

Marija Pantelić
Univerzitet u Beogradu –
Ekonomski fakultet

Milutin Živanović
Univerzitet u Beogradu –
Ekonomski fakultet

INDIKATORI KORUPTIVNIH PRAKSI U RAZLIČITIM FAZAMA PROCESA JAVNIH NABAVKI – SLUČAJ REPUBLIKE SRBIJE

INDICATORS OF CORRUPT PRACTICES
IN DIFFERENT PHASES OF THE
PUBLIC PROCUREMENT PROCESS:
THE CASE OF THE REPUBLIC OF
SERBIA

Apstrakt

Javne nabavke su identifikovane kao jedan od ključnih generatora korupcije u Republici Srbiji. Polazeći od toga, predmet ovog istraživanja je analiza ključnih rizika korupcije u različitim fazama procesa javnih nabavki – fazi planiranja, fazi sprovođenja postupka i fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci. Kako bi se identifikovali i klasifikovali najčešće prisutni koruptivni mehanizmi u postupcima javnih nabavki u Srbiji, analizirani su zahtevi za zaštitu prava ponuđača podneti Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Konkretno, u radu su analizirani zahtevi ponuđača, iz 2021. i 2022. godine, koji su usvojeni od strane pomenute komisije i kod kojih je donošenje rešenja rezultiralo poništavanjem postupka javne nabavke u celini. Ovakvom selekcijom jedinica posmatranja, omogućeno je da posmatrani uzorak obuhvata samo one situacije u kojima postoji institucionalna potvrda nepravilnosti i drugih pokazatelja neuobičajenog ponašanja i postupanja – tzv. kritičnih tačaka (engl. red flags) u svakoj od faza sprovođenja postupka javnih nabavki. Osnovni cilj istraživanja jeste da se utvrdi koji su to indikatori koji bi omogućili blagovremeno otkrivanje korupcije, povećanje efikasnosti finansijskih istraga i preduzimanje preventivnih aktivnosti u smislu unapređenja sistema internih kontrola i izmena regulatornog okvira kako bi se nivo korupcije u javnim nabavkama smanjio.

Ključne reči: korupcija, javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, načelo obezbeđivanja konkurencije, načelo jednakosti ponuđača, forenzičko računovodstvo, analiza sadržaja.

JEL klasifikacija: D73, H83, M49

Abstract

Public procurement has been identified as one of the primary generators of corruption in the Republic of Serbia. Consequently, this research focuses on analyzing

the key corruption risks in the various phases of the public procurement process: the planning phase, the implementation phase, and the contract execution phase. To identify and classify the most common corrupt mechanisms in Serbia's public procurement procedures, requests for the protection of bidders' rights submitted to the Republic Commission for the Protection of Rights in Public Procurement Procedures were analyzed. Specifically, the study examined bidders' requests in 2021 and 2022 that were upheld by the commission, resulting in the annulment of the entire public procurement process. By selecting these cases, the observed sample includes only situations with institutional confirmation of irregularities and other indicators of unusual behavior – known as critical points (red flags) – in each phase of the public procurement process. The primary goal of this research is to identify indicators that would enable the timely detection of corruption, enhance the efficiency of financial investigations, and undertake preventive measures to improve the internal control system and amend the regulatory framework, thereby reducing the level of corruption in public procurement.

Keywords: *corruption, public procurement, Republic commission for the protection of rights in public Procurement Procedures, competition principle, principle of equality of bidders, forensic accounting, content analysis.*

JEL Classification: *D73, H83, M49*

Uvod

Korupcija predstavlja zloupotrebu moći, funkcije odnosno položaja od strane određenog pojedinca koji to čini kako bi ostvario korist za sebe ili za sebi blisku osobu, uvek na štetu organizacije koju predstavlja i uvek kroz transakciju sa licem koje se nalazi izvan organizacije (Nye, 1967; Kranacher & Riley, 2019; Passas, 2020; Barrington, Dávid-Barrett, Power & Hough, 2022). Na osnovu prethodno rečenog može se zaključiti da korupcija, kao posebna vrsta prevare i krivičnog dela, počiva na četiri osnovna elementa: (1) postojanju lica koje zloupotrebljava svoje radno mesto – moć, položaj, funkciju; (2) postojanju koristi koje ostvaruje korumpirani pojedinac ili sa njim povezana lica po osnovu rodbinske, prijateljske, zemljačke ili partijske veze; (3) postojanju štete za organizaciju koju korumpirani zaposleni predstavlja (preduzeće, ministarstvo, društvo u celini) i (4) postojanju takozvanog autsajdera, odnosno, lica koje se nalazi izvan organizacije i koje kroz određeni odnos/transakciju sa korumpiranim zaposlenim omogućava da se korupcija dešava. Ovaj poslednje navedeni element je upravo ono što korupciju izdvaja u odnosu na protivpravno prisvajanje imovine i prevarno finansijsko izveštavanje kao druga dva osnovna oblika korporativnih

prevara koje prepoznaje Udruženje sertifikovanih istražitelja prevara (engl. *Association of Certified Fraud Examiners* - ACFE). Prema podacima iz poslednjeg izveštaja nacija, čak polovinu slučajeva prevara činili su slučajevi korupcije. (ACFE, 2024)

U literaturi postoje različite tipologije i klasifikacije korupcije (Joković, 2018). Jedna od najznačajnijih je ona koju daje upravo ACFE, koja identifikuje četiri glavna oblika korupcije: podmićivanje, sukob interesa, ekonomsku iznudu i nezakonite nagrade. Podmićivanje je najčešći oblik korupcije, koji podrazumeva nuđenje, davanje, traženje ili primanje mita. Dva osnovna oblika u kojima se podmićivanje može javiti su: (1) nelegalne provizije (engl. *kickbacks*) i (2) nameštanje tendera (engl. *bid rigging*). Predmet analize ovog rada biće upravo identifikovanje indikatora nepravilnosti i koruptivnih mehanizama u postupcima javnih nabavki koji mogu upućivati na aktivnosti nameštanja tendera.

U nastavku rada najpre dajemo opis osnovnih karakteristika i obeležja korupcije u javnim nabavkama uz osvrt na najznačajnija istraživanja iz ove oblasti, kao i na stanje u svetskoj i domaćoj praksi kada je ovaj tip korupcije u pitanju. Nakon toga, u radu je dat detaljan opis potencijalnih indikatora nepravilnosti u postupcima javnih nabavki koji su povezani sa odgovarajućim koruptivnim mehanizmima i koruptivnim efektima. Na samom kraju, prikazani su rezultati istraživanja koji su bazirani na analizi prakse javnih nabavki u Srbiji koji kao osnovni cilj imaju identifikovanje i klasifikovanje najčešće prisutnih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki koje mogu biti upozoravajući signali za postojanje korupcije.

1. Korupcija u javnim nabavkama – od svetske ka domaćoj praksi

Podložnost javnih nabavki korupciji uzrokovana je relativno visokim stepenom diskrecionih ovlašćenja koje javni službenici, političari i poslanici obično imaju nad programima javnih nabavki u poređenju sa drugim oblastima javne potrošnje. Rizici od korupcije inherentni diskrecionim ovlašćenjima obično su veći u zemljama u razvoju, gde su zakonodavni, regulatorni i institucionalni okviri postavljeni radi ograničavanja diskrecionih aspekata javnih nabavki slabiji nego u razvijenim zemljama (Ware, Moss, Campos & Noone, 2007). S obzirom na iznose novca koji su u igri, javne nabavke bi trebalo da budu obeležene oštrom konkurencijom između kompanija ponuđača, koje često jedino kroz poslovanje sa državom mogu da

opstanu na tržištu. Zavisnost mnogih privatnih kompanija od poslovanja sa javnim sektorom često je nesrazmerno veća u zemljama u razvoju, gde javne nabavke mogu činiti više od 20 procenata BDP-a, gde je država najveći ekonomski akter i gde je privatni sektor relativno nerazvijen. Spoj velikih iznosa potrošnje, prekomernih i neograničenih diskrecionih ovlašćenja datih javnim službenicima i prisustva dobavljača iz privatnog sektora koji zavise od ovakvih poslova često stvara pogodno tržište za korupciju u javnim nabavkama.

Većina istraživača se slaže u vezi sa tim da monopol moći, široka diskreciona ovlašćenja, slaba odgovornost i mala ili nikakva transparentnost povećavaju mogućnosti za korupciju (Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1997; Ware & Noone 2003). Korupcija u javnom sektoru se posebno odražava na delove populacije sa niskim dohotkom budući da smanjuje sredstva dostupna za socijalnu zaštitu, što rezultira većim razlikama u prihodima između bogatih i siromašnih i dodatno povećava društvenu nejednakost.

Korupcija u javnim nabavkama dovodi do pomalo paradoksalne situacije da javni službenici i političari koji su odgovorni za realizaciju procesa javnih nabavki, kupuju robu ili usluge od onih koji ponude najveći iznos mita, umesto od onih koji nude najnižu cenu ili obezbeđuju najbolju kombinaciju cene i kvaliteta (Søreide, 2002). Mito može osigurati da kompanija dobije posao sa državom. Korupcija takođe može pomoći kompanijama da steknu de facto monopolsku situaciju, zadrže posao, dobiju poverljive informacije, nadoknade loš kvalitet ili visoku cenu, ili stvore tražnju za robom koja inače ne bi bila kupljena. Javne nabavke predstavljaju kompleksnu oblast iz najmanje dva razloga. Prvo, one mogu obuhvatiti izuzetno širok spektar dobara i usluga koji se nabavljaju. Drugo, proces javne nabavke podrazumeva veliki broj koraka, pri čemu svaki od ovih koraka ima svoje specifičnosti i nosi određene rizike. Samim tim, u literaturi se polazi od pretpostavke da se verovatnoća pojave korupcije u procesu javnih nabavki nalazi upravo pod uticajem vrste dobara i usluga koji se putem javne nabavke kupuju i faze u procesu javne nabavke, pri čemu ove pretpostavke zahtevaju empirijsku proveru.

Indikatori neuobičajenog ponašanja i postupanja u javnim nabavkama, poznati i kao „crvene zastavice“, se naširoko koriste za minimiziranje rizika od pojave različitih oblika finansijskog kriminala, među kojima je i korupcija u javnim nabavkama (Ferwerda, Deleanu & Unger, 2017). Indikatori nepravilnosti su prvenstveno usmereni na pomoć onima koji se bave istragama prevara u proceni verovatnoće pojave korupcije u određenoj javnoj nabavci

i postavljanju temelja za novi pristup zasnovan na dokazima u borbi protiv korupcije (Ware i dr, 2007; Ferwerda i dr, 2017). Prema Søreide (2002) neki od elemenata koji su od velikog značaja za razumevanje rizika od korupcije u javnim nabavkama su: budžeti koji su alocirani na određene stavke, složenost tehnologije koja je povezana sa javnom nabavkom, kao i hitnost nabavke robe ili hitnost projekta. Verovatnoća pojave korupcije u procesu javne nabavke zavisi od sektora u kojem se javna nabavka sprovodi. Prema analizama organizacije *Transparency International*, najveća verovatnoća pojave korupcije u procesu javnih nabavki je povezana sa javnim nabavkama velike procenjene vrednosti, kao što su javne nabavke povezane sa kapitalnim investicijama i infrastrukturnim projektima iz oblasti građevinarstva (Everett, 2015), dok prema Rose-Ackerman (1999) velika verovatnoća pojave korupcije postoji čak i kod onih javnih nabavki čija procenjena vrednost nije velika kao što je nabavka potrošnog i kancelarijskog materijala.

Međutim, veliki deo literature koja koristi pokazatelje rizika za predviđanje nekog oblika kriminalnog ponašanja pati od određenih metodoloških nedostataka koji se prvenstveno ogledaju u pristrasnosti prilikom izbora jedinica posmatranja u uzorak. Ovo pre svega zbog toga što su crvene zastavice koje bi mogle da ukažu na koruptivne aktivnosti analizirane na osnovu slučajeva u kojima postoji krivična prijava ili zvanična presuda za kriminalno delo povezano sa korupcijom (primanje, davanje mita). Na ovaj način se ne mogu razdvojiti crvene zastavice koje omogućavaju predviđanje koruptivnih radnji i one koje su povezane sa drugim uzrocima kršenja zakonske regulative u vezi sa procesom javnih nabavki. Zbog svega navedenog, rezultati dosadašnjih istraživanja imaju vrlo ograničene sposobnosti u pogledu pravilnog predviđanja rizika korupcije u sistemu javnih nabavki.

Republika Srbija se svrstava među zemlje u kojima je korupcija veoma rasprostranjena, pri čemu su javne nabavke identifikovane kao oblast sa visokokoruptivnim rizicima (OECD, 2016). Srbija je nastavila pad na globalnoj listi percepcije korupcije u javnom sektoru, zadržavši indeks 36 u izveštaju za 2023. godinu, što je najniži rezultat u poslednjih 12 godina prema aktuelnoj metodologiji. Prema najnovijem izveštaju *Transparency International-a*, Srbija je pala za tri mesta na 104. poziciju među 180 zemalja. Ovaj indeks je za sedam poena ispod svetskog proseka i 28 poena lošiji od proseka EU (Transarentnost Srbija, 2024).

Kako bi se sprečila i suzbila korupcija u javnim nabavkama, neophodna su dalja unapređenja procesa javnih nabavki kako u pravnom, tako i u institucionalnom okviru. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije

(2021) i SIGMA Izveštaju o praćenju principa javne uprave u Srbiji (2021), nova zakonska regulativa (Zakon o javnim nabavkama – ZJN) i reforme u ovoj oblasti su načelno usaglašene sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali su identifikovani i određeni nedostaci koje treba otkloniti, budući da predstavljaju visok rizik za integritet celokupnog procesa javnih nabavki, a koji se odnose na moguće izuzetke od primene Zakona (nabavke na osnovu međunarodnih ugovora i poseban zakon o važnim infrastrukturnim projektima). Primenom novih zakonskih rešenja, smatra se, postignuti su značajni rezultati na polju uređenja planiranja javnih nabavki, pojednostavljenja postupka javnih nabavki, umanjenja administrativnih opterećenja i povećanja transparentnosti u postupcima uvođenjem elektronske komunikacije i digitalizacije celokupnog procesa, i u krajnjoj instanci smanjenja troškova učešća u procesu javnih nabavki malih i srednjih preduzeća.

Međutim, treba imati u vidu da se izgradnja procesa javnih nabavki ne može ograničiti samo na reformu zakonske regulative. Posebnu pažnju treba obratiti na izazove primene u praksi i uočene indikatore zloupotreba u procesu javnih nabavki. U vezi sa tim, rezultati novijih istraživanja ukazuju da se u borbi protiv korupcije u ovoj oblasti treba primarno fokusirati na prakse javnih nabavki (Bosio, Djankov, Glaeser & Shleifer, 2022).

2. Indikatori neuobičajenog ponašanja i postupanja u javnim nabavkama – „crvene zastavice“

U različitim fazama sistema javnih nabavki - fazi planiranja javne nabavke, postupka javne nabavke i realizacije ugovora, postoje brojne situacije u kojima može doći do aktiviranja koruptivnih mehanizama i izvršenja krivičnih dela. Zbog toga je važno posebno obratiti pažnju na kritične tačke, odnosno pokazatelje neuobičajenog ponašanja i postupanja i identifikovati ih u svakoj od faza sprovođenja postupka javnih nabavki. S obzirom da „crvene zastavice“ predstavljaju upozorenje na potencijalni rizik od korupcije, iste treba dalje ispitivati i pratiti.

U fazi planiranja javnih nabavki, u cilju pripreme za sprovođenje postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora, naručilac preduzima više radnji kao što su: 1) utvrđivanje potreba za nabavkom, 2) određivanje procenjene vrednosti nabavke i u vezi sa tim, predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, kao i 3) donošenje godišnjeg plana nabavki (sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procenjenju vrednost nabavki i dr.).

Procenjivanje potreba za javnom nabavkom treba da bude realno i objektivno iz perspektive poverenih poslova koje naručilac obavlja. U vezi sa tim, u brojnim slučajevima prisutne su nabavke dobara, usluga ili radova iako ne postoji određena potreba za tim predmetima nabavke, zatim, nabavke u neodgovarajućim količinama ili neadekvatnog kvaliteta, ili neodgovarajućih tehničkih karakteristika. Ovakvo postupanje naručilaca dovodi do nesvrishodnog trošenja javnih sredstava i može ukazivati na težnju da se određenim licima omogući prisvajanje protivpravne imovinske koristi.

Kada je reč o procenjenoj vrednosti predmeta javne nabavke, njeno objektivno određivanje je od velikog značaja za izbor postupka javne nabavke koji će naručilac sprovoditi, za ostvarenje načela transparentnosti u sprovođenju postupka (da li naručilac ima ili nema obavezu oglašavanja javne nabavke), i za sastavljanje konkursne dokumentacije. Takođe, za procenjenu vrednost predmeta javne nabavke vezuje se i prihvatljivost ponude, tako da naručilac može da odbije one ponude kojima cena prelazi iznos procenjene vrednosti. Imajući u vidu napred navedeno, motivi za određivanje nerealno niske vrednosti predmeta javne nabavke kao pokazatelja neuobičajenog ponašanja i postupanja mogu biti, recimo, izbegavanje od strane naručilaca oglašavanja javne nabavke, izostanak traženja sredstava finansijskog obezbeđenja od ponuđača ili odbijanje ponuda kao neprihvatljivih i obustava postupka, ukoliko ponuda favorizovanog ponuđača nije najpovoljnija (Nikolić & Pantelić, 2024, str. 19).

Do korupcije u planiranju nabavki može doći i na druge načine, putem nepravilnog odabira postupka javne nabavke koji će biti primenjen, posebno postupka javne nabavke male vrednosti (Tanjević & Špiler, 2016, str. 135). Cilj nedozvoljenog “usitnjavanja” velikih nabavki na “male” nabavke - nabavke ispod graničnih vrednosti (na koje se ZJN ne primenjuje), je izbegavanje primene otvorenog postupka. Ovakvo postupanje predstavlja ozbiljnu povredu načela obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima, i može ukazivati na težnju da se ugovor zaključi sa određenim ponuđačem.

Sa stanovišta zadovoljenja načela obezbeđivanja konkurencije, posebno je važno i na koji način se formira predmet nabavke. Pod formiranjem predmeta nabavke se smatra određivanje: 1) svega onoga što će se nabavljati u okviru jednog postupka nabavke; 2) podela predmeta nabavke na celine – partije (“lotove”), i 3) formulisanje svega što čini jednu pratiju. Ukoliko naručilac formira predmet nabavke na način da nabavku takvog predmeta može da ponudi i realizuje samo određeni ponuđač, doći će do nedozvoljenog ograničavanja konkurencije. Do zloupotrebe u formiranju predmeta

nabavke može doći ukoliko se vrši neodgovarajuće spajanje više različitih radova (ili dobara) u jednu partiju (Sinanović, Vučković, Božović, Gavriović & Laličić, 2016, str. 45.). Zatim, traženjem nečega nepotrebnog ili nekih posebnih pogodnosti pored predmeta nabavke koji je zaista potreban naručiocu, koje poseduje samo određeni ponuđač. Takođe, nabavci predmeta može se priključiti nešto za šta samo određeni ponuđač ima isključivo pravo (Varinac, 2012, str. 16.).

U fazi postupka javne nabavke definišu se uslovi javne nabavke putem konkursne dokumentacije koja predstavlja najvažniji dokument kod objavljivanja javne nabavke. Konkursna dokumentacija sadrži način podnošenja ponuda i postupanje sa istim u toku sprovođenja postupka javne nabavke, kriterijume (uslove) za učešće ponuđača, tehničke specifikacije predmeta nabavke, i kriterijume za dodelu ugovora. Upozorenje na rizik od zloupotreba postoji ukoliko konkursna dokumentacija ne sadrži sve obavezne elemente koji su propisani zakonom. Takođe, nedovoljno jasno i nepotpuno definisanje bilo kog od navedenih delova iz konkursne dokumentacije može ukazivati na pokušaj da se ograniči konkurencija te suzi krug potencijalnih ponuđača, i postupak sprovede na netransparentan način, kako bi se favorizovanom ponuđaču omogućilo da njegova ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Naime, situacije u kojima je konkursna dokumentacija “oblikovana” na način da sadrži različite informacije o istom zahtevu, ili kada naručilac sa namerom pravi greške prilikom njenog sastavljanja širi prostor za subjektivnim načinom ocenjivanja ponuda u postupku javne nabavke, pa čak i otvara mogućnost obustave postupka u slučaju da ponuda favorizovanog ponuđača nije najpovoljnija. Dakle, indikator mogućih zloupotreba u procesu javnih nabavki može biti i nejasna i kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije (Varinac & Ninić, 2014, str. 28).

Kada je reč o uslovima za učešće ponuđača oni moraju biti u logičkoj vezi i srazmeri sa predmetom javne nabavke. Ovi uslovi mogu sadržati zahteve u vezi finansijskog, ekonomskog, tehničkog i poslovnog kapaciteta. Ukoliko konkursna dokumentacija sadrži uslove za učešće ponuđača koji nisu potrebni, pri čemu je očigledno da ih može ispuniti samo jedan ponuđač, postoji diskriminacija. Samim tim, jedan od indikatora neuobičajenog ponašanja i postupanja su diskriminatorni uslovi za učešće ponuđača.

Konkursna dokumentacija sadrži i tehničku specifikaciju u kojoj su precizno opisane tehničke karakteristike predmeta javne nabavke. Iz tog opisa se vide zahtevi naručioca u pogledu karakteristika dobara, usluga ili radova koji se nabavljaju kao i drugi elementi od značaja, kao što su mesto, rokovi

i način izvršenja predmeta javne nabavke (ZJN, 2019, čl.98). Ukoliko naručilac sadržinom tehničke specifikacije sprečava učestvovanje bilo kog ponuđača, reč je o diskriminatorskim tehničkim specifikacijama kao pokazatelju mogućih zloupotreba. U vezi sa tim, primeri za diskriminaciju ponuđača kroz tehničke specifikacije su prepisivanje karakteristika opreme favorizovanog ponuđača, pozivanje na određenu robnu marku, tip proizvoda ili poreklo proizvodnje i sl. (Varinac, 2012, str. 41.)

Sastavni deo konkursne dokumentacije su i kriterijumi za dodelu ugovora na osnovu kojih se vrši ocenjivanje ponuda (ZJN, 2019, čl.133). Izborom određenih elemenata kriterijuma, i brojem pondera kojima se vrednuju ti elementi, može se izvršiti diskriminacija ponuđača (Cvetković & Varinac, 2020, str. 20). U vezi sa tim, pokazatelj moguće zloupotrebe jesu diskriminatorski kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude kao što je primena neodređenih elemenata kriterijuma koji se ocenjuju na bazi subjektivnog prosuđivanja članova komisije.

U fazi postupka javne nabavke, preciznije, fazi raspisivanja javne nabavke, vrši se i određivanje vrste postupka javne nabavke. Sprovođenje otvorenog postupka, čija je primena najčešća u domaćoj praksi, omogućava najširu moguću konkurenciju, mada su ZJN propisani i drugi postupci kao što su na primer, restriktivni postupak, pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva i drugi, koji podležu dodatnoj kontroli. Neki od indikatora zloupotreba su neopravdana i česta primena pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva sa određenim ponuđačem, zbog razloga "hitnosti" ili zbog dodatnih nabavki. Sprovođenje pregovaračkih postupaka dovodi do drastičnog ograničavanja konkurencije među ponuđačima a posledice toga su neuobičajeno visoke nabavne cene i najčešće nekvalitetni predmeti javne nabavke.

U narednom koraku postupka javnih nabavki koji je povezan sa podnošenjem, otvaranjem i stručnom ocenom ponuda često identifikovane neregularnosti se odnose na neosnovano produženje roka za podnošenje ponuda, nepotpun zapisnik o otvaranju ponuda ili njegovo sastavljanje nakon završetka postupka otvaranja ponuda, prihvatanje ponuda izabranog ponuđača iako je ista neodgovarajuća ili odbijanje ispravnih i odgovarajućih ponuda ponuđača, neizvršenje provera tačnosti navoda izabranog ponuđača sa kojim je zaključen ugovor o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor i dr. (Varinac, 2012, str. 49.; Nikolić & Pantelić, 2024, str. 25.). Dodatno, potrebno je naglasiti da se i neizvršavanjem odluka Republičke komisije za zaštitu prava ponuđača u procesu javnih nabavki obesmišljava postupak zaštite

prava ponuđača i uopšte celokupni postupak javne nabavke, te omogućava izgradnja i dalja učestala primena svih ostalih koruptivnih mehanizama.

Postupak javne nabavke predstavlja preduslov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci, a izvršenje ugovora o javnoj nabavci (treća faza javne nabavke) treba da bude u skladu sa uslovima koji su određeni u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom (ZJN, 2019, član 154.). Izmene i dopune ugovora koji je zaključen se ne mogu vršiti bez primene odredaba Zakona (ZJN, 2019, čl. 156-159.). U ovoj fazi procesa postoji dosta mogućnosti za zloupotrebe. U određenom broju slučajeva naručioci zaključuju anekse ugovora o javnim nabavkama bez primene Zakona, ili i bez aneksa prvobitnog ugovora dozvoljavaju promenu ponuđenih uslova realizacije ugovora na osnovu kojih je izabrana ponuda ponuđača sa kojim je zaključen ugovor. Ukoliko nakon zaključenja ugovora, naručilac dopušta realizaciju istog na drugačiji način od onoga što je ponuđeno i ugovoreno, takvo postupanje može biti indikator neregularnosti koji bi ukazivao na postojanje nezakonitog dogovora između naručioca i izabranog ponuđača. Pored toga, u fazi realizacije ugovora, prisutna je mogućnost koruptivne prakse naručioca koja se odnosi na nekorišćenje mera za sankcionisanje nepoštovanja ugovornih obaveza izabranog ponuđača. Takvim postupanjem se narušava načelo jednakosti ponuđača, kao i sva ostala načela javnih nabavki.

3. Podaci, uzorak i rezultati istraživanja

Kako bi se identifikovale i klasifikovale najčešće prisutne nepravilnosti u postupcima javnih nabavki u Srbiji, koje istovremeno predstavljaju potencijalne koruptivne mehanizme, analizirane su odluke Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Republička komisija predstavlja drugostepeni organ u postupku zaštite prava ponuđača. Odluku o podnetom zahtevu u prvom stepenu donosi sam naručilac (državni organ, javno preduzeće, jedinica lokalne samouprave, itd). Ukoliko naručilac odbije njegov zahtev, ponuđač može podneti zahtev za zaštitu prava Republičkoj komisiji.

Konkretno, u radu su analizirane odluke komisije koje su rezultovale usvajanjem zahteva za zaštitu prava ponuđača i posledičnim poništavanjem postupaka javnih nabavki u celini. Uzorkom su obuhvaćene 54 javne nabavke koje su poništene odlukama Komisije u 2021. i 2022. godini.

Imajući u vidu da su predmet analize javne nabavke kod kojih je postupak poništen na osnovu podnetih zahteva za zaštitu prava, može se očekivati

da će najveći broj indikatora nepravilnosti biti lociran u drugoj fazi – fazi sprovođenja postupka javne nabavke. Ovo zbog toga što ponuđači ne mogu podneti zahtev za zaštitu prava zbog nepravilnosti načinjenih u fazi planiranja javne nabavke, iako se naknadno može utvrditi da je određena nepravilnost, uočena u fazi sprovođenja postupka, upravo posledica nepravilnosti koja potiče iz faze planiranja. Takođe, ukoliko ugovor nije izvršen, to može biti utvrđeno samo u postupku revizije javnih nabavki. Samim tim, ovakvim istraživačkim dizajnom nije moguće identifikovati indikatore nepravilnosti koji su povezani sa trećom fazom javne nabavke – fazom realizacije ugovora.

Ukoliko se analizira struktura poništenih postupaka prema predmetu konkretne javne nabavke, može se zaključiti da ona u velikoj meri odgovara strukturi ukupno zaključenih ugovora po predmetu nabavke na nivou cele populacije (Kancelarija za javne nabavke, 2023). Samim tim, neki preliminarni zaključak koji se može doneti samo na osnovu analize strukture poništenih javnih nabavki prema predmetu nabavke jeste da predmet javne nabavke ne utiče na verovatnoću pojave određene nepravilnosti i koruptivnog mehanizma, što je suprotno nalazima do kojih su došli pojedini autori u sličnim istraživanjima. Naravno ovakvi nalazi mogu biti i pod uticajem samog istraživačkog dizajna. Kada su u pitanju poništeni ugovori o nabavci dobara, gotovo polovinu su činili ugovori o nabavci medicinske opreme i materijala. Takođe, u trećini slučajeva, preduzeća ponuđači su dolazili iz sektora građevinarstva.

Tabela 1. Struktura poništenih postupaka javnih nabavki prema predmetu

Predmet poništene javne nabavke	Broj poništenih javnih nabavki	Učešće (%)
Dobra	27	50%
Usluge	16	29,6%
Radovi	11	20,4%
Ukupno	54	100%

Izvor: Prikaz autora

Iako bi se moglo pomisliti da je jedini razlog zbog kojeg određeni ponuđač može zahtevati zaštitu prava, zaključenje ugovora o javnoj nabavci sa favorizovanim ponuđačem, rezultati istraživanja pokazuju da postoje i neki drugi, manje ili više očekivani, razlozi za takvo postupanje.

Svakako, u najvećem broju analiziranih slučajeva (oko 50%) razlog za podnošenje zahteva za zaštitu prava ponuđača bila je dodela ugovora nekom

drugom ponuđaču. Analiza indikatora nepravilnosti koji su uočeni kod ovih javnih nabavki ukazuju na zanimljivu okolnost da zahtev za zaštitu prava mogu podneti ne samo ponuđači koji smatraju da je favorizovani ponuđač neopravdano pobedio u tenderskom nadmetanju, već i sami favorizovani ponuđači kojima iz određenog razloga nije dodeljen ugovor pa imaju motiv da ponište postupak javne nabavke.

Kod 26% javnih nabavki iz uzorka postupak je obustavljen pre zaključenja ugovora sa bilo kojim od učesnika u tenderskom nadmetanju, zbog nepravilnosti na koje je Komisiji ukazao određeni ponuđač. Pri tome, u 10% slučajeva, naručilac je obustavio postupak tek nakon otvaranja ponuda iako je zahtev za zaštitu prava podnet ranije što može biti indikator koruptivnih aktivnosti.

Na kraju, u čak 22% slučajeva, zahtev za zaštitu prava je podnet usled činjenice da je sam naručilac neopravdano obustavio postupak javne nabavke i to nakon otvaranja pristiglih ponuda, najčešće usled naknadno uočene greške koju je sam tokom postupka javne nabavke načinio. Ovakvo postupanje može biti posledica okolnosti da određeni favorizovani ponuđač nije uopšte podneo ponudu ili njegova ponuda ne bi mogla da bude izabrana kao najpovoljnija.

Tabela 2. Razlozi podnošenja zahteva za zaštitu prava ponuđača

Razlog podnošenja zahteva za zaštitu prava	Broj podnetih i usvojenih zahteva	Učešće (%)
Zahtev ponuđača podnet zbog nepravilnosti uočenih pre zaključenja ugovora	14	25,9%
Zahtev ponuđača podnet nakon što je ugovor dodeljen drugom ponuđaču	28	51,8%
Zahtev ponuđača podnet zbog neopravdane obustave postupka od strane naručioca	12	22,3%
Ukupno	54	100%

Izvor: Prikaz autora

Sada fokus stavljamo na analizu pojedinačnih indikatora nepravilnosti i drugih pokazatelja neuobičajenog ponašanja i postupanja u procesu javnih nabavki. Analizom sadržaja odluka Republičke komisije za zaštitu prava ponuđača, i to posebno onih delova u kojima se ističu zahtevi za zaštitu prava i zaključci Komisije, identifikovani su razlozi za obustavljanje postupaka

javnih nabavki i poništavanje zaključenih ugovora. Oni su dalje klasifikovani i sistematizovani prema fazi javne nabavke u kojoj se javljaju i „crvenoj zastavici“ sa kojom su povezani.

Primenom pomenute metodologije identifikovano je ukupno 75 indikatora nepravilnosti što sugerise da se na nivou pojedinačne javne nabavke može uočiti postojanje više od jednog indikatora nepravilnosti. Zapravo, prosečan broj crvenih zastavica po jednoj javnoj nabavci iznosi 1,4. Pretpostavlja se da što je veći broj ovih indikatora po jednoj javnoj nabavci to je veća verovatnoća da je uzrok njihove pojave određena koruptivna aktivnost. U trećini analiziranih slučajeva ustanovljeno je postojanje jednog indikatora nepravilnosti, zatim, u nešto manje od polovine slučajeva (44%) identifikovano je postojanje dva indikatora, dok je u 20% slučajeva ustanovljeno postojanje tri indikatora nepravilnosti. Javne nabavke kod kojih su uočene tri „crvene zastavice“ su one kod kojih je zahtev ponuđača podnet zbog nepravilnosti uočenih pre zaključenja ugovora ali postupak nije obustavljen sve do otvaranja ponuda kao i one kod kojih je izabrana ponuda favorizovanog ponuđača, što sve zajedno upućuje na potencijalnu povezanost sa koruptivnim aktivnostima.

Kao što je bilo očekivano, imajući u vidu karakteristike istraživačkog dizajna, čak 96% identifikovanih indikatora koruptivnih aktivnosti su locirani u drugoj fazi – fazi postupka javne nabavke, dok se preostalih 4% odnosi na prvu fazu – fazu planiranja.

Na nivou analiziranog uzorka, najprisutniji indikator mogućih zloupotreba odnosi se na nejasnu i kontradiktornu sadržinu konkursne dokumentacije (38%) i to najčešće u vidu nedovoljno jasnih tehničkih karakteristika predmeta nabavke, nedefinisanja dokaza o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće ponuđača i objavljivanja različitih podataka u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji. Ovaj indikator je, po učestalosti pojavljivanja, praćen neregularnostima u toku otvaranja i stručne ocene ponuda (26%). Ovo se može objasniti time da se nejasna i kontradiktorna tenderska dokumentacija koristi, kako bi se od strane naručioca tumačila na subjektivan način, i to baš onako kako odgovara favorizovanom dobavljaču. Upravo ovo i jeste najzastupljenija praksa, koja je uočena u ovom istraživanju, kada su u pitanju nepravilnosti u fazi stručne ocene ponuda. Takođe, u ovoj fazi su identifikovane i nepravilnosti koje se odnose na prihvatanje ponuda izabranog favorizovanog ponuđača, bez prethodne provere ispunjenosti određenih uslova, pri čemu su zbog neispunjenosti tih istih uslova drugi ponuđači odbijeni.

Pored toga, uočene su i nepravilnosti koje se odnose na neprihvatanje nijedne od pristiglih ponuda usled navodne neusaglašenosti sa tenderskom dokumentacijom i na namerne proceduralne propuste u vidu nepotpunih zapisnika, kako bi se u fazi otvaranja i stručne ocene ponuda omogućilo obustavljanje postupka javne nabavke ukoliko se utvrdi da ponuda „favorita“ ne može da bude izabrana kao najpovoljnija. Treba napomenuti da je u određenom broju slučajeva identifikovano neizvršenje odluka Republičke komisije za zaštitu prava ponuđača. Tačnije, uočeno je nastavljanje sa postupkom javne nabavke sve do trenutka otvaranja ponuda, iako je ponuđač podneo zahtev za zaštitu prava dok je postupak još trajao, što može ukazivati na određene koruptivne aktivnosti.

Pored indikatora koji se odnose na nejasnu i kontradiktornu sadržinu konkursne dokumentacije i neregularnosti u toku otvaranja i stručne ocene ponuda, jedna od najzastupljenijih „crvenih zastavica“ odnosi se na diskriminatorske uslove za učešće ponuđača (22%). Konkretno, kod analiziranih javnih nabavki najčešće je pristuan diskriminatorski uslov koji je povezan sa zahtevanjem nepotrebnih sertifikata i potvrda koje poseduje samo određeni ponuđač. Ono što može biti posebno zabrinjavajuće i ukazivati na koruptivne aktivnosti jeste naknadno zahtevanje određenih sertifikata i potvrda, i to nakon otvaranja ponuda, kako bi se isključio dobavljač sa najpovoljnijom ponudom a ugovor dodelio favorizovanom dobavljaču ili kako bi se namerno obustavio postupak javne nabavke ukoliko postaje jasno da favorizovani ponuđač neće biti izabran ili se čak ispostavlja da iz određenog razloga nije ni podneo ponudu. Pored ovog vida diskriminatorskih uslova, sa nešto manjom učestalošću pojavljivanja, identifikovani su i diskriminatorski uslovi učešća koji se odnose na zahtevane finansijske, poslovne, kadrovske i tehničke kapacitete koji nisu u logičnoj vezi sa predmetom nabavke.

U nešto manjem broju slučajeva identifikovano je i postojanje diskriminatorskih tehničkih specifikacija i to gotovo isključivo u vidu pozivanja na tačno određenu robnu marku i tip proizvoda čime je svesno favorizovan određeni ponuđač (5%). Ovako malo učešće navedene vrste nepravilnosti, može se objasniti time da u postupcima javnih nabavki, kod kojih postoje diskriminatorske tehničke specifikacije, najčešće učestvuje jedan ponuđač čime se sužava mogućnost za podnošenje zahteva za zaštitu prava od strane „oštećenih“ ponuđača.

Tabela 3. Identifikovani indikatori nepravilnosti u postupcima javnih nabavki

Faza javne nabavke	Indikator	Primer indikatora	Broj uočenih indikatora		Učešće
Faza planiranja	Nesvrshodno trošenje javnih sredstava	Nabavke koje su po kvalitetu i tehničkim karakteristikama iznad potreba naručioca	1	3	4%
	Formiranje predmeta jn tako da predmet može da ponudi samo određeni ponuđač	Nabavci predmeta se priključuje nešto za šta određeni ponuđač ima isključivo pravo	2		
Faza sprovođenja postupka	Nejasna i kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije	Nejasne i kontradiktorne informacije kako bi trebalo da se sastavi i podnese ponuda	4	28	37,3%
		Različiti podaci u javnom pozivu i konkursnoj dokumentaciji	5		
		Nedefinisanje dokaza o obaveznim uslovima za učešće ponuđača	6		
		Nedovoljno jasne tehničke karakteristike predmeta nabavke	11		
		Nedovoljno jasna i objektivno neproverljiva metodologija za izbor najpovoljnije ponude	2		
	Diskriminatorski uslovi za učešće ponuđača	Nepotrebni sertifikati i potvrde	8	16	21,3%
		Poslovni i finansijski kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom nabavke	3		
		Kadrovski kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom nabavke	3		
		Tehnički kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom nabavke	2		
	Diskriminatorske tehničke specifikacije	Kopiranje karakteristika opreme favorizovanog ponuđača	1	4	5,3%
		Pozivanje na određenu robnu marku, tip proizvoda ili poreklo proizvodnje.	3		
	Diskriminatorski kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude	Primena neodređenih i subjektivnih elemenata kriterijuma	2	2	2,7%
	Neregularnosti u toku otvaranja i stručne ocene ponuda	Nepotpun zapisnik o otvaranju ponuda i drugi slični proceduralni propusti	4	19	25,3%
		Neizvršenje provera tačnosti o ispunjenosti obaveznih uslova	5		
		Subjektivna stručna ocena ponuda tumačenjem nejasne konkursne dokumentacije	10		
	Neizvršenje odluka Republičke komisije za zaštitu prava ponuđača	Nastavak postupka JN uprkos podnošenju zahteva za zaštitu prava	3	3	4%
Ukupno			75	75	100%

Izvor: Prikaz autora

Zaključak

Rezultati dosadašnjih istraživanja imali su vrlo ograničene sposobnosti u pogledu pravilnog predviđanja rizika korupcije u sistemu javnih nabavki budući da su se fokusirala samo na slučajeve dokazane korupcije u javnim nabavkama. Na taj način su propustila da razdvoje indikatore nepravilnosti u procesu javnih nabavki koji su potencijalno povezani sa koruptivnim aktivnostima i onih koji su povezani sa drugim vrstama nepravilnosti i propusta. Prednost ovog rada ogleda se u tome što analizira sve slučajeve u kojima postoje određeni znaci neobičajenog ponašanja i postupanja u procesu javnih nabavki, nezavisno od toga da li je uzrok takvog ponašanja određena koruptivna radnja ili ne. Analizom sadržaja odluka nadležnog regulatornog dela identifikovani su različiti indikatori nepravilnosti u procesu javnih nabavki koji treba da omoguće blagovremeno otkrivanje korupcije, povećanje efikasnosti finansijskih istraga i preduzimanje preventivnih aktivnosti u smislu unapređenja sistema internih kontrola i izmena regulatornog okvira kako bi se nivo korupcije u javnim nabavkama smanjio.

Ideja je da se u budućim istraživanjima autori fokusiraju na ispitivanje koje su posledice koje koruptivne prakse i narušavanje načela obezbeđivanja konkurencije u procesu javnih nabavki mogu imati po finansijske performanse ponuđača i to, kako onih kojima je inicijalno dodeljen određeni ugovor, tako i onih koji su inicirali postupak zaštite prava.

Literatura

Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). (2024). *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*. Austin, TX: ACFE. preuzeto 6. aprila 2024. sa adrese: <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2024/>

Barrington, R., Dávid-Barrett, E., Power, S. & Hough, D. (2022). *Understanding Corruption: how corruption works in practice*. Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing

Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E.L. & Shleifer, A. (2022). Public Procurement in Law and Practice, *American Economic Review*, 112(4), April, str. 1091-1117.

Cvetković, V. & Varinac, S. (2020). Zakonski okvir i međunarodni standardi borbe protiv korupcije u privatizacionim procesima i javnim nabavkama, *nacrt*, str. 20.

European Commission. (2021). Commission Staff Working Document: Serbia 2021 Report, Strasburg, october.

- Everett, S. (2015). *Public procurement topic guide compiled by the anti-corruption helpdesk*.
- Ferwerda, J., Deleanu, I. & Unger, B. (2017). Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European journal on criminal policy and research*, str. 23, 245-267.
- Joković, M. (2018). *Tipologije korupcije. Srpska politička misao*, 62(4), str. 267-284.
- Kancelarija za javne nabavke. (2023). *Godišnji izveštaj o javnim nabavkama*. preuzeto 13. maja 2024. sa adrese: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Univ of California Press.
- Kranacher, M. J. & Riley, R. (2019). *Forensic accounting and fraud examination*. John Wiley & Sons.
- Nikolić, B. & Pantelić, J. (2024). Priručnik za primenu metodologije procene rizika u postupcima javnih nabavki za tužioce i policiju, USAID Projekat za unapređenje javnih nabavki, Pravosudna akademija Republike Srbije, Biro za međunarodnu borbu protiv narkotika i sprovođenje zakona, januar, Beograd, str. 19, 25.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2), str. 417-427.
- OECD. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement, OECD.
- Passas, N. (2020). Anti-Corruption Beyond Illusions: The Pressing Need to Make a Difference. *Yearbook of global ethics, compliance and integrity*. Bern: Peter Lang, str. 329-339.
- Rose-Ackerman, S. (1997). The political economy of corruption. *Corruption and the global economy*, 31(60), str. 54.
- SIGMA. (2021). The Principles of Public Administration - Monitoring Report: Serbia, OECD, november.
- Sinanović, B., Vučković, B., Božović, V., Gavrilović, I. & Laličić, L. (2016). Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, str. 45.
- Søreide, T. (2002). Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute.
- Tanjević, N. & Špiler, M. (2016). Ključni rizici za korupciju u javnim nabavkama i protiv mere u pravnom okviru Republike Srbije, *Bezbednost*, 58(2), str. 135.
- Transparentnost Srbija. (2024). *Srbija nastavlja pad na svetskoj listi Indeksa percepcije korupcije*. preuzeto 19. maja 2024. sa adrese: <https://www.transparentnost.org.rs/sr/istraivanja-o-korupciji/indeks-percepcije-korupcije-cpi>

Varinac, S. & Ninić, I. (2014). Korupcijska mapa sistema javnih nabavki u Republici Srbiji, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju Misija u Srbiji, Beograd, str. 28.

Varinac, S. (2012). Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, avgust, str. 16, 49.

Ware, G. T. & Noone, G. P. (2003). The culture of corruption in the postconflict and developing world. *Imagine coexistence: Restoring humanity after violent ethnic conflict*, str. 191-209.

Ware, G. T., Moss, S., Campos, E. & Noone, G. (2007). Corruption in public procurement: a perennial challenge. *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, str. 295-334.

Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 91/2019 i 92/2023