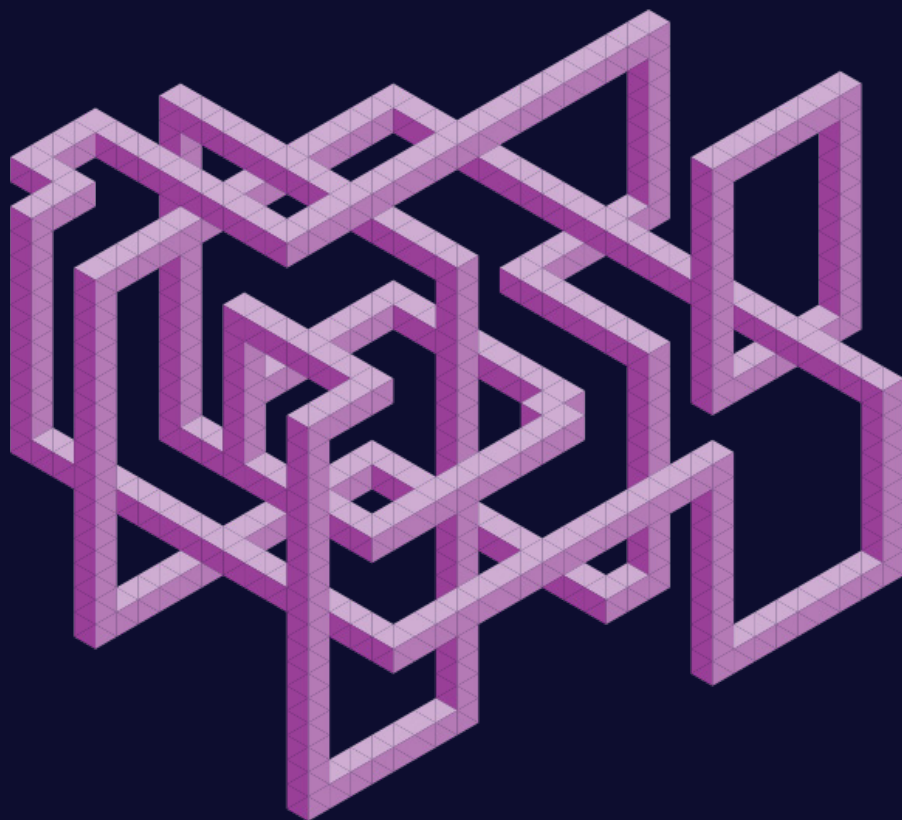


ALARM IZVEŠTAJ

o stanju u oblasti javnih nabavki

u Srbiji 2021. godine



ALARM IZVEŠTAJ

o stanju u oblasti javnih nabavki u Srbiji 2021. godine

Novembar 2021.

Ovaj projekat finansira
Evropska unija



**#EY
3A TEBE**

**PROJEKAT: Ka efikasnijem sistemu javnih nabavki u Srbiji
(Toward a Sound Public Procurement System in Serbia)**

**ALARM IZVEŠTAJ O STANJU U OBLASTI JAVNIH NABAVKI
U REPUBLICI SRBIJI
Novembar 2021.**

Priredio:

Centar za primenjene evropske studije – CPES

Njegoševa 31v, 11000 Beograd

office@cpes.org.rs

www.cpes.org.rs

© Centar za primenjene evropske studije, Beograd,
novembar 2021.

Preuzimanje delova teksta ili teksta u celini je dozvoljeno,
uz postavljanje linka ka izvornom tekstu na www.cpes.org.rs



Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Centar za primenjene evropske
studije i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Sadržaj

Uvod	5
Ključni nalazi	9
1. Usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa evropskim tekovinama	11
2. Ograničena konkurencija	15
3. Transparentnost	25
4. Zelene nabavke	28
5. Nadzor nad izvršenjem ugovora	30
6. Zaštita zakonitosti u javnim nabavkama	33
1. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	33
2. Upravni sud	36
3. Kancelarija za javne nabavke	38
7. Krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom	40
1. Prikaz osnovnih elemenata bića krivičnog dela	40
2. Pravni aspekti bića krivičnog dela	43
3. Otkrivanje krivičnog dela i dokazivanje	47
4. Uporedno-pravna iskustva	50
8. Prekršaji u oblasti javnih nabavki, problemi u praksi i odnos sa krivičnim delom zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom	53
1. Pluralitet nedelotvorne pravne zaštite	57
2. Zaključci i preporuke	58

Uvod

Trogodišnji projekat „*Ka efikasnijem sistemu javnih nabavki u Srbiji*” (u daljem tekstu: Projekat), koji realizuju Centar za primenjene evropske studije (CPES) i Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama (UPJN), uz podršku Delegacije Evropske unije u Srbiji, završava se u decembru ove godine.

Kako su javne nabavke godinama unazad prepoznate kao jedna od oblasti podložnih korupciji, osnovni cilj projekta je bio smanjenje korupcije uspostavljanjem efikasnog sistema javnih nabavki i uvođenjem odgovornosti u trošenju javnih sredstava. Oblasti izabrane za analizu su zdravstvo, infrastruktura i zaštita životne sredine, a odabrane su pre svega zato što direktno utiču na svakodnevni život građana, ali i zato što se za njih, sa druge strane, izdvajaju značajni iznosi javnih sredstava.

U tom smislu, kao deo aktivnosti u okviru Projekta urađene su studije slučajeva (dostupne na linku <https://cpes.org.rs/ka-efikasnijem-sistemu/>) koje je trebalo da ukažu na neuralgične tačke javnih nabavki u ovim oblastima. Studije su pokazale da je prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki u navedenim oblastima dolazilo do brojnih nepravilnosti i nezakonitosti koje su se, pre svega, odnosile na nepoštovanje osnovnih načela javnih nabavki – načela obezbeđenja konkurencije, načela transparentnosti i načela ekonomičnosti. Osim toga, studije su pokazale i neujednačenu praksu u oblasti zaštite prava i nedostatak koordinacije u radu najvažnijih institucija u sistemu javnih nabavki (Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Kancelarije za javne nabavke, Komisije za zaštitu konkurencije i Agencije za sprečavanje korupcije). Sve ovo, naravno, važi

za slučajeve u kojima su postupci javnih nabavki uopšte i sprovedeni, odnosno kada ugovori nisu dodeljivani na osnovu međudržavnih sporazuma ili zakona koji derogiraju primenu Zakona o javnim nabavkama, o čemu je takođe bilo reči u studijama slučaja.

U okviru projekta su podnete i različite inicijative nadležnim organima u cilju unapređenja novog Zakona o javnim nabavkama, Strategije razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023. godine, kao i postupka nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama koji, u skladu sa novim Zakonom, sprovodi Ministarstvo finansija.

Tako je u okviru javne rasprave o tekstu Nacrta novog zakona, koju je organizovalo Ministarstvo finansija u saradnji sa Upravom za javne nabavke (danas Kancelarijom za javne nabavke) i Privrednom komorom Srbije, UPJN podneo ukupno 20 primedbi, predloga i sugestija, od kojih je usvojeno 12, koje su potom postale sastavni deo teksta Nacrta. Između ostalog, primedbama su bile obuhvaćene zakonske odredbe koje se odnose na previsoko određene pragove za primenu Zakona za nabavke radova, prekratke rokove za podnošenje ponuda u pojedinim slučajevima, komisiju za javnu nabavku, sadržinu konkursne dokumentacije, kriterijume za izbor privrednog subjekta, službenike za javne nabavke, kao i postupak zaštite prava. Pojedinim primedbama je ukazano na potrebu pravno-tehničkog preciziranja teksta Nacrta, a takođe su predložena i neka drugačija zakonska rešenja od onih ponuđenih u Nacrtu u cilju unapređenja sistema javnih nabavki u Srbiji.

Nasuprot tome, Uprava za javne nabavke nije prihvatila ni jednu od primedbi i sugestija koje je UPJN podneo, takođe u okviru javne rasprave, u pogledu Strategije razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023. godine i Akcionog plana za 2019. i 2020. godinu. Primedbe su upućene u delu Strategije koji se odnosi na ciljeve unapređenja sistema javnih nabavki, odnosno mere za postizanje opšteg i posebnih ciljeva. Inače, od ukupno 17 podnetih predloga svih zainteresovanih lica, usvojena su samo dva.

Takođe, imajući u vidu veliki značaj faze izvršenja ugovora o javnim nabavkama sa jedne strane, a ogromne mogućnosti za izmene

ugovora i nedovoljno precizno regulisanje nadzora nad izvršenjem ugovora u novom zakonu sa druge strane, CPES je nakon stupanja novog zakona na snagu (01.01.2020. godine), a pre početka njegove primene (01.07.2020. godine), uputio dva zahteva za pristup informacijama od javnog značaja¹ i to:

1. Ministarstvu finansija, koje po zakonu treba da vrši nadzor, sa pitanjima u vezi sa načinom na koji će ovo Ministarstvo pratiti izvršenje ugovora, i
2. Upravi za javne nabavke sa pitanjem da li će na novom Portalu javnih nabavki biti objavljeni podaci o izvršenju ugovora i da li je tokom pripreme nove verzije Portala javnih nabavki moguće predvideti prikupljanje i objavljivanje najvažnijih podataka o izvršenju ugovora.

I Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke su u svojim dopisima izbegli da odgovore na postavljena pitanja, navodeći samo da će Ministarstvo „blagovremeno, do početka primene Zakona doneti sve podzakonske akte neophodne za njegovu primenu”, odnosno da Uprava „ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju”.

Nakon toga je CPES uputio Ministarstvu finansija i inicijativu sa predlogom da se u okviru novog Portala za javne nabavke omogući objavljivanje podataka o izvršenju ugovora, što bi u značajnoj mери olakšalo kontrolu nad izvršenjem ugovora. Naime, imajući u vidu da je naručiocima novim Portalom omogućeno objavljivanje planova javnih nabavki, oglasa o javnim nabavkama, dokumentacije o nabavci, odluka u postupcima javnih nabavki, kao i komunikacija sa privrednim subjektima i Kancelarijom za javne nabavke, postavilo se pitanje zašto im ne bi bilo omogućeno da objavljuju i podatke koji se tiču izvršenja ugovora. Isto tako, a u cilju lakšeg praćenja izvršenja ugovora, u okviru ove inicijative predloženo je formiranje elektronskih obrazaca koji bi bili dostupni na internet stranici Ministarstva ili na Portalu javnih nabavki, a koje bi periodično (mesečno ili kvartalno) popunjavali sami naručioci i koji bi sadržali osnovne podatke

1 <https://cpes.org.rs/inicijative/>

o izvršenju ugovora (stepenu izvršenja, stepenu plaćanja...). Odgovor Ministarstva nikada nismo dobili.

Da se, međutim, ni godinu i po dana od početka primene Zakona (01.07.2020. godine) nije počelo sa kontrolom izvršenja ugovora, Ministarstvo je potvrdilo u odgovoru na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji je krajem oktobra ove godine uputio saradnik CPES-a, u kome je navedeno da je „po pristiglim predstavkama u 2020. godini izvršena procena rizika”, te da je „u zavisnosti od rezultata procene rizika Programom rada za 2021. planiran nadzor koji je u postupku realizacije”. Isto tako je navedeno i da je u toku izrada „podzakonskih akata i stručno-metodoloških uputstava” na osnovu kojih će se vršiti nadzor.² Verovatno istih onih za koje su nas u prethodnom odgovoru uveravali da će biti doneti do početka primene Zakona.

S obzirom na sve navedeno, a pre svega činjenicu da se projekat završava u decembru ove godine, u ovom poslednjem broju Alarm izveštaja odlučili smo da napravimo kraću retrospektivu najvažnijih pitanja iz oblasti javnih nabavki, sa posebnim osvrtom na različite mehanizme zaštite zakonitosti u ovoj oblasti, pre svega one pred sudovima i tužilaštvima. Naime, pored zaštite prava u posebnom upravnom postupku pred Republičkom komisijom i upravnom sporu pred Upravnim sudom, zaštita zakonitosti se može ostvariti i u krivičnom i prekršajnom postupku pred nadležnim sudovima i tužilaštvima. Smatrali smo da je važno posvetiti pažnju ovom pitanju, budući da se pomenuti mehanizmi zaštite izuzetno slabo koriste i pored velikog broja neregularnosti sa kojima se svakodnevno susrećemo u oblasti javnih nabavki. A bez toga teško da možemo očekivati izgradnju efikasnog sistema trošenja javnih sredstava.

² https://twitter.com/cpes_org/status/1458470943819448321

Ključni nalazi

Imajući u vidu navedeno, ključni nalazi ovog Alarm izveštaja neće se mnogo razlikovati od onih iz prethodnih brojeva. Prosto rečeno, stanje u javnim nabavkama je ostalo nepromenjeno, ako se nije i pogoršalo. Možda je jedina razlika što u ovom broju Alarma nismo koristili nove metafore i kovanice da bismo opisali krajnje nezadovoljavajuće stanje u ovoj važnoj oblasti.

Podsetimo se, u prethodnim brojevima Alarma u pogledu stanja u javnim nabavkama konstatovali smo „napredak u nazadovanju”, odnosno da su često, nakon jednog koraka napred sledila dva koraka nazad.

Da ovakve tvrdnje nisu paušalne potvrđuje i činjenica da je Srbija u okviru pregovora o pristupanju Evropskoj uniji Poglavlje 5 – javne nabavke otvorila još u decembru 2016. godine, te da ni pet godina kasnije nije ispunila ni jedan od tada ustanovljenih kriterijuma za privremeno zatvaranje ovog poglavlja. Štaviše, čini se da je Srbija, nažalost, danas možda i dalje od ispunjenosti navedenih kriterijuma nego što je bila pre 5 godina. I pored toga što je Evropska komisija u poslednjem izveštaju konstatovala ograničen napredak Srbije u oblasti javnih nabavki, ključne preporuke za ovu oblast su potpuno iste kao što su bile i godinu dana ranije. A to zapravo znači da se ključni problemi u ovoj oblasti ne rešavaju.

S tim u vezi nikako ne bismo mogli da se složimo sa konstatacijom ministarke za evropske integracije Jadranke Joksimović koja smatra da ovogodišnja ocena Evropske komisije o ograničenom napretku Srbije zapravo znači „dodatni napredak u odnosu na napredak ostvaren

i notiran u prošlogodišnjem izveštaju” koji je, dodajmo, bio ocenjen istom ocenom 3.³

Štaviše, ukoliko bismo pogledali ključne nalaze svih prethodnih Alarma (od početka 2019. godine do danas), u većini segmenata bismo uočili negativan trend:

- izuzetno mali broj ponuda po postupku, posebno u nabavkama velike vrednosti, što znači smanjenu konkurenciju i neostvarivanje načela vrednost za novac;
- raste vrednost ugovora o javnim nabavkama izuzetih od primene ZJN, broj ugovora zaključenih na osnovu međunarodnih sporazuma ili zakona koji suspenduju primenu ZJN, kao i broj postupaka u kojima je podneta samo jedna ponuda;
- i dalje nedostaje adekvatna kontrola javnih nabavki, posebno u fazi izvršenja ugovora;
- nezadovoljavajući učinak rada kontrolnih tela nadležnih za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija, Kancelarija za javne nabavke, sudovi i tužilaštva).

3 <https://rs.n1info.com/vesti/civilno-drustvo-dalo-trojku-za-evrointegracije-ministarka-ima-drugu-racunicu/>

1. Usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa evropskim tekovinama

Kao jedno od prelaznih merila neophodnih za privremeno zatvaranje poglavlja 5 koje se tiče javnih nabavki, EU je između ostalog navela punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva Srbije sa evropskim tekovinama u pogledu javnih nabavki, uključujući i zakonodavstvo o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Iako je po ovom pitanju (doduše sa velikim zakašnjenjem) ostvaren određen napredak usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama, samo mesec dana po njegovom stupanju na snagu usvojen je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS”, br.9/2020), koji je Vladi omogućio da projekte izgradnje infrastrukturnih objekata „od posebnog značaja za Republiku Srbiju” izuzme od primene pravila o javnim nabavkama.

Naime, Zakonom o posebnim postupcima je propisano da će se na buduće nabavke radi realizacije najznačajnijih infrastrukturnih projekata primenjivati otvoreni postupak u skladu sa ZJN (osim ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno), ali je istovremeno propisano i da se u takvom postupku neće primenjivati odredbe zakona o javnim nabavkama koje se odnose na plan nabavki, prethodno obaveštenje, način dokazivanja obaveznih i dodatnih uslova za učesće u postupku javne nabavke, rokove za podnošenje ponuda i rokove za odlučivanje Republičke komisije. To, međutim, kao da nije bilo

dovoljno, pa je zakonom za neke projekte (koji su ocenjeni kao posebno značajni) Vladi dato ovlašćenje da donese odluku da se za ceo projekat ili pojedine njegove faze i aktivnosti uopšte ne primenjuje ZJN, već da se u tim slučajevima na njih primenjuje poseban postupak za izbor strateškog partnera. Vlada dakle može bilo koji budući infrastrukturni projekat proglasiti projektom od posebnog značaja i odlučiti da se na njega ne primenjuju propisi o javnim nabavkama, pri čemu će kriterijumi za izbor strateškog partnera u navedenim situacijama biti uređeni podzakonskim aktima posebno za svaki projekat.

Posebno je zanimljivo i obrazloženje predloga Zakona o posebnim postupcima, u kome je navedeno da se na osnovu dosadašnjeg iskustva došlo do zaključka da se u procesu realizacije projekata mnogo vremena gubi na rešavanju imovinskopravnih odnosa pre izdavanja potrebnih dozvola zbog čega radovi često kasne sa realizacijom, te da će se usvajanjem ovog Zakona upravo omogućiti brža i jednostavnija realizacija projekta, od procesa pribavljanja zemljišta do izdavanja neophodnih dozvola, kao i ubrzanje procesa javnih nabavki neophodnih za realizaciju ovih projekata od značaja za Republiku Srbiju.

Dakle, prema zakonodavcu, važni sistemski i antikorupcijski zakoni, propisi i postupci, inače uobičajeni u svim uređenim pravnim sistemima, zapravo usporavaju napredak države, pa je neophodno doneti zakon kojim će se državi omogućiti da u određenim situacijama suspenduje njihovu primenu. Logično. Neko bi rekao da cilj opravdava sredstva.⁴

Prirodan sled takvog načina razmišljanja jeste i nedavno usvajanje Zakona o eksproprijaciji, kojim je uvedena mogućnost da se privatna imovina prinudno otkupi za potrebe bilo kog projekta koji se realizuje pod okriljem sporazuma koji je Srbija zaključila sa stranim državama, ukoliko Vlada odredi da je to potrebno „radi realizacije projekata za izgradnju objekata od značaja ili posebnog značaja za Srbiju”. Obrazlažući predlog ovog Zakona, premijerka je čak dala skoro identično objašnjenje.

⁴ <https://rastkonaumov.wordpress.com/>

Zanimljivo je da je usvajanju Zakona o posebnim postupcima prethodio *lex specialis* za izgradnju deonice auto puta Pojate–Preljina (Moravski koridor),⁵ kojim je u konkretnom slučaju suspendovana primena Zakona o javnim nabavkama, a ugovor dodeljen strateškom partneru u postupku gotovo identičnom postupku koji je propisan u potonjem Zakonu i bez razmatranja cene kao kriterijuma za dodelu ugovora. *Lex specialis* je očigledno bio samo probni balon za usvajanje opšteg Zakona o posebnim postupcima.

Na štetnost Zakona o posebnim postupcima od njegovog usvajanja ukazuje i Evropska komisija, koja u izveštajima navodi da ovakav Zakon i njegova široka primena ugrožavaju efikasno sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, kao i da je Srbija u oblasti javnih nabavki zadržala diskriminišuća pravila, jer je dozvolila da se zaobiđu nacionalno zakonodavstvo i pravila i standardi Evropske unije.

Kada je reč o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa evropskim tekovinama, korak unazad predstavlja i činjenica da se ugovori u vrednim infrastrukturnim projektima neretko dodeljuju i na osnovu međudržavnih sporazuma, koji u potpunosti poništavaju sve nacionalne propise i transparentne procedure, i isključuju svaki vid makar i minimalne konkurencije. Prema istraživanju Topličkog centra za ljudska prava i demokratiju „Indeks transparentnosti javne potrošnje 2020”, od 20 najvrednijih ugovora koje je javni sektor zaključio u Srbiji 2020. godini, čak 17 ugovora je zaključeno na osnovu bilateralnih (međunarodnih) sporazuma. U poređenju sa 2019. godinom broj ugovora je veći (11 u 2019. godini), dok je njihova ukupna vrednost na približno istom nivou (2.044.062.807 evra u 2019, 2.021.975.800 evra u 2020. godini).⁶

Najzad, Srbija (i dalje) nije usvojila izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama radi usklađivanja sa Direktivom EU o koncesijama. Pri tome ne postoje informacije da li

5 Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E–761, deonica Pojate–Preljina („Službeni glasnik RS”, br. 49/2019)

6 <http://nadzor.org.rs/pdf/indeks-transparentnosti-javne-potrosnje-2020.pdf>

je Radna grupa formirana sa zadatkom da izradi nacrt zakona uopšte počela sa njegovom izradom (informacije o tome ne postoje ni na internet stranici Komisije za JPP). Podsetimo, u Akcionom planu za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2020. godine, u delu Mera 1 – Unapređenje pravnog okvira, bilo je navedeno da će Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama biti donet u četvrtom kvartalu 2020. godine,⁷ dok je u Akcionom planu za 2021. godinu ovaj rok pomeren za četvrti kvartal 2021. godine.⁸ Međutim, Predlog tog zakona još nije ni u skupštinskoj proceduri, niti se informacija o tome može naći na internet stranici Ministarstva privrede (u delu „Propisi u pripremi”) koje je nadležno za ovu oblast.

Zbog svega navedenog ne čudi što se u izveštaju Evropske komisije iz godine u godinu ponavljaju iste preporuke:

- da se obezbedi dalje potpuno usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, pre svega usvajanjem izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će projekti koji se finansiraju iz javnih fondova biti obuhvaćeni postupcima javnih nabavki;
- da se obezbedi da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo sprovođenje ne ograničavaju konkurenciju neopravdano i da poštuju osnovna načela javne nabavke, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU.⁹

⁷ <http://www.ujn.gov.rs/strategija/>

⁸ <http://www.ujn.gov.rs/strategija/akcioni-plan-za-2021-godinu-2/>

⁹ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

2. Ograničena konkurencija

Kao i u prethodnom segmentu, a što je navedeno i u drugoj preporuci Evropske komisije, krupni koraci unazad učinjeni su i u pogledu poštovanja osnovnih načela javnih nabavki, pre svega *načela obezbeđenja konkurencije i načela transparentnosti*.

Kada je reč o konkurenciji, najbolji pokazatelj nazadovanja predstavlja veliki broj ugovora zaključenih na osnovu međunarodnih sporazuma ili zakona koji suspenduju primenu Zakona o javnim nabavkama, kao i sve veći broj postupaka u kojima je podneta samo jedna ponuda.

Prema izveštaju Evropske komisije za 2021, vrednost nabavki izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama povećana je za približno 500 miliona evra od 2019. godine do 2020. godine i ukupno iznosi 1,73 milijarde evra, odnosno 54% kumulativne vrednosti svih ugovora o javnim nabavkama zaključenih u 2020. godini. Državna revizorska institucija je 2020. godine objavila da vrednost ugovora izuzetih iz postupaka javnih nabavki bez valjanog opravdanja iznosi oko 450 miliona evra. U pogledu ovakvih nalaza, Evropska komisija je, opravdano, izrazila ozbiljnu zabrinutost.¹⁰

Takođe, prema poslednjem izveštaju Kancelarije za javne nabavke za 2020. godinu, prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke je iznosio 2,6, što je na nivou iz 2014. godine i daleko od 3 ponude iz 2017. godine.¹¹ Takođe, prema izveštaju za prvo polugodište 2019.

¹⁰ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF

¹¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

godine, u 2018. godini i prvoj polovini 2019. godine, zastupljenost postupaka za koje je pristigla samo jedna ponuda iznosila je čak 55%.¹²

Naposletku, prema pomenutom istraživanju Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava, u 2020. godini je u 79 od 100 finansijski najvrednijih postupaka učestvovao samo jedan ponuđač, u 16 su učestvovala 2, dok je samo u 5 preostalih postupaka učestvovalo 3 i više ponuđača. Poređenja radi, u prethodnoj 2019. godini, u 72 od 100 postupaka učestvovao je samo jedan ponuđač, u 19 su učestvovala 2, dok ih je u 9 preostalih bilo 3 i više.

Navedeni podaci – ali i studije slučaja napisane tokom ove tri godine u okviru Projekta – jasno pokazuju da je ograničenje konkurencije u javnim nabavkama očigledno postalo pravilo. Sve ozbiljnije poslove u Srbiji kroz postupke javnih nabavki dobijaju samo određeni, favorizovani ponuđači, i to kada se ti postupci uopšte i sprovedu. Načini na koji se konkurencija ograničava su različiti i živopisni: od određivanja specifičnih dodatnih uslova i kriterijuma za dodelu ugovora, preko „crtanja” tehničkih specifikacija za tačno određenog ponuđača, do načina na koji se kreira predmet nabavke. Ograničenje konkurencije je pri tome često posledica neprimerenih uticaja određenih lica bliskih vlasti koji su na ivici sukoba interesa.

Kad je reč o načinima favorizovanja određenih ponuđača, naručiocima nikada nije nedostajalo inovativnosti. U nastavku teksta ćemo predstaviti nekoliko „najsvežijih i najoriginalnijih” primera ograničenja konkurencije koji su analizirani u studijama slučaja u okviru Projekta.

Studija slučaja: Opremanje Kliničkog centra Srbije¹³

Ministarstvo zdravlja je sredinom 2021. godine u okviru projekta „Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji” sprovedo postupak javne nabavke opremanja Kliničkog centra Srbije (KCS), procenjene vrednosti 12 milijardi dinara bez PDV-a. Predmet ovog postupka bila je nabavka čak 602 artikla najrazličitije funkcije i namene – od najsavremenije medicinske opreme (CT skenera, uređaja za magnetnu

¹² <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

¹³ <https://cpes.org.rs/medicinska-oprema-za-klinicki-centar-srbije-2021/>

rezonancu, ultrazvučnih aparata...), preko standardne medicinske opreme (mikroskopa, invalidskih kolica, stalaka za infuziju...), pa sve do nemedicinske opreme (barskih stolica, ormara za knjige, mlina za kafu, alata za tehničku službu...).

Ovako složen predmet nabavke naručilac, međutim, nije podelio u više partija, već ga je oblikovao kao jednu celinu. Samim tim, naručilac je u značajnoj meri ograničio konkurenciju budući da je ponuđač morao da ponudi sva tražena dobra da bi uopšte mogao da učestvuje u takvom postupku. Kako sasvim sigurno ne postoji ponuđač koji sam može da ponudi sva tražena dobra ili ponuđač koji ima dozvolu za stavljanje u promet svih medicinskih sredstava koja je naručilac nabavljao u konkretnom slučaju, te kako veliku većinu ovih artikala na tržištu nude različiti ponuđači, nameće se logičan zaključak da je predmetnu nabavku trebalo podeliti u partije i na taj način omogućiti podnošenje većeg broja ponuda. To bi u krajnjoj liniji sa velikom izvesnošću dovelo i do povoljnijih ponuda. Argument naručioca bio je, međutim, da se prilikom donošenja odluke o jedinstvenom predmetu nabavke rukovodio principom ekonomije obima i očekivanjem jeftinije ponude, te da je ispitivanjem tržišta ustanovljeno da postoji veliki broj potencijalnih ponuđača koji mogu izvršiti ugovorne obaveze tražene ovom nabavkom. Da nije bio u pravu, svakako potvrđuje činjenica da je u predmetnom postupku podneta samo jedna ponuda (grupe od devet ponuđača), koja je bila tek neznatno ispod procenjene vrednosti nabavke (11.999.312.969,76 dinara bez PDV-a).

Učešću samo jednog ponuđača u predmetnom postupku sasvim sigurno je doprineo i neprimereno kratak rok za podnošenje ponude u postupku sa ovako složenim predmetom javne nabavke. Naime, naručilac je konkursnom dokumentacijom odredio minimalni rok za podnošenje ponuda određen zakonom – 35 dana od dana objavljivanja javnog poziva. U skladu sa ZJN, pored toga što prilikom određivanja rokova za podnošenje ponuda mora da poštuje minimalne rokove, naručilac je dužan da vodi računa i o tome da ovi rokovi, s obzirom na složenost predmeta, budu primereni vremenu za pripremu prihvatljive ponude. U konkretnom slučaju, prihvatljivu ponudu mogli su da podnesu samo ponuđači koji su unapred imali informaciju o predmetnoj

nabavci ili koji su već učestvovali u sličnim postupcima, pa su donekle bili pripremljeni. A postupci sa ovako oblikovanim predmetom javne nabavke, ako ih uopšte i ima, nisu baš česti. Dakle, neprimereno kratkim rokom naručilac je dodatno ograničio konkurenciju.

Pri svemu tome, obrazlažući jedinstveni predmet nabavke i minimalni rok za podnošenje ponuda, naručilac se najviše pozivao na potrebu da se opremanje KCS izvrši brzo, celovito i jednokratno, sa što boljom opremom koju jedna tercijarna zdravstvena ustanova mora posedovati. Smatramo da posle toliko decenija čekanja na rekonstrukciju zgrade KCS i nebrojenih odlaganja rokova za završetak radova, nekoliko meseci koliko bi postupak duže trajao u slučaju podele predmeta na partije (uzimajući u obzir vreme da se više ponuda pregleda i oceni, kao i da se okončaju eventualno započeti postupci zaštite prava), svakako ne bi predstavljalo problem, posebno ako se uzme u obzir da bi se sasvim izvesno dobila kvalitetnija oprema po nižoj ceni. U tom smislu, veoma je zanimljivo videti kako će zaista teći realizacija konkretnog ugovora o javnoj nabavci. Pitanje je kako će biti isporučivana oprema, u kojim vremenskim intervalima, a zatim i da li će biti ispoštovane obaveze u pogledu garantnog roka, kao i ostale obaveze iz zaključenog ugovora.

Studija slučaja: „Okolo soko” – nabavka vozila za kontrolu nepropisno parkiranih vozila¹⁴

Naručilac JKP „Parking servis” iz Beograda je tokom leta 2019. godine sproveo otvoreni postupak javne nabavke vozila za kontrolu nepropisno parkiranih vozila putem lizinga. U predmetnom postupku naručilac je određivši tehničke karakteristike tačno određenog modela vozila koje može da ponudi samo jedan ponuđač, povredio jedno od osnovnih načela javnih nabavki – načelo obezbeđenja konkurencije, ali i odredbu zakona po kojoj naručilac ne može da koristi niti da se poziva na tehničke specifikacije ili standarde koje označavaju dobra određene proizvodnje.

14 <https://cpes.org.rs/oko-sokolovo-2019/>

Naime, u skladu sa utvrđenim tehničkim karakteristikama, u konkretnom slučaju predmet javne nabavke je bilo terensko vozilo sa pogonom na sva četiri točka, proizvedeno 2019. godine, maksimalne dužine 4600 mm, minimalne visine 1670 mm, međuosovinskog rastojanja 2700–2800 mm, minimalnog klirensa 200 mm. Pored ovih ključnih tehničkih karakteristika, naručilac je konkursnom dokumentacijom predvideo i druge karakteristike (radnu zapreminu motora, snagu motora, menjač, broj vrata, boju itd.), kao i minimalnu dodatnu opremu koju je vozilo trebalo da poseduje.

Ovakvom kombinacijom precizno utvrđenih tehničkih karakteristika, naručilac je praktično „nacrtao” vozilo „lend rover diskaveri sport”, koje je po okončanju postupka i kupljeno.¹⁵ Da nijedno drugo vozilo nije posedovalo tražene tehničke karakteristike moguće je proveriti jednostavnom pretragom terenskih vozila sa pogonom na sva četiri točka koja su se proizvodila 2019. godine. Pojedina vozila drugih proizvođača iz ove kategorije vozila („be-em-ve”, „reno”, „nisan”, „toyota”, „mazda”...) zadovoljavala su samo neke od karakteristika zahtevanih konkursnom dokumentacijom, ali nijedno nije zadovoljavalo sve.¹⁶

Činjenica da su konkursnom dokumentacijom zahtevane tehničke karakteristike tačno određenog modela vozila u konkretnom slučaju je još zanimljivija, budući da u Srbiji postoji samo jedan zvanični distributer vozila „lend rover” – firma „British motors” d.o.o. Beograd, i da je upravo taj distributer bio jedan od članova grupe ponuđača koja je jedina podnela ponudu i kojoj je dodeljen ugovor. A možda je još zanimljiviji podatak da je zakonski zastupnik kompanije „British motors” Ostoja Mijailović, član vladajuće Srpske napredne stranke i predsednik KK „Partizan”.

Članstvo u političkoj stranci ponuđača samo po sebi nije protivzakonito, niti predstavlja osnov za neučešće ponuđača u postupku javne nabavke. Ova činjenica, međutim, u vezi sa činjenicom da je

15 Klirens 211 mm, međuosovinsko rastojanje 2741 mm, dužina 4599 mm i visina 1724 mm.

16 Internet stranice poput www.auto-data.net ili www.cars-data.com/ sadrže baze podataka sa specifikacijama za najveći broj vozila gotovo svih proizvođača.

naručilac kroz tehničke specifikacije favorizovao upravo tog ponuđača, u značajnoj meri pojačava sumnju da u konkretnom slučaju postoji nedozvoljeni dogovor naručioca i ponuđača.

Imajući sve to u vidu, ne bi trebalo da čudi podatak da je u predmetnom postupku velike procenjene vrednosti podneta samo jedna ponuda, kao i da, uprkos očiglednim nepravilnostima, nijedan od potencijalnih ponuđača nije pokušao da izmeni sporne tehničke karakteristike kroz zahtev za pojašnjenje konkursne dokumentacije ili zahtev za zaštitu prava. Isto tako ne bi trebalo da čudi ni činjenica da je vrednost izabrane ponude bila tek nešto niža od procenjene vrednosti (za oko 42.000,00 dinara).

Pored nespornog favorizovanja tačno određenog ponuđača, odnosno vozila koje je nudio, u konkretnom slučaju bi se moglo postaviti i pitanje svrsishodnosti nabavke skupih i neekonomičnih vozila namenjenih kretanju po brdsko-planinskim terenima radi kontrole nepropisno parkiranih vozila na gradskim ulicama. Iz saopštenja za javnost naručioca proizilazi da su terenska vozila baš ovih karakteristika nabavljena zato što su pouzdana u radu i zato što mogu da obezbede stabilnost kamera i osetljive računarske opreme za kontrolu i snimanje nepropisno parkiranih vozila u uslovima neravnina na kolovozu i čestih kočenja. Naručilac je, međutim, propustio da obrazloži zašto druga, znatno jeftinija i ekonomičnija vozila sa nešto drugačijim karakteristikama ne bi mogla da ispune ove uslove.

Način na koji je sprovedena predmetna javna nabavka i favorizovan ponuđač blizak vlasti jedan je od glavnih razloga zbog čega je broj podnetih ponuda u postupcima javnih nabavki u Srbiji izuzetno mali.

U tom smislu, trenutno stanje u javnim nabavkama u Srbiji možda najbolje odslkava izjava Gorana Vesića, zamenika gradonačelnika Beograda, da su u predmetnom postupku nabavljena baš ova vozila kako bi se pokazao autoritet države, te da bi se na bahato parkirane džipove išlo vozilima „koja će pokazati kolika je snaga države”.

Jer u konkretnom slučaju država je nesumnjivo, po ko zna koji put, pokazala svoju „snagu” i „autoritet”. „Snagu” i „autoritet” da kroz očigledno namešten tender nabavi neekonomična terenska vozila za ekstremne uslove radi kontrole nepropisno parkiranih automobila na

gradskim ulicama, favorizujući pritom firmu čiji je vlasnik član vladajuće stranke. „Snagu” i „autoritet” kojih su svesni i ostali učesnici na tržištu i zbog kojih ni jedan od potencijalnih ponuđača u predmetnom postupku nije ni pomislio da podnese ponudu ili eventualno ospori konkursnu dokumentaciju.

Studija slučaja: Izrada, proširenje i održavanje elektronskih platformi namenjenih zdravstvenom sistemu¹⁷

Predmetna četiri postupka javne nabavke se odnose na izradu, proširenje i održavanje elektronskih platformi namenjenih zdravstvenom sistemu i predstavljaju primer podele tržišta između ponuđača kao jednog oblika nameštanja ponuda, ali i favorizovanja privrednih subjekata bliskih vlasti.

Naime, iako su sva četiri postupka sprovedena kao otvoreni postupci, dakle kao postupci koji podrazumevaju najširu moguću konkurenciju, u sva četiri postupka ponudu je podnela samo jedna (i to uvek ista!) grupa ponuđača koju su činili „Telekom Srbija” a.d. Beograd, „MedIT” d.o.o. Beograd i „NITES” d.o.o. Beograd. U odsustvu konkurencije, ovoj grupi ponuđača su u sva četiri postupka dodeljeni ugovori ukupne vrednosti oko pet miliona evra (bez PDV-a). Štaviše, ako pogledamo unazad nekoliko godina, članovi ove grupe su jedini učestvovali i dobijali ugovore u svim postupcima koje je Ministarstvo zdravlja sprovodilo od 2016. godine do danas, a koji su se odnosili na isti ili sličan predmet nabavke.¹⁸

Takođe, iako su u predmetnim postupcima uslovi u pogledu tehničkog i stručnog kapaciteta favorizovali pomenutu grupu ponuđača, niti jedno od zainteresovanih lica nije pokušalo da kroz zahtev za pojašnjenje konkursne dokumentacije eventualno izmeni ove uslove, niti je podnelo zahtev za zaštitu prava. Drugim rečima, nijedan od

¹⁷ <https://cpes.org.rs/izrada-prosirenje-i-odrzavanje-elektronskih-platformi-namenjenih-zdravstvenom-sistemu-2021/>

¹⁸ Jedino su u postupku javne nabavke Nacionalne medicinske platforme za preventivu i dijagnostiku iz 2016. godine (JN 07/2016), učestvovala 2 ponuđača pored ove grupe ponuđača.

potencijalnih ponuđača uopšte nije bio zainteresovan za ove postupke čije procenjene vrednosti uopšte nisu zanemarljive.

Sve ovo ukazuje da je u konkretnom slučaju reč o podeli tržišta, odnosno o sporazumu učesnika na tržištu prema kome određeni ponuđači pristaju da ne učestvuju u postupcima javnih nabavki kod određenih naručilaca ili u određenim geografskim područjima. I pored toga što podela tržišta predstavlja jedan od oblika povrede konkurencije, u konkretnom slučaju nije reagovala ni Komisija za zaštitu konkurencije, ali ni druge nadležne institucije kao što su Kancelarija za javne nabavke i Državna revizorska institucija.

Još jednu zanimljivu činjenicu u ovom slučaju predstavlja bliskost nosioca i jednog člana navedene grupe ponuđača sa vladajućim strukturama. Naime, „Telekom Srbija” je u većinskom državnom vlasništvu, pa je kao nacionalni telekomunikacioni operator po definiciji blizak vlasti. S druge strane, izvršni direktor u privrednom društvu „NITES” (češkom ogranku ove firme) je Bojan Kisić, rođeni brat aktuelne ministarke za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Darije Kisić Tepavčević i muž bivše ministarke pravde Nele Kuburović. Iako u konkretnom slučaju u skladu sa ZJN i Zakonom o sprečavanju korupcije nije postojao sukob interesa (o čemu se tek nakon natpisa u medijima oglasila i Agencija za sprečavanje korupcije), činjenicu da su pojedini članovi grupe povezani sa vlašću svakako ne možemo posmatrati kao nebitnu sa aspekta favorizovanja ovih privrednih subjekata. To posebno važi ako uzmemo u obzir uslove u pogledu tehničkog i stručnog kapaciteta koji su favorizovali upravo ovu grupu ponuđača.

Nameštanje tendera i favorizovanje ponuđača bliskih vlasti za posledicu imaju odsustvo konkurencije i značajan odliv budžetskih sredstava. Ovakvo ponašanje učesnika u nabavkama između ostalog šteti poreskim obveznicima, smanjuje poverenje javnosti u konkurentnost postupka i minimizira prednosti konkurentnog tržišta. U takvim okolnostima se praktično unapred zna kome će biti dodeljen ugovor, pa samim tim javne nabavke gube bilo kakav smisao.

Studija slučaja: Obilaznica oko Novog Pazara¹⁹

Predmet ove studije slučaja je postupak javne nabavke radova na izgradnji deonice oko Novog Pazara, od Vareva ka Paralovu u dužini od 2,3 km. Naručilac JP „Putevi Srbije” je procenio vrednost ove javne nabavke na 166,7 miliona dinara bez PDV-a, a postupak je sproveden nakon što je prethodni sa istim predmetom obustavljen pet meseci ranije jer nije bilo zainteresovanih ponuđača.

Na poziv za podnošenje ponuda u predmetnom postupku se odazvala samo firma „Novi Pazar put” d.o.o. i to sa ponudom koja je bila za preko 46 miliona dinara (ili skoro za trećinu) veća od procenjene vrednosti (212,8 miliona dinara bez PDV-a). Kako je, međutim, novim Zakonom o javnim nabavkama propisano da naručilac može da dodeli ugovor ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti, te kako je ponuda ovog ponuđača bila prihvatljiva, naručilac mu je dodelio ugovor. U obrazloženju odluke je navedeno da je cena izabranog ponuđača prihvatljiva iako je veća od procenjene vrednosti, budući da je komisija na osnovu predmera i predračuna utvrdila da su cene na nivou važećih tržišnih vrednosti.

Iako je u konkretnom slučaju naručilac postupio u skladu sa zakonom izabравši ponudu iznad procenjene vrednosti, postavlja se pitanje da li je procenjena vrednost bila utvrđena u skladu sa ZJN, kao i da li su ponuđene cene zaista bile na nivou važećih tržišnih vrednosti, kako je navedeno u obrazloženju odluke, ili je prihvatanje ponude znatno veće od procenjene vrednosti posledica nepostojanja konkurencije?

Privredno društvo „Novi Pazar put” d.o.o. je i tokom prošle godine bilo akter krajnje čudnih postupaka javnih nabavki, doduše drugog naručioca – Grada Novog Pazara. Tako je ovom ponuđaču jednom prilikom ugovor dodeljen u pregovaračkom postupku (posle obustave otvorenog postupka), a nakon što je cenu ponuđenu u otvorenom postupku (koja je bila iznad procenjene vrednosti) snizio za čitavih 12 dinara. I pored ovog velikodušnog ustupka u pregovorima od strane izabranog ponuđača, naručioca su radovi na kraju, prema Odluci o

19 <https://cpes.org.rs/obilaznica-oko-novog-pazara-2021>

izmeni ugovora, zapravo koštali preko 750 hiljada dinara više od prvobitno ponuđene cene. Isto tako, ovoj firmi je u jednom otvorenom postupku dodeljen ugovor kao jedinom ponuđaču i to sa ponudom koja je bila „čak” 4 dinara i 52 pare niža od procenjene vrednosti.

U vezi sa tim, možda je zanimljiva i činjenica da je od januara 2020. godine vlasnik 100% kapitala u privrednom društvu „Novi Pazar put” d.o.o. kompanija „Inkop” d.o.o. iz Čuprije koja je u vlasništvu braće Zvonka i Žarka Veselinovića, kao i Milana Radojčića, potpredsednika Srpske liste: u pitanju su osobe za koje se vezuju brojne afere i protiv kojih su vođeni različiti sudski postupci.

Ono što je takođe zanimljivo u predmetnom postupku izgradnje dela obilaznice oko Novog Pazara je i pitanje da li je naručilac odredio realan rok za završetak radova s obzirom na to da će izvođač radove izvoditi tokom zimskih meseci. Naime, kako je odluka o dodeli ugovora doneta krajem oktobra, te kako je konkursnom dokumentacijom određen rok od 120 dana za završetak radova, to praktično znači da će izvođač biti u obavezi da očisti i sredi teren, asfaltira put, betonira potporne zidove i postavi signalizaciju i ostalu opremu u periodu decembar–mart, kada vremenski uslovi često otežavaju (pa i onemogućavaju) izvođenje radova. Ovo postaje posebno zanimljivo ako se ima u vidu činjenica da izgradnja obilaznice oko Novog Pazara traje već 15 godina, te da u tom smislu odlaganje postupka za nekoliko meseci ili produženje roka svakako ne bi napravilo veliku razliku.

U ovoj studiji slučaja nismo izvodili nikakve zaključke. Smatrali smo da je prosto navođenje činjenica sasvim dovoljno da sami zaključite da li javne nabavke u Srbiji imaju smisla, čak i kada se naizgled sprovedu u skladu sa zakonom, ili predstavljaju samo puku formu koju treba zadovoljiti da bi se ugovor dodelio tom jedinom ponuđaču, često po ceni znatno većoj od tržišne. Odgovor je možda da, možda ne, a možda i, sada već standardno: „Pa šta?” Na vama je da procenite.

3. Transparentnost

Kad je reč o načelu transparentnosti, pored faze izvršenja ugovora, kao negativan primer treba pomenuti i primetno povećanje broja pregovaračkih postupaka bez objavljivanja poziva u prethodnom periodu (posebno iz razloga naročite hitnosti).

Pregovarački postupci su najmanje transparentni postupci javne nabavke kod kojih je konkurencija po pravilu ograničena. Kako je navedeno u poslednjem izveštaju Evropske komisije, udeo broja pregovaračkih postupaka bez objavljivanja poziva iznosio je 2,57% ukupne vrednosti ugovora zaključenih po starom Zakonu o javnim nabavkama, da bi ovaj broj skočio na 23,2% u drugoj polovini 2020. godine nakon početka primene novog Zakona. Ovaj postupak se pretežno koristio za nabavke u vezi sa pandemijom COVID-19 počev od jula 2020. godine.²⁰

U Srbiji, međutim, i pored proglašene epidemije, sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva radi nabavke medicinske opreme u velikom broju slučajeva zapravo nije bilo opravdano. Kod većine tih postupaka, u vreme kada su sprovedeni, epidemija niti je predstavljala neku iznenadnu okolnost za naručioca, niti je predmet nabavke bio neophodan u smislu sprovođenja pregovaračkog postupka, dok je u najvećem broju slučajeva sasvim sigurno postojala odgovarajuća alternativa ili zamena za predmete koji su nabavljani. Dokaz za to je i veliki broj rendgen i skener aparata koje su zdravstvene ustanove nabavljale krajem prošle godine u pregovaračkom postupku, navodno zbog situacije izazvane korona virusom, a zapravo iz razloga

²⁰ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF

što im je Ministarstvo zdravlja ostavilo kratak rok za sprovođenje nabavke medicinske opreme za koju su im odobrena novčana sredstva.²¹

Ovde moramo pomenuti Smernice Evropske komisije za sprovođenje javnih nabavki u uslovima pandemije COVID-19, u kojima je upravo napravljena razlika između hitnosti i izuzetne hitnosti (*urgency* i *extreme urgency*) u smislu odabira vrste postupka javne nabavke koji će se primeniti. Za hitne slučajeve Komisija je preporučila najpre sprovođenje otvorenog ili restriktivnog postupka sa skraćenim rokovima za podnošenje ponuda (tu mogućnost poznaje i naš Zakon). Za izuzetno hitne slučajeve, a to su situacije kada nije moguće postupiti u skraćenim rokovima, Komisija je preporučila sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva. Međutim, i tada, kako je naglašeno u Smernicama, uslove za sprovođenje pregovaračkog postupka treba tumačiti restriktivno pošto se u ovoj vrsti postupka odступа od načela transparentnosti.

Dakle, ne negirajući opravdanost sprovođenja pregovaračkih postupaka tokom pandemije u svakom konkretnom slučaju, nesporno je da je značajan deo medicinske opreme nabavljene u tom periodu mogao da bude nabavljen u nekim drugim postupcima uz obezbeđenje transparentnosti i konkurencije.

Međutim, u vezi sa sprovođenjem nabavki tokom pandemije važno je ukazati da načelo transparentnosti nije bilo ugroženo samo nezonskim sprovođenjem pregovaračkih postupaka. Kada su u pitanju javne nabavke medicinske opreme koje je Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) sprovodio u ime i za račun zdravstvenih ustanova za vreme (ali i posle) vanrednog stanja, načelo transparentnosti je bilo (i još uvek je) u potpunosti suspendovano.

Naime, Zaključkom SP 05 broj 00-96/2020-1 od 15.03.2020. godine, koji nosi oznaku „strogo poverljivo” Vlada Republike Srbije je proglasila podatke o ovim nabavkama „strogo poverljivim”. Kako je ovaj zaključak još uvek na snazi, javnost ni do dan-danas nije saznala pravni osnov za proglašenje ovih podataka „strogo poverljivim”. A sasvim je izvesno da u skladu sa važećim zakonodavstvom (Zakonom

²¹ <https://cpes.org.rs/multislajsnict-apat-sa-dodatnom-opremom-2020/>

o poverljivosti podataka i Zakonom o javnim nabavkama) ne postoji pravni osnov za proglašenje ovih podataka tajnim. Jer postavlja se pitanje kako bi to bila ugrožena bezbednost države ukoliko bismo saznali koliko su plaćene vakcine, respiratori ili zaštitne maske?²²

U tom pogledu, Evropska komisija je u delu koji se odnosi na javne nabavke (ali i onom koji se odnosi na korupciju) ukazala da bi objavljivanje svih informacija o nabavkama povezanim sa COVID-19 doprinelo većoj transparentnosti i poverenju.

Na kraju, bilo bi nepošteno sa naše strane da ne pomenemo i jednu zaista svetlu tačku kada je reč o transparentnosti u oblasti javnih nabavki, a to je novi Portal javnih nabavki koji je počeo sa radom 01.07.2020. godine. Novim Portalom naručiocima je između ostalog omogućeno objavljivanje planova javnih nabavki, oglasa o javnim nabavkama, dokumentacije o nabavci, odluka u postupcima javnih nabavki, kao i komunikacija sa privrednim subjektima i Kancelarijom za javne nabavke u skladu sa zakonom. Ponuđačima je sa druge strane, pored uvida u planove javnih nabavki i svu dokumentaciju u vezi sa postupcima omogućeno podnošenje ponuda elektronskim putem. Početak rada Portala, kada je reč o transparentnosti, pohvalila je i Evropska komisija u svom poslednjem izveštaju o Srbiji.

Pored svih navedenih pozitivnih strana novog Portala, smatramo da ipak ima prostora za njegovo dalje unapređenje, pre svega u pogledu izvršenja ugovora i objavljivanja podataka koji se odnose na ovu fazu. Samo tako će moći da se ostvari njegova možda i najvažnija funkcija (pored transparentnosti), a to je suzbijanje korupcije u javnim nabavkama.

²² Zakonom o tajnosti podataka („Sl. glasnik RS”, br. 104/2009) je propisano da se za tajni podatak može odrediti podatak od interesa za Republiku Srbiju čijim bi otkrivanjem neovlašćenom licu nastala šteta, ako je potreba zaštite interesa Republike Srbije pretežnija od interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tajni podatak u skladu sa zakonom može imati, između ostalih, stepen tajnosti „strogo poverljivo koji se određuje radi sprečavanja nastanka teške štete po interese Republike Srbije”.

4. Zelene nabavke

Otvorivši Poglavlje 5 koje se odnosi na javne nabavke, Srbija je između ostalog preuzela obavezu da kroz zakone i druge propise implementira pravila o zelenim nabavkama, oslanjajući se pre svega na praksu zemalja EU. Iako je to formalno učinjeno usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama, na žalost i u ovoj oblasti je primetno nazadovanje.

Naime, novim Zakonom o javnim nabavkama je propisano da su **privredni subjekti dužni da u izvršavanju ugovora o javnoj nabavci poštuju obaveze u oblasti zaštite životne sredine**, odnosno odredbe međunarodnog prava u vezi sa zaštitom životne sredine. Takođe, u skladu sa zakonom naručilac je dužan da isključi privrednog subjekta iz postupka javne nabavke ako utvrdi da je privredni subjekt u periodu od prethodne dve godine od dana isteka roka za podnošenje ponuda povredio obaveze u oblasti zaštite životne sredine, uključujući i obaveze u skladu s odredbama međunarodnih konvencija.

Sa druge strane, **naručiocu mogu da uzmu u obzir ekološke aspekte** prilikom određivanja tehničkih specifikacija predmeta nabavke, kriterijuma za izbor, kao i prilikom određivanja elemenata kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterijuma za dodelu ugovora (recimo, uzimanje u obzir troškova emisije gasova sa efektom staklene bašte i emisije drugih zagađivača, kao i drugih troškova ublažavanja klimatskih promena).

Dakle, **novi Zakon o javnim nabavkama propisuje obaveze u pogledu poštovanja propisa iz oblasti zaštite životne sredine samo za ponuđače, ali ne i za naručioce**. Naručilac može, ali i ne mora da prilikom određivanja tehničkih specifikacija, kriterijuma za

izbor i kriterijuma za dodelu ugovora uzme u obzir ekološke zahteve i zahteve u pogledu energetske efikasnosti.

S tim u vezi, ako pogledamo podatke iz izveštaja Kancelarije (Uprave) za javne nabavke za 2019. i 2020. godinu, da se korišćenje kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude prepolovilo sa 10% u 2019. godini na prosečno 5% u 2020. godini, dok je korišćenje najniže cene kao kriterijuma za odabir preovlađujuće u 95% slučajeva, jasno je da se zelene nabavke u Srbiji gotovo i ne sprovode.

U tom smislu, smatramo da je mnogo bolje bilo rešenje iz prethodnog ZJN kojim je naručiocima, u vidu posebnog načela (Načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti), bila određena **obaveza** da nabavljaju dobra, usluge i radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu, odnosno koji obezbeđuju adekvatno smanjenje potrošnje energije – energetske efikasnost i da kada je to opravdano kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude odrede ekološke prednosti predmeta javne nabavke, energetske efikasnost, odnosno ukupne troškove životnog ciklusa predmeta javne nabavke. Na taj način, naručioci su bili dužni da prilikom planiranja, sprovođenja i izvršenja javne nabavke u svakom trenutku moraju da imaju u vidu obavezu da su dužni da zaštite životnu sredinu i da obezbede energetske efikasnost. Činjenica da naručioci u praksi nisu u velikoj meri poštovali ovu obavezu, međutim, ne umanjuje njen kvalitet. To možda samo ukazuje da ponuđači u postupku zaštite prava nisu u dovoljnoj meri ukazivali na ove propuste naručioca.

Rešenja u pogledu zelenih nabavki u novom Zakonu preuzeta su iz Direktive EU o javnim nabavkama. Međutim, važno je napomenuti da usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU ne podrazumeva obavezu usvajanja (ili prepisivanja) konkretnih rešenja predviđenih Direktivama. Harmonizacija zakonodavstva podrazumeva pre svega usvajanje načela i ciljeva proklamovanih direktivama. U pogledu konkretnih rešenja, države pre svega treba da pođu od realnog stanja na terenu i da ta rešenja prilagode svojim potrebama.

5. Nadzor nad izvršenjem ugovora

U okviru kriterijuma za privremeno zatvaranje Poglavlja 5 u oblasti javnih nabavki, između ostalog je navedeno i to da Srbija treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedila pravilno sprovođenje i primenu nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti pre pristupanja, te da to naročito uključuje **„jačanje mehanizama kontrole, uključujući i detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika uz prioritizaciju kontrola u osetljivim oblastima i procedurama”**.

Međutim, i u ovom segmentu, posmatrano od dana otvaranja Poglavlja 5 do danas, možemo da konstatujemo jedino nazadovanje.

Naime, po Zakonu o javnim nabavkama koji je bio u primeni do 01.07.2021. godine, postojala je kolika-tolika kontrola izvršenja ugovora, makar na papiru. Pored obaveze objavljivanja odluka o izmeni ugovora, transparentnost korišćenja javnih sredstava je, između ostalog, ostvarivana i kroz obavezu naručilaca da Upravi za javne nabavke (današnjoj Kancelariji za javne nabavke) dostavljaju kvartalne izveštaje o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima u tom periodu. Naručiocu su bili dužni da prikupljaju i evidentiraju određene podatke o postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama (da li su ugovori izvršeni, u kom roku, koliko je sredstava utrošeno, razloge neizvršenja...) i da na osnovu tih podataka Upravi dostave izveštaje, čija je svrha bila efikasno i ažurno praćenje postupaka javnih nabavki i realizacije ugovora.

Sa druge strane, iako predviđa znatno veće mogućnosti za izmenu ugovora od prethodnog, novi Zakon o javnim nabavkama u pogledu kontrole izvršenja ugovora sadrži samo dve prilično neprecizne odredbe po kojima je naručilac obavezan da kontroliše izvršenje ugovora o javnoj nabavci u skladu sa uslovima koji su određeni u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom, odnosno da ministarstvo nadležno za poslove finansija vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama. Pri tome, kao što smo videli, nadležno **Ministarstvo finansija ni posle godinu i po dana od početka primene Zakona (a dve godine od njegovog stupanja snagu) još uvek nije počelo sa vršenjem nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.** Nije čak donelo ni interne akte po kojima bi se ta kontrola vršila.

Možda i najveći korak unazad u pogledu kontrole ugovora (ako i kada ona počne da se sprovodi) predstavlja činjenica da će nadzor u okviru Ministarstva, kako je navedeno u odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, sprovoditi Sektor za budžetsku inspekciju pri Ministarstvu finansija. To zapravo znači da će javna preduzeća kao najveći naručioci, u skladu sa trenutno važećom regulativom, ostati izvan kontrole budući da nisu korisnici budžetskih sredstava. A koliki bi to problem moglo da predstavlja, posebno sa aspekta korupcije i nedozvoljenih dogovora naručioca i ponuđača, svedoči poslednji izveštaj o radu DRI u kome je konstatovano da su samo u tri javna preduzeća u 2020. godini (JP „Putevi Srbije”, JP „Elektroprivreda Srbije” i AD „Infrastruktura železnice Srbije”) utvrđene nepravilnosti u javnim nabavkama u iznosu od čak milijardu evra!²³

Takođe, ukoliko će nadzor vršiti Sektor za budžetsku inspekciju pri Ministarstvu finansija, postavlja se pitanje ko će kontrolisati ugovore koje zaključče naručioci čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, a koji nisu pod ingerencijom republičke budžetske inspekcije? Naime, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu poslove budžetske inspekcije na teritoriji autonomne pokrajine obavlja služba za budžetsku inspekciju autonomne pokrajine, koju

²³ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/558-21.pdf>

osniva nadležni organ autonomne pokrajine, sa ciljem vršenja inspekcijske kontrole, između ostalog, nad direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava autonomne pokrajine. Isto tako, služba za budžetsku inspekciju jedinice lokalne samouprave, koju osniva nadležni izvršni organ te jedinice, nadležna je za sprovođenje inspekcijske kontrole nad direktnim i indirektnim korisnicima sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave.

Centralizacija budžetske inspekcije najavljena Predlogom zakona o budžetskoj inspekciji delimično daje odgovor na ovo pitanje. Ali Predlogom ovog zakona je predviđeno njegovo stupanje na snagu tek 01. januara 2023. godine, pa se postavlja pitanje šta će biti sa kontrolom izvršenja ugovora o javnim nabavkama do tada?

Imajući u vidu sve navedene probleme, bojimo se da nadležno Ministarstvo neće početi sa vršenjem nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama u dogledno vreme, a ako i počne, taj nadzor neće biti sveobuhvatan i efikasan. Na taj način, posebno uzimajući u obzir netransparentnost ove faze javnih nabavki, stvoren je ogroman prostor za korupciju i nedozvoljene dogovore naručilaca sa ponuđačima tokom izvršenja ugovora, čime se u potpunosti obesmišljava prethodno sprovedeni postupak.

6. Zaštita zakonitosti u javnim nabavkama

U situaciji u kakvoj se u ovom trenutku nalazi Srbija kada su u pitanju javne nabavke, sa razvijenom korupcijom, brojnim neregularnostima i povredama prava učesnika u javnim nabavkama, važnu ulogu bi trebalo da igraju kontrolne institucije kao što su Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija), Kancelarija za javne nabavke (Kancelarija), tužilaštva i sudovi. Međutim, stiče se utisak da se ustanovljene nadležnosti navedenih kontrolnih tela jako malo koriste u tom pogledu. Takođe, kada se i utvrde neregularnosti, ne izriču se adekvatne sankcije. A dokle god ne bude postojala izgrađena svest o zabranjenosti određenog ponašanja i izvesnosti kažnjavanja, nećemo moći da govorimo o uspostavljanju efikasnog i odgovornog sistema trošenja javnih sredstava, bez obzira na to o kom obliku javne potrošnje se radi.

1. Republička komisija

Republička komisija je drugostepeni žalbeni organ u postupcima javnih nabavki. Preciznije rečeno, ovo telo donosi konačne odluke o postupcima javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava i koncesija u kojima učesnici tih postupaka smatraju da su oštećeni. To praktično znači da će se sporna javna nabavka sprovesti onako kako odluči Republička komisija. I pored nesumnjivog značaja za javne nabavke, o radu ovog tela u Srbiji možemo izvesti nekoliko zabrinjavajućih zaključaka.

Pre svega, Republička komisija nijednom nije održala usmenu javnu raspravu u nekom od predmeta u kojima je postupala, iako je ta mogućnost bila predviđena i starim i novim Zakonom o javnim nabavkama. Naime, u skladu sa zakonom i naručilac i podnosilac zahteva mogu da predlože održavanje usmene rasprave ako složenost činjenične ili pravne situacije to zahteva. Isto tako, Republička komisija može da odluči da se održi usmena rasprava ukoliko naručilac i podnosilac zahteva nisu predložili njeno održavanje, ako oceni da je to neophodno za utvrđivanje činjenica u postupku zaštite prava. Uprkos tome, do dana današnjeg nije održana niti jedna usmena rasprava.

Isto tako, Republička komisija nikada nije angažovala stručno lice (veštaka) prilikom odlučivanja o zahtevima za zaštitu prava, iako je i ova mogućnost bila predviđena i starim i novim zakonom. Imajući u vidu različita dobra, usluge i radove koji su predmet javnih nabavki, kao i niz specifičnih oblasti u kojima se javne nabavke sprovode, potpuno je jasno da članovi Republičke komisije, koji su bez izuzetka pravnici po obrazovanju, ne raspolažu znanjem neophodnim za utvrđivanje činjenica u svakom konkretnom slučaju. Jedino što je u tom pogledu urađeno jeste formiranje liste veštaka (2014.) i usvajanje Pravilnika o listi veštaka (2016.) u skladu sa tada važećim zakonom.²⁴

Imajući u vidu te dve činjenice, da Republička komisija radi razjašnjenja činjeničnog stanja ni u jednom predmetu u kome je odlučivala nije održala usmenu raspravu niti je angažovala stručna lica za predmetne oblasti, ne bi trebalo da čudi što ne postoji ni jedinstvena pravna praksa ovog tela. Republička komisija sve češće odlučuje od slučaja do slučaja, tako da se odluke neretko razlikuju i ako se odnose na identične slučajeve.

S tim u vezi, treba ukazati da i kvalitet odluka Republičke komisije opada tokom godina. Odluke su često nepotrebno duge, sa besmislenim višestrukim (doslovnim) ponavljanjem navoda zahteva i odgovora na zahtev, te posebno dokaza koji su izvedeni. Sa druge strane, obrazloženja odluka i nalozi po kojima naručioc (u slučaju usvajanja zahteva) treba da postupe su neretko nerazumljivi i kratki. Sve to može

²⁴ <http://kjn.rs/vestaci/>

biti posledica nedovoljnog razumevanja oblasti u kojima se odlučuje, zbog čega bi dodatno trebalo insistirati na održavanju usmenih rasprava i angažovanju veštaka u pojedinim slučajevima.

Takođe, jedna od nadležnosti Republičke komisije (koja je postojala i po starom Zakonu) jeste usvajanje obavezujućih pravnih stavova u vezi sa primenom propisa iz oblasti javnih nabavki. Svrha načelnih stavova je da olakšaju primenu Zakona u situacijama kada postoje nedoumice u praksi oko primene pojedinih članova Zakona. Međutim, poslednji načelni pravni stav koji je Republička komisija usvojila je iz aprila 2014. godine.²⁵ Dakle, punih 7,5 godina Republička komisija nije koristila ovu važnu nadležnost, iako je definitivno bilo nedoumica po pitanju primene pojedinih odredbi Zakona (aktivna legitimacija, dopuna zahteva itd.). Posebno čudi to što Republička komisija nije upotrebila ovaj instrument u periodu nakon početka primene novog Zakona, kada su dileme u vezi sa primenom pojedinih odredaba po prirodi stvari najčešće.

Pored svega navedenog, novim Zakonom o javnim nabavkama je ukinuta građanska kontrola ovog izuzetno važnog tela za javne nabavke. Naime, prema starom Zakonu o javnim nabavkama naručioci, ponuđači i druga zainteresovana lica koja su smatrala da su im prava ozbiljno povređena u postupku pred Republičkom komisijom, mogla su da Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava Narodne skupštine podnesu predstavke, a nadležni odbor je na osnovu tih predstavki mogao da zahteva od Republičke komisije da u određenom roku dostavi izveštaj o svakom pojedinačnom predmetu u kojem je odlučivala. Iako nadležni odbor nikada nije razmatrao predstavke na rad ovog tela, odluka da se u novom Zakonu ukine ovaj vid kontrole rada Republičke komisije predstavlja svakako korak unazad u regulisanju zaštite prava u postupcima javnih nabavki.

²⁵ <http://kjn.rs/kategorija/nacelni-pravni-stavovi-zjn-sl-glasnik-124-12-14-15-68-15/>

2. Upravni sud

Iako je odluka Republičke komisije u postupku zaštite prava konačna, nezadovoljni učesnik postupka javne nabavke može protiv nje pokrenuti upravni spor. Međutim, činjenica da upravni sporovi uglavnom traju i po nekoliko godina, te da pri tome ne odlažu izvršenje odluke Republičke komisije, ukazuje na to da se upravni spor ne može smatrati adekvatnim odgovorom na eventualne nezakonitosti u postupku zaštite prava. Zbog toga je prilikom donošenja novog Zakona o javnim nabavkama predlagano da se pitanje ispitivanja zakonitosti odluke Republičke komisije preciznije reguliše, ali ovi predlozi nisu prihvaćeni. Samim tim, donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama nije došlo do bilo kakve promene i unapređenja zaštite prava pred Upravnim sudom. Uz to, opšte odredbe propisane Zakonom o upravnim sporovima nisu u potpunosti primenjive na kontrolu odluka Republičke komisije, odnosno na proceduru javnih nabavki, što dodatno otežava efikasnu sudsku kontrolu javnih nabavki.

U kontekstu potrebe da se sudska zaštita u javnim nabavkama učini efikasnijom i delotvornijom, neophodno je pre svega određivanje kraćeg roka za donošenje odluke (presude) Upravnog suda u upravnim sporovima u postupcima javnih nabavki. Ovo je od posebnog značaja s obzirom na specifičnu prirodu javnih nabavki, njihovo brzo sprovođenje i svojevrsnu hitnost u postupanju, kao i jako kratke rokove za donošenje odluke i same Republičke komisije, kada je određena javna nabavka osporena zahtevom za zaštitu prava. Dakle, neophodno je prilagoditi rokove za postupanje suda prirodi javnih nabavki.

Takođe, potrebno je ojačati ulogu Upravnog suda koji odlučuje u upravnom sporu protiv odluke Republičke komisije time što bi se ustanovila obaveza da, u slučaju kada postoje razlozi za poništenje odluke Republičke komisije, Upravni sud sam odluči o zahtevu za zaštitu prava, a ne da vraća predmet Republičkoj komisiji na ponovno odlučivanje (odlučivanje u „sporu pune jurisdikcije“). Razlog je to što rezultat ponovnog odlučivanja Republičke komisije bude najčešće ista odluka, čime se u potpunosti obesmišljava i inače predugo trajanje upravnog spora.

Primeru radi, u Zakonu o javnim nabavkama Republike Hrvatske je propisano da će uvek kada poništava odluku Državne komisije (kod nas je to Republička komisija) taj sud postupati u sporu pune jurisdikcije, odnosno da će svojom presudom odlučiti i o žalbi (kod nas je to zahtev za zaštitu prava). Takođe, predviđen je i kratak rok za odlučivanje Upravnog suda u upravnim sporovima iz javnih nabavki, kao i obavezno objavljivanje odluka Upravnog suda na internet stranica-ma Državne komisije. Tako je u članu 434 tog Zakona između ostalog predviđeno sledeće:

- Protiv odluke Državne komisije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske;
- Odluka u upravnom sporu doneće se u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne tužbe;
- Ako Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi odluku Državne komisije, svojom će presudom će odlučiti i o žalbi u postupku javne nabavke;
- Odluku u upravnom sporu Državna komisija će objaviti na svojoj internet stranici bez anonimizacije.

Kako bi ovlašćenje za postupanje u sporu pune jurisdikcije imalo svoj pun efekat, jako je važna specijalizacija sudija Upravnog suda za oblast javnih nabavki, kao i njihova saradnja sa predstavnicima Republičke komisije.

Na potrebu jačanja kapaciteta Upravnog suda u oblasti javnih nabavki ukazuje i Evropska komisija u svojim izveštajima od 2015. godine. Tako je u poslednjem izveštaju za 2021. godinu navedeno:

„Zbog ograničene specijalizacije i obuke, kapaciteti Upravnog suda da se nosi sa složenošću, raznovrsnošću i količinom predmeta, kao i dužinom sudskih postupaka i dalje su slabi. Ostaje da se ojača saradnja KJN i Republičke komisije sa Upravnim sudom u pogledu razmene znanja i informacija.”

Na kraju, ništa manje važno nije ni pitanje aktivne legitimacije za pokretanje upravnog spora. Naime, po sadašnjoj praksi Upravnog suda naručilac nema aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora,

odnosno nema pravo da ospori zakonitost odluke Republičke komisije – to mogu samo ponuđači. Mišljenja smo da bi aktivnu legitimaciju nesumnjivo trebalo dati i predstavniku javnog interesa – naručiocu ili nekome ko je po nadležnosti viša instanca od naručioca (recimo, osnivač za javna preduzeća, ministarstva za hijerarhijski niže organe državne uprave itd.).

3. Kancelarija za javne nabavke

Novim Zakonom o javnim nabavkama Kancelariji za javne nabavke je dato važno ovlašćenje da sprovodi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama.

Naime, članom 179, stavom 1 Zakona je između ostalog propisano da Kancelarija vrši monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama i priprema godišnji izveštaj o sprovedenom monitoringu, kao i da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane ovim Zakonom, zahtev za zaštitu prava i inicira sprovođenje drugih odgovarajućih postupaka pred nadležnim organima kada na osnovu monitoringa uoči nepravilnosti u primeni propisa o javnim nabavkama.

Pravila u vezi sa monitoringom su uređena članom 180 Zakona. Tako je propisano da Kancelarija sprovodi monitoring u cilju sprečavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti koje mogu da nastanu ili su nastale u primeni Zakona. Dalje je propisano da se postupak monitoringa sprovodi na osnovu godišnjeg plana monitoringa koji Kancelarija donosi do kraja tekuće godine za narednu godinu, zatim po službenoj dužnosti kod sprovođenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja u slučaju kada samo određeni privredni subjekt može da isporuči dobra, pruži usluge ili izvede radove, odnosno u slučaju izuzetne hitnosti, kao i na osnovu obaveštenja pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih državnih organa.

U vezi sa vršenjem monitoringa, Kancelarija je usvojila Pravilnik o postupku monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama

(„Sl. glasnik RS”, br. 93/2020) koji je stupio na snagu 01.07.2020. godine i kojim je bliže uređen način sprovođenja monitoringa.

Sve navedeno Kancelariji za javne nabavke daje mogućnost da bude daleko efikasnija u otkrivanju i prijavljivanju neregularnosti u javnim nabavkama, što je bila i najveća primedba na njen rad do početka primene novog Zakona o javnim nabavkama.

Kada se, međutim, uporede podaci o broju javnih nabavki koje su bile podvrgnute monitoringu sa ukupnim brojem sprovedenih postupaka u 2020. godini, može se zaključiti da je tek jedna od 400 nabavki bila obuhvaćena ovim vidom nadzora.²⁶ Ovaj podatak naveden je u Izveštaju o sprovedenom monitoringu od 31.03.2021. godine (prvog nakon početka primene novog Zakona),²⁷ u kome je Kancelarija između ostalog predstavila aktivnosti koje je tokom 2020. godine preduzela u cilju sprečavanja neregularnosti u postupcima javnih nabavki, kao i u cilju borbe protiv korupcije.

I pored toga što je navedeni izveštaj u izvesnoj meri specifičan s obzirom da je obuhvatio period važenja starog Zakona i početak primene novog Zakona, smatramo da je obuhvat monitoringa morao da bude znatno veći i da je Kancelarija, kao jedna od najznačajnijih institucija u oblasti javnih nabavki, mogla (i morala) da učini znatno više na polju suzbijanja neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama, posebno imajući u vidu skromne rezultate na tom polju do 2020. godine. U tom smislu, smatramo i da Pravilnikom o postupku monitoringa moraju biti propisani rokovi za postupanje Kancelarije, minimalni obuhvat monitoringa i broj javnih nabavki koje će biti kontrolisane u okviru monitoringa, što sada nije slučaj.

²⁶ *Javne nabavke i javno-privatna partnerstva – Između solidnih propisa i loše prakse*, Transparentnost Srbija, 2021.

²⁷ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/564-21.pdf>

7. Krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom

1. Prikaz osnovnih elemenata bića krivičnog dela

Krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom uvedeno je u pravni sistem Republike Srbije izmenama Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS” br. 121/12 od 24.12.2012. godine), koje su počele da se primenjuju 01.01.2013. godine. Navedenim izmenama Krivičnog zakonika, u okviru grupe krivičnih dela protiv privrede (22. glava), formulisan je potpuno novi član Zakonika – 234-a, koji je po zamisli zakonodavca trebalo da pruži krivično-pravno zaštitu principu zakonitosti u postupku javne nabavke, odnosno da inkriminiše ponašanja učinilaca koja predstavljaju najgrublje povrede postupka javne nabavke, a sve kako bi se sprečio nezakoniti uticaj na odluke naručioca u postupku javne nabavke i nastanak štete po javna sredstva.

Izmenama Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS” br. 94/16 od 24.11.2016. godine) koje se primenjuju od 01.03.2018. godine i koje su i dalje na pravnoj snazi, izvršena je prenumeracija člana kojim je propisano krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, tako da od tada krivično delo egzistira u okviru člana 228 Krivičnog zakonika. Međutim, osim prenumeracije člana, biće krivičnog dela je pretrpelo neznatne izmene, kojima je drugačije definisan krug lica kod ponuđača koja mogu biti izvršilac ovog krivičnog dela.

Iako je u naučnim i stručnim krugovima u početku osporavana opravdanost uvođenja posebnog krivičnog dela koje se odnosi na javne nabavke, isticanjem argumenata da je takvo delo suvišno, da

se krivično-pravna zaštita može ostvariti u okviru drugih postojećih krivičnih dela (primanje i davanje mita, trgovina uticajem, zloupotreba položaja odgovornog lica), te da predstavlja još jedno delo koje dovodi do hipertrofije krivičnog prava u Republici Srbiji, danas posle više godina iskustva u primeni, kao i na osnovu iskustava drugih zemalja, nije sporno da je zbog specifičnosti i složenosti materije javnih nabavki, kao i zbog raznolikosti pojava oblika kriminaliteta u javnim nabavkama, potrebno postojanje posebnog krivičnog dela. U tom smislu, krivično-pravna intervencija je opravdana uvek kada određena ponašanja u društvu uzmu maha i suštinski remete pravni poredak. Brojna istraživanja ukazuju da javne nabavke predstavljaju aktivnost države koja je najviše podložna korupciji²⁸ i to zbog toga što u postupcima javnih nabavki dolazi do najveće interakcije između javnog i privatnog sektora, te one pružaju višestruke mogućnosti akterima oba sektora da preusmere javna sredstva u korist pojedinaca.²⁹

Kod analiziranja pravnih aspekata ovog krivičnog dela, kao i efekata njegovog procesuiranja, uvek treba imati u vidu da je cilj inkriminisanja krivičnih dela protiv privrede zaštita privrednog sistema i njegovog funkcionisanja, odnosno sprečavanje vređanja poverenja u privredni sistem ili pojedine institute tog sistema.³⁰

Međutim, aktuelna pravna praksa javnih tužilaštava i sudova pokazuje da nisu postignuti značajniji rezultati u procesuiranju krivičnog dela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, budući da je pokrenut i pravnosnažno okončan izuzetno mali broj postupaka. Zbog toga se može reći da je procesuiranje bilo sporadično, uprkos opštem utisku aktera u sistemu javnih nabavki da je vršenje ovog krivičnog dela veoma rasprostranjeno. To je dovelo do kontraefekta, to jest do pada poverenja u rad pravosudnih organa u kontroli zakonitosti

28 *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD, 2016.

29 Marina Matić Bošković, „Krivično delo zloupotreba u javnim nabavkama – izazovi u primeni”, *Privredna krivična dela*, prir. Ivana Stevanović i Vladimir Čolović, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2017, str. 215–229.

30 Prof. dr Zoran Stojanović, „Komentar Krivičnog zakonika”, *Službeni glasnik*, 2007, str. 535.

javnih nabavki, pri čemu samo donošenje novog Zakona o javnim nabavkama nije uticalo na delotvornije vođenje ovih postupaka. Ilustracije radi, za krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom u 2020. godini prijavljeno je 89 lica, što je za 18% manje u odnosu na 2019. godinu. Tokom 2020. godine je odbačeno 45 prijava (četvrtina svih koje su bile u radu). Broj optužnih akata je bio sličan kao i 2019. godine (24, odnosno 25), doneta je 21 osuđujuća presuda, od kojih je čak 20 uslovnih osuda, dok je godinu dana ranije bilo 10 osuda. Iako je reč o imovinskom krivičnom delu, mera oduzimanja imovinske koristi nije izricana.³¹

Postoje dva osnovna i jedan teži oblik krivičnog dela, a zakonski opis svakog od njih je postavljen izuzetno široko.

Prvi osnovni oblik zloupotrebe u javnim nabavkama se odnosi na ponuđače, te njega može učiniti ono lice koje u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke. Izvršilac ovog oblika krivičnog dela može biti bilo koje lice koje učestvuje u postupku javne nabavke.

Drugi osnovni oblik zloupotrebe u javnim nabavkama je „rezervisan” za odgovorna lica i službena lica kod naručioca, koja iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti krše zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuju štetu javnim sredstvima.

Teži oblik krivičnog dela podrazumeva da su dva osnovna oblika izvršena u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto pedeset miliona dinara.

Za dva osnovna oblika krivičnog dela predviđena je kazna zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina, dok je za teži oblik predviđen znatno stroži, ali i širi kazneni raspon – od jedne do deset godina.

U okviru odredbe člana 228, stav 4 Krivičnog zakonika predviđena je mogućnost da se učinilac oslobodi kazne (fakultativni osnov

31 *Javne nabavke i javno privatna partnerstva – Između solidnih propisa i loše prakse*, Transparentnost Srbija, 2021.

za oslobođenje od kazne) ukoliko dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o dodeli ugovora. Takva odredba sama po sebi nije sporna, postoji i kod mnogih drugih krivičnih dela u Krivičnom zakoniku, s tim što je primena ovog instituta u praksi veoma retka.

2. Pravni aspekti bića krivičnog dela

U nastojanju da inkriminiše raznovrsna postupanja naručilaca i ponuđača, zakonodavac je očigledno preširoko postavio zakonski opis krivičnog dela nedovoljno konkretizujući radnju izvršenja, čime je otvorio čitav niz pravnih pitanja i dilema u radu javnih tužilaštava i sudova.

Najpre, takav način formulisanja radnje izvršenja je u suprotnosti sa jednim od osnovnih principa krivičnog prava da norme kojima se propisuju krivična dela moraju biti u što većoj meri određene i precizne (*nulla poena sine certa*), a naročito je neprihvatljiv kada se krivično delo odnosi na detaljno regulisane, složene i specifične pravne oblasti, kakve su javne nabavke.

Zapravo, u praksi je često nejasno šta se može podvesti pod radnju izvršenja krivičnog dela i koje činjenice je potrebno utvrđivati tokom postupka, zbog čega je u Republici Srbiji otvoren prostor za nastanak nejednake pravne prakse i arbitrarnost u postupanju državnih organa.

Pojednostavljeno rečeno, posledica preširokog i neodređenog zakonskog opisa krivičnog dela jeste to što veliki broj nepravilnosti u postupku javne nabavke različitog stepena i značaja može biti smatran radnjom izvršenja ovog krivičnog dela. Istovremeno se, međutim, uz valjano obrazloženje lako može braniti i sasvim suprotan pravni stav – da u radnjama učinioca nema krivičnog dela, što stvara pravnu nesigurnost na strani ponuđača, ali i kod odgovornih i službenih lica naručilaca.

Tako kod prvog osnovnog oblika ovog krivičnog dela ostaje nejasno šta sve može predstavljati lažni podatak na kome je zasnovana

ponuda, da li je to bilo koja netačnost u sastavu ponude ili je to ona koja ima određenu „težinu“, zbog čega se na javnim tužilaštvima i sudovima nalazi teret da ocene intenzitet i pravni značaj netačnosti koji opravdava krivično-pravnu intervenciju. Nosiocima pravosudnih funkcija koji ne postupaju svakodnevno u materiji javnih nabavki to nije lako da učine. Krivični zakonik i Zakon o javnim nabavkama ne definišu značenje pojma „lažni podatak“, pri čemu stvar otežava činjenica da se u okviru Zakona o javnim nabavkama (član 82) koristi terminološki drugačiji pojam – „neistinit podatak“.

Pored navedenog, sporna je i formulacija da delo čini onaj koji se „protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima“, budući da Zakon o javnim nabavkama ne poznaje dozvoljen način dogovaranja. Krivični zakonik ne definiše konkretne ili karakteristične oblike i načine dogovaranja ponuđača u vezi sa podnošenjem ponuda, zbog čega javna tužilaštva često usmeravaju dokaznu inicijativu u pogrešnim pravcima. S tim u vezi, sudije Vrhovnog kasacionog suda su u više stručnih publikacija³² iznele primedbu da je problem još izraženiji ukoliko bi se radnja dogovaranja stavila na teret okrivljenom u pregovaračkom postupku, koga je po Zakonu o javnim nabavkama moguće sprovesti, a u okviru koga naručilac nesporno pregovara sa jednim i više ponuđača, te svakako nastaje izvestan oblik dogovora.

U nedostatku precizne zakonske odredbe, u tumačenju toga koja radnja predstavlja nezakonito dogovaranje, korisna smernica (ali ne i izvor prava) u radu javnih tužilaštava i sudova moglo bi da bude Uputstvo Komisije za zaštitu konkurencije za otkrivanje nameštenih ponuda u postupku javne nabavke iz 2011. godine. U njemu se daje objašnjenje karakterističnih pojmova i oblika nameštenih ponuda koje su rezultat dogovora ponuđača, kao što su simulirana ili fiktivna ponuda, uzdržavanje od podnošenja ponuda, rotirajuća ponuda i podela tržišta.

Radnju izvršenja prvog osnovnog oblika zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom predstavlja i „preduzimanje drugih protivpravnih radnji u nameri uticanja na donošenje odluka naručioca javne nabavke“,

32 Na primer: Bilten Vrhovnog kasacionog suda br. 2/2015.

što po našoj oceni predstavlja više od neodređenosti. Korišćenje pojma protivpravnosti u definisanju bića krivičnog dela je nomotehnički neispravno i pojmovno zbunjujuće, s obzirom da je protivpravnost imanentna postojanju samog krivičnog dela; odnosno, po Krivičnom zakoniku ona predstavlja obavezni element da bi krivično delo uopšte postojalo. Pored toga, postavlja se pitanje šta se može smatrati protivpravnim radnjama, te nije jasno u odnosu na koji propis radnje učinoca moraju biti protivne. Iz zakonskog opisa krivičnog dela možemo zaključiti da bilo koje odstupanje od pravila kojim su uređene javne nabavke (uključujući i podzakonske akte) može predstavljati radnju izvršenja krivičnog dela, što svakako ne bi predstavljalo dobru meru krivičnopravne intervencije. Čini se da bi navedeni problem bio rešen kada bi zakonodavac u okviru bića dela barem (*exempli causa* – primera radi) naveo karakteristične radnje pobrojane u okviru Zakona o javnim nabavkama, ili uputio na odredbe navedenog Zakona koje se odnose za zaštitu integriteta postupka javne nabavke, te kao protivpravne radnje učinjene u nameri da se utiče na odluke naručioca javne nabavke naveo neposredno ili posredno stavljanje u izgled ili davanje koristi, stupanje u posed poverljivim informacijama u fazi pripreme konkursne dokumentacije, nastupanje u svojstvu ponuđača lica koja su učestvovala u planiranju javne nabavke i pripremi konkursne dokumentacije ili lica koja su sa njima povezana.

Ovaj oblik krivičnog dela može biti izvršen samo sa direktnim umišljajem, pribavljanje koristi nije neophodno – delo je svršeno donošenjem ponude, odnosno sačinjavanjem dogovora koji ne mora imati rezultat (da bude ostvaren), pri čemu je potrebna i namera (kao posebno subjektivno obeležje dela) da se utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke. To je možda jedini element bića krivičnog dela koji predstavlja kakav-takav orijentir učesnicima u krivičnom postupku i na osnovu koga bi se eventualno mogla napraviti razlika između situacije u kojoj je u pitanju nenamerna greška ponuđača prilikom sastavljanja ponude i situacije u kojoj je u pitanju radnja izvršenja krivičnog dela.

U praksi javnih tužilaštava i sudova još veći problem izaziva drugi oblik krivičnog dela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, imajući

u vidu da u njegovom opisu stoji da krivično delo čini ono odgovorno ili službeno lice koje: „iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti, krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama”, a ne zna se na koje konkretne povrede zakona i propisa se misli. To praktično znači da odgovorno i/ili službeno lice može biti izvršilac krivičnog dela kad god postoji nepravilnost u postupku, što predstavlja neopravdano proširivanje kriminalne zone.

Primećujemo da je biće dela ovog oblika formulisano slično kao i kod krivičnog dela zloupotreba položaja odgovornog lica iz člana 227 Krivičnog zakonika, koje je samo po sebi sporno i već više godina predmet kritika celokupne naučne i stručne javnosti i to kako domaće, tako i međunarodne. Ipak, ono i dalje postoji u pravnom sistemu Republike Srbije kao delo čije je biće uopštenog, ali i supsidijarnog karaktera, te se radnje učinilaca kvalifikuju kao zloupotreba položaja odgovornog lica onda kada se u njima ne mogu pronaći obeležja nekog drugog posebnog krivičnog dela. Upravo zato je nelogično i sasvim nepotrebno da se istovetna radnja (koja se sastoji u „iskorišćavanju službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice ovlašćenja ili nevršenju dužnosti”) propisuje istovremeno i kod tako specifičnog i posebnog dela kakvo je zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Postavlja se pitanje u čemu je svrha propisivanja posebnog krivičnog dela, ako se na isti način određuje radnja izvršioca kao kod zloupotrebe položaja odgovornog lica koje je supsidijarno krivično delo?!

I kod definisanja težeg oblika krivičnog dela uočava se jedna logička nedoslednost: traži se da vrednost javne nabavke u vezi sa kojom je delo učinjeno prelazi određeni cenzus (sto pedeset miliona dinara), dok se kod definisanja drugog oblika krivičnog dela zahteva nastanak štete na strani javnih sredstava. Logično bi bilo postaviti iznos štete na strani javnih sredstava kao okolnost koja delo kvalifikuje kao teško, a ne samu vrednost javne nabavke, koja zapravo u krivičnom postupku može biti u potpunosti irelevantna. Težina nastale posledice bi morala biti ta koja opredeljuje težinu krivičnog dela, a ne procenjena vrednost nabavke.

U strukturi bića krivičnog dela kod oba propisana oblika, uočava se blanketni (upućujući) karakter norme kojom je krivično delo propisano, te se u Krivičnom zakoniku samo delimično propisuju obeležja dela, dok je ostale elemente koji detaljnije određuju biće krivičnog dela potrebno potražiti u drugom propisu – Zakonu o javnim nabavkama i drugim propisima iz te pravne oblasti čije se odredbe radnjama učinilaca krše. Tako se taj blanketni karakter u okviru prvog oblika krivičnog dela ogleda u formulaciji: „protivno zakonu... dogovara”, a u okviru drugog oblika u formulaciji: „krši zakon i druge propise o javnim nabavkama”, te je očigledno da Krivični zakonik ne upućuje na konkretne odredbe Zakona o javnim nabavkama koje se krše. Istovremeno, ni Zakon o javnim nabavkama ne određuje pojmove koji mogu biti predmet krivičnog postupka.

Ostaje nejasno zbog čega zakonodavac u okviru bića krivičnog dela nije izričito predvideo bar neke od najčešćih i najgrubljih povreda Zakona o javnim nabavkama koji bi nesporno imali karakter krivičnog dela, kao što je na primer prilagođavanje konkursne dokumentacije određenom ponuđaču od strane naručioca. To bi u praksi predstavljale one situacije u kojima naručilac, na primer, opisujući tehničke karakteristike traženog dobra u konkursnoj dokumentaciji ili propisivanjem neopravdanih dodatnih uslova za učešće u postupku javne nabavke praktično „nacrtu” jednog ponuđača, sprečavajući time njegove konkurente da podnesu prihvatljive ponude i na ravnopravan način učestvuju u postupku javne nabavke.

3. Otkrivanje krivičnog dela i dokazivanje

Imajući u vidu da naručilac i ponuđač imaju interes da čute o preduzetim radnjama zloupotrebe, kod ovog krivičnog dela karakteristična je visoka tamna brojka (broj učinjenih a neotkrivenih krivičnih dela). Takođe, ni zaposleni na poslovima javnih nabavki kod naručioca i ponuđača, kojima radni odnos zavisi od hijerarhijski pretpostavljenih odgovornih lica, nisu motivisani da krivično delo prijavljuju, pri čemu se često i sami nalaze u ulozi podstrekača ili pomagača, jer su po prirodi svakodnevnih radnih aktivnosti u prilici da utiču na donošenje

odluka u postupku javne nabavke, a nalaze se i pod konstantnim koruptivnim pritiskom.

Informacije o eventualnom izvršenju krivičnog dela policija i javna tužilaštva najčešće dobijaju od nezadovoljnih učesnika u postupcima javnih nabavki, što za posledicu ima veliki broj krivičnih prijava čiji su navodi netačni (izneti kao izraz nezadovoljstva ishodom postupka) ili zakasneli, odnosno izneti u fazi kada više nije moguće preduzeti određene dokazne radnje. Međusobno prijavljivanje konkurenata u postupku javne nabavke mora biti predmet kritičkog, brzog i svestranog razmatranja od strane organa krivičnog postupka, s obzirom da osuda odgovornog lica za krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom po Zakonu o javnim nabavkama predstavlja okolnost koja ga diskvalifikuje u budućim postupcima javnih nabavki.

Značajno je istaći da Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije („Sl. glasnik RS” br. 94/16 i 87/18), koji je počeo da se primenjuje 01.03.2018. godine, u okviru odredbe člana 21 predviđa **mogućnost formiranja udarnih grupa**, sastavljenih od predstavnika javnog tužilaštva i različitih državnih organa (uključujući Kancelariju za javne nabavke i Državnu revizorsku instituciju) sa ciljem otkrivanja i gonjenja koruptivnih krivičnih dela, te između ostalog i krivičnog dela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Takođe, navedeni Zakon predviđa i mogućnost određivanja službenika za vezu navedenih organa sa javnim tužilaštvom. Reč je o procesnim institutima čiji je cilj da se postupajuće javno tužilaštvo kadrovski i stručno ojača, s obzirom na složenost i specifičnost ove vrste privrednog kriminaliteta. Ostaje da se vidi da li će nakon što prođe izvesno vreme ovi mehanizmi biti delotvorni u praksi, imajući u vidu da od stupanja zakona na snagu nisu primenjivani u većem broju slučajeva.

Izveštaji Državne revizorske institucije, a naročito odluke Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donete u postupku zaštite prava, **mogu imati značaj i na planu otkrivanja i dokazivanja ovog krivičnog dela**, budući da su nepravilnosti u postupcima javnih nabavki često prethodno utvrđene u okviru odluka navedenih organa. Tako na primer, **svojevrsnu indiciju za postojanje**

ovog krivičnog dela, organi predistražnog i istražnog postupka mogu pronaći u odlukama Republičke komisije za zaštitu prava kojima se poništavaju postupci javnih nabavki zbog konkursne dokumentacije sastavljene na diskriminatorski način, zbog spornih isprava upotrebljenih u postupku javne nabavke kojima se dokazuju tehnička svojstva traženih dobara, zbog postupaka javnih nabavki sprovedenih suprotno načelu transparentnosti i dr. Iako se navedene odluke javno objavljuju na Portalu javnih nabavki i javno su dostupne i na internet stranici Republičke komisije, za sada ne postoji dobra praksa policije i javnih tužilaštava da ih prate i analiziraju.

Ukoliko se pođe od činjenice da koruptivna krivična dela (pa samim tim i krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom) karakteriše izrazita prikrivenost, dinamičnost, prilagodljivost novim uslovima, specijalizovanost i profesionalizam učinilaca, rasprostranjenost, koristoljubiv motiv, neetičnost i raznolikost pojava oblika,³³ svakako je opravdano što je za to krivično delo Zakonik o krivičnom postupku dozvolio primenu posebnih dokaznih radnji,³⁴ od kojih je najznačajniji tajni nadzor komunikacije (kolokvijalno nazvano: prisluškivanje). Ovo efikasno dokazno sredstvo omogućava da se kao dokaz u krivičnom postupku može koristiti sadržina komunikacije ostvarene putem pisama, telefona, elektronske pošte, faksa i drugih sredstava, uz uslov da se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano.³⁵ Takođe, za primenu posebne dokazne radnje neophodno je da se sprovede postupak za odobrenje njene primene od strane sudije za prethodni postupak, kako bi se ova invazivna mera realizovala na zakonit način i sa što manje negativnih uticaja na ljudska prava i slobode.

33 Stanimir Đukić, „Analiza krivičnih dela privrednog kriminaliteta u Srbiji i delikti korupcije u privredi”, *Vojno delo*, br. 5/2016, str. 174–176.

34 Posebne dokazne radnje su predviđene odredbama članova 161–187 Zakonika o krivičnom postupku, a mogu biti sledeće: tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje, simulovani poslovi, računarsko pretraživanje podataka, kontrolisana isporuka i prikriiveni islednik.

35 Odredba člana 161, stav 1 Zakonika o krivičnom postupku.

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije doneo je značajne novine i u pogledu nadležnosti i specijalizovanosti javnog tužilaštva i sudova, tako što je odredio da za koruptivna krivična dela (uključujući i zloupotrebu u vezi sa javnom nabavkom) bude nadležno Tužilaštvo za organizovani kriminal (ukoliko ima elemenata organizovanog kriminala), ili posebna odeljenja za suzbijanje korupcije formirana u okviru Viših javnih tužilaštava i Viših sudova u Beogradu, Novom Sadu, Kraljevu i Nišu. Predstavnici Ministarstva pravde izjavili su da sudije i javni tužioci raspoređeni u navedenim odeljenjima ispoljavaju poseban moralni integritet, da su prošli posebne stručne obuke u odnosu na koruptivna krivična dela, te da su u stanju da sprovedu efikasan i pravičan krivični postupak.

U radu nadležnih javnih tužilaštava koja rukovode predistražnim i istražnim postupkom **uočava se sumarno i tipsko postupanje, skoncentrisanost samo na određene vrste nepravilnosti u postupku javne nabavke, usmerenost uglavnom na delikte propuštanja vršenja ovlašćenja i dužnosti kada su u pitanju odgovorna i službena lica (tzv. omisivni delikti), kao i na radnje zasnivanja ponude na lažnim podacima kada su u pitanju ponuđači.** Zbog toga, za sada nema mnogo krivičnih postupaka koji su pokrenuti i okončani u odnosu na složenije oblike nameštanja ishoda postupka javne nabavke koji bi zahtevali intenzivniju i komplikovaniju dokaznu inicijativu. Sve navedeno je rezultat velike radne opterećenosti zamjenika javnih tužilaca brojem predmeta (naročito u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu), ali i nedostatka obuka u oblasti javnih nabavki.

4. Uporedno-pravna iskustva

U cilju svestranog sagledavanja predmetne problematike, potrebno je što objektivnije sagledati zakonodavna rešenja i iskustva zemalja koje se nalaze u istim izazovima kao i Republika Srbija, a poseduju sličnu pravnu tradiciju.

U Republici Hrvatskoj Kazneni zakon predviđa postojanje dva krivična dela koja se odnose na javne nabavke: u okviru člana 254

predviđeno je krivično delo zlorupotreba u postupku javne nabavke, dok je u članu 293 predviđeno krivično delo nezakonito pogodovanje. Prvonavedeno se nalazi u glavi posvećenoj krivičnim delima protiv privrede, a drugonavedeno u glavi posvećenoj krivičnim delima protiv službene dužnosti, što je logičan izbor.

Radnju zlorupotrebe u postupku javne nabavke vrši onaj koji podnese ponudu zasnovanu na zabranjenom dogovoru između privrednih subjekata, sa ciljem da je naručilac prihvati. Iako na prvi pogled inkriminacija liči na onu iz Krivičnog zakonika Republike Srbije, dubljom analizom se uočava da je radnja izvršenja dela jednostavno i jasno postavljena, sa užom i primerenom kriminalnom zonom, bez zalaženja u dileme koje izaziva upotreba pojma „lažni podatak” na kome je ponuda zasnovana i upotrebe neodređenog izraza „drugih protivpravnih radnji u postupku javne nabavke”. Takođe, u Republici Srbiji je dogovaranje subjekata samo po sebi radnja izvršenja dela, koja je svršena čim učesnici otpočnu dogovaranje, dakle čak i u situaciji da se ponuda uopšte ne podnese, odnosno u situaciji kada dogovor nema nikakve implikacije u postupku javne nabavke, dok se u Republici Hrvatskoj za svršeno delo zahteva da je ponuda podneta kao rezultat dogovora. To dodatno potvrđuje zaključak da je u Krivičnom zakoniku Republike Srbije biće krivičnog dela preširoko postavljeno, bez racionalnog nastojanja da se postigne svrha propisivanja jednog krivičnog dela protiv privrede.

Krivično delo nezakonito pogodovanje čini službeno ili odgovorno lice koje na osnovu sporazuma pogoduje jednom od privrednih subjekata prilagođavanjem uslova javne nabavke, ili zaključi ugovor sa ponuđačem čija je ponuda u suprotnosti sa uslovima iz konkursne dokumentacije. Pored toga što je radnja izvršenja precizno određena, ona istovremeno suštinski odražava neke od najtežih povreda propisa o javnim nabavkama, koje bez sumnje zaslužuju da budu proglašene za krivično delo.

Sa druge strane, Republika Slovenija poseduje sasvim drugačiji model krivičnopravne zaštite kada su javne nabavke u pitanju. Posebno krivično delo zlorupotrebe u vezi sa javnom nabavkom ne postoji, ali je krivičnopravna zaštita pružena racionalnoj upotrebi javnih

sredstava u postupku javne nabavke u okviru krivičnog dela oštećenje javnih sredstava. Naime, učinilac ovog dela je javni službenik ili drugo ovlašćeno lice korisnika javnih sredstava koje prilikom nabavke, sticanja, upravljanja ili raspolaganja takvim sredstvima svesno krši propise, ne sprovodi adekvatnu kontrolu i time prouzrokuje nezakonito ili nenamensko korišćenje javnih sredstava, a bilo je svesno (ili je moralo i moglo biti svesno) da takvim postupanjem može nastati veća materijalna šteta, te ona zaista i nastupi. Pretpostavljamo da je ova kvo rešenje doneto u očekivanju da će se zakonitost u postupku javne nabavke štititi prevashodno u okviru drugih grana prava, odnosno u radu samostalnog i nezavisnog tela za kontrolu javnih nabavki, te da će krivičnopravna intervencija biti izuzetna.

8. Prekršaji u oblasti javnih nabavki, problemi u praksi i odnos sa krivičnim delom zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom

Donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama (ZJN/2019) vođenje prekršajnih postupaka u prvom stepenu za prekršaje propisane tim zakonom pripalo je prekršajnim sudovima, za razliku od rešenja iz prethodno važećeg Zakona o javnim nabavkama (ZJN/2012), po kome je u tim postupcima kao prvostepeni organ postupala Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Zapravo, odredbom člana 246 ZJN/2019 predviđeno je da prestaju da važe odredbe člana 87, stav 2, tačka 1 Zakona o prekršajima („Sl. glasnik RS”, br. 65/13, 13/16, 98/16 - US),³⁶ pri čemu su i ostale odredbe ZJN/2019 prilagođene tome da u prvom stepenu postupaju prekršajni sudovi.

Ranije rešenje (ZJN/2012), po kome je Republička komisija postupala u prvom stepenu prekršajnog postupka nije bilo pravno održivo, jer je Republička komisija bila istovremeno i inicijator i organ postupka, te je dolazilo do susticanja procesnih funkcija u jednom subjektu. Takođe, kao organ uprave, ona nije mogla da primenjuje mere iz Zakona o prekršajima koje su po svojoj pravnoj prirodi rezervisane isključivo za sud: zamena novčane kazne kaznom zatvora, izricanje mere za obezbeđenje prisustva (prinudno dovođenje npr.), da odlučuje

36 Navedenim odredbama ZOP-a je bilo predviđeno da izuzetno Republička komisija vodi prekršajni postupak u prvom stepenu za prekršaje u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.

o sporazumu o priznanju prekršaja i dr. Zbog toga je zakonodavac odlučio da u okviru ZJN/2019 otkloni navedene probleme, i da nadležnost za prekršaje u prvom stepenu dodeli prekršajnim sudovima.

ZJN/2019 propisuje ovlašćenje Kancelarije za javne nabavke i Republičke komisije da podnose zahteve za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane tim zakonom, s tim da do iniciranja postupka dolazi onda kada navedeni organi u vršenju drugih nadležnosti dođu do saznanja i dokaza da je prekršaj učinjen. Dakle, neophodno je da vođenju postupka pred prekršajnim sudom prethode postupci u kojima se ispituje zakonitost postupka javne nabavke, odnosno postupak monitoringa pred Kancelarijom za javne nabavke³⁷ i postupak zaštite prava pred Republičkom komisijom.³⁸

Radnje izvršenja prekršaja su u ZJN/2019 određene u okviru članova 236 (prekršaji naručilaca) i 237 (prekršaji ponuđača), **te je predviđeno 18 prekršaja za naručioce i 4 za ponuđače**. Radi se o dobro strukturiranim normama, svi prekršaji su **blanketnog (upućujućeg) karaktera**, te se u okviru prekršajnoppravne norme inkriminiše postupanje učinilaca koje je suprotno tačno određenoj odredbi Zakona o javnim nabavkama. Ipak, kod određenih radnji izvršenja nije uvek jednostavno oceniti da li je postupanje okrivljenih protivpravno, s obzirom na složenost pravnih pravila čije kršenje predstavlja prekršaj. Čini se da su prekršaji koji se odnose na zaključenje, izvršenje i naknadne izmene ugovora o javnoj nabavci u tom smislu najzahtevniji za ocenu, te je prilikom tumačenja potrebno imati u vidu i duh zakona i ciljeve zbog kojih se zaključuju ugovori o javnoj nabavci.³⁹

Većina prekršaja propisanih ZJN/2019 je **omisivnog karaktera**, odnosno izvršava se radnjom nečinjenja – propuštanja. Dosadašnje iskustvo pokazuje da učinioci uglavnom postupaju **iz nehata**, pri čemu je karakteristično da manji naručioci (osnovne škole, ustanove kulture i sl.) raspolažu ograničenim radnim i stručnim kapacitetima, zbog

37 Odredba člana 179, st. 1, tač. 3 ZJN/2019.

38 Odredba člana 234, st. 1, ZJN/2019.

39 Više o tome: O. Ristanović, S. Varinac i F. Vladislavljević: Priručnik – Prekršaji u oblasti javnih nabavki, Beograd 2021.

čega propuštaju da preduzmu dužne radnje, što je u osnovi rezultat greške a ređe umišljajnog postupanja.

Za prekršaje naručilaca, shodno odredbama ZJN/2019 odgovaraju kako sam naručilac (pravno lice kome se može izreći kazna od 100.000,00 do 1.000.000,00 dinara), tako i odgovorno lice naručioca (kome se može izreći kazna od 30.000,00 do 80.000,00 dinara). Takođe, navedeni Zakon predviđa i posebnu kategoriju lica koja mogu biti prekršajno odgovorna – u pitanju su **predstavnici naručioca koji učestvuju u postupku javne nabavke protivno odredbama Zakona o sukobu interesa** (član 50 ZJN/2019). Sukob interesa između naručioca i privrednog subjekta obuhvata situacije u kojima predstavnici naručilaca koji su uključeni u sprovođenje tog postupka ili mogu da utiču na ishod tog postupka, ili imaju (in)direktan finansijski, ekonomski ili drugi privatni interes za koji bi se moglo smatrati da dovodi u pitanje njihovu nepristrasnost i nezavisnost u tom postupku. Pri tome, navedenom odredbom je propisano da je predstavnik naručioca dužan da se izuzme iz postupka javne nabavke ukoliko u bilo kojoj fazi tog postupka dođe do saznanja o postojanju sukoba interesa. To praktično znači da predstavnik naručioca (koji može biti bilo koje lice – npr. član komisije za javnu nabavku) može prekršajno odgovarati ukoliko se ne izuzme iz postupka javne nabavke u slučaju postojanja sukoba interesa.

Za prekršaje ponuđača, shodno odredbama ZJN/2019, odgovaraju ponuđač, kandidat, odnosno podizvođač, pri čemu se u funkciji navedenih subjekata mogu naći kako pravno lice (privredno društvo), tako i preduzetnik i fizičko lice. Takođe, predviđena je i prekršajna odgovornost odgovornog lica ponuđača, kandidata i podizvođača.

Potrebno je obratiti pažnju da je za prekršaje iz člana 237, stav 1, tač. 2) i 4) ZJN/2019 moguće izreći **posebnu zaštitnu meru – zabranu učestvovanja u postupcima javnih nabavki**, koja može trajati najduže dve godine. Zakonom je ustanovljena i **obaveza suda koji je izrekao ovu zaštitnu meru da u roku od tri radna dana od dana pravnosnažnosti presude o tome obavesti Kancelariju za javne nabavke**, pri čemu u obaveštenju mora navesti puno ime i registarski broj ponuđača, kandidata ili podizvođača, kao i datum do kog je taj subjekat isključen iz postupka javnih nabavki. Kancelarija za javne

nabavke potom objavljuje navedene podatke na svojoj internet stranici. Kod ove zaštitne mere, potrebno je imati u vidu da ona ne pogađa sve privredne subjekte na jednak način, budući da se među ponuđačima i kandidatima mogu izdvojiti oni koji učestvuju u velikom broju postupaka javnih nabavki, kao i oni koji to čine retko ili posredno.

Kada su prekršaji ponuđača u pitanju, zabeleženo je da informacije o izvršenju prekršaja često inicijalno dolaze od konkurenata prijavljenih lica i nezadovoljnih učesnika u postupku javne nabavke, te da neretko mogu biti i u funkciji nelojalne konkurentske borbe (npr. podnošenje lažnih prijava sa ciljem ishodovanja zabrane učestvovanja u postupku javne nabavke), zbog čega je predmete iz ove oblasti potrebno posebno pažljivo i svestrano razmatrati i na taj način predupediti stavljanje državnog organa u funkciju nedozvoljenog konkurentskog obračuna.

Zastarelost vođenja i pokretanja postupka nastupa istekom tri godine od dana učinjenog prekršaja, dok apsolutna zastarelost nastupa kad istekne rok od **šest godina**. Isti rok zastarelosti bio je predviđen i u okviru ZJN/2012, zbog čega je očekivano da se u predmetima koji su ustupljeni od strane Republičke komisije, a formirani po prethodno važećem Zakonu, sudije prekršajnih sudova susretnu sa radnjama izvršenja čija zastarelost nastupa u veoma kratkom roku od dana preuzimanja predmeta.

Potrebno je imati u vidu da su određene radnje u okviru ZJN/2012 bile predviđene kao osnov primene posebnog ovlašćenja Republičke komisije – izricanje novčane kazne kao administrativne mere, a da su stupanjem na snagu ZJN/2019 propisane kao radnje izvršenja prekršaja. Tako je nepostupanje naručilaca po odlukama Republičke komisije i nedostavljanje izveštaja o sprovođenju odluke Republičke komisije po odredbama ZJN/2012 predstavljalo razlog za novčano kažnjavanje u posebnom postupku pred navedenim organom, a shodno odredbama ZJN/2019 navedene radnje su postale prekršaj (član 236, stav 1, tačka 17) i 18)).⁴⁰

40 Više o tome: O. Ristanović, S. Varinac i F. Vladislavljević: Priručnik – Prekršaji u oblasti javnih nabavki, Beograd 2021.

Važno je napomenuti da je najteža moguća povreda odredba ZJN/2019 propisana kao prekršaj – u pitanju je odredba člana 234, st. 1, tač. 2 navedenog Zakona (prekršaj čini onaj naručilac koji dodeli ugovor o javnoj nabavci bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke). S druge strane, u okviru bića krivičnog dela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom inkriminisane su različite radnje koje učinioi mogu preduzeti tek ukoliko se postupak javne nabavke sprovodi. Čini se da kvantifikovanje težine povrede ZJN, odnosno gradacija povrede Zakona prilikom određivanja da li je radnja prekršaj ili krivično delo, nije izvršena na adekvatan način, budući da bi potpuno izbegavanje primene ZJN moralo predstavljati radnju izvršenja krivičnog dela, a ne prekršaj. Zaključenje ugovora o javnoj nabavci bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke po svom pravnom značaju je svakako najgrublji oblik kršenja zakonitosti u toj oblasti.⁴¹

1. Pluralitet nedelotvorne pravne zaštite

Suditi u prekršajnoj materiji javnih nabavki jeste izazovno, imajući u vidu brojnost i raznolikost propisanih prekršaja, ali i činjenicu da je prisutan pluralitet mehanizama zaštite zakonitosti u ovoj pravnoj oblasti. Naime, pored prekršajnopravne zaštite, normama Zakona o javnim nabavkama pružena je zaštita u posebnom upravnom postupku „zaštite prava” pred Republičkom komisijom, u postupcima kojima se sprovode posebna ovlašćenja navedenog organa (izricanje novčane kazne kao administrativne mere, poništenje ugovora o javnoj nabavci, dostavljanje izveštaja i dokumentacije), u krivičnom postupku pred nadležnim javnim tužilaštvima i sudovima (krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 223 KZ), u postupku zaštite konkurencije pred Komisijom za zaštitu konkurencije, u postupku revizije pred Državnom revizorskom institucijom, kao i u postupku monitoringa koji sprovodi Kancelarija za javne nabavke. Ovo očigledno

41 O. Ristanović, S. Varinac i F. Vladisavljević: Priručnik – Prekršaji u oblasti javnih nabavki, Beograd 2021.

nastojanje zakonodavca da na više načina učvrsti obavezu poštovanja zakona („hipertrofija pravne zaštite“) za posledicu može imati postupanje više državnih organa zbog kršenja istih/različitih odredaba ZJN-a u istom postupku javne nabavke. U svakom slučaju, pružanje prekršajnopravne zaštite nije sporno sa kriminalno-političkog aspekta: ono je prisutno i u uporedno-pravnim sistemima.

Međutim, uprkos brojnim mehanizmima pravne zaštite, u Republici Srbiji izostaju konkretni rezultati nastojanja da se javne nabavke sprovode u skladu sa zakonom. **To se manifestuje u vidu činjenice da se sve manji broj postupaka zaštite prava inicira i vodi pred Republičkom komisijom, da u periodu od stupanja na snagu ZJN/2019 Republička komisija i Kancelarija za javne nabavke gotovo uopšte nisu inicirale prekršajne postupke, kao i da je u istom periodu pokrenut i okončan mali broj krivičnih postupaka za krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Sve navedeno navodi na zaključak da postoji pad poverenja građana i privrede u državne organe, kao i da državni organi ne vrše svoju nadležnost predviđenu Zakonom o javnim nabavkama, zbog čega je borba protiv korupcije u ovoj oblasti samo deklarativna.**

2. Zaključci i preporuke

Iako se krivičnopravna regulativa odlikuje značajnim manjkavostima koje su istaknute u prethodnom delu Alarm izveštaja, to ne znači da je posebnim odeljenjima za borbu protiv korupcije javnih tužilaštava i sudova onemogućeno da postupaju i vrše svoje nadležnosti. Ovo naročito važi ukoliko se ima u vidu da u krivičnopravnoj regulativi postoje rešenja i instituti koji se zbog inertnosti sistema i ograničenih kadrovskih i tehničkih kapaciteta ne koriste.

Ipak, u cilju poboljšanja efikasnosti javnih tužilaštava i sudova, te radi stvaranja uslova da krivičnopravna norma kojom se štiti zakonitost u postupku javne nabavke i poverenje u privredni sistem postane stvarna i ozbiljna pretnja potencijalnim učinocima krivičnih dela i ostvaruje generalnu prevenciju, te u cilju da biće krivičnog dela

zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom bude propisano u skladu sa krivičnopravnim principima, potrebno je:

- 1) **Izmeniti odredbu člana 228 Krivičnog zakonika, tako da se radnja izvršenja krivičnog dela postavi jasnije i konkretnije, sa suženom radnjom izvršenja, uz definisanje upotrebljenih pojmova i izraza prilikom propisivanja bića krivičnog dela, sa realnim određivanjem kriminalne zone koja bi obuhvatila najgrublje povrede konkretnih propisa javnih nabavki, a sve kako bi se otklonile postojeće dileme i nelogičnosti.** Istovremeno, izmenama bi se postiglo da krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom bude na liniji prava proklamovanih Ustavom Republike Srbije, pre svega u odnosu na pravo na pravično suđenje iz člana 32 Ustava i prava na pravnu sigurnost u kaznenom pravu iz člana 34 Ustava, kao i na liniji međunarodnih standarda u oblasti krivičnog prava. Izmene bi trebalo sprovesti po svim primedbama navedenim u tekstu Alarm izveštaja. Da bi krivičnopravna intervencija održala oštrinu i značaj, ona ne sme biti propisana za bilo kakav, teško odrediv propust u postupku javne nabavke, već za jasno određenu radnju koja predstavlja grubu i tešku povredu propisa. **Takođe, u okviru eventualnih izmena krivičnopravnih i prekršajopravnih odredaba, treba otkloniti i grešku u gradaciji težine povrede propisa, te neprimenjivanje Zakona o javnim nabavkama (nesprovedenje postupka javne nabavke) predvideti kao radnju izvršenja krivičnog dela, a ne prekršaja.**
- 2) **Obezbediti veću koordinaciju između javnih tužilaštava i državnih organa koji ostvaruju nadležnost u oblasti javnih nabavki (Kancelarija za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu konkurencije, Budžetska inspekcija). To je potrebno učiniti kako kroz institut službenika za vezu i institut udarnih grupa predviđenih Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, tako i kroz**

druge oblike saradnje. To je neophodno kako bi se poboljšala efikasnost u otkrivanju krivičnog dela i sprečilo da se u nekom od predmeta navedenih državnih organa pojave osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo, a da taj državni organ i pored izričite zakonske obaveze to ne prijavi policiji ili nadležnom javnom tužilaštvu.

- 3) **Obezbediti kontinuirano funkcionisanje službe finansijske forenzike u Višim javnim tužilaštvima – posebnim odeljenjima za suzbijanje korupcije i Tužilaštvu za organizovani kriminal, kadrovski je popuniti,** te obezbediti da se finansijski forenzičari obuče i u oblasti javnih nabavki ili da se u tom svojstvu angažuju lica koja već poseduju znanja u toj oblasti. Imajući u vidu da krivičnopravni predmeti koji se odnose na javne nabavke mogu biti izuzetno složeni, javnim tužiocima je često potrebna pomoć u analizi tokova novca i finansijskih transakcija, a naročito u vezi sa pitanjima koja se mogu pojaviti u krivičnom postupku kao što su na primer: skriveni troškovi održavanja dobara pribavljenih u postupku javne nabavke, finansijski aspekti izvršenja ugovora o javnoj nabavci, plaćanja za dobra, usluge i radove obavljenih u okviru necelishodnih javnih nabavki, sporna pitanja u vezi sa kvalitetom isporučenih dobara i brojna druga pitanja koja se trenutno ne istražuju i ne procesuiraju.
- 4) **Povećati i ojačati kadrovske kapacitete povećanjem broja zamjenika javnih tužilaca i tužilačkih pomoćnika, te obezbediti tehničke kapacitete u pogledu računarske i druge potrebne opreme.** Omogućavanjem više raspoloživog radnog vremena zamenicima javnog tužioca za angažovanje u pojedinačnim složenim predmetima postigli bi se značajni efekti u suzbijanju kriminaliteta u oblasti javnih nabavki. Ova predložena mera zahteva izvesna finansijska sredstva, s tim da ona nisu velika naspram visine štete koju svake godine pretrpe javna sredstva zbog izvršenja krivičnog dela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom.⁴²

42 Iako za Republiku Srbiju ne postoje pouzdani podaci i istraživanja, ilustracije radi, od značaja je imati u vidu Studiju pripremljenu po zahtevu Evropske komisije

- 5) **Sprovoditi kontinuiranu obuku javnih tužilaštava, sudija, ali i advokata u složenoj materiji javnih nabavki koja zahteva specijalizaciju**, uz prezentovanje primera dobre prakse i uporedno-pravnih iskustava. To je moguće realizovati kako u okviru posebnih programa Pravosudne akademije i Advokatske komore, tako i u okviru projekata međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija, a sve kako bi se obezbedila adekvatna stručnost svih učesnika u krivičnom postupku.

pod nazivom: „Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU”, PwC and Ecorys, European Economic Interest Grouping/2017, u kojoj je navedeno da ukupni troškovi korupcije u javnim nabavkama u pet oblasti (saobraćaj i železnica, voda i otpad, građevinarstvo, obuka, istraživanje i razvoj) u osam država EU iznose između 1,4 i 1,2 milijarde evra.