



► "Javne nabavke - novac svih nas"

3. deo

NAMEŠTANJE TENDERA BEZ KAZNE

U 2015. godini je osuđena jedna osoba, a u 2016. godini njih sedam za zloupotrebe u javnim nabavkama. Istovremeno u 2015. godini četvrtina javnih nabavki nije regularno sprovedena

Sa 335 milijardi dinara javnog novca potrošenog u prošloj godini na javne nabavke ili osam odsto BDP-a, ovo je oblast od velike ekonomske važnosti, ali i političke s obzirom na to da je otvoreno poglavlje pet o javnim nabavkama u pregovorima sa EU. Prema strategiji o javnim nabavkama, do kraja ove godine bi trebalo da dobijemo novi zakon koji reguliše ovu oblast, a to je potvrdila i premijerka Ana Brnabić nedavnom izjavom da "moramo da radimo na izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, jer nam taj zakon ne omogućava da radimo efikasno i da za Srbiju i njene građane dobijamo najbolje usluge za najnižu cenu".

Iako su poslednjih godina napravljeni pozitivni pomaci, a posebno od izmena zakona 2015. godine kada je povećana transparentnost u sprovođenju nabavki, javne nabavke su i dalje izvor korupcije, što pokazuju malobrojne krivične prijave i još malobrojnije presude. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u 2015. godini za krivično delo zloupotreba

u vezi sa javnom nabavkom prijavljena su 32 lica, a osuđeno samo jedno i to na uslovnu kaznu.

U 2016. godini je za zloupotrebe prijavljeno 29 osoba, a svega sedam osuđeno. Od toga dve osobe na zatvorsku kaznu, a pet na uslovnu. Nezadovoljni učesnici imaju pravo podnošenja zahteva za zaštitu prava pred Republičkom komisijom za zaštitu prava ponuđača. Komisija je u 2016. godini donela 1.370 odluka po podnetim zahtevima, od toga je delimično poništila 656 postupka javnih nabavki, dok je u celini poništeno 126 postupaka.

STRAH OD KAZNE NE POSTOJI

Ako uzmemo u obzir da je Državna revizorska institucija u 2015. našla da je na njihovom uzorku čak u 27,9 odsto javnih nabavki sa nekim prekršajem, vidi se koliko zapravo malo zloupotreba bude sankcionisano.





DA "PRAVA" FIRMA DOBIJE JAVNU NABAVKU POSTIŽE SE I NEOPRAVDANIM VREDNOVANJEM NEKIH USLOVA KAO ŠTO SU ROK ISPORUKE ILI MOGUĆNOST ODLOŽENOG PLAĆANJA. TAKO SE KAO NAJVAŽNIJI KRITERIJUM POSTAVI ROK ISPORUKE, A JEDAN OD PONUĐAČA BAŠ IMA TU ROBU NA LAGERU

Očigledno je da kod marifetluka sa javnim nabavkama strah od kazne skoro da i ne postoji, s obzirom na to da se korupcija u javnim nabavkama u nedovoljnoj meri prijavljuje, otkriva i sankcioniše.

Lošem glasu javnih nabavki ne pomažu ni slučajevi sumnjivih ili netransparentnih javnih nabavki, koji su dobili veliku pažnju javnosti, a ostali su nerešeni. Već je legendarna nabavka za internet sajt za kampanju "Očistimo Srbiju" koji je plaćen neverovatnih 25.000 evra ili recimo prošlogodišnja nabavka novogodišnje rasvete u Beogradu od oko 1,5 miliona evra, gde je JKP Javno osvetljenje u tendersku dokumentaciju čak stavilo i fotografiju osvetljenja jednog grčkog proizvođača. Baš to osvetljenje uvozi samo jedna firma u Srbiji. Neki su tvrdili da je to faktički izbacilo svu konkurenciju, ali je na kraju Uprava za javne nabavke utvrdila da je sve bilo u redu sa ovom nabavkom.

Još više pažnje je privukla nabavka 710 vozila za MUP, i to zbog netransparentnosti, pošto su vozila kupljena direktnom pogodbom i bez objavljivanja tendera na portal javnih nabavki. U MUP-u su se pozvali na član 128 Zakona o javnim nabavkama koji dozvoljava izuzimanje nabavke iz otvorenog postupka u oblasti odbrane i bezbednosti. Možda ili čak i verovatno tu nije bilo zloupotrebe, ali sama zatvorenost postupka izaziva sumnje u javnosti.

NAČINI NAMEŠTANJA TENDERA

Javne nabavke mogu biti nameštene ili zloupotrebene ili od strane ponuđača ili naručilaca, a u oba slučaja cilj je da se isključi konkurencija i roba ili usluga više naplati nego u konkurentskom nadmetanju. Brojni su načini pokušaja nameštanja tendera od strane naručioca za željenog ponuđača, ali prema rečima Nemanje Nenadića, programskog direktora Transparentnost Srbija, najčešće se to radi prilikom definisanja predmeta nabavke, pa se ide u takve detalje da takvu robu može nabaviti samo jedan ponuđač.

"Na primer, imali smo nabavku novogodišnje rasvete gde su u tenderskoj dokumentaciji bukvalno preuzete specifikacije iz kata-





ZANIMLJIV JE I PRIMER
NABAVKE PRIGRADSKOG
JAVNOG PREVOZA, GDE
JE TRANSPARENTNOST
SRBIJA BILA GRAĐANSKI
NADZORNIK: GRADSKI
SEKRETARIJAT ZA
SAOBRAĆAJ JE KAO
ELIMINACIONI POSTAVIO
USLOV DA PREVOZNICI
RASPOLAŽU SA
NAJMANJE 55 AUTOBUSA
STARIH DO TRI GODINE

loga jednog proizvođača. Kada se predmet nabavke precizira toliko detaljno da samo treba slika, mada je i toga bilo, onda se ograničava konkurencija", objašnjava on.

Da "prava" firma dobije javnu nabavku postiže se i neopravdanim vrednovanjem nekih uslova kao što su rok isporuke ili mogućnost odloženog plaćanja. Tako se kao najvažniji kriterijum postavi rok isporuke, a jedan od ponuđača baš ima tu robu na lageru. Ili izuzetno se vrednuje odloženo plaćanje, a odgovarajući ponuđač zna da će mu roba biti plaćena ranije nego što je naveo u ponudi. Tu su i podele velikih javnih nabavki na više manjih, kako bi to bile nabavke male vrednosti koje se slabije kontrolišu, mada od kada je postalo obavezno objavljivanje i ovih nabavki na Portalu, ovo više nije tako omiljen način ugovaranja poslova. S druge strane, koristi se i ukupnjavanje, odnosno nabavka istovrsnih proizvoda kako bi se eliminisala konkurencija malih firmi.

"NACRTANI" POBEDNICI TENDERA

Do željenog rezultata na tender dolazi se i postavljanjem nekih dodatnih uslova koje može da ispuni samo jedna firma, a ti uslovi su često nerelevantni za nabavku. Tako se traži da ponuđač ima zaposlene doktore nauka ili razne sertifikate.

Zanimljiv je i primer nabavke prigradskog javnog prevoza, gde je Transparentnost Srbija bila građanski nadzornik: gradski sekretarijat za saobraćaj je kao eliminacioni postavio uslov da prevoznici raspoložu sa najmanje 55 autobusa starih do tri godine. Istovremeno za naručioca je prihvatljivo da tokom realizacije ugovora prevoz obavljaju autobusi stari do 13 godina. Radi se inače o maksimalnoj vrednosti nabavke od 11,3 milijarde dinara ili 95 miliona evra za desetogodišnji ugovor o prevozu stanovnika beogradskih prigradskih naselja tzv. "potez 500".

Transparentnost Srbija je uložila zahtev za zaštitu prava "pošto gradski sekretarijat za saobraćaj, posle nekoliko upita i predloga, nije izmenio konkursnu dokumentaciju u delu koji smatramo da ne služi svrsi ove nabavke, a da može doneti štetu kroz smanjenje konkurencije", navode u Transparentnosti Srbija.

NEMA KONTROLE JAVNIH RADOVA

Međutim, sve ovo je sitno naspram javnih nabavki za velike infrastrukturne radove kao što su izgradnja auto-puteva, železnice, mostova ili elektrana. Po pravilu ovakvi projekti se sprovode na osnovu međudržavnih sporazuma u kojima se precizira izuzimanje iz zakona o javnim nabavkama. U tim slučajevima nema nikakve spoljne kontrole, a s obzirom na vrednost nabavki i radova, štete koje mogu nastati su ogromne.

To je uočeno i u izveštaju Evropske komisije o napretku za 2016. godinu, gde se kaže da Srbija još uvek treba da obezbedi da bilateralni sporazumi zaključeni sa dr-

žavama koje nisu članice EU ne dovode do neosnovanog ograničavanja konkurencije i da su u potpunosti u skladu s pravnim tekovinama EU.

ROTIRAJUĆI PONUĐAČI

Tenderi se mogu namestiti i kada naručilac, odnosno državno preduzeće ili institucija ne učestvuju u tome. Radi se o tome da ponuđači nameste ponude u javnim nabavkama kako bi raspodelili profit ili pravili kompenzacije između sebe. Mnogi od tih mehanizama su davno otkriveni, pa su tako u uputstvu Komisije za zaštitu konkurencije opisani najčešći.

Na primer, ponuđačima koji prihvataju da ne podnesu ponudu ili da podnesu ponudu koja neće biti izabrana, mogu biti ponudeni podugovori ili ugovori o nabavci od strane firme koja je dobila tender, kako bi podelili dobit od nelegalno postignute više cene. Takođe, nameštanje ponuda može da uključuje novčane isplate od strane izabranog ponuđača drugim učesnicima u takvoj ponudi.

Ova tzv. kompenzaciona plaćanja ponekad su povezana sa ponuđačima čije su ponude više, tzv. pokrivaјуće ponude. U mnogim slučajevima, kompenzaciona plaćanja su olakšana korišćenjem lažnih faktura za plaćanja aktivnosti iz podugovora. U ovu svrhu se zaključuju i lažni ugovori o konsultantskim uslugama, koji se faktički ne realizuju.

Postoji nekoliko prepoznatih i najčešćih oblika nameštanja ponuda, koji mogu i da se kombinuju.

Tu je pre svega simulirana ili fiktivna ponuda koja odaje utisak prave konkurencije. Podrazumeva dogovor ponuđača da neki od njih podnesu ponude koje uključuju bar jedan od sledećih kriterijuma: da je ponuda viša od ponude dogovorenog ponuđača, da je ponuda očigledno previsoka da bi bila prihvaćena i da ponuda sadrži specijalne uslove za koje se unapred zna da su neprihvatljivi za naručioca.

Drugi oblik nameštanja je dogovor između ponuđača gde "konkurenti" ili ne podnesu ponude ili ih povuku pre otvaranja, tako da "izabrani ponuđač" dobije posao.





Treći način kako se izigrava konkurencija kod javnih nabavki je tzv. rotirajuća ponuda koja podrazumeva da učesnici u nameštenoj ponudi nastavljaju sa učešćem u postupku, ali prihvataju da se smenjuju u slučaju da jedan od njih, najčešće onaj sa najnižom ponudom, bude izabran na tenderu. Načini na koji se ugovori iz rotirajućih ponuda primenjuju su različiti. Na primer, učesnik u takvoj ponudi može izabrati da dodeli približno isti novčani iznos iz jedne grupe ugovora svakom preduzeću koje nije uspeo, ili da dodeli iznos koji je odgovarajući u odnosu na veličinu svakog preduzeća.

Na kraju, tu je i podela tržišta, tako da se ne mešaju jedni drugima u zone delovanja bilo da su to određena preduzeća naručiocu bilo da je to neki region. Nekoliko firmi može da podeli na primer javna preduzeća između sebe i da ne učestvuju ili da samo daju pokrivajuće ponude kada nije nabavka "njihovog" preduzeća. OECD je dao uputstva i kako uočiti ovakve dogovore i šta su kritični pokazatelji koji ukazuju da nema konkurencije. Naravno, ovo pomaže samo ako i naručilac, odnosno javno preduzeće ili državna institucija koja raspisuje javnu nabavku, ne učestvuje u manipulaciji.

LOŠEM GLASU JAVNIH
NABAVKI NE POMAŽU NI
SLUČAJEVI SUMNJIVIH
ILI NETRANSARENTNIH
JAVNIH NABAVKI, KOJI SU
DOBILI VELIKU PAŽNJU
JAVNOSTI, A OSTALI SU
NEREŠENI



Република Србија
Министарство културе
и информисања

Projekat „Javne nabavke – novac svih nas“ finansiran je iz programa podrške medijima Ministarstva kulture i informisanja Vlade Republike Srbije.

Ovaj tekst, celokupan sadržaj i izneti stavovi su isključiva odgovornost Business Info Group kao izdavača Nove ekonomije.

