

Crna Gora

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara

**Praktični vodič za identifikaciju prevara, sukoba interesa, i tzv. indikatora upozorenja u procesu javnih nabavki za IPA/EU fondove**

*Ovo je radni dokument koji je izradila AFCOS kancelarija Crne Gore i predstavlja sažetak više dokumenata međunarodnih institucija, a naročito OLAF-a, s ciljem istraživanja problema prevara u implementaciji IPA projekata, i ranom otkrivanju nepravilnosti, uz pomoć prikupljenih crvenih zastava i najboljih praksi zemalja članica EU. Predstavlja dobru praksu, administrativni alat, smjernice i podršku za jačanje mjera/strategija za suzbijanje prevara.*

*Namijenjen je svim korisnicima projekata finansiranih iz IPA/EU sredstava, kao i službenicima koji rade na poslovima koji se bave korišćenjem, upravljanjem, kontrolom IPA sredstava.*

Podgorica, 12. maj 2021.

## Uvod

Poslednjih godina, međunarodne institucije kao što su: OECD[[1]](#footnote-1), Svjetska banka[[2]](#footnote-2), Evropska banka za obnovu i razvoj, kao i Evropska komisija[[3]](#footnote-3), u procesu sprovođenja projekata finansiranih iz sredstava Evropske unije (EU) se suočavaju s rizikom prevara i korupcije. Javna nabavka u kontekstu IPA/EU sredstava čini oblast koja je posebno osjetljiva na prevare i nepravilnosti. Istraživačko iskustvo Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) pokazuje da je javna nabavka i dalje privlačno područje za prevare. Kada se gledaju statistike o nepravilnostima i prevarama u posljednjih nekoliko godina, 20% svih prijavljenih nepravilnosti odnosilo se na kršenje pravila javne nabavke, što čini 30% svih prijavljenih nepravilnih finansijskih iznosa. Navedene međunarodne institucije su, shodno tome, zajednički nastojale stvoriti sistem upozorenja koji ubrzava borbu protiv korupcije u EU, razvojem praktičnih rješenja koja pomažu u kontroli postupaka javnih nabavki i identifikovanju rizika u ranoj fazi implementacije projekata. Pored razvoja propisa za borbu protiv korupcije, jedno od najosjetljivijih pitanja u praksi ostaje sprečavanje postupaka ili ugovaranja prožetih korupcijom. Nekoliko studija i analiza pokazalo je da je priprema postupaka javnih nabavki jedna od slabijih tačaka, ako ne i najslabija tačka procesa javnih nabavki, i nosi najveći rizik u pogledu korupcije.

Uzevši u obzir gore navedeno, međunarodne organizacije razvile su metodologiju za procjenu rizika, koja će omogućiti stvaranje kreativnog, inovativnog i interaktivnog mrežnog alata za praktičnu upotrebu, kako bi se efekti nepravilnosti, prevara i korupcije mogli spriječiti odnosno umanjiti. Na osnovu ovih studija, analiza, materijala iz najbolje prakse razvijen je sistem indikatora upozorenja (engl. “red flags”-crvene zastave), koji se može koristiti za preventivno otkrivanje rizika, a zasnovan je na sistemu standardnih obrazaca EU.

Samim tim, indikatori upozorenja (crvene zastave) predstavljaju važan alat odnosno signale upozorenja koji mogu ukazivati ​​na postojanje nepravilnosti ili prevare. Ipak, crvena zastava ne znači da je počinjena prevara; prije ukazuje da određenim aktivnostima treba dodatna pažnja kako bi se isključila ili potvrdila potencijalna prevara. One imaju posebnu prirodu iz perspektive ciklusa borbe protiv prevara jer su povezane s prevencijom i otkrivanjem nepravilnosti i prevara. Sve u svemu, crvene zastave označavaju potencijalne prijetnje i rizike, ali same po sebi nisu dokaz za korupciju, jer sistem upozorenja sposoban za predviđanje rizika i negativnih efekata nije sredstvo za mjerenje korupcije. Ovo upozorenje, međutim, može biti upozoravajući znak za naručioce u postupcima javnih nabavki o tome šta vrijedi izbjegavati u interesu poštene konkurencije. Signali, na ovaj način, podižu svijest, a višestruki signali mogu ukazivati na ozbiljniji rizik ili čak na korupciju. Međutim, ne mogu se svi postupci javnih nabavki sa ovim indikatorom automatski smatrati korumpiranim.

U ovom su dokumentu prikupljene su crvene zastave kako bi se spriječile buduće nepravilnosti ili prevare. Naveden je veliki broj primjera slučajeva i rješenja, uključujući najbolje prakse. Najbolje prakse imaju posebnu dodatnu vrijednost jer služe kao konkretni primjeri mjera koje su se već pokazale efikasnim. Na ovaj način svi službenici uključeni u implementaciju IPA/EU projekata mogu učiti iz navedenih iskustava i razviti vlastite metode za borbu protiv prevara utemeljene na postojećem “know-how-u”.

Dokument je strukturiran prema fazama tenderskog postupka:

* poglavlje I: pred-tenderska faza,
* poglavlje II: tenderska faza i
* poglavlje III: faza nakon tendera.

Uz to, horizontalni alati za sprječavanje prevara predstavljeni su u poglavlju IV.

Kao prilog dokumenta nalazi se IPA rječnik.

Važno je napomenuti da popis crvenih zastava i rješenja prikupljenih u ovom dokumentu, iako je opširan, nije konačan.

## SADRŽAJ

[UVOD](#_bookmark0) [3](#_bookmark0)

1. [Pred-tenderska faza](#_bookmark1) [7](#_bookmark1)
   1. Procjena potreba [7](#_bookmark2)
      1. Prikupljanje informacija [8](#_bookmark3)
      2. Spoljni ekspert [9](#_bookmark4)
   2. [Planiranje postupka nabavke](#_bookmark5) [12](#_bookmark5)
      1. Podjela odgovornosti [12](#_bookmark6)
      2. [Budžetiranje](#_bookmark7) [12](#_bookmark7)
   3. Sadržaj poziva i specifikacije [13](#_bookmark8)
      1. Nedovoljno informacija u publikaciji [13](#_bookmark9)
      2. Kriterijumi za izbor i dodjelu [14](#_bookmark10)
      3. Definicija zahtjeva [14](#_bookmark11)
      4. Krajnji rokovi i vremenski okviri [15](#_bookmark12)
      5. Namještene specifikacije [15](#_bookmark13)
      6. Konsultantske usluge [16](#_bookmark14)
   4. Izbor vrste postupka [16](#_bookmark15)
      1. Manipulacija postupkom [18](#_bookmark16)
      2. Pregovarački postupak [18](#_bookmark17)
      3. Nagrade iz jednog izvora [18](#_bookmark18)
      4. Podijeljene kupovine [19](#_bookmark19)
      5. Nekompatibilno grupisanje zaliha ili usluga [19](#_bookmark20)
2. [Tenderska faza](#_bookmark21) [20](#_bookmark21)
   1. Poziv za nadmetanje [21](#_bookmark22)
      1. Curenje tenderskih informacija [21](#_bookmark23)
      2. Manipulacija tenderskim specifikacijama [22](#_bookmark24)
      3. Nedostatak konkurencije [22](#_bookmark25)
      4. Dosluh [23](#_bookmark26)
   2. Evaluacija [33](#_bookmark27)
      1. Direktni process odabira [33](#_bookmark28)
      2. Fiktivne ponude [33](#_bookmark29)
      3. Diskrepanca između ponuda [36](#_bookmark30)
      4. Manipulacija ponudama [36](#_bookmark31)
      5. Nezakoniti uticaj [37](#_bookmark32)
   3. Nagrada [43](#_bookmark33)
      1. Konflikt interesa [43](#_bookmark34)
      2. Lažna dokumentacija
3. Post-tenderska faza 48
   1. Kvalitet implementacije ugovora [48](#_bookmark37)
   2. Nuđenje mita [49](#_bookmark38)
   3. Pronevjera [50](#_bookmark39)
   4. Podugovaranje radova bez dobijanja odobrenja [50](#_bookmark40)
4. Alati za sprečavanje horizontalne prevare [52](#_bookmark41)
   1. Transparentnost [52](#_bookmark42)
      1. E-nabavka [52](#_bookmark43)
      2. Alati za procjenu rizika i ICT [53](#_bookmark45)
   2. Etika i integritet [54](#_bookmark46)
      1. Podizanje svijesti i obuka [54](#_bookmark47)
      2. Informisanje javnosti [55](#_bookmark48)
      3. Zviždači [56](#_bookmark49)
   3. [Zaključak](#_bookmark50) 57

[Lista referentnih dokumenata](#_bookmark52) [58](#_bookmark52)

Rječnik [59](#_bookmark53)

1. **Pred-tenderska faza**

#### Pred-tenderska faza uključuje identifikaciju potreba, planiranje i budžetiranje, pripremu projekta, uključujući definiciju zahtjeva i izbor vrste postupka. Stoga se smatra da je pred-tenderska faza presudna za uspješno upravljanje nabavkama, jer pravilno planiranje minimalizuje potrebu za izmjenama ugovora.

#### Glavni izazovi

Glavni rizici tokom pred-tenderske faze ciklusa javnih nabavki su sledeći:

* neadekvatna procjena potreba;
* neadekvatno planiranje i budžetiranje;
* neprimjereni spoljnji uticaji (spoljni akteri, uključujući političko miješanje);
* zahtjevi i specifikacije nisu adekvatno ili objektivno definisani;
* neodgovarajući ili nepravilan izbor vrste postupka;
* rok za pripremu tendera koji je nedovoljan ili se ne primjenjuje dosljedno;
* nedostatak transparentnosti i javnosti;
* nedostatak objektivnosti i nepristrasnosti;

## Procjena potreba

#### Uobičajene vrste prevara/prekršaja

* Potražnja zalihama, robom ili uslugama koje nisu realno potrebne:

#### Red flags

* Neadekvatno ili obmanjujuće opravdanje neophodnosti isporuke / usluge
* Ugovor se ne slaže sa početnim zahtjevima obavještenja, jer uključuje zalihe i usluge koje nisu predviđene itd.

#### Rješenja

Da bi se adekvatno procijenile potrebe i izbjegli rizici po integritet u pred-tenderskoj fazi, OECD predlaže sledeće mjere predostrožnosti:

* Promovisanje procjene potreba koja uzima u obzir sledeće: a) potrebu da se zamijene ili ojačaju postojeći resursi ili da se odgovori na nove potrebe; b) nedostatak alternativa unutrašnjim resursima ili jačanje postojećih kroz povećanje efikasnosti; c) priznavanje ključne uloge spoljnih nabavki u smislu razvoja poslovanja i poboljšanja učinka; g) stvarna potreba za željenim kapacitetom i obimom.
* Korišćenje sistema odobravanja koji je nezavisan od donosioca odluke tako što: a) osigurava da odluke o pokretanju postupka uključuju više osoba, ako je moguće, radi smanjenja rizika od tajnog dogovora ili neprimjerenog uticaja; b) osigurava da odluke o pokretanju postupka uključuju više osoba u projektima koji predstavljaju veći rizik zbog svojih troškova, složenosti ili osjetljive prirode, dajući veću težinu nezavisnim mehanizmima procjene; c) uključuje konsultovanje zainteresovanih strana i šire javnosti, u slučajevima kada je to opravdano.
* Smanjivanje razlika u informacijama između privatnog i javnog sektora kako bi se razvio pristup strateškog upravljanja zasnovan na potrebama javnih nabavki: a) dobijanje što većeg broja informacija o tržištu i robama i uslugama; b) organizovanje širih konsultacija sa privatnim sektorom, gde je to prikladno, u slučajevima koji bi mogli biti od interesa za veliki broj operatora, osiguravajući da ove informacije budu razmijenjene na otvoren, strukturiran i etičan način, kako bi se spriječio bilo kakav tajni dogovor.
  + 1. **Prikupljanje informacija**

Naručiocima može nedostajati stručno znanje za samostalno planiranje, pripremu i upravljanje postupkom nabavke. U potrazi za informacijama, kompanije mogu na njih izvršiti neprimjeren uticaj. Naručilac bi trebalo da procijeni sve relevantne podatke i osigura da kriterijumi za dodjelu ne daju određenim ekonomskim subjektima neprimjerenu konkurentsku prednost ili stvaraju neopravdane/nepravedne prepreke konkurenciji.

Praktični vodič kroz procedure ugovaranja pomoći Evropske unije trećim zemljama (PRAG), propisuje da „Naručioci će se prema ekonomskim subjektima odnositi jednako i bez diskriminacije i ponašati se transparentno i srazmjerno“. Takođe, propisuje da javna nabavka neće biti sprovedena sa namjerom da se vještački suzi konkurencija. Smatraće se da je konkurencija vještački sužena tamo gdje je javna nabavka sprovedena sa namjerom nepotrebnog favorizovanja ili stavljanja u nepovoljan položaj određenih ekonomskih operatera.

Postoje dva načina za dobijanje informacija o industriji ili o dotičnim robama i uslugama: 1) standardni način i 2) sprovođenje tržišnih konsultacija.

* + - 1. Standardni način znači prikupljanje informacija iz prethodnog sopstvenog iskustva, iz javno dostupnih izvora, poput statističkih podataka ili istraživanja tržišta. Ova vrsta pripreme treba da se obavi prije započinjanja bilo kog postupka nabavke. Ekonomski operateri ne učestvuju aktivno u planiranju.
      2. Naručioci mogu tražiti ili prihvatiti savjet od nezavisnih stručnjaka ili vlasti ili od učesnika na tržištu. Direktni kontakt sa učesnicima na tržištu može biti potreban u nekim slučajevima kada standardni način planiranja nije dovoljan. Međutim, u takvoj situaciji poštovanje principa nabavke može predstavljati izazov (npr. Poštovanje jednakog postupanja sa ekonomskim subjektima i bez diskriminacije, djelovanje na transparentan i proporcionalan način itd.). Konsultacije sa ekspertima ili ekonomskim operaterima direktno mogu biti polazna osnova za sukob interesa, namještanje ponuda ili dosluh između potencijalnih dobavljača.

#### Red flags

* Studije različitog kvaliteta i korisnosti koje se mogu pokazati u potpunosti beskorisne ili suvišne, ako su druge studije već sprovedene na istu temu;
* Savjetodavni rad koji obavljaju prijatelji ili tijela koji imaju veze sa donosiocem odluka;
* Studije koje se plaćaju u potpunosti ili djelimično, ali koje se nikada ne isporučuju.

#### Rješenja

* Naručilac će postupiti oprezno kako bi spriječio sukob interesa i namještanje ponuda. Konsultacije sa ekspertima mogu se odrediti obavezivanjem na ekskluzivnost (ekspert ne može savjetovati dobavljače).
* Naručilac bi trebalo da evidentira svu komunikaciju sa zainteresovanim stranama koja bi trebala da predstavlja osnovu za donošenje odluka tokom pred-tenderske faze.
* Ispravne informacije o pred-tenderskoj fazi mogu spriječiti narušavanje konkurencije. Saopštavanje relevantnih informacija ostalim kandidatima i ponuđačima koje su već razmijenjene sa određenim kandidatom, kao i saopštavanje rezultata učešća tog kandidata ili ponuđača u pripremi postupka nabavke ostalim kandidatima predstavlja adekvatnu preventivnu mjeru.
* Određivanjem dužih rokova za podnošenje tendera može se eliminisati potencijalna prednost koju je stekao kandidat koji je konsultovan tokom preliminarnih tržišnih konsultacija.

#### Najbolja praksa



***Primjer najbolje prakse***

*U nekim državama članicama, na primjer u Češkoj, tekst ugovora mora biti objavljen. Registar ugovora je jedan od pogodnih izvora informacija, posebno kada vlasti imaju poteškoća, na primjer sa izračunavanjem procijenjene vrijednosti nabavke. Registar ugovora omogućava konsultovanje detalja drugog ugovora, što može biti od velike pomoći naručiocu. Dalje, na vrijednost utiče mnogo faktora, na primjer da li linija za pomoć radi tokom radnog dana ili vikendom, obim ugovora o licenci ili uslovi isporuke itd. Takav izvorni materijal takođe treba kritički procijeniti. Jednostavno kopiranje klauzula ugovora može rezultirati istim greškama koje nisu primijećene u prethodnom ugovoru.*

### Spoljni ekspert

Naručilac i komisija za javne nabavke nemaju uvijek dovoljno znanja u određenim oblastima u kojima treba da pripreme kvalitetne tenderske propise / tehničke specifikacije i / ili da procijene primljene ponude od ponuđača / kandidata. To je razlog zašto su spoljni ekperti vrlo često uključeni u rad odbora za nabavke. Međutim, spoljni stručni rad u komisiji za javne nabavke sigurno nosi različite rizike: kršenje zakona o konkurenciji (na primjer - zabranjeni sporazum između učesnika na tržištu); kršenje zakona o javnim nabavkama (uglavnom diskriminatorni zahtjevi); sukob interesa ili druge vrste prevara.

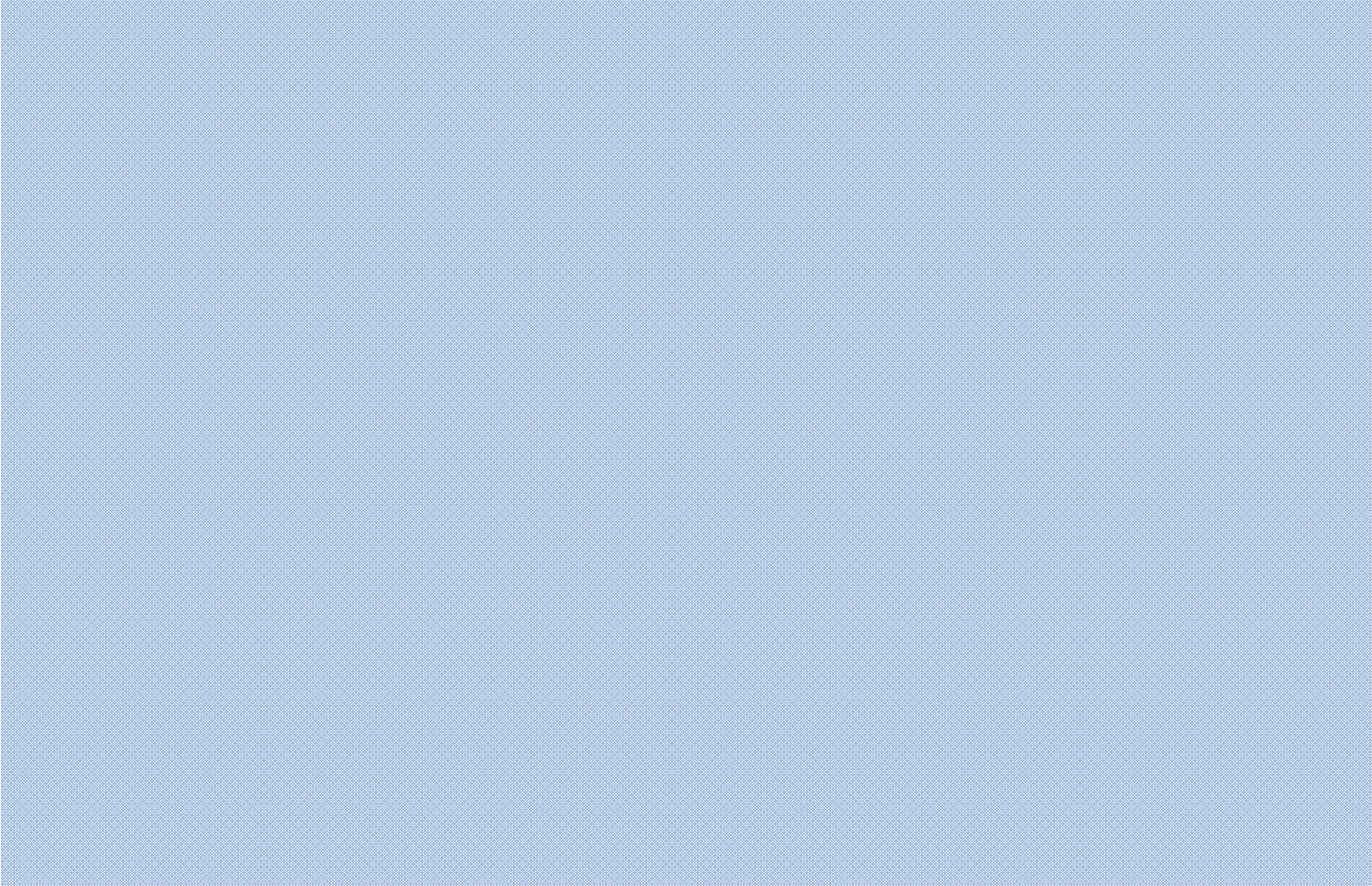


***Primjer slučaja***

***Konflikt interesa***

*Javno tijelo je potpisalo ugovor sa kompanijom o konsultantskim uslugama za pripremu tehničke specifikacije za javnu nabavku za IT. Ove konsultantske usluge su se ticale pitanja tokom javnih nabavki i procjene podnijetih ponuda. Sedamnaest potencijalnih ponuđača pregledalo je tendersku dokumentaciju; međutim, učestvovao je samo jedan od njih, najvjerovatnije zbog diskriminatornih zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji. Pobjednik je bila kompanija u kojoj je predsjednik konsultantske kompanije prethodnih godina ostvario prihod.*

*Nakon konsultacija sa Biroom za praćenje nabavki i advokatima, zaključeno je da postoji dovoljno pravne osnove i dokumenata koji dokazuju sukob interesa. Kao posledica, primijenjena je finansijska korekcija.*



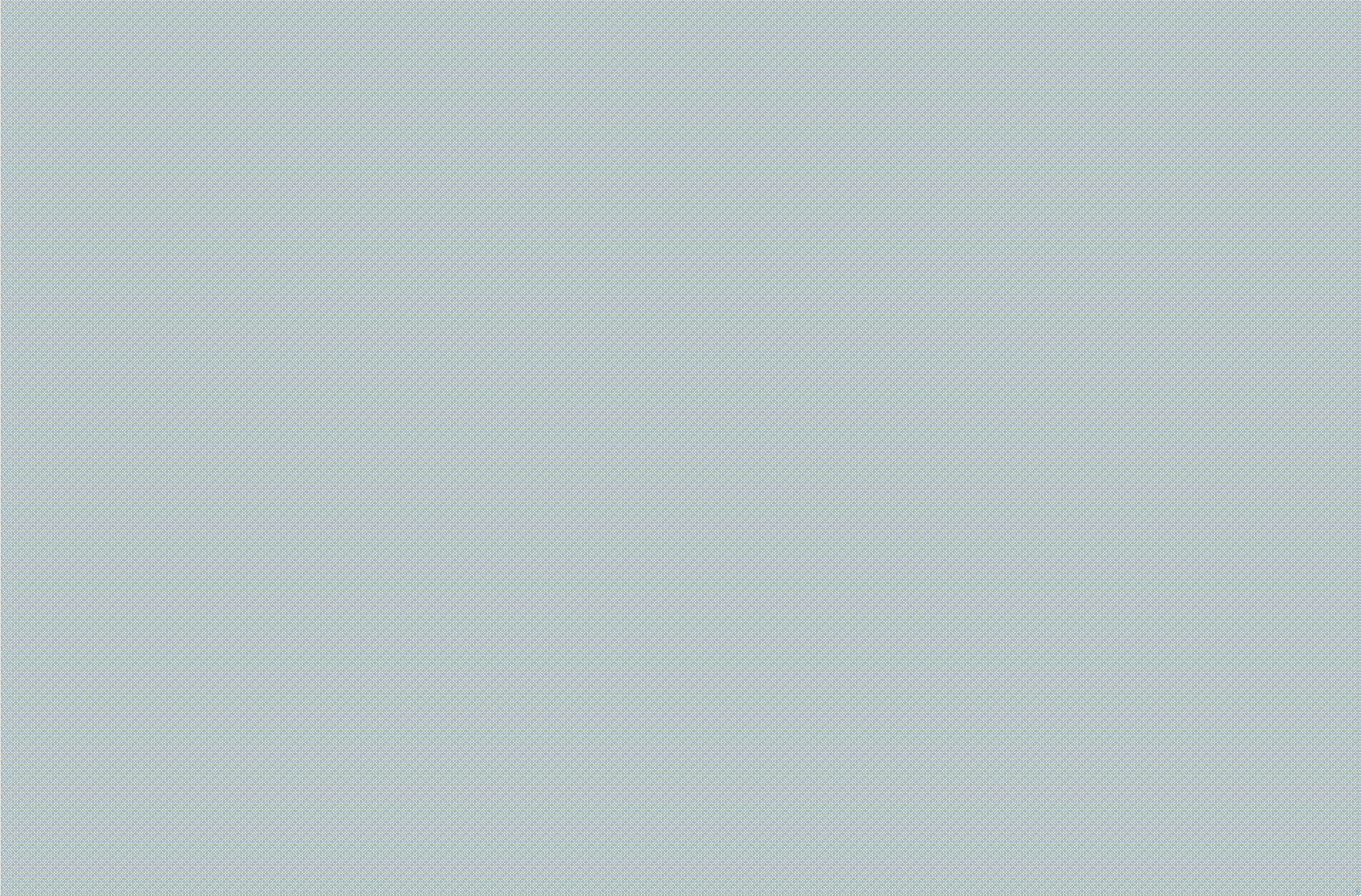
***Primjer slučaja***

***Sumnja na sukob interesa / diskriminatorni zahtjevi***

*Javni organ potpisao je ugovor sa ekpertima za javnu nabavku radi sticanja stručnosti u tenderu za kupovinu automobila. Na osnovu ugovora, tehničke specifikacije sastavili su ekperti čije usluge je dogovorila Nezavisna organizacija Car Association. Isti eksperti su ocijenili i podnijete ponude. Gotovo svi članovi Udruženja automobila takođe rade u kompanijama za prodaju automobila. Član odbora, koji je ugovorio da bude glavni ekspert za javne nabavke, prihodovao je od različitih auto-kuća u različitim vremenskim periodima.*

*Nakon konsultacija sa Biroom za praćenje nabavki i advokatima, zaključeno je da ne postoji pravni osnov ili dokumenti koji bi dokazali sukob interesa. Bez obzira na to, bilo je moguće dokazati da su zahtjevi u jednom od sedam djelova tehničkih specifikacija bili diskriminatorski i posle toga je primijenjena finansijska korekcija.*

[[4]](#footnote-4)



***Primjer slučaja***

***Konflikt interesa***

*Javna nabavka za IT podijeljena je na djelove. Revizorsko tijelo je utvrdilo da ponude nisu ocijenjene u odnosu na tendersku dokumentaciju. Pobjednik nije imao ni potrebne sertifikate koje je takmičar imao.*

*Vjerovatno su oba takmičara unaprijed odlučila ko će pobijediti i u kom dijelu nabavke. Bilo je krajnje sumnjivo što su za jedan dio pripremili detaljnu ponudu za IT rješenja, a za drugi dio podnijeli samo formalnu ponudu. Ovaj slučaj ilustruje slučaj sumnje na prevaru, posebno zabranjeni sporazum, koji je jedno od najtežih kršenja zakona o konkurenciji u zemljama članicama EU . Zabranjeni su sporazumi zaključeni između učesnika na tržištu čiji je cilj ili posljedica ometanje, ograničenje ili narušavanje konkurencije.*

*Primijenjena je novčana korekcija zbog netačne ocjene ponuda, a sumnja u vještačku konkurenciju prijavljena je Savjetu za konkurenciju.*

#### Red flags

* Previše specifični zahtjevi;
* Žalbe / pitanja zainteresovanih dobavljača u vezi sa dokumentacijom o nabavci i posebno tehničkim specifikacijama;
* Nizak nivo konkurencije;
* Pobjednik javne nabavke se geografski nalazi u određenom regionu, gde se odvija javna nabavka;
* Formalne ponude ponuđača;
* Ekpert nema sukob interesa u skladu sa zakonskim aktima; međutim, ekspert je na neki način povezan ili je bio povezan sa ponuđačem ili sa više ponuđača.

#### Rješenja

* Da bi identifikovali moguće kršenje, regulatornim tijelima trebaju vrlo iskusni eksperti koji će provjeriti dokumentaciju o javnim nabavkama. Gore pomenuti slučajevi (gdje je eksterni ekspert bio uključen u pripremu tendera) otkrivaju kršenja koja je teško otkriti, a posebno dokazati. Shodno tome, neophodna je saradnja sa drugim institucijama (kao što su tijelo za sprovođenje zakona, vijeće za konkurenciju i biro za praćenje nabavki)
* Obavijestiti naručioce (na primjer putem seminara ili zvaničnih pisama) o mogućim finansijskim ispravkama i njihovoj odgovornosti u slučaju otkrivenih kršenja;
* Da se ​​ne oslanjaju samo na izjave o nezavisnosti, već i da koriste baze podataka za identifikovanje mogućeg sukoba interesa (na primer ARACHNE ili bilo koja slična nacionalna baza podataka);
* Neophodno je da sva tijela uključena u upravljanje fondovima EU na nivou država članica imaju zajedničko razumijevanje o tome kako nacionalno krivično pravo pokriva članove 1. i 2. Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice (Akt Savjeta od 26. jula 1995).

## Planiranje postupka nabavke

### Podjela odgovornosti

#### Red flags

* Usmjereni postupak izbora: lažni žrijeb za izbor članova Evaluacione komisije;
* Komisijom manipuliše određeni član;
* Kriterijumi za ocjenjivanje razlikuju se od onih opisanih u obavještenju;
* Dobavljač nije uključen u listu za preduslov kvalifikacija;
* Najniža ponuda se odbija gotovo neobjašnjivo.

### Budžetiranje

#### Red flags

* Prevelika ili potcijenjena vrijednost ugovora: ovo stvara pozitivan utisak ako se ugovor izvršava ispod definisanog iznosa budžeta ili se povoljne cijene mogu naplatiti za robu i usluge na tržištu, praveći uslove za dalje ugovore i mito;
* Uključivanje mita u cijenu koja se plaća donosiocu odluke;

#### Rješenja

OECD preporučuje da prilikom planiranja postupka nabavke obratite pažnju na sledeće stavke:

* Garantovanje da su javne nabavke u skladu sa: a) strateškim prioritetima naručioca; b) opštom investicionom politikom, koja treba da bude utvrđena prije početka postupka nabavke;
* Osiguravanje da vremenski okviri za svaku fazu procesa budu jasno definisani i prikladni, osiguravajući da: a) mogu biti dosledno primijenjeni; b) uzimaju u obzir troškove, složenost i osjetljivost ugovora;
* Osiguravanje da procijenjeni budžeti budu realni i pravovremeno odobreni: a) korišćenjem realnih procjena zasnovanih na zdravoj metodologiji; b) garantovanjem da će sredstva biti dostupna; c) blagovremenim davanjem potrebnog odobrenja budžeta ili rashoda; d) razmatranjem mogućih varijacija u rokovima koje bi mogle uticati na ugovor;
* Priprema poslovnog plana za velike projekte koji predstavljaju veći rizik u pogledu svojih troškova, složenosti ili osjetljivosti: a) pozivanjem spoljnih tehničkih ili projektnih eksperata, u cilju sprovođenja objektivne analize troškova i koristi; b) promovisanjem zdravog upravljanja projektima; c) pripremanjem planova specifičnih za projekte nabavke, procjenom nivoa rizika i sastavljanjem planova za vanredne situacije; d) osiguravanjem da su kriterijumi za odlučivanje definisani na jasan i objektivan način u tenderskoj dokumentaciji i da su donijete odluke u skladu sa tim kriterijumima;
* Jasna definicija i podjela odgovornosti: a) davanjem jednom tijelu ili osobi odgovornosti za razvoj i sprovođenje projekata; b) definisanjem nivoa delegiranja za različite faze postupka; c) procjenom koje su osobe u osjetljivom položaju i koje aktivnosti predstavljaju najveći rizik tokom postupka; d) planiranjem nadzornih aktivnosti rukovodilaca na visokom nivou tokom kritičnih faza i razmatranjem dodatnih provjera, na osnovu troškova, složenosti i osjetljivosti nabavke;
* Osiguravanjem da svi uključeni budu upoznati sa kriterijumima transparentnosti sistema i spremni da ih primijene: a) imenovanjem jedne osobe zadužene za poštovanje zahtjeva za reklamiranje; b) obezbeđivanjem dovoljne transparentnosti pravnih normi, sudskih ili upravnih odluka, standardnih ugovornih ili proceduralnih klauzula i bilo kakvih njihovih izmjena i dopuna; c) korišćenjem elektronskih sredstava komunikacije ili drugih široko rasprostranjenih i lako dostupnih sredstava komunikacije; d) osiguravanjem da se odluke donijete tokom postupka pravilno sprovode; e) iskorišćavanjem prednosti novih tehnologija, koje mogu automatski obrađivati i registrovati informacije bez rizika od ljudske intervencije;
* Osiguravanje razdvajanja zadataka: a) osiguravanjem da se, kada je u pitanju odobrenje, tehnički, finansijski, ugovorni i projektni zadaci drže odvojeno kad god je to moguće, kao što su izdavanje naloga za kupovinu ili preporuka za dodjelu tendera, ili potvrda o prijemu robe i usluga; b) identifikovanjem različitih ljudi sa jasnom odgovornošću tokom kritičnih faza postupka, uključujući identifikaciju zahtjeva, procjenu, provjere i isplate, osiguravajući da se izvrše dodatne provjere ako jedna osoba mora biti zadužena za nekoliko zadataka.

## Sadržaj poziva i specifikacije

#### Uobičajene vrste prevara

* Nedovoljno dobro definisan predmet ugovora;
* Kriterijumi za odabir i dodjelu koji nisu jasno i objektivno definisani ili nisu utvrđeni unaprijed, uključujući i nenavođenje kriterijuma za izbor i dodjelu i njihovo ponderisanje u pozivu;
* Nezakonit ili diskriminatoran kriterijum za odabir ili dodjelu u tenderskoj dokumentaciji;
* Kriterijumi za izbor i dodjelu koji nisu povezani sa predmetom ugovora ili su nesrazmjerni;
* Diskriminatorne tehničke specifikacije (npr. tehničke specifikacije prilagođene jednoj kompaniji);
* Tehničke specifikacije koje su previše nejasne ili nisu zasnovane na zahtjevanim performansama;
* Nepoštovanje rokova za podnošenje ponuda ili zahtjeva za učešće;
* Nedovoljno vremena za potencijalne učesnike da pribave tendersku dokumentaciju;
* Odredbe i uslovi su nebitni ili nekompatibilni sa vrstom postupka.
  + 1. **Nedovoljno informacija u publikaciji**

#### Red flags

* Tenderi se ne otvaraju javno;
* Nepotpuni i neredovni publicitet postupaka;
* Ograničeni publicitet, npr. publicitet u lokalnim, a ne nacionalnim novinama, što bi dovelo do većeg učešća ponuđača;
* Nedovoljno informacija o kontakt tačkama za pojašnjenja, pitanja o uslovima konkursa itd;
* Nedovoljno informacija ili pojašnjenja i ne obavještavanje o odgovorima drugim kandidatima;
* Neadekvatna pojašnjenja ili odgovor na zahtjeve;
* Zastrašivanje ili obeshrabrivanje u pogledu mogućih ponuda u fazi iskazivanja interesa koje sprovode državni službenici,
* Promjene uslova i kriterijuma za ocjenjivanje, koji se ne objavljuju javno i na vrijeme, što rezultira nepravilnim informisanjem potencijalnih kandidata;
* Nejasne žalbe ili nepotpune specifikacije;
* Otkazivanje nabavke bez očiglednog razloga.

### Kriterijumi za izbor i dodjelu

#### Red flags

* Nepravedni kriterijumi za ocjenu ponuda koji onemogućavaju većinu ponuđača da budu uspješni;
* Jedan od ponuđača je uključen u pisanje tehničkih specifikacija za tender;
* Obim nabavke je neobično velik, tako da bi se kvalifikovalo samo nekoliko ponuđača;
* Neobična ili neobjašnjiva mjerila;
* Dobro uspostavljena preduzeća na tom polju odbijaju se bez ikakvog razloga, iako su izrazila interesovanje (npr. oblast elektromehaničke opreme);
* Odbijanje iz manjih razloga.

### Definicija zahtjeva

#### Red flags

* Nejasni opisi potrebnih radova, dobara ili usluga, što otežava ponuđačima pripremu ponude; na taj način kandidati ne mogu utvrditi da li je u njihovom interesu da preduzmu određeni postupak tendera;
* Vrlo uski opis zaliha i usluga kako bi se favorizovalo učešće ponuđača koji inače nisu mogli da učestvuju i isključili potencijalni kandidati. Isto se odnosi na preširoke opise;
* Kvalifikovani uslovi za ponuđače su nerazumni za tender (npr. zahtjev za minimalni godišnji prihod od prodaje od 10 miliona eura za tender od 50 000 eura);
* Neophodne stavke u uslovima i odredbama: npr, posebne pogodnosti koje nisu potrebne za uspješnu realizaciju projekta i koje bi se kasnije mogle koristiti kao mito službenicima (npr. vozila koja se nude službenicima koji vrše nadzor);
* Uklanjanje određenih proizvoda sa niskim budžetom, npr. neke stavke nude se po posebno niskim cijenama koje nisu navedene u ugovornim uslovima;
* Ne konzistentni uslovi. To može dovesti do situacije sukoba interesa, npr, kada dobavljač ponudi da plati obuku u inostranstvu osoblja ugovornog organa ili da plati naknadu konsultantu / supervizoru za ugovorni organ;
* Nepotrebna upotreba sopstvenih resursa ili prepuštanja spoljnjim izvođačima (ili prenošenjem postojećih standarda) prilikom definisanja projektnih specifikacija i pripreme tenderske dokumentacije;
* Nepotrebna kupovina usluga za dekodiranje složenih specifikacija za tržište;
* Omogućavanje naknadnog prisvajanja, stvaranje uslova koji će koristiti subjektima povezanim sa istom ekonomskom grupom, uključujući specifikacije usluga koje će se pružati u budućnosti koje tim entitetima pružaju posebnu prednost ili curenje povjerljivih informacija;
* Korišćenje jednokratnih, nestandardnih specifikacija;
* „Namjerne greške“ u pogledu količina ili kvaliteta;
* Propusti, kao što su propusti kazne za ne-standardne performanse;
* Uključivanje obaveznog održavanja od strane dobavljača (vrlo često u IT ugovorima);
* Nekompatibilnost materijala koji treba da se isporuči sa trenutnim zalihama, čineći potrebnim prilagođavanja / dodatne kupovine.

### Krajnji rokovi i vremenski okviri

#### Red flags

* Rok za podnošenje ponuda je vrlo kratak;
* Rokovi isporuke su nerazumno kratki što omogućava samo geografski bliskim ponuđačima da predaju ponudu na vrijeme (npr. rok isporuke po izuzetno kratkom roku koji automatski isključuje sve međunarodne konkurente), osim ako su neki ponuđači prethodno dobili informacije o tenderu unaprijed;
* Lice zaduženo za izradu dokumenata organizuje postupak na takav način da nema vremena za pažljivu reviziju dokumenata prije pokretanja tenderskog postupka;

### Namještene specifikacije

#### Red flags

* Tehničke specifikacije za nabavku su neobične ili nerazumne: npr. neobično su detaljni i čini se da opisuju proizvode ponuđača / potencijalnog pobjednika tendera. Nije jasno zašto su neke od zahtijevaih karakteristika potrebne da bi naručilac izvršio svoje funkcije;
* Čini se da opšti zahtjevi prema dobavljaču opisuju karakteristike jednog određenog dobavljača (npr. što imaju ili kada / gdje moraju da imaju) i nije očigledno zašto je to neophodno za izvršenje ugovora;
* Izbor manje konkurentnog postupka;
* Direktno dodjeljivanje na osnovu “više sile”, iako je bilo događaja koji se mogu spriječiti i / ili je kašnjenje nastalo zbog odgovornosti ugovornog tijela;
* Na poziv se odazove samo jedan ili nekoliko pozvanih operatera;
* Žalbe primljene od drugih ponuđača;
* Specifikacije koje su znatno uže ili šire nego u prethodnim pozivima;
* Neobične ili nerazumne specifikacije;
* Veliki broj konkurentskih nagrada jednom ponuđaču;
* Bliski odnos između menadžera i osoblja na relevantnim radnim mjestima u ugovornom tijelu i ekonomskog operatera;
* Pozivanje na brend za razliku od definicije koja koristi generički opis.

### Konsultantske usluge

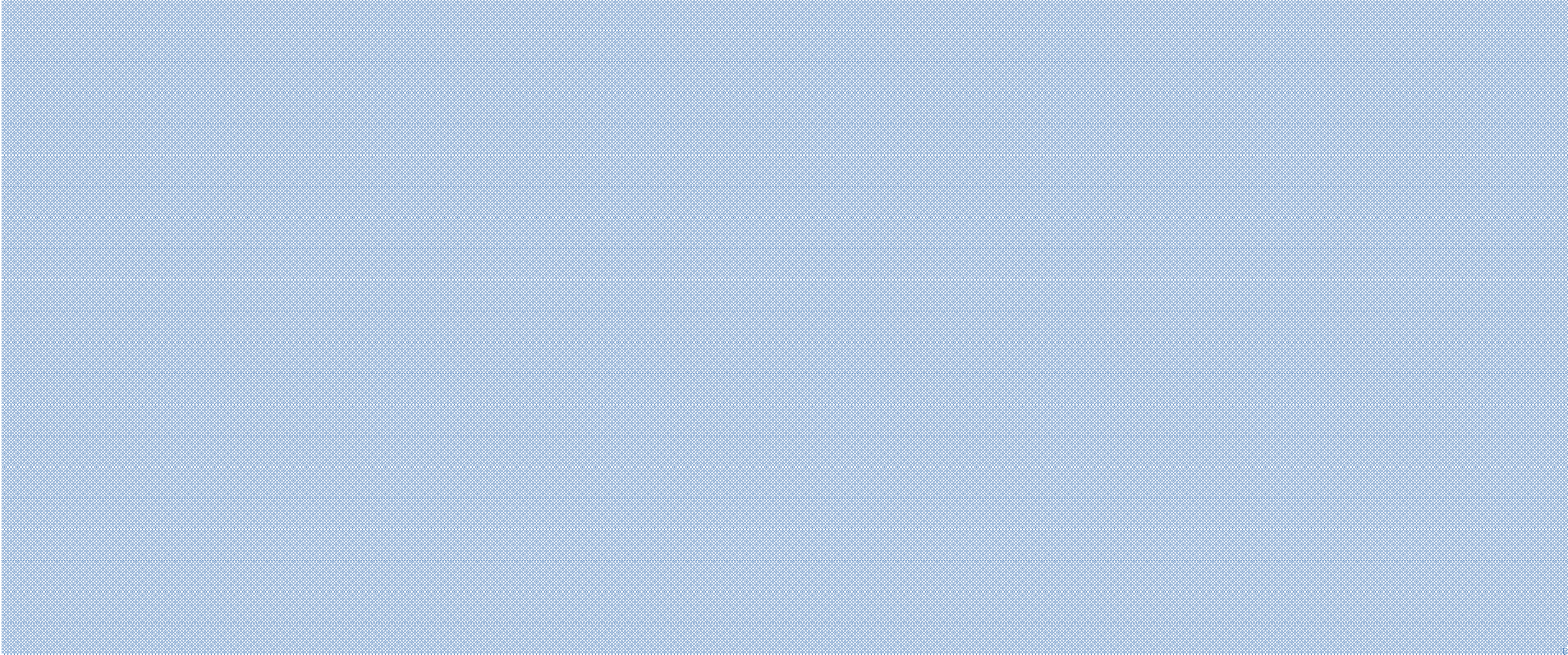
#### Red flags

* Nedostatak potpisanih ugovora ili sporazuma, uz plaćanje računa koji nisu jasno diferencirani;
* Ugovori ili sporazumi koji su nejasni u pogledu usluga koje se pružaju i nedostatak druge prateće dokumentacije koja bi opravdala troškove, kao što su detaljne fakture, izvještaji o misijama ili studije;
* Usluge koje se plaćaju koriste se za neprimjeren uticaj na sadržaj prijava, procjenu ponuda, izbor ponuđača, pregovaranje ili izmjenu ugovora ili žalbe, koje plaća ponuđač ili podizvođač;
* Usluge nabavljene ili pružene u suprotnosti su sa zakonskim pravilima koji zabranjuju nepravilne prakse ili uključuju sukob interesa.

## Izbor vrste postupka

#### Uobičajene vrste prevara/prekršaja

* Neopravdana upotreba pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja;
* Odabran je postupak pregovora, iako je otvoren postupak;
* Umjesto otvorenog postupka, izabrana je druga vrsta nabavke;
* Neopravdana direktna dodjela ili isporuka od strane jednog dobavljača;
* Jedan od kritičnih aspekata u pogledu direktnih dodjela je nedostatak transparentnosti i revizorskog traga, jer nije potreban formalni postupak tokom pred-tenderske faze. Naročito u slučaju postojećeg sukoba interesa, može biti teško opravdati prethodno donijete odluke o dodjeli, ako nije bilo javnog poziva, poziva za podnošenje ponuda ili traženja konkurentskih ponuda. Drugim riječima, sa nedostatkom dokumentacije i izvještavanja, teško je pratiti primjenu objektivnih kriterijuma za izbor tokom prethodno dodijeljenog ugovora;
* Nespojivost postupka sa predmetom nabavke;
* Nekompatibilno grupisanje zaliha, usluga (suprotno fragmentaciji takođe dovodi do nedostatka konkurencije)
* Kršenje odredbi o direktnom sporazumu zbog “više sile”;
* Ponude ispod praga znače da postoji više poziva za zaključivanje ugovora malo ispod propisanog praga budžetiranja za otvorene postupke. To podrazumijeva višestruko dodjeljivanje ugovora po cijenama nižim od onih za otvorene postupke, dok bi zbirni budžet za ove ponude podrazumijevao otvoreni postupak sa značajnim uticajem na konkurenciju;
* Podjela projekta na nekoliko djelova ili potcjenjivanje ukupnih troškova projekta kako bi se izbjegao teži obavezni postupak nabavke. Organizovanje tendera za javne nabavke može biti složen zadatak koji zahtijeva puno radne snage i vremena čak i u slučaju da sve ide bez problema. Ako neki ponuđači odluče da se obrate sudu protiv odluke komisije za nabavke, to će dodatno odložiti ishod. Zbog toga postoji iskušenje za naručioca da što češće izbjegava složenije procese i podijeli radove ili namjerno podcjenjujući troškove projekata na takav način da bi njihova vrijednost ugovora pala ispod praga javne nabavke. Zaista, povećana fleksibilnost, što dovodi do bržih postupaka, i prilagodljivost specifikacija ponuda tokom procesa direktnih dodjela može se smatrati glavnim prednostima kako komisije koja dodeljuje tendere, tako i ponuđača.
* Međutim, osim što krši pravila, takva praksa može eliminisati neke (posebno međunarodne) ponuđače, što rezultira diskriminacijom i možda previsokim cijenama plaćenim za ugovor. Štaviše, ponude ispod praga posebno su sklone da vode kontradikcijama u pogledu zahtjeva postavljenih pravilom EU i prevarama. Zbog smanjene regulacije postupaka dodjele ponude ispod praga postoji veća mogućnost sukoba između nacionalnog i zakonodavstva EU - na primjer u pogledu zahtjeva za javnošću i transparentnosti ili jednakog tretmana ponuđača.



***Primjer slučaja***

*Državni organ je sklopio ugovor sa IT kompanijom za izgradnju računarskog sistema. Kako je iznos ugovora bio malo ispod praga za javne nabavke, nisu ispoštovani postupci konkurentnog nadmetanja. Kasnije je ista kompanija ponudila da instalira dodatne funkcije (sistemsku arhivu) za dodatne troškove koji su nekoliko puta premašili početni iznos ugovora. Štaviše, u ovom slučaju nije organizovan nijedan tender za javnu nabavku, jer su tehničke specifikacije instaliranih računarskih sistema bile takve da nijedna druga kompanija nije mogla da pruži tu mogućnost.*



***Primjer slučaja***

*Bolnica je sprovela tender za kupovinu dodatne visoko specijalizovane opreme zajedno sa instalacijom. Jedan od zahtjeva bio je da oprema mora biti iste marke kao i postojeća oprema u bolnici. Zbog ograničenja, samo jedan ponuđač je mogao da podnese ponudu. Pored toga, isti ponuđač je izvršio i građevinske radove potrebne za ugradnju.*

* + 1. **Manipulacija postupkom**

#### Red flags

* Manipulacija postupkom korišćenjem subjektivnih kriterijuma za odabir finansijski najpovoljnijeg predloga, kao što su individualne sposobnosti koordinatora studije, reputacija pružaoca usluga ili njegov prethodni rad u ovoj oblasti;
* Manipulacija postupkom u dva vremenska perioda; prvo, nakon poziva nisu primljene nijedne ponude, jer su naznačeni iznosi znatno potcijenjeni, što onda dovodi do otvaranja pregovaračkog postupka;
* Ako postoji visok nivo konkurencije između ponuđača, naknadno proširivanje obima studije kako bi se otvorio prostor za zloupotrebu;
* Mito donosiocu odluke putem podugovaranja ili lažnih računa.

### Pregovarački postupak

#### Red flags

* Pregovaračka procedura nakon neuspjelog poziva za podnošenje ponuda, što dovodi do jasnih rizika od tajnog dogovora;
* Nepoštovanje zahtjeva koji se primenjuju u izuzetno hitnoj situaciji izazvanoj nepredviđenim događajima;;
* Nepoštovanje specifičnih zahtjeva za ugovore o bezbjednosti i odbrani.

### Nagrade iz jednog izvora

#### Red flags

* Korišćenje postupka jedinstvenog izvora za uobičajenu vrstu dobra ili usluge
* Procesi kupovine koji su ranije bili konkurentni zamjenjuju se nekonkurentnim procesima;
* Dodjela ugovora koji su u više navrata malo iznad ili ispod pragova takmičenja;
* Poziv upućen samo jednom operateru;
* Korekcije ponuđenih cena napisane rukom.
  + 1. **Podijeljene kupovine**

#### Red flags

* Naručilac ima nekoliko ugovora neposredno ispod praga za javne nabavke u kratkom vremenskom periodu, gdje se izvedeni radovi i / ili isporučena roba čine gotovo identičnim u pogledu sadržaja i lokacije: npr. neopravdana podjela kupovine radne snage i materijala, a oba su ispod praga konkurencije;
* Razdvajanje predmeta koji se obično kupuju zajedno, kako bi se vrijednost ugovora održala ispod praga;
* Ponovljene kupovine ili više kupovina od istih operatora neposredno ispod praga konkurencije: npr. iste ili slične vrste ugovora u vrlo kratkom vremenskom periodu sa istim dobavljačem;
* Neopravdane podjele ugovora: npr. dva ili više ugovora za slične predmete, u kratkom vremenskom periodu (npr. iste godine bez očiglednog razloga), za koje su poštovani manje konkurentni postupci;
* Podjela posla između povezanih ekonomskih operatera kako bi ostali ispod pojedinačnih pragova godišnjeg prometa.

### Nekompatibilno grupisanje zaliha ili usluga

### Red flags

* Žalbe jednog ili više kandidata na nekompatibilne grupacije roba, usluga itd. na istom tenderu;
* Snabdijevanja su nekompatibilna u zajedničkom nadmetanju, iako postoji uslov da ako ponuđač ne ponudi jednu vrstu zaliha, ponuda će se smatrati neprihvatljivom i biće odbijena;
* Postoji značajno smanjenje ponuđača u zbirnom tenderu;
* Naručilac ne može opravdati grupisanje u smislu uštede troškova i smanjenja rizika.

#### Rješenja

* Pomaganje naručiocu da razvije optimalnu strategiju nabavki, sa odgovarajućom ravnotežom između administrativne efikasnosti i jednakog pristupa za operatere:
* osiguravanjem da izabrana vrsta postupka omogućava dovoljan nivo konkurencije i da je postupak dovoljno otvoren s obzirom na predmet ugovora o nabavci; b) utvrđivanjem jasnih pravila koja će voditi izbor postupka, osiguravanjem konkurentnosti postupka i pružanjem dodatnih smjernica za pomoć onima koji primjenjuju ova pravila u praksi; c) pregledom i odobravanjem sveobuhvatnih strategija nabavki, kako bi se osiguralo da su u skladu sa vrijednošću ugovora i povezanim rizikom.
* Preventivne mjere osmišljene za jačanje integriteta u slučajevima kada postupak objave konkursa nije obavezan, kao što su: a) utvrđivanje jasnih i dokumentovanih zahtjeva; b) davanje obrazloženja kada se konkurs ne objavljuje i evidentiranje odluke po potrebi; c) popisivanje zaposlenih sa ovlašćenjima za donošenje odluka i preciziranje nivoa; d) planiranje provjera na kraju ishoda u slučaju postupaka gdje konkurs nije bio objavljivan; e) razmatranje mogućnosti uključivanja zainteresovanih strana za procjenu integriteta procesa, posebno u izuzetnim slučajevima sa ugovorima velike vrijednosti; f) objavljivanje kriterijuma za odabir i očekivanih uslova ugovora; g) objavljivanje dogovorenog ugovora nakon dodjele ugovora.
* U ograničenim ili selektivnim postupcima, posebne mjere mogu se koristiti za poboljšanje integriteta, kao što su: a) procjena maksimalnog broja potencijalnih dobavljača koji će biti pozvani u svakom postupku, bilježenje razloga ako se pokaže da je nemoguće uzeti u obzir minimalni broj; b) vršenje provjera radi potvrđivanja podnijetih ponuda i traženje razloga zbog kojih se na buduće pozive nije odgovorilo, kako bi se zaustavila svaka moguća manipulacija koja bi se mogla dogoditi..
* U pregovaračkim postupcima, posebne mjere mogu se koristiti za poboljšanje integriteta, kao što su: a) vođenje detaljne evidencije izabranog dobavljača; b) uključujući dogovorene uslove ugovora, navodeći izbor dobavljača.
* U kvalifikacionim postupcima koji pokrivaju više kupovina i koji nisu trajno otvoreni za podnosioce zahtjeva (kao što su okvirni sporazumi), sljedeće mjere bi se mogle koristiti za poboljšanje integriteta: a) objavljivanje godišnje liste kvalifikovanih dobavljača; b) redovno objavljivanje poziva za prijavljivanje, navodeći kvalifikacione kriterijume; c) osiguravanje da su specifikacije unaprijed izrađene i objavljene; d) objavljivanje ugovora dodijeljenih na osnovu okvirnih sporazuma.
* Verifikacija načina na koji je uspostavljen postupak nabavke;
* Verifikacija veza između zaposlenih ugovaračkog tijela i onoga ko je dobio ugovor.

1. **Tenderska faza**

Tenderska faza sastoji se od sledećih koraka: priprema tenderske dokumentacije; specifikacija kriterijuma za odabir / dodjelu, objavljivanje tendera / poziva za podnošenje ponuda; otvaranje, procjena ponuda i konačno potpisivanje ugovora i obavještenje o dodjeli ugovora.

#### Glavni izazovi

U ovoj složenoj fazi glavni izazovi uključuju:

* Nedosljedan pristup informacijama za nadmetanje u pozivu za podnošenje ponuda (npr. odsustvo javnog obavještenja za poziv za podnošenje ponuda, dodjeljivanje kriterijuma za ocjenu koji nisu unaprijed najavljeni);
* Nedostatak konkurencije;
* Tajno licitiranje (što dovodi do neadekvatnih cijena);
* Fiktivne ponude;
* Situacije sukoba interesa ili korupcije u procjeni i u procesu odobravanja;
* Nedostatak pristupa evidenciji o postupku (poteškoća kod neuspješnih ponuđača da ospore odluku o nabavci).

## Poziv za nadmetanje

### Curenje tenderskih informacija



***Primjer slučaja***

*Osoblje, odgovorno za ugovaranje, izradu projekta ili procjenu ponuda, ponuđaču je otkrilo povjerljive informacije o poželjnim rješenjima. Ovo je navedenom ponuđaču omogućilo da formuliše tehnički predlog za koji je dobio višu ocjenu.*

#### Red flags

* Primljeni tenderi su različiti zbog selektivnog curenja informacija;
* Predložene su nerazumno niske cijene za određene stavke porudžbina;
* Promjene izvršene ubrzo nakon dodjele tendera radi uklanjanja ili promjene određenih stavki porudžbina;
* Stavke u ponudama su različite u konačnom ugovoru;
* Ponuđač je blizak osoblju za nabavke ili je učestvovao u izradi nacrta specifikacija;
* Poznati su odnosi između organizatora nabavke i nekih ponuđača: npr. službenici naručioca često se druže sa nekim ponuđačima što bi moglo pokrenuti pitanje njihove nepristrasnosti;
* Službenik naručioca je uključen u tendersku proceduru, bez obzira u kojoj fazi. U isto vrijeme, zvaničnik ima rođaka ili poslovnog partnera koji je zainteresovana strana u jednoj ili više kompanija koje daju ponude. Taj određeni službenik ne mora biti uključen u tender; jednostavan pristup informacijama dovoljan je da bude crvena zastava;
* Prednost ponuđaču: npr. službenici naručioca pružaju interne informacije samo određenim ponuđačima);
* Nedovoljne provjere tokom postupka, npr. nepoštovanje rokova;
* Pobjeda na tenderu odmah ispod sledeće najniže ponude;
* Neki tenderi su otvoreni rano;
* Prihvaćeni kasni podnesci;
* Odabran je poslednji primljeni tender;
* Svi tenderi se odbacuju i postupak je ponovo otvoren;
* Pobjednik tendera komunicirao je privatno sa relevantnim osobljem u ugovornom tijelu putem e-pošte ili drugih kanala tokom perioda podnošenja ponuda;

#### Rješenja

* Verifikacija postupka dodjele;
* Verifikacija razlika u cijenama između ponuda;
* Verifikacija datuma otvaranja ponuda i prisustvo svih ponuđača koji su predali ponudu na otvaranju;
* Verifikacija da li su ponude prihvaćene nakon isteka roka;
* Verifikacija veza između akcionarske strukture ponuđača proglašenog uspješnim i osoblja zaduženog za ugovaranje.

### Manipulacija tenderskim specifikacijama

Zahtjev za ponude ili predloge može sadržati specifikacije prilagođene tako da odgovaraju kvalifikacijama ili kompetencijama određenog ponuđača. Često je takva situacija u slučaju ugovora zaključenih u IT domenu i drugim tehničkim oblastima. Ograničavajuće specifikacije mogu se koristiti kako bi se isključili drugi kvalifikovani ponuđači ili opravdale nabavke iz jednog izvora i kako bi se izbjegla bilo koja druga konkurencija.

#### Red flags

* Žalbe ponuđača;
* Nedostatak provjera i neprikladne tenderske procedure;
* Indikacije da su promjene izvršene na tenderima nakon što su podnijete;
* Ponude proglašene ništavnim zbog grešaka;
* Pogodno kvalifikovani ponuđač diskvalifikovan zbog sumnjivih razloga;

#### Rješenja

* Verifikacija ponuđača koji su odgovorili na zahtjeve za ponudu;
* Provjera sličnosti između specifikacija i proizvoda ili usluga uspješnog dobavljača;
* Provjera aspekata koje su zahtijevali drugi ponuđači;
* Verifikacija veza između osoblja odgovornog za ugovaranje i ponuđača.

### Nedostatak konkurencije

#### Red flags

* Nedovoljna reklama;
* Stvaranje prepreka za učešće srednjih i malih preduzeća;
* Uključivanje subjektivnih kriterijuma: npr. arhitektonski dizajn ili ekološki standardi;
* Postavljanje nerealnih rokova na osnovu neopravdane hitnosti;
* Problemi sa dobijanjem dokumenata: ovo može stvoriti prednost za neke operatore prilikom pripreme tendera;
* Selektivno curenje informacija;
* U ograničenim postupcima, ograničeni izbor sa liste ekonomskih operatera;
* Ugovaranje u brojnim situacijama, kao što su grupni sporazumi između operatera koji se redovno pozivaju da predaju ponude, dijeljenje ugovora, spoljni izbor pobjedničkog tendera i nadoknada za neizabrane operatore, što naduvava troškove za naručioca;
* Ekonomski operater kandidat povlači svoj tender bez ikakvog razloga: može navesti da je namjerno izgubio konkurenciju;
* Jedan ili više ekonomskih operatera podnose više puta nepotpune ponude koje se odbijaju.

### Dosluh

Jedan od glavnih izazova cjelokupnog procesa nabavke - posebno u pred-tenderskim fazama je -sprječavanje, otkrivanje i uklanjanje tajnog dogovora u javnim nabavkama.

Do tajnih tendera (koji se nazivaju i namještanjem ponuda) dolazi kada se različite kompanije tajno dogovore da manipulišu postupkom nadmetanja kako bi ograničile ili eliminisale konkurenciju među njima, uglavnom u svrhu vještačkog povećanja cijena ili smanjenja kvaliteta robe ili usluga za naručioce koji žele da proizvode ili usluge nabave putem konkurentskog procesa.

To dovodi do extra profita “zavjerenika” koja će biti raspoređena među njima u skladu sa različitim šemama nadoknade. S druge strane, naručioci su lišeni prednosti konkurentskog nadmetanja: nepotrebno plaćanje viših cijena za robu ili usluge podrazumijeva gubitak javnih sredstava koja bi inače bila upotrijebljena drugde.

Ugovori o tajnom dogovoru između ponuđača (ili potencijalnih ponuđača) imaju dva glavna cilja koja se obično pojavljuju zajedno:

1. Da se ​​dogovore o cijeni ugovora koji će se dodijeliti (utvrđivanje cijena) kako bi se unaprijed odredila cijena ili raspon cijena koji je veći od cijene koja bi proizašla iz konkurentskog procesa nadmetanja.

Na taj način, konkurenti se dogovaraju o popustima koji će se ponuditi ili o minimalnoj cijeni koju će svi ponuđači poštovati (tj. sve ponude će biti veće od ovog utvrđenog minimuma), pored toga, mogli bi da se dogovore da svi ponuđači primjenjuju istu formulu kako bi izračunali cijenu koja će biti uključena u različite ponude itd.

Ponuđači mogu da se dogovore i o drugim elementima koji se razlikuju od cijene, kao što su tehničke karakteristike proizvoda, kvalitet robe i usluga, periodi primjene ugovora itd.

2) Da se ​​unaprijed dogovore o takmičaru koji će pobijediti na odgovarajućem tenderu na ugovoru koji će biti dodijeljen kroz postupak konkurentnog nadmetanja.

Ostali takmičari uključeni u tajni ugovor, koji su se složili da namjerno izgube ugovor, dobiće određenu nadoknadu od strane određenog pobjedničkog ponuđača. Na ovaj način, dodatni profit ostvaren kao rezultat tajnog sporazuma dijeliće svi ponuđači u dosluhu.

Takva naknada može imati nekoliko oblika, npr sledeći:

* Određeni pobjednik daje podugovor ili ugovor o snabdijevanju ostalim ponuđačima u dosluhu; ili
* Određeni pobjednik daje direktnu isplatu ostalim ponuđačima u dosluhu u obliku robe ili gotovine, obično maskiranih u legalne isplate lažnim fakturama za nepostojeće usluge.

Međutim, dugogodišnji aranžmani za namještanje ponuda mogu koristiti mnogo sofisticiranije metode za raspodjelu profita od namještanja ponuda tokom perioda od više mjeseci ili godina.

Dosluh ili namještanje ponuda mogu imati različite oblike ili šeme; međutim, sledeći su najčešći tipovi, koji se čak mogu pojaviti i zajedno:

###### Ponude za pokriće

Ponuda za pokriće (koja se naziva i dopunska, sjenkovita, simbolična ili ljubazna) je ponuda koja se podnosi sa jedinom svrhom da se formalno prikaže konkurentno nadmetanje, ali bez namjere da se dobije ugovor, drugim riječima, sa namjernom svrhom gubitka ugovora. Takve ponude nemaju za cilj da obezbijede pobjedu na tenderu.

Nakon što se takmičari dogovore ko će od njih dobiti ugovor, podnose ponude po namjerno višim cijenama od cijene određenog pobjednika ili koje sadrže uslove i odredbe za koje je poznato da su neprihvatljivi za ugovorno tijelo, npr, ponuda je viša od prihvatljive maksimalne cijene navedene u tenderskoj dokumentaciji ili je očigledno nepotpuna. Takva praksa osigurava da kupac odabere ponudu naznačenog pobjednika, stvarajući utisak stvarne konkurencije.

Ponude za pokriće takođe mogu da podnesu “kompanije-školjke” (shell companies) ili povezane firme.

Ponude za pokriće su najčešći oblik namještanja ponuda i omogućava imenovanom pobjedniku da odredi cijenu koja je viša od cijene koja bi proizašla iz stvarnog konkurentskog nadmetanja.

###### Suzbijanje ponuda

U ovoj vrsti tajne šeme, jedna ili više kompanija - od kojih bi se inače očekivalo da daju ponude ili koje su ranije licitirale - saglasne su da ne daju ponude ili da povuku prethodno podnesenu ponudu kako bi izabrani pobjednički ponuđač mogao da dobije ugovor.

Zauzvrat, ponuđači koji nisu ponuđači mogu da dobiju podugovor, ugovor o snabdijevanju ili direktnu isplatu od određenog pobjedničkog ponuđača kako bi podijelili koristi iz tajnog sporazuma.

Ova šema se obično javlja kada novi ponuđač ili neko ko ne sarađuje želi da učestvuje u konkurenciji u kojoj su zagovornici napravili prethodni sporazum.

Ako novi ponuđač ili nekooperativni ponuđač uspije da podnese konkurentnu ponudu, postaće očigledna inflacija cijena koja je rezultat tajnog dogovora, stoga, da bi se spriječilo da se to dogodi, zavjerenici odlučuju da isplate novu kompaniju da ne daje ponude ili odustane od prethodno podnijete ponude.

Zagovornici, kako bi zaštitili tajni sporazum, takođe mogu da koriste druga sredstva kako bi obeshrabrili kompanije koje ne sarađuju da podnose ponude, npr. ubjeđivanjem dobavljača i kooperanata da ne sklapaju ugovor sa takvim kompanijama.

###### Rotacija ponuda

Za razliku od potiskivanja ponuda, rotacija ponuda se dešava kada kompanije u dosluhu nastavljaju da podnose ponude, ali se slažu da se smjenjuju u tome da budu pobjednici (tj. nudeći najnižu ponudu) sa ciljem da na kraju dodijele istu novčanu vrijednost ugovora svakom učesniku ili novčane vrijednosti koje odgovaraju veličini ili tržišnom udijelu svake kompanije koja dogovara.

Šeme rotacije ponuda se obično koriste zajedno sa komplementarnim ponudama koje podnose naznačeni gubitaši u svakom tenderu.

Rotacija obično ima unaprijed postavljeni vremenski raspored: svaki ponuđač u dosluhu je određen da dobije ugovor slijedeći određeni hronološki redosled koji je prethodno dogovoren među zavjerenicima (npr. A, B, C, A, B, C itd.). To se posebno dešava kada su ugovori na koje se odnosi sporazum o rotaciji ponuda međusobno slični.

Međutim, rotacija se može zasnivati i na drugim elementima, kao što su vrijednost ugovora, vrsta robe ili usluge, rok tendera, period primjene ugovora itd.

Kako u šemama rotacije ponuda svaki ponuđač dobija određeni broj ugovora, možda neće biti potrebno uspostaviti dalju šemu kompenzacije među njima.

###### Alokacija tržišta

Raspodjela tržišta ili podjela tržišta je sporazum između ponuđača da se ne takmiče u određenim geografskim regionima ili za određene naručioce, dijeleći tržišta među sobom.

U tu svrhu kompanije u dosluhu dodjeljuju svako ugovorno tijelo ili geografsku regiju drugom ponuđaču, tako da kompanije neće licitirati (ili će podnijeti samo ponudu za pokriće) za ugovore koje je dalo određeno ugovorno tijelo ili u geografskom regionu koji nije dodijeljen njima.

Da bi se smanjili troškovi i maksimizovala dobit članova kartela, podjela tržišta se obično vrši na osnovu blizine, tako da se svaki geografski region ili naručilac dodjeljuje kompaniji čije su fabrike bliže odgovarajućem regionu ili ugovornom tijelu. U tom cilju, tenderi na njihovim odgovarajućim „domaćim tržištima“treba da se dodjeljuju „domaćim proizvođačima“.

Za raspodjelu geografskih regiona i ugovornih tijela, kompanije koje dogovaraju obično uzimaju u obzir istorijske tržišne udjele kako bi sačuvale status kvo i izbjegle „rat cijenama“ ili obraćaju pažnju na pojedinačne preferencije.

***Primjer slučaja***



***Dosluh u javnoj nabavci***

*U 2012. godini otkriven je kartel među najvažnijim proizvođačima papirnih koverti u Španiji. Te kompanije su se potajno dogovorile da podijele tržište papirnih koverti korišćenih na izborima za španski nacionalni i regionalni parlament, kao i za Evropski parlament.*

*Kompanije su u dosluhu održavale redovne sastanke kako bi odlučile o pobjedniku svakog ugovora ili lot-a i cijeni pobjedničke ponude. Ostale kompanije u tajnom dogovoru obavezale su se da će podnijeti ponude za pokriće.*

*Potom je imenovani pobjednik tajno podugovarao dio ugovora sa ostalim članovima kartela sa unaprijed utvrđenom cijenom, tako da je svaka od uključenih kompanija imala koristi od profita koji je vremenom bio manje-više konstantan i odgovarao je relativnoj veličini preduzeća. Pored toga, kompanije u dosluhu dogovorile su se da se „novčane kazne“(25% od iznosa ugovora) izreknu onim članovima kartela koji ne bi ispoštovali sporazum.*

*Ovaj kartel postojao je od prvih demokratskih izbora u Španiji (1977) do početka istrage (2010). Otkriven jei zbog informacija koje je jedan od članova kartela dostavio u okviru novog programa popustljivosti predviđenog španskim Zakonom o konkurenciji.*

*Na izborima za Evropski parlament 1994. godine, kompanija koja nije bila član kartela pobijedila je u jednom od lot-ova podnošenjem ponude koja je bila 20% niža od naznačene pobjedničke ponude, ali to nije dovelo do otvaranja istrage.*



***Primjer slučaja***

*Administracija lokalne samouprave organizovala je tender za izgradnju novog puta u relativno udaljenom regionu i dodijelila ugovor jednoj od građevinskih kompanija. Kasnije se ispostavilo da je pobjednik oko polovinu radova podugovarao sa drugom lokalnom kompanijom koja je takođe učestvovala na tenderu i dala drugu najbolju ponudu. Kao posledica toga, postojao je razlog za sumnju da su se dva ponuđača dogovorila da se neće nadmetati jedan protiv drugog, već da rade zajedno u procesu nadmetanja.*

Namještanje ponuda ili dosluh u javnim nabavkama može biti veoma teško otkriti, jer se tajni ugovori obično zaključuju i čuvaju u tajnosti, a samo učesnici znaju za tajnu. Međutim, tajne strategije obično rezultiraju neobičnim obrascima licitiranja ili određivanja cijena koji predstavljaju indikatore ili crvene zastave koje službenici za nabavke mogu otkriti pregledom dokumenata o nabavkama i analizom prošlih dodjela ugovora.

Preporučuje se, međutim, da se analiza ovih pokazatelja sprovodi sistematski upoređujući različite ponude istog ili različitih naručilaca tokom dužeg vremenskog perioda. Na ovaj način veća je šansa da se otkrije postojanje tajnog dogovora. Stoga je korisno održavati centralnu bazu podataka koja sadrži prethodne tendere i tendere svakog naručioca, jer pomaže u lakšem otkrivanju takvih indikatora i crvenih zastava.

Ovi neobični obrasci ne predstavljaju dokaz o dosluhu; nego sugerišu da je potrebna dalja istraga (od nadležnih organa, npr. odgovarajućeg organa za zaštitu konkurencije) kako bi se utvrdilo da li postoji tajni dogovor.

###### Crvene zastave u pogledu podnošenja ponuda i procesa

* Broj ponuđača je znatno manji od prosjeka na drugim sličnim tenderima;
* Redovni dobavljači ne licitiraju na tenderu za koji bi se normalno očekivalo da se nadmeću, ali su nastavili da licitiraju za druge slične tendere;
* Pobjednički ponuđač je često ista kompanija, iako se čini da je to konkurentno tržište;
* Neke kompanije se neočekivano povuku iz nadmetanja na određenom tenderu;
* Neke kompanije uporno odbijaju da podnesu ponude na tenderima određenih naručilaca ili u određenim geografskim oblastima;
* Pobjednički ponuđač ne prihvata ugovor bez postojećih razumnih razloga;
* Postoje kompanije koje nikada ne dobiju ugovor iako obično podnose ponude za tendere određenog naručioca;
* Određena kompanija rijetko licitira, ali uvek pobijedi kada to učini;
* Određeni ponuđači više puta dobijaju ugovore jednog ugovornog tijela, ali ne na drugim mjestima za sličnu robu ili usluge;
* Određena preduzeća predaju ponude koje su nepotpune ili sadrže podatke koji čine da te ponude čine malo vjerovatnim ili nemogućim da postanu pobjednička ponuda (npr. ne uključuju nikakve informacije u vezi sa jednim ili više kriterijuma za dodjelu);
* Pobjednički ponuđač više puta podugovara posao sa neuspješnim ponuđačima ili kompanijama koje bi obično licitirale za tender, ali u datom slučaju nisu;
* Čini se da postoji obrazac za određivanje pobjedničkog ponuđača tako da svaka od kompanija koje obično predaju ponude dobije dio ugovora: npr, među njima postoji preokret ili svaka kompanija uvijek pobijedi na ugovorima iste vrste proizvoda ili istog opsega vrijednosti);
* Kompanija podnosi ponudu koja sadrži informacije koje se značajno razlikuju od one koju ta kompanija obično uključuje u svoje ponude za druge tendere: npr, cijene za iste ili slične proizvode, trajanje ugovora, kvalitet koji se nudi za slične proizvode itd.);
* Brojne kompanije podnose ponude u svakom geografskom području, ali svaka od njih pobjeđuje na tenderima samo u određenim različitim geografskim oblastima. Izgleda da postoji geografska distribucija ponuda među ponuđačima;
* Kompanije koje bi mogle da podnesu odvojene ponude odluče da se pridruže i zajedno podnesu samo jednu ponudu;
* Kad god određeno preduzeće preda ponudu, druge kompanije ne podnesu ponudu bez postojećih razumnih razloga koji mogu objasniti takvo ponašanje;
* Određeni ponuđači uvijek licitiraju jedni protiv drugih ili nikada ne licitiraju jedni protiv drugih;
* Postoje značajne veze između dva ili više ponuđača, kao što su zajednički administratori, međusobno vlasništvo, iste pravne adrese, isti zaposleni, isti brojevi telefona, porodične veze itd.;
* Ponuđači koji gube su potpuno nepoznati ili izgleda da nisu stvarne kompanije: npr. ne pojavljuju se na Internetu, ne mogu se naći u bazama podataka ili poslovnim direktorijumima, nemaju komercijalnu evidenciju, ne mogu se kontaktirati telefonom ili naći na adresi koja je navedena u tenderskoj dokumentaciji itd.;
* Odnosi između učesnika: u nekim slučajevima imaju zajednička imena u svom rukovodstvu ili sastavu akcionara;
* Takođe se može dogoditi da nakon dodjele ugovora dobavljač sarađuje sa onima koji su povukli svoje ponude ili koji su odbijeni;
* Nedostatak učešća poznatih kompanija u tom području.

###### Crvene zastave u vezi sa tenderskom dokumentacijom

* Različite kompanije dostavljaju tendersku dokumentaciju koja sadrži iste greške, poput pogrešne računice ili pravopisnih grešaka (npr. mnogo veća od procjene troškova ili prosjeka u industriji;
* Cijene ponuda padaju kada novi ili rijetki ponuđač uđe u postupak nadmetanja;
* Kompanija podnosi neobično visoke cijene ponude;
* Ponuđene cijene svih kompanija su veoma blizu;
* Gotovo identične jedinične cijene u svim ponudama;
* Ponuđene cijene se razlikuju za jednak iznos ili faktor.

###### Crvene zastave u vezi sa izjavama ili ponašanjem ponuđača

* Postoje pisani tragovi o sporazumu između ponuđača;
* Ponuđač ima saznanja o pitanjima o kojima je naručilac komunicirao samo sa drugim ponuđačem;
* Ponuđači formalno opravdavaju svoje cijene gledajući „predložene cijene u industriji“, „standardne tržišne cijene“ ili „rasporede cijena u industriji“;
* Bilo je izjava koje ukazuju na to da određene firme ne prodaju na određenom geografskom području ili određenim ugovornim tijelima;
* Ponuđači imaju napredno znanje o cijenama konkurenata ili detaljima ponude prije nego što takve informacije budu javno dostupne;
* Ponuđač se ne zanima previše za jednu od svojih ponuda ili čak ukazuje da je to bila simbolična ponuda;
* Različiti ponuđači koriste isto objašnjenje i terminologiju kako bi opravdali određena pitanja, poput povećanja cijena;
* Jedan od ponuđača traži tendersku dokumentaciju u ime drugog ponuđača;
* Jedan od ponuđača podnosi svoju ponudu i ponudu druge kompanije za isti tender;
* Ponuđači su održali privatne sastanke prije podnošenja svojih ponuda;
* Pobjeda na tenderu je previsoka u poređenju sa procijenjenim troškovima, objavljenim cjenovnicima, sličnim radovima ili uslugama, prosječnim cijenama u industriji ili fer tržišnim cijenama;
* Stalno visoke cijene na svim tenderima;
* Pad cijena kada novi ponuđač uđe u konkurenciju;
* Rotacija pobjedničkih tendera;
* Podugovaranje sa ekonomskim operaterima koji nisu izabrani tokom tenderskog postupka;
* Neobični obrasci u ponudama: precizna procentualna razlika između ponuda, pobjeda na tenderu vrlo blizu prihvatljivog cjenovnog praga, ponuda predata po tačno predviđenoj cijeni, vrlo visoka ili vrlo niska cijena, veoma različite cijene, okrugli brojevi, nepotpuna ponuda itd;
* Očigledne veze između konkurenata, npr. adrese, osoblje i brojevi telefona ili zajednički kontakti;
* Tender uključuje podugovaranje sa operaterima koji se istovremeno takmiče za glavni ugovor;
* Dobro kvalifikovani operatori ne podnose ponude i postaju podizvođači;
* Neki operateri se uvijek takmiče jedni sa drugima, a drugi nikada;
* Neuspješne ponuđače nije moguće pronaći na Internetu ili u poslovnim direktorijumima ili nemaju fizičku adresu;
* Dokaz da ekonomski operateri razmjenjuju informacije o cijenama, dijele površine ili sklapaju neformalne sporazume;
* Ključni sektori koji su identifikovani su, na primjer, obrada puteva, izgradnja zgrada, bageriranje, električna oprema, krovište i odlaganje otpada;
* U slučaju da dva ili više ponuđača mogu biti povezani ako postoji neka vrsta geografske distribucije pobjedničkih ponuda: npr. neke kompanije teže pobjedi u jednom regionu, druge u drugom;
* Neke kompanije za koje bi se logično očekivalo da učestvuju na tenderu neće predati ponudu, iako nastavljaju da učestvuju u drugim sličnim slučajevima;
* Dvije ili više kompanija podnose zajedničku ponudu, mada bi trebalo da mogu da učestvuju pojedinačno;
* Neki ponuđači redovno učestvuju na tenderima, ali (gotovo) nikada neće pobijediti;
* Izgleda da postoji naizmjenični niz pobjednika među istim ponuđačima;
* Pobjednik takmičenja neće potpisati ugovor, ali će kasnije biti podugovarač;

#### Rješenja

* Učenje o tržištu prije dizajniranja tenderskog procesa. Prikupljanje informacije o proizvodima, dobavljačima i uslovima na odgovarajućem tržištu, posebno cijenama i troškovima potencijalnih dobavljača: saznati koliko dobavljača bi moglo da se takmiči za nagradu, koji dobavljači su najbolje kvalifikovani da osvoje tender itd.
* Uključiti informacije o cijenama u drugim geografskim oblastima ili za slične proizvode.
* Prikupljanje informacija o prošlim tenderima i traženje informacija u slučaju drugih javnih nabavki, a ako je moguće i od privatnih, koji su nedavno kupili sličnu robu ili usluge kako bi poboljšali razumijevanje tržišta.
* Razmisliti da li tržište ima karakteristike zbog kojih je tajni ugovor vjerovatniji. Do tajnog dogovora može doći u skoro svakoj industriji ili na tržištu; međutim neki su skloniji riziku od tajnog dogovora zbog određenih karakteristika prisutnih na određenim tržištima, industrijama ili proizvodima.
* Indikator / crvena zastava tajnog dogovora može biti jasnija kada su uslovi na tržištu ili industriji već povoljni za tajni ugovor. Shodno tome, zaposleni koji su uključeni u postupak nabavke trebali bi biti oprezniji prema crvenim zastavama kada ih otkriju na rizičnijim tržištima ili u industrijama. Preciznije:
* Vjerovatnije je da će doći do zavjere ako je na odgovarajućem tržištu malo prodavaca u poređenju sa brojem ugovora koji će se dodijeliti. Što je manji broj prodavaca, to im je lakše da se okupe i dogovore oko cijena, ponuda, kupaca ili teritorija. Do zavjere može doći i kada je broj kompanija dovoljno velik, ali postoji mala grupa većih prodavaca koji dominiraju na tržištu.
* Vjerovatnoća tajnog dogovora se povećava ako se proizvod na koji se ponuda odnosi ne može lako zamijeniti drugim sličnim proizvodima ili ako postoje restriktivne specifikacije za proizvod koji se nabavlja. Što je proizvod jednostavniji i standardizovaniji, ponuđačima je lakše da postignu dogovor o zajedničkoj strukturi cijena i taj sporazum učine dugotrajnim. Mnogo je teže dogovoriti se oko drugih faktora koji su podložni konkurenciji, poput dizajna, karakteristika, kvaliteta ili usluge
* Vjerovatnije je da će doći do zavjere ako postoje značajne prepreke ulasku na tržište, npr. visoki troškovi ulaska, restriktivno zakonodavstvo itd.
* Takođe je vjerovatnije da će doći do zavjere ako je tržište relativno stabilno, tj. malo je vjerovatno da bi se dogodile značajne tehnološke inovacije u proizvodu ili važne promjene u obrascima potražnje / potrošača.
* Vjerovatnije je da će do tajnog dogovora doći ako se konkurenti dobro poznaju putem socijalnih veza, poslovnih ili trgovinskih udruženja, legitimnih poslovnih kontakata, ako prebace ljudske resurse iz jedne kompanije u drugu ili ako između njih postoje drugi ugovorni odnosi.
* Postojanje trgovinskih udruženja ili drugih foruma - bilo profesionalnih ili društvenih- pruža priliku takmičarima da se okupe i lično razgovaraju o stvarima.
* Definišite tenderske specifikacije u smislu onoga što se očekuje od proizvoda, umjesto da opisujete sam proizvod. To može otežati sprovođenje sporazuma o namještanju ponuda, jer ostavlja prostor za alternativne ili inovativne izvore snabdijevanja (zamjenljivi proizvodi za ulazak na tender).
* Pokušajte da izbjegnete predvidljive obrasce nabavki koji olakšavaju šeme namještanja ponuda: ponovljene kupovine i nepromjenljive količine mogu povećati šanse za tajni dogovor, jer se konkurenti vremenom mogu upoznati sa drugim ponuđačima i sa karakteristikama tendera. Shodno tome, važno je ometati predvidljivost nabavki promjenom obima i veličine ugovora (npr, njihovim objedinjavanjem ili razdvajanjem ili zajedničkom kupovinom sa drugim vladinim naručiocima), kao i tenderskim kalendarima.
* S druge strane, generalno, postoji veći podsticaj za nadmetanje kada je ugovor velik i tenderi nisu vrlo česti.
* Kako se povećava vjerovatnoća namještanja ponuda ako postoji samo nekoliko potencijalnih ponuđača, savjetuje se da se obezbijedi učešće velikog broja potencijalnih ponuđača. Da biste to uradili:
* Održavajte tenderske zahtjeve jasnim i lakim za praćenje, podstičući tako više kompanija da učestvuju.
* Razmotrite postojeća, nepotrebna ograničenja za ponuđače koja mogu eliminisati kompanije koje su inače kvalifikovane za sprovođenje ugovora, i pokušajte da ih izbjegnete.
* Smanjite troškove nadmetanja što je moguće niže omogućavanjem odgovarajućeg vremena za pripremu ponuda, ako je moguće koristite sistem elektronskog nadmetanja, izbjegavajte traženje nepotrebnih informacija, ograničite mogućnost izmjene obrazaca za prijavu.
* Izbjegavajte diskriminatorski ili preferencijalni tretman određene vrste dobavljača / kompanija koje imaju ugovore za obnavljanje, jer to može obeshrabriti druge dobavljače da daju ponude.
* Što se tiče velikih ugovora, razmotrite mogućnost dopuštanja ponuda za određene partije ili djelove ugovora, a ne samo ponude za cio ugovor, podstičući tako mala i srednja preduzeća da učestvuju.
* Usvojiti sve mjere koje ometaju špekulacije među ponuđačima u vezi sa brojem i identitetom njihovih mogućih konkurenata. Neka identitet ponuđača bude neotkriven što je više moguće kako bi članovima kartela bilo teže da kontaktiraju sve ponuđače.
* Razmotriti mogućnost dodavanja ugovora različitih naručilaca u jedan tender kako bi se izbjegla segmentacija tržišta od strane kompanija, posebno ako ugovori imaju isti cilj, slične karakteristike, relativno malu procijenjenu vrijednost i često se javljaju na tender.
* Međutim, kombinovanje ugovora moglo bi obeshrabriti učešće malih i srednjih preduzeća u nabavci. Povećanjem veličine ponude, ova kombinacija se mora razmotriti, ne dovodeći u pitanje mogućnost dopuštanja ponuda za određene partije u okviru ugovora.
* Ako naručilac odluči da podijeli ugovor na nekoliko grupa:
* Broj lot-ova ne bi trebalo da bude jednak procijenjenom broju ponuđača.
* Veličina lot-ova ne bi trebalo da odražava tržišnu strukturu dobavljača: simetričnim kompanijama je teže postići tajni sporazum kada partije nemaju istu veličinu (tj. partije su asimetrične). Teško ako postoji jedna velika kompanija i jedna mala kompanija na odgovarajućem tržištu, jedna velika grupa i jedna mala grupa mogu favorizovati tajni dogovor.
* Veličina lot-ova ne bi trebalo da bude prevelika, jer to malim preduzećima može otežati konkurenciju, a samim tim smanjuje broj potencijalnih ponuđača.
* Veličina i dizajn lot-a treba da se mijenjaju s vremena na vrijeme kako bi ponuđači otežali raspodjelu lot-ova među sobom.
* Otežajte ponuđačima da međusobno komuniciraju. Naročito:
* Izbjegavajte da nepotrebno pružate ponuđačima mogućnosti da komuniciraju jedni s drugima (npr. na sastancima licem u lice prije licitacije ili na inspekcijama).
* Koristite postupke elektronskog nadmetanja, jer sprječavaju takmičare da se sastaju.
* Zahtijevati od ponuđača da objelodane sve komunikacije sa konkurentima.
* Zahtijevati od ponuđača, gdje je to moguće, da potpišu potvrdu ili garanciju da su njihove ponude nezavisno razrađene i da nije bilo komunikacije sa konkurentima, niti je zaključen ugovor, aranžman ili razumijevanje sa konkurentima o cijeni, podnošenju ponuda ili uslovima ponude, uključujući kvalitet i količinu robe ili usluga.
* U onim slučajevima kada zakon predviđa mogućnost održavanja sastanaka sa kompanijama prije tenderske procedure, takvi sastanci treba da se održavaju pojedinačno sa svakom kompanijom, a nikada sa svima njima zajedno.
* Ako su sastanci neophodni prije tenderske procedure, umanjite rizik od tajnog dogovora podsjećajući prisutne na zabranu šeme namještanja ponuda i postojeće sankcije za takvo ponašanje. Ovaj podsjetnik takođe treba da bude uključen u tendersku dokumentaciju.
* Upravljajte rizicima koji mogu biti povezani sa upotrebom industrijskih konsultanata za vođenje tenderskog procesa, jer su možda uspostavili radne odnose sa ponuđačima. Uvjerite se da su bilo koji spoljni konsultanti potpisali sporazume o povjerljivosti i da podležu zahtjevu izvještavanja u vezi sa bilo kojim neprikladnim ponašanjem konkurenta.
* Da bi se zaštitila tajnost ponuda, ne bi trebalo da se podnose lično, a naručilac treba da interno njima upravlja pomoću koda.
* Ako ponude ili cijene nemaju smisla, o tome treba razgovarati pojedinačno sa svakim ponuđačem, a ne sa svim ponuđačima zajedno.
* Kada objavljujete rezultate tendera, pažljivo razmotrite koje informacije su objavljene: izbjegavajte otkrivanje konkurentno osjetljivih informacija jer to može olakšati formiranje šema namještanja ponuda.
* Poboljšati znanje i razumijevanje šema namještanja ponuda kroz posebne programe obuke.
* Olakšajte kompanijama i njihovim zaposlenima da obavijeste naručioca o bilo kojoj doslednoj praksi sa kojom se susretnu. Ako postoji zviždački mehanizam za prijavljivanje namještanja ponuda, uključite ga u tendersku dokumentaciju.
* Uspostaviti jasne interne procedure koje zahtijevaju od zaposlenih u ugovornom tijelu da prijave svaku sumnju na tajnu praksu.
* Verifikacija veza između ponuđača;
* Verifikacija vrijednosti podnijetih ponuda, u poređenju sa procjenama troškova;
* Pregledati prethodne postupke u kojima su učestvovali isti ponuđači, npr. da bi se znalo da li je uspješni ponuđač u prošlosti podugovarao u korist drugog ponuđača koji je povukao svoju ponudu ili je bio dobavljač;
* Pronalaženje stvarnih razloga za povlačenje ponuda.

## Evaluacija

### Direktni proces odabira

#### Red flags

* Simulacija izbora članova evaluacione komisije;
* Odborom manipuliše član;
* Kriterijumi za ocjenjivanje razlikuju se od onih opisanih u obavještenju;
* Izvođač nije uključen u listu za preduslov kvalifikacija;
* Najniža ponuda se odbija gotovo neobjašnjivo.

### Fiktivne ponude

Iako ova vrsta prevare nije vrlo česta u oblasti javnih nabavki, ona se već dogodila. S druge strane, to je prilično često u slučaju ESIF projekata, gde je primalac sredstava EU privatna kompanija. U projektima koje finansira EU primalac obično mora sam da finansira dio troškova projekta. To daje primaocu podsticaj da precijeni prijavljene troškove projekta, tako da bi finansiranje EU pokrilo 100% stvarnih troškova, ako ne i više. Iako praćenje propisa o javnim nabavkama u ovim slučajevima često nije obavezno za ove kompanije, one i dalje moraju da daju najmanje tri ponude od različitih dobavljača da bi imale pravo na sredstva EU za robu / usluge koje dobijaju. Međutim, podnijete ponude nisu „stvarne“. Cijene naznačene u tenderskoj dokumentaciji su naduvane i / ili je količina isporučene robe ili izvedenih radova precijenjena. U nekim slučajevima je čak moguće dokazati da su tri ponuđača nekako povezana jedni s drugima i / ili sa ugovornim tijelom.

Slična vrsta prevare se dešava kada postoji samo jedan „pravi“ ponuđač, a druge ponude su falsifikovane: ili se podnose u ime postojećih kompanija bez njihovog znanja ili drugi ponuđači uopšte ne postoje.



***Primjer slučaja***

*Korisnik se prijavio za sredstva EU za kupovinu određene proizvodne opreme i podnio je tri ponude primljene od dobavljača opreme kao dio svoje prijave. Međutim, analizom tenderske dokumentacije eksperti su otkrili skrivene znakove koji ukazuju da je ponudu br. 2 i ponudu br. 3 sastavila ista osoba. Štaviše, uvidom u početne stranice ponuđača br. 1 i br. 2, ispostavilo se da je ista osoba (sa istim brojem telefona) zastupala obojicu. Treći ponuđač je registrovan u drugoj zemlji EU i o njemu je bilo dostupno malo podataka, međutim bilo je moguće otkriti da su ponuđači br. 3 i br. 1 dijelili istog člana odbora. Kao rezultat, sumnjalo se da je najmanje jedna osoba imala veze sa sva tri ponuđača i zbog toga ponude nisu bile nezavisne.*



***Primjer slučaja***

*Tokom nabavke otkriveno je da su neke od podnijetih ponuda falsifikovane: podnijete su u ime postojećih kompanija bez njihovog znanja. Prevara je otkrivena zbog frapantnih gramatičkih grešaka u dokumentima. Do varijacije ove vrste prevare došlo je kada su ponude bile stvarne, ali zastarjele. Korisnik sredstava iz EU promijenio je datume ponuda kako bi ih kvalifikovao za podnošenje.*



***Primjer slučaja***

*U još jednom slučaju ponude su bile stvarne, ali je korisnik sredstava iz EU promijenio iznose u nekima od njih kako bi dodijelio ugovor favorizovanom ponuđaču. Otkriven je zbog neobično visokih cijena u ponudama*



***Primjer slučaja***

*Konačno, bilo je slučajeva kada je od ista tri ponuđača traženo da predaju svoje ponude za većinu projekata u istom krugu prijave, iako usluga koju su ponudili nije jedinstvena. Iako se nije moglo dokazati da je u tom slučaju postojala prevara, sumnje su i dalje ostale.*

#### Red flags

* Većina ponuđenih cijena relativno uobičajenog (standardizovanog) dobra ili usluge su neobično visoke u poređenju sa nekim sličnim ugovorima sa nekim drugim partnerima;
* Ista osoba, adresa e-pošte ili broj telefona dati su kao kontakt tačka za nekoliko ponuđača;
* Povezani dokumenti koje je sastavio naručilac i neke ponude štampane su na istom štampaču;
* Izgleda da je ista osoba sastavila tendersku dokumentaciju za nekoliko, ako ne i za sve naizgled nepovezane ponuđače. Ako ovo nije izričito navedeno, ponekad se može pročitati iz metapodataka datoteka za nadmetanje;
* Nekoliko ponuđača poslalo je svoju tendersku dokumentaciju sa iste adrese e-pošte;
* Neki ili svi ponuđači imaju istu osobu u ključnim ulogama, npr. trenutni ili prošli član odbora, vlasnik, ili su povezani na neki drugi način;
* Ista tri ponuđača koja nisu velika preduzeća podnose ponude za mnoge projekte;
* Osoba sa ključnom ulogom kod jednog od ponuđača ima takođe ključne uloge kod jednog ili više korisnika;
* Ista osoba podnosi izvještaje o realizaciji projekata o nekoliko projekata bez naizgled zvanične uloge u njima;
* Neki ili svi ponuđači nikada ranije nisu bili aktivni na polju za koje se sada licitiraju;
* Na pratećem pismu nema logotipa kompanije ponuđača;
* Neki ponuđači povlače svoje ponude tokom postupka nabavke bez logičnog razloga ili čim se od njih traži da odgovore na detaljnija pitanja;
* Najniži ponuđač je isti u mnogim slučajevima;
* Neki od ponuđača imaju vrlo malo ili nimalo zaposlenih osim člana odbora;
* Svi ili više ponuđača dijele istu kancelariju, posebno ako ih zastupa ista osoba;

### Diskrepanca između ponuda

U ovom obrascu prevare, zaposleni odgovorni za postupak ugovaranja pružaju povjerljive informacije favorizovanom ponuđaču, koje nisu dostupne ostalim ponuđačima: npr. jedna ili više aktivnosti predviđenih zahtjevom za ponude neće biti urađene u ugovoru. Takve informacije omogućavaju favorizovanoj kompaniji da dostavi ponudu sa znatno nižom cijenom od cijene ostalih učesnika, nudeći vrlo nisku cijenu za djelatnost koja ne bi bila uključena u konačni ugovor. U slučaju okvirnih sporazuma, ovaj aspekt mora biti analiziran u vezi sa narednim ugovorima.

#### Rješenja

* Identifikacija ponuda za određene aktivnosti koje se čine neopravdano niskim;
* Verifikacija modifikacija ili uklanjanja zahtjeva nakon dodjele ugovora;
* Verifikacija veza između ponuđača i osoblja odgovornog za nabavke ili koji je učestvovao.

### Manipulacija ponudama



***Primjer slučaja***

*U postupku zahtjeva za ponude, odgovorno osoblje manipuliše ponudama nakon što ih podnese sa ciljem da odabere favorizovanog dobavljača, npr. ponuda je izmijenjena.*

#### Red flags

* „Podešene ponude“: Nedostaju podaci / stranice u određenim tenderima;
* Neka ponuda sadrži stranice sa različitim fontom;
* Članovi Komisije za konkurenciju nisu potpisali sve predviđene stranice;
* Prisutni članovi prvobitno nisu potpisali zapisnik.

#### Rješenja

* Provjera aspekata koje su zahtijevali drugi ponuđači;
* Identifikacija izmjena iz ponude;
* Provjera razloga koji su nastali na osnovu diskvalifikacije drugih ponuđača ili poništavanja ponude.
  + 1. **Nezakoniti uticaj**

Neprimjeren spoljni uticaj predstavlja osnov za isključenje iz učešća u postupku prema Direktivama EU, ali isto tako zastupljen je i u Praktičnom vodiču PRAG-u (Procurement and Grants for European Union External actions) Ilegalni uticaj može imati nekoliko oblika:

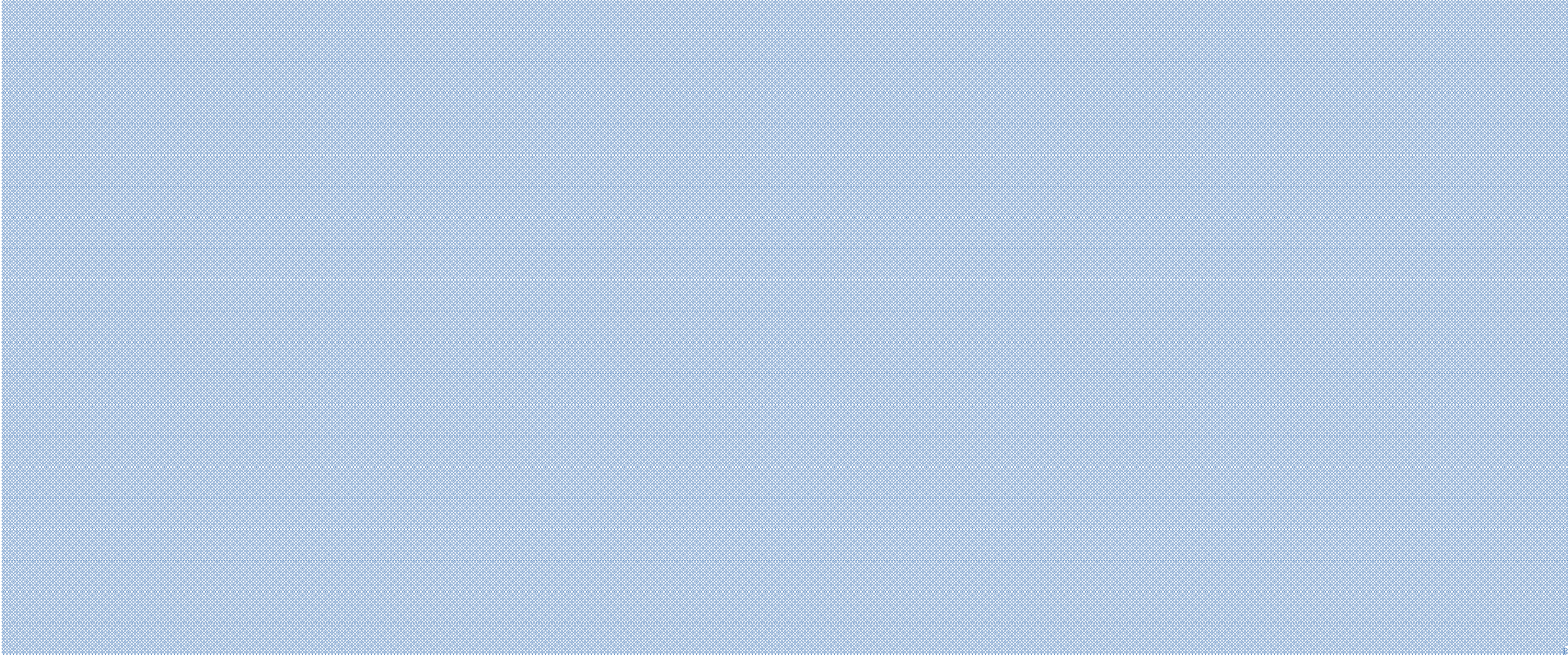
* Prethodno uključivanje ekonomskog operatera u pripremu postupka nabavke;
* Napori ekonomskog operatera da nezakonito utiče na proces donošenja odluka:

npr. da pribave povjerljive informacije koje bi mogle da im daju nezakonitu prednost ili da pruže netačne informacije koje mogu da imaju značajan uticaj na odluke koje se tiču isključenja, izbora ili dodjeljivanja nagrade;

* Sukobi interesa koji se ne mogu efikasno izbjeći drugim manje nametljivim mjerama;
* Sporazumi sa drugim ekonomskim operaterima u cilju narušavanja konkurencije;
* Neobjavljivanje konkursa;
* Neobjavljivanje produženja rokova za podnošenje ponuda ili zahtjeva za učešće;
* Vještačka podjela na više ugovora o radovima / uslugama / robama;
* Trgovanje uticajem;
* Mito.

1. ***Trgovina uticajem***

Trgovanje uticajem u polju ugovora o javnim nabavkama često se dešava kada je ponuđač favorizovan bez šanse za pobjedu ili kada naručilac zaključuje neopravdane ugovore sa jednim izvorom, obično po previsoko naduvanim cijenama.



***Primjer slučaja***

*Javni funkcioner zahtijeva od naručioca da zaključi ugovor o javnim radovima ili ugovor o isporuci / usluzi. Iz internih dokumenata naručioca proizlazi da je razlog za zaključivanje ugovora o snabdijevanju bio da se obezbijedi efikasno upravljanje učinkom institucije. Međutim, naručilac nije imao stvarne potrebe da zaključi takve ugovore. Jedina svrha nabavke bila je da služi preduzećima u bliskoj vezi sa visokim zvaničnikom.*

***Rješenja***

* Identifikacija strukture akcionara pobjedničkog ponuđača;
* Zahtjev za dokumentima radi provjere stvarnih potreba korisnika;
* Verifikacija računa dobavljača kako bi se utvrdio stvarni korisnik primljenih iznosa za radove / isporuku dobara / obavljanje usluga.

1. ***Mito i nelegalne naknade***

Podmićivanje i nezakonite provizije znače davanje ili primanje vrijednih predmeta s ciljem uticanja na zvanični dokument ili odluku komercijalne prirode. Vrijedni predmeti u slučaju nuđenja mita ne moraju da podrazumijevaju uvijek novac, već takođe mogu uključivati poklone, zajmove, koji se vraćaju ili ne, upotrebu kreditnih kartica, plaćanje višeg iznosa od same nabavke, povlašćene rente, tajno učešće u ugovoru kompanija itd.



***Primjer slučaja***

*Ponuđač je ponudio mito službenicima uključenim u proces ocjenjivanja ponuda kako bi se obezbijedio veći rezultat i, implicitno, proglasila određena ponuda najboljom.*



***Primjer slučaja***

*Javni službenik prima mito kako bi finansirao određene organizacije planiranjem i sprovođenjem neposrednih postupaka dodjele. Npr. udruženje je steklo ekskluzivna prava za organizaciju događaja iako takve reklamne usluge ne pripadaju djelatnosti udruženja. Od planiranja nabavke, naručilac je odabrao da koristi pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja tendera i dodijelio je datom udruženju ekskluzivno pravo na pružanje reklamnih usluga na događaju. Tada je odgovarajuće udruženje ugovaralo komercijalnu kompaniju za pružanje reklamnih usluga na događajima koje je to udruženje organizovalo. Nakon što je kompanija primila uplatu za pružene usluge, dio tog novca prebačen je na račune udruženja za objavljanje fiktivnih usluga. Javni službenik je nagrađen putovanjima u egzotične zemlje za uspješan finansijski inženjering kroz udruženje.*

***Red flags***

***Pokušaji nelegalnog uticaja***

* Bliski odnos između menadžera i osoblja na relevantnim radnim mjestima u ugovornom tijelu i ekonomskog operatera;
* Neobjašnjiv ili iznenadan prihod za rukovodioce i osoblje na relevantnim radnim mjestima u ugovornom tijelu i ekonomskom operateru;
* Ekonomski operater sa reputacijom na tržištu za plaćanje povratnih troškova;
* Česte promjene ugovora radi povećanja vrijednosti ugovora;
* Menadžeri ili osoblje u ugovornom tijelu odbijaju unapređenja na radna mesta van područja nabavke;
* Nema izjave o sukobu interesa.

***Rješenja***

* Verifikacija strukture akcionara u organizaciji;
* Verifikacija predmeta aktivnosti organizacije;
* Verifikacija veza između naručioca i odgovarajuće organizacije;
* Verifikacija dokumenata koji potvrđuju postojanje ekskluzivnosti;
* Praćenje prenosa novca koji je dobila odgovarajuća organizacija;
* Verifikacija načina na koji se evaluacija odvijala;
* Identifikacija kriterijuma u ​​kojima je dodijeljena neopravdana ocjena;
* Verifikacija izvještaja o imovini članova komisije za ocjenjivanje;
* Verifikacija računa članova komisije za ocjenjivanje.

1. ***Nedostatak potpisane izjave o sukobu interesa***



***Primjer slučaja***

*Član komisije za ocjenjivanje zaposlen je kod jednog od ponuđača, što je propustio da prijavi tokom sprovođenja postupka dodjele ugovora.*

***Rješenja***

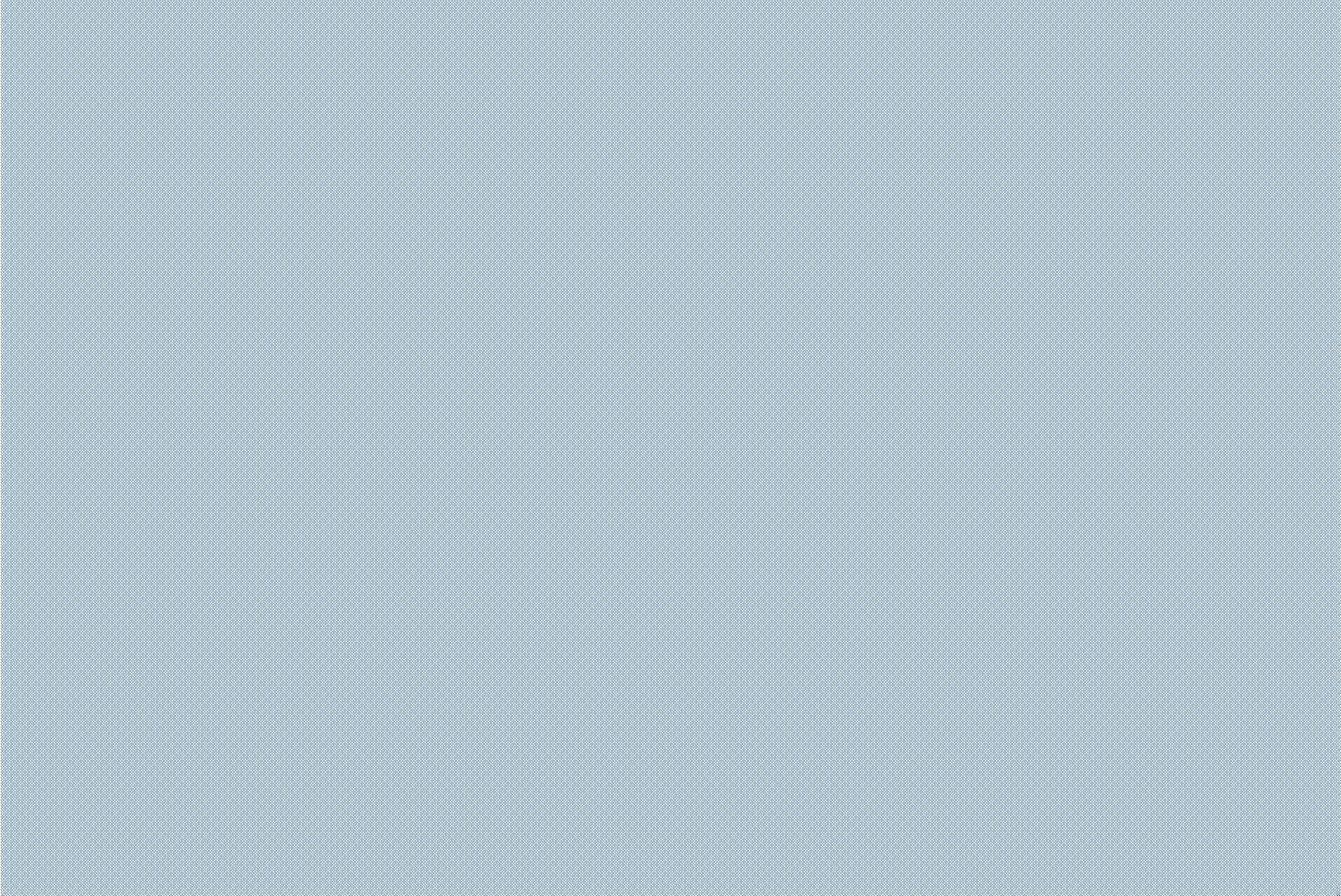
* Provjera rodbinskih odnosa članova evaluacione komisije;
* Verifikacija radnih mjesta na kojima su zaposleni članovi evaluacione komisije;
* Verifikacija veza između udjela ponuđača i članova evaluacione komisije;
* Identifikacija interesa koji je iskazao član evaluacione komisije, kao što su prijateljstvo ili drugi odnosi sa određenim ponuđačem, primljene materijalne prednosti itd.

1. ***Konflikt interesa***

Uprkos uspostavljanju preventivnih mjera, postoje određeni kritični aspekti, koje treba imati na umu. Jedan važan aspekt je pitanje sukoba interesa, koji je gotovo neizbježna karakteristika procesa dodjele nagrada u javnom sektoru. Prije dodjele, tipičan slučaj sukoba interesa se dešava kada službenik koji radi za naručioca primi neku vrstu „poklona“ od ponuđača ili je na neki drugi način povezan sa određenim ponuđačem. Npr. službenik može imati otvoreni ili skriveni ekonomski interes u nekoj od kompanija koje daju ponude ili je jednostavno u dobrim odnosima sa nekim ključnim osobljem kompanije koja daje ponude. U svakom slučaju, ovaj zvaničnik je zainteresovan za stvaranje povoljnih uslova za jednog od ponuđača. Ovo može imati nekoliko oblika, npr:

* Uspostavljeni tehnički kriterijumi za nabavljene predmete mogu se prilagoditi tako da favorizuju određene ponuđače: u nekim slučajevima jedan ponuđač zaista može biti uključen u njihovo pisanje;
* Potrebni rokovi isporuke mogu biti prekratki za ponuđače koji se nalaze u drugoj zemlji regiona;
* Tražene kvalifikacije ponuđača mogle bi nepotrebno da isključe određene ponuđače na osnovu nekih formalnih kriterijuma, npr. potrebne godine iskustva, veličina prethodno izvršenih ugovora, broj zaposlenih, veličina bilansa stanja ili prihod od prodaje iz prethodne godine itd.;
* Takođe bi moglo doći do curenja informacija od naručioca do određenih ponuđača kako bi imali više vremena da pripreme svoju ponudu;
* Nakon izbora pobjednika, početni zahtjevi mogu biti smanjeni u poređenju sa početnim specifikacijama tendera;
* Postoji namjerni nedostatak nadzora, tj. stvarni kvalitet može biti niži i / ili količina robe ili usluga može se smanjiti u poređenju sa specifikacijama ugovora..

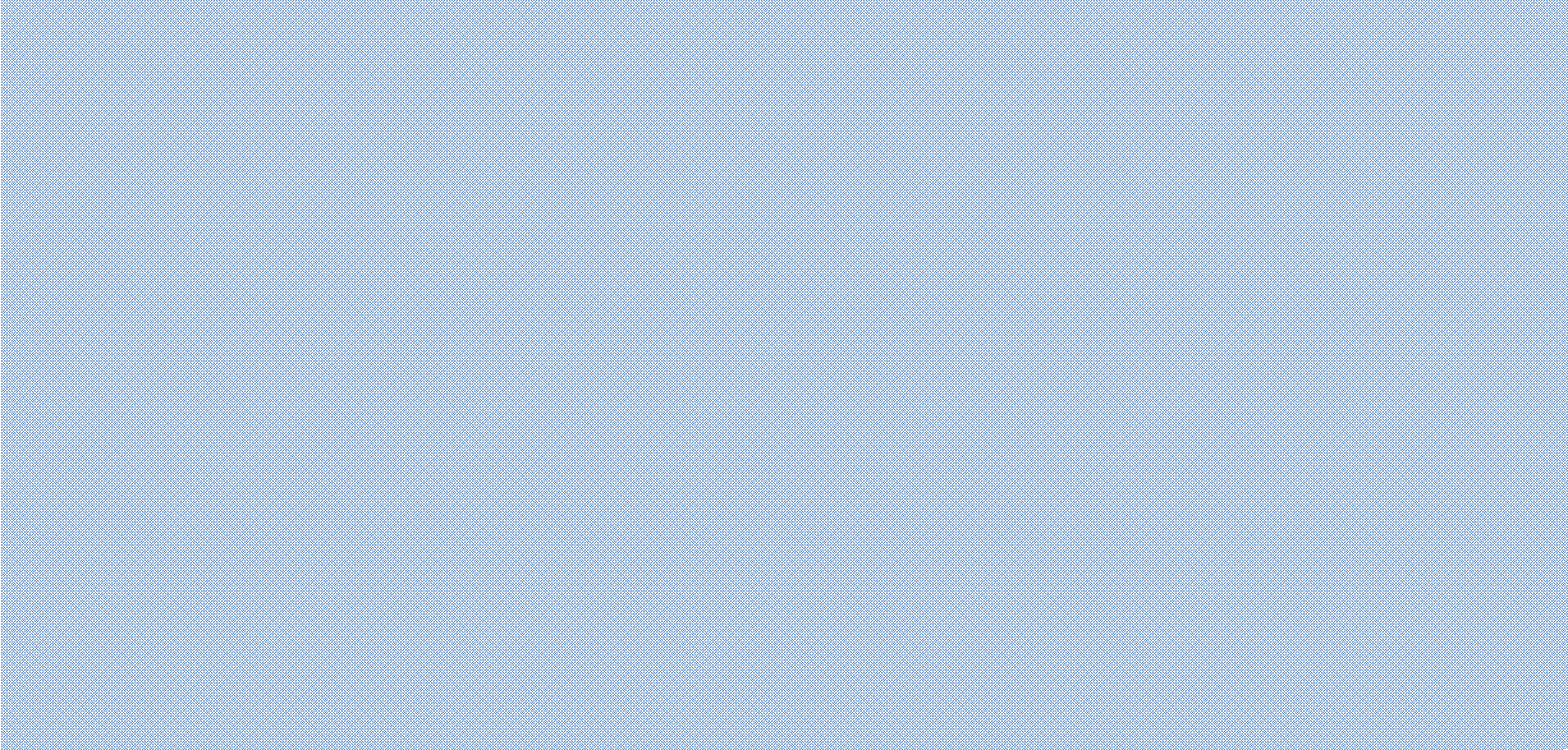
-Postoje i slučajevi kada su korisnici sredstava iz EU privatne kompanije koje moraju da podnesu tri ponude za robu ili usluge koje bi trebalo da dobiju. Iako pobednik formalno nije povezan sa korisnikom, on kasnije podugovara s njim pružanje dobara ili usluga, što zapravo znači da je korisnik i stvarni dobavljač roba usluga.



***Primjer slučaja***

*Zvaničnik koji je radio za inspekciju zaštite životne sredine bio je vlasnik kompanije koja je uvozila određene vrste čamaca. Istovremeno je bio uključen u pripremu tendera za nabavku nekih čamaca. Jasno je da je imao podsticaj da stvori uslove u procesu nabavke koji favorizuju njegovu vlastitu kompaniju. Pošto je morao da sakrije interesovanje za ishod procesa nadmetanja, ponudu nije predao sam, već u ime kompanije svog prijatelja. Kasnije je novac prebačen iz kompanije njegovog prijatelja u njegovu kompaniju koristeći lažne račune.*

*Kako je ovaj zvaničnik učestvovao u pisanju tehničkih specifikacija za tender, mogao je da ih napiše na način da njegova kompanija pobijedi. Bio je toliko siguran u pobjedu da je zapravo već naručio čamce prije objavljivanja tendera. Zbog toga je stavio vrlo kratke rokove isporuke na tehničke specifikacije koje niko drugi nije mogao da ispuni. Čak je tehničkim specifikacijama dodao neke karakteristike specifične za brend. U stvari, njegova kompanija je jedina u toj zemlji imala uvozne dozvole za tu određenu marku čamaca.*



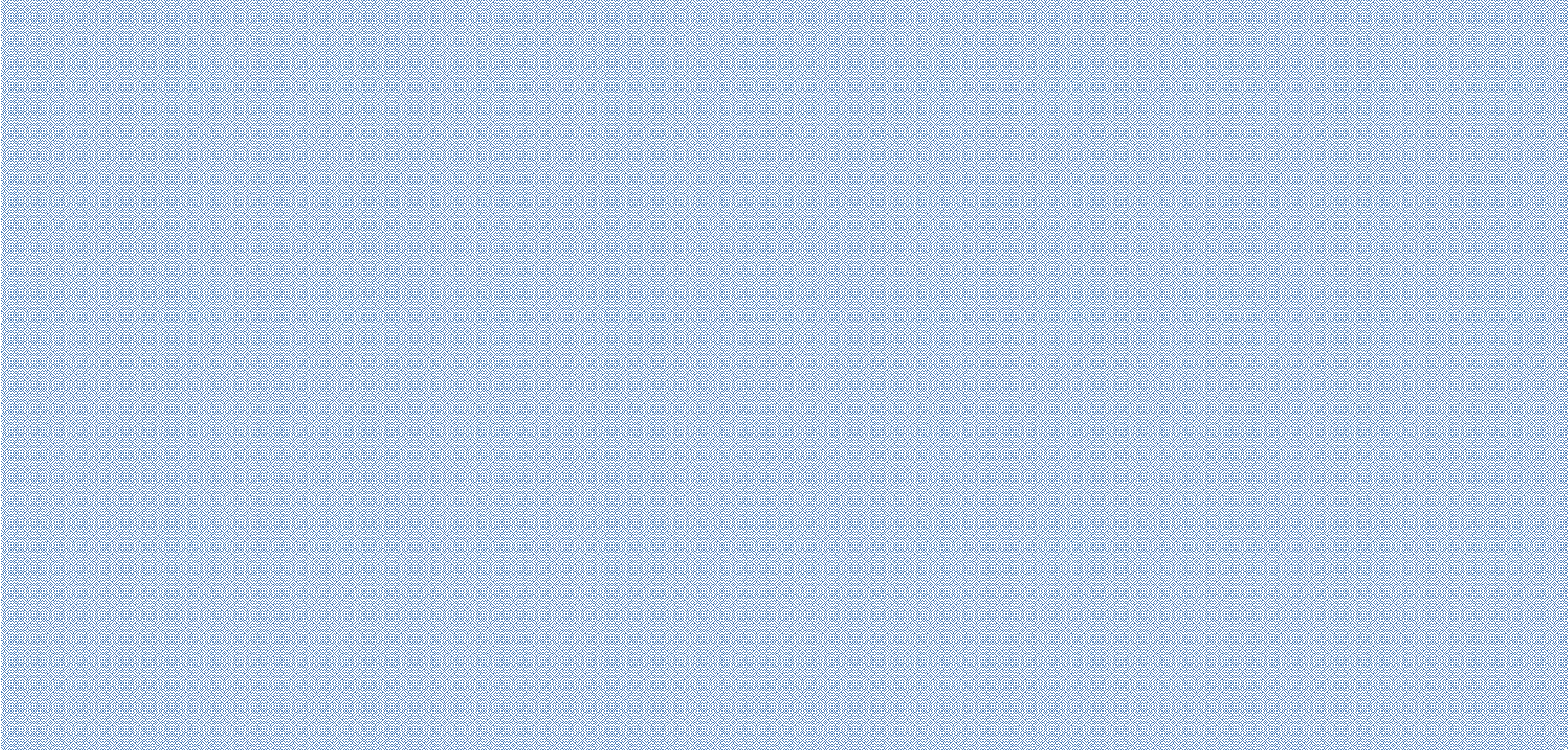
***Primjer slučaja***

*Zvaničnici koji rade za naručioca bili su zainteresovani za dodjelu ugovora o građenju određenom ponuđaču. Da bi to postigli, posvetili su relativno visoku važnost brzom završetku radova u kriterijumima za ocjenu ponuda, iako nije bilo stvarne hitnosti da se radovi završe tako brzo. Razlog tome je bio što su u blizini prirodni rezervati i svim izvođačima trebaju posebni ekološki sertifikati za izvođenje građevinskih radova na tom području. Trebalo je vremena da se dobije taj sertifikat. Međutim, jedan lokalni ponuđač već je imao taj sertifikat i stoga bi mogao brže da završi radove. Kao rezultat, ugovor je dodijeljen ponuđaču koji je dao najvišu ponudu.*



***Primjer slučaja***

*Bilo je nadmetanja za kupovinu neke opreme u upravi lokalne samouprave. Revizori su otkrili da dokumenti u pozivu za podnošenje ponuda i oni koje je dostavio pobjednik imaju neke neobične ocjene, npr. oboje su koristili isti font itd. Stručnjaci su zaključili da je oba seta dokumenata štampao isti uređaj.*



***Primjer slučaja***

*Kompanija je izvršila nabavku za kupovinu određenih vrsta opreme sa tehničkim specifikacijama koje su favorizovale određenog ponuđača. Pitanje je takođe privuklo pažnju policije koja je izvršila kontrolu na licu mjesta u prostorijama korisnika. U automobilu člana odbora korisnika pronašli su nekoliko verzija lista ponuda jednog ponuđača za isti tender. Svi su listovi bili potpuno isti, osim cijene koja se jedva razlikovala. Očigledno je cilj člana odbora bio da dodijeli ugovor tom ponuđaču po cijeni malo nižoj od sledeće najbolje ponude. Samo je sačekao otvaranje ostalih ponuda kako bi mogao da sazna o sledećoj najboljoj ponudi i ubaci „pravi“obrazac za nadmetanje u dokumentaciju za nadmetanje.*



***Primjer slučaja***

*Član odbora privatne kompanije osnovao je neprofitnu organizaciju za održavanje prirodnog rezervata u relativno udaljenom regionu i podnio zahtjev za finansiranje od EU za kupovinu određenog broja krava. Tenderska dokumentacija tražila je da sve krave moraju biti (kao cijelo stado) od istog dobavljača. Kao rezultat toga, postojale su samo dvije ponude, jer nijedan drugi dobavljač u blizini nije mogao istovremeno da ponudi 200 krava. Pobjednički ponuđač bila je ista privatna kompanija. Krave bi mogao da ponudi po vrlo konkurentnoj cijeni, jer su već bile tamo, a dodatni troškovi za njih bili su nula. Zapravo, krave nisu ni promijenile mjesto već su ostale na istoj paši.*

***Red flags***

* Izbor zatvorenog postupka, iako bi otvoreni postupak bio moguć;
* Kriterijumi podobnosti ili dodjele utvrđuju se na način koji favorizuje ili čak isključivo kvalifikuje određenog ponuđača;
* Postoje porodične veze između zaposlenih u javnom organu koji pokreće tender i kompanije ili organizacije koja se nadmeće;
* Menadžeri i osoblje na relevantnim radnim mjestima u ugovornom tijelu i ekonomski operater koji se bave neotkrivenom spoljnom poslovnom aktivnošću;
* Jedan ili više operatera koji su već na spisku ne ispunjavaju uslove npr. informacije iz komentara, glasina i drugih kandidata itd.;
* Kvalifikovani kandidati ne prolaze fazu ocjenjivanja tehničkih zahtjeva;
* Neobjašnjivo ili neobično favorizovanje prema određenom ekonomskom operateru;
* Neobično ponašanje zaposlenih: raspitivanje drugih o tenderu, iako službenik nije zadužen za taj tender;
* Osoba zadužena za izradu tenderske dokumentacije (ili samo viši zvaničnik) insistira na angažovanju spoljne firme koja će bez očiglednog razloga pomoći u izradi tenderske dokumentacije;
* Zahtijevaju se dvije ili više pripremnih studija o istoj temi od spoljnih firmi i neko vrši pritisak na osoblje da koristi jednu od ovih studija u izradi tenderske dokumentacije;
* Specifikacije su prilagođene proizvodu ili usluzi nagrađenog ponuđača i možda su čak i previše određene da bi omogućile drugim ponuđačima da podnesu svoju ponudu;
* Iznos isporučenih proizvoda se smanjuje bez smanjenja iznosa za plaćanje;
* Broj radnih sati je povećan, ali materijalni troškovi ostaju isti;
* Izmjena specifikacija u pogledu kvaliteta ili količine u ugovoru, što dovodi do nepoštovanja prethodno postavljenih specifikacija u pozivu;
* Kontinuirano prihvatanje skupih, ali nekvalitetnih radova;
* Nema izjave o sukobu interesa;
  1. **Nagrada**
     1. **Konflikt interesa**

Do situacije sukoba interesa može doći nakon izbora pobjednika. To bi moglo uključivati namjerno loš nadzor, tako da se prihvataju nekompletni radovi - ako su uopšte izvedeni - ili nekvalitetna roba. Da bi se dogodila ova vrsta prevare, mora postojati nedozvoljena veza između pobjednika i službenika naručioca odgovornog za nadzor nad sprovođenjem ugovora. Tada će ovaj službenik dobiti nagradu za svoje intervencije u postupku nabavke. Takođe je moguće da će zahtjevi ugovora biti smanjeni nakon izbora pobjednika. Kako jedan ponuđač to zna, može dati najnižu ponudu znajući da neće biti potrebno da obavlja sve poslove po toj cijeni. Favorizovanje određenih dobavljača predstavlja još jedno kršenje.



***Primjer slučaja***

*U građevinskom projektu, naručilac je zatražio od ponuđača da dostave spisak prethodno završenih projekata u određenom vremenskom periodu kao dio potrebnih kvalifikacija. Kasnije se ispostavilo da, iako je pobjednički ponuđač dostavio spisak, nijedan od projekata nije uspješno završen tokom navedenog vremenskog perioda, te je stoga ponuđač trebalo da bude diskvalifikovan sa tendera. Štaviše, potpisani ugovor se značajno razlikovao od ugovora objavljenog tokom tendera u pogledu obima, rokova i predmeta. Konačno, istraga je otkrila da je naručilac prihvatio upotrebu nekih inferiornih materijala koji su značajno skratili životni ciklus projekta. Cijena upotrebljenog materijala bila je deset puta niža od materijala navedenog u ugovoru, iako je naručilac ipak platio punu cijenu dobavljaču.*

***Rješenja***

* Dodjela ugovora mora biti zasnovana na objektivnim kriterijumima. Postoje tendencije da se preferira npr. lokalni proizvodi ili trenutni dobavljač. Neophodno je držati se podalje od takvih tendencija tokom izvlačenja kriterijuma za dodjelu ili izbora vrste postupka.
* Tokom postupka važno je pridržavati se kriterijuma za dodjelu i tražiti izjave odsustva sukoba interesa od strane donosilaca odluka. Identifikacija stvarnih vlasnika ponuđača može se koristiti za otkrivanje sukoba interesa.
* Da bi spriječio takvo kršenje zakona, naručilac treba da se usredsredi na visok nivo integriteta svojih zaposlenih. Potrebna je posebna obuka.
* Da bi se spriječili pokušaji prevazilaženja lošeg planiranja, ekonomski operateri mogu zatražiti dodatne informacije. Takav pokušaj može ukazati na to da dokument o nabavci nije dovoljno jasan. Naručioci obično zanemaruju takve znakove i nastavljaju postupak s obzirom na stroge rokove.
* Nakon isteka roka za podnošenje ponuda, dokumentacija o nabavci ne može se promijeniti. Suočavanje sa neslaganjima pomjera se u fazu nakon dodjele ugovora (izmjena ugovora).
* Ugovori se dodeljuju na osnovu utvrđenih kriterijuma.
* Naručilac bi to trebalo da verifikuje da:
* ponuđač ne ispunjava osnove za isključenje;
* ponuđač ispunjava kriterijume za izbor;
* ponuda je u skladu sa zahtjevima, uslovima i kriterijumima navedenim u obavještenju o ugovoru i u dokumentaciji o nabavci;
* tender ispunjava važeće obaveze u oblastima zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava;
* evaluacija je pravilno sprovedena;
* cijena nije neobično niska.

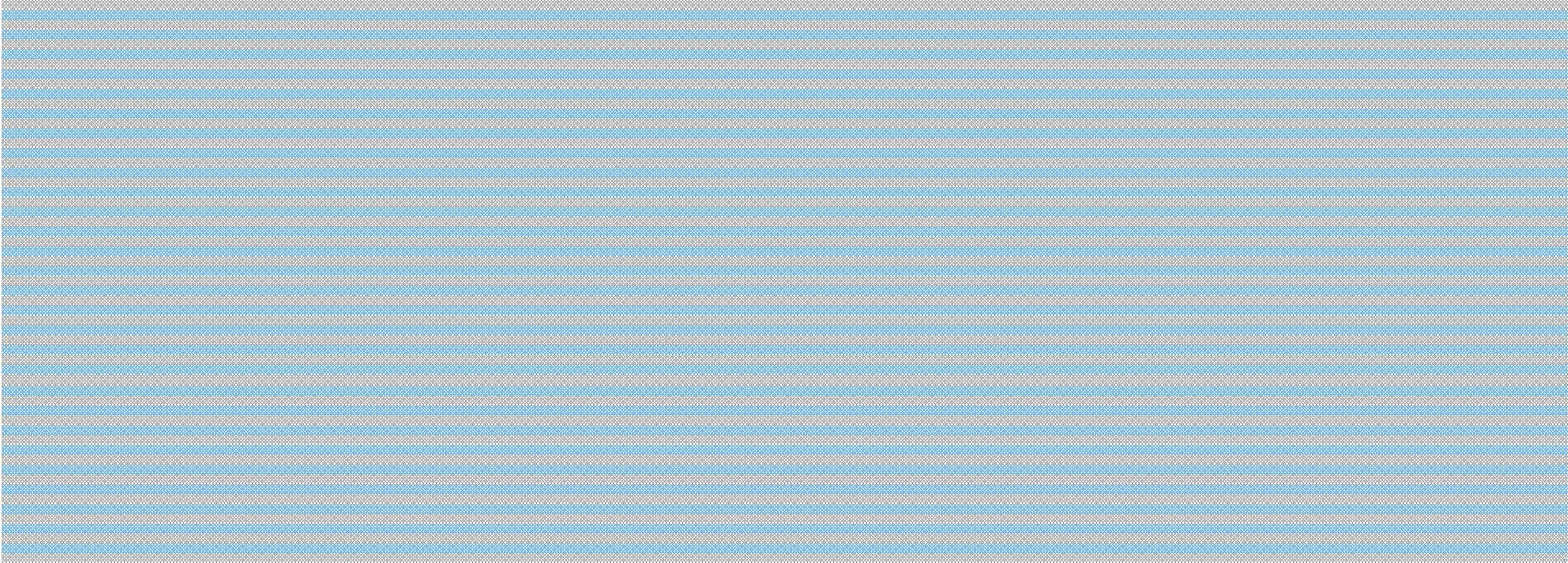
Sprovođenje takvih verifikacija može postati zahtjevan zadatak. Ako se čini da su predstavljeni podaci ili dokumentacija nepotpuni, pogrešni ili ako nedostaju, naručioci treba da zatraže pojašnjenje ili popunjavanje. Bez obzira na to, svi ovi koraci su od velike važnosti za poštovanje zakona o nabavkama, kao i za uspješno izvršenje ugovora. Pitanja korupcije, prevare, sukoba interesa, namještanja ponuda ili nedozvoljenog uticaja predstavljaju osnovu za isključenje. Uprkos postojanju osnova za isključenje, ekonomski operater i dalje može pružiti dokaze da je preduzeo dovoljne mjere da pokaže svoju pouzdanost. Ako se takvi dokazi smatraju dovoljnim, dotični ekonomski operater neće biti isključen iz postupka nabavke.

* + 1. **Lažna dokumentacija**



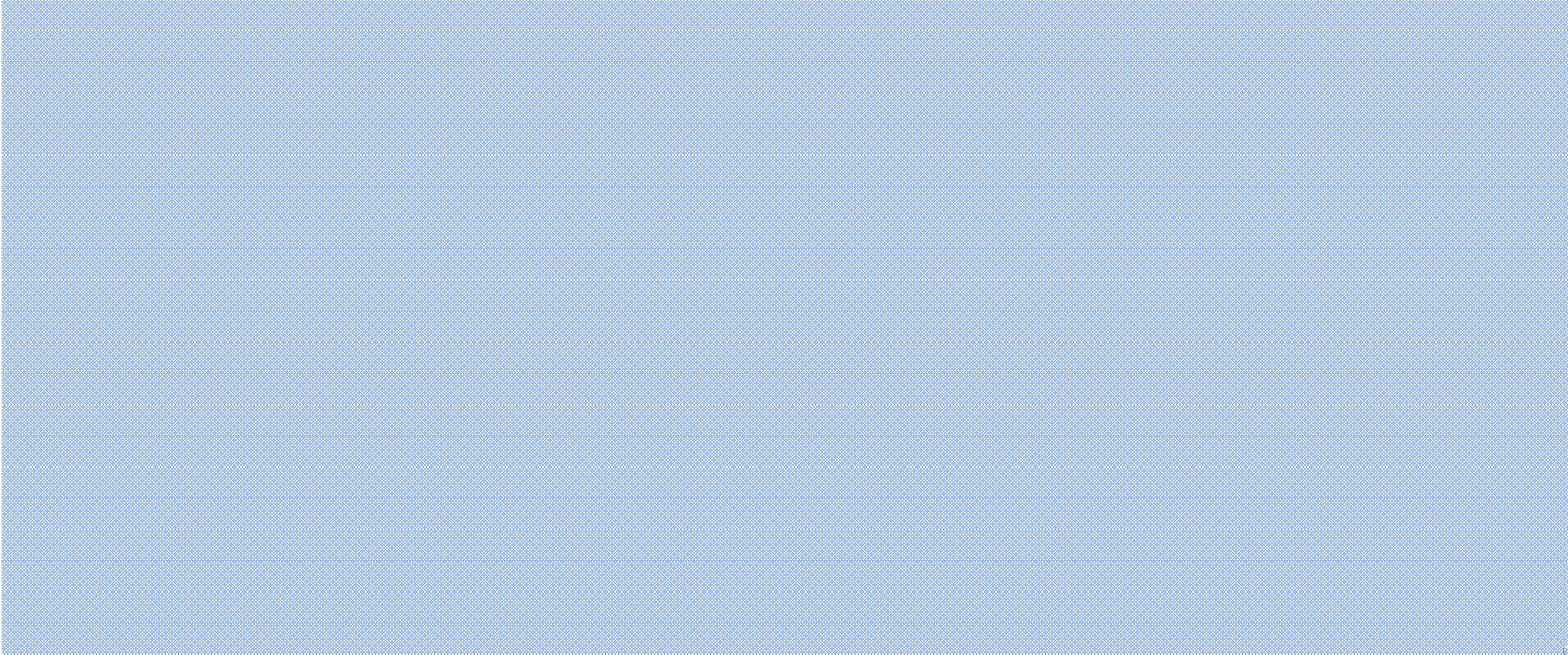
***Primjer slučaja***

*Određena kompanija je u okviru postupka nabavke svojoj ponudi priložila fiskalni sertifikat u kojem je lažno izjavila da nema dugovanja prema državnom budžetu. Potvrda je bila potpuno lažna; sastavio je računovođa preduzeća.*



***Primjer najbolje prakse***

*Registar ugovora može se koristiti za provjeru spiskova referenci sprovedenih u prošlosti, kao što su kriterijumi za izbor koji se odnose na tehničke i profesionalne zahtjeve. Kupac, obim, cijena i period su tipične činjenice predstavljene na spiskovima referenci i mogu se naći i u tekstovima ugovora. Registar ugovora poboljšava transparentnost u pogledu referenci među dobavljačima.*



***Primjer slučaja***

*Ekonomski operater je predstavio lažne izjave prema kojima je spadao u kategoriju malih i srednjih preduzeća s ciljem uspostavljanja manje finansijske garancije za učešće na tenderu. Međutim, u stvarnosti je ekonomski operater pripadao kompaniji sa velikim prometom, koju nije uspio da prijavi. Da je naručilac to znao, ekonomski operater bi se smatrao velikim poreskim obveznikom, a njegova ponuda bi bila odbijena. Ova vrsta prevare može se dogoditi naročito na otvorenim i ograničenim tenderima.*

***Rješenja***

* Verifikacije dokumenata direktno kod izdavaoca;
* Verifikacija akcionarske strukture ponuđača;
* Verifikacija broja zaposlenih i prometa;
* Verifikacija veza akcionara sa drugim kompanijama;
* Verifikacija postojanja grupa akcionara koji bi mogli biti povezani / partneri sa ponuđačem;
* Utvrđivanje prometa i zaposlenih svih povezanih preduzeća / partnera sa ponuđačem, prema metodologiji predviđenoj zakonom.

***Red flags***

***Uobičajene crvene zastave vezane za tendersku fazu***

* Ponude ne sastavlja dobavljač robe ili usluge, već spoljašnji savjetnik;
* Ponuda nije pravilno oglašena (npr. objavljena u lokalnim novinama umjesto u nacionalnim; u pogrešnoj kategoriji, u neočekivanom odjeljku-početne stranice itd.);
* Identične greške u dvije ili više ponuda (npr. greške u kucanju, greške u imenu ili adresi korisnika, pogrešni brendovi, greške u izračunavanju);
* Izgleda da se ponuđene cijene među ponuđačima razlikuju u zavisnosti od fiksnog iznosa ili faktora;
* Postoji velika i neobjašnjiva razlika u ponuđenim cijenama s obzirom na vrstu radova, roba ili usluga koje se nabavljaju;
* Jedna ponuda je detaljna, sve ostale ponude su opšte;
* Neki ponuđači daju ponude izvan očekivane kompetencije ili poslovnog profila;
* Više ponuda sastavlja ista osoba;
* Brojevi telefona ponuđača za kontakt osobe nisu u zemlji osnivanja;
* Ne postoje ili gotovo nikakve dodatne informacije o ponuđaču nisu su dostupne igdje (npr. na Internetu ili u telefonskom imeniku);
* Kontakt lica nisu navedena u konkursnoj dokumentaciji;
* Za kontakt osobe ponuđača daju se samo brojevi mobilnih telefona i / ili anonimne adrese e-pošte (poput Hotmail, Google itd.);
* Neki ponuđači nemaju fizičku adresu, već samo P.O. kutije; adresa je neobična za tip kompanije (npr. lokacija koja nije poslovna);
* Dva ili više ponuđača imaju identične kontakt podatke (telefon, adresa, osoba itd.);
* Nabavka nije objavljena u slopu e-nabavki;
* Dokumentacija o nabavci je nepotpuna;
* Neobjašnjive velike razlike u ponuđenim cijenama ponuđača;
* Očigledno pogrešni podaci u tenderskoj dokumentaciji;
* Ponuđene cijene se značajno razlikuju za slične proizvode ili usluge ponuđene na drugom tenderu;
* Ponuđena cijena novopridošlog u određenoj vrsti tendera je znatno niža od cijene iskusnih ponuđača;
* Lokalni ponuđači traže veće cijene za lokalne nego za daleke isporuke;
* Lokalni ponuđači nude iste cijene isporuke kao i daleki ponuđači;
* Ponuđači se sastaju prije podnošenja ponuda;
* Nekoliko ponuđača traži slične dodatne informacije;
* Jedan ponuđač takođe podnosi ponudu konkurenta;
* Zaposleni u ugovornom tijelu radio je za kompaniju neposredno prije podnošenja ponude;
* Pritisak na evaluacionu komisiju da odabere datog izvođača;
* Službena dokumenta i / ili potvrde o prijemu dokumenata su očigledno promijenjena (npr. precrtavanje);
* Članovi evaluacione komisije nemaju potrebnu tehničku stručnost za procjenu podnijetih ponuda, posebno kada njima dominira jedan pojedinac;
* Subjektivni elementi su previše zastupljeni u sistemu kriterijuma;
* Nedostaju neke obavezne informacije od pobjedničkog ponuđača;
* Neke informacije koje je ponudio pobjednik odnose se na osoblje ugovornog tijela (npr. adresa zaposlenog);
* Malo kompanija koje su kupile tendersku dokumentaciju podnose ponude, posebno ako više od polovine odustane;
* Veliki broj ugovora neposredno ispod praga javnih nabavki;
* Neobično mnogo žalbi ponuđača u vezi sa tenderom;
* Znakovi manipulacije ponudama u prostorijama naručioca (npr. ponude nisu u zatvorenoj koverti; ponuda se „zaboravlja“u sefu, ponude se ne čuvaju na sigurnom mjestu, neke stranice sa ponudama ili nedostaju, nisu potpisane ili drugačije formatirane itd.)
* Ponude se ne otvaraju javno;
* Veoma nejasan opis ponude (u suštini samo slika bez podržanih proračuna i drugih objašnjenja) zbog čega je nemoguće uporediti je sa ostalim ponudama;
* Ponude se ne podnose elektronskim putem, posebno ako ne postoje kopije e-poruka koje dokazuju da je ponuda tražena i primljena - odnosi se na fiktivne ponude. Ponude obično nisu u papirima na čelu kompanije;
* Važnost cijene je neobično mala u kriterijumima za ocjenjivanje: to može ukazivati na to da se relativni ponderi prilagođavaju u korist određenog ponuđača;
* Otvaranje ponuda se ne vrši na oglašeni datum: to može značiti da su neke ponude podnijete kasnije;
* Dvije ili više ponuda imaju identičan format, mada naručilac nije odredio poseban format za ponude;
* Otkazivanje tendera nakon prijema ponuda bez očiglednog razloga, a zatim organizovanje novog tendera za isti ugovor. To može ukazivati na želju da se dobiju informacije o ostalim ponuđačima, tako da bi favorizovani ponuđač mogao dobiti informacije za prilagođavanje sopstvene ponude;
* Odloženi podnesci: prihvataju se jedna ili više ponuda, iako se podnose kasnije od roka;
* Novi rok nakon kasnog podnošenja nekih ponuda;
* Ponude nisu u zatvorenoj koverti. Ponude se ne čuvaju na sigurnom mestu sa ograničenim pristupom;
* Neke ponude odbijene su zbog manjih grešaka.

1. **Post-tenderska faza**

U post-tenderskoj fazi treba provjeriti da li se ugovor sprovodi u skladu sa ishodom postupka nabavke i da li su zadovoljene primarne potrebe. Posle toga, u ovoj fazi se dešavaju sledeća pitanja: plaćanja dobavljaču, izmjene i dopune ugovora, rješavanje bilo kakvih problema itd.

***Najčešće vrste prevara/prekršaja***

* Kvalitet sprovođenja ugovora;
* Nuđenje mita;
* Pronevjera;
* Podugovaranje radova bez dobijanja odobrenja;
  1. **Kvalitet implementacije ugovora**

Kvalitet se ne provjerava i / ili ne preuzima garancija. Međutim, izmjena ugovora krši zakon. Ponekad stranke zanemaruju rad na papiru i stvarni učinak odstupa od teksta ugovora.

***Rješenja***

* Uslovi ugovora treba da utvrde pogodne provjere kvaliteta, nadzor, garanciju i sankcije. Iako je moguće vršiti izmjene ugovora, ugovori se ne bi trebalo redovno mijenjati. Npr, minimum modifikacije (10% ili 15% prvobitne vrijednosti) ne bi trebalo da nadoknade niske cijene.

***Najbolja praksa***

Objavljivanje teksta ugovora, npr. u Registru ugovora, predstavlja univerzalno sredstvo za prevenciju. Ima efekat zadrške jer se naručioci ne usuđuju odstupiti od ugovora.

* 1. **Nuđenje mita**

Kada se zaključi postupak dodjele ugovora, podmićivanje se odvija obično u obliku dodjele nelegalnih provizija: nakon prijema isplate, ugovarač plaća ili vraća unaprijed utvrđeni procenat od svakog primljenog iznosa. Bez obzira na način plaćanja mita, cijene se obično vještački povećavaju ili se smanjuje kvalitet robe i usluga kako bi se pokrio mito.

Nuđenje mita pokreće druge vrste prevara, kao što su falsifikovanje računa, registracija fiktivnih troškova ili neispunjavanje ugovornih odredbi.



***Primjer slučaja***

*Konstruktor je predstavio radove i dokumente u vezi sa izvođenjem radova koji u stvari nisu izvedeni ili su izvedeni upotrebom materijala lošijeg kvaliteta. Radove je odobrio nadzornik lokacije u zamjenu za mito, koji je lažno zabilježio da su količine i / ili kvalitet upotrijebljenog materijala dovoljni. Na ovaj način izvođač je prekomjerno platio konstruktora, a dio koji je plaćen ponudio je nadzorniku gradilišta.*

***Rješenja***

* Provjera situacije na licu mjesta;
* Zahtijevanje ekspertize;
* Verifikacija načina na koji su korišćeni novčani iznosi namijenjeni sprovođenju ugovora.



***Primjer slučaja***

*Prema ugovoru, bilo je potrebno uspostaviti garancije na datom bankovnom računu, koje se ne bi koristile za ispunjenje ugovora. Međutim, novac je prebačen kao avans na druge račune osim onog predviđenog ugovorom. Naručilac je bio upoznat sa situacijom i zatvorio je oči u zamjenu za mito. Tokom tenderskog postupka, naručilac je od banke zatražio dokaze o bankovnom računu i garantno pismo. Banka je obavijestila naručioca o neophodnosti prenosa novca na odgovarajući račun, u skladu sa dogovorom predstavnika naručioca i dobavljača. Tada je ugovor zaključen i avans je prebačen na tačan račun naznačen u ugovoru. Međutim, nakon prenosa novca, roba nije isporučena i novac se nije mogao povratiti.*

***Rješenja***

* Verifikacija dokumenata o finansijskoj identifikaciji koju je podnio ponuđač;
* Verifikacija utvrđivanja bankarskih garancija koje je ponuđač podnio;
* Verifikacija motivacije koja je položena na osnovu promjene računa na koji je novac prenijet od naručioca.
  1. **Pronevjera**

Na ovu vrstu prevare može se naići u bilo kojoj fazi procesa nabavke.



***Primjer slučaja***

*Izvođač je dobio novčani iznos kao avans za izvođenje nekoliko radova. Ipak, novac je korišćen u druge svrhe, poput namirivanja dugova i izvođenja drugih radova osim onih definisanih ugovorom. Stvarni radovi za koje je ugovor zaključen sa naručiocem nisu završeni.*

***Red flags***

* Neispunjavanje ugovora može nagovijestiti pronevjeru sredstava koja je dobavljač primio za ispunjenje ugovora

***Rješenja***

* Periodična verifikacija faza izvršenja ugovora;
* Verifikacija računa dobavljača.
  1. **Podugovaranje radova bez dobijanja odobrenja**

Podugovaranje radova bez pribavljanja potrebnih odobrenja je druga vrsta kršenja koja se pojavljuje u post-tenderskoj fazi.



***Primjer slučaja***

*Ugovor zaključen sa naručiocem predviđao je da se radovi ne mogu u potpunosti podugovarati. Samo određeni procenat podugovaranja je dozvoljen pod uslovom da se dobije saglasnost inženjera i / ili odobrenje naručioca. Izvođač radova je u potpunosti podugovarao radove sa kompanijom koja je učestvovala na tenderu, ali je diskvalifikovana jer nije ispunjavala potrebne uslove u pogledu tehničkog kapaciteta. Dokumenti koji su predstavljeni naručiocu radi primanja uplata potvrđuju da je radove izvodio sam izvođač, iako ih je u stvarnosti izvršio podizvođač. Dobavljač je izostavio da obavijesti naručioca ili inženjera u vezi sa podugovaranjem. Takav propust mogao je dovesti do otkazivanja ugovora iz razloga neprimjerenog pribavljanja sredstava.*

***Rješenja***

* Identifikacija stvarnog izvršioca ugovora;
* Identifikacija stvarnih mogućnosti uspješnog ponuđača za izvršenje ugovora;
* Verifikacije u vezi sa novčanim iznosima koje je dobavljač platio podizvođaču;
* Verifikacija razloga zbog kojih je podizvođač propustio da obavijesti ugovorno tijelo i onih zbog kojih podizvođač nije dobio potrebna odobrenja;
* Verifikacija radova koje je podizvođač efikasno izveo.

***Red flags***

***Uobičajene crvene zastave vezane za post-tendersku fazu***

* Česte promjene ugovora;
* Pobjednički ponuđač počinje da traži više novca s obrazloženjem da je bilo nepredviđenih komplikacija koje se nisu mogle predvidjeti tokom potpisivanja ugovora i naručilac se lako slaže;
* Potrebna evidencija za procjenu napretka radova ili isporuke robe je nepotpuna ili nedostaje;
* Naručilac prihvata radove koji su očigledno nekompletni, nisu povezani sa ugovorom ili nisu uopšte izvedeni;
* Naručilac prihvata smanjenje kvaliteta ili količine robe od one koja je navedena u ugovoru ili tenderskoj dokumentaciji;
* Pobjednik tendera podugovara svoje aktivnosti sa nekim drugim, posebno sa nekim ko je pod uticajem naručioca ili drugog ponuđača;
* Nepoznate kompanije bez dosadašnjih rezultata osvajaju ugovor;
* Ugovor uopšte nije potpisan, ali primjena započinje;
* Anomalije u dostavljenim računima (npr. iznosi koji prelaze vrijednost ugovora, pogrešni podaci o kontaktima i bankama, datum itd.);
* Ime i pravni status firme se mijenjaju i nadležni službenik to ne dovodi u pitanje;
* Brojni ili sumnjivi nalozi za promjene za određenog dobavljača su odobreni od strane istog zvaničnika projekta;
* U međunarodnim projektima postoji dugo, neobjašnjivo kašnjenje između proglašenja pobjedničkog ponuđača i potpisivanja ugovora (to može ukazivati na to da dobavljač odbija da plati ili pregovara o zahtjevu za mitom);
* Neobično ponašanje zaposlenog u dobavljaču kada se bavi dosijeom: on / ona nerado odgovara na upravljačka pitanja o neobjašnjivim kašnjenjima i nedostajućim dokumentima ili se opire vladinom uvidu u njegove knjige i evidencije;
* Neslaganja između izjava i prateće dokumentacije ili posjeta lokaciji;
* Fakturisani predmeti se ne mogu naći u inventaru ili negdje drugdje;
* Duplirane fakture za istu stavku; višestruka plaćanja iste fakture;
* Ukupan iznos plaćen dobavljaču premašuje vrijednost ugovora.

1. **Alati za sprječavanje horizontalne prevare**
   1. **Transparentnost**

PRAG-om ali i praksom suda u slučaju zemalja članica EU postavljeno je niz uslova koje korisnik sredstava mora da ispuni kako bi zaključivanje ugovora bilo u skladu sa načelima Ugovora. Transparentnost je prva opšta obaveza koja se pretvara u zahtjev za dovoljnom količinom publiciteta. Tada se tokom postupka mora primijeniti određeni broj garancija kako bi se osiguralo da je postupak pravičan i nepristrasan, da je predmet ugovora definisan pravilno i na nediskriminatoran način, da se pristup pod jednakim uslovima omogućava ekonomskim operaterima u drugim državama članicama, da se priznaju sertifikati, ocjene, diplome i dokumenti koji dokazuju određenu kvalifikaciju, da rokovi daju svim učesnicima dovoljno vremena da pravilno procijene i pripreme svoje ponude i, ako je pregovaranje dozvoljeno, da svi učesnici imaju pristup istim informacijama i tretiraju se podjednako. Što se tiče izbora učesnika, broj pozvanih ponuđača može biti ograničen, pod uslovom da se to radi na transparentan i nediskriminatoran način. Što se tiče dodjele ugovora, prvobitno uspostavljena proceduralna pravila moraju se poštovati, takođe se moraju poštovati i principi nediskriminacije i jednakog tretmana.

Postoje javni rizici za javne nabavke, od kojih su neki neizbježni u zavisnosti od ekonomskih interesa o kojima je reč, obima uključenog posla i bliske saradnje koja je potrebna između javnog i privatnog sektora tokom postupaka javnih nabavki. Jedno od najefikasnijih sredstava je jačanje transparentnosti tokom čitavog ciklusa nabavki.

* + 1. **E-nabavka**
* Efikasno sredstvo prevencije javne kontrole može uključivati:
* Elektronizacija procesa javnih nabavki;
* Kreiranje elektronskog poslovnog registra;
* Kreiranje elektronskog profila ugovornih tijela;
* Uspostavljanje registra lica kojima je zabranjeno učešće u javnim nabavkama;
* Obavezno otkrivanje informacija;
* Uspostavljanje registra partnera iz javnog sektora
* Obezbijediti da kriterijumi za dodjelu budu definisani na jasan i objektivan način: a) koristeći kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude, osim u onim slučajevima kada se može koristiti kriterijum najniže cijene; b) određivanje relativnog ponderisanja i davanje obrazloženja; c) preciziranje, ako je prikladno, do koje mjere se uzimaju u obzir ekonomski, socijalni i ekološki kriterijumi; d) uključujući detalje o ovlašćenjima naručioca da djeluje, kao što je, na primer, moć pregovaranja i njihovo evidentiranje.
* Da bi se garantovao objektivan i kvalifikovan odabir projekata, uspostaviće se nezavisna i nepristrasna komisija za procjenu koja dokumentuje sve materijale u vezi sa dodjelom tendera i blagovremeno obavještava ponuđače o odluci u pisanom obliku. Pored toga, interna odjeljenja za nabavke ili reviziju posredničkih tijela mogu se smatrati daljim eksternim tijelima za reviziju odluke komisije za procjenu, kao što je to slučaj u Austriji.
  + 1. **Alati za procjenu rizika i ICT**

Preporučljivo je primijeniti nacionalne i / ili nadnacionalne baze podataka i alate za rudarenje podataka kako bi se spriječile prevare u javnim nabavkama.

Komisija je razvila ARACHNE, integrisani IT alat za rudarenje podataka i obogaćivanje podataka s ciljem pružanja podrške organima upravljanja i posredničkim tijelima u njihovim administrativnim kontrolama i upravljačkim provjerama Evropskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Evropskog socijalnog fonda. Ovo je veoma korisno sredstvo za utvrđivanje rizika koje pomaže u sprječavanju i otkrivanju grešaka i nepravilnosti među projektima, korisnicima, ugovorima i dobavljačima.

Alat može pomoći u vršenju poboljšanih ex-ante provjera prije potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i ugovora na osnovu izračunatih pokazatelja rizika i dijagrama afiniteta. ARACHNE sistematski pruža informacije zasnovane na riziku o korisnicima projekata, izvođačima i podizvođačima tokom faza izbora, odobravanja i sprovođenja operacija. Na taj način, tokom izbora i odobravanja, moguće je identifikovati rizike povezane sa sukobom interesa, nepoštovanjem pravila o državnoj pomoći ili operativnim, administrativnim i finansijskim kapacitetom kompanija za preduzimanje operacija koje sufinansira EU.

Dalje, tokom sprovođenja operacija, nekoliko indikatora rizika pružaju dragocjena upozorenja o potencijalnim greškama ili nepravilnostima u oblastima verifikacije kao što su javne nabavke, podobnost operacija, koncentracija projekata i zainteresovanih strana ili indikatori učinka.

ARACHNE je dostupan svim državama članicama. Jednom kada organi upravljanja odluče da koriste alat, Evropska komisija može pružiti tehničku podršku za primjenu i obuku za korisnike. Upotreba alata je neobavezna, međutim, preporučuje se, jer može predstavljati efikasnu i proporcionalnu mjeru protiv prevara, npr. u svjetlu člana 125. (4) (c) Uredbe (EU) br. 1303/2013.



***Primjer najbolje prakse***

*Austrija i Francuska koriste ARACHNE kako bi identifikovale rizike na nivou korisnika i shodno tome razvile mjere za sprečavanje prevara.*

U tekućem procesu implementacije projekata u odnosu na EU fondove, dobro obučeni i temeljno djelujući prvostepeni i drugostepeni nadzor mogu se smatrati glavnim načinom za otkrivanje mogućih slučajeva prevare, dokumentovanje i saopštavanje kritičnih slučajeva i na taj način iniciranje dalje akcije koje preduzimaju nacionalna ili evropska tijela. Alat za procjenu rizika od prevare koji je razvila Evropska komisija može vam pomoći u tom pogledu.

Pored toga, preporučljivo je razviti informacioni sistem za upravljanje rizicima kako bi se analizirao i procijenio rizik od naručilaca, a time i rizik od nabavke. Takav sistem pomaže u izvršavanju operacija kontrole, kao i u identifikovanju problematičnih oblasti koje zahtijevaju dublju analizu, organizaciju namjenskih obuka, izradu smjernica itd. To je praksa u nekim zemljama, kao što je npr. Litvanija.

* 1. **Etika i integritet**

Da bi se promovisale integritet u javnim nabavkama od strane različitih institucija, efikasno sprječavanje prevara oslanja se na poštovanje etike i principa integriteta. U manje rigoroznom okruženju vjerovatnije je da će se dogoditi prevara.

* + 1. **Podizanje svijesti i obuka**

Podizanje svijesti i odgovarajući treninzi su neophodni kako bi zaposleni bili svjesni etike i principa integriteta. Kako sukob interesa predstavlja glavni rizik u javnim nabavkama, sve agencije i tijela uključena u postupak dodjele ugovora treba da potpišu ličnu izjavu kojom potvrđuju da nisu umiješani u situaciju sukoba interesa. Međutim, ako postoji bilo kakva sumnja u tako kritičnu situaciju, zaposleni su dužni da slučaj odmah prijave svom pretpostavljenom. Suprotno samom postojanju sukoba interesa, zanemarivanje izvještavanja može se smatrati nedozvoljenim ponašanjem i može dovesti do pravnog postupka. Ako se utvrdi slučaj sukoba interesa, dotični zaposleni mora biti odmah isključen iz postupka i umjesto toga zamijenjen od strane njegovog / njenog predstavnika. Ili, ako nije dostupno zastupanje, mora biti zagarantovana puna transparentnost tokom postupka dokumentovanjem i saopštavanjem odluka putem elektronske platforme za pravne akte. U određenim slučajevima postupak će možda morati da se preispita ili čak da se prekine i ponovo pokrene. Konačno, ako je vjerovatno da će ponašanje zaposlenog dovesti do krivičnog slučaja prevare ili korupcije, potrebno je kontaktirati odgovarajuće tužilaštvo.

Mjere za sprječavanje sukoba interesa, tajnog dogovora i korupcije i promovisanje integriteta mogu da uključuju sledeće: a) dobijanje izjava o privatnim interesima od zainteresovanih strana u postupku i drugih uključenih pojedinaca, ako je primjenljivo; b) osiguravanje da su ove zainteresovane strane informisane i dobijaju smjernice o načinu rešavanja sukoba interesa, uključujući ograničenja i zabrane (npr. pokloni i rukovanje povjerljivim informacijama); c) osiguravanje da zainteresovane strane znaju za mapu identifikovanih rizika ili da prođu odgovarajuću obuku i podstiču se da podijele bilo kakvu zabrinutost i zatraže savjet od stručnjaka u vezi sa dosluhom i korupcijom; d) promovisanje kulture integriteta definisanjem skupa vrijednosti koje treba usvojiti, a ne samo minimalnih proceduralnih standarda koje treba slijediti. Uzimanje u obzir zabrinutosti za integritet tokom faze odabira: a) pribavljanje zadovoljavajućih dokaza o identitetu potencijalnih dobavljača i podizvođača, uključujući ključne igrače koji imaju zakonsku moć zastupanja; b) davanje težine paktima o integritetu koji će se razviti kao dio politike borbe protiv prevara za osoblje u ugovornom tijelu i potencijalne dobavljače; c) isključenje ponuđača ako su krivično osuđeni.



***Primjer najbolje prakse***

*Austrijski kodeks ponašanja („Die VerANTVORTung“) objavila je Savezna kancelarija 2012. godine kao meko pravno sredstvo u cilju podizanja svijesti i sprječavanja korupcije u javnim službama. Sastoji se od objašnjenja uobičajenih zakonskih propisa u vezi sa sukobom interesa i korupcije i smjernica za izbjegavanje sukoba interesa. Dokument cilja široku publiku i saopštava se izvršnom osoblju, kao i zaposlenima na svim nivoima hijerarhije u javnom sektoru. Iako ne sadrži nijednu novu uredbu ili zakon, može se smatrati inputom za raspravu o standardima i mjerama protiv korupcije i komunikaciju za sve zainteresovane strane. Bavi se pitanjima poput prihvatanja poklona, sukoba interesa, nepristrasnosti ili nedozvoljenog sponzorisanja. Pored toga, opšta obuka svakog javnog radnika u Austriji uključuje modul koji pokriva korake koje zaposleni moraju preduzeti u borbi protiv prevara u javnom sektoru.*

* + 1. **Informisanje javnosti**

Pored toga, sledeće aktivnosti mogu poslužiti kao prevencija protiv kršenja zakona o javnim nabavkama, kao i za podizanje svijesti kako naručilaca tako i ponuđača:

* objavljivanje najčešćih kršenja javnih nabavki;
* objavljivanje metodoloških smjernica;
* objavljivanje metodologije nabavke;
* objavljivanje dobre prakse itd.



***Primjer najbolje prakse***

*Litvanska kancelarija za javne nabavke pruža informacije javnosti tokom radnog vremena o postupcima javnih nabavki ili putem Centralnog portala javnih nabavki. Konsultacije se pružaju telefonom i e-poštom. Internet stranica Uprave za javne nabavke često se ažurira i uključuje smjernice dobre prakse, kao što su praktični savjeti kako izbjeći greške u postupcima javnih nabavki i kako pravilno koristiti pravne akte u praksi.*

*UJP redovno organizuje obuke o postupcima javnih nabavki kao i dane otvorenih vrata u kojima mogu učestvovati i naručioci i dobavljači. Takve prilike pružaju nove mogućnosti za zanimljive diskusije, postavljanje pitanja, razmjenu informacija i uopšte za poboljšanje vještina javnih nabavki.*

*Povremeno PPO objavljuje preglede i analize javnih nabavki po sektorima, što pomaže u identifikovanju značajnih zajedničkih problema sektora i pronalaženju rješenja. Na ovaj način se mogu analizirati prakse ugovora o javnim nabavkama i nadgledati budžetska primjena.*

* + 1. **Zviždači**

Još jedan alat najbolje prakse za otkrivanje slučajeva prevare i korupcije je „Zviždač“.

***Primjer najbolje prakse***



*Alat “zviždač” pokrenulo je 2013. godine u Austriji javno tužilaštvo. Cilj ove veb stranice je da omogući istražiteljima Kancelarije za zaštitu ličnosti protiv korupcije i kriminala da stupe u direktan kontakt sa zviždačima, dok je u međuvremenu obezbijeđena anonimnost. U slučaju da istražitelji imaju dodatna pitanja na osnovu dostavljenih informacija, mogu direktno kontaktirati zviždača. U ovom slučaju zviždači imaju pravo da odluče da li žele da ostanu anonimni ili da se identifikuju istražiteljima. Alat je postavljen kao anonimni sistem e-pošte i poziva građane da prijave sumnjiva zapažanja u svom radu ili privatnom okruženju putem veze na veb lokaciji Saveznog ministarstva pravde. Tehnička implementacija sistema garantuje da se izvor podneska ne može pronaći.*

*Postoji nekoliko specifičnih kategorija kojima se mogu dostaviti informacije, u skladu sa austrijskim krivičnim zakonikom: korupcija, bijeli okovratnik, prevara u socijalnoj zaštiti, finansijski kriminal, prevarantsko računovodstvo, prekršaji na tržištu kapitala i pranje novca.*

*Veb lokacija je rezultat dalekosežnog razvoja u borbi protiv korupcije. Štaviše, nakon lansiranja alata, svijest o austrijskom pravosuđu se znatno promijenila: korisnost predusretljivosti i ohrabrivanja zviždača prepoznata je zbog ozbiljnih i nedavnih slučajeva korupcije u Au*

ZAKLJUČAK

Već je rečeno da, iako je teško uočiti na prvi pogled koruptivnu aktivnost, odnosno potencijalnu prevaru, uvijek postoje upozoravajući znaci, indikatori, signali, indicije ili simptomi koji ukazuju da postoji neka lažna aktivnost. U praksi, ti indikatori obično se nazivaju crvene zastave (red flag). Da bi otkrili prevaru, bez obrzira o kojoj vrsti organizacije je riječ, rukovodioci, revizori, zaposleni itd, moraju znati prepoznati ove pokazatelje, indikatore, simptome ili upozoravajuće znake i istražiti da li su posljedica stvarne prevare ili su uzrokovani drugim faktorima. Prepoznavanje crvenih zastava presudno je za uspjeh otkrivanja i sprečavanja prevara. Crvene zastave omogućavaju kreiranje efikasnih metoda i procesa otkrivanja, pa samim tim dovode i do kreiranja dobrih mehanizama kontrole protiv nepravilnosti i prevara.

Ovaj praktični vodič predstavlja važno sredstvo implementacije koje može pomoći da se službenicima koji se bave implementacijom IPA/EU projekata obezbijede informacije u stvaranju dosljednosti primjene u sprovođenju sistema javnih nabavki. Uputstva data u praktičnom vodiču odnosno primjeri tzv crvenih zastava u svim fazama u procesu sprovođenja projekata su specifična, ali i sveobuhvatna, pa samim tim priručnik može da doprinese izgradnji i održavanju kapaciteta u zaštiti finansijskih interesa EU, a kroz pravilno korišćenje sredstava EU, štiti se i nacionalni budžet.

Da zaključimo, sistem upozorenja crvene zastave može se koristiti u različite svrhe. Prije svega, pomaže u predviđanju nepravilnosti, prevara i korupcije i drugih rizika u vezi sa pojedinačnim postupcima javnih nabavki, pa se mora naglasiti njegova preventivna funkcija. Istovremeno, na osnovu procjene veza između sadržaja obavještenja o dodjeli ugovora i određenih podataka iz drugih obavještenja, sistem može davati signale koji mogu da istaknu važne karakteristike i rizike povezane sa postupcima javnih nabavki, mada samo u retrospektivi. Pored gore navedenog, na osnovu dobijenih velikih količina raspoloživih strukturiranih podataka odnosno ovakve baze podataka, dalje analize, omogućavaju zaključke mimo neposrednih postupaka javnih nabavki, i predstavljaju praksu nabavki na tržištu uz određene karakteristike.

Stoga, analitička ekspertiza za javne nabavke kao dodatak sistemu upozorenja, prilika je za budućnost, koja se može pokazati korisnom, i pruža neku vrstu referentne podrške. Ako se sistem upozorenja sa crvenom zastavom uspješno protumači i pozicionira kao pomoćno sredstvo, sposoban je da stvori važne interakcije tokom daljeg razvoja ili daljih mjera. Signali sistema uticaće na ponašanje i praksu naručilaca i mogu uticati na stav ponuđača. Sistem daje upozorenja koristeći stvarne podatke o postupcima javnih nabavki koji započinju upotrebom i popunjavanjem standardnih obrazaca, i ističe pojedinačne rizike, i u opštijem smislu ukupnu kategoriju rizika u postupcima javnih nabavki. Korišćenjem ovog pristupa, sistem upozorenja može se prilagoditi različitim propisima za širu upotrebu, ali se i dalje zasniva na istim standardnim obrascima, što takođe omogućava poređenje na evropskom nivou gde se dijele isti određeni principi jednakog tretmana bez diskriminacije, poštene konkurencije, transparentnosti i otvorenosti i proceduralni okvir javnih nabavki razvijen na osnovu kojeg se takođe mogu smanjiti rizici od nepravilnosti, prevara i korupcije.ača prema javnim nabavkama.

**Lista referentnih dokumenata**

*Preventing Corruption in Public Procurement, OECD 2016*

*Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement - Helping governments to obtain best value for money,* OECD, 2009

*Fraud and Corruption Awareness Handbook – A handbook for civil servants involved in public procurement*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2013

*Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, OLAF (Study), 2013

*Public Procurement Guidance For Practitioners*, DG for Regional and Urban Policy (Guide), 2015

*Fraud in Public Procurement “A collection of Red Flags and Best Practices”, OLAF, 2017*

*Compendium of Anonymised cases,* OLAF, 2011

*“Red Flags of Corruption in World Bank Projects - Analysis of Infrastructure Contracts”* The World Bank Sustainable Development Department, 2010

**Korisni linkovi:**

<https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud_en>

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/>

**Rječnik**

**Arachne**: alat za utvrđivanje rizika koji pomaže u identifikovanju, sprečavanju i otkrivanju visoko rizičnih operacija, projekata, korisnika i ugovora ili izvođača. Njen cilj je da organima država članica uključenim u upravljanje ESIF-om pruži alat za identifikaciju njihovih projekata sa najvećim rizikom.

**Namiještanje ponuda**: određeni oblik dogovora između firmi koji može negativno uticati na ishod bilo kog procesa prodaje ili kupovine u kome se podnose ponude.

**Mito**: obećavanje, nuđenje ili davanje bilo kog lica, direktno ili indirektno, bilo kojoj neprimjerenoj prednosti bilo kojoj osobi na položaju vlasti (npr. javni funkcioner; član javne uprave koji vrši zakonodavna ili administrativna ovlašćenja ili osoba koja rukovodi javnim ili privatnim sektorom ili radi za takav entitet u bilo kom svojstvu), ili zahtijeva ili prima takvu neprimjerenu prednost od sebe ili za bilo koga drugog, u zamjenu za to lice koje djeluje ili se uzdržava postupajući u vršenju svojih funkcija ili kršeći svoje dužnosti.

**Sukob interesa**: situacija u kojoj javni funkcioner ima privatni interes kakav može da utiče ili se čini da utiče na nepristrasno i objektivno izvršavanje njegovih službenih dužnosti. Pod privatnim interesom podrazumijeva se bilo kakva prednost za njega samog, njegovoj porodici, bliskoj rodbini, prijateljima i pojedincima ili organizacijama sa kojima ima ili je imao poslovne ili političke odnose. Takođe uključuje svaku odgovornost, bilo finansijsku ili građansku, koja se odnosi na nju. Prema Uredbi Saveta (EZ, Euratom) br. 966/2012, sukob interesa postoji tamo gde je nepristrasno i objektivno vršenje svoje uloge od strane osobe koja je uključena u izvršenje budžeta ili od strane unutrašnjeg revizora ugroženo iz porodičnih razloga, emocionalni život, politički ili nacionalni afinitet, ekonomski interes ili bilo koji drugi zajednički interes sa korisnikom.

**Ugovorni organi**: državne, regionalne ili lokalne vlasti, tijela regulisana javnim pravom i udruženja formirana od strane jednog ili više takvih organa ili jedno ili više takvih tijela regulisanih javnim pravom.

**Ekonomski operater**: svako fizičko ili pravno lice ili drugo lice koje učestvuje u sprovođenju pomoći iz Fonda, sa izuzetkom države članice koja svoje prerogative primjenjuje kao javni organ. Za potrebe ovog dokumenta, pojmovi „ekonomski subjekt“ i „ekonomski operater“ smatraju se u osnovi identičnim.

**Pronevjera** (preusmeravanje imovine): zloupotreba imovine ili sredstava koja su legalno povjerena nekome u njegovom formalnom položaju agenta ili staratelja. Konvencija UN-a protiv korupcije identifikovala je „pronevjeru ili drugo preusmeravanje imovine od strane javnog zvaničnika“ kao krivično djelo korupcije. Međutim, pronevjera nije nužno korupcija - ona ​​takođe može biti prevara.

**Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF)**: tijelo u okviru Evropske komisije odgovorno za borbu protiv prevara štetnih za budžet Evropske unije.

**Namjerno ponašanje**: djelo koje je počinila osoba koja je time nameravala da povrijedi ili prejudicira zakonom zaštićen interes ili je bila svjesna da će njegovo ili njeno ponašanje vjerovatno prouzrokovati takvu povredu ili predrasudu i bila je spremna da prihvati tu posljedicu, ukoliko se dogodi.

**Nepravilnost**: Prema članu 1 (2) Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95 o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice, „nepravilnost“ znači svako kršenje odredbe zakona Zajednice koje proizilazi iz djela ili propusta ekonomskog operatera koji ima ili bi mogao da ima učinak prejudiciranja opšteg budžeta zajednica ili budžeta kojima one upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda koji nastaju iz sopstvenih sredstava prikupljenih direktno u ime zajednica, ili neopravdanom

stavkom izdataka.

**Povratni udarac**: oblik pregovaračkog podmićivanja u kojem se primaocu mita plaća provizija kao zamjena za pružene usluge. Uopšteno govoreći, naknada (novac, roba ili usluge predati) pregovara se prije vremena. Uzvrat se razlikuje od ostalih vrsta mita po tome što se podrazumijeva dosluh između dvije strane (umjesto da jedna stranka iznuđuje mito od druge). Svrha povratnog udara je obično da podstakne drugu stranu da sarađuje u nelegalnoj šemi.Najčešći oblik povratnog udara uključuje dobavljača koji podnosi lažnu ili naduvanu fakturu (često za robu ili usluge koje nisu potrebne, ili su inferiornog kvaliteta, ili oboje), pri čemu službenik kompanije žrtve pomaže u obezbjeđivanju isplate. Za svoju pomoć u obezbjeđivanju plaćanja, pojedinac prima neku vrstu naknade (gotovina, roba ili usluge) ili uslugu (npr. posao koji se nudi njemu ili rođaku). Povratne akcije se često javljaju u vezi sa korupcijom u kontekstu nabavki.

**Postupci javnih nabavki**:

Šest glavnih vrsta postupaka javnih nabavki prema PRAG-u i direktivama iz 2014. godine:

- Otvoreni postupak. Najčešće korišćeni, čine 51% svih dodeljenih ugovora. Ponude se moraju dostaviti do određenog datuma i procjenjuju se sve prihvatljive ponude.

- Ograničeni postupak. Zainteresovani dobavljači se prvo traže da pruže svoje kvalifikacije, zatim se sastavlja uži izbor i samo dobavljači koji uđu u uži izbor pozivaju se na tender.

- Konkurentski dijalog. Koristi se za složenije nabavke. Postupak uključuje dijalog između naručioca i potencijalnih dobavljača, sa ciljem identifikovanja i definisanja najbolje pravne i / ili finansijske postavke projekta za zadovoljavanje potreba ili ciljeva naručioca.

- Konkurentski postupak sa pregovorima. Nakon poziva za podnošenje ponuda i početne procjene, naručilac poziva svoje izabrane ekonomske operatere da podnesu početnu ponudu. Zatim pregovara o početnoj i svim sledećim podnijetim ponudama, osim za konačnu ponudu, s ciljem poboljšanja njihovog sadržaja.

- Pregovarački postupak bez objavljivanja može se koristiti samo u malom broju unaprijed utvrđenih slučajeva. Naručilac stupa u pregovore o ugovoru sa jednim ili više dobavljača.

- Partnerstvo za inovacije. Naručilac odabira dobavljače nakon oglašavanja i koristi se pregovaračkim pristupom da ih pozove da podnesu ideje za razvoj inovativnih radova, zaliha ili usluga usmjerenih na zadovoljenje potreba za kojima na tržištu ne postoji odgovarajući postojeći „proizvod“. Naručilac može takva partnerstva dodijeliti više dobavljača. *(EU Financial Regulation)*

**-** Otvoreni postupak: Standardni postupak koji se može koristiti za bilo koji ugovor koji započinje objavljivanjem obavještenja o ugovoru u Službenom listu (SL). Svaki ekonomski operater koji je zainteresovan može da se javi na tender.

- Ograničeni postupak: Standardni postupak u dva koraka koji započinje objavljivanjem obaveštenja o ugovoru u Službenom listu koje se može koristiti za bilo koji ugovor. Bilo koji zainteresovani ekonomski operater može zatražiti učešće, ali samo pozvani mogu podnijeti ponudu koja će biti ocijenjena u drugom koraku. Varijanta ovog postupka je dinamički sistem kupovine sa isključivom upotrebom elektronskih sredstava.

- Konkurentski postupak sa pregovorima: postupak koji je sličan ograničenom postupku i koji se može koristiti samo u određenim slučajevima bez obzira na vrijednost kupovine. Podnijete ponude (tehničke i finansijske ponude) mogu se pregovarati.

- Postupci nakon poziva za izražavanje interesa (CEI): CEI unaprijed bira kandidate ili registruje prodavce koji će kasnije biti pozvani da predaju ponude u različitim postupcima nabavke.

- Pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o ugovoru: Izuzetan postupak koji se može koristiti samo u određenim slučajevima ili okolnostima (na primjer, krajnja hitnost). Pregovarački postupak za ugovore srednje i male vrijednosti: Naručilac mora da pozove na tender ekonomske subjekte koji su pokazali interes tokom ex-ante objavljivanja, a pored toga može da pozove kandidate po svom izboru. Za ugovore vrlo male vrijednosti dozvoljeno je pregovaranje sa jednim kandidatom kojeg je izabrao naručilac.

- Konkurentski dijalog: Koristi se za složene nabavke kod kojih naručilac nije u mogućnosti da definiše sredstva za zadovoljavanje svojih potreba ili procjenu onoga što tržište može da ponudi u pogledu tehničkih

ili finansijskih ili zakonskih rješenja bez dijaloga sa potencijalnim ponuđačima.

-Partnerstvo za inovacije: postupak u dva koraka za sticanje inovativnog proizvoda koji tek treba da se razvije i za koji na tržištu nije dostupan ekvivalentan proizvod.

**Crvena zastava**: signali upozorenja, nagovještaji, pokazatelji moguće prevare. Postojanje crvene zastave ne znači da prevara postoji, već da je određenoj djelatnosti potrebna posebna pažnja da bi se isključila ili potvrdila potencijalna prevara. Međutim, neki obrasci, prakse i specifični oblici aktivnosti su crvene zastave koje mogu signalizirati nepravilnosti ili prevaru.

**Rizik:** znači potencijalnu prijetnju, događaj(e), aktivnost(i) ili izgubljene prilike koje mogu dovesti do nepravilnosti, tj. neopravdane stavke rashoda, potrebe za finansijskim korekcijama ili oštećenja reputacije tijela sistema upravljanja i kontrole. To može uticati na performanse tijela sistema upravljanja i kontrole ili čak na performanse sistema upravljanja i kontrole u ​​cjelini.

**Procjena rizika**: jedan od koraka u procesu upravljanja rizikom. Uključuje mjerenje dvije veličine povezane sa rizikom R - veličine potencijalnog gubitka i L - vjerovatnoće da će se gubitak dogoditi.

**Revizorski trag** je dokumentovani tok finansijskih i drugih aktivnosti od njihovog početka do završetka, radi omogućavanja rekonstrukcije svih pojedinačnih aktivnosti i njihovog odobravanja.

**Kriterijumi za dodjelu ugovora**: su ustanovljeni za tender na jedan od sljedeća dva načina: - *automatskim postupkom*, kada se ugovor dodjeljuje ponudi koja, ako je uredna i zadovoljava tražene uslove, ima najnižu cijenu;

-*postupkom ekonomski najpovoljnije ponude*, kada se ugovor dodjeljuje ponuđaču koji nudi najbolju vrijednost za novac, (the best value for money).

Kriterijumi moraju biti precizni, ne-diskriminatorni i da ne ometaju pošteno tržišno nadmetanje.

**Poziv za dostavljanje predloga projekata** je javni poziv za dostavljanje predloga projekata u okviru tema **(**mjera) za koji je poziv raspisan. Poziv sadrži uputstva za podnošenje predloga projekata, kao i kriterijume za odabir aktivnosti za finansiranje.

**Ugovarač** je lice ili organizacija sa kojim/kojom se potpisuje ugovor za pružanje usluga, nabavku robe ili izvođenje radova.

**Obavještenje o dodjeli ugovora** je javno obavještenje o ishodu postupka javnih nabavki u Službenom listu EU, kao i na internet stranici ugovornog tijela.

**Procedura dodjele ugovora** je procedurakoju ugovarač mora pratiti da bi identifikovao odgovarajućeg konsultanta, dobavljača, izvođača, korisnika koji će pružati usluge, isporučiti određenu robu, izvesti radove ili koristiti bespovratna sredstva i sa njim zaključio ugovor. U kontekstu predpristupnih fondova, relevantni dokument kojim se vode procedure za dodjelu ugovora je PRAG.

**Prevara** je namjerno počinjena nepravilnost. Na nivou EU prevarama se bavi Kancelarija Evropske komisije za borbu protiv prevara (OLAF)**.**

**Obavještenje o javnim nabavkama** je dokument koji objavljuje ugovorno tijelo koje bira ponude (u okviru otvorene tenderske procedure) ili iskazivanje interesa (u okviru restriktivne tenderske procedure) od konzorcijuma, privrednih društava ili lica za određeni tender.

**Najava javnog nadmetanja** je dokument koji objavljuje tijelo za ugovaranje posla prije obavještenja o javnoj nabavci za određeni tender. Dokument čine podaci na osnovu kojih se predviđaju planovi ugovornog tijela da zatraži ponudu (za otvoreni postupak) ili samo iskazivanje interesa (u okviru restriktivnog postupka) od konzorcijuma, preduzeća ili lica.

**Vrijednost ugovora** je suma navedena u ugovoru, koja predstavlja maksimum predviđenih sredstava za plaćanje obavljenih usluga, nabavke ili radova.

**Ugovorno tijelo** je tijelo koje je odgovorno za upravljanje fondovima pretpristupne pomoći EU. U centralizovanom upravljanju, Delegacija Evropske unije, uspostavljena u zemlji korisnici, predstavlja Ugovorno tijelo, dok se u decentralizovanom upravljanju, u okviru zemlje korisnice uspostavlja tijelo koje će imati ulogu ugovornog tijela (u Crnoj Gori, ugovorno tijelo za I, II i IV IPA komponentu biće Direktorat za finansiranje i ugovaranje sredstava EU pomoći Ministarstva finansija, dok će Ugovorno tijelo za III IPA komponentu biti Direkcija javnih radova).

**Ocjena/vrednovanje** predstavlja detaljnu analizu efikasnosti (upotreba resursa) i efektivnosti (postignuti rezultati u odnosu na plan) u jednoj fiksnoj, tačno određenoj tački.

**Ocjenjivanje/vrednovanje ponuda** predstavlja postupak izbora najboljeg (ili najpovoljnijeg) ponuđača na osnovu priložene dokumentacije (ponude). Ocjenjivanje ponuda vrši komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda[[5]](#footnote-5), kaja je sastavljena od predsjednika, sekretara i neparnog broja članova sa pravom glasa. Članovi Komisije su obavezni da koriste Tabele za ocjenu administrativne usklađenosti ponude i Tabele za ocjenu ponuda, koje predstavljaju dio tenderskog dosijea. Tokom ocjene ponuda provjerava se administrativna, tehnička i finansijska usklađenost ponuda sa zahtjevima propisanim tenderskim postupkom.

**Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda/predloga projekata** je tijelo koje je u tenderskom postupku/postupku dodjele donacija odgovorno za otvaranje ponuda/predloga projekata, njihovo ocjenjivanje i pripremanje preporuka za dodjelu ugovora.

**Izvještaj o ocjeni ponuda** je izvještaj koji sadrži detalje svih faza ocjene ponuda: izvještaj o otvaranju ponuda, popunjene i potpisane detaljne tabele za tehničku ocjenu i administrativnu usklađenost ponuda, korespodenciju o pojašnjenjima sa ponuđačima, listu prisustva i izjave o nepristrasnosti i povjerljivosti.

**Tabela za ocjenu ponuda -** Svi članovi Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda sa pravom glasa koriste tabelu za ocjenu ponuda za procjenu tehničke ispravnosti ponuda koje ispunjavaju administrativne zahtjeve. Popunjene tabele za ocjenu ponuda priložene su u izvještaju o ocjeni ponuda zajedno sa sažetkom komentara ocjenjivаča na prednosti i slabosti tehničkih ponuda.

**Kriterijumi za isključenje iz tenderskog postupka** su kriterijumi na osnovu kojih će kandidati, ponuđači ili podnosioci prijave biti isključeni iz učestvovanja u postupku javnih nabavki. Isti su navedeni u PRAG-u, u poglavlju 2.3.3.

**Ex-ante kontrola (**prethodna kontrola) predstavlja sistem kontrole za projekte finansirane od strane Evropske unije, u kojem je, prije početka implementacije pojedinih faza projekta, neophodno ex-ante odobrenje dokumentacije koja se na tu fazu odnosi. Ex-ante odobrenje izdaje Evropska komisija i obično se odnosi na kvalitet tenderske dokumentacije, sprovedenog postupka ocjene tendera i kvaliteta ugovornih dosijea.

**Ex-post kontrola (**naknadna kontrola) predstavlja sistem kontrole za projekte finansirane od strane Evropske unije, u kojem nije potrebno prethodno odobrenje Evropske komisije, da bi se implementirale pojedine faze projekata. Evropska komisija naknadno sprovodi kontrolu, na osnovu slučajanog uzorka projekata.

**Implementaciona agencija/tijelo** - Operativna struktura za IPA komponentu ili program sastoji se od jedne ili više Implementacionih agencija/tijela. Naime, Implementacione agencije/tijela osnivaju se u okviru državne administracije ili su pod njenom direktnom kontrolom, a neki od zadataka Implementacione agencije/tijela su: sprovođenje tenderskih procedura, ugovaranje i plaćanje, izvještavanje u vezi projekata u okviru određene IPA komponente i sl.

**Poziv ponuđačima** je pismo koje se šalje kandidatima koji su ušli u uži izbor pozivajući ih da dostave svoje ponude. Isključivo se primjenjuje kod restriktivne procedure i procedure konkurentskog pregovaranja.

**Instrument za pretpristupnu pomoć- IPA** je finansijski instrument EU za države kandidate i potencijalne kandidate. IPA je dostupna državama u okviru tekuće finansijske perspektive 2007-2013, a njen cilj je da pomogne državama kandidatima i potencijalnim kandidatima na putu ka sticanju punopravnog članstva u EU.

**Partije (lotovi)** - predstavljaju tematske cjeline po kojima je podijeljena određena nabavka. Kod izvođenja građevniskih radova i nabavke robe nabavka se dijeli po srodnosti radova tj. opreme, dok se kod ugovora o pružanju usluga nabavka dijeli po srodnosti ekspertskih aktivnosti koje treba sprovesti. Ponuđač ne mora da podnese ponudu za sve partije u okviru jednog postupka nabavke, već je u obavezi da ponudi sve što čini sadržinu jedne partije.

**Pregovaračka procedura** je tenderski postupak koji se može primijeniti u slučaju izrazito složenih ugovora, kada Ugovorno tijelo smatra da direktna primjena otvorenog postupka ili postojećih sporazuma koji uređuju ograničeni postupak neće omogućiti dodjeljivanje ugovora ponuđaču koji ima ekonomski najpovoljniju ponudu. Ugovor se smatra „izrazito složenim“ kada Ugovorno tijelo ne može objektivno definisati tehnička sredstva koja bi zadovoljila potrebe ili ciljeve ili kada ne može odrediti pravne i finansijske specifikacije projekta.

**Pismo obavještenja -** Prije nego što istekne razdoblje valjanosti ponuda, na osnovu odobrenog izvještaja o ocjenjivanju, Ugovorno tijelo napismeno obavještava uspješnog ponuđača da je njegova ponuda prihvaćena i skreće pažnju na bilo kakve očite aritmetičke greške koje su ispravljene tokom postupka ocjenjivanja.

**Provjere na licu mjesta** su dio procesa verifikacije troškova od strane korisnika. Ove provjere se izvršavaju na lokaciji projekta od strane ovlašćenog službenika, kako bi se osigurala kontrola zakonitosti i realnosti troškova.

**Praktični vodič za procedure sklapanja ugovora za spoljne aktivnosti Evropske unije (PRAG)** je dokument koji objašnjava postupke ugovaranja koji se primjenjuju na sve ugovore EU za pružanje eksterne pomoći i ugovore koji se finansiraju iz sredstava EU. Zato se PRAG mora poštovati u postupcima ugovaranja za sredstva iz IPA fondova. Postoje stroga pravila koja određuju način na koji se ugovori dodjeljuju. Ona pomažu da se osigura da odgovarajući kvalifikovani izvođači budu izabrani bez predrasuda i da se dobije najveća moguća vrijednost za novac, uz potpunu transparentnost u cilju adekvatne upotrebe javnih sredstava.

**Plan javnih nabavki** je plan kojim se organizuju, koordinišu i prate aktivnosti javnih nabavki.

**Procedura nabavke** - Ovaj pojam se odnosi na nabavku usluga, robe i radova, počev od

objavljivanja obavještenja o nabavci (za restriktivnu i otvorenu tendersku proceduru), poziva za

dostavljanje ponuda (konkurentni postupak sa pregovaranjem) ili zahtjeva za dostavljanje ponude (procedura sa jednim ponuđačem) sve do dodjele ugovora.

**Upravljanje rizicima** je proces utvrđivanja i analize relevantnih rizika za postizanje ciljeva subjekta, određujući prikladnu reakciju i osiguravajući postupanje s rizikom. Upravljanje rizikom podrazumijeva: identifikaciju rizika, procjenu rizika, procjenu kapaciteta organizacije za apsorpciju rizika i reakciju na rizik.

**Uspješni ponuđač** jeponuđač izabran na osnovu sprovedenog postupka za otvaranje i vrednovanje ponuda.

**Tehnička usklađenost ponude -** je faza u postupku ocjene ponuda tokom koje se ocijnjuje ispunjavanje minimalnih tehničkih uslova propisanih tehničkom specifikacijom propisanom od strane ugovornog tijela.

**Tehnička specifikacija** je dokument koji sastavlja ugovorno tijelo, a koji naznačava zahtjeve u pogledu vrste, količine i karakteristika pojedinih proizvoda, ukoliko je riječ o nabavci robe, odnosno karakteristike radova kada je u pitanju ugovor o građevinskim radovima. Tehnička specifikacija može sadržati i metode i resurse, koje treba koristiti i/ili rezultate koji se moraju postići, da bi se smatralo das u tehnički zahtjevi ispunjeni.

**Tenderski dosije** predstavlja dokumentaciju koju priprema ugovorno tijelo, a sadrži uslove učešća na tenderu i obrasce prema kojima ponuđač treba da dostavi svoju ponudu.

**Tenderska procedura** je cjelokupni proces objavljivanja tendera, počevši od objavljivanja obavještenja o nabavkama, do dodjele ugovora za koji je objavljen tender. Postoje različite vrste tenderskih procedura: otvorena, ograničena, lokalna, međunarodna, pregovaračka i procedura jedne ponude.

**Ponuđač** je konzorcijum, privredno društvo ili lice koje dostavlja ponudu kao odgovor na poziv da se prijavi na tender i koji, ukoliko njegova ponuda bude prihvaćena, može postati pružaoc usluga, dobavljač ili izvođač, zavisno od prirode same javne nabavke.

**Projektni zadatak** je dokument koji definiše zadatke pružaoca usluga i obaveze i ciljeve koje treba postići, opisuje prirodu usluga koje će izvođač pružati, uključujući pojedinačne zadatke, neophodnu stručnost, vremenski raspored aktivnosti i sl. Projektni zadatak je najvažniji dokument kod ugovora o uslugama.

**Ugovori o radovima** pokrivaju izvođenje, izvođenje i projektovanje radova ili realizaciju gradnje. ”Rad“označava rezultat gradnje ili građevinskih radova u cjelini koji je sam sebi dovoljan za ispunjavanje ekonomskih ili tehničkih funkcija.

**Ugovori o nabavci opreme (robe)** pokrivaju kupovinu, lizing, najam ili zakup, sa ili bez mogućnosti kupovine proizvoda. Ugovor za nabavku proizvoda, te montaža i održavanje istog, takođe će se smatrati ugovorima o nabavci robe.

**Ugovori o uslugama** uglavnom se odnose na realizuju tehničke ili ekonomske pomoći, a realizuju se kroz ugovore o izradi studija i ugovore o tehničkoj pomoći.

**Br: 01-6827/1 Državni sekretar**

**Podgorica, 12.05.2021. godine Nacionalni službenik za ovjeravanje (NAO)**

**Janko Odović s.r.**

1. OECD je razvio međunarodne prateće materijale i praktične alate za pomoć dobrom upravljanju kako bi se u cio proces javnih nabavki uvela kultura integriteta, koja se može koristiti u različitim zakonodavnim ili javnim okruženjima, a takođe se dalje razvijala. Oni predstavljaju smjernice za dizajn odgovarajućeg regulatornog okvira, s jedne strane, a takođe pomažu u primjeni takvog okvira, s druge strane, i to u svim fazama, od procjene potreba do izvršenja ugovora. Povezani alat za javne nabavke je mrežni resurs koji prikuplja najbolja rešenja za sprečavanje korupcije, koja jačaju odgovarajuće tehnike upravljanja u postupcima javnih nabavki u zemljama članicama OECD-a i drugima. [↑](#footnote-ref-1)
2. Analize Svjetske banke razlikuje 13 crvenih zastava od najvećeg značaja podijeljenih na faze pred-evaluacije i post-evaluacije. Prva faza, na primjer, uključuje faktore poput dužine perioda tendera i broja primljenih ponuda, dok druga uključuje faktore poput dužine perioda između ocenjivanja i ugovaranja, izuzeće ponuđača koji nudi najnižu cijenu, razliku između procijenjene vrijednosti i pobjedničke ponude i razlike između pobjedničke ponude i ugovorne cijene. U isto vrijeme, ove crvene zastave uključuju i kritičnija upozorenja (npr. ponovljene nagrade istom dobavljaču, teži slučajevi promjene ugovora, itd.) [↑](#footnote-ref-2)
3. Studija koju je naručila Evropska komisija, pripremili su je PvC i Ecoris (2013) i čiji je cilj identifikacija i smanjenje korupcije u javnim nabavkama u Evropskoj uniji. Glavni cilj studije je pružanje informacija, metodologije i odgovarajućih alata Evropskoj komisiji i vlastima država članica za sprovođenje antikorupcijskih politika EU, kao i istraživanje korupcije u javnim nabavkama i njenih direktnih troškova. Istraživanje i metodologija su identifikovali 27 crvenih zastava koje su bile cilj studije, od kojih se samo 7 crvenih zastava pokazalo efikasnim u praksi, (To su bili: dužina tenderskog perioda; vrsta postupka; vrijednost ugovora o javnoj nabavci; broj ponuda; odnos procijenjene vrijednosti i ugovorne cijene; pitanja finansiranja EU; određene informacije koje nedostaju.) [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)