

## Zakon o javnim nabavkama i trovanje hranom

### Uvod

Početak oktobra 2017. veliku pažnju javnosti privukao je slučaj trovanja 136 đaka iz pet beogradskih osnovnih škola, koje su obroke kupovale od istog dobavljača, špagete sa bolonjez sosom. Vlasnik firme je uhapšen, isporuke obroka su privremeno obustavljene. Gradski menadžer Goran Vesić je označio kao krivca škole koje su kupovale obroke po kriterijumu najniže ponuđene cene, pa se „zato događaju ovakve stvari“<sup>1</sup>. S druge strane, opozicione stranke ističu<sup>2</sup> da je vlasnik firme koja je isporučivala hranu opštinski većnik na Zvezdari i „visoki funkcioner SNS“, da se firmi uvećao profit u poslednje dve godine, te da većnik nije ni smeo da se bavi ovim privatnim biznisom zbog zabrane iz člana 30. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

### Istraživanje TS

Kako bismo proverili koliko su ove tvrdnje relevantne i gde bi mogli da budu eventualni sistemski problemi, **Transparentnost Srbija je analizirala četiri postupka javnih nabavki** pripremanja i dostavljanja hrane u osnovnim školama u kojima su se deca otrovala hranom. U poređno smo ispratili i **istovetne nabavke u četiri druge škole kako bismo utvrdili da li ima razlika** u načinu na koji su sprovedene.

Analizirali smo osnovne elemente postupaka: način na koji je sačinjena i opisana tehnička specifikacija, dodatne uslove u postupku, sredstva obezbeđenja, kriterijum koji je primenjen u izboru ponuda i odnos između procenjene i ugovorene vrednosti.

### Da li je najniža ponuđena cena problem?

Najniža ponuđena cena je jedan od dva legitimna kriterijuma kod sprovođenja javnih nabavki (drugi je ekonomski najpovoljnija ponuda, koja može da obuhvati i druge elemente pored cene, poput roka isporuke i dodatnih kvaliteta proizvoda). To što je najniža cena kriterijum za odabir ponude nipošto ne znači da je naručilac dužan da kupi robu lošeg kvaliteta. Naprotiv, **naručilac je taj koji određuje** šta mu je potrebno i definiše **minimalne prihvatljive standarde kvaliteta**. Tek u okviru tih zadatah uslova se kupuje po najnižoj ponuđenoj ceni. Dakle, problem nije kriterijum najniže cene, već eventualno može biti to što naručilac nije umeo ili želeo da navede u konkursnoj dokumentaciji koji kvalitet roba i usluga traži i na koji način će da proveri da li je taj kvalitet ispunjen. Eventualno prihvatanje skuplje ponude ne bi moglo da spreči nastupanje problema poput ovog, jer bi ugovorne obaveze dobavljača hrane u svakom slučaju bile iste (samo bi škole plaćale veću cenu za to).

Analiza je pokazala da je kriterijum najniže ponuđene cene bio primenjen u svim školama – i tamo gde je došlo do trovanja i tamo gde nije.

### Dodatni uslovi – da li je nešto nedostajalo?

U poređna analiza nam je poslužila kako bismo sagledali da li su škole u kojima je došlo do trovanja postupale lošije od drugih, da li su propuštanjem da postave neki dodatni uslov za nabavku dovele sebe u veći rizik od ovakvog ishoda. Pažnju su nam najpre privukli dodatni uslovi koji su u osnovi isti kod svih

---

<sup>1</sup><http://www.blic.rs/vesti/beograd/vesic-o-trovanju-djaka-odgovornost-je-na-skolama-ier-biraju-najjeftinije-ponude/c6dgt85>

<sup>2</sup><http://www.zvezdara.ds.org.rs/index.php/info/vesti/9646-trovanje-dece-na-zvezdari>

naručilaca (HACCP sistem bezbednosti hrane, mikrobiološka ispitivanja namirnica i briseva, radno angažovana lica u pripremi hrane i dostavna vozila). Razlikovali su se detalji oko načina dokazivanja dodatnih uslova. Tako smo uočili da su neki naručioci zahtevali samo ugovor sa laboratorijom koja vrši mikrobiološka ispitivanja, a neki samo potvrdu o uvedenom HACCP standardu. Bilo je naručilaca koji nisu posebno zahtevali kuvare kao radno angažovana lica. Samo jedan naručilac je zahtevao redovno ažuriran HACCP i termose od precizno određenog kvaliteta i materijala. Ipak, možemo da zaključimo da razlike u zahtevima i načinima na koje se ti zahtevi dokazuju ipak nisu dovele do štetnih posledica, s obzirom na to da je problem nastupio i kod škole koja je najbolje specificirala zahteve.

Jedino u postupku jedne od škola smo uočili da je zahtevano dostavljanje sanitarnih knjižica zaposlena lica koja dolaze u dodir sa hranom, zadužena su za pripremu obroka ili transport. Ni to, međutim, nije sprečilo trovanje, jer je reč o jednoj od škola u kojoj se desilo trovanje.

#### *Sredstva obezbeđenja i drugi aspekti postupka*

Bez obzira na to kako su propisani uslovi i kriterijumi, ključno je da naručilac proverava ispunjavanje ugovornih obaveza i da ima na raspolaganju efikasna pravna sredstva da se obezbedi od lošeg obavljanja posla. Analiza je pokazala da su **sredstva obezbeđenja bila identična** kod svih naručilaca (menice na 10% vrednosti ugovora), što je u granicama uobičajenog za javne nabavke male vrednosti. Konkurencija je postojala, jer je prosečan broj ponuda u ova četiri postupka bio 3, a ako proširimo uzorak na druge nabavke, taj broj pada na nešto više od 2 ponude. Međutim, i taj broj konkurenata se može smatrati malim s obzirom na to da postoji znatno veći broj firmi koje pružaju usluge pripreme i dostave hrane školama, a koje se nisu javile ili se nisu javljale u svim nabavkama. U tom smislu, bitno je ispitati da li je bilo neke neformalne podele tržišta među mogućim konkurentima. Nije bilo podnetih zahteva za zaštitu prava, a odnos procenjene i ugovorene vrednosti ni u jednom postupku nije ukazivao na nedozvoljene dogovore. Postoje značajne razlike u ugovorenim cenama, koje mogu biti posledica različitih zahteva naručilaca.

#### *Sanitarni uslovi*

Osnovno pitanje jeste kako je, a računajući na uvedeni sistem kontrole pripreme hrane, lice zaduženo za pripremu ili transport moglo sanitarno neispravno ući u proces pripreme ili prevoza?

Analizirajući ove postupke, zaključili smo da je način nabavljanja usluga pripreme i dostave hrane kroz sistem javnih nabavki u osnovi dobro postavljen. Zahtevani dodatni uslovi (uz određene dodatke i detaljnije dokazivanje u cilju podizanja maksimalnog kvaliteta i sigurnosti) su upravo oni koji su neophodni da bi se dobilo ono što se traži. Gotovo identičan rezultat bi se verovatno dobio i kada bi kao kriterijum izborabila uzeta ekonomski najpovoljnija ponuda. U tom slučaju, ponuđeni elementi kriterijuma ne bi mogli da pruže neki suštinski pomak u sigurnosti isporuke, jer je jedino primereno da higijenski zahtevi budu uslov da se na nabavku konkuriše a ne element koji povećava šanse da se dobije posao.

Smatramo da bi radi sprečavanja ovakvih slučajeva u budućnosti trebalo razmotriti sledeće mere:

- **veći broj obaveznih mikrobioloških testiranja**, s obzirom da je sada prilično nejasno da li se testira uzorak svake potencijalno rizične hrane (na primer meso ili mleko) ili se provere vrše u dužim periodima;

- **obavezno dostavljanje dokaza ispravnosti sanitarnih knjižica**, koje bi morali da pribave svi učesnici u pripremi i dostavljanju hrane, i da ih imaju sve vreme pružanja usluga;
- **oštija interna kontrola i nadzor od strane naručilaca u pogledu ispunjavanja zahtevanih uslova za vreme izvršenja ugovora.** Interna kontrola se ne sme svoditi, kao što često biva, samo na preobrojavanje isporučenih obroka, već i na kontrolu kvaliteta, provereda li se mikrobiološka testiranja vrše redovno, da li se uopšte vrše, kao i da li lica uposlena na pripremi hrane poseduju važeće sanitarne knjižice i slično;
- **ispravnost laboratorija koje vrše mikrobiološka testiranja kao i redovnije nadgledanje od strane nadležnih inspekcija**, kao i **ozbiljnost sprovođenja HACCP analiza potencijalnih makrobioloških opasnosti**;
- od pomoći bi bila i standardizacija uslova za ovakve nabavke (minimalni dodatni uslovi), na nivou čitave zemlje ili grada Beograda, kao i primena najboljih praksi u pogledu načina sprovođenja postupka i rešavanja problema (npr. okvirni sporazum, kako bi se u slučaju da jedna firma ne može da ispuni ugovor angažovala druga bez sprovođenja novog postupka javne nabavke).

### *Pitanje primene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije*

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije zabranjuje funkcionerima čija funkcija zahteva stalni rad da obavljaju dodatne poslove. Funkcioneri koji imaju vlasništvo u privrednim subjektima u obavezi su da prenesu vršenje upravljačkih prava u tim firmama na drugo lice. Takva firma, i pored toga što funkcioner ne sme da učestvuje u njenom upravljanju, ima obavezu da Agenciju za borbu protiv korupcije obaveštava o svakom slučaju kada se nadmeće za dobijanje nekog posla sa državom, kao i nakon zaključivanja ugovora.

U konkretnom slučaju, kod člana opštinskog veća GO Zvezdara, Branislava Paunovića, vidi se da je vlasnik četiri aktivna preduzeća, od kojih je za jedno (BMB Team) iskazana vrednost imovine<sup>3</sup>. Iz objavljenog dela izveštaja se ne vidi da li je preneo upravljačka prava. Preduzeće koje je isporučivalo hranu, od 18. juna 2017. nije u njegovom vlasništvu (upis iz jula ove godine). To se može zaključiti iz objava na sajtu Agencije za privredne subjekte<sup>4</sup>, gde stoji da su preneti *osnivačka prava* na preduzeću CATERING & BAKE.RS PREDUZEĆE ZA PROIZVODNJU, TRGOVINU I USLUGE DOO BEOGRAD. Usled toga, ni funkcioner, ni firma koja je bila u njegovom vlasništvu nemaju dalje dužnosti po Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije – prenosom vlasničkih prava preneti su i prava upravljanja a pošto firma više nije u vlasništvu funkcionera ne postoji ni dužnost obaveštavanja o učešću u postupku javne nabavke.

S obzirom na to da je dosadašnja praksa pokazala da se vrše prenosi vlasništva u firmama na članove porodice ili prijatelje, kako bi se zaobišlo poštovanje obaveza iz Zakona o Agenciji (nije poznato da li je to i ovde slučaj), Transparentnost Srbija smatra da bi trebalo na jednak način pratiti i poslovanje sa državom i u slučaju kad funkcioner ustupi drugom licu vlasničke udele, naročito ako se to čini bez naknade.

---

<sup>3</sup><http://www.acas.rs/acasPublic/izvestajDetails.htm?parent=pretragalzvestaja&izvestajId=33007>

<sup>4</sup><http://pretraga2.apr.gov.rs/EnterprisePublicSearch/Details/EnterpriseAnnotations/2381672?code=04415350AB66735207B28E75FDB1B7C166DE56DE>