

**Smjernice OECD-a za borbu protiv namještanja  
ponuda u javnim nabavkama (Bid Rigging)  
(ažuriranje iz 2025.)**

Ovaj dokument, kao i svi podaci i mape uključeni u njega, ne dovode u pitanje status ili suverenitet nad bilo kojom teritorijom, razgraničenje međunarodnih granica, niti naziv bilo koje teritorije, grada ili područja.

Originalno objavljeno od strane OECD-a na engleskom/francuskom jeziku pod naslovom: OECD (2025), OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cbe05a56-en>.

U slučaju bilo kakvog neslaganja između originalnog djela i prijevoda, samo tekst originalnog djela treba smatrati važećim.

This work was approved and declassified by the Competition Committee on 19/06/2025.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Originally published by the OECD in English/French under the title: OECD (2025), OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cbe05a56-en>.

In the event of any discrepancy between the original work and the translation, only the text of the original work should be considered valid.

ISBN 978-92-64-48350-7 (PDF)

ISBN 978-92-64-54949-4 (HTML)

Međunarodna licenca Attribution 4.0 (CC BY 4.0)

Ovo djelo je dostupno pod međunarodnom licencom Creative Commons Attribution 4.0. Korištenjem ovog djela prihvatate uslove ove licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Navođenje autora** – morate citirati djelo.

**Prevodi** – morate citirati originalno djelo, navesti promjene u originalu i dodati sljedeći tekst: U slučaju bilo kakvog neslaganja između originalnog djela i prevoda, samo tekst originalnog djela treba smatrati važećim.

**Adaptacije** – morate citirati originalno djelo i dodati sljedeći tekst: Ovo je adaptacija originalnog djela od strane OECD-a. Iznesena mišljenja i argumenti korišteni u ovoj adaptaciji ne smiju se navoditi kao da predstavljaju službene stavove OECD-a ili njegovih zemalja članica.

**Materijal treće strane** – licenca se ne odnosi na materijal treće strane u djelu. Ako koristite takav materijal, odgovorni ste za dobijanje dozvole od treće strane i za bilo kakve zahtjeve vezano za kršenje autorskih prava. Ne smijete koristiti logotip, vizuelni identitet ili sliku naslovnice OECD-a bez izričite dozvole ili sugerirati da OECD podržava vašu upotrebu djela.

Svaki spor koji nastane u skladu s ovom licencom rješavat će se arbitražom u skladu s Pravilima arbitraže Stalnog arbitražnog suda (PCA) iz 2012. godine. Sjedište arbitraže bit će Pariz (Francuska). Broj arbitara bit će jedan.

# Predgovor

Javne i privatne organizacije se često oslanjaju na provedbu postupka javnih nabavki (tendera) kako bi zadovoljile svoje potrebe za robom i uslugama. Kada ponuđači daju svoje ponude pošteno i nezavisno, rezultati tendera osiguravaju najbolju vrijednost za uloženi novac. Namještanje ponuda nastaje kada se kompanije udruže kako bi podigle cijene ili snizile kvalitet svojih ponuda. Namještanje ponuda je ilegalno prema propisima o zaštiti konkurencije svih članica OECD-a. U mnogima od njih to je i krivično djelo. Posebno je štetno u oblasti javnih nabavki, jer utiče na javne usluge, rasipa javni novac i smanjuje povjerenje u javni sektor.

Godine 2023, [1] Vijeće OECD-a na ministarskom nivou revidiralo je svoju Preporuku o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD-LEGAL-0396].<sup>1</sup> Cilj Preporuka je promovisanje efikasne konkurencije u javnim nabavkama, smanjenje rizika od namještanja ponuda, olakšavanje otkrivanja kartela u oblasti nabavki i podrška primjeni zakona o konkurenciji.

U skladu s uputstvima Vijeća, Odbor za konkurenciju revidirao je Smjernice za borbu protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama 2025. godine, što je urađeno na osnovu održanih okruglih stolova Odbora za konkurenciju na temu kartela, slučajeva iz prakse i inicijativa pokrenutih unutar i izvan jurisdikcija OECD-a, te iskustva Sekretarijata stečenog kroz projekte borbe protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama.

Cilj Smjernica je pružanje podrške institucijama nadležnim za javne nabavke i institucijama za zaštitu konkurencije<sup>2</sup> u sprječavanju i otkrivanju namještanja ponuda.

One sadrže opće, neiscrpne principe koja se mogu prilagoditi svakom postupku nabavke. Dio se odnosi na obrasce namještanja ponuda i mehanizme kompenzacije za namještanje ponuda koje učesnici zabranjenih sporazuma (kartela) mogu koristiti. Smjernice objašnjavaju veze između namještanja ponuda i drugih nezakonitih ponašanja, kao i koje karakteristike ponude i potražnje mogu olakšati dosluh (koluziju). Njihov glavni dio čine dvije kontrolne liste:

- **Lista za dizajn tendera**, koja detaljno opisuje niz mjera za pomoć u planiranju i provođenju nabavki na način koji smanjuje rizike od namještanja ponuda
- **Lista za otkrivanje namještanja ponuda**, koja utvrđuje koji su znaci za uzbunu (tzv. crvene zastavice) koji pomažu u identifikaciji i prijavljivanju šema namještanja ponuda.

Smjernice je razvila Radna grupa 3 za provedbu i saradnju. O njima je potom raspravljao, odobrio ih je i deklasifikovao Odbor za konkurenciju OECD-a 19. juna 2025. godine.

Smjernice je pripremila Despina Pachnou, uz podršku Eduarda Mangade Real de Asúa, i sugestije Orija Schwartza i Antonija Capobianca iz Odjeljenja za konkurenciju OECD-a.

Za izradu Smjernica od koristi su bile konsultacije s Odborom za javnu upravu OECD-a putem njegove Radne grupe stručnjaka za javne nabavke, te doprinosa članova iz Odjela za infrastrukturu i javne nabavke OECD-a. Ovaj dokument je za objavljivanje pripremila Erica Agostinho.

---

<sup>1</sup> U ovim Smjernicama, termini proces javnog nadmetanja, proces javnih nabavki i tenderski postupak ili tender koriste se naizmjenično.

<sup>2</sup> U ovom prevodu, termini institucije / organi / agencije i tijela koriste se naizmjenično.



# Sažetak

Do namještanja ponuda (*bid-rigging*)<sup>3</sup> dolazi kada se kompanije, od kojih bi se inače očekivalo da se takmiče, dogovore da podignu cijene ili smanje kvalitet svojih ponuda. Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD-LEGAL-0396] (u daljem tekstu: „Preporuka“) utvrđuje niz principa koji pomažu članicama OECD-a i nečlanicama koje su se pridržavale Smjernica (u daljem tekstu: „pristalice“) da spriječe i otkriju namještanje ponuda u javnim nabavkama. Cilj Preporuke je da javne nabavke učini konkurentnijim i ojača provođenje zakona o konkurenciji.

Preporuka prepoznaje da je namještanje ponuda „jedna od najtežih povreda zakona o konkurenciji koje šteti javnom naručiocu podizanjem cijena, smanjenjem kvalitete, uspostavljanjem ograničenja ili kvota proizvodnje ili podjelom tržišta, čime se roba i usluge čine nedostupnim ili nepotrebno skupim za javne naručioce, na štetu krajnjih korisnika javnih dobara i usluga i poreskih obveznika“. Preporučuje da članice i pristalice (Adherents) procijene svoje zakone i prakse u oblasti javnih nabavki kako bi osigurale da one (bez namjere) ne olakšavaju dogovaranje. Također, preporučuje preduzimanje mjera kako bi se otežalo uspostavljanje i održavanje koluzivnih šema, kao i podizanje svijesti o znacima i obrascima (crvene zastavice) koji mogu ukazivati na dosluh, kako bi se sumnjive aktivnosti prepoznale i istražile.

Smjernice podržavaju provedbu Preporuke. One pružaju detaljna uputstva javnim organima, a posebno agencijama nadležnim za zaštitu konkurencije i službenicima za javne nabavke, o tome kako spriječiti i otkriti namještanje ponuda. Iako su prvenstveno namijenjene javnim organima, objašnjenje rizika od namještanja ponuda i koristi od primjene Smjernica relevantne su i za privatne subjekte koji provode nabavke.

## Ključne poruke Smjernica

**Namještanje ponuda može imati različite oblike.** Često se sastoji od sljedećih strategija: **pokrivanje ponuda** (podnošenje ponuda koje naručilac ne može prihvatiti, kako bi se stvorio privid stvarne konkurencije), **uzdržavanje** od nadmetanja ili **povlačenje** ponuda kako bi određena kompanija pobijedila), **rotacija ponuda** (kompanije se naizmjenično pojavljuju kao pobjednici na tenderu) ili **podjela tržišta** i dogovor da se neće takmičiti za određene kupce, regije, tendere ili proizvode). Ove strategije nisu jedine niti se međusobno isključuju; mogu se koristiti zajedno i u bilo kojoj kombinaciji.

**Određeni faktori ponude i potražnje mogu olakšati tajne sporazume (dosluh).** Na primjer, visoka koncentracija tržišta, simetrija učesnika na tržištu, otežan ulazak na tržište i nizak nivo inovacija su faktori na strani ponude koji mogu olakšati formiranje *bid-rigging* kartela. Faktori na strani potražnje uključuju predvidljivu potražnju i ponavljanja tendera. Službe za javne nabavke bi trebale razumjeti karakteristike tržišta na kojima kupuju i biti posebno oprezne kada su prisutni takvi faktori.

---

<sup>3</sup> U ovom prevodu, termini namještanja ponuda / *bid-rigging* / koluzija u javnim nabavkama se koriste naizmjenično. Termini tajni sporazumi / zabranjeni sporazumi / dosluh / dogovor / zavjera koriste se za situacije kada privredni subjekti sklope sporazum zabranjen propisima o zaštiti konkurencije i propisima o javnim nabavkama (prim. prev.).

**Rizici namještanja tendera mogu se smanjiti pažljivim osmišljavanjem javnih nabavki.** Smjernice uključuju *Listu za dizajn tendera*, koja detaljno opisuje niz mjera koje pomažu u planiranju i provođenju nabavki na način koji ograničava rizik od namještanja. Takve mjere uključuju razumijevanje tržišta i potencijalnih dobavljača; usvajanje prokonkurentnih zahtjeva za učešće ponuđača i kriterija za dodjelu ugovora; korištenje elektronskih nabavki; informisanje ponuđača o sankcijama za namještanje tendera.

**Treba razumjeti znakove namještanja ponuda (crvene zastavice) kako bi ih prepoznali i prijavili tijelu za zaštitu konkurencije.** Sporazume o namještanju ponuda teško je otkriti jer se obično pregovara u tajnosti. Smjernice uključuju *Listu za otkrivanje namještanja ponuda*, koja sadrži crvene zastavice koje pomažu u prepoznavanju i prijavljivanju šema namještanja. Te crvene zastavice uključuju neobične obrasce ponuda ili cijena ili sumnjivo ponašanje ili izjave ponuđača. Preporučuje se da se ozbiljne sumnje na namještanje ponuda provjere s nadležnim tijelom za zaštitu konkurencije.

**Službenici zaduženi za javne nabavke trebaju biti upoznati sa zakonskim propisima o zaštiti konkurencije u oblasti javnih nabavki.** Edukacija službenika o tome kako prepoznati namještanje ponuda i karte, kao i smjernice za borbu protiv tih pojava, može biti od velike pomoći.

**Namještanje ponuda često ide ruku pod ruku s drugim krivičnim djelima, poput korupcije i prevare.** To zahtijeva edukaciju organa za provođenje zakona o međusobnim nadležnostima i podsticanje njihove bliske saradnje.

**Tijela za zaštitu konkurencije trebaju sarađivati, formalno i/ili neformalno, s tijelima za javne nabavke i drugim nadležnim organima,** čime se provodi Preporuka koja podstiče tijela za zaštitu konkurencije da „sarađuju s nadležnim tijelima za javne nabavke i drugim relevantnim organima kao što su agencije za borbu protiv korupcije, revizorska tijela, te javni tužioci (ako je primjenjivo)“. Smjernice posebno naglašavaju važnost međuinstitucionalnih odnosa, uključujući razmjenu podataka, informacija i iskustava, osnivanje radnih grupa i omogućavanje razmjene osoblja, te primjenu domaćih i/ili međunarodnih instrumenata za saradnju.

## Infografika 1. Ključne poruke Smjernica

**1**

Namještanje ponuda može imati mnogo oblika (pokrivanje ponuda, potpuno isključenje ponude, rotacija ponuda i raspodjela tržišta) koji se mogu koristiti zajedno ili odvojeno za lažiranje konkurencije.



**2**

Određeni faktori ponude i potražnje mogu olakšati koluziju (poput visoke koncentracije tržišta ili predvidljive potražnje). Tijela za javne nabavke moraju poznavati svoje tržište kako bi uočili rizike.



**3**

Dobro osmišljeni tenderi smanjuju rizike od namještanja ponuda. Koristite OECD-ovu listu za dizajn tendera za nabavke koje pogoduju konkurenciji.



**4**

Prepoznajte crvene zastavice. Koristite OECD-ovu listu za otkrivanje manipulisanja ponudama kako biste uočili neobične ponude ili ponašanja i prijavili sumnje tijelu za zaštitu konkurencije.



**5**

Obuka službenika za nabavke o zakonu o konkurenciji i otkrivanju kartela ključna je za sprječavanje i identificiranje namještanja ponuda.



**6**

Namještanje ponuda može se kombinovati s korupcijom i prevarom. Organi za provođenje zakona moraju razumjeti međusobne uloge i sarađivati.



**7**

Neophodni su dobri odnosi između agencija. Organi za zaštitu konkurencije, javne nabavke, borbu protiv korupcije i reviziju trebaju dijeliti podatke i sarađivati formalno i neformalno.



## **1. Šta je namještanje ponuda (bid rigging)?**

---

Ovo poglavlje definiše namještanje ponuda (bid rigging) u javnim nabavkama, opisujući njegove oblike, tržišne uslove koji ga omogućavaju i mehanizme kompenzacije koje članovi kartela mogu koristiti za raspodjelu nezakonito stečene dobiti. Naglašava veze s drugim nezakonitim radnjama poput korupcije. Konačno, poglavlje naglašava da tijela za zaštitu konkurencije trebaju sarađivati s tijelima za javne nabavke, kao i s drugim javnim subjektima, kao što su revizorske institucije, tijela za borbu protiv korupcije i policijski službenici koji istražuju privredni i finansijski kriminal, u skladu s Preporukom OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama.

---

Namještanje ponuda (bid rigging ili koluzija u javnim nabavkama) se dešava kada se kompanije, od kojih bi se inače očekivalo da se takmiče, tajno dogovore da podignu cijene ili snize kvalitet robe, usluga ili radova nabavljenih putem tenderskog postupka. Namještanje ponuda je nezakonita praksa u svim zemljama članicama (Members) i pridruženim zemljama (Adherents) i može se istražiti i sankcionisati u skladu sa propisima o konkurenciji. U mnogima od njih to je i krivično djelo. Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] prepoznaje da je „dosluh u javnim nabavkama, ili namještanje ponuda, jedno od najtežih kršenja propisa o konkurenciji koje šteti javnom kupcu podizanjem cijena, smanjenjem kvalitete, uspostavljanjem ograničenja proizvodnje ili kvota, ili podjelom tržišta, čime roba i usluge postaju nedostupne ili nepotrebno skupe za javne kupce, na štetu krajnjih korisnika javnih dobara i usluga i poreskih obveznika“.

Javne i privatne organizacije se često oslanjaju na konkurentski proces nadmetanja (tenderski postupak) kako bi postigle niže cijene i/ili bolji kvalitet i inovacije, što se dešava kada se kompanije<sup>4</sup> istinski takmiče (tj. pošteno i nezavisno određuju svoje uslove). Namještanje ponuda može biti posebno štetno u javnim nabavkama, jer pogađa državu i poreske obveznike, smanjuje povjerenje javnosti u konkurentski proces i potkopava prednosti konkurentnog tržišta. Rizici od namještanja ponuda, a samim tim i prednosti primjena ovih Smjernica, relevantni su prilikom raspisivanja tendera i za javne i za privatne subjekte nabavki<sup>5</sup>. Smjernice sadrže opšte principe koje je potrebno prilagoditi svakom procesu nabavke i nisu konačne.

## 1.1. Uobičajeni oblici namještanja ponuda

Namještanje ponuda može poprimiti razne oblike, a svi oni ometaju napore kupaca, poput državnih i lokalnih vlada te javnih preduzeća, da dobiju robu, usluge i radove po najboljem omjeru cijene i kvalitete. Uobičajeni pristup namještanju ponuda je podizanje cijene ili snižavanje kvalitete i inovativnosti pobjedničke ponude s ciljem povećanja profita koji će ostvariti pobjednički ponuđači.

Da bi kompanije uspjele u dosluhu, moraju se složiti oko zajedničkog plana djelovanja za njegovo provođenje. Nadalje, one obično prate da li se druge kompanije pridržavaju dogovora i uspostavljaju način kažnjavanja onih koji odstupaju od njega. Iako se kompanije mogu dogovoriti o namještanju ponuda na različite načine, one obično koriste jednu ili više strategija detaljno opisanih u nastavku.

- **Pokrivanje ponude** (također se naziva komplementarno, kurtoazno, ili simbolično nadmetanje) je čest način na koji se provode šeme namještanja ponuda. Do toga dolazi kada se kompanije slože da podnesu ponude koje uključuju barem jednu od sljedećih stavki: (1) konkurent podnosi ponudu koja je viša od ponude odabranog „pobjednika“, (2) konkurent podnosi ponudu za koju se zna da je previsoka da bi bila prihvaćena ili (3) konkurent podnosi ponudu koja sadrži posebne uslove za koje se zna da su neprihvatljivi za kupca. Pokrivanje ponude osmišljeno je kako bi se stvorio privid stvarne konkurencije.

---

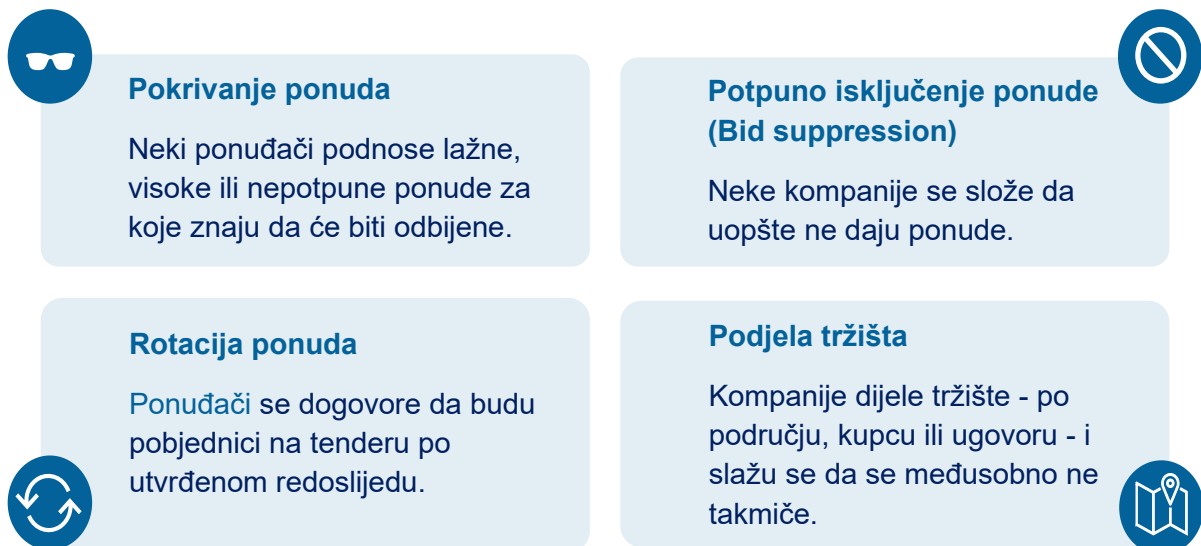
<sup>4</sup> U ovim Smjernicama, termin „kompanija“ uključuje pojedince koji učestvuju u procesu nabavke.

<sup>5</sup> U ovim Smjernicama, termini nabavljač/ nabavka/ kupac/ nabavni organ/ ugovorni organ se koriste naizmjenično.

- **Potpuno isključenje ponude (Bid suppression)** uključuje sporazume među konkurentima u kojima jedna ili više kompanija pristaju da se uzdrže od takmičenja ili da povuku prethodno podnesene ponude kako bi ponuda unaprijed određenog „pobjednika“ bila prihvaćena. U suštini, potpuno isključenje ponude znači da kompanija ne podnosi ponudu na konačno razmatranje. Jedan scenario je i kolektivni bojkot, gdje se potencijalni ponuđači slažu da ne podnose ponude, s ciljem da se ugovorni organ navede da promijeni tenderske specifikacije ili da dodijeli ugovor jednoj kompaniji bez tendera.
- **Rotacija ponuda.** U šemama rotacije ponuda, kompanije koje su u dogovoru nastavljaju fiktivno takmičenje, ali se dogovore da naizmjenično budu „pobjednici“ na tenderu. Način na koji se sporazumi o rotaciji ponuda provode može varirati. Na primjer, učesnici sporazuma mogu odlučiti da svakoj kompaniji dodijele približno jednake novčane vrijednosti iz određene grupe ugovora ili da im dodijele količine koje odgovaraju veličini ili tržišnom udjelu svake kompanije.
- **Podjela tržišta.** U ovim šemama, konkurenti podijele tržište i pristanu da se ne takmiče za određene kupce, geografska područja, tendere ili određenu robu, usluge ili radove. Konkurenti se, na primjer, mogu složiti da neće davati ponude (ili će to učiniti samo formalno) za ugovore ili dijelove ugovora koje nude potencijalni kupci, a koji su dodijeljeni određenom ponuđaču. Zauzvrat, taj ponuđač neće davati konkurentske ponude za određenu grupu kupaca koja je prema dogovoru dodijeljena drugima.

Ove tehnike se međusobno ne isključuju. Na primjer, pokrivanje ponude (cover bidding) može se koristiti u kombinaciji sa šemom rotacije ponuda. Ove strategije mogu dovesti do obrazaca koje službenici za javne nabavke mogu prepoznati, koristeći tradicionalne i nove tehnike (poput digitalnih alata) kako bi otkrili dogovore u javnim nabavkama.

### Slika 1.1. Vrste namještanja ponuda



## 1.2. Mehanizmi kompenzacije

Šeme namještanja ponuda često uključuju mehanizme za raspodjelu profita među učesnicima sporazuma. Mehanizmi kompenzacije demotiviraju učesnike da varaju ili prekrše uslove sporazuma. Na primjer, konkurenti koji se slože da ne daju ponude ili da podnesu komplementarno ponudu koja će izgubiti, mogu dobiti podugovore ili ugovore o snabdijevanju od odabranog „pobjednika“. Dugogodišnji aranžmani namještanja ponuda mogu koristiti složenije metode dodjeljivanja ugovora „pobjednicima“ i metode praćenja i raspodjele dobiti od namještanja ponuda, tokom više mjeseci ili godina.

Namještanje ponuda može uključivati i novčane nagrade isplaćene od strane „pobjednika“ ostalim učesnicima u sporazumu. Ove isplate mogu imati različite oblike, od direktnih transfera gotovine do prikrivenijih metoda, omogućenih lažnim fakturama za robu, radove ili usluge koje nikada nisu ni isporučene.

## 1.3. Veze između namještanja ponuda i drugih nezakonitih ponašanja

Namještanje ponuda može se kombinovati s drugim radnjama, uključujući situacije kada postoji korumpirani "insajder" u ugovornom organu, koji može olakšati djelovanje i stabilnost kartela. Zauzvrat, on može dobiti finansijsku ili neku drugu nagradu. Stoga, namještanje ponuda često ide ruku pod ruku s drugim krivičnim djelima, poput korupcije i prevare. Takva preklapanja između namještanja ponuda i drugih nezakonitih aktivnosti zahtijevaju edukaciju organa za provođenje zakona o međusobnim nadležnostima, kao i podsticanje međusobne saradnje tih organa, te davanje podsticaja za dobrovoljno prijavljivanje prekršaja (na primjer, putem zahtjeva za oslobađanja odnosno ublažavanje od kazni).

## 1.4. Karakteristike tržišta koje olakšavaju koluziju

Iako se namještanje ponuda može pojaviti u bilo kojem ekonomskom sektoru, utvrđeno je da određeni faktori ponude i potražnje olakšavaju koluziju (tajno dogovaranje). Ako su neki od tih faktora prisutni, ugovorni organi i agencije za zaštitu konkurencije, trebaju biti posebno oprezni. Karakteristike tržišta nisu uvijek zadane: dizajn tendera i ugovora mogu oblikovati tržište.

### 1.4.1. Karakteristike na strani ponude

- **Visoka koncentracija tržišta.** Namještanje ponuda je vjerovatnije kada postoji mali broj relevantnih dobavljača. Što je manji broj prodavača, lakše im je postići dogovor o načinu namještanja ponuda.
- **Simetrija učesnika na tržištu.** Kada kompanije imaju slične strukture troškova, kapacitete, ulaganja u istraživanje i razvoj, tržišne udjele itd, lakše se dogovaraju o zajedničkom smjeru djelovanja i provedbi šema namještanja ponuda. Dugoročno, simetrični tržišni udjeli konkurenata mogu biti znak tržišta na kojem postoji tajni dogovor i koji održava stabilnost tržišnog udjela.
- **Mala ili nikakva mogućnost ulaska na tržište.** Kada malo kompanija ulazi na tržište jer je ulazak skup, težak ili spor, kompanije na tom tržištu su zaštićene od konkurentskog

pritiska potencijalnih novih učesnika. Barijere za ulazak mogu olakšati namještanje ponuda.

- **Ekonomski šokovi i tržišta u opadanju** također mogu podstaći dobavljače da namještaju ponude kako bi koluzijom nadoknadili izgubljene prihode i dobit. Ipak, pad potražnje može otežati održavanje takvih dogovora, jer u takvom okruženju raste motiv da se sporazum prekrši radi kratkoročne zarade.
- **Industrijska ili strukovna udruženja** čine članovi jednog ekonomskog sektora sa zajedničkim interesima, koji se obično udružuju kako bi ostvarili legitimne komercijalne ili profesionalne ciljeve, kao što su promovisanje standarda i inovacija. Međutim, zvaničnici kompanija mogu koristiti sastanke tih udruženja za dogovaranje o nezakonitim aktivnostima.
- **Identična ili jednostavna roba, radovi ili usluge.** Kada su roba, radovi ili usluge identični, veoma slični ili jednostavni, vjerovatno će postati zamjenjivi, te je lakše postići dogovor o zajedničkoj cjenovnoj strukturi.
- **Malo ili nimalo supstituta.** Kada postoji malo dobrih alternativa, ako ih uopšte ima za robu, rad ili usluge koje se kupuju (ili kada ugovorni organ preusko definiira predmet tendera), kompanije koje žele namjestiti nabavku sigurnije su znajući da kupac ima malo ili nimalo dobrih alternativa i stoga su njihovi naponi da podignu cijene vjerovatnije uspješni.
- **Malo ili nimalo inovacija** rezultira sličnim robama, radovima ili uslugama, što pomaže kompanijama da postignu sporazum i održe ga tokom vremena. Inovacija povećava vjerovatnoću da kompanija stekne prednost nad svojim konkurentima, što zauzvrat otežava održavanje tajnih sporazuma.
- **Društvena homogenost i zajedničke osobine.** Profesionalci koji pripadaju istom sektoru su često društveno homogeni i imaju slične karakteristike, što može olakšati stvaranje i održavanje kartela, npr. kroz povećan osjećaj povjerenja i bliskosti u donošenju odluka. Prisustvo jakih neformalnih mreža, poput udruženja bivših studenata, lokalnih poslovnih grupa, sportskih i kulturnih udruženja i sl, može može poslužiti kao forum za dogovaranje.

#### 1.4.2. Karakteristike na strani potražnje

- **Predvidljiva potražnja.** Konstantan, predvidljiv tok potražnje iz javnog sektora obično povećava rizik od dosluha (npr. postoji šansa da svi dobiju svoju priliku za pobjedu na tenderu). Značajne promjene u potražnji mogu destabilizirati postojeće sporazume o namještanju tendera.
- **Ponavljajuća nadmetanja.** Ponavljajuće nabavke, a naročito paralelni ili slični tenderi u kratkom periodu, povećavaju šanse za koluziju. Učestalost i sličnost nadmetanja pomažu članovima zabranjenog sporazuma da međusobno raspodjele ugovore i daje im mogućnost kazniti one koji prekrše sporazum, tako što će se usmjeriti na ponude koje su im prvobitno bile dodijeljene.
- **Snažan fokus na cijenu.** Kada naručitelji favorizuju standardizovane ponude u smislu kvalitete, tehnologije ili komercijalnog procesa i fokusiraju se uglavnom na cijenu, dogovori između kompanija postaju lakši, s obzirom na to da je cijena obično jednostavan i jasan kriterij za dogovaranje.

## Slika 1.2. Karakteristike tržišta koje olakšavaju koluziju

Ako na većinu ovih pitanja odgovorite potvrdno, tržište je sklono koluziji i treba ga pažljivo pratiti:

### Faktori na strani ponude



- ☐ Da li je **tržište visoko koncentrisano**?
- ☐ Postoji li **simetrija među učesnicima na tržištu**?
- ☐ Da li je **broj novih ulazaka na tržište mali ili zanemariv**?
- ☐ Postoje li **ekonomski šokovi ili pad potražnje**?
- ☐ Postoje li **aktivna industrijska ili trgovačka udruženja** u sektoru?
- ☐ Da li su roba, radovi ili usluge **međusobno zamjenjivi**?
- ☐ Postoji li malo ili nimalo **supstituta** ili alternativnih izvora nabavke?
- ☐ Ima li **malo ili nimalo inovacija** na tržištu?
- ☐ Postoje li **jake neformalne mreže** među dobavljačima?

### Faktori na strani potražnje

- ☐ Postoji li **predvidljiva potražnja iz javnog sektora**?
- ☐ Da li se **tenderi ponavljaju** u kratkom vremenskom okviru?
- ☐ Da li postoji **snažan fokus na cijenu** prilikom dodjele ugovora?



## 1.5. Međuinstitucionalna saradnja u borbi protiv namještanja ponuda

Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] navodi da tijela za zaštitu konkurencije trebaju „obezbijediti obuke ili ponuditi podršku za organizovanje obuka“ o namještanju ponuda, te „uspostaviti trajni odnos“ s organima za javne nabavke i drugim institucijama vlasti kroz formalne i neformalne mehanizme saradnje. Pored toga, zakonski okvir treba omogućiti standardizaciju podataka o nabavkama i dozvoliti tijelima za zaštitu konkurencije da traže i dobiju podatke o javnim nabavkama. Konkretno, tijela za zaštitu konkurencije trebaju razmotriti preduzimanje sljedećih koraka za provedbu ovih odredbi Preporuke:

- Ako je relevantno, stupiti u kontakt s nadležnim donosiocima politika i, ako je potrebno, inicirati izmjene zakonske regulative kako bi se omogućila standardizacija podataka o javnim nabavkama i omogućilo tijelima za zaštitu konkurencije da traže i dobiju podatke o javnim nabavkama.
- Sarađivati s organima za javne nabavke na implementaciji redovnog programa obuke za službenike za javne nabavke o namještanju ponuda i otkrivanju kartela. Obuka treba obuhvatiti koncepte i zahtjeve zakona o konkurenciji, standardizaciju i prikupljanje informacija o nabavkama, upotrebu alata za prepoznavanje obrazaca namještanja ponuda, sankcije za namještanje ponuda, važeću politiku oslobađanja od kazne (leniency policy) i politiku anonimnih zviždača, nadležnosti tijela za zaštitu konkurencije i način stupanja u kontakt s njima. Po potrebi, podršku obuci mogu pružiti vanjski eksperti, akademsko osoblje i zaposlenici drugih agencija za zaštitu konkurencije.
- Izdati smjernice o borbi protiv namještanja ponuda i najbolje prakse za promociju konkurencije u javnim nabavkama, u skladu sa ovim Smjernicama i listama koje slijede.
- Po potrebi uspostaviti međuinstitucionalne odnose saradnje s drugim nadležnim tijelima. To uključuje, ali nije ograničeno na: tijela nadležna za javne nabavke, reviziju i borbu protiv korupcije, policijske službenike koji istražuju privredni i finansijski kriminal, te krivične tužioce. Formirati radne grupe ili druge mehanizme za komunikaciju kako bi se: olakšalo otkrivanje namještanja ponuda, razmijenila iskustva, preciziralo koje se informacije mogu razmjenjivati i koja pomoć može biti potrebna u istragama narušavanja konkurencije, i/ili po potrebi omogućila razmjena osoblja.
- Potpisati i provesti domaće i/ili međunarodne instrumente saradnje sa svim relevantnim organima ili institucijama, kao što su sporazumi ili drugi mehanizmi, s ciljem olakšavanja razmjene podataka između tijela nadležnih za zaštitu konkurencije i tijela za javne nabavke, uz osiguravanje zaštite povjerljivih podataka o nabavkama.

## 2. Kontrolna lista za izradu tendera

---

Pametna izrada tendera može značajno smanjiti rizik od koluzije. Ovo poglavlje sadrži „Kontrolnu listu za izradu procesa nabavke radi smanjenja rizika od namještanja ponuda“ (Lista za izradu tendera). Cilj ove liste je informisanje službenika za javne nabavke o mjerama koje mogu pomoći u planiranju i provođenju nabavke na način koji ograničava rizike od namještanja ponuda. Takve mjere uključuju razumijevanje tržišta i potencijalnih dobavljača; usvajanje prokonkurentnih zahtjeva za učešće ponuđača i kriterija za dodjelu ugovora; neotkrivanje identiteta ponuđača jedni drugima; upozoravanje ponuđača na sankcije za namještanje ponuda.

---

Postoji mnogo koraka koje agencije za nabavke mogu poduzeti kako bi promovisale konkurenciju u javnim nabavkama i smanjile rizik od namještanja ponuda, uključujući one opisane u odjeljcima 2.1 do 2.6 Liste za izradu tendera i sažete na slici 2.1.

## 2.1. Biti informisan prije osmišljavanja tenderskog procesa

Preporuka OECD-a za borbu protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] predviđa da nadležne vlasti trebaju razumjeti karakteristike relevantnog tržišta i provoditi odgovarajuća istraživanja tržišta. Međutim, ugovorni organi moraju imati na umu da dosluh ponuđača (koluzija) može uticati na rezultate istraživanja tržišta i iskriviti ih.

Konkretno, ugovorni organi trebaju razmotriti preduzimanje sljedećih koraka:

- **Precizno utvrditi potrebe za nabavkom, fokusirajući se na željeni krajnji rezultat.** U slučajevima kada nije moguće zadovoljiti zahtjeve robom koja je interoperabilna s postojećim tehnološkim rješenjima, tender (javna nabavka) treba obuhvatiti cijeloživotni ciklus (uključujući, npr, rezervne dijelove, održavanje i sve ostale prateće usluge), posebno u slučajevima kada je vrijednost postprodajnog tržišta (aftermarket) značajna.
- **Budite svjesni nedavnih aktivnosti ili trendova u industriji koji mogu uticati na konkurenciju u okviru određenih nabavki.**
- **Utvrditi da li tržište na kojem će kupovati ili potencijalni ponuđači imaju koluzivnu historiju** (npr. da li je bilo relevantnih odluka nadležnog tijela za zaštitu konkurencije, ili su potencijalni ponuđači isključeni iz javnih tendera zbog učešća u namještanju ponuda), ili tržište ima karakteristike koje bi mogle povećati vjerovatnoću dogovaranja.
- **Prikupiti informacije o stvarnim i potencijalnim dobavljačima**, uključujući i one iz drugih regija ili tržišta, o karakteristikama njihovih proizvoda, cijenama, te, ako je moguće, faktorima troškova. Ako je moguće, uporediti ponuđene cijene s cijenama postignutim u javnim nabavkama drugih organa vlasti ili privatnog sektora.
- **Prikupiti informacije o prethodnim tenderima za iste ili slične artikle**, nedavnim promjenama i trendovima cijena, cijenama u susjednim geografskim područjima, uključujući i inostranstvo i cijenama mogućih alternativnih roba, radova ili usluga, ako je primjenjivo.
- **Da biste bolje razumjeli ponudu na tržištu i njegove učesnike, stupite u kontakt s drugim službenicima za javne nabavke** koji su nedavno nabavljali sličnu robu, radove ili usluge u istoj regiji ili državi, ili u drugim regijama i državama sa sličnim karakteristikama.
- **Ako koristite vanjske konsultante za definisanje strategije i uslova tendera, potrebno je provjeriti postoje li potencijalni sukobi interesa i veze sa ponuđačima.** Konsultanti trebaju potpisati izjave o nepostojanju sukoba interesa i/ili ugovore o povjerljivosti koji obuhvataju povjerljive aspekte njihovog rada. Moraju biti kvalifikovani za posao koji im je dodijeljen, obučeni o tome šta se smije, a šta ne raditi u kontekstu integriteta i konkurencije, te su obavezni prijaviti svaku sumnju na nepropisno ponašanje konkurenata ili potencijalni sukob interesa.
- **Dugoročno, razviti internu ekspertizu o tržištima** kako bi smanjili oslanjanje na eksterne savjete, potencijalno putem mreža stručnjaka za nabavku.

- **Osigurati pravilno vođenje evidencije o podacima** prikupljenim tokom istraživanja tržišta i tržišnih konsultacija, kako bi se mogla analizirati potencijalna koluzija ili pristranost u izradi tenderskih specifikacija.
- **Prije pokretanja tendera velike vrijednosti ili obima, razmisliti o savjetovanju s nadležnom institucijom za zaštitu konkurencije** kako bi se provjerilo postoje li problemi u vezi sa kršenjem pravila konkurencije.
- **Ne objavljivati imena kompanija ni cijene pronađene** tokom istraživanja tržišta, na primjer prilikom oglašavanja tendera.

## 2.2. Maksimizirati učešće istinski konkurentnih ponuđača

Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] predviđa da nadležni organi trebaju poticati konkurenciju kroz maksimalno učešće potencijalnih ponuđača. To se postiže nizom inicijativa, kao što su transparentni i nediskriminatorni uslovi učešća, te razmatranje agregacije ili razdvajanja tendera. Slično tome, Preporuka OECD-a (2021 [2])) o konkurentskoj neutralnosti [OECD/LEGAL/0462] preporučuje da potpisnice „uspostave otvorene, poštene, nediskriminirajuće i transparentne uslove konkurencije u procesima javnih nabavki kako bi se osiguralo da nijedno preduzeće, bez obzira na vlasništvo, porijeklo ili pravni oblik, ne dobije nikakvu nepravednu prednost“. Priručnik o konkurentnoj neutralnosti (OECD, 2024 [3])) podržava provedbu ove odredbe Preporuke dajući detaljne savjete o tome kako osigurati jednake uslove za sve potencijalne ponuđače.

Konkretno, ugovorni organi trebaju razmotriti poduzimanje sljedećih koraka:

- **Koristiti jednostavne, jasne specifikacije tendera.**
- **Otvoriti tendere za sve potencijalne ponuđače** kad god je to moguće.
- Prilikom upućivanja poziva za tender određenim kompanijama, **pozvati ih što veći broj i izbjegavati da uvijek budu iste.**
- **Izbjegavati nepotrebna ograničenja koja mogu smanjiti broj kvalifikovanih ponuđača.** Minimalni zahtjevi trebaju biti relevantni i proporcionalni cilju, veličini i sadržaju ugovora o nabavci, npr:
  - **Izbjegavati prekomjerne zahtjeve u pogledu prometa i prethodnog iskustva.** Kad god je to moguće, uzeti u obzir i druga relevantna iskustva.
  - **Izbjegavati povlašteni tretman za određenu klasu ili vrstu dobavljača.** Ne favorizovati trenutne dobavljače ili državna preduzeća.
  - **Ne zahtijevati nesrazmjerne bankovne ili druge garancije od ponuđača** kao uslov za učešće u nabavci.
  - **Ponuditi uslove plaćanja**, poput plaćanja u fazama ili kraćih ciklusa plaćanja kako bi se učešće učinilo privlačnijim za mala i srednja preduzeća.
  - **Smanjiti ograničenja za međunarodno ili nelokalno učešće** u nabavkama kad god je to moguće.
- **Razmotriti procjenu podobnosti ponuđača za izvršenje ugovora** (kvalifikacija ponuđača) **tokom procesa nabavke, a ne prije.** Na taj način se izbjegava dogovor među prethodno kvalifikovanom grupom i povećava se neizvjesnost među konkurentima u pogledu broja i identiteta ponuđača. Također, izbjegavati predug period između kvalifikacije i dodjele ugovora, jer i to može olakšati dosluh. Ako je moguće, ne otkrivati imena kvalifikovanih ponuđača.

- **Ako postoje liste prethodno odobrenih dobavljača, osigurati da se novi dobavljači mogu lako dodati na listu u bilo koje vrijeme,** uključujući i tokom postupka nabavke, prije isteka roka za podnošenje ponuda.
- **Procijeniti da li okvirni sporazumi** (tj. sporazumi o dobavljačima, cijenama i uslovima za buduće nabavke) **rizikuju stvaranje ili su već stvorili efekte zaključavanja (lock-in) koji mogu olakšati dogovor,** ograničavajući ugovorne organe da kupuju isključivo od dobavljača odobrenih u okvirnom sporazumu. Kada su okvirni sporazumi obavezni za ugovorne organe, to može podstaći dobavljače da se takmiče za potencijalno veliko tržište, čime se mogu smanjiti rizici od dogovora u početnoj fazi nadmetanja. U svakom slučaju, razmisliti o tome da se ne daju unaprijed tačna vremena i obim planiranih nabavki u okviru sporazuma, već da se fokus usmjeri na kvalitet, a ne na cijenu.
- **Smanjiti troškove pripreme ponude na sljedeći način:**
  - **U objavi tendera pružiti sveobuhvatne informacije** o ugovoru, procesu odabira, mehanizmima za izbor pobjednika i slično. Ipak, važno je pronaći ravnotežu u pogledu nivoa detalja o mehanizmu odlučivanja, kako bi se obeshrabrile strategije namještanja ponuda.
  - **Pojednostaviti tenderske procedure** u pogledu vremena i proizvoda (npr. korištenjem istih obrazaca za prijavu, traženjem iste vrste informacija, korištenjem standardizovanih općih uslova ugovora). Na osnovu prethodnog iskustva, stalno raditi na poboljšanju obrazaca i šablona za javne nabavke.
  - **Objediniti tendere** za sličnu robu, usluge ili radove, uključujući, ako je potrebno, i zajedničke nabavke s drugim ugovornim organima. To je korisno u slučajevima kada se očekuje da će veće nabavke privući više ponuđača i konkurentnije ponude. Pritom je važno osigurati da takvo objedinjavanje ima ekonomsku logiku i da na srednji i dugi rok ne ugrožava koncentraciju ponude, niti sprečava učešće malih i srednjih preduzeća. Općenito, treba paziti na održavanje konkurentnog lanca snabdijevanja.
  - **Omogućiti dovoljno vremena za pripremu i podnošenje ponude.** Razmisliti o objavljivanju općih informacija o budućim projektima unaprijed na portalima javnih nabavki, kao i na trgovačkim i profesionalnim platformama. Ako se objavljuju godišnji planovi nabavki, oni ne bi trebali sadržavati tačnu procijenjenu vrijednost i vrijeme svakog tendera.
- **Kad god je moguće, dozvoliti podnošenje ponuda za određene lotove ili objekte unutar ugovora, ili za njihove kombinacije** (paket ponuda), umjesto ponuda samo za cijeli ugovor. Na primjer, kod većih ugovora, razmotriti raspisivanje tendera za ugovorne lotove (dijelove) koji bi bili atraktivni i prikladni za mala i srednja preduzeća, uzimajući u obzir OECD-ovu kontrolnu listu za zaštitu konkurencije prilikom podjele ugovora na lotove (OECD, 2018 [4]). Na visoko koncentrisanim tržištima, gdje se očekuje mali broj ponuda, izbjegavati podjelu tendera na više lotova koji odgovaraju broju potencijalnih ponuđača ili su višekratnik (umnožak) broja ponuđača. To može olakšati koluziju omogućavanjem podjele lotova među ponuđačima, posebno ako je vrijednost tih lotova slična.
- **Zahtijevati da ponuđači otkriju da li su oni,** ili ekonomske grupacije kojima pripadaju, **kažnjeni ili isključeni iz javnih tendera zbog namještanja ponuda** u posljednjih pet godina, te konsultovati dostupne baze podataka isključenih dobavljača.

- **Biti fleksibilan u pogledu minimalnog broja ponuđača.** Razmotriti da li je moguće postići konkurentan ishod i sa manjim brojem ponuđača, umjesto ponovnog raspisivanja tendera, što bi vjerovatno jasno pokazalo da je konkurencija slaba.

### 2.3. Jasno definisati zahtjeve i izbjegavati predvidljivost

Izrada tenderskih specifikacija je faza u ciklusu javnih nabavki koja je podložna pristranosti, prevari i korupciji. Tenderske specifikacije trebaju biti jasne, sveobuhvatne i nediskriminatorne kako bi se spriječio svaki rizik od favoriziranja ili proizvoljnosti.

Način na koji su napisane tenderske specifikacije utiče na broj i vrstu dobavljača koji su zainteresovani za tender, a samim tim i na uspjeh procesa. Što su specifikacije jasnije, to će potencijalnim dobavljačima biti lakše da ih razumiju i imat će više samopouzdanja prilikom pripreme i podnošenja ponuda. Jasnoću ne treba miješati s predvidljivošću. Predvidljivi rasporedi nabavki i nepromijenjene količine prodatih ili kupljenih proizvoda mogu olakšati dogovaranje među ponuđačima. Veće vrijednosti, rjeđe nabavke, s neredovnim rasporedom tendera i promjenjivim količinama, mogu povećati motivaciju ponuđača da se takmiče, jer je takve tendere teže međusobno podijeliti.

Konkretno, ugovorni organi trebaju razmotriti preduzimanje sljedećih koraka

- **Definisati specifikacije tendera što je jasnije moguće.** Tenderske specifikacije treba nezavisno provjeriti prije objavljivanja tendera, interno (unutar naručioca) i eksterno (s drugim tijelima javnog sektora), kako bi se osiguralo da su jasne i razumljive. Dobavljačima se ne smije ostavljati nikakav prostor za tumačenje, nakon dodjele ugovora.
- **Koristiti funkcionalne specifikacije i navesti šta je zaista potrebno,** umjesto opisa kako se to treba uraditi. Može se dati opis ili referenca na određene brendove ili patente. Ovo će podstaći inovativna rješenja i osigurati najbolju vrijednost za novac.
- Kad god je to moguće, **izbjegavati postavljanje državnih standarda u tenderskim specifikacijama** bez priznavanja mogućnosti ekvivalentnih međunarodnih standarda, čime se podstiče učešće stranih ili nelokalnih preduzeća u postupku nabavke.
- Kad god je to moguće, **napraviti razliku između obaveznih i dobrovoljnih standarda** i, ako je moguće, dozvoliti ponude zasnovane na drugim vrstama certifikacije.
- **Definisati specifikacije koje dozvoljavaju zamjensku robu, radove ili usluge,** kad god je to moguće. Alternativni ili inovativni izvori nabavke otežavaju tajne sporazume.
- **Izbjegavati pokretanje tenderskog procesa dok je ugovor u ranoj fazi specifikacije.** Sveobuhvatna definicija potrebe za nabavkom ključna je za dobru nabavku. Kada se ovo ne može izbjeći, na primjer kod inovativnih projekata, koristiti primjenjive metode nabavke koje omogućavaju zajednički razvoj rješenja s odabranim dobavljačima, uz propisno obrazloženje upotrebe takvih metoda.
- **Izbjegavati predvidljivost u zahtjevima ugovora:** razmotriti promjenu obima i vremena objave tendera. Općenito, izbjegavati raspisivanje tendera za ugovore identične vrijednosti u isto vrijeme ili jedan za drugim, jer se oni lakše dijele među konkurentima.

## 2.4. Smanjiti komunikaciju među ponuđačima i pažljivo dijeliti informacije.

Efikasnost procesa nabavke zavisi od odabranih tenderskih procedura, ali i od toga kako je tender osmišljen i proveden. Transparentnost je neophodna za dobar postupak nabavke jer pomaže u borbi protiv korupcije. Transparentnost treba postići na uravnotežen način, kako bi se izbjeglo olakšavanje koluzije širenjem informacija izvan zakonskih zahtjeva.

Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] predviđa da nadležne vlasti trebaju osmisлити tenderski proces na način da se izbjegne međusobno otkrivanje identiteta ponuđača i da, u najvećoj mogućoj mjeri, koriste elektronske sisteme javnih nabavki za sve faze procesa nabavke.

Konkretno, ugovorni organi trebaju razmotriti preduzimanje sljedećih koraka:

- **Rješavati upite zainteresovanih dobavljača o tenderskom procesu i specifikacijama online i anonimno.** Značajne informacije date kao odgovor na upit, brzo i anonimno podijeliti sa svim potencijalnim ponuđačima.
- **Ograničiti komunikaciju između ponuđača tokom tenderskog procesa u najvećoj mogućoj mjeri.** Na primjer, ako ponuđači trebaju izvršiti pregled lokacije, izbjegavati okupljanje svih ponuđača u istom objektu u isto vrijeme.
- **Za sve faze procesa nabavke, gdje je to izvodivo, trebaju se koristiti elektronska sredstva.** Ponuđači ne bi trebali biti u mogućnosti da identifikuju jedni druge.
- **Zahtijevati od ponuđača da u svojoj ponudi predoče svoju korporativnu strukturu i vlasništvo,** uključujući stvarno vlasništvo, kao i imena svojih zajedničkih izvođača radova i/ili podugovarača, ako je primjenjivo. Od ponuđača bi također trebalo zahtijevati da otkriju veze s drugim kompanijama koje su relevantne za određeni tender (npr. da li će ponuđač nabavljati proizvode od drugog ponuđača).
- **Izbjegavati javno otvaranje ponuda,** kad god je to moguće, **i ne otkrivati identitet niti broj ponuđača** drugim učesnicima na tržištu tokom tenderskog postupka.
- **Pažljivo razmotriti koje se informacije otkrivaju ponuđačima u vrijeme otvaranja ponuda.**
- **Kada se objavljuju rezultati tendera, pažljivo razmotriti koje informacije se objavljuju** i izbjegavati otkrivanje komercijalno osjetljivih informacija jer to može olakšati stvaranje šema za namještanje ponuda. Službenici za javne nabavke trebaju biti obučeni za postupanje s komercijalno osjetljivim i povjerljivim informacijama.
- Čak i ako se za utvrđivanje specifikacija tendera koriste vanjski konsultanti, **proces nabavke treba provoditi unutar institucije.**

## 2.5. Pažljivo odabrati kriterije za ocjenu i dodjelu tendera

Kriteriji za ocjenjivanje ponuda i dodjelu ugovora utiču na intenzitet i efikasnost konkurencije u tenderskom procesu.

OECD-ova Preporuka o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] predviđa da nadležna tijela trebaju izraditi specifikacije tendera, te kriterije za odabir i dodjelu ugovora, na način koji poboljšava intenzitet i efikasnost konkurencije u tenderskom procesu.

Konkretno, ugovorni organi trebaju razmotriti preduzimanje sljedećih koraka:

- **Razmotriti mogući uticaj koji bi izbor kriterija za dodjelu ugovora mogao imati na buduću konkurenciju.**
- **Razmotriti da li kriteriji za dodjelu ugovora, osim cijene ili uz cijenu** (kao što su kvalitet, inovacija, rokovi isporuke, trajanje garancija, postprodajna usluga, operativne uštede itd.), **mogu dati bolji rezultat**, otežati dosluh i/ili podstaći razvoj inovativnih rješenja za snabdijevanje u budućnosti. Kriteriji za dodjelu ugovora zasnovani na cijeni su prikladniji kada se kvalitativne karakteristike robe, radova ili usluga lako definišu.
- Kad god je to moguće, **dodati kriterije za rješavanje bilo kakvih neriješenih rezultata (ili istog ishoda) između ponuđača**. Istražiti razloge za sve identične ponude i, ako je potrebno, razmotriti ponovno raspisivanje tendera.
- **Kada se tender dijeli na lotove, izbjegavati zahtjev da ponuđač može dobiti samo jedan ili samo određeni broj lotova**. Takvo ograničenje može olakšati podjelu ugovora među ponuđačima (posebno ako je vrijednost lotova slična) i/ili odvratiti učešće kompanija, koje u tom slučaju možda neće davati ponude, jer mogu osvojiti samo mali broj lotova. Međutim, ograničavanje broja lotova koje jedan ponuđač može dobiti može zaštititi buduću konkurenciju, posebno na tržištima gdje postoji rizik da će lotove dobiti samo jedan ponuđač, kao što su tržišta s malim brojem operatera, visokim ulaznim barijerama i visokim troškovima promjene dobavljača.
- **Referentnu cijenu koristiti samo ako je zasnovana na temeljitom istraživanju tržišta**. Ne objavljivati referentnu cijenu, već je čuvati u evidenciji i učiniti dostupnom drugim organima koji je možda trebaju znati, poput tijela za zaštitu konkurencije ili institucije revizora.
- **Zadržati pravo poništenja nabavke ukoliko ishod takmičenja nije konkurentan.**

## 2.6. Razjasniti rizike od namještanja ponuda u tenderskoj dokumentaciji

Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] predviđa da nadležni organi trebaju zahtijevati od svih ponuđača da potpišu izjavu, kao što je certifikat o nezavisnom utvrđivanju ponude, kojim se potvrđuje da je podnesena ponuda autentična, da nije rezultat dogovora (koluzije) i da je data s namjerom prihvatanja ugovora ukoliko ponuda bude izabrana. Također, u poziv za podnošenje ponuda treba uključiti upozorenje o sankcijama za namještanje nabavki.

Konkretno, ugovorni organi trebaju razmotriti preduzimanje sljedećih koraka:

- **Tražiti da ponuđači dostave potpisanu potvrdu o nezavisnom određivanju ponuda** i otkriju bilo kakvu komunikaciju s konkurentima. Zadržati pravo odbijanja ponuda uz koje nisu priložene takve potvrde ili u kojima je ponuđač naveo da je komunicirao s konkurentima.
- **Pored upozorenja o sankcijama za namještanje nabavki** (uključujući novčane kazne, zabranu učešća u budućim postupcima javnih nabavki, moguće krivične sankcije i pravo na naknadu štete uzrokovane kartelom), **u tenderskoj dokumentaciji navesti i informacije o primjenjivom programu oslobađanja od kazne (leniency policy).**

- **Omogućiti mehanizme anonimnog prijavljivanja za treće strane** (kao što su zaposleni u kompaniji, službenici za javne nabavke i/ili građani), poput sistema za uzbunjivanje koji vode nadležni organi za javne nabavke ili za zaštitu konkurencije. Informacije o takvim mehanizmima za uzbunjivanje obavezno navedite u tenderskoj dokumentaciji. Objasnite gdje i kako se mogu podnijeti žalbe (i, ako je dostupno, navedite kontakt podatke) i osigurajte povjerljivost.

**Slika 2.1. Pregled kontrolne liste za izradu tendera**



### **3. Lista za otkrivanje namještanja ponuda**

---

Službenici za nabavke su na prvoj liniji otkrivanja koluzije i stoga bi trebali biti obučeni da uoče i prijave indikatore (crvene zastavice) namještanja ponuda tijelima za zaštitu konkurencije. Ovo poglavlje sadrži „Kontrolnu listu za otkrivanje namještanja ponuda u javnim nabavkama“ (Lista za otkrivanje namještanja ponuda) koja navodi indikatore koje mogu pomoći u identifikaciji i prijavi šema namještanja ponuda. Indikatori uključuju neuobičajene obrasce ponuda i određivanja cijena, te sumnjivo ponašanje i izjave ponuđača. Preporučuje se prijavljivanje sumnji na namještanje ponuda relevantnom tijelu za zaštitu konkurencije.

---

Sporazumi o namještanju ponuda teško se otkrivaju jer se obično dogovaraju u tajnosti. Potrebno je tražiti tragove poput neuobičajenih obrazaca ponuda ili određivanja cijena, ili nešto što ponuđač kaže ili uradi. Važno je biti na oprezu tokom cijelog procesa nabavke, kao i prilikom istraživanja tržišta.

Preporuka OECD-a o borbi protiv namještanja ponuda u javnim nabavkama [OECD/LEGAL/0396] predviđa da bi tijela za zaštitu konkurencije trebala sarađivati sa tijelima za javne nabavke i drugim relevantnim organima kako bi podigli svijest o indikatorima (crvenim zastavicama) za namještanje ponuda.

Indikatori mogu uključivati one spomenute u nastavku u poglavljima 3.1 do 3.5, koji su također sažeti u Slici 3.1. Slika 3.2 sumira korake koje službenici za javne nabavke mogu preduzeti ako posumnjaju na namještanje ponuda.

### 3.1. Znaci upozorenja u obrascima nadmetanja

Određeni obrasci i prakse prilikom podnošenja ponuda ukazuju na mogućnost namještanja tendera. Obrasci nadmetanja i učestalost s kojom firme pobjeđuju ili gube na tenderima mogu ukazivati na namještanje ponuda. Podugovaranje i zajedničke ponude također mogu izazvati zabrinutost u vezi sa narušavanjem tržišne konkurencije. Slijede primjeri znakova upozorenja (indikatora):

- **Isti dobavljač je često i izabrani ponuđač.**
- **Postoji geografska raspodjela** pobjedničkih tendera. Neki ponuđači dobivaju tendere samo u određenim geografskim područjima.
- **Redovni dobavljači ne dostavljaju ponudu na tenderu** za koji bi se inače očekivalo da se prijave, ali postaju podugovarači ili nastavljaju da konkurišu na drugim tenderima.
- **Neki dobavljači neočekivano ili često odlučuju povući već podnesene ponude.**
- **Određene kompanije uvijek predaju ponude, ali nikada ne pobjeđuju.**
- **Čini se da se kompanije smjenjuju u dobivanju tendera.**
- **Dvije ili više kompanija podnose zajedničku ponudu**, iako su u prošlosti samostalno učestvovala na sličnim tenderima, i/ili u praksi se ispostavi da ugovor izvršava samo jedna od njih.
- **Grupa ponuđača stalno podnosi nepotpune ili neodgovarajuće ponude.**

### 3.2. Znaci upozorenja u tenderskoj dokumentaciji

U tenderskoj dokumentaciji konkurenata treba pažljivo provjeriti kakve naznake da ih je pripremila ista osoba ili da su pripremljeni zajednički. Slijede primjeri znakova upozorenja:

- **Identične greške u ponudama koje su predale različite firme**, kao što su pravopisne i/ili gramatičke greške ili pogrešni proračuni (kalkulacije), sortiranje dokumenata ili stavki pogrešnim redoslijedom ili neispravno numerisanje stranica. Također, sumnjivo je ako ponuđači ne isprave greške kada to zatraži ugovorni organ.
- **Identične ponude, ponude sa sličnim formatom ili metapodacima.** Ugovorni organi bi trebali imati pristup digitalnim verzijama ponuda. Znaci upozorenja mogu uključivati ponude sa iste IP adrese, dokumente različitih ponuđača koje je kreirao isti autor i/ili dokumente različitih ponuđača koji su kreirani u isto ili približno isto vrijeme.

- **Ista osoba podnosi ponude za više različitih konkurenata.**
- **Dokumenti iz ponude jedne kompanije izričito se pozivaju na ponude konkurenata** ili koriste podatke drugog ponuđača, kao što su poštanska ili e-mail adresa, zaglavlje (memorandum) ili broj telefona.
- **Ponude određenih ponuđača su nepotpune** (npr. nedostaje bankarska garancija) ili pogrešne uprkos činjenici da su u sličnim prethodnim tenderima podnijeli potpunu ponudu.
- **Različite ponude sadrže identične procjene troškova** određenih stavki ili nude jednake dodatne uslove, poput osiguranja i garancija.
- **Ponude ukazuju na usaglašena prilagođavanja.**
- **Ponude sadrže manje detalja nego što bi bilo potrebno ili očekivano**, ili daju druge indikacije da nisu autentične.
- **Konkurentske ponude su dostavljene zajedno ili u vrlo kratkom vremenskom roku.**
- **Redoslijed kojim ponuđači podnose ponude je uvijek isti** u različitim tenderima.
- **Ponuđači dijele istu adresu i/ili kancelarijski prostor**, imaju istog posrednika za osiguranje i/ili preuzimaju finansijske obaveze jedni u ime drugih.

### 3.3. Znaci upozorenja vezani za cijene

Cijene ponuda mogu pomoći u otkrivanju koluzije, ako ukazuju na to da privredni subjekti možda djeluju u koordinaciji.

Slijede primjeri znakova upozorenja:

- **Iznenadna i/ili identična povećanja cijena ponuda koja se ne mogu objasniti** povećanjem troškova ili tržišnih cijena.
- **Očekivani popusti na cijene** neočekivano se povlače ili su značajno smanjeni.
- **Popusti na cijene niži su od onih koji se obično nude** u drugim ponudama na istom tržištu.
- **Cijene ostaju iste tokom dužeg vremenskog perioda**, iako su se tržište ili uslovi tendera promijenili.
- **Identično određivanje cijena** koje su prethodno bile različite.
- **Razlike u cijenama koje su dostavili ponuđači su redovne i ponavljaju se** na različitim tenderima ili postoje naznake matematičke formule za izračunavanje različitih cijena ponuda.
- **Velika razlika između cijene pobjedničke ponude i ostalih ponuda**, ili su druga i naredne ponude slične vrijednosti.
- **Ponuda dobavljača je znatno viša za određeni ugovor** od ponude tog istog dobavljača za drugi, sličan ugovor.
- **Pobjednička ponuda daleko premašuje procijenjenu vrijednost projekta.**
- Postoje **značajna smanjenja cijena u odnosu na prethodne nivoe** nakon što je ponudu dostavio novi ili rijetko angažovani dobavljač (tj. novi dobavljač je možda poremetio postojeći sporazum za namještanje ponuda).
- **Lokalni dobavljači nude više cijene** za lokalnu isporuku nego za isporuku na udaljenije destinacije.
- **Lokalni i nelokalni dobavljači imaju slične specifikacije troškova transporta.**
- **Samo jedan ponuđač kontaktira veletrgovce** radi informacija o cijenama prije podnošenja ponude.

### 3.4. Sumnjive izjave

Neke izjave mogu ukazivati na to da se privredni subjekti možda tajno dogovaraju. Takve izjave uključuju:

- **Usmeno ili pismeno spominjanje sporazuma/dogovora među ponuđačima.**
- Pozivanje na „preporučene cijene u industriji“, „standardne tržišne cijene“, „cjenovnike u industriji“ ili „poštenu konkurenciju“.
- Izjave koje ukazuju na to da **određene kompanije ne prodaju u određenom području ili određenim kupcima.**
- Izjave koje ukazuju da **neko područje ili kupac „pripadaju“ drugom dobavljaču.**
- Izjave koje ukazuju na to da privredni subjekt **ima podatke o cijenama ili drugim detaljima ponude konkurenata (koji do tada nisu objavljeni)** ili ima podatke o uspjehu ili neuspjehu preduzeća na tenderu čiji rezultati tek trebaju biti objavljeni.
- Izjave koje ukazuju na podnošenje **pokrivenih ponuda.**
- **Korištenje iste terminologije od strane različitih dobavljača** prilikom objašnjavanja povećanja cijena.
- **Ponuđači postavljaju pitanja ili izražavaju zabrinutost u vezi s certifikatima o samostalnom određivanju ponuda** ili daju naznake da se te potvrde, iako su date, ne shvataju ozbiljno.
- **Pozivanje na diskusije** unutar udruženja privrednika.

### 3.5. Sumnjivo ponašanje

Oblici sumnjivog ponašanja koji ukazuju na mogućnost koordinacije dobavljača, mogu uključivati sljedeće:

- **Dobavljači se sastaju prije podnošenja ponuda.**
- **Dobavljači se redovno druže** ili se čini da održavaju redovne sastanke.
- **Kompanija traži tendersku dokumentaciju ili informacije** i za sebe i za konkurenta ili više konkurenata.
- **Kompanija podnosi i svoju i ponude svojih konkurenta.**
- Ponudu podnosi **kompanija koja nije u stanju izvršiti ugovor.**
- **Kompanija pokušava saznati ko je još podnio ponudu.**
- **Nekoliko ponuđača upućuje slične upite** agenciji za javne nabavke.
- **Nekoliko ponuđača koristi iste konsultante** za pripremu svojih ponuda.
- **Pobjednik tendera podugovara posao neuspješnim ponuđačima.**
- **Pobjednik tendera ne prihvata ugovor, a kasnije se ispostavi da je podugovarač.**

**Slika 3.1. Lista za otkrivanje namještanja ponuda, ključni uvid**

- 1 Znaci upozorenja u obrascima nadmetanja** 

Budite oprezni ako isti dobavljač uvijek pobjeđuje, ako se čini da su tenderi podijeljeni po geografskom području ili ako redovni ponuđači odustaju, ali se vraćaju kao podizvođači. Indikatori su također česta povlačenja ponuda, firme koje daju ponude, ali nikada ne pobjeđuju, ponuđači koji se izmjenjuju, neobjašnjive zajedničke ponude ili ponuđači koji podnose nepotpune ponude.
- 2 Znaci upozorenja u tenderskoj dokumentaciji** 

Obratite pažnju na identične greške, formate ili metapodatke, iste osobe koje podnose ponude za različite konkurente ili ponuđače koji dijele adrese ili urede. Ostali znaci su nepotpune ili nejasne ponude, identične procjene ili prilagođavanja, ili ponuđači koji ne ispravljaju greške uprkos tome što ih je ugovorni organ zamolio da to učine.
- 3 Znaci upozorenja vezani za cijene** 

Pazite na iznenadne ili identične poraste cijena, popuste koji nestaju ili cijene koje ostaju fiksne uprkos promjenama na tržištu. Sumnjivi znaci uključuju redovne ili ponavljajuće razlike u cijenama, velike razlike između pobjedničkih i drugih ponuda, pad cijena nakon što novi dobavljač pobijedi ili lokalne dobavljače koji naplaćuju više za prevoz od udaljenih.
- 4 Sumnjive izjave** 

Članovi kartela mogu se pozivati na sporazume, „industrijske“ ili „standardne“ cijene, ili teritorije koje „pripadaju“ firmama. Obratite pažnju na izjave koje pokazuju da neko ima podatke o rezultatima tendera (podatke koji još nisu objavljeni), zajedničku terminologiju ili reference na diskusije trgovinskih udruženja.
- 5 Sumnjivo ponašanje** 

Obratite pažnju na sastanke dobavljača prije nadmetanja, međusobna druženja ili podnošenja ponuda za konkurente. Ostali znaci uključuju identične upite agenciji za nabavke od strane različitih ponuđača, zajedničke konsultante ili podugovore koji su pobjednici prepustili onima koji ne uspiju.

### **3.6. Oprez u vezi s indikatorima namještanja ponuda**

Gore opisani indikatori mogućeg namještanja ponuda identificiraju sumnjive obrasce ponuda i cijena, kao i sumnjive izjave i ponašanja. Međutim, ne treba ih uzimati kao dokaz da se kompanije bave namještanjem ponuda, jer u nekim slučajevima sumnjive izjave i ponašanja možda nisu rezultat koluzivnog ponašanja. Na primjer, kompanija možda nije dostavila ponudu za određeni tender jer je bila previše zauzeta da bi obavila taj posao. Cjenovno visoke ponude mogu jednostavno odražavati drugačiju procjenu troškova projekta.

Ipak, kada se primijete sumnjivi obrasci kod ponuda i cijena, ili kada službenici za javne nabavke čuju neobične izjave ili primijete neobično ponašanje, preporučuje se da se ozbiljne sumnje na namještanje ponuda provjere kod nadležnog tijela za zaštitu konkurencije.

### 3.7. Koraci koje mogu poduzeti službenici za nabavke

Postoji niz koraka koje osoblje ugovornih organa može poduzeti kako bi pomoglo u otkrivanju namještanja ponuda ili ako se sumnja na namještanje ponuda. Oni uključuju:

- **Praktično poznavanje zahtjeva zakona o konkurenciji u vezi s namještanjem ponuda**, kao i širih koncepata i ograničenja zakona o konkurenciji.
- **Dodatno provjeriti ako cijene ili ponude djeluju nelogično**, pazeći da takve provjere ne upozore ponuđače da se sumnja na namještanje ponuda, kako bi se sačuvali tajnost i spriječili uništavanje dokaza.
- **O sumnjama u namještanje ponuda ne razgovarati s trećim stranama**, a posebno ne sa sumnjivim dobavljačima (npr. u nadi da se dobije bolja ponuda).
- **Čuvajte svu dokumentaciju, uključujući ponude** (i dobitne i ostale ponude), korespondenciju, ugovore i drugo, u bazi podataka kojoj pristup imaju isključivo ovlašteni službenici javnog sektora.
- **Neophodno je voditi preciznu evidenciju o svim sumnjivim radnjama**, izjavama i obrascima ponuda, uz navođenje datuma, učesnika, prisutnih lica i tačnog opisa događaja ili izrečenog. Zabilješke treba praviti tokom samog događaja ili dok su još svježije u sjećanju službenika za javne nabavke kako bi se osigurao tačan opis onoga što se dogodilo.
- **Periodično pregledati historiju tendera** za određene robe, radove ili usluge tokom vremena, **kako bi se uočili sumnjivi obrasci**, posebno u industrijama koje su podložne dosluhu. Obrazac sumnjivog ponašanja tokom dužeg vremenskog perioda bolji je pokazatelj mogućeg namještanja ponuda nego sumnje u vezi sa jednim postupkom nabavke.
- U slučaju bilo kakvih zabrinutosti oko namještanja nabavke, **obratiti se nadležnom tijelu za zaštitu konkurencije**, eventualno nakon konsultacija sa internim pravnim odjelom i/ili odjelom za usklađenost (compliance).
- Nakon internih konsultacija sa pravnim odjelom i eventualno tijelom za zaštitu konkurencije, **razmotriti da li je prikladno nastaviti s nabavkom**.
- **Biti posebno oprezan prilikom nabavke artikala na tržištima** koja su posebno sklona koluziji.

**Slika 3.2. Koraci koje mogu preduzeti službenici za nabavke ako postoji sumnja na namještanje ponuda**

- 1 **Saznajte** više o pravilima konkurencije u nabavkama
- 1 **Diskretno postavljajte pitanja** i istražite neobične ponude ili cijene bez obavještanja ponuđača.
- 1 **Ne razgovarajte o sumnjama sa trećim stranama**, a posebno ne sa uključenim dobavljačima.
- ☐ **Čuvajte sve dokumente** (ponude, e-mailove, ugovore) u bazi podataka s ograničenim pristupom.
- 1 **Detaljno zabilježite sumnje** bilježeći ponašanje, izjave, datume i učesnike dok su vam svježije u sjećanju.
- 1 **Pregledajte prošle tendere** i tražite obrasce kroz više nabavki, posebno ako sektor ima historiju koluzije.
- 1 Prijavite sumnju **internim pravnim timovima i/ili odjelu za usklađenost i nadležnom tijelu za zaštitu konkurencije**.
- 1 Odlučite o tome hoćete li nastaviti s nabavkom nakon internih konsultacija i **konsultacija s tijelom za zaštitu konkurencije**.
- 1 **Budite oprezni na tržištima sklonima koluziji** ili u sektorima s ograničenom konkurencijom.

## Reference

OECD (2024), *Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3247ba44-en>. [3]

OECD (2023), *Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement [OECDLEGAL-0396]*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>. [1]

OECD (2021), *OECD Recommendation on Competitive Neutrality [OECD/LEGAL/0462]*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>. [2]

OECD (2018), *OECD Checklist for protecting competition when splitting contracts into lots*, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/fighting-bid-rigging-inpublic-procurement/oecd-checklist-for-protecting-competition-when-splitting-contracts-into-lots.pdf> [4]