zloupotreba sortirani su prema mogućem načinu izvršenja krivičnog dela iz člana 228. KZ-a, ali i drugim kvalifikacijama radnje izvršenja subjekta javne nabavke.

Pored sistematičnog prikaza crvenih zastavica, u ovom delu su date i naznake o dokumentima o javnoj nabavci na osnovu kojih se mogu verifikovati predmetni indikatori u zavisnosti na kog se subjekta odnose i na koju fazu javne nabavke. Ovo je u skladu i sa svrhom crvenih zastavica - da se pretraga dokumenata o javnoj nabavci ubrza, odnosno da se pažnja prvenstveno usmeri na navedene indikatore, obzirom da oni ukazuju na najtipičnija postupanja učesnika postupka javne nabavke suprotno zakonu ili drugom propisu koji uređuje javne nabavke.

Član 41. ZJN/19 propisuje obavezu naručioca da u pisanoj formi evidentira i dokumentuje sve radnje tokom planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja ugovora o javnoj nabavci, kao i da, u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast dokumentarne građe i arhiva, čuva celokupnu dokumentaciju vezanu za javne nabavke. Pod ovom dokumentacijom se smatra bilo koji dokument koji je nastao tokom planiranja javne nabavke, sprovođenja postupka javne nabavke i izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

Sva navedena dokumenta, u zavisnosti od svoje sadržine mogu ukazivati na postojanje jednog ili više indikatora koji ukazuju na kršenje ZJN/19 od strane predstavnika naručioca. Pri pregledu dokumenata potrebno je ispitati:

- **Da li su donesena sva dokumenta koje zakon predviđa?**
- **Da li njihova sadržina odgovara onom što zakon propisuje?**
- **Ako je sadržina u skladu sa zakonom ili odgovarajućim podzakonskim aktom, pažnju treba usmeriti na obrazloženja koja je naručilac dao za svoje odluke, kao i da li su ona u skladu sa zakonom propisanim načelima javne nabavke.**

Sva navedena dokumenta naručilac ima obavezu da objavljuje na Portalu javnih nabavki ili na svom sajtu ili da dostavi KJN, tako da njihova sadržina mora biti dostupna i javna.

U vezi sa javnom nabavkom u vezi koje se uočava postojanje indikatora, može biti potrebno istražiti da li postoje sukobi interesa koji uključuju službenike nabavke, članove njihovih porodica ili bliske saradnike i koji od njih mogu ugroziti integritet procesa. Ovo uključuje postojanje lične ili finansijske veze između službenih lica i donosilaca odluka naručioca i ponuđača i sa njima povezanih lica.

Na korupciju u javnim nabavkama takođe može da ukaže i brza akumulacija sredstava. Ako službena i odgovorna lica uključena u postupak javne nabavke pokažu iznenadno i neobjašnjivo povećanje imovine koja je nesrazmerna njihovom legalnom prihodu.

4.1. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE PONUĐAČA

Odredbom člana 228. KZ-a propisano je krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, a radnja izvršenja koja se odnosi na ponuđača propisana je u stavu I. „Ko u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke“.

Kvalifikovani oblik izvršenja ovog krivičnog dela postojaće ukoliko je delo učinjeno u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto pedeset miliona dinara.

Značajno je spomenuti da se ponuđač može osloboditi od kazne ukoliko dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o dodeli ugovora.

S obzirom da crvene zastavice mogu ukazivati na izvršenje i drugih krivičnih dela osim dela iz člana 228. KZ-a, na ovom mestu ćemo ukazati na opis krivičnog dela Zaključenje restriktivnog sporazuma iz člana 229. KZ-a. Naime, ovo krivično delo vrši lice koje u subjektu privrednog poslovanja zaključi restriktivni sporazum koji nije izuzet od zabrane u smislu zakona kojim se uređuje zaštita konkurencije, a kojim se određuju cene, ograničava proizvodnja ili prodaja, odnosno vrši podela tržišta.

Učinitelj ovog krivičnog dela se može osloboditi od kazne ukoliko ispunjava uslove za oslobađanje od obaveze utvrđenom merom zaštite konkurencije u smislu zakona kojim se uređuje zaštita konkurencije.

4.1.1. Davanje lažnog podatka

Davanje lažnog podatka u ponudi predstavlja najčešće procesuiranu radnju izvršenja ovog krivičnog dela. Najveći broj predstavnika ponuđača je osuđen za izvršenje ovog dela, što može ukazivati da se ova radnja izvršenja najlakše dokazuje.

Obzirom da je lažni podatak sadržan u pisanoj dokumentaciji koja čini ponudu ili u njenom prilogu, o ovoj radnji uvek ostaje trag u dokumentaciji, tako da se pažljivom kontrolom i proverom ona gotovo uvek može otkriti.

Iz dokumenata koje u postupku javne nabavke dostavlja ponuđač potrebno je utvrditi da li je dostavio obmanjujuće podatke koji mogu da utiču na odluke naručioca o isključenju ponuđača, izboru ponuđača ili dodeli ugovora. Ponuđač može prikriti i postojanje osnova za isključenje iz članova 111. i 112. ZJN/19 ili dostaviti netačne dokaze da je preduzeo mere da bi dokazao svoju pouzdanost (član 113. ZJN/19). Takođe može netačno navesti da ispunjava uslove za obavljanje profesionalne delatnosti, da poseduje potrebne finansijske, ekonomske, tehničke i stručne kapacitete kako bi ispunio uslove za izbor.

U vezi sa ovim svakako treba proveriti da li je naručilac izvršio proveru, odnosno uvid u dokaze na koje se u svojoj izjavi ponuđač poziva. Imajući u vidu član 119. stav 2. ZJN/19, posebnu pažnju treba obratiti na javne nabavke čija je procenjena vrednost jednaka ili niža od 5.000.000 dinara, obzirom da u ovim nabavkama naručilac nije dužan da izvrši ovu proveru.

Kako član 237. ZJN/19, predviđa da ponuđač, kandidat odnosno podizvođač vrši prekršaj ako u prijavi ili ponudi podnese izjavu koja sadrži neistinite podatke ili po pozivu naručioca dostavi dokument koji sadrži neistinite podatke, može se preporučiti da tužilaštvo proveri kod nadležnog prekršajnog suda da li se povodom istog „lažnog podatka“ već vodio ili vodi prekršajni postupak.

PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

1. U postupku javne nabavke uglja za nastupajuću grejnu sezonu jedan od uslova je bila obaveza ponuđača da dostavi izveštaj o ispitivanju ponuđenog uglja radi utvrđivanja da li ispunjava uslove koji su definisani javnom nabavkom. Ponuđač je ispunjenost ovog uslova predstavio

kroz izveštaj o ispitivanju nadležnog instituta za koji se ispostavilo da je zapravo falsifikovan u pogledu datuma izdavanja jer se odnosio na ispitivanje uzoraka iz ranijeg perioda.



2. U javnoj nabavci koja je raspisana u vezi sa nabavkom usluge održavanja higijene u predškolskoj ustanovi jedan od uslova je bio da ponuđač između ostalog ima i kadrovski kapacitet koji garantuje uspešno obavljanje

poslova za koje je raspisana javna nabavka. Ponuđač je dostavio lažne podatke o broju zaposlenih lica kako bi time uticao na donošenje odluke naručioca o prihvatanju njegove ponude za tražene usluge.



3. Sud je prihvatio sporazum o priznanju krivičnog dela po kome je predstavnik ponuđača oglašen krivim za produženo krivično delo iz člana 228. stav I i produženo

krivično delo falsifikovanja službene isprave iz člana 357. stav 3 KZ-a. Okrivljeni predstavnik ponuđača je oglašen krivim zato što je podnosio ponude zasnovane na lažnim podacima.

4.1.2. Protivzakonit dogovor između ponuđača

U članu 228. stav I. KZ-a, formulacija da „delo čini onaj ko se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima” može biti sporna, budući da su dozvoljene ponude grupe ponuđača prema ZJN, dok su po ZZK dozvoljene samo pod određenim uslovima (<https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2021/03/Misljenje-javne-nabavke.pdf>). U nedostatku precizne zakonske odredbe, u tumačenju koja radnja predstavlja nezakonito dogovaranje, korisna smernica bi moglo da bude Uputstvo Komisije za zaštitu konkurencije (KZK) za otkrivanje nameštenih ponuda u postupku javne nabavke iz 2022. godine.⁶

⁶<https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uputstvo-za-otkrivanje-nameštenih-ponuda-u-postupku-javnih-nabavki.pdf>

Prema stavu KZK, jedna od najtežih povreda konkurencije poznata je pod nazivom „**nameštene ili lažirane ponude**” do koje dolazi kada učesnici na tržištu učestvuju u postupcima javnih nabavki zajednički i tajno dogovaraju ili usklađuju nastup pre podnošenja ponude, čiji je cilj da se poveća cena proizvoda, radova ili usluge, odnosno smanji kvalitet, u zavisnosti od toga šta je predmet nabavke, ili da se podeli tržište naručilaca ili teritorija, odnosno da se naruši konkurencija u postupku javne nabavke.

Najčešći oblici nameštanja ponuda kao rezultata nezakonitog dogovora između ponuđača su:

- **simulirana ili fiktivna ponuda,**
- **uzdržavanje od podnošenja ponuda,**
- **rotirajuća ponuda i**
- **podela tržišta.**

KZK preporučuje da se obrati pažnja na identične tehničke greške, identične procene troškova ili identične greške u kalkulaciji, koje se mogu naći u konkursnoj dokumentaciji koja je podnesena od strane više ponuđača u istom postupku javne nabavke, kao da li je dokumentacija različitih ponuđača podneta sa iste IP (Internet Protocol) adrese. Takođe se preporučuje da se obrati pažnja na cene koje različiti ponuđači nude, uz navođenje primera koji mogu biti signal da je u pitanju nameštena ponuda. Dati su i primeri postupanja predstavnika ponuđača koja na to mogu da ukažu.

Ponuđač možda neće želiti da gubi mnogo vremena pripremajući ponude za javnu nabavku koju unapred zna da će da je izgubi. Često se dešava mnogo kopiranja i pažljiv pregled ponude i prateće dokumentacije mogu otkriti sličnosti između ponuda koje teško da mogu da predstavljaju slučajnost, kao što su identične gramatičke i pravopisne greške. U znakove upozorenja mogu se uključivati neobične sličnosti među vrednosti ponude (na primer, konkurentne ponude se razlikuju za tačan procenat); neobjašnjivo „naduvane“ cene ponude, (tj. ukupna cena ponude ili komponente ponude izgleda neopravdano viša od procene troškova); veliki deo identičnih jediničnih cena za iste artikule uključene u ponude koje su podneli različiti ponuđači.

U slučaju sumnje na nameštanje ponuda, KZK preporučuje i istragu mogućih mehanizama raspodele i distribucije dodatnog profita, ostvarenog kao rezultat dogovora između učesnika u takvoj ponudi. Na primer, ponuđačima mogu biti ponuđeni podgovori od strane izabranog ponuđača, ili su izvršene novčane isplate od strane izabranog ponuđača drugim učesnicima u takvoj ponudi. U mnogim slučajevima, ova kompenzaciona plaćanja se vrše putem lažnih faktura, po osnovu lažnih ugovora o konsultantskim uslugama, koji se faktički ne realizuju.

Imajući u vidu, među ostalim izvorima i Listu indikatora za otkrivanje nameštenih ponuda u vezi sa postupkom javne nabavke koja je izrađena od strane KZK, može se predložiti sledeća lista Crvenih zastavica za otkrivanje nameštenih ponuda.

CRVENE ZASTAVICE ZA OTKRIVANJE NAMEŠTENIH PONUDA

LISTA CRVENIH ZASTAVICA ZA OTKRIVANJE PROTIVZAKONITIH DOGOVORA IZMEĐU PONUĐAČA



- Uvek isti ponuđač daje najnižu ponudu.
- Određeni ponuđači učestvuju samo na određenim geografskim područjima.
- Kvalifikovan ponuđač koji redovno učestvuje u postupcima javnih nabavki ne podnosi ponudu za koju se očekuje da je podnese.
- Neočekivano i iznenadno povlačenje povoljnije ponude.
- Određeni ponuđači uvek podnose ponude ali nikad ne pobeđuju.
- Dva ili više učesnika na tržištu podnose zajedničku ponudu iako bi bar jedan od njih mogao da podnese samostalnu ponudu.
- Pobjednik neprijavljeno angažuje podizvođača među ponuđačima koji nisu pobjedili.
- Pobjednik ne prihvata da zaključi ugovor ali se kasnije neprijavljeno pojavljuje kao podizvođač.
- Redovni susret ponuđača neposredno pred istek roka za podnošenje ponuda.
- Višestruke dodele ugovora istom ponuđaču.
- Pored grupe ponuđača koji redovno podnose ponude, drugi kvalifikovani ponuđači ne daju ponude.
- Rotacija pobjednika u okviru iste grupe ponuđača.
- Identične tehničke ili pravopisne greške, identične procene troškova ili identične greške u kalkulaciji.
- Dokumentacija različitih ponuđača podneta sa iste IP adrese.

DOKUMENTA KOJA SE ODOSE NA NARUČIOCA



U vezi sa iznesenim, relevantan dokument je **Izjava ponuđača o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta** iz člana 118. ZJN/19, koja se odnosi na ponuđača i eventualno podizvođača. Ovaj dokument je dostupan na Portalu javnih nabavki.

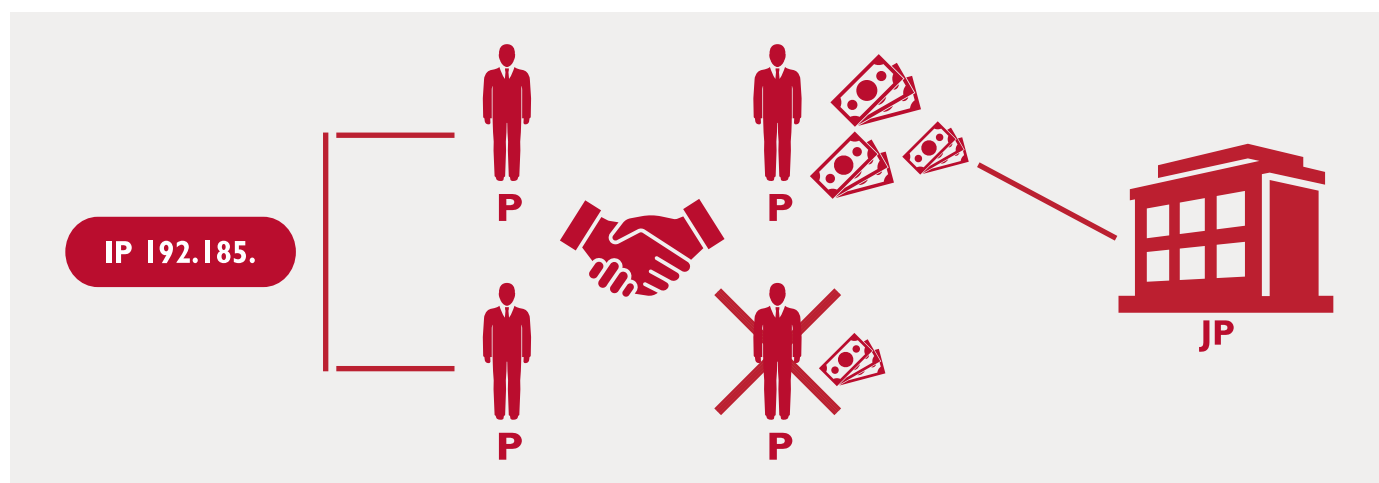
PRIMERI IZ PRAKSE

Komisija za zaštitu konkurencije pokrenula je postupak protiv dva pravna lica. KZK je, posredstvom Kancelarije za javne nabavke, došla do saznanja da je jedan od ta dva pravna lica, kao ponuđač u pojedinim postupcima javnih nabavki **odustajao od ponuda**, zbog čega su naručioci ugovore zaključivali sa drugim pravnim licem kao drugorangiranim ponuđačem, ali po višim cenama u odnosu na one koje je nudilo prvo pravno lice. Predmeti spornih javnih nabavki su bili materijali i sredstva za održavanje higijene objekata.

Pored saznanja o odustajanju od ponuda, KZK je analizom **IP adresa** (Internet Protocol address) sa kojih su ova

dva pravna lica pristupala Portalu javnih nabavki u pomenutim postupcima javnih nabavki, bilo radi preuzimanja konkursne dokumentacije ili radi podnošenja ponuda, konstatovala da su oba društva gotovo uvek pristupala sa identičnih IP adresa. Rezultati analize IP adresa ukazuju na to da su oba društva pristupala Portalu javnih nabavki gotovo uvek sa uređaja koji su bili konektovani putem iste internet mreže, a moguće i putem potpuno istog uređaja.

Osnovano je pretpostavljeno da su ova pravna lica ponude podnela suprotno izjavama datim u svakom pojedinačnom postupku javne nabavke, odnosno **da ponude nisu podnela nezavisno, bez dogovora** sa drugim ponuđačima.



4.1.3. Druge protivpravne radnje ponuđača

Radnju izvršenja zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom iz člana 228. stav 1. KZ-a predstavlja i „preduzimanje drugih protivpravnih radnji u nameri uticanja na donošenje odluka naručioca javne nabavke”. Iz zakonskog opisa krivičnog dela proizilazi da bilo koje odstupanje od pravila kojim su uređene javne nabavke (uključujući i podzakonske akte) može predstavljati radnju izvršenja krivičnog dela. Nije jasno koje bi to tačno protivpravne radnje mogle biti, osim da moraju biti počinjene od strane predstavnika ponuđača sa namerom uticanja na odluku naručioca.

KZK upućuje na odredbe ZJN/19 koje se odnose za zaštitu integriteta postupka javne nabavke, te kao protivpravne radnje učinjene u nameri da se utiče na odluke naručioca javne nabavke navodi neposredno ili posredno stavljanje u izgled ili davanje koristi, pribavljanje poverljivih informacija u fazi pripreme konkursne dokumentacije, nastupanje u svojstvu ponuđača lica koja su učestvovala u planiranju javne nabavke i pripremi konkursne dokumentacije ili lica koja su sa njima povezana.

4.2. KRŠENJE ZAKONA OD STRANE NARUČIOCA

U praksi javnih tužilaštava poseban problem izaziva član 228. stav 2. KZ-a, koji određuje radnje izvršenja ovog krivičnog dela od strane predstavnika naručioca. U opisu dela stoji da krivično delo čini lice koje u naručiocu javne nabavke: „iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti, krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima”. Kako je nastanak štete na javnim sredstvima element bića ovog krivičnog dela, po prirodi stvari istraga se sprovodi nakon izvršenja dela, kada je nastupila inkrimisana posledica, pa bi tužilaštvo u njegovom dokazivanju moglo da se osloni na nalaze naknadne revizije od strane DRI-a ili budžetske inspekcije.

U pogledu dokazivanja načina izvršenja dela „iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti“, tužioci bi mogli da se oslone na svoja praktična iskustva imajući u vidu da je način izvršenja formulisan kao i kod krivičnog dela Zloupotreba položaja odgovornog lica iz člana 227. i člana 359. KZ-a.

Kako nisu navedene konkretne povrede zakona i drugih propisa o javnim nabavkama čije kršenje povlači krivičnu odgovornost po osnovu ovog člana, tužioci bi trebalo da se fokusiraju na povrede koje mogu prouzrokovati štetu na javnim sredstvima.

Do kršenja zakona i drugog propisa o javnim nabavkama od strane lica koje je u naručiocu javne nabavke prouzrokovalo štetu javnim sredstvima može doći u svim fazama postupka javne nabavke.

4.2.1. Faza planiranja javne nabavke

Faza planiranja javne nabavke podrazumeva više radnji koje naručilac preduzima u cilju pripreme sprovođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora. Te radnje su:

1) Utvrđivanje potreba za nabavkom – prema članu 29. stav 3. ZJN/19 naručilac određuje predmet javne nabavke na način da predstavlja tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno odredivu celinu. Naručilac je u obavezi da nabavlja dobra, usluge ili radove samo ukoliko postoji utvrđena potreba za određenim predmetom javne nabavke. Procena potreba će posebno uključivati odluku o tome da li je predviđena javna nabavka uopšte potrebna i svrsishodna i da li su predviđene količine i tehničke specifikacije, uslovi, vreme i mesto izvršenja ugovora opravdani. U vezi sa ispitivanjem svrsishodnosti planiranih javnih nabavki može se preporučiti veća uloga DRI u kontroli svrsishodnosti javnih nabavki. Ispitivanje svrsishodnosti bi se moglo sprovesti kroz odgovore na pitanje – Da li je uopšte potrebno nabaviti određene predmete nabavki, odnosno da li su potrebni predviđeni radovi i usluge i ako jesu, sa kojim karakteristikama, u kom obimu i kvalitetu?

2) Procena vrednosti nabavke i sa tim u vezi usvajanje budžeta ili finansijskog plana. Članovi 29. i 30. ZJN/19 propisuju način na koji se određuje procenjena vrednost predmeta javne nabavke, kao i da mora biti zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta predmeta javne nabavke, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl. Odredbe od člana 31. do člana 35. ZJN/19 regulišu način određivanja procenjene vrednosti javne nabavke kod okvirnog sporazuma, sistema dinamične nabavke i partnerstva za inovacije kao i određivanje procenjene vrednosti javne nabavke dobara, usluga i radova.

3) Donošenje godišnjeg plana nabavki, koji sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procenjene vrednosti planiranih nabavki i ostale potrebne elemente. Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke samo ako je nabavka predviđena u godišnjem planu javnih nabavki. Plan javnih nabavki i sve njegove kasnije izmene ili dopune, naručilac objavljuje na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici u roku od deset dana od dana donošenja. U izuzetnim slučajevima, kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati ili iz razloga hitnosti, naručilac može da pokrene postupak javne nabavke i ako nabavka nije predviđena u planu javnih nabavki. Jedan od intervjuisanih eksperata⁷ primetio je da planovi javnih nabavki izrađeni od strane naručioca često uključuju „okrugle brojeve“. Ovo može sugerisati da analiza potreba nije bila precizna ili da je budžet usvojen pre plana nabavki, a ne obrnuto. U nekim slučajevima slabi ili nejasni planovi odražavaju nameru da se manipuliše procesom, dok u drugim slabo planiranje može jednostavno biti nenamerna posledica nestručnosti i slabih kapaciteta.

Mogući rizici tokom planiranja i procene potreba javne nabavke:

- **Planovi javnih nabavki nisu sačinjeni na osnovu prethodno definisanih i iskazanih stvarnih potreba, tako da roba, radovi i usluge koje treba nabaviti nisu u skladu sa njima.**
- **Procenjena vrednost javne nabavke nije utvrđena na način propisan ZJN/19 i posebnim aktima.**
- **Politički i drugi pritisci utiču na procenu potreba i vrednosti javne nabavke.**
- **Nabavka je nepotrebna ili precenjene vrednosti, kako bi određeni ponuđač ili treća lica ostvarili korist.**

⁷Corruption Risk and Legitimacy in Outsourced Public Service Provision: Evidence from Serbia
<https://wiiw.ac.at/corruption-risk-and-legitimacy-in-outsourced-public-service-provision-evidence-from-serbia-dlp-3903.pdf>

CRVENE ZASTAVICE U FAZI PLANIRANJA JAVNE NABAVKE

LISTA CRVENIH ZASTAVICA U FAZI PLANIRANJA JAVNE NABAVKE



- Nepostojanje akta naručioca kojim je uređen način procene vrednost javne nabavke i adekvatna interna kontrola ovog postupka, odnosno u slučaju postojanja takvog akta, postupanje koje nije u skladu sa njegovim odredbama.
- Nije sprovedeno ispitivanje tržišta ili ono nije sprovedeno na odgovarajući način (ako vrednost predmeta javne nabavke nije zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl.).
- Nisu korišćene sve informacije koje se prikupljaju ispitivanjem i istraživanjem tržišta.
- Radnje tokom faze procene vrednosti javne nabavke, uključujući istraživanje tržišta, nisu evidentirane i dokumentovane na odgovarajući način.
- Neoblikovanje predmeta nabavke u više partija iako za to postoji objektivna potreba sa ciljem smanjenja konkurencije.
- Planiranje nabavke robe, usluga ili radova koji predstavljaju tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno određivu celinu, u više partija čija vrednost ne prelazi zakonski cenzus za primenu ZJN/19.
- Okrugli brojevi procenjene vrednosti u godišnjem planu javnih nabavki.

DOKUMENTA KOJA SE ODNOSE NA NARUČIOCA



Poseban akt naručioca

(član 49. stav 2. ZJN/19) koji bliže uređuje način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

Godišnji plan nabavki

koji sadrži predmet javne nabavke i CPV oznaku⁸; procenjenju vrednost javne nabavke; vrstu postupka javne nabavke; okvirno vreme pokretanja postupka.

Odluka o sprovođenju postupka javne nabavke

koja naročito sadrži podatke o predmetu javne nabavke, vrsti postupka i procenjenoj vrednosti javne nabavke ukupno i za svaku partiju posebno, kao i podatke o sastavu komisije za javnu nabavku, odnosno licu koje sprovodi postupak javne nabavke.

⁸CPV (Common Procurement Vocabulary) - Jedinstveni rečnik javne nabavke, predstavlja jedinstveni klasifikacioni sistem sa ciljem ujednačenja oznaka i opisa predmeta nabavke.

PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

Direktor javnog preduzeća bez realne potrebe angažuje eksterne advokate na poslovima eksproprijacije zemljišta, iako javno preduzeće ima pravnu službu sa dovoljnim brojem zaposlenih pravnika koji imaju položen pravosudni ispit. Zauzvrat, direktor od advokata putem posrednika, prima mito u novcu na ruke.

Direktor razvojne agencije suprotno ZJN deli istovrsne nabavke koje se odnose na usluge projektovanja vodotoka i uređenja građevinskog zemljišta, određujući vrednost pojedinačne partije na ispod 1.000.000,00 dinara izbegavajući primenu ZJN.

Odgovorno lice privrednog društva osnovanog od strane Vlade Republike Srbije u cilju organizacije evropskih univerzitetskih igara ne sprovodi postupak javne nabavke za izradu master plana već posao direktno poverava privrednom društvu po svom nahođenju. Inače, navedeni master plan u vreme dodele posla već je bio izrađen, tako da je budžet Republike Srbije oštećen za iznos od više desetina miliona dinara, jer privredno društvo kojem je dodeljen posao isti nije izvršilo, a naplatilo je celokupan novčani iznos.



4.2.2. Faza raspisivanja javne nabavke

Član 91. ZJN/19 predviđa da naručilac donosi odluku o sprovođenju postupka javne nabavke koja naročito sadrži podatke o predmetu javne nabavke, vrsti postupka i procenjenoj vrednosti javne nabavke, kao i podatke o sastavu komisije za javnu nabavku, odnosno licu koje sprovodi postupak javne nabavke. Postupak javne nabavke formalno se smatra pokrenutim slanjem na objavljivanje javnog poziva i drugih oglasa koji se koriste kao javni poziv, osim u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva kada se postupak smatra pokrenutim danom slanja poziva za podnošenje ponuda.

U ovoj fazi se definišu uslovi javne nabavke putem konkursne dokumentacije, koja u zavisnosti od vrste postupka javne nabavke naročito sadrži podatke o predmetu nabavke, tehničke specifikacije, kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, uslove ugovora, obrasce dokumenta koje podnose kandidati i ponuđači, informacije o propisanim obavezama i druge informacije potrebne za pripremu i podnošenje ponude, ako nisu sadržani u javnom pozivu i drugim oglasima koji se koriste kao javni poziv (član 93. ZJN/19, kao i Pravilnik o sadržini konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki (“Službeni glasnik RS”, broj 21 od 12. marta 2021.) Ovo čini konkursnu dokumentaciju najvažnijim dokumentom kod objavljivanja javne nabavke.

Konkursna dokumentacija sadrži i **tehničku specifikaciju**, kojom se utvrđuju tražene karakteristike rada, dobara ili usluga koje se nabavljaju i sve druge okolnosti koje su od značaja za izvršenje ugovora, a time i za pripremu ponude (mesto i rokovi izvršenja, posebni zahtevi u pogledu načina izvršenja predmeta nabavke i sl.) (Član 98. ZJN/19).

Konkursna dokumentacija takođe sadrži i **kriterijume za izbor ponuđača**, koji moraju da budu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke i srazmerni predmetu nabavke, a mogu da se odnose na: ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, finansijski i ekonomski kapacitet, tehnički i stručni kapacitet.

Naručilac je dužan da u dokumentaciji o nabavci odredi i **kriterijume za dodelu ugovora** (član 133. ZJN/19). Kriterijumi za dodelu ugovora moraju da budu opisani i vrednovani, ne smeju da budu diskriminatorni, moraju da budu povezani sa predmetom ugovora o javnoj nabavci i moraju da omogućе efektivnu konkurenciju. Naručilac je dužan da odredi kriterijume na način koji će mu omogućiti naknadnu objektivnu proveru i ocenu u kojoj meri ponude ispunjavaju kriterijume za dodelu ugovora. Pri ocenjivanju ponuda naručilac je dužan da primenjuje samo one kriterijume koji su sadržani u dokumentaciji o nabavci i to na način kako su opisani i vrednovani.

Ako javna nabavka uključuje trošak životnog ciklusa, naručilac je dužan da u dokumentaciji o nabavci navede podatke koje ponuđači treba da dostave i metod koji naručilac na osnovu tih podataka koristi za utvrđivanje troškova životnog ciklusa (član 134. ZJN/19). Zakon propisuje uslove koje odabrani metod **utvrđivanje troškova životnog ciklusa** mora da ispunjava. Između ostalog, metod mora biti zasnovan na objektivno proverljivim i nediskriminatornim kriterijumima, a ako nije uspostavljen za višekratnu ili stalnu primenu ne sme neopravdano da ide u korist ili na štetu određenih privrednih subjekata.

U ovoj fazi se vrši **određivanje vrste postupaka** javnih nabavki koji će primenjivati, kao i **da li će se zaključivati ugovor ili okvirni sporazum**. Mada javne nabavke koji se sprovode kao kroz restriktivni postupak (član 53. ZJN/19), konkurentni postupak sa pregovaranjem (član 55. ZJN/19) ili kao pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva (član 61. ZJN/19) deluju manje podložne koruptivnim delima zbog strožih zakonskih uslova i složenijeg postupka koji podleže dodatnoj kontroli, zloupotrebe i kršenja zakona su naravno moguća i u ovim postupcima.

Mogući rizici u fazi raspisivanja javne nabavke:

- **Konkursna dokumentacija, tehnička specifikacija ili kriterijumi za izbor ponuđača ili dodelu ugovora su skrojeni da odgovaraju određenom ponuđaču, tako da je konkurencija ograničena ili onemogućena.**
- **Konkursna dokumentacija ili tehnička specifikacija su nepotrebno složeni da bi se prikrije zloupotrebe i otežalo praćenje.**
- **Kriterijumi za izbor i dodelu ugovora nisu objektivno definisani tako da onemogućuju naknadnu objektivnu proveru.**
- **Kriterijumi za dodelu ugovora nisu srazmerni zahtevima nabavke, odnosno traži se previše uslova, čime se ograničava konkurencija i sužava krug potencijalnih ponuđača.**

CRVENE ZASTAVICE U FAZI RASPISIVANJA JAVNE NABAVKE

LISTA CRVENIH ZASTAVICA U FAZI RASPISIVANJA JAVNE NABAVKE



- Ako traženi finansijski i tehnički kapaciteti nisu u logičnoj vezi sa predmetnom javnom nabavkom ili ako zahtevane kvalifikacije ponuđača nisu u logičnoj vezi sa vrstom radova, usluga ili robe koja je predmet javne nabavke.
- Visoke cene ili nerealno niske cene: Ako cene proizvoda, radova ili usluga koji su predmet javne nabavke izgledaju neuobičajeno visoke ili niske u poređenju sa standardnim tržišnim vrednostima.
- Nejasne promene u tehničkim specifikacijama: Ako se tehnička specifikacije u toku procesa javne nabavke nepredvidivo menjaju na način koji može pogodovati određenom ponuđaču.
- Ako je procenjena ukupna vrednost okvirnog sporazuma iznad određenog iznosa (mada je zakonski dozvoljen, okvirni sporazum isključuje konkurenciju na duži period i kao takav zavređuje posebnu pažnju, posebno ako je zaključen sa jednim ponuđačem).
- Ako konkursna dokumentacija ne sadrži sve obavezne elemente propisane ZJN.
- Česte i neopravdane primene izuzetaka u pregovaračkom postupku bez valjanog opravdanja.
- Ako konkursna dokumentacija sadrži uslove koje nisu potrebni a koje očigledno može da ispuni samo jedan ponuđač.
- Ako je u konkursnoj dokumentaciji nije predviđeno odgovarajuće sredstvo obezbeđenja.
- Ako se sprovodi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, a nije objavljeno obaveštenja o tome na Portalu JN, ili se sprovodi bez mišljenja KJN o osnovanosti primene ove vrste postupka, ili uz negativno mišljenje KJN.

DOKUMENTA KOJA SE ODNOSE NA NARUČIOCA



Konkursna dokumentacija,

koja u zavisnosti od vrste postupka javne nabavke naročito sadrži podatke o predmetu nabavke, tehničke specifikacije, kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora, uslove ugovora, obrasce dokumenta koje podnose kandidati i ponuđači, informacije o propisanim obavezama i druge informacije potrebne za pripremu i podnošenje ponude, ako nisu sadržani u javnom pozivu i drugim oglasima koji se koriste kao javni poziv.

Tehnička specifikacija,

koje se navode u konkursnoj dokumentaciji i kojom se utvrđuju tražene karakteristike radova, dobara ili usluga koje se nabavljaju i sve druge okolnosti koje su od značaja za izvršenje ugovora, a time i za pripremu ponude (mesto i rokovi izvršenja, posebni zahtevi u pogledu načina izvršenja predmeta nabavke i sl.).

Oglas o javnoj nabavci,

koji sadržinski mora da odgovara prethodno donetim dokumentima naručioca.

PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

1. Posebno odeljenje Višeg suda u Kraljevu je 2020. godine, povodom javne nabavke za nabavku dobara sa više partija, donelo četiri presude kojima je prihvatilo sporazume i oglasilo krivim predstavnike ponuđača zbog krivičnog dela iz člana 228. stav I. KZ-a. Predstavnici ponuđača su oglaseni krivim u osnovi zato što su sa predstavnikom naručioca dogovarali sadržinu konkursne dokumentacije.

2. Isti sud je takođe 2020. godine doneo i dve presude povodom javne nabavke kojima je prihvatio sporazume i oglasio krivim predstavnike ponuđača zbog krivičnog dela iz člana 228. stav I. KZ-a. Predstavnici ponuđača su oglaseni krivim zato što su sa predstavnikom naručioca dogovarali sadržinu konkursne dokumentacije i raspisivanje dodatnih uslova koji njima odgovaraju, kako bi bili u povoljnijem položaju u odnosu na ostale ponuđače, čime su uticali na odluku naručioca da njihova ponuda bude prihvaćena.

3. Direktor javnog preduzeća zahteva i prima mito u novcu kako bi ponuđaču omogućio privilegovani položaj na konkursu za javnu nabavku. Preko pomagača direktor je

predstavniku ponuđača prenosio poverljive informacije o javnoj nabavci (cena, karakteristike trebovane robe) koji mu je za tu uslugu preko posrednika na ruke dao novac u iznosu od 10% vrednosti javne nabavke.

4. Članovi komisije za javnu nabavku osiguranja u javnom preduzeću nakon raspisanog javnog poziva, a pre isteka roka za podnošenje ponuda, na inicijativu ponuđača koji ne poseduje potrebnu vrstu sertifikata (ISO standard) vrše izmenu konkursne dokumentacije, i umesto navedenog sertifikata, ubacuju kao obavezan sertifikat koji navedeni ponuđač poseduje, a koji nije ni u kakvoj funkcionalnoj vezi sa prirodom same nabavke, usled čega taj ponuđač dobija posao osiguranja.

5. Utvrđena je zloupotreba od strane odgovornih lica kod naručioca javne nabavke favorizovanjem određenog ponuđača, tako što je favorizovani ponuđač unapred obavешten da će biti raspisana javna nabavka za izvođenje radova a nakon toga je učestvovao u pripremi konkursne dokumentacije koju je prilagodio svojim kadrovskim i tehničkim kapacitetima, kao i u pogledu vrste opreme koja će biti ugrađivana i rokova za izvršenje ugovora.



4.2.3. Faza podnošenja i razmatranja ponuda i dodele ugovora

Ponude se od 1. jula 2020. godine pripremaju i podnose elektronskim putem, preko Portala javnih nabavki, čime je smanjen prostor za nepravilnosti u pogledu utvrđivanja blagovremenosti i sadržine ponuda (član 135. ZJN/19). Nakon otvaranja ponuda, odnosno prijava, vrši se pregled, stručna ocena i rangiranje ponuda, odnosno prijava, na osnovu uslova i zahteva iz dokumentacije o nabavci i sačinjava izveštaj o postupku javne nabavke (član 141. ZJN/19).

Postupak otvaranja ponuda uređen je Pravilnikom o postupku otvaranja ponuda⁹. Naručilac može da odbije ponudu iz taksativno navedenih razloga iz člana 144. ZJN/19, kao i u slučaju da dostavljeno obrazloženje i dokazi ne pružaju odgovarajuće objašnjenje za neuobičajeno nisku ponudu (član 143. stav 4. ZJN/19). Nakon sprovedene stručne ocene ponuda odnosno prijave **Komisija za javnu nabavku** sastavlja izveštaj o postupku javne nabavke (član 145. ZJN/19).

Za integritet postupka javne nabavke od suštinske je važnosti **nezavistan rad Komisije za javnu nabavku**, čije je formiranje obavezno kada je procenjena vrednost javne nabavke iznad 3.000.000 dinara. Komisija preduzima sve radnje u postupku, a između ostalog vrši stručnu ocenu ponuda i prijave, priprema izveštaje o postupku javne nabavke i stara se o zakonitosti sprovođenja postupka. **Poseban indikator rizika** postoji ako radu komisije učestvuje politički funkcioner ili rukovodilac sa mogućnosti uticaja na odluke ostalih članova.

Mogući rizik u ovoj fazi može se svesti na favorizovanja određenog ponuđača pri donošenju odluke o dodeli ugovora. To se može činiti na različite načine, putem dostavljanja informacija o ponudama drugih ponuđača, odbacivanjem ponude kvalifikovanog ponuđača zbog razloga koji nisu na zakonu zasnovani ili jasno obrazloženi, putem prihvatanja ponude ponuđača koji bi morao biti isključen itd.

⁹„Sl. glasnik RS“, br. 93/20

CRVENE ZASTAVICE U FAZI PODNOŠENJE I RAZMATRANJE PONUDA I DODELA UGOVORA

LISTA CRVENIH ZASTAVICA U FAZI PODNOŠENJA I RAZMATRANJA PONUDA I DODELE UGOVORA



- Neodgovarajuća sadržina zapisnika o otvaranju ponuda.
- Određeni ponuđači učestvuju samo na određenim geografskim područjima.
- Odbacivanje ponude kvalifikovanog ponuđača, posebno ako je njegova ponuda najniža, usled razloga koji nisu na zakonu zasnovani ili jasno obrazloženi.
- Nije vršena provera tačnosti navoda ponuđača, čija je ponuda prihvaćena i kome je ugovor dodeljen, o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor.
- Ponuda određenog ponuđača je prihvaćena iako bi po zakonu morala biti odbijena (postojanje nekog od osnova za isključenje iz člana 111. ZJN/19 ili neispunjavanje predviđenih kriterijuma za izbor ponuđača).
- Ponuda je dostavljena i prihvaćena nakon roka za dostavljanje.
- Kvalifikovani ponuđači povlače svoje ponude neposredno pred otvaranje ponuda.
- Nerazumna kašnjenja u proceni i rangiranju ponuda.
- Namerne računске greške u ponudi koja je prihvaćena usled kojih je prikazana umanjena ukupna vrednost ponude u odnosu na vrednosti pojedinačnih stavki.
- Neznatne razlike u tehničkim karakteristikama ili ponuđenoj ceni usled koje je dodeljen ugovor.
- Ako je ugovor ili okvirni sporazum zaključen iako je u zakonskom roku podnet zahtev za zaštitu prava.
- Dodela ugovora ponuđaču čija ponuda nije najjeftinija, odnosno najpovoljnija, uz nepostojanje adekvatnog obrazloženja.
- Neopravdano produženje roka za podnošenje ponude.
- Ako radu komisije učestvuje politički funkcioner ili rukovodilac sa mogućnosti uticaja na odluke ostalih članova.

DOKUMENTA KOJA SE ODNOSE NA NARUČIOCA

**Zapisnik o postupku otvaranja ponuda,**

Čija sadržina je bliže uređena Pravilnikom o postupku otvaranja ponuda, koji je donet od strane KJN.

Izveštaj o postupku javne nabavke,

koji nakon sprovedene stručne ocene ponuda odnosno prijava sastavlja komisija za javnu nabavku. Naručilac je dužan da izveštaj o postupku javne nabavke dostavi KJN ili drugom nadležnom organu, na njihov zahtev i u roku koji odrede.

Odluka o dodeli ugovora,

koju donosi naručilac ako je u stručnoj oceni ponuda utvrđeno da su se stekli uslovi za dodelu ugovora. Odluka o mora da bude obrazložena i da sadrži naročito podatke iz izveštaja o postupku javne nabavke.

Odluka o obustavi postupka,

koja je uređena članom 147. ZJN/19.

PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

1. U raspisanom postupku javne nabavke odgovorno lice naručioca je izvršilo zloupotrebu tako što je jednom od ponuđača omogućilo da dostavi dve posebne ponude u kojima je u jednoj iskazana vrednost ponuđenih dobara u maksimalnom iznosu dok su u drugoj ponudi date samo pojedinačne cene ponuđenih proizvoda bez upisanog ukupnog iznosa. U postupku otvaranja prispelih ponuda odgovorno lice naručioca je u drugoj ponudi upisalo ukupnu vrednost ponuđenih dobara kao nižu od svih prispelih ponuda i na osnovu toga je favorizovan ponuđač koji je odlukom izabran za najpovoljnijeg a potom i dobio ugovor o javnoj nabavci.

2. Članovi Komisije za javne nabavke rekonstrukcije centra za zaštitu životne sredine jedne opštinske uprave u Srbiji prihvataju najvišu ponudu, a nezakonito odbijaju najpovoljniju ponudu, čime je pričinjena šteta opštinskom budžetu, jer je finansijer projekta bio fond EU, obeštećen iz budžeta opštine.

3. Direktor jedne opšte bolnice u Srbiji utiče nakon pristiglih ponuda na članove komisije za javnu nabavku za

kupovinu elektronske ploče da prihvate skuplju ponudu, a da drugu ponudu istog ponuđača unište, i potom kroz isti delovodni broj od prvobitne ponude evidentiraju drugu verziju koja je naknadno sačinjena sa znanjem sadržine drugih pristiglih ponuda, kao inicijalnu, kako bi bila najpovoljnija.

4. U jednom slučaju službena lica u lokalnoj samoupravi koja su raspolagala novčanim sredstvima iz budžeta namenjenim za realizaciju planiranih javnih nabavki za tekuće održavanje obrazovnih i drugih ustanova, sačinjavala su neistinitu dokumentaciju o ponudama više ponuđača u postupku javne nabavke, vodeći računa pritom da ponuda jednog od okrivljenih uvek bude najpovoljnija, a potom, ugovorom o cesiji prenosili sredstva iz budžeta lokalne samouprave na račun izvođača radova. Značajan deo sredstava je potom sa računa izvođača radova, na osnovu neistinitih faktura, prenet na račun podizvođača koji nije izvodio radove na objektima obrazovnih i drugih institucija.



4.2.4. Faza izvršenja ugovora

Prema članu 154. ZJN/19, ugovor o javnoj nabavci se izvršava u skladu sa uslovima koji su određeni u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom. Naručilac je obavezan da kontroliše izvršenja ugovora o javnoj nabavci u skladu sa uslovima koji su određeni u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom. Iako se manje pažnje često poklanja sprovođenju ugovora, postoji mnogo mogućnosti za zloupotrebu u ovoj fazi procesa, uključujući lažno fakturisanje, prekomerno fakturisanje, slab kvalitet i neuspeh u ispunjavanju zahteva tehničke specifikacije, između ostalog. Utvrđivanje zloupotreba tokom faza izvršenja ugovora je donekle olakšana jer je moguće ostvariti uvid u sve prethodne faze postupka javne nabavke i analizirati odstupanja od pravila.

Naručilac ne može da vrši bitne izmene ugovora o javnoj nabavci. U slučaju da dođe do izmene ugovora u ovoj fazi postupka, potrebno je proveriti da li je do ove izmene došlo u skladu sa odredbama člana 156. do 159. ZJN/19. Svaka izmena ugovora koja je izvršena protivno zakonu, usled koje je nastala šteta na javnim sredstvima predstavlja povredu zakona od strane predstavnika naručioca koja povlači krivičnu odgovornost po osnovu člana 228. stav 2. KZ-a.

U fazi izvršenja mogu se pojaviti zloupotrebe od strane predstavnika naručioca koji mogu da zahtevaju nezakonitu isplatu, preteći da će odložiti ili onemogućiti plaćanje, stvarajući ozbiljne probleme likvidnosti za ponuđača koji je adekvatno izvršio ugovor. Koristi se više metoda za skrivanje ovih isplata, uključujući: gotovinske isplate, plaćanja po osnovu lažnih konsultantskih usluga, putem plaćanja navodno izvršenih radova ili usluga ili isporučene robe, plaćanjem tzv. „naduvane“ cene roba, radova ili usluga, putem plaćanja trećem pravnom licu koje je u vlasništvu predstavnika naručioca ili sa njim povezanih lica ili putem isplata trećem licu po nalogu predstavnika naručioca.

U fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci, zloupotrebe od strane predstavnika naručioca se mogu odnositi i na davanje saglasnosti za izvršenje obaveze iz ugovora na drugačiji način od onog što je ponuđeno i ugovoreno, kao i nekorišćenje mera za sankcionisanje nepoštovanja ugovornih obaveza izabranog ponuđača.

CRVENE ZASTAVICE U FAZI IZVRŠENJA UGOVORA

LISTA CRVENIH ZASTAVICA U FAZI IZVRŠENJA UGOVORA



- Članovi komisije koji su odlučivali o dodeli ugovora uključeni su u nadzor nad izvršenjem ugovora.
- Promenjene specifikacije ugovora ili obim posla nakon dodele ugovora, što je prouzrokovalo značajno produženje roka i povećanje cene.
- Terenska kontrola ukazuje da su obavljeni radovi ili obezbeđeni materijali nisu u skladu sa tehničkom specifikacijom.
- Kašnjenja u isporuci robe ili izvršenju radova ili usluga.
- Žalbe u vezi sa lošim kvalitetom robe, radova ili usluga.
- Kontinuirana isporuka robe, radova ili usluga lošeg kvaliteta.
- Prekoračenje troškova je neadekvatno objašnjeno ili opravdano.
- Tehnički prijem robe ili radova i ocena učinka izvođača nije adekvatno dokumentovana.
- Angažovanje podizvodjača iako to nije bilo predviđeno ponudom ili ugovorom.
- Ugovor o javnoj nabavci nije sproveden a izvršeno je plaćanje.

DOKUMENTA KOJA SE ODNOSE NA NARUČIOCA



Ugovor o javnoj nabavci i okvirni sporazum,

koji naručilac može da zaključi nakon donošenja odluke o dodeli ugovora, odnosno odluke o zaključenju okvirnog sporazuma i ako u zakonskom roku nije podnet zahtev za zaštitu prava ili je zahtev za zaštitu prava konačnom odlukom odbačen ili odbijen, kao i ako je postupak zaštite prava obustavljen.

PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

Sud je prihvatio sporazum o priznanju krivičnog dela po kome je predstavnik ponuđača oglašen krivim za produženo krivično delo iz člana 228 stav 1 i produženo krivično delo falsifikovanja službene isprave iz člana 357 stav 3 KZ-a. Okrivljeni predstavnik ponuđača je oglašen

krivim zato što je podnosio ponude zasnovane na lažnim podacima i zato što je u dogovoru sa osumnjičenim predstavnikom naručioca podnosio ponude sa nerealnim cenama a u toku realizacije ugovora fakturisao ugovorenu i drugu robu po znatno višim cenama.



Tužiocima bi takođe trebalo da imaju u vidu i potencijalnu krivičnu odgovornost privrednog subjekta u čiju korist su izvršene zloupotrebe. U dole opisanom slučaju privredni subjekt koji je dobio ugovor o javnoj nabavci je takođe osuđen.

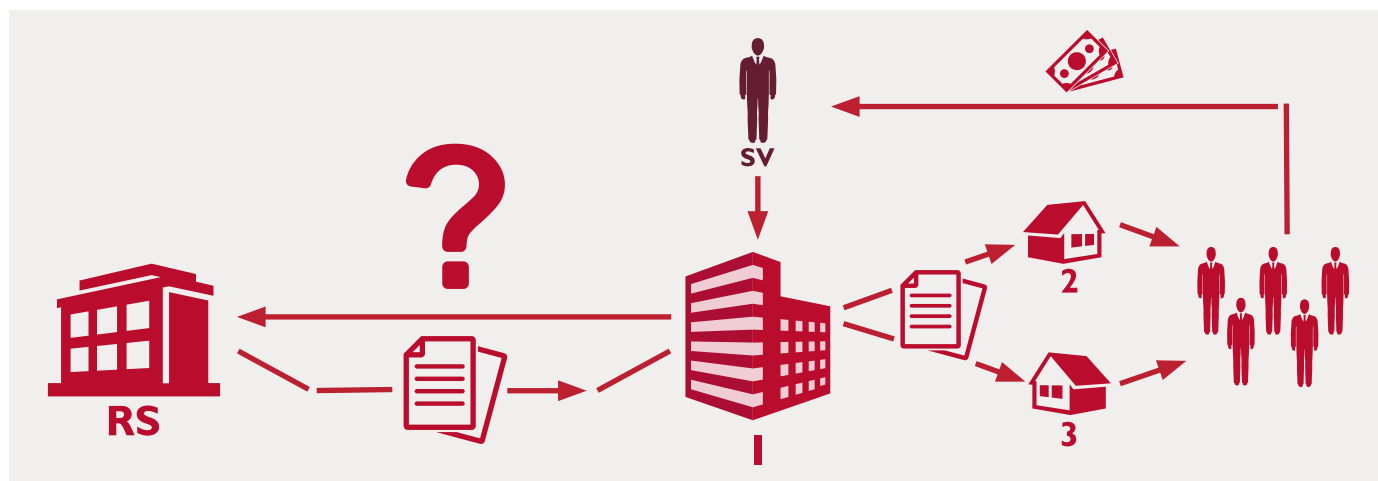
PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

Pravno lice A organizovano kao društvo sa ograničenom odgovornošću je tokom 2017. godine, dobilo ugovor o javnoj nabavci vezano za organizaciju određenih manifestacija na području više opština na jugu Republike Srbije. Tokom sprovođenja ugovora i aktivnosti predviđenih ugovorom, tokom 2018. godine je naručiocu javne nabavke, dostavilo poslovnu dokumentaciju u kojoj je prikazana veća vrednost izvršenih usluga od onih koji su stvarno izvedene odnosno i za radove koji uopšte nisu izvršeni, te je izvršena naplata sredstava i po osnovu aktivnosti koje nisu stvarno obavljene u iznosu od 1.454.967,00 dinara. Odgovorno lice u ovom pravnom licu je u vezi ovih radnji izvršilo krivično delo zloupotrebe položaja odgovornog lica.

Odgovorna lica u ovom pravnom licu, su svesna da novac ne potiče od aktivnosti koje su ugovorom predviđene i da

je naplaćeno više od onoga što je realno urađeno, te je koristeći poslovne račune privrednog društva ovaj „višak“ novca, dalje transferisao na više privrednih subjekata preduzetničkih radnji. Vlasnici preduzetničkih radnji su kao osnov za transferisanje i prijem novca, privrednom društvu A, dostavili fiktivnu poslovnu dokumentaciju - fakture, račune i dr., kako bi opravdali transfere, da bi nakon prijema novca na poslovne račune, podizali gotovinska sredstva i vraćali ih odgovornim licima privrednog društva A. U ovoj situaciji „prljav novac“ u iznosu od 1.234.000,00 dinara, koji potiče od kriminalne aktivnosti je raslojavan preko računa privrednog subjekta A.

Na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela, pravno lice A je pravnosnažno osuđeno na novčanu kaznu u iznosu od 5.000.000,00 dinara.



PRIMERI IZ PRAKSE U KOME SE MOŽE PREPOZNATI VEĆI BROJ CRVENIH ZASTAVICA

Tužilaštvu je dostavljena anonimna predstavka u kojoj se navode razne zloupotrebe i nezakonitosti odgovornih lica u javnom preduzeću JJ u periodu od 2019. do 2022. godine.

U toku rada na predmetu otkriveno je da se u JJ izvršila nabavka opreme velike vrednosti pre nekoliko godina ali da oprema nije stavljena u funkciju niti se koristi.

Po osnovu dobijenih obaveštenja i prikupljene dokumentacije između ostalog je utvrđeno,

da javna nabavka predmetne opreme **nije bila predviđena planom javnih nabavki**,

da je jedan od rukovodilaca (RR) u preduzeća JJ inicirao da se u plan javnih nabavki za 2019 godinu **naknadno uvrsti** i ova nabavka,

da **nije bilo predloga od strane nadležne službe** JJ koja ima ovlašćenja da utvrdi potrebu za opremom i da nakon sprovedene analize predloži promenu plana Javnih nabavki u korist predmetne nabavke opreme.

Da je u postupku **učestvovao jedan ponuđač MM** - odnosno grupa ponuđača sa zajedničkom ponudom, da je **procenjenu vrednost javne nabavke izvršilo lice**, rukovodilac RR koji je i inicirao ovu nabavku, da **tehnički prijem i ocena učinka izvođača nije adekvatno dokumentovana**.

Tužilac je na osnovu prikupljenog materijala a u cilju provere navoda koji se odnose na razlog nabavke opreme, njenog nekorišćenja izdao nalog inspektorima da se oprema koja je predmet nabavke preduzeća JJ privremeno oduzme, a nakon čega je izdata naredba za elektronsko informatičko veštačenje sa zadatkom da se tačno utvrdi da li isporučena oprema sadrži sve što je predviđeno u dokumentaciji predmetne javne nabavke

Po dostavljenom nalazu i mišljenju veštaka utvrđeno je da oprema ne sadrži sve komponente predviđene u konkursnoj dokumentaciji, usled kojih nije u funkciji.



5. NAJČEŠĆI OBLICI ZLOUPOTREBA U JAVNIM NABAVKAMA U PRAKSI

Analizom pokrenutih krivičnih postupaka povodom krivičnog dela zloupotreba u javnim nabavkama, sa napomenom da se to odnosi ne samo na krivično delo iz čl. 228 KZ-a već i na krivična dela zloupotreba službenog položaja čiji su predmet bile javne nabavke, utvrđeno je da su vođeni postupci protiv ukupno 36 lica. Analiza je obuhvatila 21 donetu presudu i 2 optužna akta. Presude su donete protiv ukupno 27 lica od kojih je 20 lica osuđeno, od čega 18 po sporazumu o priznanju krivičnog dela, 6 lica oslobođeno i za jedno lice je doneta odbijajuća presuda.

Analiza je pokazala određene specifičnosti u pogledu načina izvršenja krivičnog dela, u zavisnosti od toga da li se kao učinici pojavljuju odgovorna lica u naručiocu ili ponuđaču.

Zloupotrebe koje se vrše u postupcima javnih nabavki u koje su uključeni naručioci imaju određene tipične elemente, medju kojima se posebno ističu :

- **Dogovori, između predstavnika naručioca i favorizovanog ponuđača;**
- **Odavanje podataka o elementima buduće javne nabavke favorizovanom ponuđaču;**
- **Učestvovanje u pripremi tenderske dokumentacije od strane favorizovanog ponuđača;**
- **Manipulacije u vezi sa dostavljenim ponudama (dopisivanje elemenata u pogledu cene, zamena već dostavljenih ponuda novim) sve u cilju da se ishoduje da ponuda favorizovanog ponuđača bude najpovoljnija;**
- **Izbor favorizovanog ponuđača koji ne ispunjavaju uslove javne nabavke;**
- **Raspisivanje javnih nabavki za koje nema stvarne potrebe;**
- **Nesprovođenje postupka javnih nabavki u situacijama kada je postojala zakonska obaveza.**

Kada je reč o nezakonitim aktivnostima ponuđača javnih nabavki kvalifikovanih kao krivično delo iz člana. 228 KZ-a, obrasci su sledeći:

- **Dostavljanje netačnih ili lažnih podataka o broju zaposlenih;**
- **Dostavljanje neistinitih podataka u pogledu ispunjavanja uslova kvaliteta ponuđenih roba i usluga;**
- **Dostavljanje lažnih podataka o logističkim – tehničkim kapacitetima ponuđača;**
- **Dogovor između ponuđača.**

U značajnom broju predmeta utvrđeno je da nezakonite aktivnosti nisu vezane isključivo za postupanje naručioca ili ponuđača, naprotiv celokupan postupak javnih nabavki je kompromitovan zbog činjenice da je postojala direktna komunikacija između naručioca i određenih ponuđača u pogledu uslova pod kojima se sprovodi javna nabavka a sve u cilju da se favorizuje određeni ponuđač.

Po pravilu se radilo o dogovorima koji su postojali pre otvaranja postupka javne nabavke pri čemu su uslovi tako postavljeni da ih može ispuniti samo određeni ponuđač. U cilju fingiranja postojanja konkurencije u postupku javne nabavke obezbeđivane su tzv. uslužne ponude, tj. ponude za koje se unapred znalo da neće biti prihvaćene da li zbog toga što su ekonomski nepovoljne ili zbog okolnosti da zbog drugih razloga takvi ponuđači nisu mogli

biti prihvaćeni ili izabrani za dodelu ugovora o javnoj nabavci.

Davanje lažnih podataka - Kada je reč o nezakonitom postupanju ponuđača u postupcima javnih nabavki karakteristična je javna nabavka u kojoj je ponuđač dao lažne podatke u svojoj ponudi, koji su bili od uticaja na donošenje odluke naručioca. Naime, u postupku javne nabavke uglja za nastupajuću grejnu sezonu jedan od uslova je bila obaveza ponuđača da dostavi izveštaj o ispitivanju ponuđenog uglja radi utvrđivanja da li ispunjava uslove koji su definisani javnom nabavkom. Ponuđač je ispunjenost ovog uslova predstavio kroz izveštaj o ispitivanju nadležnog instituta za koji se ispostavilo da je zapravo falsifikovan u pogledu datuma izdavanja jer se odnosio na ispitivanje uzoraka iz ranijeg perioda.

Manipulisanje sa kadrovskim kapacitetima - Takođe u javnoj nabavci koja je raspisana u vezi sa nabavkom usluge održavanja higijene u jednoj predškolskoj ustanovi procenjene vrednosti od gotovo 3 miliona dinara jedan od uslova je bio da ponuđač između ostalog ima i kadrovski kapacitet koji garantuje uspešno obavljanje poslova za koje je raspisana javna nabavka. Ponuđač je dostavio lažne podatke o broju zaposlenih lica kako bi time uticao na donošenje odluke naručioca o prihvatanju njegove ponude za tražene usluge.

Veoma često javne nabavke se procesuiraju kao druga krivična dela (npr. zloupotreba službenog položaja, falsifikovanje, prevare, pranje novca). Do ovoga prvenstveno dolazi zbog teškoća u dokazivanju objektivnog elemenata krivičnog dela iz čl. 228 st. 2 KZ-a, odnosno visinu štete na javnim sredstvima koja je nastala kao posledica radnji okrivljenog lica u naručiocu javne nabavke, u situacijama kada je javna nabavka sprovedena, kada su dogovoreni radovi ili usluga izvršeni ili roba isporučena. Treba imati u vidu i da su koruptivna krivična dela ocenjena kao dela visokog stepena pretnje za pranje novca¹⁰.

Karakteristični modaliteti za situacije pranja „prljavog” novca iz postupka javne nabavke su¹¹:

- **prenos novca na drugo pravno lice korišćenjem falsifikovane dokumentacije o pravnom osnovu prenosa**
- **transakcije javnih preduzeća po osnovu razne vrste nabavki (tenderi, javne nabavke, plaćanja za razne vrste usluga, ugovori i sl)**

Novac se prenosi sa računa javnih preduzeća po osnovu plaćanja za razne vrste usluga, materijalnih i nematerijalnih nabavki u korist pravnih lica koja izvršavaju navedene ugovore („izvođači ugovora“) i poslovne obaveze, ali se deo novca prenosi i na račune pravnih lica koja su osnovana sa ciljem da se deo novca izvuče sa računa. U jednom od predmeta JTOK otkriveno je da je javni funkcioner za „podršku“ ponuđaču kao nagradu „osvojio“ stan.

¹⁰Nacionalna procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma, 2021.

<http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/NRA2021.pdf>

¹¹Tipologije pranja novca, 2019. godina

PRIMERI IZ SUDSKE PRAKSE

Vršilac dužnosti pomoćnika ministra (**A**) okrivljena je za nezakonito postupanje tokom sprovođenja javne nabavke za izgradnju objekta. Ona je uticajem na uslove nabavke favorizovala jednog ponuđača i time mu omogućila dodelu dva ugovora u vrednosti od više stotina miliona dinara. Za to joj je vlasnik ponuđača (**C**) obećao stan kao poklon. Dogovor je bio da se ta nekretnina prenese u njenu svojinu ili svojinu lica na čije ime ona bude odlučila da se nepokretnost uknjiži.

Postupak se vodi protiv okrivljenog pomoćnika ministra, zbog postojanja osnova sumnje da je izvršila krivična dela trgovina uticajem, primanje mita i pranje novca. Postupak se vodi i protiv vlasnika ponuđača zbog izvršenja krivična dela trgovina uticajem, davanje mita i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, protiv službenika za javne nabavke u privrednom društvu da je izvršio krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, protiv predsednika Komisije za javnu nabavku da je izvršio krivično delo zloupotreba službenog položaja i protiv, rođaka prvo-okrivljene (**AB**), kao i njegovog sina (**B**), da su izvršili krivično delo pranje novca.

Naime, postoje osnovi sumnje da je okrivljena postupajući kao rukovodilac ali i kao lice zaduženo za praćenje rada Komisije za javnu nabavku, posredovala da se opšti i posebni uslovi javne nabavke radova na izgradnji objekta prilagode uslovima koje može da ispuni povlašćeni ponuđač.

Na ovaj način pomoćnik ministra je favorizovala ovog ponuđača i omogućila mu dodelu dva ugovora čija je početna vrednost više stotina miliona dinara, za šta je

od okrivljenog, vlasnika tog ponuđača, primila naknadu u vidu poklon nepokretnosti.

Nakon dodele pomenutog ugovora o javnoj nabavci, okrivljeni vlasnik ponuđača je, kako se osnovano sumnja, radi realizacije obećanja tokom 2019. godine u više navrata okrivljenoj predavao novac. Dogovor između okrivljene i njenog rođaka je da u vezi stana, koji je po osnovu ugovora o građenju bio vlasništvo okrivljenog vlasnika ponuđača, rođak u svojstvu kupca zaključi predugovor, a potom i ugovor o kupoprodaji, što je on i učinio.

Okrivljena pomoćnica ministra je sredstva koja je primila u gotovom novcu predavala svom rođaku koji je novac uplaćivao na svoj tekući račun. Novac je uglavnom predavao svom sinu, koji je zaposlen u banci, koji je vršio uplate na račun svog oca bez njegovog prisustva i bez ovlašćenja. Onda je otac (rođak pomoćnika ministra) novac putem elektronskog naloga mobilnog bankarstva, uplaćivao na tekući račun navodnog prodavca stana. Iako je stan kupljen na ime rođaka, njime stvarno raspolaže okrivljena pomoćnica ministra, koja ga je opremila, a potom i izdala u zakup.

U cilju prikrivanja nezakonitog porekla imovine, ovi okrivljeni su otišli i korak dalje, pa je tako na osnovu međusobnog dogovora okrivljeni rođak sa majkom okrivljene pomoćnice ministra, sačinio antidatiran simulovani ugovor o zajmu. Ovaj ugovor je sačinjen u nameri da se lažno prikaže poreklo novčanih sredstava iz kojih je izvršeno plaćanje stana i da se stvori pravni osnov, po kom bi zajmodavac, majka okrivljene, postala vlasnik stana, u slučaju da navodna pozajmica ne bude vraćena.



DEO DRUGI

ODREĐIVANJE PRIORITETA U RADU KOD PROAKTIVNIH ISTRAGA



Pored postupanja po anonimnim prijavama, krivičnim prijavama ili na osnovu informacija koje dobiju od policije ili drugih organa, može se preporučiti da tužilaštvo svoje ograničene resurse usmeri na vođenje proaktivnih istraga zloupotreba u javnim nabavkama koje zbog svojih karakteristika predstavljaju veći rizik ili u kojima može doći do veće štete na javnim sredstvima. Takve javne nabavke bi trebalo pratiti od samog početka, uvidom u dokumentaciju koja se odnosi na svrsishodnost, procenu vrednosti, konkursnu dokumentaciju, kriterijume za izbor ponuđača, dodelu ugovora, itd. kako bi se proverilo eventualno postojanje indikatora koji ukazuju na kršenje zakona.

Glavni problem kod vođenja proaktivnih istraga jeste kako odrediti prioritete u radu - na koji način odrediti oblasti ili pojedinačne javne nabavke koje će se istraživati, kako odabrati subjekte nad kojima će se vršiti istraga, bilo da se radi o naručiocima ili ponuđačima, kako rasporediti resurse, definisati slabe tačke i postaviti strategiju rada na ovim predmetima.

I. MATRICA RIZIKA

Za identifikovanje javnih nabavki koje će se proaktivno istraživati može se koristiti Matrica rizika. Matrica se može koristiti za određivanje prioriteta u radu u situacijama kada je potrebno iz velikog broja javnih nabavki izdvojiti „visoko rizične“, kada se od „šume ne vidi drvo“.

Svrha Matrice je da se na osnovu identifikovanih crvenih zastavica i procene njihovog značaja, u zavisnosti od verovatnoće postojanja zloupotrebe na koju ukazuju, odrede tzv. visoko rizične javne nabavke u vezi kojih postoji visok stepen sumnje da je došlo do zloupotreba u smislu člana 228 KZ-a, do povrede konkurencije ili do izvršenja kakvog drugog krivičnog dela u vezi sa javnom nabavkom.

Matrica rizika podrazumeva sistematsko korišćenje definisanih crvenih zastavica u nekoliko koraka.

I.1. PRVI KORAK – PRIMENA OPŠTIH CRVENIH ZASTAVICA

Prvi korak bi se odnosio na korišćenje već opisanih **opštih crvenih zastavica** upozorenja na rizik od zloupotreba u javnim nabavkama, uz dopunu koja se odnosi na vrednost javne nabavke.

Prvo je potrebno odrediti privrednu oblast iz koje će se pratiti javne nabavke. Već je navedeno da su određene oblasti procenjene kao podložnije korupciji od drugih. Organi krivičnog gonjenja svakako ne treba da se ograniče samo na navedene oblasti. Ako do njih dođe „glas“ da u nekoj drugoj oblasti ima sumnjivih javnih nabavki,

naravno da te javne nabavke mogu biti predmet njihovog interesovanja. Za ovakve informacije koristan izvor mogu biti izveštaji tzv. preventivnih organa (KJN, DRI, Republička Komisija, Komisija za zaštitu konkurencije, Budžetska inspekcija) o čemu se više govori u narednom delu.

Nakon što se odredi privredna oblast, potrebno je na osnovu preostalih opštih crvenih zastavica još više suziti broj nabavki koje će se pratiti. Pre njih se može preporučiti kao dopunski kriterijum vrednost javne nabavke. Ograničenost kapaciteta istražnih organa može usloviti sprovođenje proaktivnih istraga samo javnih nabavki iznad određene vrednosti, kako bi se eventualno sprečila veća potencijalna šteta na javnim sredstvima.

Kako bi se još više suzila oblast proaktivne istrage uputno je proveriti da li su neke javne nabavke sprovedene kao hitne, u slučajevima elementarne nepogode ili u drugim vanrednim situacijama, koje se po prirodi stvari sprovede uz umanjen stepen kontrole. U ovu grupu treba svrstati i nabavke koje u suštini nemaju karakter hitnih, ali se pod njih podvode kako bi se sprovođenju pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. Tu treba proveriti da li je o sprovođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva objavljeno obaveštenje na Portalu JN, da li se ovaj postupak eventualno sprovodi bez mišljenja KJN o osnovanosti primene ove vrste postupka, odnosno da li se sprovodi uz negativno mišljenje KJN.

I.2. DRUGI KORAK – PRIMENA POSEBNIH CRVENIH ZASTAVICA KOJE SE ODNOSU NA PONUĐAČE

U sledećem koraku pažnju bi trebalo usmeriti na ponuđače. Prvenstveno je potrebno identifikovati javne nabavke u kojima se pojavljuje samo jedan, ili jedan isti ponuđač. Učestalost javnih nabavki sa jednim istim ponuđačem bi mogao da predstavlja osnov za istragu svih javnih nabavki u kojima se pojavljuje taj ponuđač, što i jeste bio slučaj iz prakse tužioca posebnog odeljenja u Nišu, koji doveo do osude tog ponuđača i drugih lica. Napominjemo da podnošenje jedne ponude može biti rezultat protivzakonitog dogovora konkurenata odnosno potencijalnih ponuđača ko će podneti ponudu.

Pored jednog ponuđača, predmet pažnje bi trebali da budu prepoznati obrasci ponašanja ponuđača kada se zajednički i tajno dogovaraju ili usklađuju nastup pre podnošenja ponude. U tu svrhu treba koristi listu crvenih zastavica za otkrivanje nameštenih ponuda.

U slučaju da se izdvoje jedan ili više „sumnjivih“ ponuđača, svakako bi trebalo izvršiti proveru crvene zastavice, koja se odnosi na raniju osuđivanosti tih pravnih lica i njihovih odgovornih lica ili vlasnika za neko od dela iz kataloga koruptivnih krivičnih dela ili za povredu konkurencije odlukom KZK.

Ako se ustanovi postojanje neke od ovih crvenih zastavica koje ukazuju na dogovor ponuđača, pri pregledu dokumentacije tih javnih nabavki treba imati u vidu preporuke KZK, da se obrati pažnja da li njihove ponude sadrže identične tehničke greške, identične procene troškova ili identične greške u kalkulaciji, da li su koristili iste IP (Internet Protocol) adrese itd.

I.3. TREĆI KORAK - PRIMENA POSEBNIH CRVENIH ZASTAVICA KOJE SE ODNOSU NA NARUČIOCE

Nakon što se na osnovu opštih crvenih zastavica suzi broj javnih nabavki koje treba istraživati, u sledećem koraku pažnju treba usmeriti na postupanje naručioca, odnosno na dokumentaciju o javnoj nabavci koju je naručilac bio u obavezi da objavi na Portalu JN, a to je praktično sva dokumentacija o javnoj nabavci.

Kako do kršenja zakona i drugog propisa o javnim nabavkama od strane odgovornog ili službenog lica naručioca može doći u svim fazama postupka javne nabavke, radi temeljnog istraživanja određene javne nabavke potrebno je proći kroz sve njene faze i ustanoviti eventualno postojanje neke od crvenih zastavica. Takođe, kao što je navedeno, nekad je potrebno sagledati dve ili više faza postupka javne nabavke kako bi se ustanovilo da li indikatori koji se odnose na početnu fazu imaju svoju potvrdu u indikatorima koji se odnose na kasnije faze postupka, kao i da li indikatori koji se odnose na jednog učesnika postupka imaju potvrdu u indikatorima koji se odnose na nekog drugog učesnika. Napred su definisane crvene zastavice za svaku fazu postupka javne nabavke, čije eventualno postojanje treba proveriti (faza planiranja, faza raspisivanja javne nabavke, faza podnošenja i razmatranja ponuda i dodela ugovora i faza izvršenja ugovora).

I.4. ČETVRTI KORAK - ODREĐIVANJE TEŽINE CRVENE ZASTAVICE

Nemaju crvene zastavice uvek istu težinu. Određivanje „težine“/vrednosti svake crvene zastavice, u zavisnosti od stepena verovatnoće postojanja zloupotrebe na koju ukazuje, zavisiće od konkretnih okolnosti i karakteristika javne nabavke koja se analizira. Na primer, crvena zastavica koja ukazuje na samo jednog ponuđača će imati visoku težinu kada se radi o nabavci opreme široke potrošnje, dok u slučaju nabavke određene sofisticirane opreme ili uređaja, koju može da isporuči samo jedan ili par potencijalnih ponuđača, ovaj indikator imaće manji značaj.

Slično je i sa vrednošću javne nabavke, koju takođe ne treba sagledavati samostalno već u konstelaciji sa drugim karakteristikama javne nabavke, kao što je npr. predmet javne nabavke. Naime, vrednost javne nabavke, od npr. RSD 10.000.000,00, ne nosi istu „težinu“ kada se radi o nabavci ili izradi softvera ili nabavci kancelarijskog materijala kao potrošne robe. U slučaju nabavke ili izrade softvera ovaj kriterijum neće nositi visoku indikativnu vrednost kao što će to biti u slučaju nabavke potrošnog materijala.

Na isti način treba sagledavati i broj javnih nabavki, odnosno njihovu učestalost. Učestalost kao indikator takođe treba posmatrati u odnosu na predmet javne nabavke. Za raspisivanje javnih nabavki za izradu ili nabavku softvera nije uobičajeno, a ni logično, da budu učestale, da na primer u jednoj godini imamo više takvih nabavki. Zbog toga učestalost ovih nabavki bi predstavljao svakako kriterijum koji će nositi ocenu višeg rizika, dok u slučaju nabavke kancelarijskog materijala, učestalost ne bi imala takav značaj.

I.5. KORIŠĆENJE MATRICE RIZIKA U „OBIČNIM“ ISTRAGAMA

Upitno je da li će Matrica rizika biti od pomoći organima krivičnog gonjenja kada postupaju po podnetim krivičnim prijavama protiv određenog ponuđača ili naručioca, a koje se odnose na konkretan postupak javne nabavke. U takvim slučajevima Matrica rizika može pomoći da se proveri eventualno postojanje i drugih zloupotreba osim onih istaknutih u samoj prijavi.

Takođe, Matrica se može koristiti da se proveri postojanje zloupotreba u drugim javnim nabavkama u kojima učestvuje ponuđača ili naručilac čije postupanje je predmet krivične prijave. Naime, za očekivati je da određeni učesnik u postupku koji vrši zloupotrebe u jednom postupku javne nabavke takve ili slične zloupotrebe vrši i u drugim postupcima u kojima učestvuje. Matrica u takvim slučajevima može pomoći da se relativno brzo proveri postojanje indicija o zloupotrebama u više postupaka javnih nabavki u kojima učestvuje isti okrivljeni.

I.6. BUDUĆI KORACI

Da bi Matrica rizika u potpunosti ostvarila svoju svrhu kao alat za brzu proveru eventualnog postojanja zloupotreba u većem broju javnih nabavki bilo bi potrebno da se primene određena softverska rešenja koja bi omogućila automatsko detektovanje crvenih zastavica na osnovu analize dostupne dokumentacije na Portalu javnih nabavki.

DEO TREĆI

IZVORI INFORMACIJA I DOKAZA O ZLOUPOTREBAMA U JAVNIM NABAVKAMA



I. PORTAL JAVNIH NABAVKI

Bez obzira da li se vodi proaktivna istraga ili istraga po krivičnoj ili anonimnoj prijavi, potrebne informacije i dokazi o mogućim zloupotrebama u javnim nabavkama, u smislu člana 228. KZ-a, ili izvršenju nekog drugog krivičnog dela koji je u vezi sa javnom nabavkom, tužioci i policija mogu prvenstveno pribaviti iz dokumentacije koja je objavljena na Portalu javnih nabavki.

Kao što je već navedeno u dokumentima koja se odnose naručioca, na Portalu javnih nabavki objavljuju se planovi javnih nabavki sa izmenama i dopunama, odluke o sprovođenju postupka javne nabavke (koja sadrži podatke o predmetu javne nabavke, vrsti postupka i procenjenoj vrednosti javne nabavke, ukupno i za svaku partiju posebno, kao i podatke o sastavu komisije za javnu nabavku, odnosno licu koje sprovodi postupak javne nabavke), konkursna dokumentacija koja sadrži tehničku specifikaciju, kriterijume za izbor privrednog subjekta, kao i kriterijume za dodelu ugovora, sa svim izmenama i dopunama, zapisnik o otvaranju ponuda, odluka i obaveštenje o dodeli ugovora, odluka obustavi ili poništenju postupka, odluka o isključenju kandidata, obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava, podatke o ugovorima, sa svim izmenama, zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke, kao i podatke o ugovorima/narudžbenicama na koje se zakon ne primenjuje. Na Portalu su takođe dostupne i ponude ponuđača sa pratećom dokumentacijom, od koje je značajna Izjava ponuđača o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, obzirom da je u dosadašnjoj praksi ovaj dokument najčešće sadržavao lažne podatke, koji su se, u slučaju dodele ugovora, dokazivali korišćenjem falsifikovanih isprava. Portal se može pretraživati po osnovu različitih kriterijuma, kao što su nazivi naručioca i ponuđača, oblast i vrednost nabavke, vrsta postupka.

Na osnovu člana 183. stav 1. tačka 11. ZJN, Kancelarija za javne nabavke je odobrila tzv. kontrolne pristupe Portalu Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državnoj revizorskoj instituciji, Komisiji za zaštitu konkurencije i Vrhovnom javnom tužilaštvu za potrebe obavljanja poslova iz njihove nadležnosti. Po ovom osnovu tužioci su dobili pristup Portalu, kao što su interna dokumenta naručioca, izjava o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa, Izveštaj komisije za javne nabavke itd. Sada kada je tužilaštvo dobilo pristup svim dokumentima i podacima na Portalu, za očekivati je da će se smanjiti potrebu da se tužilaštva za ove podatke obraća kancelariji, kao i da će tužioci svoje upite prvenstveno usmeriti ka dobijanju ekspertskeg mišljenja u vezi specifičnih pravnih ili faktičkih pitanja u konkretnim postupcima javnih nabavki.

2. REPUBLIČKA KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Važan izvor informacija predstavljaju i odluke Republičke komisije po zahtevu za zaštitu prava, nalaza DRI-a, nalazi monitoringa i mišljenja Kancelarije za javne nabavke, mišljenja Komisije za zaštitu konkurencije, rezultati praćenja javnih nabavki od strane civilnog društva i medija. Izveštaji DRI-a, a naročito odluke Republičke komisije donete u postupku zaštite prava, mogu doprineti otkrivanju i dokazivanju ovih krivičnih dela, budući da su nepravilnosti u postupcima javnih nabavki često prethodno utvrđene u okviru odluka, odnosno nalaza navedenih organa.

Određene indikatore za postojanje krivičnog dela organi gonjenja mogu pronaći u odlukama Republičke komisije kojima se poništavaju postupci javnih nabavki zbog konkursne dokumentacije sastavljene na diskriminatorski način, zbog spornih isprava upotrebljenih u postupku javne nabavke kojima se dokazuju tehnička svojstva traženih dobara, zbog proglašenja prihvaćene ponude neprihvatljivom i dr. Navedene odluke se javno objavljuju na Portalu javnih nabavki i internet stranici Republičke komisije.

Kako se u nekim od rešenja komisije, kojima se usvajaju zahtevi i poništavaju potpuno ili delimično postupci javnih nabavki, mogu prepoznati crvene zastavice koje ukazuju na kršenja zakona od strane naručioca ili ponuđača koja, uz preširoko postavljen zakonski opis krivičnog dela Zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom iz člana 228. KZ-a, mogu potencijalno predstavljati radnju izvršenja ovog krivičnog dela, potrebno je uspostaviti praksu praćenja i analiziranja ovih odluka.

Preporuka je da se razmotre mogućnosti za uspostavljanje bliže saradnje između komisije i Vrhovnog javnog tužilaštva, koja bi imala za cilj da komisija o svojim odlukama u kojima utvrđuje povrede zakona, koje potencijalno predstavljaju zloupotrebe u smislu člana 228 KZ-a ili radnju izvršenja kakvog drugog krivičnog dela u vezi sa javnom nabavkom, obaveštava nadležno tužilaštvo, kako bi na vreme pokrenula odgovarajuća istraga. Ove institucije bi takođe mogle da se usaglase o kojim kršenjima zakona od strane učesnika javne nabavke je važno da tužilaštvo bude blagovremeno obavešteno. Sa tim u vezi, u cilju olakšanja rada, mogla bi se koristiti lista crvenih zastavica koje ukazuju na ova kršenja zakona, kako bi komisija ako, odlučujući po zahtevu za zaštitu prava, uoči postojanje neke od ovih zastavica, odluku donesenu u tom postupku odmah dostavi tužilaštvu.

3. KANCELARIJA ZA JAVNE NABAVKE

Kancelarija za javne nabavke obavlja po službenoj dužnosti redovan monitoring, kontrolni monitoring i dopunski monitoring, kao i vanredan monitoring po primljenom obaveštenju pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih državnih organa. Subjekti nad kojima se sprovodi monitoring su naručioci određeni ZJN.

Da bi se tužilaštvo obratilo KJN da sprovede postupak vanrednog monitoringa na određenim naručiocem, u vezi određene javne nabavke, prema članu 7. Pravilnika o monitoringu nad primenom propisa o javnim nabavkama ("Službeni glasnik RS", broj 93 od 1. jula 2020), potrebno je da, između ostalog, navede činjenični osnov

ukazane nepravilnosti, dokaze kojima se potkrepljuju iznete činjenice, u slučaju posedovanja, kao i pravnu kvalifikaciju ukazane nepravilnosti.

Prema tome, da bi se obratilo KJN sa zahtevom za vanredni monitoring tužilaštvo treba da ima prethodna saznanja o učinjenim zloupotrebama. Kroz monitoring tužilaštva su zapravo proveravala svoja saznanja kroz pribavljanje stručnog mišljenja KJN o eventualnim kršenjima ZJN od strane učesnika postupka. U svom izveštaju za 2021. godinu KJN navodi da redovno saraduje sa tužilaštvima postupajući po zahtevima za vršenje monitoringa nad postupcima javnih nabavki obuhvaćenih krivičnim prijavama po kojima su nadležna tužilaštva postupala.

Bez obzira da li sprovodi proaktivnu istragu ili postupa po krivičnoj prijavi, tužilaštva mogu da se obrate KJN sa zahtevima za pružanje stručne pomoći u razmatranju i razjašnjenju konkretnih pitanja iz oblasti javnih nabavki, kao i pri oceni pravilnosti postupanja određenih naručilaca pri sprovođenju jedne ili više nabavki.

Tužilaštvo je do sada od KJN dobijalo kvartalne izveštaje o podnetim prekršajnim prijavama, te je preporuka za unapređenje saradnje dostavljanje inicijalnih informacija ili krivičnih prijava vezanih za učinjena krivična dela u vezi sa javnim nabavkama. Od naročite važnosti je rano dostavljanje informacije od KJN tužilaštvu o potencijalnim kršenjima ZJN i kada na osnovu monitoringa uoči kršenja ZJN-a, koja potencijalno predstavljaju zloupotrebe u smislu člana 228. KZ-a ili radnju izvršenja nekog drugog krivičnog dela, o tome bez odlaganja, samoinicijativno obaveštava nadležno tužilaštvo. Obzirom na preširoko postavljen opis bića krivičnog dela, kao i sa Republičkom komisijom, tužilaštvo bi takođe moglo i sa KJN da usaglasi o kojim kršenjima zakona od strane učesnika javne nabavke je važno da tužilaštvo bude blagovremeno obavešteno, te da se sa tim u vezi usvoji listu crvenih zastavica koje ukazuju na ova kršenja zakona.

Prilikom obraćanja KJN tužilaštva treba da imaju u vidu odredbe Sporazuma o saradnji između KJN i Vrhovnog javnog tužilaštva. Navedenim sporazumom uređen je način saradnje, sredstva i pravila komunikacije, odnosno razmene informacija i podataka između strana potpisnica radi povećanja efikasnosti u pogledu otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja zbog krivičnih dela na koja se primenjuje Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.

Komunikacija i saradnja između tužilaštava i KJN bi svakako trebala da bude poboljšana, kako bi se potpunije iskoristili stručni kapaciteti koje kancelarija ima. Dobijanjem neograničenog pristupa informacijama na Portalu, zahtevi tužilaštva bi trebali da budu usmereni, umesto ka sadržini sada dostupnih dokumenta, ka razjašnjenju mogućih spornih pitanja u vezi sa primenom i tumačenjem određenih odredbi ZJN-a u konkretnim slučajevima, kako bi se pravilno ocenilo postupanje učesnika u postupku javne nabavke koja se istražuje.

4. KOMISIJA ZA ZAŠTITU KONKURENCIJE

Komisija za zaštitu konkurencije osnovana je Zakonom o zaštiti konkurencije („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005), kao nezavisna i samostalna organizacija, sa zadatkom da otkriva, procesuirá i sankcioniše povrede konkurencije. Obzirom da je jedna od najtežih povreda konkurencije poznata pod nazivom „nameštene ponude“, koja se prvenstveno javljaju u postupcima javnih nabavki, po prirodi stvari Komisija istražuje i procesuirá povredu konkurencije u postupcima javnih nabavki.

Tužilaštva mogu da se obrate Komisiji sa zahtevom za davanje mišljenja da li određeno postupanje ponuđača predstavlja povredu konkurencije, u smislu podnošenja tzv. nameštenih ponuda. Takođe, ukoliko Komisija pokrene postupak za ispitivanja povrede konkurencije ili pak donese Rešenje kojim je utvrđena povreda konkurencije od strane ponuđača u postupku javne nabavke, gde bi se ovakvo postupanje ponuđača moglo smatrati nedozvoljenim dogovaranjem u smislu člana 228 st. I KZ-a, uputno bi bilo da se o tome u vidu informacije ili krivične prijave odmah obavesti nadležno tužilaštvo. U tu svrhu bi se mogla dati preporuka da Vrhovno javno tužilaštvo inicira bližu saradnju sa Komisijom koja bi se ostvarivala kroz redovnu komunikaciju putem oficira za vezu ili na drugi pogodan način.

5. DRŽAVNA REVIZORSKA INSTITUCIJA

DRI-a, ukratko, sprovodi revizije pravilnosti i svrsishodnosti poslovanja korisnika budžetskih sredstava. Na osnovu informacija iz procena rizika revizijske oblasti koju su sprovele revizorske službe, izvršene su revizije pravilnost i efikasnost postupka javnih nabavki u odabranim sektorima. Izveštaj DRI-a sadrži informacije o uočenim propustima u fazi planiranja javne nabavke, uključujući utvrđivanje potreba, istraživanje tržišta, utvrđivanja procenjene vrednosti, sprovođenje kontrolnih aktivnosti, nedosledne primene internog akta kojim je bliže uređen postupak javne nabavke, kao i neodgovarajući način praćenja izvršenja ugovora.

Izveštaj ne sadrži podatke o kršenjima zakona od strane konkretnog naručioca ali daje podatke u uočenim nepravilnostima na nivou sektora koji je bio predmet revizije, što daje smernice istražnom organima u sprovođenju istraga koje se odnose na javne nabavke iz tog sektora. Kao rezultat sprovedenih revizija DRI podnosi prekršajne i krivične prijave, kao i informacije nadležnim tužilaštvima radi daljeg postupanje radi utvrđivanja da li u radnjama odgovornih lica postoje elementi protivpravnih radnji koje imaju obeležja krivičnog dela. Saradnja između DRI i tužilaštva mogla bi se unaprediti ukoliko bi DRI pravovremeno delila informacije o mogućim povredama zakona i pre nego što se revizija završi.

6. ULOGA RAČUNOVODSTVENIH AGENCIJA

U analizi novčanih tokova mogu se detektovati plaćanja koja su izvršena prema računovodstvenoj agenciji, što ukazuje da privredni subjekat ima angažovanu eksternu računovodstvenu agenciju za vođenje poslovnih knjiga i istovremeno predstavlja neku vrstu upozorenja, obzirom da one često pored preduzetnika registrovanih za razne vrste uslužnih i prerađivačkih delatnosti koriste za izvlačenje sredstava.

Podaci o eksternom računovođi, odnosno o tome ko je zadužen za vođenje poslovnih knjiga u slučaju da nisu raspoloživi podaci o prometima po računima, za sva pravna lica mogu se pribaviti od Agencije za privredne registre, koja raspolaže ovim podatkom, a takođe i od Poreske uprave.

UČEŠĆE RAČUNOVODSTVENIH AGENCIJA - PRIMER IZ PRAKSE

Vlasnik agencije za knjigovodstvene usluge sproveo je pranje kriminalnih prihoda koje je ostvarilo privredno društvo u vlasništvu 2 fizička lica, u poslovnom odnosu koje je imalo sa javnim preduzećem. Predikatnim koruptivnim krivičnim delom zloupotreba u postupku javnih nabavki privredno društvo je steklo značajna nelegalna sredstva. Radi njihovog „pranja“ iskorišćene su usluge vlasnika knjigovodstvene agencije, koja je vodila poslovne knjige za privredno društvo u vlasništvu okrivljenih. Vlasnik knjigovodstvene agencije je osnovao dve preduzetničke radnje za konsalting i menadžment.

One su ispostavile neistinite račune o navodnom pružanju marketinških usluga koji su poslužili da se nelegalno stečena sredstva sa računa privrednog društva transferišu na račune radnji. Nakon toga, vlasnik knjigovodstvene agencije neposredno i preko svojih zaposlenih sukcesivno podiže novac sa računa radnji i predaje vlasnicima privrednog društva. Deo sredstava je preusmeravan na preduzetničke zanatske radnje, za plaćanje građevinskih radova koji su izvođeni na privatnom objektu jednog od suvlasnika društva.

Sve transakcije koje su izvršene preko bankarskih računa imaju dokumentaciju koja ih prati, kako bi se poslovne promene evidentirale kroz finansijske izveštaje. Zbog toga Računovodstvena agencija predstavlja dobar izvor za prikupljanje prateće dokumentacije.

Uprava za sprečavanje pranja novca je nadzorni organ za primenu ZOSPNFT za računovođe. Nadzorni organ može prikupiti puno informacija direktno „na terenu“ u a da pri tome ne izazove zabrinutost ili sumnju da su lica predmet rada i represivnih organa. Ovu informaciju je korisno imati u vidu naročito kada se radi o početnoj fazi i kada se proveravaju određene indicije.

Na ovaj način mogu se proveriti i podaci od revizorskih kuća, s tim što je u tom slučaju nadzorni organ Komisija za hartije od vrednosti. Naravno da je u ovom slučaju potrebna opreznost i dogovor, pre svega nadzornog organa i lica koja rade na predmetu i da sve zavisi od faze u kojoj je istraga, kao i da se moraju uvažiti sve okolnosti kako bi se sačuvala tajnost postupka i da lica koja su pod istragom ne otkriju da su predmet nadzora.

Korisno je napomenuti da se prema Zakonu o računovodstvu pet godina čuvaju isprave na osnovu kojih se unose podaci u poslovne knjige¹². Ali kada se imaju u vidu odredbe Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma rok za čuvanje dokumentacije je deset godina¹³. Ovo je obaveza i svih drugih lica koja primenjuju Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma – banke, revizori, platne institucije, menjačnice i dr¹⁴, što znači da ova lica moraju imati dokumentaciju koja obuhvata period od 10 godina.

¹²Član 28 ZOR

¹³Član 95 ZOSPNFT

¹⁴Član 4 ZOSPNFT

7. UPRAVA ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA

Kao što je napred napomenuto zloupotreba javnih nabavki često je povezana i sa drugim krivičnim delima, a neretko i sa krivičnim delom pranje novca. Podaci od obveznika po ZOSPNFT – mogu se prikupiti preko Uprave za sprečavanje pranja novca. To znači da se organi krivičnog gonjenja mogu obratiti Upravi za sprečavanje pranja novca u skladu sa ZOSPNFT¹⁵ za prikupljanje podataka i za prethodna krivična dela ali ovde je potrebno biti oprezan i selektivan. Naime, prema međunarodnim standardima FATF, potrebno je da se resursi Uprave za sprečavanje pranja novca, koja je finansijsko-obaveštajna služba, racionalno koriste, pre svega u svrhu istrage za krivično delo pranje novca.

U Preporukama za prijavu sumnjivih aktivnosti Uprave za sprečavanje pranja novca navodi se da je potrebno posebnu pažnju posveti transakcijama koje se odnose upravo na postupke javnih nabavki, da se ove transakcije dodatno proanaliziraju, kao i da ne bi trebalo od strane obveznika, naročito banaka, da ostanu ispod radara, a to su:

- **Transakcije po osnovu tendera, javnih nabavki i drugih javnih preduzeća, naročito kada se novac odmah nakon plaćanja sa računa javnih preduzeća transferiše sa računa kompanija koje izvršavaju poslove na račune povezanih privrednih subjekata (npr. isti osnivači, rodbinska povezanost i dr)**
- **Transakcije povezane sa tenderima – lica iz javnog sektora povezuju se sa licima iz privatnog sektora. Uglavnom se po računima zaposlenih u javnom sektoru, mogu uočiti gotovinske i bezgotovinske uplate u visokim iznosima, pri čemu se ne može utvrditi tačan izvor novca.¹⁶**

Ukoliko je rad na predmetu za prethodno krivično delo¹⁷, koje može biti i krivično delo zloupotreba javnih nabavki, ukazao da postoji sumnja i u krivično delo pranje novca racionalno je zahtevati dokumentaciju i analize preko Uprave za sprečavanje pranja novca.

Čak i kada na samom početku rada na predmetu nije „čista slika“, nije u potpunosti jasno, odnosno ne postoje okolnosti koje očigledno ukazuju i na krivično delo pranje novca, imajući u vidu prepoznate obrasce ponašanja i rizik od pranja novca koje sa sobom nose koruptivna krivična dela mogu se od Uprave za sprečavanje pranja novca zatražiti podaci koji mogu pomoći i odrediti i dalji tok istrage. Korisno je u početnim fazama rada zatražiti od Uprave za sprečavanje pranja novca podatke o tome da li su lica koja su predmet rada prijavljena, odnosno da li se nalaze u bazi sumnjivih transakcija Uprave za sprečavanje pranja novca. Naime, obveznik je dužan da Upravi dostavi podatke uvek kada u vezi sa transakcijom ili strankom postoje osnovi sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma.

¹⁵Član 77 ZOSPNFT

¹⁶<http://www.apml.gov.rs/cyr48/dir/Smernice.html>

¹⁷U RS je zastupljen „all crimes approach” što znači da sva krivična dela mogu biti prethodna krivična dela za pranje novca

Drugi koristan podatak koji se može dobiti od Uprave za sprečavanje pranja novca jeste da li su lica bila predmet prijave gotovinskih transakcija. Obveznik je dužan da dostavi informaciju Upravi za sprečavanje pranja novca o svakoj gotovinskoj transakciji u iznosu od 15.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti, i to odmah kada je izvršena, a najkasnije u roku od tri dana od dana izvršenja transakcije¹⁸.

8. AGENCIJA ZA PRIVREDNE REGISTRE

Kao javni podatak može se pronaći podatak o stvarnom vlasniku privrednog subjekta – licu koje ima dominantno vlasništvo u kapitalu privrednog subjekta ili licu koje dominantno upravlja finansijama određenog privrednog subjekta. Podaci su dostupni na sajtu Agencije za privredne registre <https://cesv.apr.gov.rs/ESVPortal/>.

9. POSLOVNE BANKE

Kada se radi o prikupljanju podataka od banaka korisno je znati da se osim prometa po računima lica – novčanih transakcija, od banaka može pribaviti i druga specifična dokumentacija. Ova dokumentacija se može prikupiti i od drugih institucija iz privatnog sektora, ali imajući u vidu da privredni subjekti ne mogu da obavljaju poslovanje dok ne otvore račun kod banaka logično je da će se ovi podaci na najbrži i najjednostavniji način prikupiti od bankarskog sektora. Naime, za privredne subjekte koji imaju račun kod poslovnih banaka, banka poseduje i podatke koji se odnose na identifikaciju klijenta i stvarnog vlasnika.

10. NARODNA BANKA SRBIJE

Svi računi privrednih subjekata dostupni su na sajtu Narodne banke Srbije https://www.nbs.rs/sr_RS/dru-gi-nivo-navigacije/servisi/jedinstveni-registar-racuna/. Kada se radi o fizičkim licima Narodna banka Srbije vodi Jedinstveni registar računa fizičkih lica i Registar sefova. Ovi podaci nisu javno dostupni, ali se mogu prikupiti upućivanjem zahteva Narodnoj banci Srbije.

¹⁸Član 47 ZOSPNFT

11. PODACI IZ STRANIH DRŽAVA

Često se u toku rada na predmetima zloupotrebe javnih nabavki i analizi tokova novca pojave i transakcije povezane sa inostranstvom. Podaci od stranih država za fizička lica i privredne subjekte mogu se takođe pribaviti preko Uprave za sprečavanje pranja novca. Uprava za sprečavanje pranja novca je članica EGMONT grupe. EGMONT grupa je mreža finansijsko obaveštajnih službi velikog broja država preko koje se vrši razmena i prikupljanje podataka. Na ovaj način može se proveriti i veze sa inostranstvom, kretanje novca i druge vrste veza i prikupiti podaci, kao i korisna dokumentacija.

Finansijsko obaveštajni podaci ne mogu se koristiti u svrhu dokaza i kod većine zemalja koriste se u obaveštajne svrhe. Postoje izuzeci gde države daju saglasnost da se podaci mogu koristiti i kao dokaz, ali za sada to nije praksa. Međutim u toku faze istrage veoma je koristan kanal za brzu proveru indicija i prikupljanje podataka i dokumentacije. Nakon toga, a kako bi se koristili kao dokazi potrebno je podatke zatražiti preko MPP.

12. DODATNE NAPOMENE U VEZI SA ISTRAGOM NOVČANIH TRANSAKCIJA

Analiza novčanih transakcija može pomoći, osim sagledavanja iznosa, i otkrivanju novih veza, a i potvrđivanju postojećih kroz pregled tokova novca. Otkrivanje novih veza, bez obzira da li se radi o privrednim subjektima ili o fizičkim licima pomaže da se detektuje i eventualno nova imovina koja potiče iz krivičnog dela i u koja u daljem postupku može biti predmet oduzimanja. Prateći trag novca mogu se otkriti obrasci ponašanja koja se na drugi način ne mogu detektovati, otkrivaju se navike (na primer korišćenje kartice u istim ugostiteljskim objektima, podizanje novca uvek na određenom bankomatu i sl), otkriva se način života koji vodi lice koje je predmet rada. Svako odstupanje može predstavljati novu indiciju koju je potrebno proveriti.

Praćenje traga novca dovodi do otkrivanja složenih tehnika koje se koriste da bi se prikrili izvori sredstava. Prilikom plaćanja određenim zvaničnicima – funkcionerima za „izvršenu uslugu“ sve više se izbegava keš plaćanje kada su ti iznosi novca značajni. Sve više se to radi upravo posredstvom računa, ali se u tim slučajevima plaćanja naravno ne vrše direktno, već uglavnom preko povezanih lica, najčešće srodnika.

MATRICA RIZIKA

JAVNE NABAVKE

Faza planiranja javne nabavke

Nepostojanje akta naručioca kojim je uređen način procene vrednost javne nabavke i adekvatna interna kontrola ovog postupka, odnosno u slučaju postojanja takvog akta, postupanje koje nije u skladu sa njegovim odredbama



Planiranje nabavke robe, usluga ili radova koji predstavljaju tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno odredivu celinu, u više partija čija vrednost ne prelazi zakonski cenzus za primenu ZJN/19



Nije sprovedeno ispitivanje tržišta ili ono nije sprovedeno na odgovarajući način (ako vrednost predmeta javne nabavke nije zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl.)



Nisu korišćene sve informacije koje se prikupljaju ispitivanjem i istraživanjem tržišta



Neoblikovanje predmeta nabavke u više partija iako za to postoji objektivna potreba sa ciljem smanjenja konkurencije



Radnje tokom faze procene vrednosti javne nabavke, uključujući istraživanje tržišta, nisu evidentirane i dokumentovane na odgovarajući način



Ako traženi finansijski i tehnički kapaciteti nisu u logičnoj vezi sa predmetnom javnom nabavkom ili ako zahtevane kvalifikacije ponuđača nisu u logičnoj vezi sa vrstom radova, usluga ili robe koja je predmet javne nabavke

Visoke cene ili nerealno niske cene: Ako cene proizvoda, radova ili usluga koji su predmet javne nabavke izgledaju neuobičajeno visoke ili niske u poređenju sa standardnim tržišnim vrednostima

Nejasne promene u tehničkim specifikacijama: Ako se tehnička specifikacije u toku procesa javne nabavke nepredvidivo menjaju na način koji može pogodovati određenom ponuđaču

Ako je procenjena ukupna vrednost okvirnog sporazuma iznad određenog iznosa (lako je zakonski dozvoljen, okvirni sporazum isključuje konkurenciju na duži period i kao takav zavređuje posebnu pažnju, posebno ako je zaključen sa jednim ponuđačem)

Česte i neopravdane primene izuzetaka u pregovaračkom postupku bez valjanog opravdanja

Ako konkursna dokumentacija sadrži uslove koje nisu potrebni a koje očigledno može da ispuni samo jedan ponuđač.

Ako je u konkursnoj dokumentaciji nije predviđeno odgovarajuće sredstvo obezbeđenja

Ako konkursna dokumentacija ne sadrži sve obavezne elemente propisane ZJN

Nepostojanje ili neadekvatna sadržina izveštaja o postupku javne nabavke (član 145. ZJN/19)

Neodgovarajuća sadržina zapisnika o otvaranju ponuda

Faza raspisivanja javne nabavke	Faza podnošenja i razmatranja ponuda i dodela ugovora	Faza izvršenja ugovora	Ocena rizika
			I
			I
			I
			I
			I
			I
			I
●			I
●			II
●			II
●			II
●			II
●			II
●			II
●			II
●			II
	●		II
	●		II

Odbacivanje ponude kvalifikovanog ponuđača, posebno ako je njegova ponuda najniža, usled razloga koji nisu na zakonu zasnovani ili jasno obrazloženi	
Ponuda je dostavljena i prihvaćena nakon roka za dostavljanje	
Ponuda određenog ponuđača je prihvaćena iako bi po zakonu morala biti odbijena (postojanje nekog od osnova za isključenje iz člana 111. ZJN/19 ili neispunjavanje predviđenih kriterijuma za izbor ponuđača)	
Neznatne razlike u tehničkim karakteristikama ili ponuđenoj ceni usled koje je dodeljen ugovor	
Nerazumna kašnjenja u proceni i rangiranju ponuda	
Kvalifikovani ponuđači povlače svoje ponude neposredno pred otvaranje ponuda	
Ako je ugovor ili okvirni sporazum zaključen iako je u zakonskom roku podnet zahtev za zaštitu prava	
Namerne računске greške u ponudi koja je prihvaćena usled kojih je prikazana umanjena ukupna vrednost ponude u odnosu na vrednosti pojedinačnih stavki	
Dodela ugovora ponuđaču čija ponuda nije najjeftinija, odnosno najpovoljnija, uz ne postojanja adekvatnog obrazloženja	
Nije vršena provera tačnosti navoda ponuđača, čija je ponuda prihvaćena i kome je ugovor dodeljen, o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor	
Neopravdano produženje roka za podnošenje ponude	
Članovi komisije koji su odlučivali o dodeli ugovora uključeni su u nadzor nad izvršenjem ugovora.	
Promenjene specifikacije ugovora ili obim posla nakon dodele ugovora, što je prouzrokovalo značajno produženje roka i povećanje cene	
Terenska kontrola ukazuje da su obavljene radovi ili obezbeđeni materijali nisu u skladu sa tehničkom specifikacijom	
Kašnjenja u isporuci robe ili izvršenju radova ili usluga	
Žalbe u vezi sa lošim kvalitetom robe, radova ili usluga	
Kontinuirana isporuka robe, radova ili usluga lošeg kvaliteta	
Prekoračenje troškova je neadekvatno objašnjeno ili opravdano	
Tehnički prijem robe ili radova i ocena učinka izvođača nije adekvatno dokumentovana	
	6

	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
	●		
		●	
		●	
		●	
		●	
		●	
		●	
		●	
		●	
		●	
		●	
8	13	8	35

USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki

**Adresa:
Terazije 8
11000 Beograd, Srbija**