



**Svjetska Banka    Vlada Crne Gore**

**Uprava za javne nabavke**

**PRELIMINARNA ANALIZA**

*Sistem nadgledanja javnih nabavki u Crnoj Gori*

**Projekt Svjetske Banke i Uprave za javne nabavke  
„Poboljšanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori“**

Podgorica jun 2017



**Izdavač**  
**UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE CRNE GORE**

**Za izdavača**  
doc dr Mersad Z MUJEVIĆ, direktor Uprave

**Radni tim na Projektu WB - Uprave za javne nabavke**

doc dr Mersad MUJEVIĆ, predsjednik UO Projekta  
Sanja POLEKSIĆ, samostalni savjetnik, članica  
mr Gorana MRVALJEVIĆ, samostalni savjetnik, članica  
Dijana IVANOVIĆ, samostalni savjetnik, članica  
Milena ŠABAN, tehnički sekretar, članica

**Radni tim na Projektu WB – WB**

João de Almeida, vođa tima i konsultant WB na Projektu  
Manjola MALO, ekspert za javne nabavke WB

**Tiraž**

500 primjeraka

**Priprema i štampa**

DPC Podgorica

*Jovana Tomaševića br 2  
81000 Podgorica, Crna Gora  
e majl: [ujn@ujn.gov.me](mailto:ujn@ujn.gov.me)  
web: [www.ujn.gov.me](http://www.ujn.gov.me)  
tel: +382 20 243 150  
fax: +382 20 245 549*



## Sadržaj:

1. UVOD.....	4
2. METODOLOGIJA.....	4
3. ANALITIČKI OKVIR	
3.1. Pravna akta.....	4
3.2. Državna strateška dokumenta.....	4
3.3.1. Godišnji izvještaj o javnim nabavkama (2015.).....	5
3.3.2. Izvještaj o Crnoj Gori u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji.....	6
4. Funkcija nagleđanja sistema javnih nabavki.....	7
4.1. Pravni aspekti.....	7
4.2. Institucionalni aspekti.....	8
4.3. Tehnološki aspekti elektronskih vladinih nabavki (e-Vn).....	9
5. Analiza nedostataka.....	10
5.1. Godišnji izvještaj o javnim nabavkama za 2015. godinu.....	10
5.2. Strategija Svjetske banke promovisanje e-Vn u zemljama Evrope i Centralne Azije.....	11
5.3. Mjerenje u odnosu na skup KPU Svjetske banke.....	13
6. Od politike do mjerenja i praćenja.....	14
6.1. Trodimenzionalni sistem praćenja.....	14
6.2. Kvantitativni pristup javnim nabavkama.....	15
6.3. Ključne oblasti politike i pokazatelji učinka.....	15
6.3.1. E-vlada (u čijem sastavu se nalazi projekat e-Vn).....	17
6.3.2. Ekonomski.....	18
6.3.3. Životna sredina.....	19
6.3.4. Socijalni.....	20
6.3.5. Upravljanje i integritet.....	20
6.3.6. Međunarodne javne nabavke (prepreke u domenu međunarodne trgovine).....	22
6.3.7. Zdravstveni sektor.....	26
6.3.8. Lokalna samouprava.....	28
6.3.9. Kombinacija opšteg praćenja sa zdravstvom i lokalnom samoupravom .....	29
7. Put naprijed.....	29

## SKRAĆENICE

US – Upravni sud

UzIP – Uprava za inspekcijske poslove

ASK – Agencija za sprječavanje korupcije

NA – Naručilac

EK – Evropska komisija

EU – Evropska unija

KIU – Ključni indikator učinka

CG – Crna Gora

MF – Ministarstvo finansija

UzJN – Uprava za javne nabavke

ZoJN – Zakon o javnim nabavkama

DRI – Državna revizorska institucija

DK – Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

MiSP – Mala i srednja preduzeća

VCG – Vlada Crne Gore

## 1. UVOD

Crna Gora se trenutno nalazi u procesu modernizacije i restrukturiranja sistema javnih nabavki, s ciljem ne samo da svoj sistem nabavki uskladi sa najboljim međunarodnim praksama i da ispuni zahtjeve za ulazak u EU, već i da izgradi efikasnije i konkurentnije javne nabavke koje će omogućiti optimizaciju rezultata.

Da bi garantovala ugrađivanje značajnih poboljšanja u sistem nabavki, Vlada Crne Gore (VCG) je preduzela niz koraka kako bi uklonila nedostatke, i to putem izrade Strategija razvoja sistema javnih nabavki i Akcionih planova u kojima su utvrđene posebne mjere i ciljevi i odgovarajući vremenski okviri za završetak i nadgledanje sprovođenja tih mjera.

Procjene koje su sproveli eksterni subjekti za VCG su ukazale da su te strategije bile produktivne u rješavanju pitanja u sistemu javnih nabavki CG i da ukazuju da postoji kontinuiran razvoj ka boljim praksama nabavki.

Da bi se ova aktivnost nastavila i da bi se postigli predloženi ciljevi iz *Strategije razvoja sistema javnih nabavki u CG za period 2016-2020. godine*, Svjetska banka je pozvana da pruži podršku u osmišljavanju metodologije koja će se pozabaviti sljedećim mjerama utvrđenim u Strategiji:

- (a) **priprema praktičnih alatki za sprovođenje i nadgledanje** (uključujući administrativna pravila, instrukcije, priručnike i standardna ugovorna dokumenta).
- (b) **jačanje kontrolnih mehanizama** koji su neophodni kako bi se osiguralo da sistem bude pouzdan, uključujući dobar nadzor i pojačanu transparentnost faze izvršenja javnih ugovora zasnovanih na sistematičnoj procjeni rizika sa prioritetom kontrole ranjivih sektora i procedura.
- (c) **efikasno funkcionisanje sistema pravne zaštite**, uključujući pravnu zaštitu u oblasti koncesija, JPP i oblasti odbrane.
- (d) **mjere/aktivnostivezane za prevenciju i borbu protiv korupcije** i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki kako na državnom tako i na lokalnom nivou.

Ovaj dokument bavi se samo pitanjem iz tačke (a) – izrada praktične metodologije za funkciju nadgledanja sistema javnih nabavki.

Funkcija nadgledanja će biti procijenjena i poboljšanja će biti predložena za tri glavne oblasti nadgledanja:

- usklađenost,
- učinak,
- integritet.

Analiza sadržana u ovoj metodologiji će se svakako skoncentrisati na indikatore usklađenosti učinka. Time će se obezbijediti kvantitativniji pristup nadgledanju praksi u javnim nabavkama u CG, pri čemu se uvodi jedan manje formalan koncept nadgledanja koji je trenutno ograničen na pravnu i regulatornu usklađenost i naglašava formalne i administrativne aspekte nabavki. Analiza i poboljšanje sistema nabavki u potpunosti zavise od raspoloživih podataka i analize podataka pomoću “poslovne inteligencije” (*skup metodologija za prikupljanje, analizu i distribuciju informacije uz pomoć različitih softverskih alata, prim. prev.*), kao i od uvećanja produktivnosti svih subjekata u sistemu.

U tom cilju, biće uvedene smjernice i ključni indikatori učinka (KIU) usmjereni ka unaprjeđenju mehanizama nadgledanja, revizije i izvještavanja. Ova analiza će takođe obuhvatiti upoređivanje sa mjerilima iz Godišnjeg izvještaja UzJN-a za 2015. godinu, gdje će se nadgledanje procjenjivati u smislu usklađenosti sa predloženim ciljevima i promjenama koje su do sada verifikovane.

Biće obrađena i pomenuta i druga pitanja i dokumenta koja su blisko povezana sa funkcijom nadgledanja, odnosno: mehanizmi i alatke za upravljanje podacima i informacijama; prakse u procjeni učinka; optimizacija doprinosa kapaciteta za nadgledanje i poboljšanja u razmjeni rezultata između zainteresovanih strana – od institucija prema poslovnim subjektima u sistemu.

U tom smislu, obavljene su neposredne konsultacije sa Upravom za javne nabavke CG i ostalim subjektima u sistemu, kao i sveobuhvatno kabinetsko istraživanje, s ciljem prikupljanja informacija i dokumentacije u kojima su opisani institucionalni, pravni i operativni aspekti nacionalnog sistema javnih nabavki.

Ovaj dokument je stoga rezultat združenih napora Svjetske banke i VCG u cilju izgradnje kapaciteta za nadgledanje u sistemu javnih nabavki CG, a njegove informacije se mogu iskoristiti za optimizaciju javnih nabavki i obavljanje konsultacija sa tržištem, što treba da bude temelj kvantitativne procjene sistema javnih nabavki.

## **2. METODOLOGIJA**

Dokumenta navedena u nastavku su konsultovana u izradi strategije nadgledanja za CG:

Zakonodavstvo Crne Gore i Strateški document

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama (“Službeni list CG” br. 42/11, 57/14 i 28/15);
- Pravilnik o metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki (metodologija za sprječavanje korupcije) u skladu sa članom 15 stav 4 Zakona o javnim nabavkama – “Službeni list CG” br. 42/11, 57/14 i 28/15;
- Pravilnik o načinu vođenja evidencije i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila, u skladu sa članom 15 stav 4 ZoJN-a – “Službeni list CG” br. 42/11;
- Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki, u skladu sa članom 117 ZJN-a, “Službeni list CG” br. 42/11;
- Strategija razvoja sistema javnih nabavki u CG za period 2016-2020. godine;
- Strategija razvoja sistema javnih nabavki u CG za period 2011-2015. godine;
- Izvještaj o javnim nabavkama u CG za 2015. godinu.

Proširenje EU

- Evropska komisija (2016), Izvještaj za CG iz 2016. godine – Komunikacija o politici proširenja EU iz 2016. godine.

Grupa Svjetske banke

- Svjetska banka (2015.), Promovisanje elektronskih vladinih nabavki (EVN) – Strategija i uloga Svjetske banke u Evropi i Centralnoj Aziji (ECA zemlje);
- Svjetska banka (2017.), Upoređivanje javnih nabavki – Procjena regulatornih sistema javnih nabavki u 180 ekonomija.



Sa stanovišta doktrine bile su ključne sljedeće reference za izgradnju modela nadgledanja:

- SIGMA (2013.), Izvod o nabavkama 27 – Nadgledanje javnih nabavki

### 3. ANALITIČKI OKVIR

Pravni i regulatorni okviri u sistemu javnih nabavki CG su sve više usklađeni sa međunarodnim najboljim praksama i zakonodavstvom EU.

Iako je politička posvećenost unapređenju sistema javnih nabavki vidljiva iz ostvarenih rezultata VCG (Strategije i Akcionih planova) i iako je stopa sprovođenja mjera za prevazilaženje nedostataka pozitivna, CG prepoznaje potrebu za preduzimanjem daljih aktivnosti u odgovarajućim oblastima nabavki i u proteklim godinama tražila je podršku eksternih institucija koje su joj davale stručne ulazne podatke o rješavanju pitanja koja još uvijek preovlađuju u sistemu javnih nabavki.

Funkcija nadgledanja je jedno takvo pitanje koje je neophodno hitno razmotriti i koje zahtijeva preduzimanje čvrstih mjera na svim nivoima sistema nabavki.

Među glavnim oblastima u kojima treba preduzeti aktivnosti, neophodno je napomenuti sljedeće:

- Izrada sistema za upravljanje informacijama u saopštavanju rezultata;
- Uvećana komunikacija između institucija i angažovanje svih strana u sistemu;
- Izrada ocjena o usklađenosti učinka na osnovu informacija o poslovanju prikupljenih iz konsultacija sa tržištem;
- Veći brojmogućnosti za obučavanje svih subjekata u sistemu (uključujući privredne subjekte, odnosno MSP);
- Optimizacija uloga i odgovornosti institucija (npr. uvećana saradnja između UzIP i DRI u oblasti funkcija revizije i inspekcije);
- Revizija koncepta nadgledanja kako bi se uključilo više materijalnih i procesnih aspekata, a ne samo pravna i regulatorna razmatranja);
- Revizija ZoJN u pogledu kapaciteta za nadgledanje i definisanje statusa DK u pogledu sistema pravne zaštite;
- Izmjene i dopune Zakona o upravnom postupku i Zakona o javnim nabavkama kako bi se izbjegla suprotstavljenost sukob (kao što se vidi iz stope poništenja odluka DK-a od strane Upravnog suda).

Tabela koja slijedi sažeto prikazuje uloge ključnih subjekata u sistemu javnih nabavki, navodi najrelevantnija pitanja koja treba riješiti i daje određene prijedloge za korektivne mjere koje treba razmotriti.

NAZIV	FUNKCIJA	POTEŠKOĆE	PRIJEDLOZI
UzJN	Izveštavanje/regulatorna funkcija (regulisanje; standardna tenderska dokumentacija; statistički podaci i evidencije; obuke; izvještaji o	Nedovoljni kapaciteti; Prikupljanje podataka je otežano.	Sprovesti procjene učinka zasnovane na "poslovnoj inteligenciji"; Uspostavljanje onlajn portala koji može da komunicira sa drugim

	učinku;)		institucionalnim bazama podataka u sistemu javnih nabavki u cilju unaprjeđenja izvještavanja i kapaciteta za nadgledanje.
<b>DRI</b>	Revizija (u 5 sektora, odnosno u javnim nabavkama)	Revizija fokusirana na formalne i upravne aspekte.	Manje formalan pristup reviziji (koji nije fokusiran samo na pravnoj usklađenosti, već je posvećeniji materijalnim i procesnim aspektima).
<b>UzIP</b>	Inspekcijski nadzor	Učinak sistema se sagleda samo sa aspekta pravne usklađenosti.	Revizija doprinosa kojeg daju inspektori u ZoJN da bi se uključio veći broj analiza o učinku postupaka.
<b>DK</b>	Razmatranje pritužbi (nadležnost za mehanizam postupanja po pritužbama, putem sistema pravne zaštite).	Nedovoljni kapaciteti; Hitna obustava postupaka nabavki;	Revizija odjeljka ZoJN-a koji uređuje sistem pravne zaštite; Kreiranje IT rješenja za bazu podataka koja sadrži evidencije o ranijim odlukama će omogućiti koherentnije odlučivanje i bolje saopštavanje rezultata Upravi za javne nabavke.
<b>US</b>	Suđenje u sporovima	Trenutno poništava mnogobrojne odluke DK-a o pritužbama.	Uskladiti Zakon o upravnom postupku sa Zakonom o javnim nabavkama kako bi se izbjegli suprotstavljenost i preklapanje.
<b>ASK</b>	Sprječavanje korupcije	Javne nabavke se percipiraju kao jedna od glavnih oblasti koja je podložna korupciji.	Povećati kapacitet za nadgledanje neregularnih praksi i obezbijediti obuku tako da zaposleni u ASK-u znaju koje vrste neregularnosti su najuobičajenije u javnim nabavkama, kako ih rješavati i kako izvještavati o njima.

### 3.1. Pravna akta

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama („Službeni list CG”br. 42/11, 57/14 i 28/15) se dalje u tekstu naziva Zakon o javnim nabavkama (ZoJN). ZoJN je trenutno u procesu revizije kako bi bio usklađen sa novim režimom javnih nabavki EU koji je važan dio prava EU, odnosno Direktivom 2014/24/EU o javnim nabavkama, Direktivom 2014/25/EU o nabavkama subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru, te sektoru poštanskih usluga i Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama. Sve direktive su trebale da budu transponovane u domaće pravne sisteme zemalja EU do 18. aprila 2016. godine. U odjeljku 4.1. se podrazumijeva detaljan pristup pravnim aspektima.

### 3.2. Državna strateška dokumenta

Analizirana su dva strateška dokumenta za svrhu boljeg razumijevanja karakteristika stanja nacionalnog sistema javnih nabavki i mjera koje se razmatraju u cilju rješavanja tekućih pitanja u sistemu javnih nabavki.

U analizi ove metodologije razmatrani su samo najnoviji izvještaji kako bi se procijenio nacionalni sistem javnih nabavki u CG, zato što su u njima sadržani ažurirani podaci o tome šta još treba da se unaprijedi u nadgledanju, kao i informacije o najnovijim reformama.

To ne znači da ne treba prikupiti dodatna dokumenta da bi se dalje obuhvatile aktivnosti u oblastima nadgledanja usklađenosti, integriteta i sprječavanja korupcije, ali obzirom da je neophodno sprovesti korisnu realističnu procjenu korišćeni su samo najnoviji izvještaji u kojima se može pronaći značajna dodata vrijednost za ovu svrhu.

Predstavljene strategije obezbjeđuju važan mehanizam za procjenu nivoa posvećenosti postizanju ciljeva postavljenih u tim dokumentima i dinamike procesa implementacije predloženih mjera kroz akcione planove:

- Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2011 – 2015. godine;
- Strategija razvoja sistema javnih nabavki u CG za period 2016 – 2020 godine.

Oba dokumenta sadrže detaljan pregled utvrđenih nedostataka i predloženih rješenja. Akcioni planovi uz ta strateška dokumenta pomažu da se prati implementacija i pomažu nam da ocijenimo brzinu reformi sprovedenih od 2011. godine.

Kada se radi o funkciji praćenja, treba naglasiti sljedeće izvode iz strategije koja se trenutno sprovodi (2016 – 2020):

- Prepoznato je „*dasu neophodni dodatni naponi u usklađivanju propisa o javnim nabavkama sa pravom EU, kao što slijedi: (...) Praćenje ugovora; (...) Nadzor i izvještavanje o postupcima javnih nabavki”;*
- „*Neophodno je da CG investira i u bolje upravljanje podacima kako bi se pratio čitav ciklus nabavke i kako bi se sistem učinio lakšim za korišćenje.*” Ovo je, iz naše perspektive, blisko povezano sa uspostavljanjem sistema elektronskih vladinih nabavki (e-Vn);

- Neki od problema koji su identifikovani u javnim nabavkama su možda uzrokovani neadekvatnošću drugih zakona i propisa, a ne Zakona o javnim nabavkama. U strategiji se pominju *Zakon o inspeksijskom nadzoru (zahtijeva se bolje praćenje dodjele i realizacije ugovora)*, *Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (bolje unutrašnje revizije u okviru naručilaca su i dalje ključne za poboljšanje praćenja i provjeru realizacije ugovora)*;
- I konačno, jasno se navodi da „jačanje praćenja sistema javnih nabavki” treba da bude jedan od „prioriteta UzJN-a u narednom periodu (2016-2020. godine).”

Ova metodologija je u značajnoj mjeri usklađena sa postojećom strategijom reforme i akcionim planom (2016-2020.), imajući na umu zahtjeve koje CG treba da ispuni u oblasti javnih nabavki u sklopu plana pristupanja EU.

### 3.2.1. Godišnji izvještaj o javnim nabavkama (2015.)

Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u CG (2015.)<sup>1</sup> kojeg je sačinila Uprava za javne nabavke (UzJN) i objavila u maju 2016. godine već nudi dobar prikaz nacionalnog sistema javnih nabavki i već je u velikoj mjeri u skladu sa onim što će vjerovatno biti jedna od glavnih preporuka ovog dokumenta, odnosno potrebom da se poboljša kvantitativni pristup procjeni i ocjenjivanju sistema javnih nabavki.

Treba naglasiti sljedeće aspekte Godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama za 2015. godinu:

- Poglavlje 4: izvještaj sadrži dobre ažurirane informacije o implementaciji Strategije razvoja javnih nabavki u CG za period 2011-2015. godine, prije nego što pređe na implementaciju nove strategije za period 2016 – 2020. godine. Očekuje se da će godišnji izvještaji zadržati ovu funkciju praćenja implementacije strategije;
- Poglavlje 7: ključna oblast koju treba razviti, takođe sa aspekta praćenja, je priprema prelaska na punopravni elektronski sistem nabavki.<sup>2</sup> Odnos između praćenja nabavki i e-nabavki će detaljnije biti detaljno obrađen u odjeljku 3.3. koji slijedi, ali je izuzetno važno napomenuti da je šema e-Vn stalni prioritet programa rada UJN-a i da je obuhvaćena i strateškim dokumentima i akcionim planovima (2011-2015. i 2016-2020.);
- Poglavlje 10: Statistički izvještaj o javnim nabavkama. Ovo poglavlje naročito zaslužuje da bude pomenuto jer je korišćeno kao centralni dio analize nedostataka i mjeri se u odnosu na „*idealna skup ključnih pokazatelja učinka (KPU)*”. Ovi KPU predstavljaju samo polaznu tačku u formulisanju liste KPU koja je prilagođena konkretnim potrebama zemlje, pored standardnih oblasti za koje se od svakog savremenog sistema javnih nabavki očekuje da će ih pratiti. Samo uključivanje tih statističkih informacija u godišnji izvještaj o javnim nabavkama ukazuje na vrlo pozitivan trend u pogledu osnovnog političkog podsticaja, i treba ga smatrati ključnom polaznom tačkom za postojeći projekat čiji cilj je jačanje funkcije praćenja sistema.

### 3.2.2. Izvještaj o Crnoj Gori za 2016. godinu u vezi sa procesom proširenja EU<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Korišćena je engleska verzija izvještaja objavljenog na veb sajtu UzJN-a.

<sup>2</sup> E-nabavke je termin koji se uglavnom koristi u Evropskoj uniji, odnosno u Dirketivama iz 2014. godine, dok organizacije kao što je Svjetska banka uglavnom koriste termin „e-Vn” koji se odnosi na „elektronske vladine nabavke”.

<sup>3</sup> Radni dokument zaposlenih u Komisiji, CG 2016. Izvještaj zaposlenih u komisiji (SWD) (2016.) 360 konačan, koji prati dokument Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regiona, 2016, Komunikacija o politici proširenja EU {COM(2016) 715 konačna }, dostupno na [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf)

Nacionalni sistem javnih nabavki je pod velikim uticajem prava EU (*Acquis*)<sup>4</sup> zbog tekućih pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji koje, u kombinaciji sa nedavnim članstvom u Sporazumu STO o vladinim nabavkama (GPA),<sup>5</sup> predstavlja eksterni pozitivan pritisak koji ubrzava tekuće reforme javnih nabavki.

U ocjeni Evropske komisije naglašeno je nekoliko oblasti u kojima je potrebno poboljšanje: „CG je umjereno spremna u oblasti javnih nabavki koja je posebno osjetljiva na korupciju. Određeni napredak je ostvaren zahvaljujući početku implementacije nove strategije javnih nabavki za period 2016-2020. godine, što je i bila jedna od preporuka iz 2015. godine. Napredak nije ostvaren u pogledu pravnog usklađivanja, pri čemu je oblast koncesija naročito u ranoj fazi. Dodatne napore treba uložiti u jačanje kapaciteta za sprovođenje i izvršenje na svim nivoima i sprječavanje korupcije u ciklusu nabavki. U narednoj godini, CG naročito treba da: → nastavi da jača kapacitete za sprovođenje i izvršenje u sistemu javnih nabavki na svim nivoima, uključujući **e-nabavke, praćenje ugovora i nadzor i izvještavanje o postupcima nabavki**; (...).”

I dodaje potrebu za „(...) **boljim praćenjem dodjele ugovora i realizacije ugovora**. Iako su izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama iz 2014. godine data šira ovlašćenja javnoj inspekcijskoj službi u ovoj oblasti i u januaru 2016. godine zaposlen treći inspektor, kapacitet službe je i dalje nedovoljan za izvršenje poslova. Pored toga, **bolja unutrašnja revizija unutar ugovornih organa** je i dalje ključna za poboljšanje praćenja i provjeru realizacije ugovora (takođe vidi poglavlje 32 – Finansijska kontrola).”

„CG hitno treba da investira u bolje upravljanje podacima u cilju praćenja čitavog ciklusa nabavki i uspostavljanja sistema koji će biti lakši za korišćenje. Imajući ovo na umu, radi se na izradi potpunog sistema e-nabavki. **Kapaciteti UzJN-a da promoviše i izvršava pravila o javnim nabavkama i da prati tržište nabavki nastavljaju da se poboljšavaju. Međutim, UzJN treba više da investira u ocjenjivanje učinka postupaka nabavki, uključujući rizik od nepravilnosti i faktore koji umanjuju konkurentnost i efikasnost javnih nabavki. Postojeći nivo resursa UzJN-a je i dalje nedovoljan za djelotvorno obavljanje ovog zadatka.**”

Sljedeći važan aspekt kojeg treba uzeti u obzir je pravac koji prate nove Direktive EU (2014.) u pogledu unapređenja nekih mehanizama praćenja, kako u smislu usklađenosti domaćih zakona sa Direktivama tako i u smislu učinka nacionalnih sistema (npr. utvrđivanjem jasnih obaveza izvještavanja i ponudom veće količine statističkih informacija državama članicama).

Stoga se čini da propisi EU stvaraju pravo okruženje za:

- mnogo kvantitativniji pristup pitanjima javnih nabavki;
- pozitivan preokret od pristupa striktno orijentisanog ka pravnoj usklađenosti ka sistemu praćenja kojeg više pokreće učinak.<sup>6</sup>

#### 4. FUNKCIJA NADGLEDANJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI

<sup>4</sup> „Acquis” je korpus zajedničkih prava i obaveza koji je obavezujući za sve države članice EU. Konstantno se razvija i obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve iz Ugovora; zakonodavstvo usvojeno u skladu sa Ugovorima i sudskom praksom Suda pravde; deklaracije i rezolucije koje je usvojila Unija; instrumente u sklopu Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike; međunarodne sporazume koje je zaključila Unija i one u koje su stupile države članice između sebe u sferi djelovanja Unije. Zemlje kandidati takođe moraju da prihvate Acquis prije nego se pridruže EU i da učine da pravo EU postane dijelom njihovih domaćih zakonodavstava. Usvajanje i implementacija Acquis-ja predstavljaju osnov pristupanja i pregovora.” Izvor: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/acquis_en).

<sup>5</sup> Crna Gora je članica Sporazuma o vladinim nabavkama Svjetske trgovinske organizacije od 15. jula 2015. godine.

<sup>6</sup> Ovo ne treba formulisati kao „jedan ili dugi” već treba da naglasimo potrebu za postojanjem (ako je moguće manjeg broja) zakona i propisa koji sistemima omogućavaju da postignu bolji učinak (npr. bolja vrijednost za uloženi novac).

Važno je definisati šta mi podrazumijevamo pod funkcijom nadgledanja i prije svega dati samu definiciju nadgledanja. Ovo drugo treba uraditi u skladu sa ciljevima koji se žele postići, odnosno treba definisati standarde za aktivnosti i ciljne vrijednosti ili ciljeve, što može biti manje ili više zahtjevno. Kroz funkciju nadgledanja, može se sprovesti procjena napretka u ostvarivanju tih ciljeva.

Nadgledanje treba da se razdvoji od koncepata revizije odnosno inspekcije jer su to potpuno različiti pojmovi – nadgledanje ne podrazumijeva nadzor, već oprezno praćenje procesa. Revizija i inspekcija s druge strane uključuju “metode i postupke koji se primjenjuju kako bi se otkrila i uklonila kršenja.”<sup>7</sup>

Postoji jedno dominantno pitanje u sistemu nadgledanja CG koje nalaže deteljnu reviziju onoga što se ovdje shvata kao funkcija nadgledanja. Postaje očigledno da crnogorske institucije vrše nadgledanje samo djelimično.

Naime, ne treba revidirati i ojačati samo strukture za nadgledanje, već prije svega i ono što je predmet nadgledanja: nove direktive EK uvode mogućnost osmišljavanja rješenja za smanjenje formalističkog aspekta koji je karakterističan za ovaj koncept i za obim aktivnosti nadgledanja u sistemu javnih nabavki CG. U stvari, funkcije revizije i nadgledanja su ponekad bezuspješne upravo zato što posmatraju uspjeh postupaka javnih nabavki samo sa aspekta pravne usklađenosti. Nekoliko primjera ove vrste preovlađuje u institucionalnom okviru: DRI obavlja funkcije revizije u skladu sa smjernicama o usklađenosti sa strogo pravnog stanovišta; istovremeno, inspeksijski nadzor koji sprovodi UzIP je više zasnovan na upravnim i formalnim zahtjevima, a ne na predmetu nabavke, pri čemu se čak smatra da su procesne greške najuobičajenije neregularnosti. Status inspektora za javne nabavke, definisan u ZoJN, takođe određuje njihov doprinos (član 148) kojije mnogo formalnije prirode i, kao rezultat toga, inspektori nisu poučeni da treba da razmotre indikatore učinka postupaka javnih nabavki.

Ovaj aspekt je čak ozloglašeniji ako posmatramo sistem pravne zaštite koji se primjenjuje u CG u pogledu javnih nabavki: “odluke Državne komisije su obično konačne, ali ih je moguće osporiti pred Upravnim sudom”, kao što je navedeno u Izvještaju EK o CG za 2016. godinu. “Broj odluka DK koje su poništene rješenjima Upravnog suda je i dalje značajan (stopa odbijanja 44%), što je djelimično posljedica suprotstavljenosti između postupka javnih nabavki i pravila upravnog postupka.”<sup>8</sup> Ovim se ilustruje preovladavanje upravnih i formalnih aspekata nad kontekstualnim aspektima i predmetom postupka javnih nabavki, što mnogo lakše može da procijeni organ nadležan za ovu oblast, odnosno DK.

Imajući ovo na umu, VCG treba ponovno da razmotri koncept nadgledanja i da revidira njegovu primjenu od strane ključnih institucija nadležnih za ovo pitanje, kako bi se dobila procjena koja je više zasnovana na učinku i koja će garantovati efikasno odlučivanje i primjenju principa “dobijene vrijednosti za uloženi novac”.

## **5.1. Pravni aspekti**

---

<sup>7</sup> SIGMA (2013.), *Izvod o nabavkama – Nadgledanje javnih nabavki*.

<sup>8</sup> Evropska komisija (2016.), *Izvještaj o CG za 2016. godinu*

Prva nadležnost Uprave za javne nabavke na listi iz člana 19 ZoJN-a je „1) da prati ostvarivanje sistema javnih nabavki”. Može se pretpostaviti da je zakonodavac želio da se ova odredba odnosi uglavnom na praćenje učinka, a ne toliko na aktivnosti koje su više orijentisane ka usklađenosti. Isti taj član, u okviru tačke 15), odnosi se na zadatke vezane za „inspekcijski nadzor” za koji je potrebno određeno pravno tumačenje koje treba uraditi u saradnji sa stručnim licima iz UzJN-a kako bi se stekla jasnija slika o tome kako su uloge i nadležnosti za učinak i praćenje usklađenosti podijeljene i da li se preklapaju, uzimajući u obzir ključne institucije koje se bave ovim pitanjima: Uprava za javne nabavke (UzJN), Državna revizorska institucija (DRI), Uprava za inspekcijske poslove (UzIP) i Agencija za sprječavanje korupcije (ASK).

Odgovarajuće pravno tumačenje relevantnih odredbi ZJP-a, kao što su gorepomenute, i konkretnih podzakonskih akata relevantnih institucija će pomoći da se procijeni da li postoji neka hitna mjera koju treba predložiti u pogledu institucionalnog okvira.<sup>9</sup>

Jedan važan aspekt preuzet iz ZoJN-a odnosi se na obaveze izvještavanja jer se one tiču informacija i podataka koji se generišu na decentralizovanom nivou, ali koje treba prikupiti i analizirati na centralnom nivou.

U članu 118 ZoJN-a je predviđeno sljedeće „Naručilac je dužan da nadležnom organu, najkasnije do 28. februara tekuće godine za prethodnu godinu, dostavi izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama. Izvještaj iz stava 1 ovog člana dostavlja se u pisanoj i elektronskoj formi. Nadležni organ dužan je da pripremi godišnji izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama u prethodnoj godini i dostavi ga Vladi, najkasnije do 31. maja tekuće godine.”

Ovom odredbom već se uspostavlja vremenski okvir za izvještavanje od strane naručilaca i UzJN-a.

Međutim, u kontekstu tekuće revizije ZoJN-a moguće je razmotriti sljedeća poboljšanja:

- Izričito pominjanje obima (minimalnog sadržaja) izvještaja kojeg moraju slati dostavljati naručiocima moglo bi se pomenuti u vezi sa usvajanjem Pravilnika o praćenju javnih nabavki (koji još ne postoji);
- Mogućnost dostavljanja treba da bude data isključivo u elektronskom formatu, umjesto da se traže i pisani i elektronski oblik dostavljanja, čime se umanjuje dodata vrijednost dostavljanja elektronskim putem;
- Unaprijediti formulaciju drugog stava kako bi se proširio obim i sadržaj godišnjeg izvještaja, koji već izvještava i o drugim temama pored „(...) sprovedenih postupaka javnih nabavki i zaključenih ugovora o javnim nabavkama (...)”;

Mogućnost objavljivanja podzakonskog akta<sup>10</sup> potpuno posvećenog funkciji nadgledanja pr. Pravilnika o praćenju javnih nabavki će se dalje razvijati i njegov predloženi sadržaj je dodatno opisan u konačnom izvještaju.

## 5.2. Institucionalni aspekti

<sup>9</sup> Uopšteno posmatrano, pravne i institucionalne mjere treba svesti na minimum koji je potreban za predviđeno unapređenje sistema praćenja u kratkoročnom periodu tako da se preporučuje da sve izmjene i dopune zakonodavstva budu predlagane samo u slučaju njihove obavezujuće snage (isto se odnosi i na odgovarajući mehanizam izvršenja, uključujući sankcionisanje i povrede) i ako se smatraju izuzetno neophodnim za napredovanje reformi.

<sup>10</sup> Vidi fusnotu 10 vezano za potrebu da se što je više moguće ograniče izmjene zakonodavstva na strogi minimum. U mnogim slučajevima ostvarena su poboljšanja bez mijenjanja postojećih zakonskih odredbi.

Sve u svemu, postoje različita tijela nadležna za različite vrste praćenja (npr. UZIP za usklađenost, UzJN uglavnom za učinak, ASK za integritet) i čini se da se njihove pojedinačne uloge i nadležnosti ne poklapaju. Institucionalna organizacija se čini adekvatnom i nema većih uskih grla u funkciji praćenja koja bi se mogli pripisati specifičnoj institucionalnoj infrastrukturi. Naime, postoji prilično jasna podjela uloga i nadležnosti. Međutim, u svim oblastima postoji i nedostatak u pogledu kapaciteta – nedovoljan broj zaposlenih i potreba za većim brojem i boljim obukama o posebnim temama kao što su praćenje i revizija.

Međutim, EK je naglasila da je jedan od glavnih nedostataka sistema nedovoljan nivo kapaciteta za bolje raspoređivanje unutrašnjih revizija kod naručilaca (na decentralizovanom nivou) što je i potvrđeno i u Strategiji javnih nabavki za period 2016-2020. godine.

Stoga, umjesto da se predlaže ponovno osmišljavanje institucionalnog okvira u kojem se vrši funkcija praćenja, u konačnom izvještaju će se predložiti da se razmotri nekoliko inicijativa koje treba pokrenuti i da se usvoje neki stalni mehanizmi saradnje između ključnih subjekata koji imaju regulatorne nadležnosti i nadležnosti za praćenje.

Može se probno odraditi i sljedeće:

- Razgovor i postizanje saglasnosti u vezi sa usvajanjem *Pravilnika o praćenju javnih nabavki* s ciljem da se na sistematičan i sažet način opišu obim praćenja (komponente usklađenosti, učinka i integriteta), uloge i nadležnosti subjekata koji sprovode aktivnosti praćenja, linije izvještavanja, oblici i standardni obrasci koji će se koristiti, smjernice za objavljivanje informacija povezanih sa praćenjem itd.;
- Sporazum između institucija<sup>11</sup> u vezi sa mjerama koje treba preduzeti kako bi se unaprijedio sistem praćenja javnih nabavki u CG, uključujući memorandum o razumijevanju u vezi sa opštim aspektima reforme funkcije praćenja (principi, ciljevi, težnje, očekivane koristi) što će biti objavljeno na zajedničkom događaju (koji će zajedno organizovati ključni javni akteri koji vrše funkciju praćenja) u cilju podizanja svijesti javnosti o obavezama institucija vezanim za unaprjeđenje sistema. Inicijalni opšti konsenzus između ključnih javnih organa nadležnih za ovu oblast se može smatrati preduslovom za mobilisanje saveznika i prenošenje poruka preostalim akterima (kupci, prodavci, regulatori, tijela za nadzor i reviziju, civilno društvo, NVO, itd.);
- Uz poštovanje uloge svakog subjekta – i njihove nezavisnosti – Godišnji izvještaj o javnim nabavkama koji izdaje UzJN bi mogao biti koristan ako bi obuhvatio sve oblasti praćenja javnih nabavki kako bi zainteresovane strane mogle pronaći sve relevantne informacije u jednom jedinstvenom izvještaju u pogledu tri komponente praćenja – usklađenosti, učinka i integriteta, čak iako ostali relevantni subjekti (npr. DRI, UZIP, DK) nastave da objavljuju svoje posebne izvještaje čiji obim će uključiti oblast širu od javnih nabavki. Da bi se taj cilj postigao na dosljedan način, potreban je gorepomenuti sporazum kako bi drugi subjekti zaduženi za praćenje mogli doprinjeti konkretnim informacijama koje posjeduju, što je neophodno da bi se izračunao pojedinačni KPU koji će kasnije biti prosljeđen UzJN-u.

### 5.3. Tehnološke elektronske vladine nabavke (e-Vn)

Kao što je već pomenuto, prelazak na punopravni sistem e-Vn u CG je relevantan za kontekst ovog projekta imajući u vidu sljedeće:

<sup>11</sup> Iskustva različitih zemalja ukazuju da subjekti nisu mogli osmisliti zajedničku poruku o obimu i funkcionisanju sistema jer se prethodno nisu dogovorili o ključnim konceptima, oblastima kojima će se baviti, KPU koje će koristiti (lista, formulacija i algoritmi) i načinu postavljanja polaznog stanja i mjerenju rezultata.



- Kako sistem javnih nabavki raste u pogledu kompleksnosti, obima i broja javnih ugovora i naručilaca, to i potreba za boljim informacionim sistemima takođe postaje ključna;
- Unapređenje praćenja nabavki je jedna od ključnih koristi koja se može očekivati od sistema e-Vn kao što je i prepoznato u Strategiji za period 2016-2020: „Elektronski sistem javnih nabavki će dodatno proširiti kapacitete za monitoring koji su sada dostupni, pružajući mogućnost za potpuno praćenje tendera od objavljivanja poziva za javno nadmetanje do implementacije ugovora.”

Postoji nekoliko praktičnih aspekata vezanih za interakciju između dva cilja – unapređenja praćenja i implementacije e-Vn – koje treba uzeti u obzir u najranijoj mogućoj fazi, a to su:

- Potreba da se garantuje da je sistem e-Vn izgrađen tako da su ostvarene njegove prepoznate koristi u pogledu praćenja, npr. način na koji se informacije o javnim ugovorima generišu i šalju u zajednici u kojoj se vrše nabavke,
- Tokovi rada treba da olakšaju pribavljanje podataka za svrhu praćenja usklađenosti i učinka i da se sastoje iz što više automatizovanih procesa da bi službenici za javne nabavke i kreatori politika mogli da ulože više napora u analizu informacija.

## 6. ANALIZA NEDOSTATAKA

Umjesto da se zauzme pristup odozgo ka dolje, putem kojeg bi svi igrači sistema praćenja bili mapirani i mjere za unapređenje odgovarajuće institucionalne organizacije predložene (aktivnost koja bi se preklapala sa mnogobrojnim postojećim izvještajima i dokumentima politike) i bez odbacivanja mogućnosti da se predlože neke institucionalne izmjene u kasnijoj fazi, analiza nedostataka je pratila drugačiji strateški pravac jer se:

- postojeći sistem praćenja se analizira iz perspektive odozdo ka gore, odnosno na osnovu određenog mjerila – u ovom slučaju skupa ključnih pokazatelja učinka Svjetske banke – i ocjenjivanjem kompletnosti i relevantnosti KPU koji su već u primjeni u odnosu na one koji se smatraju adekvatnijim za zadovoljenje potreba sistema zemlje (rad koji od sada treba obavljati zajedno sa UzJN-om);
- sistem vrši ocjenjivanje na praktičan i kvantitativan način, odnosno na osnovu konkretnog slučaja i realnih statističkih podataka koji su već postali javni (Izvještaj o javnim nabavkama, 2015.);
- uzima u obzir pragmatično razmatranje strategije reforme i taktike kako bi se predložili dalji koraci koji će se uglavnom fokusirati na unapređenje kvaliteta i djelotvornosti onoga što već postoji bez sprovođenja kompleksnog i dugotrajnog procesa izmjene zakonodavstva – na taj način će se takozvani „zamor od reformi” svesti na najniži mogući nivo;

Ukratko, načiniće se napori da se iznađe način da se unaprijedi sistem praćenja uz nijednu ili uz minimalne izmjene institucionalne organizacije i pravnog okvira.

### 6.1. Godišnji izvještaj o javnim nabavkama za 2015. Godinu

Statističke informacije i analiza u Godišnjem izvještaju za 2015. godinu su prilično obećavajući, naročito ako se gleda unaprijed i ako se pokušaju iznaći načini da se unaprijedi postojeći sistem praćenja.

Iako se „pozitivno drastično poboljšanje” može postići samo prelaskom na punopravni sistem e-Vn, postojeći sistem treba unaprijediti i apetit nekih vodećih institucija treba uravnotežiti kako bi one već ostvarile bolji učinak u sistemu u kojem se uglavnom radi sa papirima.

U narednim nedeljama, posebna pažnja će se posvetiti cjelokupnim organizacionim i procesnim aspektima koji su izvan izvještaja za 2015. godinu (što predstavlja krajnji rezultat dugotrajnog i kompleksnog procesa prikupljanja, obrade i analize podataka) kako bi se predložila moguća poboljšanja, naročito u vezi sa (i) izvještavanjem i praćenjem tokova rada (postoje i elektronski i papirni procesi koje treba mapirati), (ii) planom i procedurama za pribavljanje informacija i (ii) mehanizmima za osiguranje kvaliteta.

Sada je važno objasniti zašto se „Strategija Svjetske banke za promovisanje e-Vn u zemljama Evrope i Centralne Azije”<sup>12</sup> koristi kao standard na osnovu kojeg se mjeri poglavlje iz Godišnjeg izvještaja iz 2015. godine koje govori o informacijama.

## **6.2. Strategija Svjetske banke za promovisanje usvajanja e-Vn u zemljama Evrope i Centralne Azije**

Zašto se pozivati na i koristiti ovaj strateški dokument ako je primarni (ili čak jedini) cilj tekućeg projekta da se unaprijedi funkcija praćenja, a ne da se promoviše usvajanje e-Vn?

Razlog je taj što se strategija Svjetske banke može koristiti za promovisanje usvajanja e-Vn kao primarnog cilja (u kom slučaju se aspekti praćenja javljaju kao neka vrsta pozitivne „nus-pojave” koja ostvaruje korist od mnogobrojnih, lakih za korišćenje karakteristika e-Vn, komponenata i alatki) ili se može uraditi obratno: dati prioritet unapređenju praćenja, dok projekat e-Vn prati svoj pravac koji je vjerovatno duži.

U kontekstu projekta se može naglasiti sljedeći aspekt:

*„Najnovije iskustvo je pokazalo da se kvantitativni pristup reformi sistema javnih nabavki često zanemaruje. Takođe je prepoznato da je prikupljanje podataka iz sistema zasnovanih na papirima opterećujuće, a da su ti podaci često nepouzdana i nisu odmah dostupni. Implementacija modula nabavki MIS<sup>13</sup> (DW i BI)<sup>14</sup> kao dijela sistema E-Vn bi obezbijedila analitiku podataka potrebnu za omogućavanje kvantitativnog pristupa. A „(...) stalnim kvantitativnim mjerenjem će se: - Garantovati kvalitetni inputi za funkciju praćenja; - Unaprijediti sveobuhvatnost i relevantnost informacija; - Staviti na raspolaganje duže serije podataka i proširiti obim analize; - Promovisati sprovođenje nezavisne analize i preporuka s ciljem obogaćivanja procesa donošenja strateških odluka. Prednost je to da što se više šire elektronske karakteristike i alatke tokom životnog ciklusa nabavki, to će se lakše prikupiti više podataka i informacija koje treba sakupiti i obraditi.”*

---

<sup>12</sup> Ovaj strateški dokument Svjetske banke je prvo bio predstavljen na radionici „Sistem e-nabavki: Unapređenje javne potrošnje” održanoj u Beču, u Austriji, 01-03. decembra 2015. godine. i objavljen na <http://www.worldbank.org/en/events/2015/10/20/e-procurement-forum-enhancing-public-spending#5>.

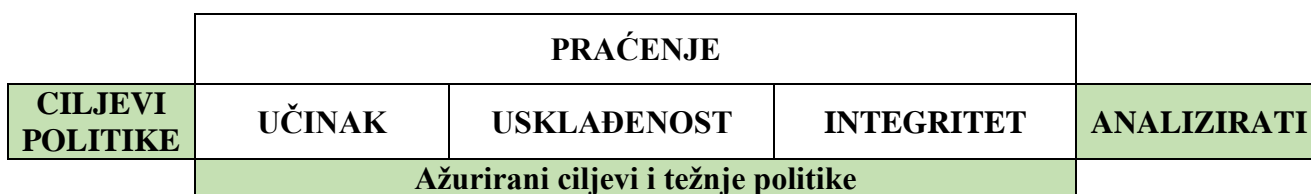
<sup>13</sup> Upravljački informacioni sistem

<sup>14</sup> Skladištenje podataka i poslovna inteligencija

**Dijagram 1.**



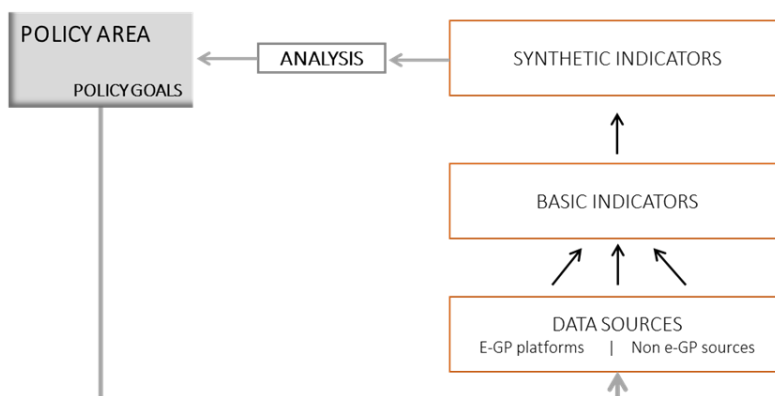
**Dijagram 1.**



Ova ilustracija prikazuje logički slijed zadataka praćenja koji će biti obavljeni u okviru sistema sastavljenog iz komponenta i alatki koje će primarno upotrebljavati subjekti zaduženi za praćenje sistema javnih nabavki. Treba identifikovati i odabrati oblasti politika na listi rangiranih prioriteta tako da KPU čije usvajanje i upotreba budu predloženi budu adekvatni za mjerenje postignuća ranije postavljenih ciljeva politike.

*„Prvi zadatak koji treba sprovesti je definisanje ciljeva politike koje želimo da mjerimo na kvantitativan, pouzdan i uporediv način. Unapređenje u načinu na koji ocjenjujemo sistem će zemljama omogućiti da revidiraju svoje strateške planove. Vremenom, kako budu na raspolaganju bogatiji skup podataka i preciznija slika o stvarnosti, biće lakše postići organizacione ciljeve.”*

**Dijagram 2.**



## Dijagram 2.

Oblast politike Ciljevi politike	Analiza	Sintetički pokazatelji
		Osnovni pokazatelji
		IZVORI PODATAKA Platforme e-Vn, Izvori koji nisu e-Vn

### 6.3. Mjerenje u odnosu na skup KPU Svjetske banke

Umjesto da se daju opšta razmatranja o Godišnjem izvještaju o javnim nabavkama za 2015. godinu, detaljno se analizira njegovo statističko poglavlje i ono se mjeri u odnosu na gorepomenutu strategiju Svjetske banke, odnosno kao standard se uzimaju njeni Prilozi III-A i III-B. Eksel fajl u nastavku prikazuje rezultat mjerenja koji je čisto zasnovan na kabinetskom istraživanju i o njemu treba razgovarati sa UzJN-om u smislu:

- Dodavanja drugih KPU koji bi mogli da odgovore konkretnim potrebama praćenja u CG (zavisno od konkretnog skupa politika koje treba pratiti);
- Identifikovanja KPU kojima je potrebna posebna formulacija ili algoritam da bi se mogli primjeniti u CG;
- Sužavanja liste preskakanjem nekih KPU jer je osnovne informacije u postojećem stanju teško pronaći ili njihovo prikupljanje još uvijek predstavlja opterećenje.

SINETIČKI POKAZATELJI	ALGORITMI	Da	Ne
Vrijednost ugovora formiranih kroz e-Vn (% od ukupnih vladinih nabavki)	Vrijednost ugovora u e-Vn		
	Ukupna vrijednost ugovora		
Broj ugovora formiranih kroz e-Vn (% od ukupnog broja ugovora)	Broj ugovora u e-Vn		
	Ukupan broj ugovora		
Vrijednost i broj ugovora sa malim i srednjim preduzećima kao dobavljačima (% od ukupnog broja javnih nabavki)	Vrijednost ugovora sa malim i srednjim preduzećima kao dobavljačima		
	Ukupna vrijednost ugovora		
	Broj ugovora sa malim i srednjim preduzećima kao dobavljačima		
	Ukupan broj ugovora		

<p>Umanjenje cijene/varijacija cijene/pokazatelj uštede</p>	$S \equiv \left[ \frac{R - P}{R} \right] \times 100$ <p>S – procenat uštede R – rezervna cijena kupca P – cijena po kojoj je izvršena dodjela</p>		
<p>Pokazatelj poboljšanja efikasnosti naručilaca</p>			
<p>Pokazatelj poboljšanja efikasnosti privrednih subjekata</p>			



Benchmarking the  
2015 annual report #

Pošto je u toku izrada Izvještaja za 2016. godinu, rukovodstvo UzJN-a će možda željeti da razmotri mogućnost da već testira neke od navedenih KPU primjenom podataka prikupljenih za tu svrhu. To bi moglo biti interesantno u slulajevima kada su podaci na raspolaganju, ali se još uvijek ne obrađuju iz perspektiva orijentisanih ka KPU.

## 7. OD POLITIKE DO MJERENJA I PRAĆENJA

### 7.1. Trodimenzionalni sistem praćenja

Predlaže se da se prilikom unapređenja sistema praćenja uzmu u obzir, i uspostavi ravnoteža između, tri važne perspektive koje zajedno doprinose pružanju kvalitetnih javnih usluga na održiv način:

- Perspektiva učinka;
- Perspektiva usklađenosti;
- Perspektiva integriteta i borbe protiv korupcije.

Treba naglasiti da CG već prikuplja i obrađuje relevantne statističke podatke u svim ovim oblastima.

Naravno, potrebno je razmotriti sljedeća poboljšanja:

- Potrebu za većom iscrpljenošću;
- Potrebu za dematerijalizacijom prikupljanja informacija;
- Potrebu da se iskoriste alatke poslovne inteligencije;
- Potrebu da se unaprijedi kvantitativno mjerenje primjenom sveobuhvatnog skupa ključnih pokazatelja učinka.<sup>15</sup>

### 7.2. Kvantitativni pristup javnim nabavkama

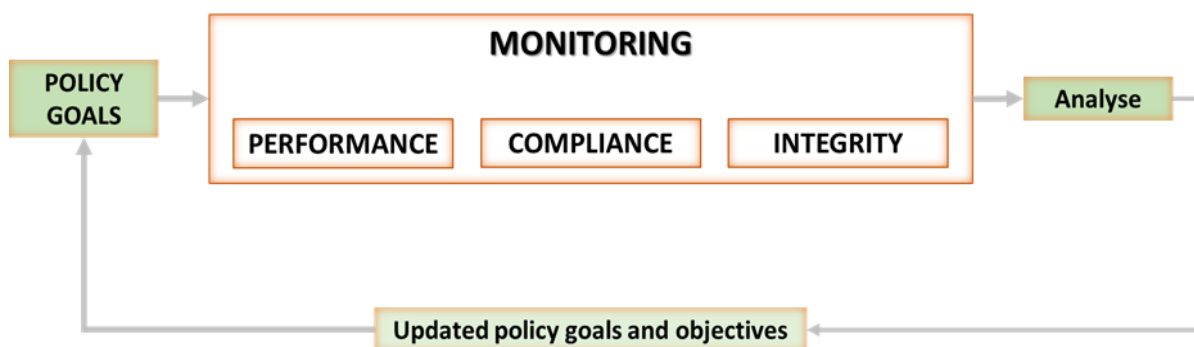
<sup>15</sup> Izraz koji se koristi u najširem smislu jer tako obuhvata aspekte vezane za usklađenost i integritet, a ne samo za učinak.

Pokušaj da se izmjeri učinak javnih nabavki u kvantitativnom smislu i da se donosiocima odluka, rukovodiocima i praktičarima obezbijede alatke koja omogućavaju pouzdanu i blagovremenu ocjenu ekonomskog uticaja implementiranih politika i praksi je sastavni dio programa rada međunarodnih organizacija, vlada i akademskih zajednica. Pošto se povećava pritisak od strane onih koji ispituju trošenje javnih sredstava i resursa, razvija se trend da se kvantifikuje što veći broj aspekata javnih nabavki, a u prilog tome idu sve veća primjena e-nabavki i upravljačkih informacionih sistema. To su uopšteno posmatrano propratne operacije nabavki ili su one nekako povezane sa njihovim konkretnim rezultatima (npr. onlajn publikacijama). U slučaju funkcije praćenja, uloga kvantitativnog pristupa je još očiglednija jer proističe iz cilja projekta, njegove svrhe i očekivanih rezultata.

### 7.3. Ključne oblasti politika i pokazatelji učinka

Da bi sistem praćenja bio dosljedan i sveobuhvatan, treba da bude zasnovan na odluci o oblastima politika koje će pokrivati i ciljevima politika koje će mjeriti. Ova važna inicijalna odluka treba da se donese kao rezultat konsenzusa između ključnih subjekata koji imaju funkciju praćenja, kontrole i nadzora u sistemu javnih nabavki. Iskustvo pokazuje da nedostatak takvog inicijalnog konsenzusa može da uzdrma kredibilitet sistema praćenja.<sup>16</sup>

**Dijagram 3.**



**Dijagram 3.**

	<b>PRAĆENJE</b>			
<b>CILJEVI POLITIKE</b>	<b>UČINAK</b>	<b>USKLAĐENOST</b>	<b>INTEGRITET</b>	<b>ANALIZIRATI</b>
	<b>Ažurirani ciljevi i težnje politike</b>			

Podaci se prikupljaju da bi se izračunali osnovni i sintetički pokazatelji primjenom unaprijed definisanih algoritama. U idealnoj situaciji, to se radi kroz tehnološku platformu koju čine sljedeće ključne komponente:

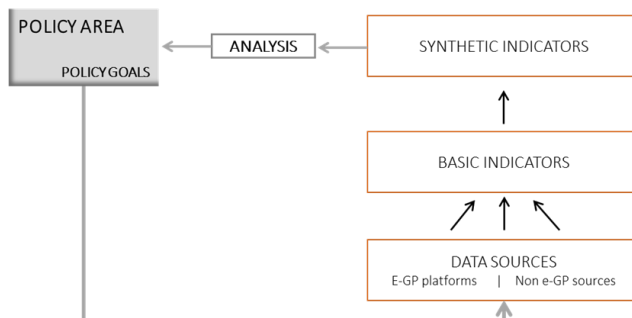
- Komunikacioni interfejs koji omogućava korisniku (pružaocu podataka) – na nivou partnera i naručilaca – da unose podatke;
- Kapacitet za skladištenje podataka, u kojem se podaci arhiviraju;

<sup>16</sup> Primjer: slučaj kada se subjekat zadužen za praćenje štednje unaprijed ne slaže da Revizorskom kancelarijom oko koncepta koji će se primjenjivati. Može se desiti da je štednja o kojoj se izvjestilo, koju je kao takvu prepoznao subjekat za praćenje, osporena (nije prihvaćena) u konkretnoj reviziji subjekta odgovornog za tu „štednju“. To može dovesti do uvećanja kritike koju izražava subjekat koji je bio predmet revizije i nedostatka povjerenja među zainteresovanim stranama.

- Softversko rješenje/aplikacija koja omogućava poslovnu inteligenciju kako bi se olakšala analiza.

Mjerenje postignuća ciljeva se vrši na osnovu skupa osnovnih pokazatelja, sintetičkih pokazatelja i algoritama.

**Dijagram 4.**



**Dijagram 4.**

Oblast politike Ciljevi politike	Analiza	Sintetički pokazatelji
		Osnovni pokazatelji
		IZVORI PODATAKA Platforme e-Vn, Izvori koji nisu e-Vn

### 7.3.1. e-Vlada (u čijem sastavu se nalazi projekat e-Vn)

Iako je CG već u procesu pripreme usvajanja punopravnog rješenja za e-Vn kao autonomnog projekta, postoje prednosti u smislu da se ta komponenta već uključi u opšti sistem praćenja, odnosno:

- *elektronski i neelektronski sistemi vladinih nabavki* će neko vrijeme postojati istovremeno nakon što se pokrene elektronski sistem nabavki i nakon što naručioci počnu da ga koriste;
- KPU koji su predloženi u nastavku daju jednostavan pregled napretka koji je zemlja ostvarila kao rezultat pokretanja e-Vn;
- objavljivanje odgovarajućih rezultata – prikazivanje dobrog napretka i ritma ili potrebe za ubrzanjem – će pokrenuti pozitivan pritisak od strane zainteresovanih strana koje podržavaju ovu važnu reformu usmjerenu ka modernizaciji sistema, i
- pomoći će vođi projekta<sup>17</sup> da formira potrebne saveze u zemlji i inostranstvu, u cilju promovisanja ove reforme.

<b>SINTETIČKI POKAZATELJI</b>	<b>OSNOVNI POKAZATELJI</b>	<b>Algoritmi</b>
-----------------------------------	----------------------------	------------------

<sup>17</sup> Uprava za javne nabavke.

Vrijednost ugovora formirana kroz e-Vn (% od ukupnih vladinih nabavki)	Vrijednost ugovora dodijeljenih putem elektronskih podnošenja	1
	Vrijednost ugovora o robi, uslugama i radovima dodijeljenih putem elektronskih podnošenja	2-4
	Vrijednost ugovora dodijeljenih od strane centralizovanih tijela za javne nabavke ili putem centralizovanog aranžmana kupovine	5

Broj ugovora koji formiranih kroz e-Vn (% od ukupnog broja ugovora)	Broj ugovora dodijeljenih putem elektronskih podnošenja	6
	Broj ugovora o robi, uslugama i radovima dodijeljenih putem elektronskih podnošenja	7-9
	Broj ugovora dodijeljenih od strane centralizovanih tijela za javne nabavke ili putem centralizovanog aranžmana kupovine	10

### 7.3.2. Ekonomski

Kao prvi stub održivog<sup>18</sup> sistema javnih nabavki, ekonomska efikasnost se ne može zanemariti i u nastavku su navedene ključne oblasti koje treba obuhvatiti (sintetički pokazatelji):

- Učešće malih i srednjih preduzeća na tržištu javnih nabavki (što je takođe u programu tekućih reformi CG);
- Analiza cijena u smislu varijacije, umanjenja, očekivanih ušteda koje će proisteći iz primjenjenih metoda nabavki i kriterijuma dodjele;
- Efikasnost organizacija zaduženih za javne nabavke / naručilaca (strana tražnje) u pogledu odlaganja i administrativnih troškova;
- Efikasnost privrednih subjekata (strana ponude), i
- Nivo konkurentnosti (koji ima odlučujući uticaj na cijene).

SINETIČKI POKAZATELJI	OSNOVNI POKAZATELJI	Algoritmi
Vrijednost i broj ugovora sa malim i srednjim preduzećima kao dobavljačima– kojima su dodijeljeni ugovori (% od ukupnih javnih nabavki)	Broj i vrijednost ugovora dodijeljenih velikim kompanijama	11-12
	Broj i vrijednost ugovora dodijeljenih malim i srednjim preduzećima	13-14
	Broj i vrijednost ugovora dodijeljenih velikim stranim kompanijama	15-16
	Broj i vrijednost ugovora dodijeljenih stranim malim i srednjim preduzećima	17-18
	Broj i vrijednost okvirnih sporazuma dodijeljenih malim i srednjim preduzećima	19-20

Umanjenje cijene /Varijacija cijene	Pokazatelj varijacije prosječne cijene	21
	Pokazatelj umanjenja prosječne cijene	22

<sup>18</sup> Da bi bio održiv, treba da bude ekonomičan, efikasan u pogledu životne sredine i društva.



Pokazatelj uštede	Upoređivanje sa cijenama dodijeljenim u vladinim nabavkama koje nisu elektronske (uzorak koji služi za demonstraciju)	23
	Prosječni % uštede kod otvorenih postupaka	24
	Prosječni % uštede u elektronskim licitacijama	25
	Prosječni % uštede kod okvirnih sporazuma	26
	Prosječni % umanjenja cijene u fazi otkazivanja	27
	% ugovora dodijeljenih na osnovu najniže cijene	28
	% ugovora dodijeljenih na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude	29

Pokazatelj poboljšanja efikasnosti naručilaca	Prosječno trajanje faze prije dodjele (od objave poziva za dostavljanje ponuda do obavještenja o dodjeli ugovora)	30
	Prosječno trajanje postupka centralizovanih javnih nabavki	31
	Ekvivalent punog radnog vremena (FTE) po vrsti postupka	32
	Prosječni administrativni trošak po vrsti postupka	33

Pokazatelj poboljšanja efikasnosti privrednih subjekata	Prosječno trajanje pripreme ponude	34
	Prosječni trošak po postupku	35
	Vrsta tražene elektronske autentikacije	36
	Ukupan trošak učešća u postupcima javnih nabavki (po vrstama ugovora)	37

Konkurentnost	Prosječan broj ponuđača po vrstama ugovora (roba, usluge, radovi)	38-40
	% neposrednih dodjela u odnosu na ukupan broj i vrijednost javnih ugovora	41-42
	% ugovora dodijeljenih malim i srednjim preduzećima, broj i vrijednost	43-44
	% ugovora podijeljenih u partije, broj i vrijednost	45-46
	% ugovora podijeljenih u geografske partije	47
	% ugovora podijeljenih u kvantitativne partije	48
	% podugovora, njihov broj i vrijednost po vrsti ugovora	49-54
	% ugovora dodijeljenih konzorcijumima (grupisanje), broj i vrijednost	55-56
	Prosječan odnos između traženog ekonomskog i finansijskog kapaciteta (npr. godišnji obrt) i procijenjene vrijednosti ugovora	57
	% neuobičajeno niskih vrijednosti ponuda	58

### 7.3.3. Životna sredina

Način na koji se javne nabavke koriste kao instrument za promovisanje horizontalnih politika, kao što je politika o životnoj sredini, zavisi od političkih odluka sa visokog nivoa. U slučaju da CG

odluči da iskoristi javne nabavke u promovisanju nacionalne politike o životnoj sredini, preporučuje se da se jasno utvrde neki konkretni ciljevi i ciljne vrijednosti politike, npr. procenat javnih ugovora dodijeljenih po osnovu primjene kriterijuma dodjele povezanih sa životnom sredinom ili na osnovu troška životnog ciklusa kojeg treba dostići u određenom periodu.

Tabela koja slijedi prikazuje nekoliko primjera KPU povezanih sa životnom sredinom koji se mogu koristiti kao dio šire politike kojom se promovišu javne nabavke koje su odgovorne prema životnoj sredini.

% ugovora odgovornih prema životnoj sredini (% od ukupnih javnih nabavki)	Vrijednost i broj ugovora u čiji postupak izrade su uključene karakteristike vezane za životnu sredinu ili karakteristike kao što su tehničke specifikacije (nije predmet konkurentnosti/evaluacije)	59-60
	Vrijednost i broj ugovora u čiji postupak izrade su uključeni kriterijumi selekcije ili dodjele povezani sa životnom sredinom	61-62
	Vrijednost i broj ugovora dodijeljenih nakon postupka u kojem su primjenjeni kriterijumi dodjele koji uzimaju u obzir troškove životnog ciklusa	63-64

#### 7.3.4. Socijalni

Isti pristup se primjenjuje i na treći stub održivih javnih nabavki. I u tom slučaju, neophodno je uspostaviti ciljeve politike i postaviti ciljne vrijednosti. KPU u nastavku ilustruju najbolje načine na koje se može mjeriti ova perspektiva.

% društveno odgovornih ugovora (% ukupnih javnih nabavki)	Vrijednost i broj ugovora u čijoj izradi su korišćene karakteristike povezane sa socijalnim aspektom ili karakteristike kao što su tehničke specifikacije (nije predmet konkurentnosti/evaluacije – „obaveza”)	65-66
	Vrijednost i broj ugovora u čiji postupak izrade su uključeni kriterijumi odabira ili dodjele povezani sa socijalnim aspektom– „da se evaluiira/ocijeni”	67-68

#### 7.3.5 Upravljanje i integritet

Jedan od najčešće navođenih nedostataka sistema javnih nabavki u CG je dugotrajan **mehanizam revizija i sudskih odluka** koje se odnose na rješenja o javnim nabavkama. Prikupljanje sažetih, ali pravovremenih i tačnih statističkih podataka o ovoj funkciji je od strateškog značaja jer:

- je ključnog značaja procijeniti kvalitet<sup>19</sup> procesnih i materijalnih zakona o javnim nabavkama;
- je od velikog značaja razumjeti očekivanja ključnih aktera u sistemu te osmisliti uravnotežena rješenja za identifikovane nedostatke.

Pokazatelj parničnog postupka	% ugovora koji su predmet vansudskih revizija	69
	% ugovora koji su predmet sudske žalbe	70
	Broj žalbi na godišnjem nivou	71

<sup>19</sup> U smislu da služi u svrhu pružanja isplativih i održivih javnih usluga društvu.

	Prosječna vrijednost ugovora kod kojih je nastao spor	72
	Prosječna dužina revizionog postupka	73
	Prosječna dužina žalbenog postupka	74
	Stopa uspješnosti ugovornih tijela i provrednih subjekata (% od ukupnog broja) revizija	75-76
	Stopa uspješnosti ugovornih tijela i provrednih subjekata (% od ukupnog broja) sudskih žalbi	77-78

Aktivnosti **praćenja i revizije** bi takođe trebalo da podliježu kvantitativnom mjerenju učinka. U nastavku su dati primjeri pokazatelja koji se mogu koristiti za pokrivanje ove funkcije:

Praćenje i revizija	Vrijednost i broj kontrolnih procedura ex-ante (prije donošenja odluke o dodjeli ugovora ) (% od ukupnog broja)	79-80
	Vrijednost i broj revizija usklađenosti	81-82
	Prosječna dužina revizija (u mjesecima)	83

Kao jedan od sveobuhvatnih principa koji bi trebali da budu smjernica u sistemu javnih nabavki, **transparentnost** je ključni predmet zabrinutosti kreatora politike. Jednostavan čin mjerenja konkretne primjene ovog principa stimulise stvaranje povoljnog odnosa prema transparentnosti i promoviše etičko ponašanje u javnoj upravi.

Pokazatelj transparentnosti	Broj i vrijednost tendera objavljenih na internetu (% od ukupnog broja nabavki)	84-85
	Javni pristup svim informacijama vezanim za faze tendera	86
	Kvalitet informacija po vrsti ugovora i fazi postupka koje se pružaju i dostupne su ugovi provrednim subjektima i ugovornim tijelima (rang 1 do 5)	87

"**Jednostavnost pristupa**" je sintetički pokazatelj preuzet iz strateškog dokumenta Svjetske banke i može se koristiti za unakrsnu provjeru ishoda sveobuhvatnog seta KPU koji su osmišljeni za mjerenje postupaka međunarodnih javnih nabavki.

Jednostavnost pristupa	% ugovora rezervisanih za nacionalne ponuđače	88-89
------------------------	---	-------

U okviru dijaloga sa interesnim grupama, predlaže se sprovođenje **godišnjeg istraživanja** usmjerenog na ugovorna tijela (na strani potražnje) i privrednih subjekata/poslovne zajednice (na strani ponude), sa ciljem prikupljanja, na primjer, pet najpozitivnijih i pet najnegativnijih aspekata sistema javnih nabavki po mišljenju navedenih interesnih grupa. Ovaj alat će sigurno pomoći donosiocima odluka da bolje razumiju i ispune očekivanja ključnih aktera na tržištu javnih nabavki.

Psihološki pokazatelj na strani potražnje (ugovorna tijela)	Pet najpozitivnijih aspekata nacionalnog sistema javnih nabavki (anketa)	90
	Pet najnegativnijih aspekata nacionalnog sistema javnih nabavki (anketa)	91

Psihološki pokazatelj na strani ponude (privredni)	Pet najpozitivnijih aspekata nacionalnog sistema javnih nabavki (anketa)	92
--	--	----

subjekti)	Pet najnegativnijih aspekata nacionalnog sistema javnih nabavki (anketa)	93
-----------	--	----

Tokom 2016. godine, Agencija za sprječavanje korupcije (ASK) je primila ukupno 56 **žalbi vezanih za korupciju** i zahtjeva za zaštitu “zviždača“, od kojih nijedan nije bio u vezi sa javnim nabavkama. Ova informacija poziva na detaljniju analizu koja bi se usmjerila na procjenu da li zaista nema kršenja vezanih za javne nabavke, ili je sistem za praćenje nespreman da ih otkrije. Prilično je neobično da nema registrovanih žalbi i/ili navoda o slučajevima korupcije i zloupotrebama javnih tendera, ali nepostojanje registrovanih slučajeva/prijava korupcije ne znači da oni zapravo ne postoje. To se može pripisati činjenici da problem možda leži u sistemima praćenja i izvještavanja, koji do sada nijesu bili u stanju da otkriju i/ili ukažu na takve slučajeve na sistematičan način.

ZoJN (2015.) sadrži vrlo sveobuhvatne smjernice izvještavanja koje će se primjenjivati ukoliko se pojave slučajevi korupcije. On takođe obuhvata izvještaj o analizi rizika i drugim mehanizmima za praćenje koji će omogućiti pravilnu procjenu pitanja korupcije i otkriti koje oblasti su sklonije korupcijskim praksama. Međutim, primjeri i rezultati primjene tih metoda nijesu dostupni, te se stoga ne može procijeniti efikasnost navedenih smjernica za izvještavanje. Nema dovoljno dokaza da se upitnici sprovedu na način naveden u ZoJN, što nam ne dozvoljava da zaključimo da li su te smjernice dovoljne za strukture izvještavanja, odnosno u potpunosti prikladne za sistem.

Postoji takođe i potreba za boljom koordinacijom odgovornih tijela u sistemu izvještavanja i stvaranja zajedničke akcije sa ASK u sistemu javnih nabavki, kako bi se uvećalo njeno učešće i dobilo što više od njenih potencijalno korisnih doprinosa.

Sljedeće KPU se mogu smatrati usvojenim u vezi sa planovima integriteta, u cilju obuhvatanja kompletnog ciklusa njihovog sprovođenja - od prevencije do sankcionisanja:

Korupcija - prevencija i sankcionisanje	Broj subjekata s godišnjim planovima integriteta	120
	Vrijednost nabavki obuhvaćenih godišnjim planovima integriteta	121
	Žalbe vezane za korupciju u javnim nabavkama	122
	Sankcije vezane za korupciju u javnim nabavkama	123

Značajna količina rada treba da se uloži u bliskoj saradnji sa ASK u pogledu izbjegavanja širenja alata i instrumenata kojima se povećava teret upravljanja javnim tijelima, ali koji, usljed nedostatka perspektive sveukupnog ciklusa sprovođenja, ne doprinose u vrijednosnom smislu.

### 7.3.6 Međunarodne javne nabavke (prepreke u domenu međunarodne trgovine)

CG je postala članica Sporazuma Svjetske trgovinske organizacije o vladinim nabavkama (GPA) 15. jula 2015. godine, tako da je već usmjerena na agendu o međunarodnoj slobodnoj trgovini čak i prije ulaska u Evropsku uniju. Ovo članstvo podrazumijeva određene obaveze vezane za prikupljanje i pružanje sveobuhvatnih informacija o sistemu javnih nabavki, kao i izvjesne konkretne statističke podatke o nabavkama - vidi član VI - Informacije o sistemu nabavki i član XVI/4 - Transparentnost podataka o nabavkama - Prikupljanje i dostavljanje statističkih podataka.

U cilju strogog (formalnog) ispunjavanje njenih obaveza na način predviđen GPA-om, vrsta podataka koje CG već prikuplja, obrađuje i objavljuje kroz godišnji izvještaji UzJN-a može se smatrati dovoljnim.

Bez obzira na gore navedeno, određene informacije (statistički podaci) koje zahtijeva GPA su daleko od toga da budu dovoljne za procjenu otvorenosti nacionalnog sistema javnih nabavki prema međunarodnim ekonomskim operaterima. U stvari, navedene odredbe GPA zahtijevaju samo sljedeće informacije:

"(...) (a) za Prilog 1 o naručiocima:

(I) broj i ukupnu vrijednost, za sva takva tijela, svih ugovora obuhvaćenih ovim Sporazumom;

(Ii) broj i ukupnu vrijednost svih ugovora obuhvaćenih ovim Sporazumom koje dodjeljuje svako tijelo, izloženi po kategorijama robe i usluga u skladu sa međunarodno priznatim jedinstvenim sistemom klasifikacije; i

(Iii) broj i ukupnu vrijednost svih ugovora obuhvaćenih ovim Sporazumom koje dodjeljuje svako tijelo u skladu sa ograničenom tenderskom procedurom;

(B) za Aneks 2 i 3 naručiocima, broj i ukupna vrijednost ugovora obuhvaćenih ovim Sporazumom koje dodjeljuju sva takva tijela, izložena detaljno u Aneksu; i

(C) procjena potrebnih podataka skladu tačkama (a) i (b), uz objašnjenje metodologije koja se koristi za izradu procjene, gdje nije moguće dostaviti podatke."

### Specifični ključni indikatori učinka za mjerenje međunarodnih javnih nabavki

U nastavku su navedeni primjeri pokazatelja koji se mogu koristiti za mjerenje nivoa otvorenosti tržišta javnih nabavki prema međunarodnoj trgovini

Vrijednost ukupnog tržišta I tržišta javnih nabavki za segment X u Crnoj Gori i u EU	Ukupno i tržište javnih nabavki segmenta X u CG u odnosu na ukupnu ponudu segmenta X u EU	94-95
	Ukupno i tržište javnih nabavki segmenta X u CG u odnosu na ukupnu ponudu segmenta X u CG	96-97

#### Svrha

Izmjeriti težinu tržišta u CG (pokazatelji 94 i 96 - ukupno tržište; pokazatelji 95 i 97 - tržište JN) za određene kategorije roba, usluga ili radova (npr. automobila kupljenih od strane države) u odnosu na:

**Pokazatelj 94:** Ukupna ponudi EU, kako za privatne tako i za javne nabavljače, u datom ekonomskom sektoru (segmentu), npr. ukupna prodaja automobila iz kompanija EU unutar EU.

**Pokazatelj 95:** Ponuda JN unutar EU za evropske javne kupce, u datom ekonomskom sektoru (segmentu). Ovo predstavlja težinu javnih nabavki u ukupnoj industrijskoj prodaji u EU, npr. ukupna prodaja automobila iz kompanija iz EU javnim nabavljačima unutar EU.

**Pokazatelj 96:** Ukupna ponuda EU prema CG, kako za privatne tako i za javne nabavljače, u datom ekonomskom sektoru (segmentu), npr. ukupna prodaja automobila iz EU kompanija u CG.

**Pokazatelj 97:** Ponuda JN unutar EU prema državi Z u datom ekonomskom sektoru (segmentu). Ovo predstavlja izvoz EU prema datom segmentnom tržištu JN, npr. ukupna prodaja automobila iz kompanija unutar EU crnogorskim javnim nabavljačima.

**Pokazateljima 94 i 96** se upoređuje ukupno tržište EU i CG po segmentima.

**Pokazateljima 95 i 97** se upoređuje samo tržište JN za isti segment.

Interes za navođenje oba segmenta je da se sprovede analiza osjetljivosti kroz koju ćemo moći procijeniti da li postoje različite stope konkurentnosti u zavisnosti od toga da li se radi o javnom ili privatnom tržištu. Ukoliko, na primjer, pokazatelj 96 pokazuje da izvoz automobila iz EU iznosi 17% od ukupnog tržišta automobila u CG, a u isto vrijeme pokazatelj 97 pokazuje da samo 2% automobila iz javnih nabavki u CG dolazi od dobavljača u EU, vrlo je vjerovatno da postoje mnoge aktivnije prepreke na tržištu JN nego na istovjetnom privatnom tržištu u CG.

Izvori podataka

Nacionalni statistički instituti, trgovinska udruženja i privredne komore, istraživačke studije konkretnih tržišnih sektora.

Tržište javnih nabavki segmenta X u odnosu na ukupno tržište segmenta X	Ukupno tržište javnih nabavki u odnosu na privatno tržište	98
	Domaće javne nabavke u odnosu na privatno domaće tržište	99
	Spoljne javne nabavke u odnosu na spoljno privatno tržište	100

Svrha

Izmjeriti odnos između tržišta javnih nabavki i privatne potražnje u istoj zemlji, za određene kategorije roba, usluga i radova, npr. automobila kupljenih od strane države u odnosu na automobile kupljene privatno.

Ova vrsta indikatora će omogućiti da se sprovedu analize osjetljivosti kroz koje ćemo moći procijeniti da li prepreke utiču na javna i privatna tržišta na različit način – stopa uslovljenosti i njen razvoj tokom određenog vremenskog perioda, npr. niža konkurentnost EU na tržištu JN u odnosu na odgovarajuće privatno tržište može ukazati na prisustvo prepreka povezanih sa JN u domenu međunarodne trgovine, a njegov razvoj tokom vremena može ukazati na liberalizaciju ili protekcionistički trend.

**Pokazatelj 98:** Ovaj pokazatelj se odnosi na ukupnu vrijednost (domaća valuta koja se može pretvoriti u specijalno pravo vučenja (SPV) javnih nabavki (tržište JN) za određene kategorije roba, usluga ili radova (npr. automobila kupljenih od strane države);

**Pokazatelj 99:** "Domaće tržište JN" se sastoji od ukupne vrijednosti javnih nabavki u kojima je dobavljač nacionalni ekonomski operater koji prodaje robu, usluge ili radove koji potiču iz CG.

**Pokazatelj 100:** "Spoljno tržište JN" se sastoji od ukupne vrijednosti javnih nabavki u kojima je dobavljač strani ili nacionalni ekonomski operater koji prodaje robu, usluge ili radove koji potiču van CG (direktni i indirektni uvoz).

Izvor podataka

Nacionalni statistički instituti, trgovinska udruženja i privredne komore, istraživačke studije konkretnih tržišnih sektora.

Segmenti rezervisani za nacionalne ponuđače	Broj i vrijednost segmenata rezervisanih za nacionalne ponuđače	101-102
---	---	---------

Uticaj prepreke Bn na uvoz od strane naručioca	Broj i vrijednost segmenata pogodjenih Bn	103-104
	Ukupna vrijednost segmenata pogodjenih Bn	105

Porijeklo i veličina stranih	Broj i vrijednost ugovora koji su dodijeljeni stranim	106-
------------------------------	---	------

ponuđača koji su dobili ugovore	kompanijama	107
	Broj i vrijednost ugovora koji su dodijeljeni kompanijama u EU	108-109
	Broj i vrijednost ugovora koji su dodijeljeni velikim kompanijama	110-111
	Broj i vrijednost ugovora koji su dodijeljeni malim i srednjim preduzećima	112-113

## Svrha

Ovi indikatori imaju za cilj da pokažu, na jednostavan način, ekonomski uticaj identifikovanih aktivnih prepreka/mjera, kako u broju tako i u smislu vrijednosti, po segmentima i preprekama, u cilju ukazivanja na što veći broj pokazatelja i prepoznatih prepreka (Bn). Molimo vas pogledajte Taksonomiju mjera OESR-a koje utiču na trgovinu u državnim procesima javnih nabavki [TAD / TC / WP (2016) 10 / FINAL, 08 feb. 2017. OESR].

**Pokazatelji 101 i 102:** Pružaju, ukratko, dimenziju zaštićenih segmenata tržišta JN u smislu da je pristup njima od strane stranih kompanija protivzakonit ili onemogućen u praksi. To će pokazati postotak segmenata koji su "zatvoreni" za međunarodna tržišta, što znači da prepreka postoji, s obzirom da je rezervisan za "nacionalne ponuđače".

**Pokazatelji 103 i 104:** Ukazuju na segmente koji su pogođeni određenom preprekom u odnosu na sveukupne segmente pogođene svim preprekama (prema broju i vrijednosti), kako bi se znalo koja prepreka više utiče na pojedinačni segment.

**Pokazatelj 105:** Predstavlja relativnu težinu jedne prepreke u odnosu na sve ostale. To će pokazati "snagu" odnosno uticaj pojedinačne prepreke, kako bi se spoznalo koja od njih ima više ekonomskog uticaja, npr. zbir segmenata pogođenih preprekom/mjerom M1 u odnosu na zbir segmenata pogođenih mjerom  $M1 + M2 + \dots + M9$ , što daje postotak uticaja M1 kada se uzmu u obzir sve prepreke.

Izvor podataka

Sve postojeće studije o preprekama za međunarodnu trgovinu uzrokovane pravilima i praksama javnih nabavki.

Uloga centralizovanih nabavljača u međunarodnim javnim nabavkama	Vrijednost ugovora dodijeljenih od strane centralizovanih nabavljača u CG	114
	Vrijednost ugovora dodijeljenih od strane centralizovanih nabavljača stranim kompanijama	115
	Vrijednost ugovora dodijeljenih od strane centralizovanih nabavljača kompanijama u EU	116

Direktno dodjeljivanje ugovora u međunarodnim javnim nabavkama	Vrijednost direktno dodijeljenih ugovora u CG	117
	Vrijednost ugovora direktno dodijeljenih stranim kompanijama	118
	Vrijednost ugovora direktno dodijeljenih kompanijama u EU	119

## Svrha

Ovaj set indikatora ima za cilj da pruži kratku karakterizaciju najboljih ponuđača u pogledu geografskog porijekla i veličine. Indikatori 114-116 imaju za cilj da ukratko kvantifikuju vrijednost centralizovane nabavke kojom upravlja centralizovani nabavljač i vrijednost ugovora dodijeljenih stranim (uglavnom EU) kompanijama, što može ukazati na postojanje prepreka u međunarodnoj trgovini. Ovo može biti posebno značajno zbog velike količine nabavki kojom upravljaju centralizovani nabavljači ili se ostvaruje putem drugih aranžmana i planova zajedničke nabavke.

Izvor podataka

Nacionalni statistički instituti, trgovinska udruženja i privredne komore, istraživačke studije konkretnih tržišnih sektora.

### 7.3.7. Zdravstveni sector

Sektor javnog zdravstva je dobio istaknuto mjesto, zajedno sa lokalnim samoupravama, u smislu praćenja javnih nabavki na osnovu sektora. U stvari, Godišnji izvještaj o javnim nabavkama (2015), nakon preporuke unesene u Akcioni plan koja se odnosi na poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava, posvećuje jedan dio (10.20) "Ugovorima o nabavkama u zdravstvenim ustanovama". Informacije objavljene u izvještaju se odnose na:

- Vrijednosti javnih nabavki u zdravstvu (15.22% ukupne vrijednosti javnih nabavki);
- Vrste ugovora - robe, usluge i radovi - unutar sektora po obimu (u evrima);
- Broj postupaka prema vrsti postupka;
- Planiranih i stvarnih nabavki prema ugovornom tijelu i vrsti ugovora (robe, usluge, radovi)

Osim korišćenja obrasca A (za sve javne ugovore, osim za one koji su nastali putem "šoping metode" i "direktne dodjele"), B ("šoping metoda") i C ("direktna dodjela"), upitnik sa 14 pitanja (obrazac upitnika je objavljen u Dodatku 11 Godišnjeg izvještaja za 2015. godinu) je distribuiran u 34 javne zdravstvene ustanove u Crnoj Gori, od kojih je 22 ustanove (65%) odgovorilo tokom pripreme Godišnjeg izvještaja za 2015. godinu. Ovim istraživanjem su obuhvaćene veoma uopšteni podaci vezani za javne nabavke o broju i vrsti postupaka koji se vode, broju revizionih procedura i vremenskom periodu potrebnom za donošenje odluka od strane Državne komisije i/ili Upravnog suda, broju inspekcija (eksterne revizije), njihovom ishodu i sankcijama koje se primjenjuju, kao i par pitanja u cilju sažetog profilisanja organizacije koja vršu funkciju javnih nabavki u instituciji.

Poseban naglasak je stavljen na kvantifikaciju broja i obima direktno dodijeljenih ugovora u ukupnom obimu javnih nabavki i njihovoj vrijednosti, što odgovara opšte poznatoj zabrinutosti u pogledu transparentnosti i konkurentnosti koja je vezana za ovaj način nabavke.

Rast rashoda u javnom zdravstvenom sektoru, uzimajući u obzir njegov obim u odnosu na BDP, poziva na pomno praćenje, što se može izvršiti dodavanjem izvjesnih detalja iz pojedinačnih sektora usmjerenih na prepoznavanje okidača potrošnje i faktora efikasnosti na druge "opšte KPU".

Pažljiva analiza upitnika koji se koristi za istraživanje, kao i informacija objavljenih u Godišnjem izvještaju 2015. godine - sekcija 10.20 - omogućava sljedeće zaključke (procjenu) koje treba uzeti u obzir kako bi se poboljšalo praćenje ove specifične oblasti javnih nabavki:

- Sve opšte informacije o javnim nabavkama (i pokazatelji) nijesu oslikane/prenesene u analizi specifičnih sektora da bi čitaoci mogli da uporede istu vrstu pokazatelja po sektorima ili, u ovom slučaju, između zdravlja i cjelokupnog sistema, kako bi se odgovorilo na pitanja u vezi



sa uporednim trajanjem postupaka, najčešće korišćenim metodama nabavke, stopama uštede, procentom parničnih postupaka, itd.

- Ne prikupljaju se nikakve konkretne informacije vezane za nabavke u zdravstvu (npr. variranje cijena u odnosu na međunarodne referentne cijene za prethodno izabrane proizvode, planiranje nabavke i optimalno korišćenje pojedinačnih ugovora u odnosu na višegodišnje i okvirne ugovore, upravljanje proizvodima sa rokom trajanja i povezanim faktorima lanca snabdijevanja uslovljenih strategijom i praksom nabavke, procjena učinka dobavljača kako u pogledu kvaliteta i tako i u smislu pravovremene isporuke, itd.)

### Šta se može učiniti?

Postoje tri područja za istraživanje u okviru javnih nabavki koji se odnose na zdravstvo i koji zahtijevaju zajednički napor sa Upravom za zaštitu zdravlja u pogledu utvrđivanja izvjesnih konkretnih KPU:

- Kupovina lijekova. Dobar sistem praćenja nabavke u ovom području će poboljšati sposobnost za sklapanje boljih ugovora na tržištu i ostvarivanje značajnih ušteda. Važno je profilisati karakteristike javne nabavke ovog sektora kako bi provjerila optimizacija funkcije nabavke (npr. kroz centralizovane ili zajedničke nabavke koje su potrebne radi iskorišćavanja potražnje na globalnom tržištu, ugovaračke metode i tehnike, okvirni sporazumi);
- Nabavka zdravstvenih usluga, ukoliko postoji mogućnost angažovanja spoljnih saradnika u ovoj oblasti;
- Izgradnja i održavanje infrastrukture, odnosno bolnica i domova zdravlja i objekata. Što se tiče radova u cjelini, izgradnja i održavanje infrastrukture podrazumijeva značajne javne investicije/rashode, koji zahtijevaju pomni i stalni nadzor duž cijelog ciklusa nabavke (od planiranja do primjene ugovora).

U cilju praćenja gore navedenih područja, treba uspostaviti kombinaciju "opštinih pokazatelja javne nabavke" i "specifičnih zdravstvenih pokazatelja".

### 7.3.8 Lokalna samouprava

Lokalna samouprava je takođe važna oblast javnih finansija i nabavke u većini zemalja, te CG nije izuzetak. U stvari, slučaj CG poziva na posebnu pažnju u pogledu načina sprovođenja javnih nabavki i njen uticaj na javnu potrošnju.

Suprotno onome što se događa u sektoru zdravstva, konkretan nadzor lokalne samouprave ne zahtijeva "sektorski specifične indikatore". Dovoljna je samo odvojena obrada istih podataka, kao što je učinjeno za druge nivoe vlasti (centralna vlada i druga tijela<sup>20</sup>).

Dakle, kombinacija velikih pokazatelja spektra (kojima se pokriva cijeli sistem javnih nabavki bez obzira na sektor djelatnosti ili nivo vlasti i tip tijela, odnosno centralna i lokalna vlast i druga tijela javnog prava kao što su državna preduzeća) sa sektorski konkretnim pokazateljima i konkretnim nivoima vlasti ili pokazateljima entiteta su grafički predstavljeni u odjeljku 5.3.9.

---

<sup>20</sup> Odgovara konceptu koji se koristi od strane STO / Dodatak GPA (Aneksi I, II i III).

### 7.3.9 Kombinacija opšteg praćenja sa zdravstvom i lokalnom samoupravom

Na osnovu zajedničke matrice pokazatelja, sistem za praćenje je fleksibilan i može obuhvatiti nekoliko "opservatorija" posvijećenih konkretnim pitanjima ovisno o tome šta se smatra važnijim za praćenje na nivou područja i politike ciljeva.

Za sada su osmišljene tri komponente:

1. SVEUKUPNI SISTEM PRAĆENJA (SVI NIVOI VLASTI I UGOVORNA TIJELA)	2. JAVNE NABAVKE LOKALNIH SAMOUPRAVA	3. JAVNE NABAVKE U ZDRAVSTVU
<p><b>ZAJEDNIČKA LISTA KLJUČNIH POKAZATELJA UČINKA (KPU)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Područja politike</li> <li>✓ Ciljevi politike</li> <li>✓ Polazno okruženje</li> <li>✓ Mjerenje</li> <li>✓ Izvještavanje</li> <li>✓ Revizija ciljeva politike</li> </ul>	<p><b>ZAJEDNIČKA LISTA KLJUČNIH POKAZATELJA UČINKA (KPU)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Isti KPU kao kod ostalih nivoa vlasti i tijela</li> <li>✓ Objavljivanje specijalnog odjeljka unutar Godišnjeg izvještaja radi ukazivanja na rezultate</li> </ul>	<p><b>ZAJEDNIČKA LISTA KLJUČNIH POKAZATELJA UČINKA (KPU)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <u>KPU KOJI SU SPECIFIČNI ZA ZDRAVSTVO</u> kao dodatak zajedničkoj listi KPU</li> <li>✓ Objavljivanje specijalnog odjeljka unutar Godišnjeg izvještaja radi ukazivanja na rezultate</li> </ul>

Mogu se prilagoditi mnogi drugi pristupi radi bolje informisanosti prilikom Izrade politike i upravljanja javnim nabavkama u zemlji. Jedan primjer je mogućnost korišćenja "međunarodnih KPU javnih nabavki" za praćenje određenih privrednih sektora, npr. u cilju odabira sektora koji će biti posebno praćen svake godine, kao što su informatička oprema, vozila, namještaj, medicinska oprema i sl.

## 8. PUT NAPRIJED

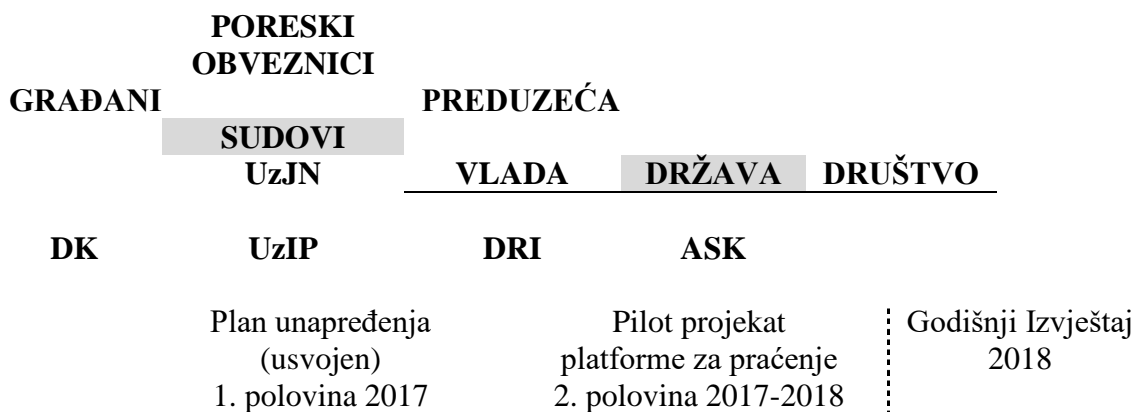
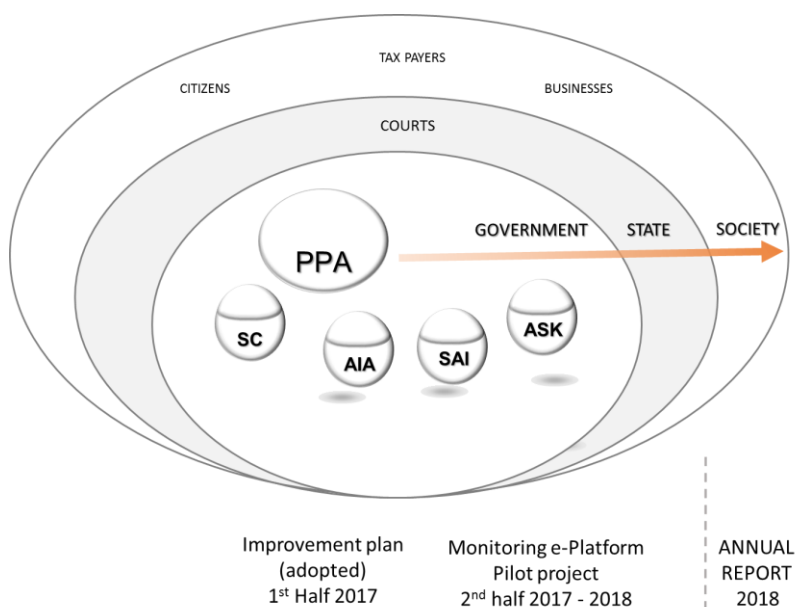
Poboljšanje praćenja sistema javnih nabavki u CG podrazumijeva potrebu za postavljanjem jasnih ciljeva koje dijele zainteresovane strane ključnih sistema, te stoga **Plan za poboljšanje sistema praćenja** koji je sastavljen ima za cilj da omogući UzJN da se približi ključnim partnerima u ovom procesu reforme sa jasnom vizijom unapređenja.

Progresivno uključivanje ključnih partnera i aktera predviđeno je, iz ključne ograničene grupe državnih tijela koji igraju konkretnu ulogu u sistemu javnih nabavki (DK, UzIP, DRI, ASK) na čelu sa

UzJN kao tijelom sa sveukupnom odgovornošću za praćenje ugovornih tijela i društva u cjelini.

U nastavku ćemo izložiti ono što UzJN već može smatrati elementima takvog plana:

1. Potreba sklapanja institucionalnog dogovora sa DRI, UzIP, DK, ASK o ključnim funkcijama i elementima sistema za praćenje:
  - a. Oblasti politike koji će biti obuhvaćeni
  - b. Ciljevi politike koji će biti izmjereni
  - c. Ključni pokazatelji učinka koji će biti korišćeni
  - d. Protokol o prikupljanju i obradi podataka
  - e. Protokol o objavljivanju rezultata



2. Postavka platforme za elektronsko nadgledanje javnih nabavki

Alatka za upravljanje informacijama je nužna u obezbjeđivanju izvodljivosti funkcija nadgledanja i izvještavanja u mjeri u kojoj bi pomogla u povećanju kapaciteta uključenih subjekata i omogućila povećanje transparentnosti i odgovornosti aktera.

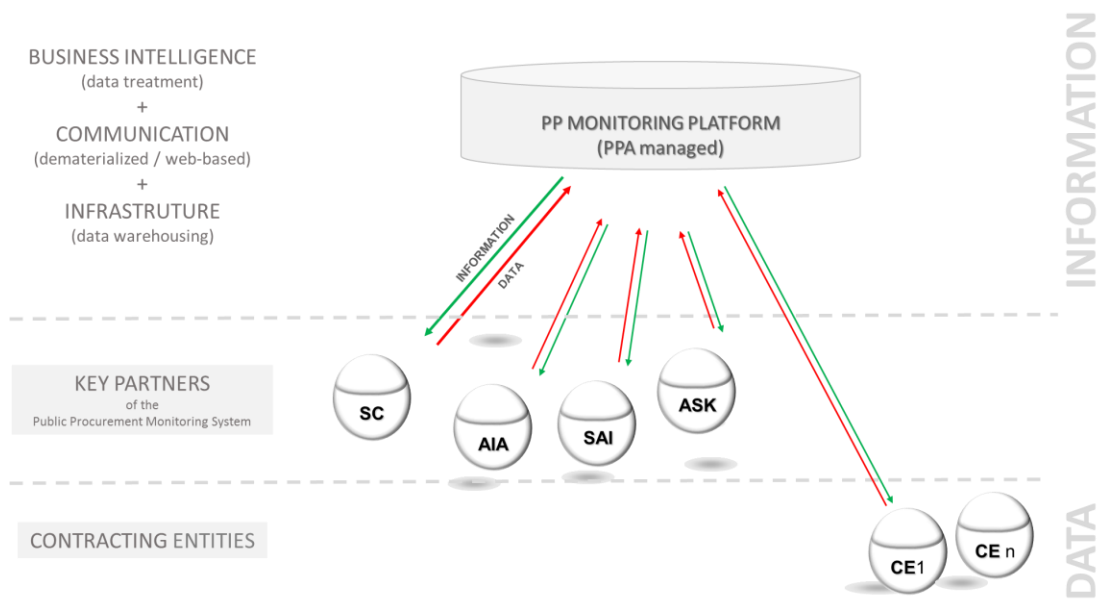
Mogu se očekivati sljedeći benefiti:

- Uvećan kapacitet institucija primjenom intuitivnih i za upotrebu lakih alata u kojima će se voditi evidencija o postupcima i odlukama;
- Manje opterećujući metod prikupljanja, grupisanja i analize podataka – raspodjela resursa će biti lakša, prevazilaženje nedostatka kapaciteta;
- Staviti na raspolaganje najbolje prakse putem razmjene znanja i razmjene kapaciteta;
- Transparentniji i lakši pristup informacijama i podacima;
- Nadgledanje i izvještavanje olakšano grupisanjem i centralizacijom informacija;
- Inspeksijske i revizorske aktivnosti treba olakšati;

Uvećana mogućnost davanja posebnih preporuka svakom subjektu na osnovu lakoguočavanja neizvršenja obaveza i neregularnosti u makro scenariju sistema javnih nabavki. Prilagođenije izvještavanje: osim nastavka izrade godišnjih izvještaja o nabavkama (što već postoji), neophodno je grupisati raspoložive informacije koje dostavljaju naručioci, stvoriti mogućnost da se primjene prilagođeni pristupi, a postojeće i mogućnost da se daju prijedlozi svima njima pojedinačno, imajući na umu uvećan kapacitet za otkrivanje mogućih nedostataka sistema i profilisanje sadašnjih praksi naručilaca.

3. Takva platforma za nadgledanje bi obuhvatala sljedeće:

- a. Komunikacijski interfejs koji omogućava korisniku (provajderu podataka) unosenje podataka - na nivou partnera i ugovornih tijela;
- b. Alat za skladištenje podataka u kojem se arhiviraju podaci;
- c. Softversko rješenje/aplikacija koja omogućava poslovnu inteligenciju



Dijagram:

**POSLOVNA INTELIGENCIJA**

(obrada podataka)

+

**KOMUNIKACIJA**

(dematerijalizovana/zasnovana na onlajn pristupu)

+

**INFRASTRUKTURA**

(skladištenje podataka)

**KLJUČNI PARTNERI**

Sistema za nadgledanje javnih nabavki

**NARUČIOCI**

**PLATFORMA ZA NADGLEDANJE JAVNIH NABAVKI (kojom upravlja UJN)**

Tekst sa strane, desno:

**INFORMACIJE**

**PODACI**