



ЕВРОПСКА УНИЈА



ВЛАДА РУМУНИЈЕ



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



Структурни фондови
2007-2013



ПРОГРАМ
ПРЕКОГРАНИЧНЕ
САРАДЊЕ

Румунија-Србија



ИНФОРМАТИВНА БРОШУРА

О НАЈЧЕШЋИМ ГРЕШКАМА
И НЕПРАВИЛНОСТИМА
ЗА КОРИСНИКЕ ИПА ПРОГРАМА
ПРЕКОГРАНИЧНЕ САРАДЊЕ
РУМУНИЈА-РЕПУБЛИКА СРБИЈА



САДРЖАЈ:

I	Сврха и циљ брошуре	5
II	Примери најчешћих грешака и како их избећи	7
III	О неправилностима	10
IV	Препоруке и додатне информације	13



I СВРХА И ЦИЉ БРОШУРЕ

На основу богатог искуства у праћењу и надзору програма прекограничне и транснационалне сарадње, Канцеларија за европске интеграције сакупила је примере најчешћих грешака корисника до којих је долазило у току спровођења пројеката, а управо у вези са поступцима јавних набавки који се из њих финансирају, те уговарања, плаћања и извештавања. Статистички подаци и искуство показују да се највећи број грешака и неправилности јавља у поступцима јавних набавки и ова брошура великим делом указује управо на њих.

Сврха и циљ ове брошуре је да пружи практичне информације које би требало да упуте кориснике из Републике Србије како да избегну понављање ових и сличних грешака у будућности. Ову брошуру треба посматрати као кратки водич за кориснике који не обухвата све ситуације до којих може доћи приликом спровођења пројеката – она садржи практичне информације саветодавне природе које би требало да помогну корисницима да избегну најчешће грешке, док одговорност за спровођење пројекта, процедура и докумената остаје на кориснику средстава.



II ПРИМЕРИ НАЈЧЕШЋИХ ГРЕШАКА И КАКО ИХ ИЗБЕЋИ

Зашто се грешке јављају

- Недовољно познавање правила
- Недовољно пажње посвећено детаљима
- Примена правила других донатора и програма на уговор који се спроводи
- Примена старих/неажурираних правила

II-1 Примери најчешћих грешака до којих је долазило у фази припреме тендерске документације:

За тендерске процедуре до максималног износа за преговарачки поступак са погађањем (Competitive negotiated procedure укључујући Single tender procedure)

1. Недовољно истражено тржиште у релевантној области пре почетка припреме тендерске документације и слања позива за достављање понуда, што је доводило до позивања правних или физичких лица која не одговарају природи и обиму набавке.

На пример: постављање критеријума за експерте које од позваних фирми само једна задовољава;

2. Грешке у дефинисању рока за достављање понуда:
 - у тендерској документацији, навођење краћег рока за достављање понуда од минимално прописаног за конкретни поступак. Ово је најчешће случајна грешка, али се дешавало и као последица кашњења у имплементацији пројекта, па се скраћивањем рока за достављање понуда у поступку јавне набавке покушавало надокнадити пропуштено време. Једина ситуација у којој би краћи рок за достављање понуда био могућ је уколико корисник, након уредно послатих позива на најмање три адресе, у краћем року прими све понуде или обавештења од свих позваних лица да неће учествовати у поступку, и то само под условом да тендер није претходно јавно оглашен;

- неусаглашеност информација о роковима између различитих докумената у оквиру исте тендерске документације, како у погледу дужине трајања, тако и у погледу датума почетка рачунања рокова, и рока за доставу тендерских понуда.
3. Приликом слања позива за достављање понуда корисници често не достављају потенцијалним понуђачима списак свих позваних лица (List of invited entities), што се изричито препоручује како би се благовремено препознао и избегао потенцијани сукоб интереса међу позваним лицима и њихова правна или финансијска повезаност;
 4. Приликом поновног расписивања тендера (у случају када је претходни поступак проглашен за неуспешан), дешава се да корисници позивају само понуђаче из претходног покушаја или неке од њих, што може неповољно утицати на основна правила фер конкуренције;

На пример: основна правила фер конкуренције нису поштована уколико се не позову сви учесници из претходног поступка, нити се пружи могућност новим потенцијалним понуђачима да доставе понуде, или уколико корисници поново позову истог понуђача за кога су у претходном покушају констатовали да не испуњава услове постављене од стране самог понуђача.

Приликом достављања позива за учествовање у тендерском поступку путем курира често се не попуни **повратница** (Acknowledgement of receipt). У том случају не постоји јасан доказ да је документација предата на време, нити референтни датум од када почињу да се рачунају рокови за достављање понуда наведени у тендерској документацији.; *За тендерске процедуре било ког износа.

5. Вештачко раздвајање тендера: у циљу примене једноставнијих и краћих процедура корисници раздвајају обимније процедуре на две или више процедура са нижим финансијским праговима што доводи до ограничења конкурентности;

6. Корисници не разликују критеријуме одабира понуђача (Selection criteria) и критеријуме доделе понуде (Award criteria). Критеријум одабира се односи на понуђача, тачније компанију која подноси понуду у циљу процене квалитета понуђача, док се критеријум доделе односи на понуду а то је економски најповољнија понуда у случају набавке радова и средстава и понуда чији је однос техничке и финансијске понуде оцењен са највише бодова код набавке услуга. Хитне ситуације као основа за директно преговарање су: непредвиђени догађаја попут природних катастрофа, а не планирани временски ток пројекта који је корисник у обавези да поштује и на који је могао утицати организацијом посла.

7. Грешке приликом дефинисања валуте - неусаглашеност у различитим документима;

На пример: у инструкцијама за понуђаче корисник дефинише да би понуде требало доставити у динарима, а у буџету или уговору у еврима, или обрнуто.

8. Недефинисање курса валуте по коме ће се вршити прерачунавање приликом исплате када су валута понуде и плаћања различите;

На пример:

а) понуда и уговор су изражени у еврима, плаћање треба извршити у динарима, а није јасно назначен обрачунски курс;

б) само максимални дозвољени буџет је изражен у еврима, а понуда, уговор и плаћање су у динарима – при томе није јасно дефинисан курс по којем ће се вршити прерачунавање добијених понуда изражених у динарима у односу на максимални дозвољени буџет изражен у еврима. Ово значи да приликом отварања понуда није могуће утврдити која понуда је финансијски у оквиру максималног буџета набавке и тиме се ризикује да буде прихваћена понуда која је већа од максималног дозвољеног буџета.

9. Неусаглашено дефинисање обавеза понуђача (на пример: испорука, монтажа, инсталација, обука, сервисирање...) у различитим документима тендерског пакета који дају различите информације о истој одредби набавке;

10. Када је у питању набавка добара, честе грешке приликом састављања техничке спецификације су:

- навођење робних марки;
- прешироко одређивање спецификација, у том случају корисници нису сигурни да ће добити оно што им је заиста потребно и морају узети у разматрање

сваку пристиглу понуду која испуњава минимум постављених услова, а одабрати најјефтинију;

- превише детаљно одређивање спецификација, у том случају корисници индиректно искључују све остале потенцијане понуђаче, јасно указујући на само једну врсту производа;
- навођење максималног износа буџета у тендерској документацији, што потенцијалним понуђачима даје информацију коју они приликом припреме понуде не би смели да имају;

11. Када је у питању набавка услуга, честе грешке су:

- у пројектном задатку се не наводи довољно информација о траженој услузи;
- неусаглашеност у погледу периодичног и крајњег извештавања (Interim and Final report) у односу на периодично и крајње плаћање (Interim and Final payment), супротно препоруци да извештавање и одобрење извештаја увек претходи плаћању;
- изостављање информације о максималној цени (предвиђеној буџетом) за набавку конкретне услуге.
- као услов одабира понуђача, корисници захтевају обављене уговоре из претходне три године чији је минимални износ у висини понуде. Како је финансијска понуда последњи корак оцене понуде и до тог тренутка мора остати неотворена, немогуће је да комисија, током административне провере, утврди испуњеност овог критеријума селекције.

II-2 Примери најчешћих грешака до којих је долазило у фази отварања и оцењивања понуда, уговарања, плаћања или извештавања:

1. У Извештају о оцењивању (Evaluation report) за поједностављене процедуре са једним понуђачем или у Матрици за евалуацију (Evaluation grid) за конкурентски поступак са погађањем недостаје број бодова који потенцијални понуђачи могу да остваре приликом оцењивања. На тај начин нарушава се начело транспарентности које налаже да понуђачи унапред знају шта ће бити критеријуми за оцењивање њихових понуда и на који начин ће се распоредити поени како би знали на шта посебно да обрате пажњу;
2. У вези са пријемом понуда и ненавођењем датума и времена пријема, долазило је до неколико различитих врста грешака: да се на спољној коверти не прецизира

датум и време пријема, да се у пријемној књизи или деловоднику не наведе датум и време пријема, или да се у свим наведеним документима наведу различити датуми и време пријема;

3. Отварање понуда, на којем присуствују понуђачи приликом тендера за набавку робе и радова, врши се другог датума у односу на онај који је у тендерским документима наведен, без адекватног и благовременог обавештења понуђача о тој промени, или истог дана али у друго време у односу на оно које је иницијално стајало у тендерским документима;

4. Приликом отварања пристиглих понуда дешава се да се не упишу иницијали председника и секретара, односно неког од чланова Одбора за евалуацију са правом гласа у случају поједностављене процедуре са једним понуђачем, на местима предвиђеним за парафирање, као и да се понуде не обележе бројевима према редоследу пријема;

5. Корисник не пошаље званична писма обавештења победнику на тендеру и понуђачима чије понуде нису прихваћене, или их о томе обавести само усменим путем;

6. Непостојање одлуке о формирању чланова Одбора за евалуацију или погрешно датирана одлука (након спроведене процедуре оцењивања пристиглих понуда);

7. Чланови Одбора за евалуацију не поседују специфична знања у односима на предмет јавне набавке или не владају енглеским језиком;

8. Код тендера за набавку опреме не проверава се аритметичка исправност понуде - аритметички исправна понуда мора бити вредност закљученог уговора;

9. Недостављање Првостепеној контроли Изјаве о непристрасности и поверљивости (Declaration of impartiality and confidentiality) за све присутне на отварању, укључујући и посматраче тендера, и достављање Изјаве о објективности и поверљивости (Declaration of objectivity and confidentiality) уместо Изјаве о непристрасности и поверљивости (Declaration of impartiality and confidentiality);

10. Незакључивање анекса на основни уговор у случају измена уговорених обавеза, укључујући и одлагање плаћања, које су у одређеним околостима оправдане и у складу са Општим условима уговора (General conditions);

11. Недостављање Првостепеној контроли Сертификата / Изјаве о пореклу робе (Certificate/Statement of origin) у складу са одредбама Посебних услова уговора (Special conditions);

12. Неусаглашеност података са фактуре са подацима у Периодичном / крајњем извештају (Interim / Final report) и осталим пропратним документима;

13. У случају отказивања уговора, дешава се да уговорне стране не сачине Обавештење о отказивању (Cancellation note);

14. Прихватање понуда које не задовољавају минимум постављених критеријума (економских, финансијских, професионалних и техничких);

15. Прихватање понуде коју потписују лица испред понуђача која немају званично овлашћење за потписивање у име и за рачун понуђача (лица која нису тзв. legal representative).

III О НЕПРАВИЛНОСТИМА

III-1 Пријава неправилности, процедура у вези са њиховом пријавом и истрагом

У складу са чланом 28(4) Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ИПА) дате су следеће дефиниције:

а) Неправилност ће означавати свако кршење неке одредбе примењивих правила и уговора, које је последица поступка или пропуста економског службеника, а које као последицу има, или би могла да има, то да је генерални буџет Европске уније задужен неоправданом трошковном ставком.

б) Превара ће означавати сваку намерну радњу или пропуст који се односи на: употребу или представљање лажних, нетачних или непотпуних тврдњи или докумената, што као последицу има противправно присвајање или противправно задржавање новчаних средстава из генералног буџета Европских заједница, односно из буџета којима управљају Европске заједнице или неко дуго тело у њихово име; необјављивање информације супротно одређеној обавези које има исте последице; противправно коришћење таквих новчаних средстава у сврхе различите од оних за које су првобитно одобрена.

Свако лице има право и дужност да укаже на могуће неправилности и проневере у току спровођења пројеката и програма који се финансирају из фондова Европске уније или у периоду у којем је обавезно чувати пројектну документацију.

У складу са чланом 56. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011) лице на основу чије пријаве је покренут поступак, односно друго лице које даје изјаву у поступку, не може због тога носити штетне последице. Више информација о овој теми можете пронаћи на страници Агенције за борбу против корупције www.acas.rs.

Пријава се може поднети у писаној форми на адресу тела одговорног за спровођење програма прекограничне сарадње са земљама чланицама Европске уније (Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, Немањина 34, 11000 Београд), уз навођење података о пошиљаоцу или анонимно. Пријава се, може поднети и усмено (лично или телефоном на број +381 11

3061 185), или путем електронске поште на адресу pravilnosti.cbc@seio.gov.rs, такође уз навођење података о пошиљаоцу или анонимно.

По пријему наведене пријаве у било ком облику, надлежни органи ће спровести поступак истраге у оквиру својих надлежности.

III-2 Последице утврђене неправилности

У случају утврђене неправилности, релевантно тело је надлежно да о томе донесе одлуку, са образложењем и навођењем износа који кориснику средстава неће бити признат, те који ће, уколико му је раније уплаћен, корисник морати да надокнади, у складу са прописаном процедуром.

Том одлуком се кориснику могу дати и адекватне препоруке како убудуће не би долазило до истих или сличних неправилности, као нпр. да одржи обуку за лица укључена у реализацију пројекта како би се унапредило њихово знање о обавезујућим правилима и процедурама. Корисник је у обавези да обавести доносиоца одлуке о спроведеним препорукама.

У члану 29. Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ИПА) дефинисана је надокнада новчаних средстава у случају потврђених неправилности или преваре на следећи начин:

1. Сваки доказани случај постојања неправилности или преваре, који буде откривен у било које време током реализације помоћи на основу ИПА или приликом ревизије, имаће као последицу надокнаду новчаних средстава Комисији коју ће морати да изврши Корисник.
2. Национални службеник за одобравање надокнадиће, у складу са националним поступцима за надокнаду, допринос Заједнице уплаћен Кориснику, а о трошку оних који су починили неправилност, превару или корупцију, или о трошку оних који су од ње имали користи. Ако национални службеник за одобравање не успе да поврати пун или делимични износ новчаних средстава, то неће спречити Комисију да надокнади новчана средства узимајући их од Корисника.

Оно што разликује неправилности и грешке је значај учињеног пропуста (непримењена или погрешно

примењена обавезујућа правила) и мотиви починиоца у вези са њима. За разлику од учињених грешака, у случају постојања сумње на неправилност увек се води поступак у циљу утврђивања постојања неправилности.

III-3 Практични примери неправилности и препорука

1. На тендер су позване фирме/организације чија регистрована делатност није она која се тражи на тендеру, тако да начело конкурентности није испоштовано (потребна су најмање три адекватна понуђача која се такмиче у давању што боље понуде). У овом случају би могло доћи до сумње да је корисник намеравао да закључи уговор са унапред изабраном фирмом, а тендерску процедуру је спровео само формално.
2. Сумњу може изазвати документација достављена у сврху верификације трошкова, која садржи коверте тендерских понуда које:
 - имају такве димензије да достављена техничка и финансијска понуда, сходно свом обиму, није могла бити физички упакована у њих;
 - имају идентичан изглед текста у свим конкурентским понудама (рукопис, садржај, стил и исте грешке код свих понуђача).
3. Измена првобитно постављених услова у тендерској документацији у фази уговарања (постављање повољнијих услова и динамике плаћања/извршења уговорених обавеза које се односе на услуге и на робу, промена почетка и периода трајања имплементације уговора, веће плаћање унапред и без гаранције и сл.).
4. Позивање неколико фирми са истим власником или фирми које се сматрају повезаним лицима да доставе понуду на тендерима.

III-4 Појам сукоба интереса у поступку јавних набавки (PRAG, Закон о јавним набавкама)

У складу да дефиницијом предвиђеном у PRAG (Practical Guide to Contract procedures for EU external actions – Практични водич за уговорне процедуре у контексту активности у државама ван ЕУ), конфликт интереса може да настане када је непристрасно и објективно извршење функција Тела за уговарање или поштовање

принципа конкуренције, недискриминације и једнаког третмана кандидата, понуђача, апликаната или уговарача угрожено из разлога умешаности породичног или емотивног живота, политичке или националне припадности, економског интереса или било ког дугог заједничког интереса са корисником на програмима финансираним из ЕУ средстава.

У случају сумње на постојање сукоба интереса у вези са спроведеном јавном набавком, надлежно лице у Канцеларији за европске интеграције Владе Републике Србије покреће поступак за утврђивање постојања сукоба интереса по процедури која важи за неправилности.

Примери сукоба интереса:

1. Уколико лице задужено за јавне набавке или друго лице које може имати утицај на доношење одлуке о додељивању уговора у поступку јавне набавке у оквиру уговорног тела, супротно начелу забране сукоба интереса, на тендер позове фирму у којој је (он или са њим повезано лице) оснивач, суоснивач или финансијер;
2. Чланови одбора за евалуацију би се нашли у скукобу интереса уколико би прихватили или се сагласили са прихватањем било какве користи од стране понуђача - учесника у поступку;
3. Стручњак укључен у припрему пројекта (нпр. израда Пројектног задатка) мора, по правилу, бити искључен из тендера за услуге за који су припреме вршене, осим уколико не докаже Телу за уговарање да његова првобитна укљученост не доводи до нарушавања принципа конкуренције, недискриминације и једнаког третмана кандидата. Кандидати, понуђачи или апликанти који су у сукобу интереса у односу на конкретан уговор морају бити искључени из поступка доделе тог уговора.

Основаност за искључење се утврђује од случаја до случаја. Европски суд правде заузео је став да искључење мора бити засновано на реалном ризику од сукоба интереса у односу на специфичне околности у конкретном случају. Свако аутоматско искључивање лишава кандидата, понуђача или апликанта права да достави пратеће доказе којима би уклонили сваку сумњу о сукобу интереса. Уколико се сукоб интереса јави у односу на текући уговор, морају се усвојити мере које би спречиле такав сукоб, укључујући отказивање уговора, уколико је то неопходно.



IV ПРЕПОРУКЕ И ДОДАТНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

Досадашњи конкретни случајеви показали су да је потребно посебно обратити пажњу на следеће:

- сви корисници су у обавези да воде аналитичко књиговодство за трошкове настале у оквиру пројекта. Директни буџетски корисници Републике Србије могу на други прописан начин осигурати адекватан документовани траг за плате својих запослених;
- у тендерима за набавку услуга, понуде се обавезно достављају у два затворена коверта као одвојена техничка и финансијска понуда. Комисија не сме бити упозната са информацијама које чине финансијску понуду све до завршетка оцењивања техничке прихватљивости за све пристигле понуде. Дакле, понуда ће бити неисправна ако се у нацрту уговора или било који други документ садржан у оквиру техничке понуде унесе вредност финансијске понуде;
- корисници у улози уговорног тела треба да обрате пажњу на честу грешку понуђача да се у оквиру техничке понуде у нацрту уговора или другим документима појављује финансијска понуда. Такве понуде нису прихватљиве;
- могућност ослобађања од ПДВ постоји само у периоду трајања пројекта, што укључује и трошкове ревизије, у случају да се предвиђени пројектом. Оба-

везно је ревизију уговорити и одговарајући трошак ослободити од ПДВ-а пре истека трајања пројекта, иако ће активност бити извршена и плаћена након завршетка пројекта.

Препоруке које се односе на општине кориснице програма прекограничне сарадње, а у циљу избегавања сукоба интереса:

- општина која позива на тендер регионалну развојну агенцију не сме финансирати постојање и активности те регионалне развојне агенције на годишњем нивоу, из општинског буџета нити путем чланарине;
- запослени општине који посредно и непосредно раде на спровођењу пројекта из чијих се средстава финансира тендер у питању, не смеју бити у управном одбору или другом одговорном телу регионалне развојне агенције;
- запослени општине који су истовремено чланови управног одбора или другог одговорног тела регионалне развојне агенције не смеју бити у хијерархијском односу са запосленима општине који истовремено извршавају дужност члана евалуационе комисије приликом оценовања тендерских понуда у питању;
- добит коју регионална развојна агенција оствари својим пословањем и пружањем услуга не сме бити усмерена ка општини која спроводи тендерску процедуру у питању и учествује у расподели добити.



ДОДАТНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

<http://www.romania-serbia.net/>

<http://www.evropa.gov.rs/CBC/PublicSite/Default.aspx>

http://ec.europa.eu/anti_fraud/

<http://admin.interact-eu.net/downloads/5069/>

[Presentation_Irregularities_prevention_and_reporting_Leif_H%25C3%25B6gn%25C3%25A4s_Commission.pdf](#)



КОНТАКТИ

Управљачко тело ИПА Програма прекограничне сарадње Румунија- Република Србија
Министарство регионалног развоја и државне управе Румуније

12 Libertatii Blvd., Bucharest, sector 5, Romania

Tel.: +40 372 111 309

Fax: +40 372 111 456

e-mail: romania-serbia@mdrt.ro

Односи с јавношћу: ipacbc@brct-timisoara.ro

www.romania-serbia.net , www.mdrap.ro

Канцеларија за европске интеграције
Владе Републике Србије

Немањина 34, 11000 Београд, Србија

Тел: +381(11)3061 100

Факс: +381(11) 3061 110

www.seio.gov.rs, www.evropa.gov.rs

Заједнички технички секретаријат Регионална канцеларија за прекограничну сарадњу, Тимишвар

Proclamatia de la Timisoara Street, no 5, 1st floor,

300054, Timisoara, Romania

Tel: +40 56 426 360

Факс: +40 356 426 361

Односи с јавношћу:

ipacbc@brct-timisoara.ro

www.brct-timisoara.ro

Антена Заједничког техничког секретаријата

Димитрија Туцовића 17

26300 Вршац

Република Србија

Tel/ Fax: +381 13 834 567

Common borders. Common solutions.





ЕВРОПСКА УНИЈА



ВЛАДА РУМУНИЈЕ



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



Структурни фондови
2007-2013



НАПОМЕНА: Овај материјал је финансиран средствима Европске уније, кроз Финансијски уговор за активности Националног тела за спровођење ИПА Програма прекограничне сарадње Румунија-Србија за 2013, мера 4.2 „Подршка за активности оглашавања и информисања Програма“.

За израду и садржај овог материјала искључиво је надлежна Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије и ставови изнети у материјалу не представљају званични став Европске уније.