

**ТОПЛИЧКИ ЦЕНТАР ЗА ДЕМОКРАТИЈУ И ЛЃУДСКА ПРАВА**

**ВОДИЧ КРОЗ ЕФИКАСАН МОНИТОРИНГ  
ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Прокупље 2012.

## САДРЖАЈ

Увод.....	4
Шта чини законодавни оквир система јавних набавки? .....	5
Шта је јавна набавка? .....	6
Која је улога јавних набавки? .....	6
Која су начела јавних набавки? .....	6
Начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава .....	7
Начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима .....	7
Начело транспарентности поступка јавне набавке.....	7
Начело једнакости понуђача .....	8
Шта је систем јавних набавки? .....	8
Наручиоци.....	8
Понуђачи.....	9
Управа за јавне набавке .....	9
Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.....	10
Министарство финансија .....	11
Државна ревизорска институција .....	11
Агенција за борбу против корупције.....	12
Јавно правобранилаштво .....	12
Тужилаштво .....	12
Судови опште и посебне надлежности.....	13
Које су фазе у реализацији јавне набавке?.....	13
Шта је план набавки? .....	13

Које су врсте поступака јавних набавки? .....	14
Отворени поступак .....	15
Рестриктивни поступак.....	16
Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива .....	17
Преговарачки поступак без објављивања јавног позива.....	17
Конкурс за нацрте.....	18
Поступак јавне набавке мале вредности .....	19
Како се евидентирају подаци о јавним набавкама?.....	19
Како функционише систем заштите права понуђача?.....	20
Који су механизми корупције у јавним набавкама?.....	20
Који су индикатори корупције у јавним набавкама?.....	21
Како доћи до информација о јавним набавкама? .....	21
Како доћи до информација о понуђачима? .....	23
Како започињемо мониторинг? .....	24
Шта можемо сазнати из добијених информација?.....	25
Које информације тражимо?.....	26
Како поступити кад откријемо корупцију? .....	27
Примери успешних акција грађанског друштва у откривању корупције .....	27
Промоција акције “Очистимо Србију” на тениском турниру “Serbia Open” .....	27
Изградња регионалне санитарне депоније у Прокупљу.....	29
Закључак.....	30

## Увод

Прва асоцијација која се јавља код већине људи на сам помен корупције је подмићивање ради склапања послова са државом који обухватају испоруку добара, услуга или радова, односно јавне набавке. У протеклих неколико година било је мало дана а да се није открио неки скандал у вези са набавкама роба или услуга за потребе јавног сектора. Корупција у јавним набавкама је највероватније најчешћи облик корупције у јавном сектору, а јавне набавке су област јавних финансија која пружа широке могућности за коруптивно деловање.

Разлог за то лежи у чињеници да се јавне набавке одвијају на свим нивоима, од локалног до републичког, да у њима учествује преко 10.000 наручилаца и близу 80.000 понуђача који у току године закључе преко 100.000 уговора чија се вредност мери милијардама евра. За период од 1. јануара - 31. децембра 2011. године наручиоци су Управи за јавне набавке доставили извештаје за 111.249 реализованих јавних набавки чија укупна вредност износи 293.324.810.000 динара. Ако се мало поиграмо бројкама видећемо да је у 2011. години сваког радног дана у просеку закључено преко 400 уговора просечне вредности 2.637.000 динара. Дубља анализа, која би обухватила структуру јавних набавки по предмету набавке, по врсти поступка који је примењен, структуру наручилаца и друге параметре, на свеобухватнији начин би нам показала колике су заиста прилике за корупцију у јавним набавкама.

Припадници организација грађанског друштва, професионалних удружења и медија, којима је ова публикација првенствено намењена, немају ни приближно довољне капацитете за квалитетан и ефикасан мониторинг у овој области. Припадници двадесетак организација у Србији прошли су кроз програме обуке везане за сузбијање корупције и мониторинг јавних финансија, а свега десетак организација активно је на овом пољу. То је недовољно за успостављање ефикасног грађанског надзора и озбиљно учешће грађанског друштва у борби против корупције. Циљ ове публикације је да пружи неопходна знања и ојача капацитете представника организација грађанског друштва и професионалних удружења за мониторинг јавних набавки и борбу против корупције.

У даљем тексту биће представљен законодавни и институционални оквир система јавних набавки у Републици Србији са посебним освртом на механизме и индикаторе корупције у јавним набавкама, као и неке од успешних акција организација грађанског друштва којима су откривене злоупотребе у јавним набавкама које се мере милионима евра.

Публикација која је пред читаоцима део је пројекта "Одговорни грађани у борби против корупције у јавним набавкама" који реализује Топлички центар за демократију и људска права уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (OSCE). Овом приликом, захваљујемо се Организацији за европску безбедност и сарадњу (OSCE) на пруженој подршци у реализацији пројекта.

## Шта чини законодавни оквир система јавних набавки?

Законодавни оквир система јавних набавки чине Закон о јавним набавкама<sup>1</sup>, закони који се посредно или непосредно примењују приликом спровођења поступака јавних набавки, као и 10 подзаконских аката који су донети на основу Закона о јавним набавкама, и то:

1. Правилник о поступку јавне набавке мале вредности;
2. Правилник о поступку издавања сертификата за службеника за јавне набавке;
3. Правилник о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуда поднео домаћи понуђач и за одређивање добара домаћег порекла;
4. Правилник о критеријумима за образовање Комисија за јавне набавке;
5. Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
6. Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда;
7. Правилник о начину вођења евиденције о јавним набавкама;
8. Правилник о начину поступања са електронским понудама и начину спровођења електронске лицитације у поступцима јавних набавки;
9. Правилник о форми и садржини кредитног захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке кредита као финансијске услуге;
10. Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама;

Поред Закона о јавним набавкама и подзаконских аката донетих на основу њега, од великог значаја су и остали прописи који се, посредно или непосредно, примењују приликом спровођења поступака јавних набавки.

Законом о буџету дефинише се вредност јавне набавке за коју наручиоци нису дужни да примењују Закон о јавним набавкама, као и вредност до које наручиоци могу да примењују поступак јавне набавке мале вредности. Такође, дефинише се и вредност набавке за коју су наручиоци дужни да од понуђача траже банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење обавеза у поступку јавне набавке, као и за испуњење уговорних обавеза.

Закон о општем управном поступку има широку примену у области јавних набавки с обзиром на то да је поступак заштите права понуђача и јавног интереса посебан управни поступак, те се на питања која нису посебно регулисана Законом о јавним набавкама, а односе се на поступак заштите права, сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку.

---

<sup>1</sup> Службени гласник РС, бр. 116/08

Закон о облигационим односима од посебног је значаја у погледу уговора о јавној набавци, с обзиром на то да је уговор о јавној набавци један од уговора у привреди који је регулисан Законом о облигационим односима (купопродаја, закуп, уговор о делу и слично), те се на сва питања која нису регулисана Законом о јавним набавкама (или посебним прописом који уређује конкретан правни посао) примењују правила и начела Закона о облигационим односима.

## Шта је јавна набавка?

Јавна набавка је прибављање добара, услуга или уступање извођења радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се у смислу Закона о јавним набавкама сматрају наручиоцем<sup>2</sup>.

Из законске дефиниције појма јавне набавке могу се издвојити три битна елемената појма јавне набавке:

1. јавна набавка је стицање неког права над предметом јавне набавке на основу теретног посла, с обзиром да Закон о јавним набавкама дефинише уговор о јавној набавци као теретни уговор;
2. предмет јавне набавке су добра, услуге или радови;
3. прибављање предмета јавне набавке се врши од стране државног органа, организације или установе, односно од правног лица које се у смислу Закона о јавним набавкама сматра наручиоцем.

## Која је улога јавних набавки?

Улога јавних набавки је првенствено економска. У свакој земљи држава је појединачно гледано највећи купац роба и услуга. Јавне набавке су инструмент за прибављање потребних добара, услуга и радова по најповољнијим условима за наручиоца. Кроз јавне набавке се подстиче приватни сектор и јача конкурентност привреде. Степен развијености система јавних набавки директно зависи од степена демократичности друштва, па су јавне набавке на изванредан начин мера успешности државе и друштва.

## Која су начела јавних набавки?

Систем јавних набавки почива на следећим начелима:

- 1) начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава;

---

<sup>2</sup> Члан 2. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама

- 2) начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима;
- 3) начело транспарентности поступка јавне набавке;
- 4) начело једнакости понуђача.

#### *Начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава*

Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и избор најповољније понуде врши у роковима и на начин прописан Законом о јавним набавкама и са што мање трошкова везаних за реализацију јавне набавке.

Јавна средства могу да се користе само за намене утврђене у уговору о јавној набавци.

#### *Начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима*

Наручилац не може да ограничи конкуренцију међу понуђачима, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова и критеријума.

Субјекти који су припремали конкурсну документацију или поједине њене делове не могу наступати као понуђачи или као подизвођачи нити могу сарађивати са понуђачима приликом припремања понуде.

#### *Начело транспарентности поступка јавне набавке*

Огласи о јавним набавкама објављују се у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки на начин прописан чланом 69. Закона о јавним набавкама.

Лице које учествује у поступку јавне набавке има право да приликом отварања понуда изврши увид у податке из понуде који се уносе у записник о отварању понуда.

Лице које је учествовало у поступку јавне набавке има право да изврши увид у податке о спроведеном поступку јавних набавки после доношења одлуке наручиоца из чл. 22, 79. или 81. Закона о јавним набавкама, о чему може поднети писмени захтев наручиоцу у року од два дана од дана достављања одлуке. Наручилац је дужан да лицу које је поднело захтев да изврши увид у податке о

спроведеном поступку јавне набавке омогући увид у документацију у року од два дана од дана пријема захтева за увид.

### *Начело једнакости понуђача*

Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима.

Наручилац не може да одређује услове који би значили територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Утврђивање порекла добара или услуга допуштено је у случајевима и за намене који су предвиђени посебним прописима.

### **Шта је систем јавних набавки?**

Систем јавних набавки чине сви актери процеса јавних набавки. У самом средишту система јавних набавки налазе се наручиоци и понуђачи. Поред њих ту је читав низ институција од којих неке имају улогу која је искључиво везана за систем јавних набавки, а неке обављају и друге послове који нису у директној вези са процесом јавних набавки. У првој групи су Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, а у другој Министарство финансија, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, правобранилаштво, тужилаштво и судови опште и посебне надлежности.

### *Наручиоци*

Наручиоци заузимају централну улогу у систему јавних набавки. Они располажу средствима, управљају њима, припремају планове јавних набавки, спроводе поступке јавних набавки, прате реализацију уговора о јавним набавкама, одлучују о исходу захтева за заштиту права понуђача у првом степену.

Наручилац јавних набавки по члану 3. Закона о јавним набавкама је:

1. државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање;
2. јавно предузеће;



3. правно лице које обавља и делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова:
  - (1) да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници наручиоца;
  - (2) да више од половине гласова у органу тог правног лица имају представници наручиоца;
  - (3) да наручилац врши надзор над радом тог правног лица;
  - (4) да наручилац поседује више од 50% акција, односно удела у том правном лицу;
  - (5) да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца.
4. правно лице основано од наручиоца, а које обавља и делатност од општег интереса и које испуњава најмање један од услова из тачке 3.

### *Понуђачи*

Понуђачи се поред наручиоца налазе у самом средишту система јавних набавки. Њихова улога је да кроз процесе јавних набавки задовољавају потребе наручиоца или ентитета за који наручилац расписује набавку. Како би једно предузеће, предузетник или физичко лице могли да узму учешћа у јавној набавци, они морају да задовоље низ услова који су предвиђени законом и конкурсном документацијом. Поред тога, улога понуђача је да као најзаинтересованија страна прате регуларност поступака јавних набавки и путем механизма заштите права утичу на поступке у којима учествују.

### *Управа за јавне набавке*

Управа за јавне набавке формирана је на основу Закона о јавним набавкама из 2002. године<sup>3</sup> као посебна организација Владе Републике Србије са задатком да ради на успостављању система јавних набавки који ће бити економичан, ефикасан и транспарентан и који ће омогућити јачање конкуренције, равноправан третман свих понуђача и сузбијање корупције. Као главне послове Управе за јавне набавке, Закон о јавним набавкама у члану 99. наводи:

- 1) учешће у припреми прописа у области јавних набавки;
- 2) пружање саветодавне помоћи наручиоцима и понуђачима;
- 3) праћење поступака јавне набавке;
- 4) подношење захтева за заштиту права у случају повреде јавног интереса;

---

<sup>3</sup> Службени гласник РС, бр. 39/2002

- 5) обавештавање органа надлежног за послове ревизије јавних средстава, буџетске инспекције и других органа надлежних за покретање прекршајног поступка о неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама које утврди приликом обављања послова за које је надлежна;
- 6) издавање сертификата службеницима за јавне набавке, као и вођење регистра службеника за јавне набавке којима су издати сертификати;
- 7) објављивање и дистрибуцију одговарајуће стручне литературе;
- 8) припремање модела одлука и других аката које наручилац доноси у поступцима јавне набавке;
- 9) прикупљање информација о јавним набавкама у другим државама;
- 10) прикупљање статистичких и других података о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини;
- 11) формирање и одржавање Портала јавних набавки ради унапређења опште информисаности наручилаца и понуђача;
- 12) сарадњу са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки;
- 13) сарадњу са другим државним органима и организацијама, организацијама за обавезно социјално осигурање, као и органима територијалне аутономије и локалне самоуправе;
- 14) друге послове у складу са законом.

### *Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки*

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и назависан орган који обезбеђује заштиту права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки. У оквиру својих надлежности, које су прописане чланом 101. Закона о јавним набавкама, Републичка комисија:

- 1) одлучује о захтевима за заштиту права понуђача и јавног интереса;
- 2) одлучује о жалбама изјављеним против закључака наручиоца;
- 3) одлучује о предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не задржава активности у поступку јавне набавке;
- 4) одлучује о трошковима поступка заштите права;
- 5) прати спровођење одлука које доноси;
- 6) сарађује са страним институцијама и стручњацима у области јавних набавки;
- 7) обавља и друге послове у складу са законом.

Републичка комисија за свој рад одговара Народној скупштини. Законом о јавним набавкама је уређено да Републичка комисија има председника и четири члана, које бира и разрешава Народна скупштина на предлог Владе. Чланови комисије би требало да буду дипломирани правници са двогодишњим искуством у области

јавних набавки или искуством у струци од седам година, док су за председника предвиђени услови као за судију општинског суда уз искуство од три године у пословима јавних набавки. Овакво решење је у складу са директивом Европске уније о правним лековима у поступцима јавних набавки којом је предвиђено да на чело другостепеног органа може бити бирано лице које испуњава услове за судију. Мандат чланова комисије је пет година, како би им мандат трајао дуже од мандата народних посланика који их бирају, чиме се обезбеђује додатна независност чланова комисије. Члан комисије може бити биран највише два пута. Како би чланови комисије били у потпуности независни, они не могу вршити функције у политичким партијама или обављати друге функције, послове или дужности који би утицали на њихов положај или углед.

### *Министарство финансија*

Министарство финансија је на основу Закона о министарствима<sup>4</sup> ресорно министарство у области јавних набавки. Министарство финансија у систему јавних набавки у Србији првенствено обавља послове који се односе на припрему нацрта Закона о јавним набавкама и пратећих подзаконских аката. Такође, даје и мишљења о примени Закона о јавним набавкама, а посебну улогу има у надзору над спровођењем Закона о јавним набавкама. Одсек за буџетску контролу унутар Министарства, врши контролу примене Закона и подзаконских аката, а такође и предузима одговарајуће мере у случајевима када се контролом утврди постојање незаконитости. Ове мере обухватају активности као што су подношење прекршајних и кривичних пријава, али и налагање повраћаја средстава у буџет.

### *Државна ревизорска институција*

Државна ревизорска институција је самосталан и независан орган који је основан 2005. године Законом о Државној ревизорској институцији<sup>5</sup>. Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. За обављање послова из своје надлежности, Државна ревизорска институција је одговорна искључиво Народној скупштини Републике Србије, чиме јој је дата институционална независност у раду у односу на извршну власт и друге субјекте који су предмет ревизије. У оквиру својих овлашћења, она врши ревизију финансијских извештаја, правилности пословања, као и ревизију сврсисходности пословања (испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава). То наравно подразумева и контролу трошења јавних средстава у поступцима јавних набавки. Ревизија јавних набавки врши се у циљу испитивања, са једне стране правне ваљаности набавки (да ли је примењен Закон о јавним набавкама

<sup>4</sup> Службени гласник РС, бр. 75/2012

<sup>5</sup> Службени гласник РС, бр. 101/2005

приликом набавки добара, услуга и радова, да ли је коришћен одговарајући поступак и сл.), а са друге стране три Е - економичности, ефикасности и ефективности, односно да ли су одређена услуга, добро или рад нужни или корисни за задовољење потреба наручиоца, да ли су коришћени критеријуми и услови сходно предмету јавне набавке и слично.

### *Агенција за борбу против корупције*

Агенција за борбу против корупције је самосталан и независан орган. Основана је 2009. године на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције<sup>6</sup>. За свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије. Агенција за борбу против корупције у оквиру својих законских овлашћења надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије и секторских акционих планова. Један део стратегије односи се и на јавне набавке. Такође, Агенција решава о сукобу интереса, покреће поступак и изриче мере због повреде Закона о Агенцији за борбу против корупције, прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције.

### *Јавно правобранилаштво*

Улога Јавног правобранилаштва у систему јавних набавки је двојака. Јавно правобранилаштво врши послове правне заштите имовинских права и интереса територијалних организација на различитим нивоима, од локалног до републичког. Правобранилаштво може на основу закона да покрене поступак заштите јавног интереса, уколико нађе да је одређеном јавном набавком овај интерес угрожен, а такође може и да покрене поступак за оглашавање уговора ништавим пред привредним судом, како би заштитио интерес територијалне јединице коју заступа.

### *Тужилаштво*

Улога јавних тужилаца у систему јавних набавки је искључиво репресивна. Тужиоци имају улогу у процесуирању кривичних дела, али и дужност да покрећу прекршајне поступке када дођу до сазнања да су антикорупцијски прописи прекршени. Оваква позиција захтева од тужилаца добро познавање прописа везаних за јавне набавке и других прописа везаних за коруптивно понашање.

---

<sup>6</sup> Службени гласник РС, бр. 97/2008

## Судови опште и посебне надлежности

Управни судови спроводе поступке и доносе одлуке из своје надлежности везане за поступке јавних набавки, као што су управни спорови којима се оспорава законитост одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Привредни судови воде поступак и доносе одлуке везане за различите спорове произишле из поступака јавних набавки. Поред тога, они издају потврде наручиоцима да понуђачу није изречена судска мера забране обављања делатности.

Прекршајни судови спроводе поступке везане за прекршајну одговорност у поступцима јавних набавки.

Судови опште надлежности воде кривичне и парничне поступке везане за јавне набавке.

## Које су фазе у реализацији јавне набавке?

Фазе у реализацији јавне набавке су:

1. планирање;
2. покретање поступка и формирање комисије за јавну набавку;
3. израда конкурсне документације;
4. објављивање јавног позива или упућивање позива за достављање понуда;
5. отварање понуда, оцењивање и избор понуђача;
6. закључивање уговора;
7. извршење уговора.

## Шта је план набавки?

Иницијална фаза у спровођењу поступака јавних набавки је планирање јавних набавки. Чланом 27. Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да започне поступак јавне набавке само ако је набавка предвиђена у годишњем плану набавки и ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца. Оба услова морају да буду кумулативно испуњена.

План набавки се може дефинисати као акт наручиоца којим се одређују укупна добра, услуге и радови који ће се набављати у одређеној години, док план јавних набавки представља његов сегмент који обухвата она добра, услуге и радове који ће се у току планске године набављати у поступцима јавних набавки, односно у

складу са Законом о јавним набавкама. Планом набавки су обухваћене и јавне набавке и набавке на које се закон не примењује<sup>7</sup>.

По правилу план набавки доноси старешина органа буџетских корисника, а директор или управни одбор код осталих наручилаца. Закон о јавним набавкама није експлицитан по питању форме и садржине плана набавки, али постоје одредбе које индиректно, али прилично јасно указују шта план набавки треба да садржи.

Према моделу који је предложила Управа за јавне набавке, план набавки треба да садржи:

1. редни број набавке;
2. јасно описан предмет набавке;
3. врсту поступка који ће бити примењен;
4. процењену вредност набавке (без ПДВ-а);
5. оквирни датум покретања поступка;
6. оквирни датум реализације уговора;
7. контну позицију у буџету или финансијском плану наручиоца;
8. извор финансирања;
9. набавке на које се закон не примењује са наведеним основом за изузеће.

### Које су врсте поступака јавних набавки?

Поступци јавних набавки су:

- 1) отворени поступак;
- 2) рестриктивни поступак;
- 3) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива;
- 4) преговарачки поступак без објављивања јавног позива;
- 5) конкурс за нацрте;
- 6) поступак јавне набавке мале вредности.

Избор најповољније понуде се, по правилу, врши у отвореном поступку јавне набавке, док у другим поступцима јавних набавки може да се врши уколико су за то испуњени услови прописани Законом о јавним набавкама<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Члан 7. Закона о јавним набавкама

<sup>8</sup> Члан 20. Закона о јавним набавкама

## Отворени поступак

Отворени поступак је поступак у коме сва заинтересована лица могу поднети понуде у складу са условима утврђеним конкурсном документацијом<sup>9</sup>.

Отворени поступак је поступак који у највећој мери обезбеђује поштовање основних начела Закона о јавним набавкама. Пре свега то је поступак који је најтранспарентнији с обзиром да постоји обавеза објављивања јавног позива. Истовремено је и најконкурентнији с обзиром да највише потенцијалних понуђача може да дође до информације да се спроводи јавна набавка.

Отворени поступак се покреће одлуком о покретању поступка. Истовремено са доношењем одлуке о покретању поступка наручилац доноси решење о образовању комисије за јавну набавку која има председника и најмање два члана. Један члан комисије мора да буде дипломирани правник (председник комисије), док члан комисије може да буде и службеник за јавне набавке<sup>10</sup>. Комисија за јавну набавку припрема конкурсну документацију чија је садржина дефинисана Законом о јавним набавкама<sup>11</sup>.

Следећу фазу поступка чини објављивање јавног позива<sup>12</sup>. Јавни позив се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки, ако је процењена вредност набавке изнад лимита прописаног за јавне набавке мале вредности<sup>13</sup>. Наручилац је дужан да у јавном позиву и конкурсној документацији одреди рок за подношење понуда који не може бити краћи од 30 дана од дана објављивања позива у "Службеном гласнику Републике Србије"<sup>14</sup>.

По истеку рока за подношење понуда следи отварање понуда и избор понуђача. Отварање понуда је јавно и о томе се води записник<sup>15</sup>. Избор најповољнијег понуђача врши се у складу са критеријумима одређеним конкурсном документацијом. Критеријум за избор понуђача може бити најнижа понуђена цена или економски најповољнија понуда<sup>16</sup>.

Комисија саставља извештај о стручној оцени понуда на основу кога доноси одлуку о избору најповољније понуде. Одлуку наручилац доставља свим понуђачима у року од три дана од дана доношења одлуке<sup>17</sup>. По истеку рока за заштиту права наручилац закључује уговор са изабраним понуђачем<sup>18</sup>.

<sup>9</sup> Члан 21. Закона о јавним набавкама

<sup>10</sup> Члан 3. Правилника о критеријумима за образовање Комисија за јавне набавке

<sup>11</sup> Члан 30. Закона о јавним набавкама

<sup>12</sup> Члан 72. Закона о јавним набавкама

<sup>13</sup> Члан 69. Закона о јавним набавкама

<sup>14</sup> Члан 63. Закона о јавним набавкама

<sup>15</sup> Члан 75. и 76. Закона о јавним набавкама

<sup>16</sup> Члан 52. Закона о јавним набавкама

<sup>17</sup> Члан 80. и 81. Закона о јавним набавкама

<sup>18</sup> Члан 82. Закона о јавним набавкама

Обавештење о закљученом уговору наручилац у року од 3 дана објављује у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки<sup>19</sup>.

### *Рестриктивни поступак*

Рестриктивни поступак се спроводи у две фазе. У првој фази наручилац врши селекцију подносилаца пријава, односно признаје квалификацију подносиоцима пријава на основу унапред утврђених критеријума. У другој фази позива подносиоце пријава којима је признао квалификацију (кандидати) да поднесу понуду.

Наручилац може спроводити рестриктивни поступак када су предмет јавне набавке таква добра, услуге или радови који, с обзиром на техничку, кадровску и финансијску оспособљеност, могу бити испоручени, пружени, односно изведени само од стране ограниченог броја понуђача<sup>20</sup>.

Карактеристике рестриктивног поступка јавне набавке су:

1. покреће се одлуком о покретању прве фазе рестриктивног поступка;
2. јавни позив се објављује само у првој фази, и то као јавни позива за прикупљање пријава<sup>21</sup> у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки;
3. конкурсна документација се израђује посебно за сваку фазу;
4. отварање пријава је јавно и комисија сачињава извештај о стручној оцени пријава;
5. на основу извештаја признаје се квалификација и комисија саставља листу од најмање три кандидата и утврђује период за који се признаје квалификација (у случају да нема довољног броја кандидата наручилац доноси одлуку о обустави поступка јавне набавке);
6. након успешно спроведене прва фазе рестриктивног поступка наручилац доставља позив за подношење понуда свим кандидатима;
7. следи отварање понуда, а затим комисија саставља извештај о стручној оцени понуда на основу кога се доноси одлука о избору најповољније понуде;
8. по истеку рока за заштиту права наручилац закључује уговор са изабраним понуђачем.

---

<sup>19</sup> Члан 74. Закона о јавним набавкама

<sup>20</sup> Члан 22. Закона о јавним набавкама

<sup>21</sup> Члан 72. Закона о јавним набавкама



### *Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива*

У преговарачком поступку са објављивањем јавног позива наручиоцима је дозвољено преговарање са понуђачима, односно дозвољена је измена првобитних понуда, али само на начин који ће понуду учинити повољнијом за наручиоца. Преговара се о цени када је најнижа понуђена цена критеријум за избор најповољније понуде, односно о елементима који чине критеријум економски најповољније понуде.

Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива може се применити само у три случаја:

- 1) ако у отвореном или у другој фази рестриктивног поступка добије све неисправне и/или неприхватљиве понуде под условом да се првобитно одређени услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за избор најповољније понуде не мењају. Ако наручилац одлучи да у преговарачки поступак позове само и све понуђаче који су учествовали у отвореном или у другој фази рестриктивног поступка да допуне своје понуде тако да их учине исправним и прихватљивим, није дужан да објави јавни позив за подношење понуда. Понуђена цена у овом преговарачком поступку не може бити већа од понуђене цене у отвореном или у рестриктивном поступку;
- 2) у изузетним случајевима када због природе радова, добара или услуга, као и ризика везаних за њих, није могуће унапред проценити вредност јавне набавке;
- 3) у случају јавне набавке радова искључиво за потребе истраживања, развоја или експеримента, а не у сврху остваривања добити, нити да би се надокнађивали трошкови истраживања и развоја<sup>22</sup>.

Као што се из назива поступка види наручилац је у обавези да објави јавни позив<sup>23</sup>. Рок за подношење понуда не може бити краћи од 25 дана од дана објављивања позива у "Службеном гласнику Републике Србије"<sup>24</sup>. Отварање понуда је јавно, а након тога следи преговарање. Након спроведеног преговарања комисија сачињава извештај о стручној оцени понуда на основу кога се доноси одлука о избору најповољније понуде. По истеку рока за заштиту права наручилац закључује уговор са изабраним понуђачем.

### *Преговарачки поступак без објављивања јавног позива*

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива је поступак који због непостојања обавезе наручиоца да објави јавни позив карактерише потпуно одсуство конкуренције, или је конкуренција минимална. У Закону о јавним

<sup>22</sup> Члан 23. Закона о јавним набавкама

<sup>23</sup> Члан 72. Закона о јавним набавкама

<sup>24</sup> Члан 65. Закона о јавним набавкама

набавкама таксативно су набројане ситуације када наручиоци могу да спроводе преговарачки поступак без објављивања јавног позива<sup>25</sup>.

Закон о јавним набавкама прописује врло мало посебних правила за преговарачки поступак без објављивања јавног позива. На питања покретања поступка, комисије за јавне набавке, достављања конкурсне документације, стручне оцене понуда, избора најповољније понуде примењују се опште одредбе Закона о јавним набавкама.

Закон о јавним набавкама прописује посебна правила за преговарачки поступак без објављивања јавног позива у вези огласа о јавним набавкама. Наиме, као посебан оглас предвиђено је обавештење о избору најповољније понуде које наручиоци објављују у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки<sup>26</sup>, ако је вредност набавке изнад лимита прописаног за јавне набавке мале вредности.

Обавештење о избору најповољније понуде даје потенцијалним понуђачима информацију да је преговарачки поступак спроведен. Потенцијални понуђачи могу да уложе у року од осам дана од дана објављивања обавештења захтев за заштиту права уколико сматрају да није било основа за спровођење преговарачког поступка. Тек по истеку рока за подношење захтева за заштиту права наручилац може да закључи уговор са изабраним понуђачем.

Уколико се преговарачки поступак без објављивања јавног позива спроводи због изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или догађајима, чије наступање не зависи од воље наручиоца<sup>27</sup>, захтев за заштиту права не задржава даље активности наручиоца у поступку јавне набавке<sup>28</sup>.

Наручилац је дужан да у преговарачком поступку обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене<sup>29</sup>. Обавеза наручиоца је и да у року од 3 дана од дана избора најповољније понуде достави Управи за јавне набавке извештај о додели уговора<sup>30</sup>.

### *Конкурс за нацрте*

Наручиоци могу спроводити јавне набавке услуга путем конкурса у областима урбанистичког планирања, архитектуре, грађевинарства, инжењерства, дизајна и информатике. Специфичност овог поступка огледа се у томе што понуђача бира

<sup>25</sup> Члан 24. Закона о јавним набавкама

<sup>26</sup> Члан 70. став 1. тачка 3) Закона о јавним набавкама

<sup>27</sup> Члан 24. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама

<sup>28</sup> Члан 24. став 7. Закона о јавним набавкама

<sup>29</sup> Члан 24. став 5. Закона о јавним набавкама

<sup>30</sup> Члан 24. став 4. Закона о јавним набавкама

независни жири који чине физичка лица која нису повезана са учесницима конкурса. Ако наручилац захтева од учесника на конкурс посебне професионалне квалификације или искуство, најмање једна трећина чланова жирија мора имати најмање једнаке квалификације, односно искуство.

### *Поступак јавне набавке мале вредности*

Поступак јавне набавке мале вредности користи се за прибављање добара, услуга или радова чија процењена вредност на годишњем нивоу не прелази вредност одређену законом којим се уређује годишњи буџет Републике Србије<sup>31</sup>, као и на услуге наведене у Анексу IБ Закона о јавним набавкама<sup>32</sup>.

Поступак јавне набавке мале вредности није уређен Законом о јавним набавкама већ Правилником о поступку јавне набавке мале вредности. На сва питања која нису уређена Правилником о поступку јавне набавке мале вредности сходно се примењују одредбе Закона о јавним набавкама<sup>33</sup>.

Специфичност поступка огледа се у томе што наручилац није у обавези да објави јавни позив, већ је обавезан да позове најмање 3 потенцијална понуђача. Позив за подношење понуда се не може упутити било ком субјекту, већ само оним понуђачима који реално могу да реализују предметну набавку.

Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци наручилац је дужан да објави у "Службеном гласнику Републике Србије" у року који је прописан Законом о јавним набавкама, а наручиоцима је као могућност остављено да обавештење могу да објаве и на Порталу јавних набавки<sup>34</sup>.

### **Како се евидентирају подаци о јавним набавкама?**

Законом о јавним набавкама предвиђено је да је наручилац дужан да прикупља и евидентира одређене податке о закљученим уговорима о јавним набавкама и о поступцима јавних набавки које је спроводио, и то посебно за јавне набавке и за јавне набавке мале вредности<sup>35</sup>. Такође, наручилац је у законској обавези да у току календарске године Управи за јавне набавке доставља тромесечне извештаје о закљученим уговорима о јавним набавкама и о поступцима јавних набавки<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Члан 26. Закона о јавним набавкама

<sup>32</sup> Члан 6. став 3. Закона о јавним набавкама

<sup>33</sup> Члан 1. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности

<sup>34</sup> Члан 14. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности

<sup>35</sup> Члан 93. Закона о јавним набавкама

<sup>36</sup> Члан 94. став 4. Закона о јавним набавкама

## Како функционише систем заштите права понуђача?

Систем заштите права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки функционише на основу принципа двостепености. Принцип двостепености подразумева да одлуку о заштити права у првом степену доноси наручилац, док у другом степену о поднетом захтеву одлучује Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

## Који су механизми корупције у јавним набавкама?

Као што је немогуће прецизно утврдити размере корупције у јавним набавкама, тако је немогуће набројати и све механизме корупције којима се у поступку јавне набавке користе државни функционери како би нелегално увећали своје богатство. Корупција у јавним набавкама је највећа прилика за корупцију у свакој држави с обзиром да су јавне набавке највећи, или други по реду после пензија издатак на расходној страни буџета и да се одвијају на свим нивоима власти.

У свакој фази поступка јавне набавке могућа је корупција, од планирања јавне набавке до извршења уговора. Неки од најчешће коришћених механизма корупције у јавним набавкама су:

1. планирање и набавка непотребних добара, услуга или радова;
2. планирање набавки у поступцима који ограничавају конкуренцију без законског основа;
3. спецификација предмета набавке према одређеном понуђачу;
4. висока цена откупа конкурсне документације како би се конкуренција свела на минимум;
5. достављање информација о пристиглим понудама "пријатељској" фирми пре истека рока за отварање понуда;
6. скраћивање рокова у поступку јавне набавке са циљем смањивања конкуренције;
7. додељивање уговора о јавној набавци без спроведеног поступка јавне набавке предвиђеним Законом о јавним набавкама;
8. разбијање набавки велике вредности на набавке мале вредности како би се по једноставнијој процедури доделио уговор "пријатељској" фирми;
9. испорука добара, услуга или радова лошијег квалитета од уговореног;
10. закључивање анекса уговора којим се мења првобитни уговор на штету наручиоца (виша цена, лошији квалитет, смањен обим добара, услуга или радова итд.);
11. изостанак контроле квалитета прибављених добара, услуга или радова од стране наручиоца;
12. неизвршавање уговора од стране изабраног понуђача.

## Који су индикатори корупције у јавним набавкама?

Неки од индикатора који нам сигнализирају да је присутна корупција у јавним набавкама су:

1. постављање неуобичајених услова за учешће у поступку јавне набавке;
2. непотребно убрзавање или успоравање поступка јавне набавке или намерно изазивање процедуралних компликација;
3. постављање неуобичајених критеријума за избор понуђача, када је критеријум економски најповољнија понуда, уместо унапред утврдити стандарде и као критеријум користити најнижу понуђену цену;
4. појављивање истих фирми на тендерима и додељивање уговора истим фирмама;
5. неоснована употреба преговарачког поступка без објављивања јавног позива;
6. набавка добара, услуга или радова по ценама изнад тржишних;
7. скривање информација везаних за поступак јавне набавке од јавности (необјављивање огласа, обавештења, извештаја о спроведеним набавкама на Порталу јавних набавки, непоступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја итд.).

Да би са сигурношћу утврдили да ли се у одређеној набавци ради о корупцији потребно је прецизно извршити увид у комплетну документацију која се односи на поступак јавне набавке.

## Како доћи до информација о јавним набавкама?

Портал јавних набавки<sup>37</sup> и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>38</sup> су два моћна оруђа помоћу којих можемо доћи у посед информација о јавним набавкама.

Портал јавних набавки формирала је и одржава Управа за јавне набавке на основу Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу почетком јануара 2009. године. У оквиру начела транспарентности, Закон о јавним набавкама прописује да се огласи о јавним набавкама објављују у "Службеном гласнику Републике Србије" и на Порталу јавних набавки<sup>39</sup>. Један од основних циљева Портала јавних набавки је повећање транспарентности и информисаности у области јавних набавки. Оглашавање на Порталу јавних набавки је бесплатно.

Оглашавање на Порталу јавних набавки представља обавезу само ако је вредност јавне набавке изнад горњег лимита за јавне набавке мале вредности, а као

<sup>37</sup> <http://www.ujn.gov.rs/>

<sup>38</sup> Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

<sup>39</sup> Члан 10. Закона о јавним набавкама

могућност остављено је наручиоцима да објављују огласе о јавним набавкама мале вредности<sup>40</sup>.

На Порталу јавних набавки објављују се следећи огласи<sup>41</sup>:

- 1) претходни распис;
- 2) јавни позив;
- 3) обавештење о избору најповољније понуде у складу са чланом 24. став 2. Закона о јавним набавкама;
- 4) обавештење о закљученом уговору о јавној набавци;
- 5) обавештење о обустави поступка јавне набавке.

Поред објављивања прописаних врста огласа, на Порталу јавних набавки се објављују и тромесечни извештаји о закљученим уговорима и спроведеним поступцима јавних набавки, као и одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја пружа могућност сваком да дође у посед информација којима располажу органи власти, односно оних информација које су настале у раду или у вези са радом органа власти, које су садржане у одређеном документу, а односе се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. У такве информације свакако спадају и информације о јавним набавкама.

Поступак за остваривање права на слободан приступ информацијама покреће се подношењем захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја органу власти. Захтев се може поднети у писменом или у усменом облику.

Тражилац у захтеву наводи:

1. назив органа власти;
2. своје име, презиме и адресу, односно седиште ако је тражилац правно лице;
3. опис информација које се траже;
4. друге податке који олакшавају проналажење информација.

По пријему захтева орган власти је дужан да најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути копију тог документа.

Ако орган власти одбије да поступи по захтеву тражиоца или не поступи по захтеву у прописаном року, тражилац информације може изјавити жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који

---

<sup>40</sup> Члан 69. Закона о јавним набавкама

<sup>41</sup> Члан 70. Закона о јавним набавкама

у складу са својим законским овлашћењима обезбеђује тражиоцу приступ траженим информацијама.

Поверенику се не може изјавити жалба против решења Народне скупштине, Председника Републике Србије, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца, донетих у поступку одлучивања о праву на приступ информацијама или због непоступања ових органа по захтеву. У овим ситуацијама је обезбеђена судска заштита у управном спору пред Управним судом Србије, па тражилац може поднети тужбу Управном суду у року од 30 дана од дана достављања решења.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја установљава обавезу државним органима да израде информатор са основним подацима о свом раду. Државни органи су у обавези да информатор ажурирају најмање једном годишње и да га учине доступним јавности. Информатор о раду нам пружа информације на основу којих у извесној мери можемо закључити које су стварне потребе државног органа за одређеним добрима, услугама или радовима.

### Како доћи до информација о понуђачима?

За корупцију су потребне две стране, па су нам за успешан надзор јавних набавки поред информација о наручиоцима потребне и основне информације о понуђачима.

На Порталу јавних набавки омогућена је претрага спроведених поступака јавних набавки по понуђачима, па тако можемо сазнати са колико државних органа је пословао одређени понуђач.

Веб сајт Агенције за привредне регистре<sup>42</sup> нам пружа основне податке о понуђачу (уколико је понуђач правно лице), као што су општи подаци, власничка структура, имена лица овлашћених за заступање, основни капитал, број запослених, пословни приходи, остварена добит итд.

На веб сајту Народне банке Србије<sup>43</sup> омогућено је претраживање дужника у принудној наплати. Претраживање података о дужницима врши се преко броја рачуна, матичног броја или пореског броја, тако да на једноставан начин можемо да утврдимо да ли је неки понуђач у блокади, односно да ли уопште испуњава услове за учешће у поступку јавне набавке који су прописани Законом о јавним набавкама.

---

<sup>42</sup> <http://www.apr.gov.rs/>

<sup>43</sup> <http://www.nbs.rs/>

## Како започињемо мониторинг?

Избор државног органа, односно наручиоца, у ком желимо да спроведемо надзор, вршимо или по принципу случајног узорка или на основу сазнања, до којих смо дошли посредним или непосредним путем, а која нам указују да је могуће присуство корупције.

Надзор може да се односи на одређену набавку, на више набавки или на све поступке јавних набавки у одређеном временском периоду. Да би имали комплетну слику како се одвијају поступци јавних набавки код изабраног наручиоца, најбоље је изабрати трећу варијанту, односно извршити надзор свих спроведених поступака јавних набавки за период од најмање три године.

Да нас не би затрпала гомила папира, с обзиром да документација о само једној набавци понекад садржи неколико стотина страна, за почетак од изабраног наручиоца тражимо следеће информације, односно копије докумената које их садрже:

1. акт о систематизацији радних места;
2. планове набавки за изабрани период;
3. доказ да су за планиране јавне набавке предвиђена средства буџетом или финансијским планом наручиоца;
4. списак понуђача са којима су у изабраном периоду закључени уговори о јавним набавкама са подацима о:
  - 1) предмету набавке;
  - 2) процењеној вредности набавке;
  - 3) врсти поступка који је примењен;
  - 4) критеријуму за избор понуђача;
  - 5) броју понуђача који је учествовао у поступку јавне набавке;
  - 6) уговореној вредности набавке;
  - 7) датумом закључења уговора и анекса уговора ако постоји;
  - 8) поднетим захтевима за заштиту права пред наручиоцем и пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки;
  - 9) реализованим набавкама, набавкама чија је реализација у току и набавкама које нису реализоване.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја нам пружа могућност да тражене информације, када је то могуће, добијемо у облику у коме их тражимо (фотокопије докумената, у електронској форми, или да извршимо непосредан увид у документе)<sup>44</sup>. Тражилац информације је у обавези да плати накнаду нужних трошкова израде копије и трошкове упућивања. Од обавезе плаћања накнаде ослобођени су новинари, када копију документа захтевају ради обављања свог позива, удружења за заштиту људских права, када копију

<sup>44</sup> Члан 18. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја



документа захтевају ради остваривања циљева удружења и сва лица када се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине<sup>45</sup>.

## Шта можемо сазнати из добијених информација?

Акт о систематизацији радних места нам пружа слику о величини наручиоца, броју и структури запослених, делокругу послова и томе слично. На основу података из акта о систематизацији радних места у извесној мери можемо закључити колике су стварне потребе наручиоца за планираним, односно прибављеним добрима, услугама или радовима. Упоредном анализом акта о систематизацији радних места, плана набавки и списка о закљученим уговорима, можемо утврдити да ли државни орган прибавља одређене услуге а да истовремено има запослене којима је то у делокругу послова утврђеним актом о систематизацији.

На пример, у државном органу, односно наручиоцу запослен је правник са положеним правосудним испитом, коме је у опису послова заступање тог органа пред судовима, а исти тај орган за заступање прибавља адвокатске услуге. Или, у државном органу запослена је једна или више особа којима су у опису послова односи са јавношћу, а истовремено се прибављају услуге обавештавања јавности о раду државног органа или праћење медија за потребе тог органа.

Већ је било речи да ни једна набавка не може бити спроведена ако није предвиђена планом набавки и ако за њу нису предвиђена средства буџетом или финансијским планом наручиоца. Упоређивањем плана набавки, буџета или финансијског плана наручиоца са списком закључених уговора, можемо утврдити да ли су били испуњени услови предвиђени законом за покретање поступака јавних набавки. Поред тога план набавки нам, уколико је у складу са моделом који је предложила Управа за јавне набавке, говори да ли је јасно одређен предмет набавке, да ли је процењена вредност набавке изнад тржишне цене, који је поступак предвиђен за сваку набавку, који је основ за примену преговарачког поступка и који је основ за изузеће за набавке на које се закон не примењује.

На основу списка понуђача са којима су закључени уговори о јавним набавкама можемо утврдити да ли се из године у годину истим понуђачима додељују уговори, да ли је уговорена цена изнад процењене вредности или чак изнад тржишне цене, да ли је било довољно конкуренције, да ли прибављеном предмету набавке одговара поступак који је спроведен, да ли је било анекса уговора и да ли је неко од законом одређених подносилаца уложио захтев за заштиту права. Из списка понуђача, помоћу података са сајта Агенције за привредне регистре и података са сајта Народне банке Србије, можемо утврдити да ли постоји веза између понуђача и наручиоца и да ли су понуђачи испуњавали услове за учешће у поступку јавне набавке предвиђене законом.

<sup>45</sup> Члан 17. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Посебну пажњу треба обратити на поступке у којима је конкуренција искључена или минимална, односно на преговарачки поступак без објављивања јавног позива и на поступке јавне набавке мале вредности. Такође, пажњу треба обратити и на поступке у којима су закључени анекси уговора. При том увек треба имати на уму да је корупција могућа у сваком поступку и у свакој фази поступка јавне набавке.

Уколико анализом прибављених информација утврдимо да постоје индикатори корупције у одређеним набавкама, следећи корак у надзору је прибављање комплетне документације о тим јавним набавкама.

### Које информације тражимо?

Како би извршили детаљну анализу појединих јавних набавки код којих смо утврдили постојање индикатора корупције, од изабраног наручиоца тражимо следеће документе који се односе на те јавне набавке:

1. одлуку о покретању поступка јавне набавке;
2. акт о образовању комисије за јавну набавку;
3. конкурсну документацију;
4. понуде свих понуђача;
5. записник о отварању понуда;
6. извештај о стручној оцени понуда;
7. одлуку о избору најповољније понуде;
8. уговор са изабраним понуђачем и анексе уговора ако постоје;
9. доказ о уплати изабраном понуђачу;
10. доказ о интерној контроли квалитета прибављених добара, услуга или радова.

Пажљивом анализом прибављених докумената са сигурношћу можемо утврдити да ли се јавне набавке одвијају у складу са законом или је у тим набавкама примењен неки од механизма корупције, о којима је у претходном тексту било речи. На основу прибављених информација можемо утврдити:

1. да ли је јавна набавка покренута у складу са законом;
2. да ли је комисија за јавну набавку формирана у складу са законом и Правилником о критеријумима за образовање Комисија за јавне набавке;
3. да ли је конкурсна документација израђена у складу са законом и Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
4. да ли су за учешће у поступку јавне набавке постављани неуобичајени услови;
5. да ли је цена откупа конкурсне документације била висока;
6. да ли је предмет јавне набавке био прилагођен одређеном понуђачу;
7. да ли су поштовани рокови у поступку јавне набавке;

8. да ли је примењен одговарајући поступак јавне набавке у складу са законом;
9. да ли су понуде понуђача који нису изабрани фиктивне или стварне;
10. да ли је оцењивање вршено у складу са конкурсном документацијом;
11. да ли је уговор закључен у складу са законом;
12. да ли је анексом уговора првобитни уговор измењен на штету наручиоца;
13. да ли је уплата изабраном понуђачу извршена на начин предвиђен уговором;
14. да ли је уговор извршен;
15. да ли је извршена интерна контрола прибављених добара, услуга или радова.

### **Како поступити кад откријемо корупцију?**

Све случајеве корупције које откријемо, заједно са свим доказима, подацима ко је учествовао, колика је вредност уговора, колико је оштећен буџет итд, треба, уз помоћ медија, представити јавности. Ако стално износимо нове случајеве, тешко је замислити да јавност неће тражити одлучнију реакцију државе, која треба да одигра кључну улогу у борби против корупције.

Примери акција грађанског друштва у којима су откривени случајеви корупције, који следе у даљем тексту, на најбољи начин потврђују да је изложеност погледу јавности веома ефикасно средство у борби против корупције. Наиме, у првом случају спречена је планирана набавка вредна 250.000 евра, а у другом случају захваљујући притиску јавности враћено је 480.000 евра у буџет.

### **Примери успешних акција грађанског друштва у откривању корупције**

#### *Промоција акције "Очистимо Србију" на тениском турниру "Serbia Open"*

Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију (чланице Коалиције за надзор јавних финансија<sup>46</sup>) и Olof Palme International Center су у 2011. години реализовали пројекат "За транспарентне јавне финансије: Грађански надзор јавних набавки", који је подржан од стране Делегације Европске уније у Републици Србији. Једна од активности на пројекту је била развијање модела и успостављање мониторинга јавних набавки у три републичке институције. Једна од њих била је Министарство животне средине и просторног планирања.

Информације о јавним набавкама су прикупљене на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, података са Портала јавних набавки,

---

<sup>46</sup> <http://www.nadzor.org.rs/>

података из информатора Министарства животне средине и просторног планирања и података са веб сајта Агенције за привредне регистре.

На основу прикупљених података утврђено је да је Министарство животне средине и просторног планирања, у 2009. и 2010. години, закључило са предузећем "NEWS-WALL" из Београда уговоре о пружању услуга промоције акције "Очистимо Србију" током одржавања тениског турнира "Serbia Open". За ту услугу плаћен је износ од 47.081.610 динара, што је у тренутку исплате, према званичном курсу Народне банке Србије, износило 475.798 евра (247.821 евро за 2009. и 227.977 евра за 2010. годину). Набавке су спроведене у преговарачком поступку без објављивања јавног позива јер је предузеће "NEWS-WALL" било ексклузивни купац рекламног простора на турниру. Предмет уговора је било постављање платна са слоганом акције "Очистимо Србију" за време одржавања турнира.

Према подацима Агенције за привредне регистре предузеће "NEWS-WALL" у 2008. години није имало ни динар прихода. Тениски турнир "Serbia Open" одржава се од 2009. године. У 2009. години предузеће "NEWS-WALL" има једног запосленог и укупне пословне приходе 28.969.000 динара, од чега је уплата Министарства животне средине и просторног планирања на њихов рачун износила 23.600.000 динара, што чини 81,46% укупног прихода предузећа "NEWS-WALL". У 2010. години предузеће "NEWS-WALL" има 2 запослена и укупне пословне приходе 30.799.000 динара, од чега је уплата Министарства животне средине и просторног планирања на њихов рачун износила 23.481.610 динара, што чини 76,24% укупног прихода предузећа.

У најмању руку, мало је необично да предузеће које је ексклузивни купац рекламног простора на турниру "Serbia Open" од продаје остатка огласног простора на турниру и свих других послова у току ове две године остварује приход мањи од једне петине у односу на уплате Министарства животне средине и просторног планирања.

Директор предузећа "NEWS-WALL" 2009. године, када је склопљен први уговор, је у претходном периоду била генерални секретар Министарства финансија, генерални секретар Председника Републике и специјални саветник у Министарству за НИП.

Информације које су прикупљене објављене су на сајту Коалиције за надзор јавних финансија и у свим водећим електронским и штампаним медијима у Републици Србији.

Даљом анализом прикупљених информација, утврђено је да Министарство животне средине и просторног планирања и у 2011. години планира да спроведе исту набавку. Наиме, набавка услуга промоција акције "Очистимо Србију" током одржавања тениског турнира "Serbia Open" у плановима јавних набавки за 2009, 2010. и 2011. годину представљена је на истоветан начин. С обзиром да је

предузеће "NEWS-WALL" ексклузивни купац рекламног простора, а да је набавка планирана у преговарачком поступку без објављивања јавног позива у периоду одржавања тениског турнира, очигледно је било да ће се новац грађана Србије још једном прелити на рачун фирме која је повезана са владајућом странком.

Уследило је саопштење којим су грађани Србије обавештени о намерама Министарства животне средине да и у 2011. години на исти начин потроши 23.600.000 динара. Захваљујући оштрој реакцији јавности ова набавка у 2011. години није спроведена.

### *Изградња регионалне санитарне депоније у Прокупљу*

Чланице Коалиције за надзор јавних финансија су 2011. године дошле у посед информација да је Фонд за заштиту животне средине Републике Србије грађевинском предузећу "ALPINE" А.С.А. крајем 2007. године платио 81.263.279,70 динара за извођење прве фазе радова на изградњи регионалне санитарне депоније на локацији "Утрине" у општини Прокупље, а да при том радови на овој локацији никада нису започети, нити су средства враћена у буџет Републике Србије.

Поменута средства исплаћена су на основу уговора о суфинансирању изградње прве фазе регионалне санитарне депоније закљученог 30.08.2007. године између Фонда за заштиту животне средине Републике Србије и Општине Прокупље и анекса поменутог уговора закљученог 27.09.2007. године.

Општина Прокупље је у складу са поменутиим уговором спровела поступак јавне набавке и као најповољнијег понуђача изабрала грађевинско предузеће "ALPINE" А.С.А. Уговор о грађењу између Општине Прокупље и изабраног понуђача закључен је 03.12.2007. године. Предмет уговора било је извођење прве фазе радова на изградњи регионалне санитарне депоније чврстог комуналног отпада на локацији "Утрине" у општини Прокупље.

У складу са поменутиим уговорима, Фонд за заштиту животне средине је 21.12.2007. године уплатио изабраном понуђачу аванс у износу од 81.263.279,70 динара, што је у тренутку исплате према званичном курсу Народне банке Србије износило 1.043.252 евра.

Општина Прокупље је почетком 2009. године одустала од изградње на овој локацији, тако да радови на изградњи депоније никада нису отпочели. Уплаћена средства ни после две године од одустанка нису враћена у републички буџет, нити их је ко потраживао. Наиме, Фонд за заштиту животне средине је у случају

неиспуњавања уговорних обавеза од стране инвеститора, односно општине Прокупље, био у обавези да раскине уговор, а општина Прокупље да изврши повраћај уплаћених средстава.

Детаљи о овој злоупотреби објављени су на сајту Коалиције за надзор јавних финансија и у готово свим електронским и штампаним медијима у Републици Србији. Захваљујући притиску јавности извршен је повраћај дела средстава, тачније 480.000 евра је враћено Фонду за заштиту животне средине.

## **Закључак**

Организације грађанског друштва имају важну улогу у борби против корупције. Непрекидни надзор над радом државних органа и обавештавање јавности о откривеним злоупотребама неопходни су за креирање амбијента који не погодује носиоцима коруптивних активности. Околност да са друге стране имамо моћне и утицајне државне функционере не сме да нас обесхрабри и одврати од овог важног друштвеног посла. Њихова спремност на кршење закона и уништавање сопствене земље и друштва не могу бити већи и снажнији од истине коју гласно изговарамо. Ни континуирано и у многим елементима беспризорно ћутање правосуђа на високу политичку корупцију не сме бити околност која нас обесхрабрује и деморалише.

Увереност да радимо исправну и важну ствар за друштво, озбиљан и професионалан приступ послу, ниво знања који поседујемо и на чијем повећавању стално радимо, подршка коју добијамо од грађана који нису део коруптивног механизма, наши су савезници у борби против корупције. Сазнање да је број оних који се баве корупцијом у виду заната, а изабрани су од стране грађана да брину о развоју друштва, неупоредиво мањи од броја оних који на корупционаше гледају са презиром, охрабрује нас и додатно утемељује у отпору носиоцима корупције и борби за успостављање широког антикорупцијског фронта који ће трајно променити наше друштво и однос према јавном добру.