

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Комисија за заштиту конкуренције



**УПУТСТВО  
ЗА ОТКРИВАЊЕ „НАМЕШТЕНИХ“ ПОНУДА У ВЕЗИ СА  
ПОСТУПКОМ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Београд, 18. мај 2022. године

## **УПОЗОРЕЊЕ**

**СВАКА ОКОЛНОСТ КОЈА НАВОДИ НА СУМЊУ ДА ЈЕ ПОНУДА У ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ НАМЕШТЕНА, ПРИЈАВЉУЈЕ СЕ КОМИСИЈИ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТЕЛЕФОН +381 11 38 11 911 ИЛИ МАИЛ [office.kzk@kzk.gov.rs](mailto:office.kzk@kzk.gov.rs). ЗАШТИТА ЛИЧНИХ ПОДАТАКА ЛИЦА КОЈЕ ПРИЈАВИ СУМЊИВЕ ОКОЛНОСТИ ГАРАНТУЈЕ СЕ.**

На основу члана 21. став 1. тачка 5) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС” бр. 51/09 и 95/2013) Савет Комисије за заштиту конкуренције на 82. седници одржаној 18. маја 2022. године доноси

## УПУТСТВО ЗА ОТКРИВАЊЕ „НАМЕШТЕНИХ” ПОНУДА У ВЕЗИ СА ПОСТУПКОМ ЈАВНЕ НАБАВКЕ<sup>1</sup>

### УВОД

Основна надлежност Комисије за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) према Закону о заштити конкуренције („Службени гласник РС” број 51/09 и 95/2013, у даљем тексту: Закон) јесте откривање, процесуирање и санкционисање повреда конкуренције (аката или радњи учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције) као и отклањање њихових последица, на тржишту Републике Србије или њеном делу. Једна од најтежих повреда конкуренције позната је под називом „намештене или лажиране понуде” (енгл. *bid rigging*), до које долази када учесници на тржишту учествују у поступцима јавних набавки заједнички и тајно договарају или усклађују наступ пре подношења понуде, чији је циљ да се повећа цена производа/услуге, односно смањи квалитет производа/услуге, у зависности од тога шта је предмет набавке, или подели тржиште наручилаца или територија односно да се наруши конкуренција у поступку јавне набавке.

Споразуми могу имати различите облике, као што је претходно утврђивање садржаја њихових понуда (нарочито цена) како би се утицало на исход поступка, уздржавање од подношења понуде, расподела тржишта на основу географског положаја или према наручиоцу или предмету набавке, или постављање шема ротације за већи број поступака итд. Циљ свих ових споразума и пракси је да се унапред одређеном понуђачу омогући да обезбеди уговор уз стварање утиска да је поступак истински конкурентан. Договор у суштини подрива предности фер, транспарентног, конкуренцијом вођеног и инвестиционо оријентисаног тржишта набавки ограничавањем приступа учесницима на том тржишту и ограничавањем избора за наручиоце. На тржишту набавки које је „погођено“ тајним договором, учесници на тржишту који поштују закон обично су обесхрабрани да учествују у поступцима јавне набавке или да инвестирају у пројекте јавног сектора. Ово посебно штетно утиче на учеснике на тржишту који тек развијају своје пословање, посебно мала и средња предузећа, као и на оне који могу и желе да развију иновативна решења за потребе јавног сектора.

Намештање понуда се појављује под одређеним околностима у свим привредним гранама, у целом свету. При свакој појави намештених понуда у процесу јавних набавки, наноси се веома велика штета пореским обвезницима, имајући у виду да јавне набавке учествују великим делом у привреди сваке државе. У већини држава које су чланице Организације за економску помоћ и развој (OECD), ово учешће се креће око 12% вредности бруто домаћег производа, док је у земљама у развоју проценат учешћа значајно већи. Искуства показују да процеси намештања/лажирања понуда некада трају годинама па и деценијама, при чему утичу на разна тржишта.

---

<sup>1</sup> Извор: OECD - Guidelines for fighting bid rigging in public procurement (<http://www.oecd.org/competition>);

ЕС - Notice on tools to fight collusion in public procurement and on guidance on how to apply the related exclusion ground ((2021/C 91/01)

Стога је циљ сваке државе да спречи и осујети спровођење недозвољених заједничких наступа у вези са поступком јавне набавке, а посебно из разлога што резултат таквог понашања конкурената није само значајно нарушавање конкуренције на тржишту, већ и значајан одлив буџетских средстава. Овакви тајни договори наносе штету ресурсима наручилаца и пореским обвезницима, смањују поверење јавности у конкурентност поступка и минимизирају предности конкурентског тржишта.

Намештање понуда је забрањени рестриктивни споразум у складу са чланом 10. став 1. и став 2. тачка 1) и 5) Закона<sup>2</sup>, за који се у поступку пред Комисијом одређује мера заштите конкуренције у новчаном износу до 10% од укупног прихода учесника у споразуму пре опорезивања, за обрачунску годину која претходи години у којој је покренут поступак, као и мера отклањања повреде конкуренције из члана 59. Закона. Такође, Комисија може привредном субјекту да изрекне и меру забране учешћа у поступку јавне набавке у трајању до две године ако утврди да је привредни субјект повредио конкуренцију у поступку јавне набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, у складу са чланом 235. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/2019, у даљем тексту ЗЈН).

Чињеница да је намештање понуда прописано као кривично дело, показује који значај се придаје овој врсти повреде конкуренције. Чланом 228. Кривичног законика („Службени гласник РС“ број 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019) предвиђено је кривично дело злоупотребе у вези са јавном набавком: „Ко у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима, или се противно закону договара са осталим понуђачима, или предузме друге противправне радње у намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке, казниће се затвором од 6 месеци до пет година (став 1). Казном из става 1 овог члана казниће се и лице које у наручиоцу јавне набавке искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења, или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокује штету јавним средствима (став 2.). Уколико је дело из ст. 1. и 2. овог члана учињено у вези са јавном набавком чија вредност прелази износ од сто педесет милиона динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година (став 3.). Учинилац из става 1. овог члана који добровољно открије да се понуда заснива на лажним подацима или на недозвољеном договору са осталим понуђачима, или да је предузео друге противправне радње у намери да утиче на доношење одлука наручиоца пре него што он донесе одлуку о додели уговора, може се ослободити од казне“ (став 4.).

Такође, чланом 229. Кривичног законика предвиђено је и кривично дело закључење рестриктивног споразума који предвиђа да: „ко у субјекту привредног пословања закључи рестриктивни споразум који није изузет од забране у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, а којим се одређују цене, ограничава производња или продаја, односно врши подела тржишта казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном (став 1.). Учинилац дела из става 1. овог члана који испуњава услове за ослобађање од обавезе утврђеном мером заштите конкуренције у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, може се ослободити од казне (став 2.).“

Откривање и решавање случајева намештених понуда представља посебан изазов за национална тела за заштиту конкуренције свуда у свету, па тако и у Србији. Незаконити споразуми између учесника на тржишту су, по дефиницији, тајни и у већини случајева се спроводе на веома пажљив и софистициран начин. У откривању ове врсте повреде конкуренције Комисији је потребна подршка тела за јавне набавке - Канцеларије за јавне набавке. Даље, да би се успоставио свеобухватан, стабилан и ефикасан оквир за подршку наручиоцима, за њихову обуку и уопште, за промовисање јачања конкуренције у поступку јавне набавке, неопходна је сарадња тела за заштиту конкуренције и тела за јавне набавке. Наиме, наручиоцима, посебно мањим, често недостаје одговарајуће обучено и искусно особље, способно да открије тајни договор / намештену понуду у датом поступку јавне набавке. Службеници за

<sup>2</sup> Усклађен са чланом 101 УФЕУ.

набавке су обично фокусиране на обезбеђивање да поступак испуњава основне процесне и законске услове који постоје и да се заврши на време. Чак и када службеници за набавке открију сумњиве тендере, они често нису у потпуности свесни расположивих средстава за реаговање или механизма који су могући за добијање стручне помоћи од тела за јавне набавке или заштиту конкуренције. Поред тога, могућност кашњења у поступку јавне набавке, која често носи административне, буџетске или чак политичке последице, може одвратити службенике за набавке да се ефикасно баве случајевима могућих намештених набавки.

## 1. НАЈЧЕШЋИ ОБЛИЦИ НАМЕШТАЊА ПОНУДА

Намештене понуде често укључују механизме расподеле и дистрибуције додатног профита, оствареног као резултат коначне и уговорене цене између учесника у таквој понуди. На пример, понуђачима који прихватају да не поднесу понуду или да поднесу понуду која неће бити изабрана, могу бити понуђени подуговори или уговори о набавци од стране изабраног понуђача, са циљем међусобне поделе добити од нелегално постигнуте више цене. Такође, намештање понуда може да укључује новчане исплате од стране изабраног понуђача другим учесницима у таквој понуди. Ова тзв. компензациона плаћања понекад су повезана са понуђачима чије су понуде више („покривајуће“ понуде). У многим случајевима, компензациона плаћања су олакшана коришћењем лажних фактура за плаћања активности из подуговора. У истом циљу, могу се закључивати и лажни уговори о консултантским услугама, који се фактички не реализују.

Иако се учесници у намештеним понудама могу договорити да их примењују на различите начине, уобичајено је да примењују једну или више заједничких стратегија. Ове технике нису међусобно искључиве. На пример, „фиктивна“ понуда може бити коришћена заједно са тзв. „ротирајућом понудом“.

Најчешћи облици намештања понуда су:

**а) Симулирана или фиктивна понуда** је тако осмишљена да одаје утисак праве конкуренције и представља најчешћи начин примене намештених понуда. Подразумева договор понуђача да неки од њих поднесу понуде које укључују бар један од следећих критеријума:

- понуда је виша од понуде унапред одређеног (договореног) понуђача;
- понуда је очигледно превисока да би била прихваћена ;
- 

онуда садржи специјалне (посебне) услове за које се унапред зна да су неприхватљиви за наручиоца.

II

**б) Уздржавање од подношења понуда** подразумева споразум између учесника на тржишту којим се један или више понуђача, саглашавају да се уздрже од подношења понуде или да повуку већ поднету понуду, тако да омогуће унапред одређеном понуђачу да буде изабран на јавној набавци. У суштини, уздржавање од понуда значи да понуђач и не подноси понуду која треба да буде предмет финалног разматрања (одлучивања).

**в) Ротирајућа понуда** подразумева да учесници у намештој понуди настављају са учешћем у поступку, али прихватају да се смењују у случају да један од њих (на пример, онај са најнижом понудом), буде изабран на јавној набавци. Начини на који се уговори из ротирајућих понуда примењују су различити. На пример, учесник у таквој понуди може изабрати да додели приближно исти новчани износ из једне групе уговора сваком понуђачу који није успео, или да додели износ који је одговарајући у односу на величину сваког понуђача.

г) **Подела тржишта** подразумева да понуђачи деле тржиште, прихватајући да се не надмећу код одређених наручилаца или у одређеним географским подручјима. Учесници могу, на пример, да доделе специфичне наручиоце или категорије наручилаца различитим учесницима на тржишту предузећима, тако да ти понуђачи не учествују у надметању (или подносе само покривајућу понуду) уколико нису у питању „њихови” наручиоци, односно у закључивању уговора понуђених од стране одређених категорија потенцијалних наручилаца који су опредељени другим предузећима.

## 2. КАРАКТЕРИСТИКЕ СЕКТОРА, ПРОИЗВОДА И УСЛУГА КОЈЕ ПОГОДУЈУ НАМЕШТАЊУ ПОНУДА

Иако се намештање понуда може јавити у било ком сектору, постоје одређени сектори у којима је то нарочито могуће, због посебних одлика тих сектора или одређених производа. Те карактеристике погодују и подстичу или олакшавају намештање понуда. У таквим случајевима надлежни за спровођење поступка јавне набавке, морају бити веома обазриви.

Најчешћи индикатори намештених понуда су:

а) **Мали број понуђача** - што је мањи број понуђача, већа је могућност њиховог договора око намештања понуде;

б) **Отежан улазак на тржиште** – тржишта са малим бројем учесника су подложнија договорима учесника о наступу на јавним набавкама. Уколико на тржишту има само неколико учесника а улазак на тржишту је отежан (јер захтева велике трошкове, изазива потешкоће или је прилично спор и сл.), сматра се да постоји заштитна баријера која помаже намештању понуда;

в) **Тржишни услови** – константан, предвидљив ток тражње од стране јавног сектора повећава ризик намештања на јавним набавкама, а супротно томе, значајне промене у условима тражње или понуде, имају тенденцију дестабилизовања оваквих поступака. Истовремено, током периода поремећаја у привреди, или несигурности, могућности за намештања се повећавају, јер се на тај начин настоји да се губици у пословним активностима компензују добицима по основу тајних споразума;

г) **Привредна (трговинска) удружења** – ова удружења чине појединци и учесници на тржишту са заједничким комерцијалним интересом, удружени ради постизања будућих комерцијалних или професионалних циљева и могу бити коришћена као легитимни, проконкурентски механизам за чланове пословног или услужног сектора како би промовисали стандарде, иновације и конкуренцију. Насупрот томе, када се ради о незаконитом, антиконкурентском поступању, ова удружења се користе од стране њихових руководилаца као покриће за договоре о начинима и облицима за закључивање и примену тајних споразума;

д) **Поновљена понуда** – понављање јавних набавки повећава могућност тајних споразума. Учесталост појављивања истих понуђача, помаже члановима тајног споразума да међусобно расподеле уговоре. Поред тога, чланови картела (тајни договор конкурената у поступку јавне набавке) могу да казне учесника који не поштује договор, тако што им се неће омогућити да по унапред додељеном распореду победе. Стога, уговори за робу или услуге који се понављају, захтевају посебне вештине и опрез надлежних за реализацију јавне набавке, како би се спречило намештено учешће у поступку јавне набавке;

ђ) **Идентични или слични производи или услуге** – ако су производи или услуге које понуђачи продају исти или веома слични (хомогени), лакше се постиже споразум о структури заједничке цене;

**е) Мало могућих супститута** – ако је само неколико производа или услуга које их могу заменити или ако уопште не постоји добра алтернатива, учесници који дају намештену понуду су у већој мери осигурани, знајући за постојање поменуте чињенице, из ког разлога њихови напори да повећају цене имају много више изгледа за успех;

**ж) Мале или никакве технолошке промене** – мале или никакве технолошке промене у производима или услугама помажу учесницима на тржишту у да постигну договор и да га примењују током дужег периода времена.

### **3. АКТИВНОСТИ ЗА ОСМИШЉАВАЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ЦИЉУ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД НАМЕШТЕНИХ ПОНУДА**

#### **3.1. Прикупљање информација пре осмишљавања поступка јавне набавке**

Прикупљање информација о врстама производа и/или услуга доступних на тржишту који задовољавају захтеве наручиоца, као и информација о потенцијалним добављачима тих производа, односно даваоцима услуга, најбољи је начин на који одговорна лица за набавке, могу да осмисле (дизајнирају) поступак набавке, како би за дати новац добили најбољу могућу вредност. Реализација ове активности треба да буде спроведена што пре, при чему нарочито треба имати у виду следеће:

- утицај карактеристика тржишта са којег се врши набавка и скоријих привредних (секторских) активности или трендова;
- величину (обим) тржишта са којег се врши набавка у категорији подложних намештању понуда;
- информације о потенцијалним понуђачима, њиховим производима, ценама и трошковима. Уколико је могуће, упоредити цене из понуде, са ценама у уобичајеним пословним трансакцијама између учесника у јавној набавци - потенцијалних добављача;
- информације о последњим променама цена, о ценама у суседној географској области (региону) и о ценама супститута (могућих алтернативних производа);
- информације о претходним поступцима за набавку истих или сличних производа;
- сарадњу са надлежнима за јавне набавке у другим јавним секторима, као и са субјектима који су недавно купили сличне производе, ради бољег разумевања тржишта и његових учесника;
- претходно потписивање изјаве о поверљивости уколико се ангажују спољни консултанци у поступку процене цена и трошкова.

#### **3.2. Осмишљавање поступка набавке у циљу повећања броја потенцијалних поузданих понуђача**

Конкуренција може бити оснажена уколико је довољан број поузданих (кредибилних) понуђача спреман да одговори на позив за учешће у поступку јавне набавке и уколико су подстакнути да се надмећу за добијање уговора. На пример, учешће у поступку јавне набавке може бити олакшано уколико одговорна лица за набавку смање трошкове тог учешћа, поставе захтеве (услове) који неће неразумно ограничити конкуренцију, омогуће учешће учесницима на тржишту из других региона или земаља, или осмисле начине подстицања малих учесницима на тржишту да учествују чак и ако не могу да се надмећу за уговор у целини.

У циљу повећања броја потенцијалних понуђача посебно треба имати у виду следеће:

- избегавати непотребна ограничења која могу да смање број квалификованих понуђача.

Утврдити минимум захтева који су пропорционални обиму и садржају уговора о набавци, тако да не представљају препреку за учешће у поступку јавне набавке (величина, састав, или карактеристике фирме која може да поднесе понуду);

- утврдити вредност јавне набавке, тако да се може обезбедити потребна гаранција, без постављања високих захтева у овом делу, како би и мали учесници на тржишту могли да учествују у поступку јавне набавке;
- избегавати дуге периоде времена између квалификације и доделе уговора, јер могу да утичу на тајне споразуме;
- смањити трошкове припреме понуде;
- кад год је могуће, дозволити подношење понуда за поједине делове или циљеве из уговора или њихове комбинације. Када су у питању велики уговори, обратити пажњу на делове јавне набавке који могу бити атрактивни за мала и средња предузећа;
- не треба дисквалификовати понуђаче из будућих надметања или их одмах „скинути“ са листе понуђача, уколико нису доставили понуду на последњој јавној набавци;
- бити флексибилан у погледу броја понуђача од који се прибавља понуда. На пример, ако се стартује са захтевом за пет понуђача, али се на понуду одазову само три понуђача, прво треба размотрити да ли ће се компетитивни резултат постићи и са три понуђача, пре него што се инсистира на понављању поступка.

### **3.3. Јасно дефинисање захтева за избегавање предвидљивости**

Припрема критеријума и услова је фаза поступка јавне набавке која је осетљива на предрасуде, преваре и корупцију. Услови треба да буду јасно утврђени и свеобухватни, али никако дискриминаторни. Основно правило је да треба да буду фокусирани на функционални аспект, што значи на оно што се жели добити, пре него на начин на који се то добија. Овакав приступ охрабрује иновативна решења и добијање жељене вредности за дати новац. Начин на који су захтеви из јавне набавке постављени, утиче на број и категорију понуђача који учествују у поступку јавне набавке, а тиме и на коначан избор. Што су захтеви јасније постављени, лакше ће бити потенцијалним понуђачима да их разумеју и са више поверења ће припремати и подносити понуде. Већи степен предвидљивости и непроменљиве количине могу олакшати тајне договоре. Са друге стране, већа вредност и мања учесталост набавки у већој мери подстичу понуђаче да учествују у јавној набавци. Посебно треба имати у виду следеће:

- дефинисати захтеве што је могуће јасније у документацији за јавну набавку;
- применити критеријуме који се односе на карактеристике производа пре него на описе производа и јасно навести шта се тражи;
- избегавати покретање поступка јавне набавке уколико је уговор у почетној фази специфицирања потреба;
- избегавати предвидљивост у захтевима из уговора, размотрити спајање или раздвајање уговора у зависности од обима и временског оквира јавне набавке;
- радити заједно са надлежнима за јавне набавке у другим јавним секторима и покретати заједничке поступке јавних набавки;
- избегавати уговоре са идентичним износима који лако могу бити подељени између учесника.

### **3.4. Осмишљавање поступка јавне набавке на начин да се смањи комуникација између учесника**

У осмишљавању поступка јавне набавке, надлежни за јавне набавке треба да имају у виду различите факторе који могу да олакшају тајне споразуме. Ефикасност поступка ће зависити од усвојеног модела подношења понуда, али исто тако и од тога како је јавна набавка дизајнирана и спроведена.



Транспарентни захтеви су неопходан предуслов у борби против корупције. Они треба да буду усаглашени и уједначени како би се спречили тајни договори ширењем информација које су изван легално постављених захтева. Нажалост, не постоји јединствено правило како дизајнирати поступак јавне набавке, већ их треба припремити тако да буду прилагођени ситуацији. Притом посебно треба имати у виду следеће:

- позвати заинтересоване понуђаче на дијалог у вези техничких и административних захтева из јавне набавке, али избегавати позивање свих понуђача на састанке који претходе расписивању позива;
- ограничити у највећој могућој мери комуникацију између понуђача током поступка јавне набавке;
- пажљиво размотрити које информације су доступне понуђачима у тренутку јавног отварања понуда;
- приликом објављивања резултата јавне набавке, водити рачуна о томе које су информације обелодањене. Избегавати саопштавање осетљивих информација које могу олакшати да тајни договори буду реализовани;
- ако постоје сумње у могућност постојања тајних споразума због карактеристика тржишта или производа, уколико је могуће, користити само електронска средства комуникације (портал);
- размотрити да ли одабрани поступак набавке, осим ако је у питању јавна набавка базирана првенствено на цени, може допринети ефикаснијим резултатима. Остали облици јавних набавки могу укључити преговарачки поступак (у оквиру шире постављеног плана наручиоца, учесник у јавној набавци и наручилац се договарају око детаља, док не постигну одговарајућу цену) и оквирни споразум (наручилац позива већи број понуђача да узму учешће у јавној набавци и на основу претходно утврђених квалитативних критеријума, одабира, односно успоставља тзв. оквир, који чини мањи број понуђача који испуњавају постављене критеријуме, а сви наредни кораци наручиоца су опредељени могућностима одабраних понуђача да испуне захтеве наручиоца, уз могућност спровођења тзв. „мини“ јавне набавке са сваким од одабраних понуђача из утврђеног оквира);
- бити опрезан у ангажовању и избору консултаната који треба да воде поступак јавне набавке, јер постоји могућност њихових веза са појединим понуђачима;
- избегавати беспотребно ограничавање броја понуђача;
- уколико понуђачи намеравају да ангажују подуговораче које нису пријавили, то може бити погодан начин за поделу профита између учесника у намештеној понуди;
- неопходан је посебан опрез у случају подношења заједничких понуда, нарочито у случају када су у питању учесници на тржишту за које је Комисија за заштиту конкуренције утврдила да су учествовали у забрањеним споразумима;
- приликом покретања јавних набавки укључити и упозорење о санкцијама у случају намештања понуда, као што је забрана учешћа у поступцима јавних набавки за известан период, о томе да изјавом о интегритету понуђач потврђује под пуном материјалном и кривичном одговорношћу да је своју понуду поднео независно, без договора са другим понуђачима или заинтересованим лицима и да гарантује тачност података у понуди (овом изјавом се потврђује да се ради о независној понуди), као и о санкцијама према Закону о заштити конкуренције, ЗЈН и Кривичном законнику;
- указати понуђачима да ће сваки захтев за повећање трошкова који доводи до прекорачења предвиђених средстава бити детаљно испитан;
- уколико се ангажују спољни консултанти током поступка јавне набавке, обезбедити доказе да су квалификовани за тај посао, да су потписали изјаву о поверљивости и да имају обавезу извештавања у случају да сазнају за непримерено понашање учесника или могући конфликт интереса.

Према важећем Закону о јавним набавкама, понуђачи подносе понуде електронским путем, осим оних делова понуде које није могуће доставити електронским средствима, у складу са чланом 45. став 3. ЗЈН, у ком случају се понуде подносе путем поште, курирском службом или непосредно.

Код подношења делова понуде поштом, поред напред наведеног, треба имати у виду и следеће:

- кад год је могуће захтевати да делови понуде буду евидентирани тако што су обележени бројевима или симболима, уместо по називима фирми или именима индивидуалних понуђача.

### **3.5. Пажљив избор критеријума за оцену и доделу уговора у поступку јавне набавке**

Критеријуми за одабир понуђача утичу на интензитет и ефикасност конкуренције у поступку јавне набавке. Одлука о томе које критеријуме применити, није важна само за поступак који је у току, већ и за одржавање скупа потенцијалних кредибилних понуђача са континуираним интересом да учествују у будућим поступцима јавних набавки. Стога је важно дати уверавања да су критеријуми за квалитативну селекцију и за доделу уговора утврђени на начин да кредибилни понуђачи, укључујући мала и средња предузећа, нису непотребно спречени да учествују у поступку јавне набавке. Посебно треба имати у виду следеће:

- приликом дизајнирања јавне набавке, водити рачуна о томе какав ће утицај имати избор критеријума на будуће поступке набавки;
- када се у складу са законом врши оцена на основу критеријума - квалитет производа, постпродајна услуга, и сл. ти критеријуми треба да буду унапред описани и вредновани на одговарајући начин, како би се касније избегли проблеми;
- избегавати давање повлашћеног статуса појединим групама или категоријама понуђача;
- не фаворизовати учеснике на тржишту чији су уговори о јавним набавкама у току, али ускоро истичу. Њихове предности могу бити умањене инструментима који обезбеђују највећу могућу анонимност током поступка јавне набавке;
- избегавати поделу уговора између понуђача са идентичним понудама и истражити разлоге за овакве понуде;
- испитати разлоге зашто су понуђене цене или услови који немају смисла, али никада о овоме не дискутовати заједно са понуђачима;
- обезбедити пуну заштиту података из поднетих понуда;
- резервисати право да се не додели уговор уколико постоји сумња да резултат надметања није конкурентан.

### **3.6. Подизање свести код запослених о ризицима намештања понуда у вези са поступцима јавних набавки**

У подизању свести запослених о значају конкуренције у поступцима јавних набавки, важна је професионална обука. Ефикасна борба против намештених понуда треба да буде заснована на историјским информацијама о понашању понуђача, које се обезбеђују путем константног праћења њихових активности и анализа података из понуда. Тако се помаже надлежнима за јавне набавке као и телу за заштиту конкуренције, да идентификују проблематичне ситуације. Посебно треба имати у виду да се намештање понуда можда не види из резултата појединачне јавне набавке. Такви случајеви се врло често могу открити једино када се испитују резултати већег броја јавних набавки током дужег временског периода.

Подизање свести код запослених о ризицима намештања понуда у поступцима јавних набавки укључује посебно следеће:

- спровођење редовне обуке запослених на тему намештених понуда и откривања картела;
- повремено прегледање јавних набавки за одређене производе или услуге и настојање да се открију сумњиви примери, посебно у областима које су подложне намештању понуда;
- усвајање политике периодичних прегледа одређених поступака јавних набавки;
- обављање разговора са понуђачима који више не учествују у поступцима јавних набавки и са онима који нису имали успеха;
- одређивање особе која ће примати притужбе у вези са поступком набавке;
- обезбеђивање механизма као што су „дојављивачи“ за прибављање информација од компанија и њихових запослених о могућем намештању понуда;
- информисање о тзв. покајничком програму Комисије (енгл. *Leniency*) којим се омогућава учеснику у намештој понуди који исту пријави и пружи Комисији за заштиту конкуренције доказе о њеним учесницима, да за узврат добије ослобађање од новчаног износа мере заштите конкуренције или њено смањење;
- успостављање интерне процедуре којом надлежни пријављују сумњиве изјаве о интегритету и друге изјаве и околности којима се доводи у сумњу независност понуде или сумњива понашања Комисији за заштиту конкуренције, као и интерне ревизије у органу надлежном за јавне набавке уз предвиђање подстицаја за таква поступања.

### **3.7. Чек листа за откривање намештених понуда у вези са поступком јавне набавке**

Наручилац треба посебно да има у виду следеће околности у поступку јавне набавке и када их констатује треба без одлагања да обавести Комисију за заштиту конкуренције, као и да ту чињеницу одржи у највећој могућој тајности:

- увек исти понуђач даје најнижу понуду;
- одређени понуђачи учествују само на одређеним географским подручјима;
- понуђач који редовно учествује у поступцима јавних набавки не подноси понуду за коју се очекује да је поднесе;
- неочекивано и изненадно повлачење понуде;
- одређени понуђачи увек подnose понуде али никад не побеђују;
- два или више учесника на тржишту подnose заједничку понуду иако би бар један од њих могао да поднесе самосталну понуду;
- победник непријављено унајмљује подизвођача који је један од оних који нису победили;
- победник не прихвата да закључи уговор али се касније непријављено појављује као подизвођач;
- редовни сусрет конкурената непосредно пред истек рока за подношење понуда.

Сва поднета документација понуђача може указати на сумњу да је у питању тајни договор (заједнички) наступ понуђача, али нарочито треба обратити пажњу на следеће:

- идентичне техничке грешке (грешке у куцању и слично) која се односи на јавну набавку поднетој од стране различитих привредних друштва;
- документација различитих привредних друштва је поднета са истог рачунара односно исте IP (Internet Protocol) адресе;
- понуде различитих понуђача садрже значајан број идентичних процена трошкова или идентичне грешке у калкулацији.

Цена коју различити понуђачи нуде може бити сигнал да је у питању намештена понуда и то нарочито на следећи начин:

- изненадна или идентична повећања цене од стране понуђача која се не могу објаснити порастом трошкова;
- изненадно укидање очекиваног рабата или попушта;

- идентичне цене посебно забрињавају у случајевима ако:
  - су цене понуђача исте у дужем временском периоду,
  - су цене понуђача првобитно биле различите једна од друге,
  - повећање цене понуђача није праћено оправданим повећањем трошкова или
  - понуђач елиминише попуст или рабат нарочито на тржишту где се попуст традиционално даје;
- велика разлика у цени понуђача који је победио и осталих понуђача;
- одређена понуда садржи високу цену у односу на цену за исти или сличан уговор;
- значајно снижена цена у понуди новог понуђача или понуђача који ретко учествује у поступцима јавних набавки;
- локални понуђач означава вишу цену у понуди за локалну понуду него за понуду која се односи на удаљену дестинацију;
- понуђени су слични трошкови транспорта спецификовани за локална предузећа и предузећа које нису локална.

Често се може догодити да понуђачи дају изјаве које указују на могућу координацију цена и то на пример:

- образлажу своју цену тако што изјављују да она одражава препоручену цену у том сектору, или је стандардна тржишна цена;
- изјаве попут индикација да нека предузећа не продају у одређеним подручјима или одређеним потрошачима;
- изјаве које индикују да одређена област или потрошачи припадају другом снабдевачу;
- изјаве које индикују да је понуђач поднео комплементарну или симболичну понуду;
- коришћење исте терминологије од стране различитих понуђача приликом образлагања повећања цене;

Такође, следећа понашања понуђача су сумњива:

- приватни састанци понуђача пре подношења понуде, понекад чак и на месту подношења понуде;
- учествовање понуђача на истом друштвеном догађају;
- један понуђач/учесник на тржишту подноси пратећу документацију за више понуђача;
- понуђач је учесник на тржишту за кога се основано претпоставља да не може успешно да испуни уговор;
- учесник на тржишту које је потенцијални понуђач учествује са више припремљених варијанти понуда а одлука коју понуду ће поднети доноси у тренутку када утврди или претпостави ко су други понуђачи (на пример, прати ко доставља финансијско средство за озбиљност понуде а своју понуду подноси непосредно пре тренутка одређеног за отварање понуда).

\*\*\*

Ово Упутство ступа на снагу даном објављивања на званичној интернет страни Комисије.

Ступањем на снагу овог упутства, престаје да важи Упутство за откривање намештених понуда у поступку јавне набавке од 09. 06. 2011. године.