



**VLADA CRNE GORE**

**Uprava za javne nabavke**

**IZVJEŠTAJ O JAVNIM NABAVKAMA  
U CRNOJ GORI ZA 2011. GODINU**

**Podgorica, maj 2012. godine**



Izdavač:

UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE

Za izdavača:

*Mersad Z. Mujević, direktor*

Uređivački odbor:

*Mersad Z. Mujević*

*Mara Bogavac*

*Aleksandar M. Anđić*

*Sanja Poleksić*

Kompletna grafička obrada:

*Aleksandar M. Anđić*

Štampa:

Tiraž:

300

Web stranica:

*www.ujn.gov.me*

E-mail:

*ujn@gov.me*



# SADRŽAJ

I UVOD .....	5
II SISTEM JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI .....	9
Normativna djelatnost .....	9
III REALIZOVANE AKTIVNOSTI U RAZVOJU SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI .....	11
3. Aktivnosti u zakonodavnom procesu .....	11
3.1. Ostvarivanje saradnje sa međunarodnim i institucijama u Crnoj Gori, studijska iskustva .....	12
3.2. Ostvarivanje transparentnosti i unapređivanje informisanosti o javnim nabavkama .....	18
3.3. Odnosi sa javnošću i NVO sektorom .....	20
3.4. Projektne aktivnosti .....	20
3.5. Obuke .....	21
3.6. Evropske integracije .....	22
3.7. Neposredna upravna ovlašćenja i slobodan pristup informacijama .....	24
3.8. Preventivna i represivna funkcija Direkcije za javne nabavke .....	25
3.9. Monitoring sistema javnih nabavki sa aspekta “gdje” i “kako” se pojavljuje korupcija u javnim nabavkama i koje su mogućnosti da se okonča korupcija u javnim nabavkama .....	27
3.9.1. Koje su glavne mogućnosti da se okonča korupcija u javnim nabavkama .....	29
3.9.2. Profesionalni, nezavini i nepristrasni javni službenici, etika u javnim nabavkama .....	34
3.10. Izvještavanje o javnim nabavkama .....	35
3.11. Pravci daljeg napredovanja .....	35
3.12. Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2011 – 2015 .....	36
IV STATISTIČKI PODACI O JAVNIM NABAVKAMA U CRNOJ GORI U 2010. GODINI .....	39
4. Rezultati analize izvještaja o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i sprovedenim postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori za 2011. godinu .....	39

V OCJENA STANJA I PRIORITETNE AKTIVNOSTI .....	51
VI PRIJEDLOG ZAKLJUČAKA .....	61
VII REZIME IZVJEŠTAJA .....	63
PRILOZI .....	73



# UVOD

Sa velikim zadovoljstvom Vam predstavljamo V Godišnji izvještaj o javnim nabavkama, kojim smo nastojali da, kroz najvažnije aktivnosti Vašoj pažnji preporučimo i predstavimo rad Direkcije sada Uprave za javne nabavke Crne Gore, za izvještajni period 2011. godina.

Na osnovu člana 17 stav 1 tačka 18 a u vezi člana 84 Zakona o javnoj nabavkama Crne Gore ( "Sl.list" CG br. 46/06 ), Direkcija a od 01.01.2012.godine, Uprava za javne nabavke svake kalendarske godine priprema i dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, u kome se analiziraju aktivnosti javne nabavke u našoj zemljina za tu kalendarsku godinu, zajedno sa preporukama za poboljšanje sistema javne nabavke.

Ovaj izvještaj pripremljen je u saglasnosti sa zahtevima Zakona o javnoj nabavci, predstavljajući detaljnu analizu o svim aktivnostima javnih nabavki odvijanih u Crnoj Gori, prema potpisanim javnim ugovorima tokom perioda 01. januara 2011 – 31. decembra 2011. Pripremanje ovog izvještaja ispunjava se zahtjev člana 84 Zakona o javnoj nabavci, prema kojem je svaki naručilac dužan da Upravi za javne nabavke, najkasnije do 28. februara tekuće za prethodnu godinu, dostavi izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama. Uprava za javne nabavke dužna je da pripremi godišnji izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama u prethodnoj godini i dostavi Vladi, najkasnije do 31. maja tekuće godine. Ovo je peta godina po redu da Uprava za javne nabavke priprema ovakav izvještaj, pokušavajući da ga svake godine unaprijedi, i kompletira, s ciljem da Vlada, ima jasniju sliku o svim aktivnostima javnih nabavki u Crnoj Gori odvijanih tokom 2011 godine.

Ovaj izvještaj biće dobar materijal i za sve međunarodne finansijske monetarne institucije koje su u našoj zemlji, zato što će imati na raspolaganju izvještaj u kojem su obuhvaćene aktivnosti javne nabavke u Crnoj Gori prema izvorima finansiranja, vrednostima ugovora nabavke, vrsti aktivnosti nabavke, kao i postupcima nabavke. Izvještaj će biti od koristi i donatorima koji misle da u buduće investiraju u našoj zemlji, pošto bazirajući se na podacima izvještaja može da se konstatuje da preko 90 % budžeta za javne nabavke u Crnoj Gori tokom 2011 godine potrošen je preko otvorenog postupka, koji je poznat kao najtransparentniji postupak u javnoj nabavci.

Uspješnim ostvarivanjem preporuka Evropske komisije tokom ove godine, Crna Gora dobila je nagovještaj za datum početka pregovora u junu 2012. godine. Usklađivanjem institucionalnog i zakonskog okvira sa standardima Evropske unije, ekonomska politika u Crnoj Gori dobija dodatno sredstvo za povećanje konkurentnosti ekonomskog ambijenta, za smanjenje negativnih efekata novog talasa krize i za uspostavljanje stabilnih osnova za dugoročno održivi rast. Potvrdu političkim i ekonomskim naporima novog Vladinog tima konstituisanog krajem 2010. godine predstavlja i dobijanje članstva u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji u decembru 2011. godine.

Ostvareni korak naprijed u procesu evropskih integracija zahtijeva od nosioca ekonomske politike viši nivo kvaliteta i u oblastima makroekonomskog i fiskalnog programiranja, te detaljnosti analize ekonomskih politika, u cilju kvalitetnijeg donošenja odluka i standardizovanog praćenja ekonomskih i fiskalnih kretanja u Crnoj Gori. U tom kontekstu je istaknuta kroz ovaj izvještaj i pripremna faza Pretpristupnog ekonomskog programa koji

Crna Gora, kao kandidat za ulazak u Evropsku uniju, po prvi put ove godine dostavlja Evropskoj komisiji.

Direkcija za javne nabavke osnovana je Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list RCG”, br. 72/06) 01.06.2007. godine, pravni nasljednik Direkcije za javne nabavke je Uprava za javne nabavke koja je osnovana Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG” br. 05/12 ) od 23. januara 2012. godine i Izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („Sl. list CG” 25/12 od 11.05.2012. godine).

Direkcija za javne nabavke, je u skladu sa članom 17, nadležni organ uprave koji obavlja, naročito, sljedeće poslove:

- 1) učestvuje u pripremi zakona, podzakonskih akata i drugih propisa o javnim nabavkama;
- 2) utvrđuje odgovarajuće standardne formulare za primjenu ovog zakona;
- 3) prati i analizira ostvarivanje sistema javnih nabavki, sa stanovišta usaglašenosti sa pravom Evropske Unije, i predlaže mjere kojima se obezbjeđuje ta usaglašenost;
- 4) daje prethodnu saglasnost naručiocima na odabir vrste postupka u slučajevima predviđenim ovim zakonom;
- 5) pruža savjetodavne i konsultantske usluge za oblast javnih nabavki naručiocima, kada oni to zatraže;
- 6) učestvuje i saraduje u organizovanju obuke kadrova za vršenje poslova javnih nabavki;
- 7) objavljuje pozive za javno nadmetanje i odluke o dodijeljenim ugovorima na internet stranici tog organa uprave, u slučajevima predviđenim ovim zakonom;
- 8) unapređuje sistem informisanosti naručilaca i ponuđača, o propisima o javnim nabavkama i objavljuje i vrši distribuciju odgovarajuće stručne literature;
- 9) priprema model tenderske dokumentacije i ugovora, za tipične javne nabavke;
- 10) inicira i podstiče razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacija u oblasti javnih nabavki;
- 11) ostvaruje međunarodnu saradnju sa institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki;
- 12) obavještava Državnu revizorsku instituciju i podnosi prijave ostalim nadležnim organima o slučajevima kršenja postupaka javnih nabavki za koje sazna, u vršenju poslova iz svoje nadležnosti;
- 13) prikuplja podatke od naručilaca javnih nabavki i vodi odgovarajuću evidenciju;
- 14) priprema, objavljuje i ažurira listu obveznika primjene zakona na svojoj internet stranici;
- 15) priprema jedinstvene osnove za uspostavljanje evidencije i službenih lista ponuđača, na osnovu podataka o zaključenim i izvršenim ugovorima o javnim nabavkama;
- 16) prati postupke javnih nabavki i obezbjeđenje javnog interesa u tim postupcima;
- 17) izdaje biltene o javnim nabavkama;
- 18) dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Republici;
- 19) vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom.

Javne nabavke su ključni instrument za kreiranje tržišne ekonomije. Vršeći javne nabavke, država direktno učestvuje na tržištu i njeno ponašanje ima veliki uticaj na ukupne ekonomske aktivnosti.

Efikasan sistem javnih nabavki u prvom redu zavisi od relevantne primjene i realizacije mnogih ključnih principa, od kojih su najvažniji: odgovornost, profesionalizam, transparentnost i konkurencija. Ovi koncepti i vrijednosti predstavljaju radikalnu polaznu tačku u realizaciji efikasnog tržišta i relevantnog i pravilnog rada u sistemu javnih nabavki.

U Ministarstvu finansija ostvareni su svi definisani prioriteti, prvi se odnosio na budžetsku stabilnost gdje je obezbijedena sredstva za nesmetano finansiranje potrošačkih jedinica i izvršenje svih međunarodnih i domaćih obaveza.

Strateška odluka Crne Gore je dobijanje punog članstva u Evropskoj Uniji. Uzimajući to u obzir, naša zemlja preduzima aktivnosti u cilju harmonizacije našeg zakonodavstva i podzakonskih akata sa zakonodavstvom Evropske unije. Uprava za javne nabavke je aktivno uključena u dio harmonizacije našeg nacionalnog zakona iz oblasti javnih nabavki sa relevantnim Direktivama Evropske unije, kao i proces prihvatanja evropskih standarda u ovoj oblasti, ovom prilikom pomenućemo Projekat IPA 2007. Nепrekidne su aktivnosti na osiguravanju efikasnosti, racionalnosti transparentnosti u toku postupka dodjele ugovora javnih nabavki i na podsticanju konkurencije, obuke i sprečavanju koruptivnih radnji.

Evropska komisija ohrabruje naše korake na planu stabilizacije potrošnje i vođenja održive fiskalne politike.

Treba istaći da u saradnji Ministarstva finansija sa Upravom za javne nabavke, u cilju efikasnijeg operacionalizovanja procedure kontrole i predvidivosti planiranja javnih nabavki, Ministarstvo finansija je dobijalo i individualno razmatralo zahtjeve za javnim nabavkama svih potrošačkih jedinica. Ovo je omogućilo bolji uvid i planiranje neophodnih, odnosno mandatornih troškova, te i bolju kontrolu njihove realizacije i nestvaranja zaostalih budžetskih obaveza.

Ono što je jedinstveno za proces javnih nabavki je direktno učešće predstavnika privatnog sektora, koji su zainteresovane strane za ishod procesa nabavke. U dobrom sistema nabavki, učešće tih zainteresovanih strana koristi se kao dio sistema kontrole, uspostavljanjem jasno definisanog, regulisanog procesa koji omogućava ulaganje žalbi od strane privatnog sektora i blagovremeno odlučivanje o njihovim žalbama.

Uprkos svim izazovima sa kojima se suočavamo, vjerujem da možemo stvoriti dobre osnove za dinamičan ekonomski rast, koji je najefikasnije sredstvo za borbu sa krizom, nezapošljenošću, deficitom i dugom. Zato ćemo nastaviti sa sprovođenjem politika ekonomskih sloboda koje će, zajedno sa unaprijeđenjem kvaliteta javne uprave, građanima i privredi omogućiti veću konkurentnost i više šansi i mogućnosti za napredak.

U ovom kontekstu, ovaj Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori predstavlja osnovu za uspostavljanje transparentnog i efikasnog sistema javnih nabavki za ponuđače i za naručioce, dok u isto vrijeme predstavlja i značaj za otklanjanje nepravilnosti.

Cilj ovog Izveštaja je da i u što veći broj reprezentativnih učesnika u ovom procesu javnih nabavki snadbije sa svim potrebnim informacijama kako bi se problemi prevazišli u korist javnog interesa.

Sve ove aktivnosti su rezultat nesebičnog angažovanja i posvećenosti svih zaposlenih u Upravi, zašto im se iskreno zahvaljujem.

Direktor Uprave,  
Mersad Z Mujević





## 2. NORMATIVNA DJELATNOST

Postojeći Zakon o javnim nabavkama CG donešen je od strane Parlamenta 29. jula 2011. godine, a isti je stupio na snagu 01.01.2012. godine (“Sl.list” CG br. 42/11 ) od 15. avgusta 2011. godine.

Kako Zakon tako i implementaciona akta fokusirana su na kompletiranje pravnog okruženja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori (uključujući i operativne alatke) i njegovo poboljšanje u pogledu efikasnosti i efektivnosti korišćenja javnih fondova i daljeg usklađivanja sa zakonodavstvom i praksom javnih nabavki u Evropskoj uniji, izgradnji održivog, permanentnog nacionalnog sistema obuke iz oblasti javnih nabavki koji omogućavanje razvoja profesionalnih vještina službenika za javne nabavke i ostalih zaposlenih uključenih u implementaciju propisa o javnim nabavkama (sudije, revizori), jačanje kapaciteta Uprave za javne nabavke za implementaciju njenih funkcija, poboljšanje sistema za objavljivanje obavještenja o javnim nabavkama i informisanje, kao i unaprijeđenje javne svijesti o važnosti zdravog i sveobuhvatnog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

Sve u svemu urađen je dobar i kavalitetan i visoko usaglašen zakon sa Direktivama EU koje se odnose na javne nabavke, što je i konstatovano u Izvještajima Evropske Komisije vezano za napredak naše zemlje 2010 i 2011 godinu.

Uprava za javne nabavke u period 2011 je kontinuirano sagledavala funkcionisanje sistema javnih nabavki kao i promjene u oblasti regulative praksi Evropskog suda pravde te analizirala iste sa aspekta primjenljivosti određenih rješenja. Naravno da je analiza vršena preko različitih vrsta upitnika, sastanaka i drugih aktivnosti prije svega u kontaktu sa naručiocima, ponuđačima, međunarodnim akterima a ponajprije sa sličnim institucijama sa prostora Zapadnog Balkana. Isto tako, analiza je vršena i “ nad “ Direktivama EU za javne nabavke sa aspekta identifikacije potreba za eventualnim novim usaglašavanjem sa istim.

Dosadašnje iskustvo primjene zakona ukazuje nam da je isti usaglašen u najvećoj mogućoj mjeri shodno našem pravnom sistemu sa Direktivama EU i da stvara najbolje pretpostavke za kvalitetno sprovođenje postupaka javnih nabavki a time i izboru najpovoljnije ponude, no ipak treba dalje raditi na jačanje administrativnih kapaciteta naročito naručilaca da bi bilo manje žalbi a time i poništavanja postupaka, time ćemo obezbijedi optimalni nivo primjene načela racionalnog i efektivnog korišćenja javnih sredstava.

Radi podsjećanja motivi za daljom harmonizacijom su proizišli iz već rečenog, u kojima se kaže da je **Zakon iz 2006. godine** po kojem je sastavljen ovaj Izvještaj, pravni pomak ka zakonodavnom okviru EU. Da je zakon modeliran u skladu sa najmodernijim propisima u javnim nabavkama naročito u dijelu direktive za tradicionalni sektor tj. propisa za nabavke roba,radova i usluga, ali da ipak nedostaju neke odredbe direktive za sektorske komunalne politike, da se takođe treba odrediti i prema kompleksnosti tenderskog postupka da bi se osigurao dobar i zdrav postupak nabavke. Neki nedostaci nabavki kao što su dijeljenje velikih ugovora na manje da bi se izbjegli kompleksni tenderski postupci, loš dizajn tehničkih specifikacija i kriterijuma evaluacije, nesposobnost detekcije netačnih informacija u

tenderima, itd ) jasno su nam pokazali da postoji potreba da se promijeni organizacioni pristup i da se pojača operativna strana javnih nabavki.

Od najveće je važnosti promovisanje povećanog profesionalizma u javnim nabavkama jačanjem linijske organizacije putem osnivanja sektora za nabavke i postavljanjem istog i obukom službenika za nabavke.

### 3. AKTIVNOSTI U ZAKONODAVNOM PROCESU

Zakon po kojem se razmatra peti Izvještaj o javnim nabavkama donešen je od strane Parlamenta 10. jula 2006. godine i stupio je na snagu 29. jula 2006. godine. Pravni okvir u ovom zakonu je dopunjen širokim opsegom podzakonskih akata, isti je usaglašen sa Direktivom 2004/18/EC za klasični sektor javnih nabavki i Direktivama 89/665/EC i 92/13/EC u oblasti zaštite prava, a Direktiva 2004/17 za sektor komunalnih usluga u zakonu je uključena pod istim uslovima u pogledu dodjele ugovora kao i za klasični sektor, što znači da se postupak dodjele ugovora za sektor komunalnih usluga sprovodi pod istim uslovima kao i za klasični sektor, odnosno da Zakon ne pravi razlike u pogledu posebnosti.

Ciljevi koji se žele postući primjenom propisa o javnim nabavkama su prije svega: dobijanje najbolje vrijednosti za javni novac, stvaranje stvarne tržišne konkurencije, otvaranje tržišta, jednak tretman pod istim uslovima za privredne subjekte u tržišnoj privredi. Ostvarivanju ovih ciljeva doprinose privrednoj sigurnosti, zaštiti prirode, promociji domaće proizvodnje i zapošljavanja, regionalnom razvoju, socijalnoj pravednosti i dr.

Usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva za sistem javnih nabavki u oblasti sektorskih komunalnih usluga (vodoprivreda, energetike, nafte i gasa, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja) implementirane se donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama 2011. godine koji je obuhvatio sva poboljšanja i druge određene potrebne dorade postojećeg teksta zakona uključujući novine u oblasti zaštite prava, čime će se u potpunosti obezbijediti usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva o javnim nabavkama sa Direktivom 2004/17/EC, i sa Direktivom 2004/18/EC za klasičan sektor, kao i sa najnovijom Direktivom 2007/66/EC u oblasti zaštite prava.

Stručni konsultant - konsorcijum Planet - BiP Solutions - Crown Agents, koji je od strane Evropske Komisije, određen je za pružanje pomoći Direkciji za javne nabavke i partnerima, prije svega Državnoj Komisiji i Ministarstvu finansija u okviru projekta IPA 2007 – pod nazivom „*Dalji razvoj i jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori*“.

Konzorcijum je aktivno učestvovao od dana potpisivanja ugovora ( 13. maja 2009. godine ) u saradnji sa korisnikom i partnerima na izradi zakonskog rješenja kompatibilnog sa praksom i principima na kojim se zasniva zakonodavstvo Evropske unije.

Na koje smo se rezultate fokusirali, kompletiranje pravnog okruženja za sistem javnih nabavki u Crnoj Gori i njegovo poboljšanje u pogledu efikasnosti i efektivnosti korišćenja javnih fondova i daljeg usklađivanja sa zakonodavstvom i praksom javnih nabavki u Evropskoj uniji, izgradnji održivog, permanentnog nacionalnog sistema obuke iz oblasti javnih nabavki koji omogućava razvoj profesionalnih vještina službenika za javne nabavke i ostalih zaposlenih uključenih u implementaciju propisa o javnim nabavkama (sudije, revizori, tužilaštvo, lokalne samouprave..); jačanje kapaciteta Direkcije za javne nabavke za implementiranje njenih funkcija; poboljšanje sistema za objavljivanje obavještenja o javnim

nabavkama ( Portal ) i informisanje; kao i unaprijeđenje javne svijesti o važnosti zdravog i sveobuhvatnog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

U skladu sa zaključcima Vlade Crne Gore broj 03-7248 od 15. juna 2009. godine i 03-9687 od 17. septembra 2009. godine, obrazovana je Radna grupa za pripremu Stručne osnove za izradu Nacrta novog Zakona o javnim nabavkama.

U januaru 2010. godine, Ministarstvo finansija obrazovalo je posebnu radnu grupu od predstavnika tog ministarstva, Direkcije i Komisije da u neposrednoj dnevnoj saradnji sa gore pomenutim konzorcijumom pripremi prvi pisani tekst Nacrta novog Zakona o javnim nabavkama u skladu sa odrađenom Stručnom osnovom i Tabelom usklađenosti postojećeg Zakona o javnim nabavkama sa propisima i standardima Evropske unije. Procjenu usaglašenosti pripremio je stručni tim konzorcijuma Planet SA.

Tekst Nacrta Zakona je završen krajem 2010. godine, u saradnji sa pravnim ekspertima EU. U tekstu nacrta Zakona istaknuta je preventivna funkcija Direkcije u borbi protiv koruptivnih radnji, kao i represivna kroz ovlašćenja za izricanje prekršajnih sankcija.

Tako će se novim Zakonom o javnim nabavkama obezbijediti kontinuitet u pogledu potpune primjene pravila i zahtjeva Evropske unije u obezbjeđenju sloboda protoka roba, ljudi i kapitala na način što je privrednim subjektima Evropske zajednice, koja su osnovana u Crnoj Gori ili izvan Crne Gore, omogućen pristup dodjeli ugovora o javnim nabavkama u Crnoj Gori, pod istim uslovima koji se primjenjuju na Crnogorske privredne subjekte – načelo slobode otvorenog tržišta, što je u skladu sa članom 76 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Tekst Nacrta Zakona je bio javno dostupan svim učesnicima procesa javnih nabavki i javnosti na internet stranici Ministarstva finansija i Direkcije za javne nabavke, radi davanja predloga, mišljenja i sugestija. Organizovane su javne rasprave u kojima je uključen najširi krug stručne javnosti, obveznici primjene propisa o javnim nabavkama, nevladin sektor, privrednici i ostali.

Pripremu prvog teksta Nacrta Zakona, pratila je i odgovarajuća analiza podzakonskih akata koji su usvojeni u toku 2011 godine a sa njim i strateški dokument koji govori o razvoju javnih nabavki za period od 2011. do 2015.godine. Januara 2011. godine održana je završna konferencija, kojom je potvrđen veliki uspjeh završenog projekta IPA 2007, koji se odnosio na dalji razvoj i jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

### **3.1. Ostvarivanje saradnje sa međunarodnim i institucijama u Crnoj Gori, studijska iskstva**

U izvještajnom periodu u toku 2011. godine, nastavljeno je jačanje sistema javnih nabavki. Obezbiđeno je ostvarivanje poslova u okviru nadležnosti Direkcije za javne nabavke koji se odnose na praćenje primjene i pripremu propisa o javnim nabavkama, praćenje, analiziranje i ostvarivanja sistema javnih nabavki, sa stanovišta usaglašenosti sa pravom Evropske Unije i predlaganje mjera za obezbjeđivanje te usaglašenosti, pružanje savjetodavnih i konsultantskih usluga za oblast javnih nabavki naručiocima, organizovanje obuke kadrova za vršenje poslova javnih nabavki (službenike za javne nabavke, zaposlene na poslovima javnih nabavki, druge

zaposlene koji prate poslove javnih nabavki i revizije, državne revizore, sudije i saradnike nadležnog suda, ponuđače, civilni sektor, medije i dr.), objavljivanje poziva za javno nadmetanje i odluka o dodijeljenim ugovorima na internet stranici, unapređenje sistema informisanosti naručilaca i ponuđača o propisima o javnim nabavkama, objavljivanje i distribuciju odgovarajuće stručne literature ne samo sa aspekta normativne implementacije zakona već i antikorupcijske politike i politike sukoba interesa, ostvarivanje međunarodne saradnje sa institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki, praćenje postupaka javnih nabavki i obezbjeđenje javnog interesa u tim postupcima, izvještavanje o javnim nabavkama u Crnoj Gori, izdavanje biltena o javnim nabavkama i druge poslove, u skladu sa zakonom.

U izvještajnom periodu Uprava za javne nabavke uspostavila je institucionalnu saradnju u vidu potpisanih memoranduma o saradnji sa Komisijom za sprječavanje sukoba interesa i Univerzitetom Mediteran. Istovremeno je i inicijator osnivanja Regionalnog centra zemalja Zapadnog Balkana o sistemu javnih nabavki u cilju razmjene iskustava, prakse i praktičnih primjera.

Potpisani Sporazum o saradnji sa Komisijom za sprečavanje sukoba interesa obavezuje strane potpisnice, na ciljeve unapređivanja saradnje i obezbjeđivanja optimalnih uslova za razmjenu informacija, bliže su uredile sukob interesa javnih funkcionera i zaštitu prava učesnika u postupcima javnih nabavki. Uprava i Komisija usaglasile su saradnju radi uspostavljanja procedura za komunikaciju, koordinaciju, saradnju i razmjenu podataka neophodnih za sprečavanje sukoba interesa javnih funkcionera, zaštitu prava učesnika u postupcima javnih nabavki i ispunjavanju ostalih obaveza koje proističu iz Zakona o sprečavanju sukoba interesa i Zakona o javnim nabavkama, kao i drugim oblicima saradnje od zajedničkog interesa kroz dogovorene projekte i aktivnosti. Cilj ove saradnje je postizanje visokog stepena informisanosti radi prevencije sukoba interesa u postupcima javnih nabavki, razvoj kapaciteta Uprave i Komisije, podrška implementaciji Zakona o javnim nabavkama i Zakona o sprečavanju sukoba interesa u cilju postizanja dobrih rezultata u oblasti sukoba interesa i javnih nabavki. Saradnja će biti sprovedena kroz razmjenu informacija i iskustva u vezi sa sprovođenjem Zakona, zajedničke obuke i realizaciju projekata, što bi doprinijelo prevenciji sukoba interesa javnih funkcionera i učesnika u postupcima javnih nabavki. Izraženo je obostrano uvjerenje da će saradnja u narednom periodu biti usmjerena ka realizaciji aktivnosti predviđenim ovim Sporazumom. Uprava za javne nabavke smatra da je umrežavanje institucija jedna od preporuka relevantnih međunarodnih institucija, ali i obaveza iz nacionalnog Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Značajno je napomenuti i potpisani sporazum o saradnji između Direkcije za javne nabavke i Uprave za antikorupcijsku inicijativu, čiji je cilj unapređenje razmjene podataka i informacija i definisanje međusobnih obaveza strana potpisnica u cilju blagovremenog prijavljivanja, otkrivanja i procesuiranja krivičnih djela sa elementima korupcije. Direkcija za javne nabavke će Upravi za antikorupcijsku inicijativu periodično, svakih šest mjeseci dostavljati informaciju o prijavljenim slučajevima korupcije. Strane potpisnice će učestvovati u programima sprovođenja obuke za službenike državnih organa i institucija koji primaju i evidentiraju prijave o slučajevima sa elementima korupcije i zajednički izraditi svaki budući program obuke namijenjen predstavnicima institucija koje dobijaju informacije o mogućem koruptivnom ponašanju.

Treba istaći da su predstavnici Direkcije za javne nabavke prosljedili Ministarstvu finansija koje koordinira poglavljem 5. Javne nabavke, Akcioni plan za implementaciju preporuka i

nalaza iz mišljenja i analitičkog izvještaja EK. Istovremeno su prisustvovali održanim konsultacijama sa Evropskom Komisijom vezano za Nacrt akcionog plana za praćenje sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK.

Održani su sastanci sa predstavnicima SIGME, na kojima su prezentovane ključne ostvarene aktivnosti iz sistema javni nabavki za prethodnu godinu, aktivnosti koje prate pripremu novog Zakona o javnim nabavkama i moguća poboljšanja u smislu prethodnih Sigminih preporuka. Razmotreni su budući pravci pomoći u okviru novih zakonskih obaveza i unapređivanja sistema javnih nabavki kroz radionice na teme okvirnog sporazuma, otvorenog postupka, ograničenog postupka, malih nabavki... ( praktična primjena) i pitanje centralizovanog načina organizacije nabavki.

Predstavnici Radne grupe za izradu novog Zakona o javnim nabavkama posjetili su instituciju Consip u Italiji i tom prilikom se upoznali sa načinom vršenja objedinjenih javnih nabavki za organe državne uprave i lokalne samouprave.

Uprave za javne nabavke uzela je učešće na sastanku direktora nacionalnih institucija i agencija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala zemalja članica Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi (SEECP). Na radionici „Unaprjeđenje normativnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije“, razmatrano je trenutno stanje i izazovi u prevenciji i suzbijanju korupcije u regionu, i izvršena je prezentacija na temu – Novi Zakon o javnim nabavkama. Radionica je organizovana od strane Evropske komisije, SIGME, Kabineta Potpredsjednika Vlade za unutrašnju politiku, Uprave za antikorupcijsku inicijativu i Ministarstva pravde.

Predstavnici Uprave za javne nabavke Crne Gore prisustvovali su Konferenciji o javnim nabavkama u organizaciji i na poziv Evropske Banke za obnovu i razvoj, održanoj u Sankt Peterburgu, u periodu od 22. i 23. septembra 2011. godine. Na Konferenciji je predstavljen Izveštaj o procjeni sistema javnih nabavki u zemljama u kojima je Evropska Banka za obnovu i razvoj u ulozi aktivnog promotera reformi i donatora u brojnim projektima. Ova procjena je sprovedena u toku 2010. godine sa ciljem da se u njoj reflektuje status napora koji se ulažu u reformu javnih nabavki u zemljama u kojima EBRD posluje, kao i da se podstakne, izvrši uticaj i pruže smjernice za tekuću reformu u sektoru javnih nabavki. U pogledu kvaliteta zakonodavstva javnih nabavki i njegove uskladjenosti sa EU standardima, Crna Gora je zauzela prvo mjesto u regionu Balkanskih zemalja i Turske, a drugo mjesto u opštoj konkurenciji (iza Mađarske), postizući veoma visoke rezultate u odnosu na pokazatelje pouzdanosti, konkurentnosti i ekonomičnosti postupaka. Što se tiče institucionalnog okvira, Crna Gora takodje drži visoku poziciju, a pokazala je ubjedljivo najbolje rezultate u pogledu komunikacije izmedju naručilaca i ponudjača u fazi pripreme tendera u evaulaciji tendera i omogućavanju pristupa zapisniku evaluacije ponuda (*Izveštaj je objavljen na web stranici Uprave za javne nabavke*).

Predstavnici Uprave za javne nabavke, uzeli su učešće na konferenciji « Aktuelna pitanja iz oblasti javnih nabavki na nivou Evropske unije i zemalja članica », koja je 16 i 17 novembra održana u Budimpešti. Konferenciju je organizovalo Uprava javnih nabavki Mađarske, Ministarstvo nacionalnog razvoja i Privredna komora. Prezentovana je najbolja praksa javnih nabavki zemalja članica EU u dijelu koji se odnosi na reviziju i modernizaciju Direktiva – Zelena knjiga, elektronske nabavke, nabavke i ostale politike – zeleni i socijalni aspekti, inovacije, učešće malih i srednjih preduzeća, pojednostavljenje procedura i ukidanje biznis barijera.

U okviru Radne grupe projekta: „Nacionalna konvencija o evropskoj integraciji Crne Gore“, koju je realizovao Evropski pokret u Crnoj Gori i Slovačka asocijacija za spoljnu politiku uz podršku MVP Republike Slovačke i Slovak- aida i učešća Vlade i Skupštine Crne Gore, učešće su uzeli i predstavnici Uprave za javne nabavke. Cilj Konvencije je bila posvećenost kreiranju sinergetskog efekta svih društvenih snaga u Crnoj Gori, sa ciljem osnaživanja i multiplikovanja napora za ubrzanje društvenih, političkih i ekonomskih reformi u okviru procesa evropskih integracija.

U okviru realizovanih aktivnosti Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća na ispunjavanju Izveštajnog obrazca Akta o malim preduzećima (Small Business Act), predstavnici Uprave za javne nabavke učestvovali su na bilateralnom sastanku crnogorskih institucija i predstavnika Evropske Komisije ( DG Enterprise ), OECD i ETF. Na sastanku su prezentirana dostignuća iz odabranih oblasti i razmatran je dostavljeni Izveštaj o ostvarenju principa SBA, uključujući i oblast javnih nabavki.

U cilju promocije rada Uprave za javne nabavke kao i upoznavanja sa novim Zakonom o javnim nabavkama, Upravu je posjetio izvršni direktor Američke Privredne Komore u Crnoj Gori. Tom prilikom je informisan o sadašnjem zakonodavnom okviru, kao i o novom Zakonu o javnim nabavkama koji pruža široke mogućnosti kvalitetne primjene osnovnih načela javnih nabavki, prije svega transparentnosti postupaka. Prezentovana je antikorupcijska politika koju baštini Zakon o javnim nabavkama i mjere koje Uprava preduzima u tom smjeru. Pored toga, jedna od tema razgovora bila je i mogućnost saradnje na polju animiranja američkih investitora i mogućnostima koje u tom pogledu Zakon o javnim nabavkama pruža. To se odnosi na činjenicu da je naš Zakon usaglašen sa sporazumom o izmjenama i pristupanju Centralnom Evropskom Sporazumu o slobodnoj trgovini(CEFTA), definisano članom 35, koji se odnosi na javne nabavke. U tom članu se navodi da se svi ponudjači ravnopravno tretiraju na principima otvorene i efektivne konkurencije i jednakog tretmana. Na sastanku je govoreno i o elektronskom sistemu javnih nabavki u Crnoj Gori, sa aspekta uštede novca i vremena, koje ovaj sistem donosi. Takođe, dogovoreno je da Uprava za javne nabavke organizuje predavanja na temu novog Zakona o javnim nabavkama članovima američke privredne komore. Uprava za javne nabavke i Američka Privredna Komora u Crnoj Gori su dogovorile intenziviranje buduće saradnje, u smislu daljeg jačanja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori, sa ciljem boljeg pozicioniranja Crne Gore u privrednim tokovima američke ekonomije.

Uprava za javne nabavke ugostila je zvanične predstavnike Američke Ambasade u Crnoj Gori. Cilj posjete je bio informisanje o načinu na koji funkcionišu javne nabavke u Crnoj Gori i koje su to prepreke sa kojima se Uprava za javne nabavke susreće. Istaknuto je da je sistem javnih nabavki prošao kroz određene faze razvoja od 90-tih godina kada je sistem bio na jako niskom nivou u pogledu transparentnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava do 2001. godine kada je donešen i Zakon o javnim nabavkama, koji je karakterisala slaba transparentnost u samom procesu. U drugoj polovini 2006. godine usvojen je Zakon o javnim nabavkama koji je donio značajna poboljšanja u smislu propisivanja obaveznog objavljivanja javnih poziva na portalu Direkcije kao i u dnevnim novinama. Tim Zakonom je ustanovljen institucionalni okvir sistema javnih nabavki, koji se sastojao od dvije zasebne institucije: Direkcije za javne nabavke i Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki. Ovaj Zakon je u velikoj mjeri bio harmonizovan sa EU legislativom posebno sa Direktivom 2004/18 za klasični sektor, ali je imao i dosta nedostataka u smislu nedovoljne usklađenosti sa Direktivom za komunalni sektor 2004/17 i Direktivom za zaštitu prava ponudjača. Iz toga je i proizašla potreba donošenja Novog Zakona o javnim nabavkama kojim bi se prevazišli

navedeni nedostaci. Rad na Novom Zakonu je započet 2009 godine u saradnji sa expertima u okviru IPA 2007 Projekta "Dalji razvoj i jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori", a Zakon je stupio na snagu 1 januara 2012.godine. Naglašeno je da je sistem javnih nabavki pod stalnim nadzorom najznačajnijih međunarodnih institucija kao što su Evropska Komisija, Svetska Banka, SIGMA, OEBS, UNDP i naveo da su rezultati procjena i izvještaja tih organizacija reflektovali jedan permanentan napredak svih segmenata sistema. Goste je posebno interesovao način na koji se naručioci i ponudjači registruju u postupku javne nabavke kao metode evaluacije ponuda. Jedno od značajnih pitanja odnosilo se i na broj sklopljenih javnih ugovora u toku godine. Predstavnici Američke Ambasade su ocijenili elektronski sistem javnih nabavki kao vrlo korisno sredstvo za sve učesnike u postupku, u smislu transparentnosti, uštede vremena i novca. Ovom prilikom su postavljeni temelji buduće saradnje između Uprave za javne nabavke i Ambasade SAD u Crnoj Gori.

Jedan od osnovnih preduslova za konzistentnost, predvidivost i pravnu sigurnost u javnim nabavkama je istovjetnost pravnih stavova ključnih institucije u ovoj oblasti: Ministarstva finansija, Uprave za javne nabavke i Državne komisije, a što je obezbijeđeno saradnjom ovih organa, koja se ogleda na zajedničkom radu na izradi svih strateških dokumenata u ovoj oblasti, međusobnoj koordinaciji i informisanju, kao i u zajedničkom zauzimanju načelnih stavova i mišljenja o najznačajnijim pitanjima koja se odnose na zakonitost sprovođenja postupaka javnih nabavki. Osim toga, Novi Zakon pruža pravnu sigurnost i konzistentnost zbog većeg stepena transparentnosti, jasnije podjele nadležnosti i ovlašćenja i veće kontrole. Direkcija za javne nabavke u dijelu preuzetih obaveza utvrđenih u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju je redovno obavještavala nadležni pododbor za unutrašnje tržište i trgovinu, kao i pododbor o stabilizaciji i pridruživanju. Ovu aktivnost Direkcija za javne nabavke kontinuirano obavlja i u 2011. godini.

Redovno se, radi bolje informisanosti, razmjene iskustava i prevazilaženja mogućih problema, održava i ostvaruje saradnja Direkcije sa predstavnicima državnih organa, organizacija i institucija, kao i sa privrednicima, posebno sa Privrednom komorom. O svim aspektima saradnje i aktivnosti obezbijeđena je odgovarajuća saradnja i koordinacija sa Ministarstvom finansija. Saradnja je uspješno ostvarena sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i javne uprave, Ministarstvom pravde, Ministarstvom odbrane, Ministarstvom održivog razvoja i turizma, Ministarstvom ekonomije, Ministarstvom kulture, Ministarstvom nauke, Ministarstvom prosvjete i sporta, Ministarstvom vanjskih poslova i Evropskih integracija, Upravom za antikorupcijsku inicijativu, Komisijom za sprječavanje sukoba interesa, Ustavnim sudom, Vijećem za prekršaje, Upravom za kadrove, Upravom policije, Državnim tužiocem, Fondom za zdravstveno osiguranje, Centralnom bankom Crne Gore, Direkcijom javnih radova, Državnom revizorskom institucijom, Prijestonicom Cetinje, Opštinom Podgorica, Elektroprivredom Crne Gore AD Nikšić, PROCON-om, drugim organima i institucijama i privatnim sektorom.

Aktivnost Direkcije za javne nabavke na praćenju primjene propisa o javnim nabavkama, u skladu sa nadležnostima utvrđenim propisima o javnim nabavkama i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, ostvaruje se kroz:

- kontinuirano praćenje primjene Zakona i propisa o javnim nabavkama od strane obveznika, kao i praćenju primjene zakona i drugih propisa koji se odnose na druge oblasti državnog sistema a koji se neposredno ili posredno odnose na sistem javnih nabavki (oblast finansija, intelektualna svojina, standardizacija, uređenje prostora i izgradnja objekata, policijski poslovi, odbrana, državna imovina, pravosuđe, državna uprava i dr),



- saradnju sa relevantnim međunarodnim organizacijama i institucijama u pravcu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa sistemom Evropske unije, usvajanja najboljih rješenja i standarda (ostvaruju se kroz aktivnosti u zakonodavnom procesu, kroz davanje procjena, mišljenja primjedbi sugestija, pomoći u realizovanju obuka i dr. – OSCE, WORLD BANK, SIGMA/OECD, USAID, EBRD i dr.)
- saradnju sa Ministarstvom vanjskih poslova i evropskih integracija, kroz Nacionalni program integracija (NPI) i kroz druge zahtjeve i programe,
- saradnju sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu, kroz izvještavanje o realizaciji mjera iz Akcionog programa borbe protiv korupcije u dijelu preventivnog djelovanja,
- davanje mišljenja o primjeni propisa u oblasti javnih nabavki naročito kroz usaglašavanje sa stavovima Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki i samostalno, pružanjem savjetodavnih i konsultantskih usluga i putem help deska,
- samostalno i u saradnji sa Komisijom, pripremu komentara propisa o javnim nabavkama, brošura i publikacija i druge stručne literature i dokumenata za praktičnu primjenu ovih propisa (brošure sa svim propisima o javnim nabavkama - propisi dostupni i na engleskom jeziku, tekst Zakona o javnim nabavkama sa komentarom, priručnici za praktičnu primjenu propisa o javnim nabavkama, brošure kako korupcija kvari procese javnih nabavki i praktično uputstvo kako prijaviti nepravilnosti u javnim nabavkama, bilteni o radu u okviru biltena Ministarstva finansija i Privredne komore Crne Gore.
- javno obavještavanje i izvještavanje o procesima javnih nabavki putem štampe, medija i internet stranice,
- aktivna saradnja je ostvarena i na formalnom planu sa organima i organizacijama u oblastima javne nabavke na regionalnom nivou kroz formiranje međunarodnog centra za javne nabavke, u cilju razmjene podataka iz oblasti javnih nabavki, a ovim prije svega mislimo na saradnju sa Upravom za javne nabavke Srbije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Makedonije, otpočela je i vidljiva saradnja sa revizorskim sudom Slovenije, regulatornim tijelima Turske, Rumunije, Kosova, Austrije i Albanije.

U okviru nadležnosti Direkcije realizuju se obaveze iz Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u Evropskoj uniji za period od 2008 – 2012. godine i vrši redovno izvještavanje u okviru ovog programa.

U dijelu realizacije preuzetih obaveza utvrđenih Inoviranim Akcionim planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala iz 2010. godine, redovno su, kvartalno podnošeni izvještaji Nacionalnoj komisiji za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala o stepenu realizacije mjera zacrtanih Programom, sa naznačavanjem određenih prepreka za njihovo ostvarivanje. Stepenu realizacije ovih mjera u portfelju obaveza Direkcije za javne nabavke je skoro maksimalan.

Direkcija je kvartalno, od ustanovljavanja obaveze, dostavljala Izvještaj Upravi za antikorupcijsku inicijativu o rezultatima Programa intezivne promocije ostvarenih rezultata u realizaciji

obaveza utvrđenih Inoviranim Akcionim planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Pripremljen je cjelovit opšti Program rada Direkcije za javne nabavke za period od 2009 – 2013. godine, koji će se nadograđivati u skladu sa Strategijom razvoja sistema javnih nabavki.

U protekloj godini predstavnici Direkcije prisustvovali su i imali zapažen nastup na Sajmu informatičkih dostignuća „Infifest 2011“, gdje se Direkcija za javne nabavke Crne Gore predstavila konceptom Novog portala javnih nabavki u Crnoj Gori, na temu „PORTAL JAVNIH NABAVKI – Elektronsko objavljivanje“, u organizaciji Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije.

### 3.2. Ostvarivanje transparentnosti i unapređivanje informisanosti o javnim nabavkama

Načela **transparentnosti i pouzdanosti** navode da predvidljivost i otvorenost moraju da karakterišu proces nabavki kroz primjenu transparentnosti propisa, mogućnosti, procesa, evidencija i rezultata i da obezbijede izradu dokumentacije, ugovora na način da bude jasna i nedvosmislena i da sadrže sve zahtjeve koji su sačinjeni od stavki koje bi trebalo nabaviti. Dobra javna nabavka uspostavlja, a zatim sprovodi propise i postupke koji su pristupačni i jednoznačni. Ona nije samo pravedna, već bi trebalo da bude viđena kao pravedna.

Saglasno propisanoj obavezi, obezbijedeno je da obveznici primjene Zakona o javnim nabavkama, elektronskim putem Direkciji za javne nabavke dostavljaju;

- planove javnih nabavki,
- pozive za javno nadmetanje,
- odluke o dodjeli ugovora u postupcima javnih nabavki kao i odluke o poništenju postupka,
- izvještaje o javnim nabavkama, pojedinačno za svaku izvještajnu godinu.

Svi naznačeni dokumenti objavljuju se na internet stranici Direkcije, odnosno, javno su dostupni, čime su ispoštovana osnovna načela javnih nabavki – transparentnost i ravnopravnost. Uspostavljena je dobra osnova za cjelovito uvođenje savremenog elektronskog sistema javnih nabavki, što je novim Portalom učinjeno u mjeri zahtjevanoj Projektom IPA 2007 uz aktivan monitoring EK.

Saglasno zakonskoj obavezi Direkcija je pripremila i objavila na internet stranici Listu obveznika primjene zakona o javnim nabavkama ( 974 obveznika ). Naručioc koji eventualno nijesu na Listi obveznika nijesu izuzeti od primjene Zakona, te je njihova obaveza da se prijave na naznačenu listu, jer obaveznost primjene propisa o javnim nabavkama proizilazi iz statusa samog subjekta saglasno zakonskim obavezama a ne od toga da li se određeni subjekt nalazi na predmetnoj listi. Ažuriranje Liste vrši se najkasnije do kraja izvještajne godine, tako da ovu obavezu Direkcija realizuje u propisanim rokovima.

Pripremljena je Lista ponuđača u postupcima javnih nabavki, na osnovu podataka o dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama i objavljena je na web stranicu Direkcije tj. Uprave.

Na web stranici Direkcije za javne nabavke objavljuju se:

- instrukcije i obaveze koje za naručioce proizilaze u skladu sa Zakonom,
- osnovna mišljenja o primjeni pojedinih odredbi Zakona i drugih propisa o javnim nabavkama, u pružanju savjetodavnih i konsultantskih usluga i posebno o toku postupaka javnih nabavki,
- obavještenja i instrukcije naručiocima i ponuđačima o organizovanju obuka i realizovanim obukama,
- izvještaji o aktivnostima na polju međunarodne saradnje,
- izvještaji o organizovanju seminara,
- direktive o javnim nabavkama,
- zakoni, podzakonska akta, brošure, bilteni i časopisi, za oblast javnih nabavki, uključujući i dokumente Evropske unije.

Posebno su kreirane rubrike koje se odnose na usaglašena mišljenja i stavove sa Komisijom o značajnijim pitanjima koja se odnose na primjenu Zakona o javnim nabavkama prije svega na podnošenje prigovora, postupak male vrijednosti šoping metodom, obveznike primjene propisa, uslove za učestvovanje i dokaze u postupcima javnih nabavki, tok postupka i preduzimanje pojedinih radnji u postupku, mogućnost podnošenja žalbe, žalbeni razlozi i dr.

Kako je jedna od osnovnih aktivnosti Direkcije objavljivanje poziva za javno nadmetanje za sprovođenje postupaka javnih nabavki i odluka o dodjeli ugovora na internet stranici, aktivnost objavljivanja poziva i odluka, je svakodnevni posao i ogleda se u stalnom praćenju i usmjeravanju toka postupka javnih nabavki.

Službenici Direkcije u fazi objavljivanja poziva prate i staraju se o ispravnosti poziva za javno nadmetanje u smislu njegove formalne, ali i sadržinske ispravnosti. Intervencije, u stalnoj elektronskoj i telefonskoj komunikaciji svakodnevne su aktivnosti službenika Direkcije u pravcu otklanjanja naznačenih nepravilnosti (prosječno, više od deset ovakvih savjeta i intervencija). Službenici Uprave, u fazi objavljivanja, provjeravaju i obezbjeđuju usaglašenost poziva za javno nadmetanje sa uslovima utvrđenim propisima o javnim nabavkama. Poziv za javno nadmetanje koji nije objavljen i oglašen na način propisan ovim zakonom ne proizvodi pravno dejstvo. Najveći nedostaci u radu naručilaca ogledaju se u nedovoljno shvaćenoj ulozi i značaju sistema javnih nabavki naročito od rukovodnih struktura ali i nedovoljnom znanju i obučenosti službenika koji vrše poslove javnih nabavki, njihovoj nedovoljnoj ekonomskoj motivaciji, nezainteresovanosti za prevazilaženje problema u radu i čestom smjenjivanju zaposlenih na poslovima javnih nabavki.

U okviru projekta „*Izgradnja kapaciteta za Komisiju za javne nabavke*”, koji je finansiran iz sredstava CARDS-a, u saradnji sa kompanijom FINEUROPE, koja je bila zadužena za implementaciju navedenog projekta, Direkcija je izradila novi web sajt u cilju kvalitetnijeg upravljanja podacima i lakše elektronske komunikacije između ponuđača i naručilaca. Sajt je polazna osnova za unaprjeđenje i uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki.

Prosječan broj posjetilaca sajta je oko 4000 na dnevnoj osnovi.

Rješenje uvođenja potpunog savremenog elektronskog sistema javnih nabavki urađeno je sa utvrđenim odredbama novog Zakona o javnim nabavkama koji je svoje obrise dobio implementacijom Portala za javne nabavke, o kojem ćemo nešto reći u nastavku.

### 3.3. Odnosi sa javnošću i NVO sektorom

Direkcija za javne nabavke je u izvještajnom periodu ostvarila vrlo značajnu saradnju sa svim medijskim kućama u cilju promovisanja značajnosti javnih nabavki. Ta saradnja se odvijala kroz često, skoro i mjesečno, gostovanje na televizijskim i radio emisijama, svoju pažnju na medijskom nebu nijesmo samo odrađivali u Podgorici, već i u ostalim djelovima zemlje.

U cilju podizanja svijesti javnosti, putem video spota na nacionalnoj televiziji prezentovane su Direkcija za javne nabavke i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki Crne Gore.

Direkcija je od svog osnivanja bila otvorena i imala intenzivnu saradnju sa nevladinim organizacijama.

U toku 2010. godini Direkcija za javne nabavke počela je sa radom na pripremi Nacrta Zakona o javnim nabavkama, uz aktivan odnos prema civilnom sektoru prije svega Mreži za afirmaciju nevladinog sektora, Institutu Alternativa, Evropskom pokretu u Crnoj Gori, CEMI-ju, CDT-u i drugim organizacijama civilnog sektora koji su prepoznatljivi i koje bi svojim učešćem mogle da daju doprinos za što kvalitetniju izradu zakona.

Saradnja Direkcije sa nevladinim organizacijama ogleda se i u tome što se Direkcija odazivala svim pozivima i uzimala aktivno učešće na: konferencijama, okruglim stolovima, seminarima, radionicama i dr., koje je organizovao civilni sektor, a čije su teme bile: sistem javnih nabavki u Crnoj Gori i regionu, strateško planiranje, borba protiv korupcije, primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama, učešće nevladinih organizacija u procesima donošenja javnih politika. Ovom prilikom vrijedi izdvojiti „ V Nacionalnu konferenciju posvećenu antikorupcijskim politikama“ – u organizaciji Mreže za afirmaciju nevladinog sektora koja se održava svake godine, zatim seminar na temu „Učešće nevladinih organizacija u procesima donošenja javnih politika“ u organizaciji Kancelarije za saradnju sa nevladinim organizacijama u Crnoj Gori i TACSO Kancelarijom.

Direkcija je otvorena da i dalje nastavi saradnju sa nevladinim organizacijama, istim, ako i ne jačim intenzitetom, u tom cilju odredila je osobu za kontakt sa istim.

### 3.4. Projektne aktivnosti

Aktivnosti Uprave za javne nabavke, bile su usmjerene na strateško pozicioniranje Crne Gore u oblasti obuke, kroz implementaciju **projekta Regionalne pomoći IPA 2009 „Obuka u javnim nabavkama za zapadni Balkan i Tursku“**, koji obuhvata zemlje Zapadnog Balkana, Albaniju i Tursku. Projektom se omogućava dalji razvoj i obezbjeđenje implementacije održive strategije i programa obuka u zemljama korisnicama ovog Projekta na svim nivoima (izgrađen na osnovu pripremljenog SIGMINOG paketa obuke, koji je prilagođen nacionalnim uslovima za svaku zemlju pojedinačno). Cilj projekta je ostvarivanje nadgradnje propisanih procedura i razvoj profesionalizma u okviru sistema javnih nabavki u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima, u skladu sa EU legislativom i praksom.

Rezultati koji se namjeravaju ostvariti obuhvataju:

- izgradnju infrastrukture regionalne saradnje u okviru zajednice javnih nabavki u svim zemljama korisnicama ovog projekta pomoći, uspostavljajući zajednička sredstva i odgovarajući trening materijal, mrežu budućih certifikovanih trenera u skladu sa regionalno definisanim pravilima;
- implementaciju nacionalne strategije u svakoj zemlji korisnici; centralni tim nacionalnih trenera obuke, čija će selekcija biti obezbijedena od strane Uprave za javne nabavke, a koji će biti u stanju da prilagode trening materijal nacionalnim, pravnim i administrativnim uslovima;
- održivost neposredne online obuke uz održivu saradnju svih nadležnih nacionalnih institucija koje prate sistem javnih nabavki;
- regionalna mreža kreirana u cilju razmjene iskustava i prakse iz oblasti javnih nabavki.

Predstavnici Uprave za javne nabavke redovno su u toku 2011. godine učestvovali na sastancima Upravnog odbora, organizovanim povodom implementacije projekta Višekorisnička IPA „Obuka u oblasti javnih nabavki“, koji obuhvata zemlje Zapadnog Balkana i Tursku. Na sastancima su definisane obaveze predstavnika Upravnog odbora, uloga Uprave za javne nabavke tokom implementacije projekta i pregled najznačajnijih aktivnosti i obaveza ključnih institucija koje prate sistem javnih nabavki tokom implementacije projekta.

Praksa održavanja sjednica Upravnog odbora vezanog za implementaciju gore pomenutog Projekta rezultirala je u julu 2011. trodnevni seminarom u RESPI Danilovgrad gdje su pomenuti moduli svoju praktičnu primjenu dobili na svojstven način pred nešto više domaćih i inostranih kompanija i agencija.

### 3.5. Obuke

Uprava za javne nabavke, na osnovu potpisanog memoranduma o saradnji sa Komisijom za sprječavanje sukoba interesa i Upravom za antikorupcijsku inicijativu, aktivno, tokom cijele godine, učestvovala je na seminarima na temu antikorupcijske politike i sprječavanja sukoba interesa, koji su bili namijenjeni javnim funkcionerima, sudijama i tužiocima, državnim funkcionerima, predstavnicima civilnog sektora i medijima. Organizovano je osam seminara na kojima je učestvovalo od 30 do 50 polaznika na kojim su predstavnici Uprave govorili o rješenjima koje nudi zakon o javnim nabavkama, kada se tiče antikorupcijske politike i politike sukoba interesa.

Seminar sa aktuelnim temama iz oblasti budžetskog računovodstva - MRS za javni sektor, uloge interne kontrole i revizije kod budžetskih korisnika, razvoj unutrašnje revizije u javnom sektoru Crne Gore, izvještavanje u funkciji efikasnije revizije u javnom sektoru, primjena novog Zakona o javnim nabavkama i evidencija i procjena državne imovine, održan je u Podgorici, a predavači na seminaru su bili predstavnici Ministarstva finansija, Uprave za javne nabavke, Konzorcioni partneri SRRS i Državna Revizorska Institucija. Na seminaru je učestvovalo oko 50 polaznika.

U organizaciji predstavnika SIGME i Uprave za javne nabavke, održane su dvije radionice na teme „Okvirni sporazum i centralizovane javne nabavke“ u Evropskoj Uniji i Hrvatskoj i "Implementacija Direktive za komunalni sektor-zakonski i praktični aspekti". Na osnovu SIGMA studije o centralizovanim nabavkama i primjera Uprave za centralizovane nabavke

Hrvatske, svrha radionice je bila razmjena iskustava i slobodna diskusija o različitim aspektima okvirnog sporazuma i radu centralizovanih organa za nabavke u praksi, kao i pitanja vezana za implementaciju novog Zakona o javnim nabavkama. Cilj je da se stekne razumijevanje o tome kako da se počne sa dodjelom okvirnih sporazuma i kako da se uspješno razviju i organizuju organi za centralizovane nabavke. Pored predstavnika Uprave za javne nabavke Crne Gore, na radionici su aktivno učešće imali i predstavnici državnih organa, akcionarskih društava, revizorske institucije, privredne komore i drugi, a predavači su bili iz Rumunije i Hrvatske. Na seminarima je učestvovalo oko 50 polaznika.

Izvršenom modernizacijom sistema elektronskog objavljivanja obavještenja kao i samom reformom zakonodavstva ostvaruje se jedan od globalnih ciljeva Implementacija zahtijeva unutrašnjeg tržišta EU u oblasti javnih nabavki i podsticanje efikasnosti i transparentnosti u korišćenju javnih fondova. U tom pogledu, održane su obuka u vezi korišćenja novog portala javnih nabavki. Obuke su organizovane za manje grupe od 15 – 20 učesnika u periodu septembar decembar 2011.godine.

Američka privredna komora u Crnoj Gori, održala je Okrugli sto o javnim nabavkama: „Izmijenjeni zakon i postupak”, u kojem su učešće uzeli predstavnici Državne komisije i Uprave za javne nabavke. Okrugli sto je organizovan kako bi se njene članice upoznale sa promjenama koje novi zakon donosi u sadašnjoj tenderskoj proceduri, kao i da bi saznali više o tome, kako će novi Zakon o javnim nabavkama, uticati na buduće kupce iz njihovog članstva. Na seminaru je učestvovalo oko 50 - 60 privrednika. Ministarstvo finansija u saradnji sa Upravom za javne nabavke i Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki organizovalo je Javnu raspravu o Nacrtu Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015 godine. Organizator ovog događaja je Uprava za javne nabavke, Ministarstvo finansija i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki. Cilj javne rasprave je uspostavljanje konstruktivnog dijaloga, neposredne razmjene iskustava i mišljenja između učesnika u postupcima javnih nabavki, predstavnika nevladinog sektora i članova Radne grupe koji su pripremili Nacrt Strategije.

U okviru Višekorisničkog projekta IPA 2009 „ Obuka u oblasti javnih nabavki za zemlje Zapadnog Balkana i Tursku”, Uprava za javne nabavke ima ulogu „centralne institucije“, u cilju prezentovanja projekta na nacionalnom i regionalnom nivou, uključujući zastupanje u projektnim aktivnostima. U sklopu navednog projekta, izvršena je obuka prve grupe trenera, a do kraja februara je potrebno izvršiti selekciju kandidata nacionalnih trenera koji će pohađati drugu fazu treneinga trenera na engleskom i nacionalnom jeziku.

### **3.6. Evropske integracije**

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju već su postavljene konkretne obaveze u oblastima pokrivenim poglavljem koje se odnosi na javne nabavke. Do stupanja na snagu SSP-a, od 1. januara 2008. godine primjenjivan je Privremeni sporazum o trgovini i srodnim pitanjima. Polazeći od člana 72, tačka 4 SSP-a, Vlada je 22. jula 2010. godine, usvojila Informaciju o praćenju realizacije obaveza iz SSP, sa Prijedlogom Tabele kvartalnog izvještavanja. Takođe, ovi izvještaji dostavljani su i Evropskoj komisiji kako bi se sveobuhvatno pratio proces ispunjavanja Sporazumom utvrđenih obaveza. Nakon pune ratifikacije SSP-a i njegovog stupanja na snagu 1. maja 2010. godine, formirana su stalna tijela Crne Gore i EU: Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, koji čine predstavnici Vlade i visoki predstavnici Evropske komisije i Savjeta EU; Odbor za stabilizaciju i pridruživanje; sedam pododborna i

Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje EU i Crne Gore. U izvještajnom periodu, održani su sastanci Odbora za stabilizaciju i pridruživanje, Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropskog parlamenta i Skupštine Crne Gore, Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje, i četiri pododborna: Pododbor za oblast pravde, slobode i bezbjednosti ( Brisel, 12. april 2011. Godine ), Pododbor za oblast inovacija, ljudskih resursa, informacionog društva i socijalne politike ( Brisel, 13. april 2011. godine), **Pododbor za oblast unutrašnjeg tržišta i konkurencije ( Podgorica, 11. maj 2011. godine)** i Pododbor o ekonomskim i finansijskim pitanjima i statistici ( Podgorica, 12. maj 2011. godine ).

Predstavnici Uprave za javne nabavke i Komisije redovno informišu i pripremaju izvještaje o prioritetnim aktivnostima i ostvarenim zadacima u tekućoj godini, iz oblasti javnih nabavki, koji predstavljaju polazni osnov za izradu Izvještaja o napretku, koji pripremaju predstavnici Evropske komisije.

S tim u vezi, oblast javnih nabavki predstavljaće jedno od značajnih poglavlja u budućem procesu pregovaranja sa EU ( POGHLAVLJE 5 ), u okviru oblasti unutrašnjeg tržišta i konkurencije. Crna Gora je formirala i imenovala članove Komisije za evropske integracije (Podgrupa V - javne nabavke), kao i rukovodne timove za grupe i podgrupe za pregovaračka poglavlja.

U skladu sa prezentovanim informacijama o napretku ostvarenom nakon Mišljenja, o sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Nacionalnog programa za integraciju, kao i tekućoj pomoći koju Crnoj Gori pruža EU, zaključci za oblast javnih nabavki, iznijeti na sastanku, održanom 11. maja 2011. godine u Podgorici, bili su sljedeći:

1. Istaknut je napredak u usklađivanju zakonodavstva (primarne legislative) i postignut dogovor da se što je moguće prije dostavi preveden tekst finalne verzije Predloga Zakona o javnim nabavkama;
2. Podržane su dalje aktivnosti na pripremi Strategije razvoja sistema javnih nabavki za petogodišnji period, kao i na pripremi sekundarne legislative i razvoja sistema obuke o rješenjima i implementaciji novog Zakona;
3. Konstatovana je potreba za daljim razvojem administrativnih kapaciteta Direkcije za javne nabavke i Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, kao i svih nosioca sistema javnih nabavki (službenici za javne nabavke i druga lica koja vrše poslove javnih nabavki, revizori i sudije);
4. Očekuje se da će nakon pripreme Strategije javnih nabavki za period od 2011 do 2015 godine, koja će obuhvatiti komponente koje se odnose na jačanje zakonodavnog okvira, obuke, podizanja nivoa javne svijesti i uvođenja elektronskog sistema javnih nabavki, kao i finansijsku procjenu i planove realizacije, prevod navedenog dokumenta biti takođe dostavljen Evropskoj komisiji.

Kontinuirano tokom 2011 godine, pripremani su izvještaji o pregledu izvršenih obaveza koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciju i pridruživanju između Crne Gore i EU za period od 01.01.2011 do 31.12.2011. godine i dostavljani Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija

U okviru unaprijeđenog stalnog dijaloga sa predstavnicima Evropske unije, kontinuirano i aktivno se izvještava o stanju sistema javnih nabavki u Crnoj Gori, koji čine polaznu osnovu dokumenata Evropske unije – izvještaja o napretku odnosno Ministarstvu vanjskih poslova i

evropskih integracija, dostavlja se prilog o godišnjem izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore u procesu stabilizacije i pridruživanja. Predstavnici Uprave za javne nabavke učestvovali na trećoj rundi konsultacija između EU i Crne Gore o akcionom planu praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije.

Dalji pravci razvoja usmjereni su na jačanje regionalne saradnje jer su zemlje okruženja izvršile reformu zakona i napravile značajne korake u pravcu pristupanja EU. Koristićemo iskustva koja su već razrađena i primjenjuju se u praksi zemalja kao što je Hrvatska, Slovenija, naročito kroz praksu funkcionisanja uvedenih centralizovanih javnih nabavki kao i načina organizovanja stručnog osposobljavanja i usavršavanja, što je i predviđeno nacrtom novog Zakona o javnim nabavkama.

### **3.7. Neposredna upravna ovlašćenja i slobodan pristup informacijama**

U okviru neposrednih upravnih ovlašćenja u vršenju poslova državne uprave, Direkcija daje prethodnu saglasnost naručiocima na odabir vrste postupka u slučajevima predviđenim Zakonom o javnim nabavkama.

Prethodnu saglasnost Direkcije potrebno je da obezbijedi naručilac - obveznik primjene Zakona o javnim nabavkama u slučaju kada namjerava primijeniti pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje, dodjelu ugovora putem okvirnog sporazuma, kao i za konsultantske usluge. Direkcija odlučuje o zahtjevu naručioca u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva, odnosno prijema cjelokupne dokumentacije i dokaza a saglasnost za početak postupka nabavke važi do kraja budžetske ili finansijske godine. Ukoliko Direkcija ne dostavi saglasnost u naznačenom roku naručilac može početi postupak javne nabavke, tako da ovakva norma obavezuje Direkciju da pravovremeno odluči po zahtjevu i pojačanu svakodnevnu budnost o ispunjenosti uslova za davanje ove saglasnosti. U 2011. godini podnijeto je ukupno 176 zahtjeva za davanje prethodne saglasnosti o ispunjenosti uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, na oko 23,29 % zahtjeva Direkcija nije dala saglasnost, s obzirom da naručioci nemaju valjane razloge za sprovođenje naznačenih postupaka koji predstavljaju izuzetak u odnosu na opšte pravilo objavljivanja poziva za javno nadmetanje, a vezani su za decidno propisane razloge u slučaju tehničkih zahtjeva, razloga zaštite isključivih prava, vanrednih okolnosti, druge razloge hitnosti ili tačno prethodno definisane uslove za mogućnost njihovog sprovođenja od strane određenog ponuđača, kao i u drugim precizno definisanim okolnostima.

Treba svakako naglasiti da je broj podnijetih zahtjeva za sprovođenje pregovaračkog postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u 2011. u odnosu na 2010. godinu smanjen za 31,68% tj. 73 manje podnijetih zahtjeva.

U izvještajnim periodima, svakodnevno, pisanim zahtjevom, uključujući i zahtjeve za neposredan prijem kod ovlašćenih službenika, Direkciji se obraćao veliki broj obveznika – naručilaca ali i ponuđača, za davanje mišljenja o primjeni propisa o javnim nabavkama u skladu sa ovlašćenjima za pružanje savjetodavnih i konsultantskih usluga. Iako je pružanje ovih usluga Direkcija odredila dva puta sedmično, imajući u vidu hitnost preduzimanja pojedinih radnji u postupcima javnih nabavki, gotovo svakodnevno vršila je neposredne prijeme u svojim prostorijama i tumačenjem i davanjem instrukcija o primjeni pojedinih



odredbi, savjetovala naručioce kako da postupe u pojedinim situacijama koje određuju propisi o javnim nabavkama. Najčešće usluge pružene su u odnosu na planiranje u javnim nabavkama, obveznike primjene, odabir postupka, kriterijume i podkriterijume za vrednovanje u postupku javne nabavke, ocjenu i upoređivanje ponuda, preduzimanje pojedinih radnji u postupku, tok postupka, rokove za podnošenje prigovora i odgovor po prigovoru, dokaze o podobnosti, pripremu tenderske dokumentacije i njenu izmjenu i dr. Direkcija je izdala značajan broj mišljenja u pružanju savjetodavnih i konsultantskih usluga.

Veliki broj savjeta dat je i telefonskim putem – help desk, na koje je, sa relativno ograničenim brojem službenika i pored njihovih redovnih poslova, trebalo dati brz i pravovremen odgovor, što značajno usporava odvijanje ostalih redovnih aktivnosti i potrebu njihove realizacije u satima izvan redovnog radnog vremena i u neradnim sedmičnim danima.

U 2011. godini Upravi za javne nabavke podnijeto je 72 zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama, od kojih je za 19 dozvoljen pristup traženoj informaciji, 23 zahtjeva su odbijena zbog neposjedovanja tražene informacije, 1 zahtjevu je djelimično dozvoljen pristup a u drugom dijelu odbijen iz razloga neposjedovanja druge informacije. Obavještenjem je odgovoreno na 29 zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama. Od gore navedenih zahtjeva Mreža za afirmaciju nevladinog sektora je podnijela 64 zahtjeva (17 dozvoljen pristup, 23 odbijen pristup zbog neposjedovanja informacija i po 24 zahtjeva odgovoreno je obavještenjem).

Od Instituta Alternativa u 2011. godini pristigla su 2 zahtjeva (1 djelimično dozvoljen pristup, a u drugom dijelu odbijen zbog neposjedovanja druge informacije).

Pet zahtjeva podnio je CEMI (data 4 obavještenja i za 1 zahtjev dozvoljen pristup).

Uprava policije je podnijela Upravi za javne nabavke 1 zahtjev o slobodnom pristupu informacijama, na koji je odgovoreno obavještenjem.

Po navedenim rješenjima podnijeta je jedna žalba od strane podnosioca zahtjeva, koja je odbijena kao neosnovana.

### **3.8. Preventivna i represivna funkcija Direkcije za javne nabavke**

Direkcija je, u cilju obezbjeđenja transparentnosti javnih nabavki, u okviru svojih ovlaštenja, sačinila i objavila na internet stranici brošuru „*Kako korupcija kvari proces javnih nabavki*” i „*Praktično Uputstvo o načinu prijavljivanja o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki*”.

Kada je u pitanju borba protiv korupcije, prema važećim propisima Direkcija se prevashodno bavi preventivnim radnjama. U cilju veće dostupnosti Direkcije građanima, otvorena je telefonska linija posredstvom koje se građani mogu obratiti ovlaštenom službeniku radi prijave korupcije, dobijanja informacija i pravnih savjeta. Zakon o javnim nabavkama sadrži antikorupejska pravila u odredbi člana 13 i konflikt interesa u članu 14. Ta rješenja odgovaraju rješenjima koja sadrže Evropske direktive. I za antikorupejsku i za konflikt interesa prijave najčešće idu u pravcu da određeni službenici za javne nabavke i članovi tenderske komisije mogu da prilagode tendersku dokumentaciju za tačno određenog, željenog ponuđača ili da otvore pristigle ponude prije nego što se zvanično pristupi otvaranju ponuda po javnom

pozivu i da na taj način upoznaju i pripreme potencijalnog favorizovanog ponuđača. U tom slučaju, službenik mora disciplinski i krivično da odgovara. Za takvu radnju, o kojoj obavještenje Direkcija dobije u procesu prijave ili ako se uoči nepravilnost po službenoj dužnosti, pokreće odgovarajući postupak, prije svega prema Državnoj revizorskoj instituciji, ako se radi o kršenju principa javnih nabavki. Takođe, Direkcija može reagovati prema Državnom tužilaštvu, Višim ili osnovnim sudovima.

U tekstu nacrta novog Zakona o javnim nabavkama istaknuta je preventivna funkcija Direkcije za javne nabavke, kao i represivna kroz ovlašćenja za izricanje prekršajnih sankcija.

Takođe telefonskim putem, Direkciji su se obraćala lica sa prijavama konflikta interesa u različitim upravnim oblastima tako da su upućivana na institucije nadležne za pružanje savjeta i postupanja u tim oblastima.

U narednom periodu, u okviru sistema obuka i pružanju savjetodavnih i konsultantskih usluga posvetiće se naročita pažnja posebnim obukama o načinu otklanjanja konflikta interesa i mogućih antikoruptivnih djelovanja.

U toku 2011. godine Direkciji za javne nabavke pristiglo je 140 prijava o potencijalnim nepravilnostima u postupku javnih nabavki, koje su u većini slučajeva podnijete od strane civilnog sektora. Postupajući po navedenim prijavama, tražena je kompletna dokumentacija od naručioca koja prati tok spornog postupka i nakon detaljne analize istog, sačinjen je izvještaj koji je sadržao nalaz i mišljenje Uprave za javne nabavke koji se odnosi na predmetni postupak. Postupajući po prijavama, utvrđeno je da je 26 prijava bilo osnovano, te da naručilac nije sproveo postupak u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon utvrđenih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, izvještaj Direkcije za javne nabavke je proslijeđen Državnoj revizorskoj instituciji, Ministarstvu finansija, naručiocu na koga se prijava odnosi, kao i podnosiocu prijave. 112 podnešenih prijava je neosnovano, tj. postupajući po istim utvrđeno je nepostojanje prekršaja. Po 1 prijavi Uprava je obavijestila podnosioca prijave o svojoj nenadležnosti u vezi predmeta prijave, dok je 1 postupak javne nabavke, koji je bio predmet prijave, poništen, a ponovljeni postupak po identičnom predmetu javne nabavke, sproveden je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

U 2011. godini podnijeta je jedna prijava o postojanju korupcije u postupku javne nabavke, putem telefona, od strane anonimnog podnosioca, o istoj podnijeta je inicijativa Upravi za antikorupcijsku inicijativu.

Treba napomenuti da je Novim usvojenim Zakonom o javnim nabavkama definisan Inspeksijski nadzor sa jasno utvrđenim odredbama koje se prije svega odnose na: pravilnost sprovođenja postupaka javnih nabavki vrijednosti od 3.000 EUR-a do 500.000 EUR-a; blagovremenost dostavljanja i objavljivanja planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka u postupcima javnih nabavki i ugovora o javnim nabavkama; blagovremenost i pravilnost sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o javnim nabavkama; ispunjenost uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke; pravilnost sačinjavanja i vođenja evidencija o javnim nabavkama; čuvanje dokumentacije nastale u postupku javnih nabavki.

Inspekcijски nadzor iz stava 1 tačka 1 ovog člana vrši se od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju postupka javne nabavke ili odluke o poništenju postupka javne nabavke, do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

### **3.9. Monitoring sistema javnih nabavki sa aspekta “gdje“ i „kako“ se pojavljuje korupcija u javnim nabavkama i koje su u mogućnosti da se okonča korupcija u javnim nabavkama**

Problemi i greške koje negativno utiču na alokativnu i tehničku efikasnost koja je postignuta postupcima javnih nabavki mogu imati drugačiji karakter od očekivanog ako se “primijene sljedeće” greške, kao što slijedi;

**Nenamjerne greške** ova vrsta grešaka je tipična naročito za nerazvijene sisteme javnih nabavki.

Službenici nabavki, koji nijesu dobro obučeni, nemaju odgovarajuće setove primarne i sekundarne regulative i template, mogu da prave greške.

Naravno, takve greške ograničavaju efikasnost nabavki, ali nijesu direktno povezane sa korupcijom i mogu biti eliminisane korak po korak.

Tipičan problem ove vrste grešaka je povezan sa postojanjem prekomplikovanog zakonodavstva javnih nabavki na novim tržištima.

Uobičajni je trend u EK da se jezik EU Direktiva prevede u nacionalno zakonodavstvo, a ne da se transponuje i adaptira na realne lokalne uslove.

Ova vrsta grešaka je glavni izvor korupcije. Kao što je već rečeno, **namjerne greške** mogu imati različit karakter:

- a) „greške“ kada je zakon direktno i eksplicitno prekršen ( „teška“ korupcija );
- b) situacije kada zakon nije eksplicitno prekršen, ali se nije namjerno pridržavalo principa nabavki, postupcima se manipuliralo na „legalan“ način kako bi se dostigli „planirani rezultati“ („s sofisticirana“ korupcija), tj. **namjerne greške**.

Tabela 1: Odabrane moguće „greške“ u postupku javnih nabavki		
Oblast rizika	Opasnost	Preventivne mjere
<b>Faza 1. Planiranje nabavki</b>		
Budžet/finansijska politika	Odobrenje nepotrebnih troškova; lažno korišćenje nivoa ovlašćenje osoba.	Pravde budžeta, tačna provjera preko ostalog osoblja, redovne revizije i kontrole.
Uočene potrebe	Zahtjevi mogu biti „izmišljeni“ ili lažni.	Zahtjevi bi trebalo pravdati, provjeriti sa ostalim osobljem, tj. kroz kontrolu zaliha.
Razvoj specifikacija	Specifikacija može biti kao usluga određenom ponuđaču. Informacija se može dati unaprijed za favorizovanog ponuđača	Tehnička specifikacija će izbjeći standarde poslovanja što je najviše moguće i biće dvaput provjerena od strane nezavisne osobe/tijela.
Izbor metode	Nabavka je podijeljena na djelove kako bi se izbjegla potreba za otvaranjem tendera	Sprovođenje ex-post kontrole, klasifikacija grupa roba i usluga.
<b>Faza 2. Raspisivanje ponuda</b>		
Raspisivanje tendera	Proces se može koristiti da bi se dala predstava nadmetanja gdje ona istinski ne postoji.	Provjera čitave dokumentacije od strane druge osobe, posebno za „lažne“ firme i pogrešne adrese. Sva tenderska dokumentacija biće predmet kontrole.
Kriterijumi ocjene	Ocjena može biti napisana ili izmijenjena po primanju ponuda u korist posebnih ponuđača.	Kriterijumi ocjena ustanovljeni su u fazi raspisivanja tendera i nijesu dozvoljene bili kakve promjene.
Predkvalifikacija u ograničenom postupku	Proces se može koristiti da se ograniči oblast nadmetanja. U nekim slučajevima pojedinačnog tendera daje se prednost favorizovanom ponuđaču.	Vođenje evidencije o dobrim ponuđačima (baza podataka). Daje se povratna informacija neuspješnim ponuđačima o razlozima njihovog neuspjeha.
<b>Faza 3. Ocjena i procjenjivanje ponuda</b>		
Ocjena ponuda	Kada kriterijumi ocjene nijesu objektivno postavljeni i/ili članovi komisije za ocjenu nemaju dovoljno tehničko znanje, oni mogu biti pogrešno navedeni u svojim odlukama.	Kriterijumi objektivne ocjene ponude koji su dogovoreni ranije, objavljeni su i nijesu promijenjeni. Tehnički aspekti ponuda trebalo bi da budu nezavisno ocijenjeni. Održavanje predkvalifikacionog postupka.
Pregovori	Favorizovanim ponuđačima se može pomoći ili im može biti data korisna informacija tokom pregovora.	Striktna kontrola i revizija pregovora. Nikada ne dozvoliti da jedna osoba pregovara sama.

<b>Faza 4. Dodjela ugovora</b>		
Specifikacija potreba za ugovor	Predstavljanje novog ugovora uz prikrivanje promjene specifikacije za postojeći ugovor u korist favorizovanog ponuđača.	Tehničku specifikaciju i referentne uslove trebalo bi ponovo da provjeri nezavisna osoba/tijelo.
Dodjela ugovora	Praksa prevare može da uključuje: pregovore o proširenim ugovornim uslovima, favorizovanje rokova i uslova, bez uključivanja prava revizije, gubljenja dokumentacije itd.	Korišćenje standradnih državnih rokova i uslova ugovora. Vođenje ugovorne dokumentacije za svaki dokument sa serijskim brojem.
Učestala dodjela ugovora	Neke kompanije dobijaju često tendere, u nekim slučajevima čak ekskluzivno.	Održavanje pravilne baze podataka ponuđača, uključujući procjenu poslovanja. Proaktivne mjere za povećanje broja potencijalnih ponuđača i podsticanje novih kandidata za nadmetanje.
<b>Faza 5. Sprovođenje ugovora do kraja</b>		
Promjena specifikacije poslije dodjele	Promjena specifikacije i dozvoljavanje neopravdanog povećanja cijena, promjene količine ili isporuke zahtjeva itd.	Zahtjeve za promjene poslije dodjele trebalo bi uvijek provjeravati i dostaviti pismeno pravdanje. Ne bi trebalo pretpostavljati da promjena specifikacije automatski uključuje povećanje cijena.
Prijem robe	Dozvoljavanje nedovoljne isporuke ili neusklađenost specifikacije, vođenje internih bilješki o robi sa greškom, namjerna prekomjerna narudžba, itd.	Ispravan postupak prijema robe i redovne revizija.
Specifikacija fakture	Prenaplaćivanje vremena i materijala, datiranje narudžbe na datum koji je raniji od originalnog kako bi se dozvolilo ponuđačima da imaju koristi od promjene cijena, uz dvostruko plaćanje i prihvatanje lažnih naplata, itd.	Poklapanje faktura sa narudžbama i evidencijom o primanju robe, detaljna provjera faktura i dokumentacije o plaćanju koja se vodi za različite ponuđače. Odgovarajuće odvajanje zaduženja u postupku narudžbi, primanju i plaćanja, redovna revizija.

### 3.9.1. Koje su glavne mogućnosti da se okonča korupcija u javnim nabavkama

Naš Zakon o javnim nabavkama naročito podvlači važnost propisa o antikorupciji koji moraju biti ispoštovani od naručilaca, ponuđača i drugih učesnika u procesu.

Član 15 Zakona o javnim nabavkama kaže da: *“ je naručilac dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled poklon ili neku drugu korist službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca”*

Ista zakonska odredba nastavlja, potvrđujući da: *je naručilac dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač neposredno ili posredno prijetio službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca”*.

Glavna odredba u Zakonu o javnim nabavkama je da: *„ je naručilac je dužan da evidentira slučajeve iz st. 1 i 2 ovog člana, o tome sačini službenu zabilješku, podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i obavijesti nadležni organ”*.

Način vođenja i sadržaj evidencije iz stava 3 ovog člana utvrđuje se propisom organa državne uprave nadležnog za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Uprkos činjenici da se korupcija u javnim nabavkama ne može eliminisati u potpunosti, postoje mnoga sredstva i instrumenti za ograničavanje obima i nivoa korupcije povezane sa državnim kupovinom. U nastavku biće pomenuta najvažnija od njih.

Mora biti striktno podvučeno da će korektivne i preventivne mjere biti preduzete na svim nivoima društva, ne samo u pogledu naručilaca već i ponuđača kao i sistema javne administracije.

Glavni sektori o kojima će biti diskutovano, smatraće se identičnim sa glavnim sektorima ekonomije i društva:

- a) civilno društvo, neprofitni sektor i građani;
- b) naručioci: sektor privatnog poslovanja;
- c) javna uprava i javni sektor;.

Razmotrićemo kako je obračunavanje sa korupcijom u postupcima javnih nabavki direktno vezano za sve ove oblasti.

Vezano za civilno društvo, mora se predhodno primijetiti da su građani – poreski obveznici implicitni vlasnici svih javnih sredstava i njihova uloga nije samo da čekaju na djelovanje države na pasivan način. Njihova uloga u upravljanju društvom i javnom sektoru je naprotiv – najvažnija.

Teorije javnog izbora (pogledajte npr. Stiglitz, 1997) jasno objašnjavaju razloge zašto političari, procesi kolektivnih odluka i birokratija, automatski ne uspijevaju vezano za efektivno zadovoljenje javnih potreba i javnih interesa.

Aktivno građansko i razvijeno civilno društvo predstavlja jedino stvarno efektivno sredstvo za sprječavanje lošeg funkcionisanja političkog i administrativnog „tržišta”, uključujući javne nabavke.

Sredstva za kupovinu Vladi dolaze uglavnom od poreza, povučenog novca iz privatnog sektora i njihovog prebacivanja u javni sektor.

Poreski obveznici ostaju, zatim, implicitni vlasnici ovih sredstava i kao vlasnici oni su takođe odgovorni za njihovu upotrebu. Naravno, nijesu svi od njih u mogućnosti i spremni da djeluju na ovaj način i da izvršavaju efektivnu kontrolu javne potrošnje, ali njihova uloga je nezaobilazna i biće podržana i podsticana od bilo kog raspoloživog mehanizma.

Razvijene zemlje koriste nekoliko sredstava da podstaknu građane i neprofitne organizacije da vrše kontrolu procesa javnih nabavki. Vjerovatno najvažnije sredstvo u ovom pravcu jeste donošenje zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Princip slobodnog pristupa informacijama u javnim nabavkama, međutim, u izvjesnoj mjeri je u suprotnosti sa principom povjerljivosti poslovnih informacija.

Ova protivrječnost se rješava u razvijenim zemljama na različite načine; države dozvoljavaju pristup datotekama nabavki različito.

Najotvoreniji pristup se koristi, na primjer u SAD-u, gdje svako ( takođe osobe koje ne učestvuju u konkretnoj nabavci u bilo kojoj ulozi) ima pristup kompletnoj dokumentaciji za javne nabavke, izuzev dokumenata koji su označeni kao poslovna tajna (takva dokumentacija mora biti označena prije podnošenja), o ovom dijelu i naš zakon prepoznaje ovu otvorenost ( član 9,97 i 98 našeg Zakona ).

U drugim zemljama samo nezadovoljni ponuđači mogu imati pravo na pristup svojoj dokumentaciji ( i ovdje osim dokumentacije označene kao poslovna tajna ).

Međutim, postoje takođe zemlje gdje je pristup dokumentaciji dozvoljen jedino službenoj državnoj kontroli i revizorskim tijelima.

Mišljenje je da će naročito u tranzicionim ekonomijama, pristup dokumentaciji biti skoro univerzalan (ex-post pristup).

Još jedno često korišćeno sredstvo je učešće posmatrača tokom faza odabira procesa javnih nabavki, naročito tokom otvaranja ponuda i ocjene ponude.

Ovaj pristup uključuje, takođe, neke posebne aspekte.

Učešće, posmatranje procesa ocjene, je komplikovano pitanje – slično problemu javnog pristupa dokumentaciji. Često rješenje je postojanje liste nezavisnih eksperata javnih nabavki koji bi mogli biti imenovani od strane profesionalnih i neprofitnih organizacija da posmatraju ocjenu (ili čak da ocjenjuju).

Interes da se prijavi loše funkcionisanje i korupcija u javnim nabavkama može biti podržana na mnogo različitih načina. Osnova za to može biti funkcionalno e-upravljanje – podnošenje

informacija o problemima preko Interneta postaje najjednostavniji način komunikacije u svim razvijenim zemljama.

Neke zemlje EU i ne EU članice motivišu ljude da prijave stvarne probleme i koruptivne aktivnosti u javnim nabavkama direktnom finansijskom nagradom.

Primjer za ovakav pristup je npr SAD: osoba koja otkrije i prijavi korupciju je nagrađena određenim procentom vrijednosti nabavke („pištaljaka”).

Vjerovatno najaktivniji NVO u oblasti javnih nabavki jeste Transparency International .

I Vlada i svi Vladini organi daju veliki set akcija koje se fokusiraju na ograničavanje korupcije u javnim nabavkama.

Izuzev Transparency International, postoje mnoge druge neprofitne organizacije sa važnim uticajem na postupke javnih nabavki – kao što su udruženja lokalnih samouprava, profesionalna udruženja i mnoga druga.

Neka slična razmatranja uradili smo na relaciji vezano za antikorupcijsku ulogu **naručilaca i ponuđača**.

Naredna konstatacija može zvučati čudno: naručioci su u stvari ti koji obično nude/daju mito.

Ipak, da li je stvarni interes naručilaca da korumpiraju da bi dobili javni ugovor?

Podmićivanje povećava troškove isporuke roba, usluga i radova. Takvi troškovi mogu se pokriti od povećane zarade, naročito ako je konačna cijena značajno iznad realne tržišne vrijednosti, ali ovo ne smije da bude pravilo.

Značajan je iskaz predstavnika Privredne komore, tokom jedne radionice u Slovačkoj o pitanju korupcije u javnim nabavkama: *„krivite nas što podmićujemo službenike za javne nabavke. Zašto ? Ako bi država bila u stanju da obezbijedi pravedan i jednak tretman za sve ponuđače, nije naš interes da podmićujemo: podmićivanje znači manje profita za nas“*.

Kako motivisati ponuđače da djeluju na pravedan način i da prijave sve pokušaje kršenja propisa i načela javnih nabavki?

Ovo pitanje je najvažnije za efektivnu nabavku pošto u mnogim slučajevima (kao što je opisano gore) jedino nezadovoljni ponuđači mogu da otkriju loše funkcionisanje „tržišta“ nabavki. E – upravljanje može da pomogne ali, glavni problem je okruženje koje mora da pruža podršku.

Mnogi ponuđači plaše se da prijave probleme zbog jednostavne činjenice – njihova prilika za buduće ugovore može biti umanjena: sistem javnih nabavki karakteriše se visokim nivoom solidarnosti između javnih organa, organizacija i službenika. Potrebno je da priznamo da u mnogim zemljama postoje nezvanične „crne liste“ ponuđača koji nijesu dobrodošli da se nadmeću u javnim nabavkama (zato što prijavljuju probleme).

Jedan od standardnih instrumenata za destimulisanje koruptivnih aktivnosti na nivou ponuđača je oficijalna negativna i pozitivna lista naručilaca. Takve liste postoje u mnogim



zemljama. Pozitivne liste su jednostavnije pitanje i veoma su dobra praksa koje pojednostavljuje javne nabavke. Takve liste se mogu održati od strane državnih organa za nabavku (Uprave za javne nabavke), ali i od profesionalnih organizacija ponuđača. Negativne liste predstavljaju komplikovanije pitanje pošto generalni zakonski status u mnogim zemljama ne dozvoljavaju njihovo održavanje na oficijalni način (ali, određeni prostor za organizaciju profesionalnog tipa i dalje ostaje).

Takođe se mogu uraditi neka posebna sagledavanja kada se razmišlja o posebnim aspektima uloge **javne uprave** u borbi protiv korupcije.

Javna uprava je odgovorna za većinu aspekata javnih nabavki i njena obavljanja „kupovine“ mogu biti značajno poboljšana u bilo kom društvu.

Prva potencijalna podrška u tom smislu može biti obezbjeđivanje jasnog i efikasnog zakonskog sistema koji osigurava pravično i pravno okruženje u postupcima javnih nabavki.

Visok kvalitet sekundarnog zakonodavstva i naročito smjernice i templatni mogli bi da budu potpuno nedostupni ili u veoma ograničenoj mjeri dostupni.

Poslovna strana „poslovnog okruženja“ je obično veoma slaba, jednostavan slučaj poslovanja može da potraje više godina, a kompanije nemaju priliku da primjenjuju zakon. U takvom okruženju korupcija cveta i samo sistematske promjene mogu da poboljšaju situaciju.

Mnogi izvori naglašavaju da postojanje formalnog sistema ( Zakona o javnim nabavkama i kancelarija za žalbe ) nije dovoljno za efektivnu državnu kupovinu: ključ je kvalitet i funkcionisanje sistema.

OECD naglašava, na primjer, sledeće aspekte:

- a) postojanje dovoljnog vremenskog prostora između usvajanja zakona o javnim nabavkama i početka njegove implementacije u praksi (kako bi se pripremili svi učesnici);
- b) potrebu da se obezbijedi da Uprava i Komisija ne budu samo formalno osnovane, već da ima obučeno i dobro pripremljeno i motivisano osoblje kao i neophodne informacione tehnologije;
- c) sekundarno zakonodavstvo, smjernice i template koji su zaista na raspolaganju;
- d) jasnu definiciju svih organa koji moraju da vrše nabavke u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
- e) diferenciranje postupaka nabavki u skladu sa vrijednošću i drugim kriterijumima;
- f) templatni i smjernice će biti na raspolaganju ponuđačima i naručiocima;
- g) zakon i drugi mehanizmi javnih nabavki poštovaće nivo razvoja zemlje i nivo konkurentnosti na svom tržištu.

Javna uprava može da se suprostavi korupciji garantujući efektivno upravljanje javnim finansijama, kao i internu i eksternu kontrolu/reviziju.

Još uvijek dominantna kontrola valjanosti koncentriše se na usklađenost finansijskih transakcija sa propisima i sistemima. Važnost ovakvog načina kontrole još uvijek je realnost ali, postoji potreba da se ona podrži uvođenjem kontrole vrijednosti za novac;

- provjera da li organizacija sprovodi svoje finansijsko poslovanje na ekonomičan, efektivan i efikasan način je reakcija na nedostatak kontrole valjanosti, koja obezbjeđuje u velikoj mjeri ispravno vođenje procesa, ali ne govori ništa o stvarnim rezultatima.

Benchmarking bi trebalo redovno koristiti za ocjenu ostvarivanja.

Benchmarking je dozvoljen za sve vrste upoređivanja u javnom sektoru i ne uključuje toliko mnogo potencijalno prodornih efekata kao što su ocjena ostvarivanja i upravljanje.

Benchmarkingom je moguće dobiti informacije o rezultatima procesa javnih nabavki, uporediti ih i saznati kako ih poboljšati.

Vršenje bechmarkinga je efektivno sredstvo za otkrivanje aktivnosti javnih nabavki, koje se primjenjuje zakonski, ali bez obezbjeđivanja „vrijednosti za novac“.

### **3.9.2. Profesionalni, nezavisni i nepristrasni javni službenici, etika u javnim nabavkama**

U ovom poglavlju bavimo se dimenzijom koja određuje spremnost javnog sektora da vrši efektivnu javnu nabavku.

Kvalitet službenika javnih nabavki je jedan od glavnih faktora uspjeha državne kupovine. Osnovni zahtjevi su definsani, na primjer, od OECD-a, kao što slijedi:

- a) službenici nabavki biće dovoljno edukovani i obučeni da izvršavaju svoje funkcije,
- b) službenici nabavki imaće svu neophodnu dokumentaciju, uključujući smjernice i standrade,
- c) postojanje sistema edukovanja, obuke i ponovne obuke službenika nabavki,
- d) efektivan sistem zapošljavanja, motivisanja i zadržavanja službenika nabavki u javnim organizacijama,
- e) efektivna zaštita nezavisnosti službenika nabavki,
- f) etičko regulisanje procesa javnih nabavki i službenika.

Glavni instrument koji se koristi u mnogim zemljama da bi se osigurao profesionalizam službenika nabavki jeste obavezna sertifikacija.

Samo atestirani profesionalci mogu biti odgovorni za aktivnosti nabavki u javnim organizacijama (izuzeci mogu biti nabavke sa malim vrijednostima). Nadležni organ za sertifikaciju službenika za javne nabavke obično je to Uprava za javne nabavke. Uprava bi trebala da bude odgovorna za postavljanje standarda, programa obuke, ispita, predavanja, što je novi zakon jasno prepoznao (stručni ispit).

Klasična javna uprava ima mnogo važnih karakteristika za zaštitu svojih glavnih vrijednosti – naročito u sistemu karijere – potrebno je angažovanje osoblja za radno mjesto za koje se traži određena diploma i posebno obrazovanje; nema priznavanja profesionalnog iskustva van javnog sektora; za početnike postoje formalni postupci zapošljavanja i obavezni periodi obuke; državnim službenicima su dati trajni mandate, zaposlenje i ustanovljen sistem

unapređenja zasnovan na većem broju godina službe; u plaćanju se primjenjuje statutarina šema nagrađivanja i skala progresije (stručni ispit).

U okviru takvih sistema, državni službenik je (makar formalno) relativno siguran i ima velike šanse da odbije bilo kakav pokušaj koji utiče na njegove odluke u korist neke strane.

Sa druge strane, može mu nedostajati motivacije za rad (zakonska naknada).

Opšte zakonske principe državne službe pratiće set internih standarda i mehanizama kako bi se podržale profesionalne odluke koje donose službenici nabavki, ali i njihov rad.

Etički kod je dobro poznato sredstvo javnog sektora koji ima za cilj da motiviše službenike javnih nabavki da se ponašaju na moralan način. Posebna odlika etičkog koda za službenike javnih nabavki jeste činjenica da bi ovaj kod trebalo da se koristi ne samo od strane javnih službenika u organizacijama koje vrše kupovinu, već i od svih ostalih učesnika u nabavkama, uključujući privatna lica i organe.

Osnova za stvaranje nacionalnog etičkog kodeksa (CEPP) biće iskustvo proizašlo iz analiza opštih pravila ponašanja za državne službenike i iz posebnih pravila ponašanja za službenike javnih nabavki.

U sljedećim analizama slučajeva daćemo neke primjere iskustva, kako iz EU Država članica, tako i onih koje to nijesu (Aneks I: italijanski kod o ponašanju državnih službenika – Ministarski dekret od 28 novembra 2000; (Aneks II: kod o državnim službenicima Velike Britanije; (Aneks III: etički kod – udruženje Kanade za upravljanje kupovinom).

### **3.10. Izvještavanje o javnim nabavkama**

Na osnovu člana 17 stav 1 tačka 18 a u vezi člana 84 Zakona o javnoj nabavkama Crne Gore ( "Sl.list" CG br. 46/06 ), Direkcija - Uprava za javne nabavke svake kalendarske godine priprema i dostavlja Vladi godišnji izveštaj o javnim nabavkama, u kome se analiziraju aktivnosti javne nabavke u našoj zemlji za tu kalendarsku godinu, zajedno sa preporukama za poboljšanje sistema javne nabavke.

Ovaj izveštaj pripremljen je u saglasnosti sa zahtevima Zakona o javnoj nabavci, predstavljajući detaljnu analizu o svim aktivnostima javne nabavke odvijanih u Crnoj Gori, prema potpisanim javnim ugovorima tokom perioda 01. januara 2011 – 31. decembra 2011. godine.

### **3.11. Pravci daljeg napredovanja**

U skladu sa preporukama Evropske unije koje su sadržane u Izvještajnim preporukama tj. periodima o progresu u Crnoj Gori u oblasti javnih nabavki, Uprava za javne nabavke će naročito obratiti pažnju na sljedeće:

- promovisanje povećanog profesionalizma jačanjem linijske organizacije putem osnivanja posebnog sektora za obuku i sektora za IT tehnologiju, pored postojećeg sektora vezanog za normativnu djelatnost i međunarodnu saradnju.
- unaprjeđivanje efektivnosti trošenja u javnim nabavkama,
- povećavanje transparentnosti postupaka,
- podsticanje konkurentskog nadmetanja,
- eliminaciju diskriminatorske prakse,
- smanjivanje prostora za zloupotrebe,
- obezbjeđenje odgovarajućeg analitičkog praćenja javnih nabavki,
- efikasan sistem sankcionisanja kršenja propisa u oblasti javnih nabavki, što bi imalo snažan preventivni efekat,
- ostvarivanje uslova za pojačane napore Direkcije za javne nabavke u procesu praćenja postupaka javnih nabavki, posebno kroz preventivno - instruktivni nadzor u cilju jačanja discipline, sprječavanja vršenja mogućih koruptivnih djelovanja i neetičkog ponašanja,
- usklađivanje aktivnosti sa ekonomskom politikom Vlade Crne Gore u dijelu jačanja efikasnosti i transparentnosti rada državne uprave kroz realizaciju sistema elektronskih javnih nabavki,
- ustanovljavanje i primjenu pravila ponašanja kojima bi se naručioc i njihovi zaposleni obavezivali na poštovanje ovih pravila radi suzbijanja koruptivnih ponašanja i razvoja visokih standarda etičnosti,
- vođenje „liste ponuđača” za koje je dokazano da su se bavili koruptivnim aktivnostima ili nijesu izvršavali ugovorene obaveze – **negativna referenca**, sa mogućnošću korišćenja tzv. „crne liste” koju sačinjavaju odgovarajuća međunarodna tijela,
- pravilno procjenjivanje vrijednosti javnih nabavki kroz dosljednu primjenu pravila o procjeni vrijednosti ugovora o javnim nabavkama roba, radova i usluga i uslova okvirnog sporazuma.
- implementacija nove Direktive iz oblasti odbrane i bezbjednosti, usklađivanje sa Direktivom iz oblasti zelenih javnih nabavki,
- zaokruživanje saradnje Direkcije za javne nabavke i Ministarstva finansija, kao i sa Ministarstvom za informaciono društvo u cilju daljeg razvoja elektronskog sistema javnih nabavki.

### 3.12. Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015

U toku 2011 godine urađena je ova Strategija koja proizilazi i zasniva se na Programu prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za sprovođenje evropskog partnerstva i obaveza preuzetih Nacionalnim programom integracija Crne Gore u EU za period 2011 - 2015, Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2011-2014, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore EU, Programa rada Vlade i drugih dokumenata Vlade koji sa različitog aspekta tretiraju sistem javnih nabavki.

Na početku ovog dokumenta akcenat je stavljen na njegovu namjeru da se ispituju opcije za strateško upravljanje postupkom javnih nabavki u Crnoj Gori. Takvim ispitivanjem će se identifikovati strateške mogućnosti Direkcije, glavnog aktera u postupku javnih nabavki, sa jednom odgovornošću da upravlja i nadgleda postupake javnih nabavki u Crnoj Gori. Kako je upravo naznačeno, Direkcija, kao rukovodeća snaga postupaka javnih nabavki, je Vladina institucija o kojoj će biti najviše riječi u ovom dokumentu-posebno o potrebama za Ijudstvom kako bi mogla da postupa u skladu sa zahtjevima njenog radnog okruženja.

Ciljevi jedinstvenog sistema javne nabavke u Crnoj Gori su koordinirano sprovođenje postupaka javnih nabavki i transparentna dodjela ugovora o javnim nabavkama, jednak tretman svih učesnika u postupcima javnih nabavki, podsticanje tržišnog nadmetanja i održivog privrednog rasta, te istovremeno pružanje jedinstvene pravne zaštite.

Glavna svrha i cilj Strategije podrazumijevaju uspostavljanje odgovarajuće institucionalne organizacije u skladu sa dobrom praksom EU i dosljednu primjenu propisa u svim segmentima sistema javnih nabavki.

Polazeći od značaja javnih nabavki i strateškog opredjeljenja Crne Gore za pristupanje EU, opšti ciljevi Strategije sadržaće:

- dalje unaprjeđivanje jedinstvenog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori;
- povećanje efikasnosti sistema javnih nabavki;
- smanjivanje neregularnosti u sistemu javnih nabavki;
- dalje usaglašavanje sa direktivama i drugim aktima EU;
- podsticanje održivog ekonomskog razvoja Crne Gore i rast životnog standarda građana.

Zakon predviđa da Direkcija obavlja poslove upravljanja, monitoringa i savjetovanja naručilaca koji sprovode postupke javnih nabavki u skladu sa Zakonom i obezbjeđuje kontinuiranu edukaciju učesnika u postupku javne nabavke.

Sve preporuke za razvoj Direkcije moraju da se fokusiraju na:

1. razvoj ljudskih resursa uključenih u proces javne nabavke,
2. obezbjeđenje etičkog kodeksa i standarda ponašanja, što podrazumijeva poštovanje osnovnih principa sistema javnih nabavki, uključujući borbu protiv korupcije i konflikta interesa u postupku javne nabavke,
3. monitoring implementacije zakona i primjene standarda i procedura sa aspekta zakonitosti i opravdanosti rješenja,
4. smjernice postupka javne nabavke (modele koje treba da prate naručioc),
5. nadgledanje usklađenosti postupaka, prednosti kao rezultat postupaka javnih nabavki u Crnoj Gori i obezbjeđenje da takve preporuke prepoznaju, podržavaju i odražavaju poštovanje Zakona,
6. razvoj sistema „Zelenih nabavki“ - nabavki koje podrazumijevaju primjenu i poštovanje principa zaštite životne sredine i primjenu različitih socio-ekonomskih pitanja u postupcima javnih nabavki.

Uređeni odnosi između javnog i privatnog sektora signal su privrednicima u jačanju njihove konkurentne sposobnosti kako bi imali više uspjeha prilikom nadmetanja, a javni sektor u ulozi preduzetnika, primjenjujući načelo dobrog vlasnika i pružajući svima jednake mogućnosti, dobija priliku da izabere optimalnu tržišnu ponudu. Stoga je ova Strategija prvenstveno usmjerena na ekonomski rast i njegovu dinamičnost u segmentu javnih nabavki. Preuzimanjem odgovornosti za trošenje novca poreskih obaveznika, ovom se Strategijom, takođe, želi unaprijediti upravljanje javnim finansijama i pružiti pravna sigurnost svim učesnicima procesa javne nabavke.

U cilju sprovođenja ove Strategije i njenog Akcionog plana, Vlada će, prilikom njihovog usvajanja, istovremeno donijeti Odluku o osnivanju Koordinacionog tijela za kontinuirano praćenje sprovođenja Strategije, koje će se u prvom redu sastojati od predstavnika Ministarstva finansija, Direkcije i Komisije, ali i drugih relevantnih organa državne uprave

koji učestvuju u njenom sprovođenju. Koristeći AP kao način praćenja i sprovođenja, Koordinaciono tijelo će tromjesečno izvještavati Vladu o napretku ostvarenom u njenom sprovođenju.

Nadalje, u tom cilju, obezbijediće se komunikacija sa privrednim subjektima, sindikatima i nevladinim organizacijama putem organizovanih tribina, okruglih stolova i javnih rasprava, a radi omogućavanja diskusije o sistemu javne nabavke i njegovim institucionalnim, zakonodavnim i ostalim novinama. U tom smislu, biće pozvani svi relevantni učesnici (Skupština CG, Poslodavci, Privredna komora, Unija poslodavaca, Akademske zajednice, Vladina tijela itd.), radi učešća u realizaciji pomenutih aktivnosti. Predviđamo da se ovakav način komuniciranja održava polugodišnje

**4. REZULTATI ANALIZE IZVJEŠTAJA O ZAKLJUČENIM UGOVORIMA O JAVNIM NABAVKAMA I SPROVEDENIM POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI ZA 2011. GODINU**

Za period 01. januar – 31. decembar 2011. godine, naručioci su Direkciji za javne nabavke dostavili izvještaje za 5022 javne nabavke, čija ukupna vrijednost iznosi 377.260.094,38 € ili oko 11,43 % ukupnog bruto društvenog proizvoda (oko 3,3 milijarda eura).

U 2010. godini učešće u ukupnom BDP, javne nabavke su učestvovala sa nešto oko 12,14 %.

U 2009. godini ovo učešće u ukupnom BDP Crne Gore iznosilo je 14,43%.

U 2008. godini učešće u ukupnom bruto društvenom proizvodu bilo je 16,11%.

U 2007. godini učešće u ukupnom bruto društvenom proizvodu bilo je 18,92%.

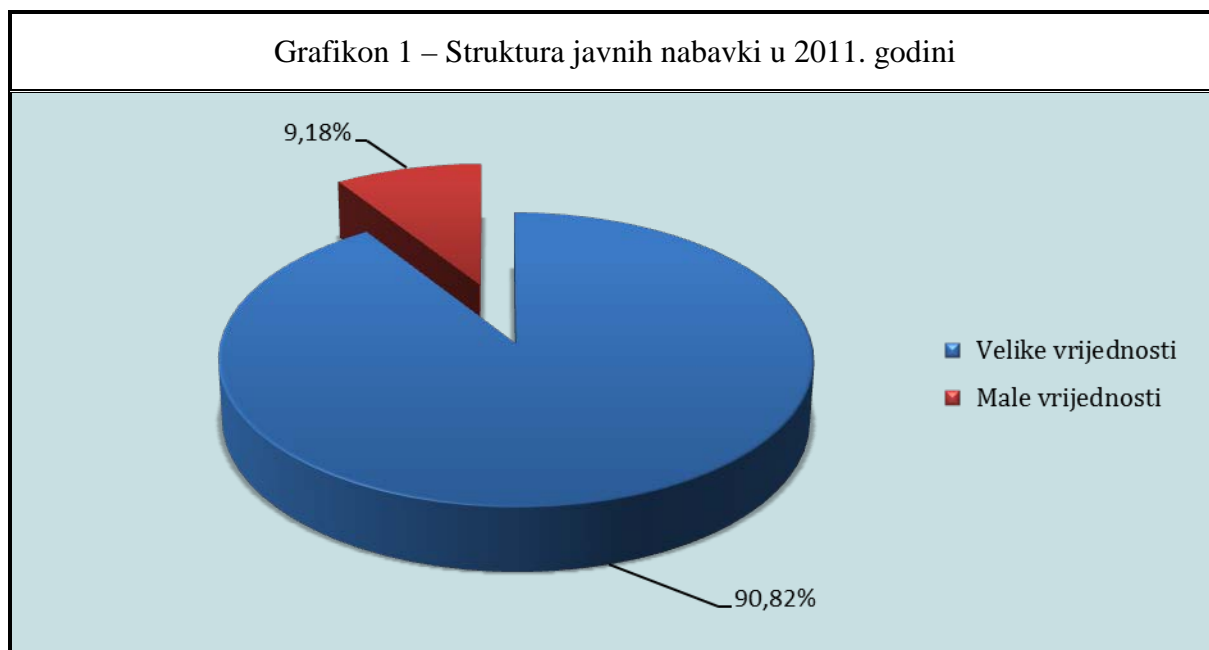
Broj evidentiranih zaključenih ugovora u 2011. godini iznosio je 5022, što u odnosu na 2010. godinu pokazuje određeno smanjenje iskazano procentima negdje oko 5,00 %.

Pojedinačni statistički izvještaji obveznika primjene propisa o javnim nabavkama ugovorenih u 2011. godini, objavljeni su na internet stranici Direkcije za javne nabavke tj. Uprave ([www.ujn.gov.me](http://www.ujn.gov.me)).

Tabela 1 – Uporedni pregled zaključenih ugovora o javnim nabavkama po godinama					
Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Broj					
<b>Ukupan broj ugovora</b>	3928	5504	5001	5229	5022
<b>Ukupna vrijednost</b>	406.663.039,28 €	537.996.900,38 €	433.403.801,82 €	376.260.499,89 €	377.260.094,38 €
<b>Prosječna vrijednost</b>	103.529,29 €	97.746,53 €	86.663,43 €	71.956,49 €	75.121,48 €

U ukupnoj vrijednosti zaključenih ugovora oko 90 % čine ugovori velike vrijednosti, dok su ugovori malih vrijednosti učestvuju sa nešto oko 10 % (Tabela 2, Grafikon 1).

Tabela 2 – Ukupna vrijednost javnih nabavki u 2011. godini	
Vrsta javne nabavke	Vrijednost javnih nabavki
Nabavka velike vrijednosti	342.613.920,35 €
Nabavka male vrijednosti	34.646.174,03 €
<b>UKUPNO</b>	<b>377.260.094,38 €</b>



Proizilazi da je gornja granica za nabavke male vrijednosti dobro definisana, imajući u vidu da je odnos između velikih i malih nabavki bio stabilan tokom proteklog perioda (Tabela 3), sa niskim učešćem nabavki male vrijednosti u ukupnoj vrijednosti nabavki.

Procedura za sprovođenje javne nabavke male vrijednosti uređena je posebnim podzakonskim aktima ( “Sl.list RCG” br. 71/06 i br. 23/07 ), čime se osigurava primjena osnovnih načela javnih nabavki i podiže stepen standardizacije i tipizacije procedura javnih nabavki male vrijednosti među naručiocima.

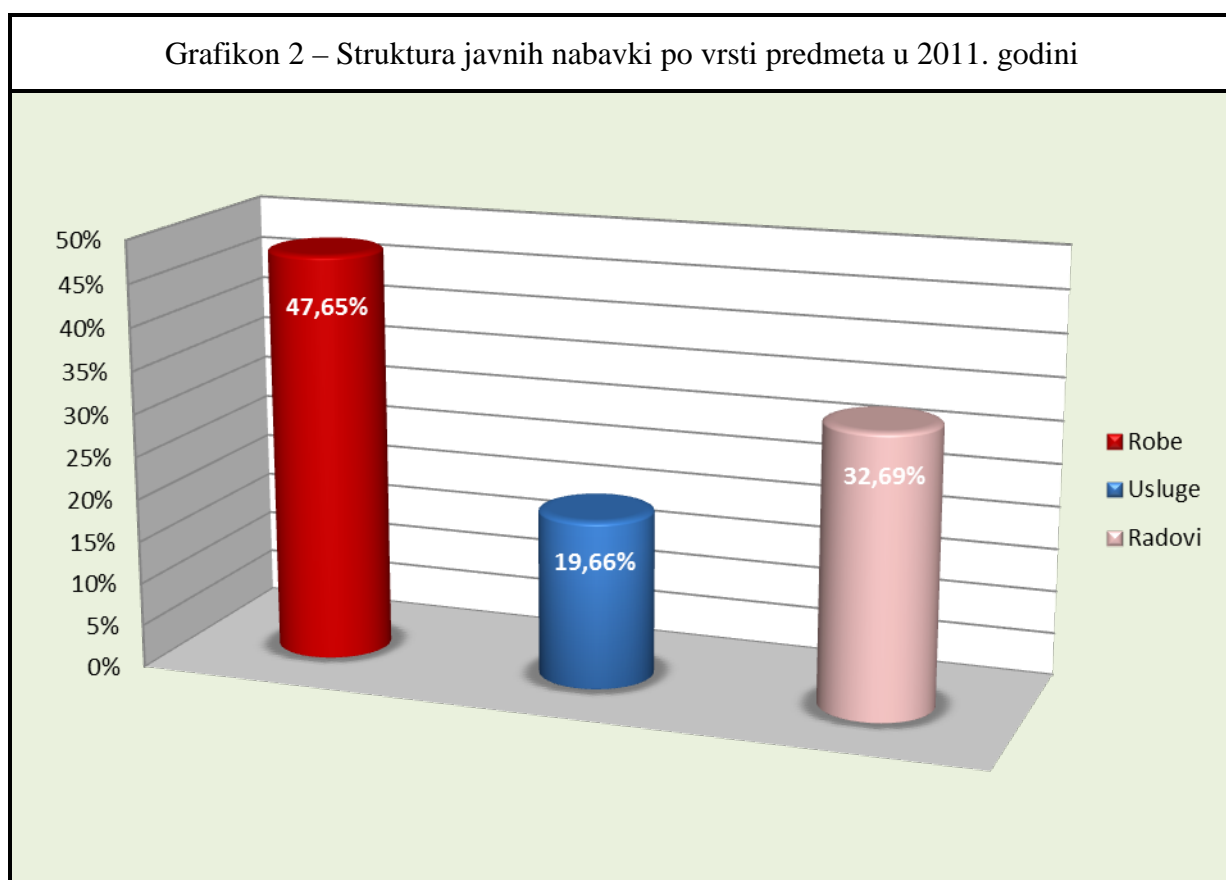
**Tabela 3 – Uporedni pregled vrijednosne strukture javnih nabavki (u procentima)**

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
<b>Nabavke velike vrijednosti</b>	95,69 %	92,48 %	93,29 %	86,28 %	90,82 %
<b>Nabavke male vrijednosti</b>	4,31 %	7,52 %	6,71 %	13,72 %	9,18 %

Posmatrano po predmetu javne nabavke, u strukturi ukupne vrijednosti javnih nabavki u 2011. godini, dominiraju robe sa 47,65 % svih nabavki, zatim radovi sa 32,69%, te usluge sa 19,66% ( Tabela 5 i 6, Grafikon 2 ).



Vrsta javne nabavke	Vrijednost javnih nabavki
Robe	163.251.429,97 €
Usluge	67.354.998,00 €
Radovi	111.999.105,61 €



U odnosu na 2010. godinu, došlo je do smanjenja učešća radova sa 49,74 % na 32,69 %, dok je povećanje roba sa 33,61 % na 47,65 %, što se tiče usluga povećanje je sa 16,65 % na 19,66%.

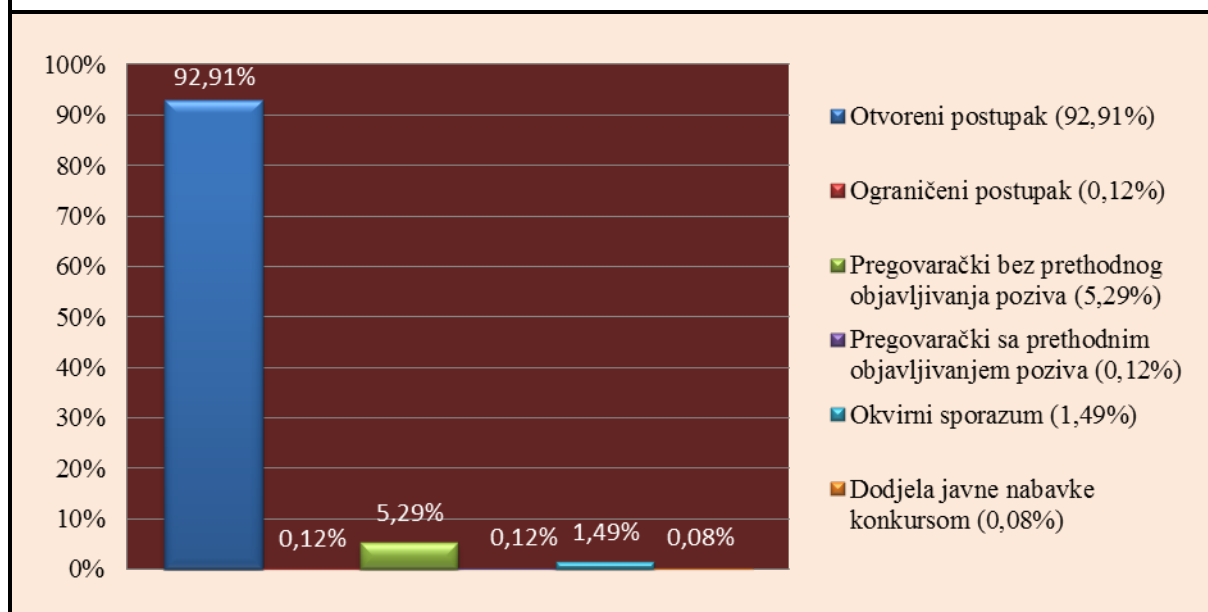
Ako ovo analiziramo upoređujući podatke iz 2007. godine, uočićemo da imamo takođe smanjenje radova, povećanje roba, a uvećanje usluga za skoro 2 puta tj. sa 9,05 % na 19,66%.

Predmet \ Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
<b>Robe</b>	32,96 %	35 %	35 %	33,61 %	47,65 %
<b>Usluge</b>	9,05 %	9 %	11 %	16,65 %	19,66 %
<b>Radovi</b>	57,99 %	56 %	54 %	49,74 %	32,69 %

Javne nabavke, roba, radova i usluga realizovane su pretežno kroz otvoreni postupak kome je svojstven najviši stepen transparentnosti i konkurencije u poređenju sa ostalim postupcima (Tabela 6).

VRSTA POSTUPKA	Broj nabavki	Procijenjena vrijednost	Ugovorena vrijednost (sa PDV-om)
<b>Otvoreni postupak</b>	2373	341.324.572,26 €	324.902.467,81 €
<b>Ograničeni postupak</b>	3	455.000,00 €	335.265,00 €
<b>Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva</b>	135	16.379.482,83 €	13.463.058,74 €
<b>Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva</b>	3	62.300,00 €	57.312,00 €
<b>Okvirni sporazum</b>	38	4.737.889,23 €	3.201.748,80 €
<b>Dodjela javne nabavke konkursom / Konsultantske usluge</b>	2	775.000,00 €	654.068,00 €
<b>UKUPNO</b>	<b>2554</b>	<b>363.734.244,32 €</b>	<b>342.613.920,35 €</b>
<b>UŠTEDA</b>			<b>21.120.323,97 €</b>

Grafikon 3 – Brojčana struktura nabavki velike vrijednosti po vrsti postupka u 2011. godini



Otvoreni postupak učestvuje sa 92,91% u ukupnom broju zaključenih ugovora o javnim nabavkama u 2011. godini, što jasno ukazuje na punu transparentnost i neograničavanje konkurencije za dobijanje posla. Ovaj procenat učešća tzv. konkurentnog postupka, čija su obilježja puna transparentnost i neograničavanje konkurencije za dobijanje posla, zavrijeđuje najviši rejting (A), prema metodologiji Svjetske banke, što se može vidjeti iz Priloga 7<sup>1</sup>.

Tabela 7 - Javne nabavke male vrijednosti u 2011. godini

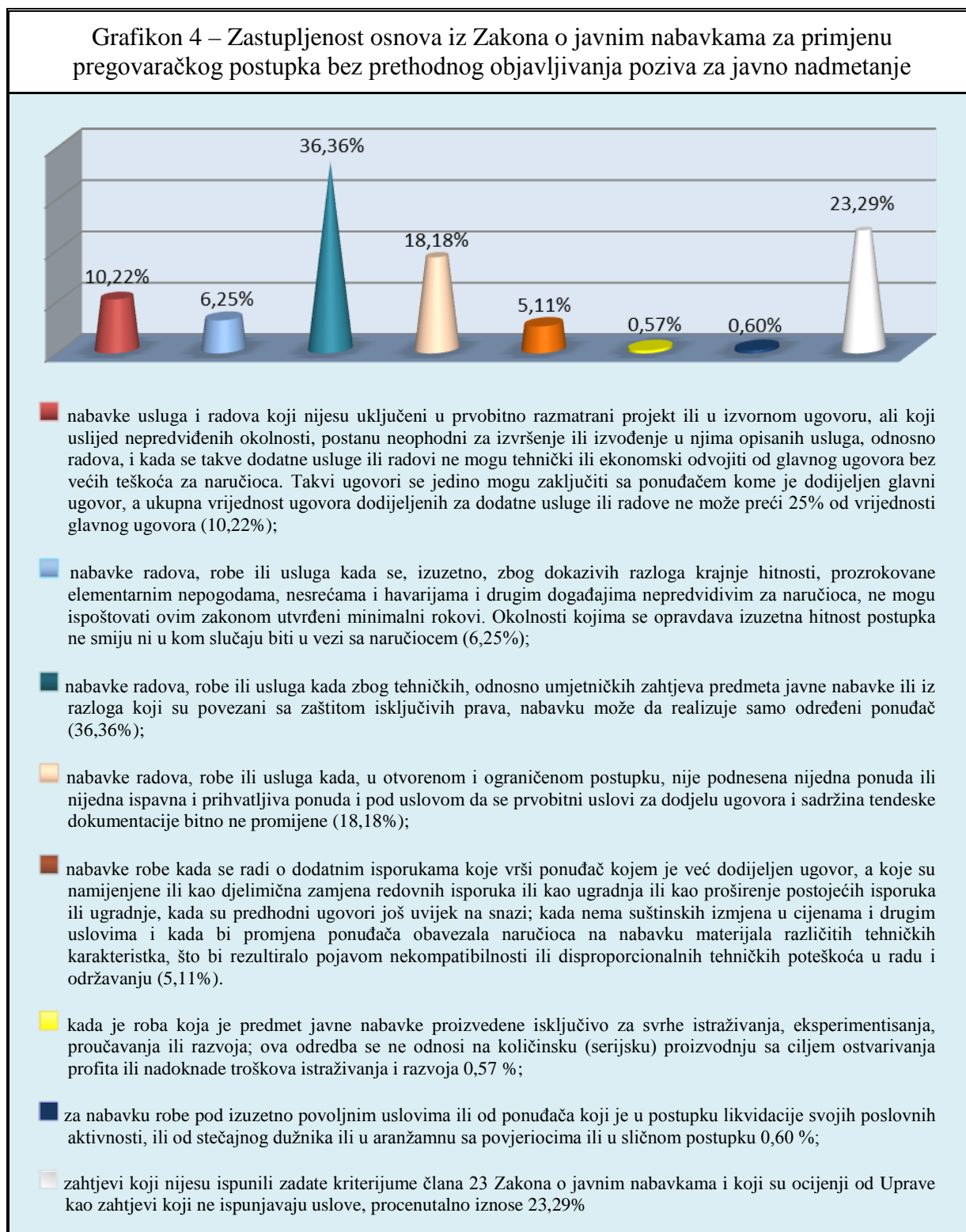
VRSTA POSTUPKA	Broj nabavki	Ugovorena vrijednost
<b>Neposredni sporazum</b>	57963	19.138.445,33 €
<b>Šoping metoda</b>	3475	15.507.728,70 €
<b>UKUPNO</b>	<b>61438</b>	<b>34.646.174,03 €</b>

Obveznici primjene Zakona o javnim nabavkama sprovode neposredni sporazum u skladu sa članom 78 Zakona o javnim nabavkama kada su u pitanju javne nabavke male vrijednosti, dok je sprovođenje postupaka javnih nabavki male vrijednosti (šoping metoda) korišćena uz poštovanje odredbi člana 18 zakona.

<sup>1</sup> Detaljnije o PEFA i Metodologiji za ocjenu M2 vidjeti na <http://www.pefa.org>, strana 38-39.

Naručioci koji najčešće pribjegavaju primjeni neposrednog sporazuma dati su u Prilogu br. 5 ovog izvještaja.

Najčešći osnovi za primjenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u 2011. godini prikazani su na Grafikonu 4.



Iz priloženog proizilazi da je 36,36 % osnov za pregovaranje bila zaštita stručnih prava i „tehnički, odnosno umjetnički razlog”, zbog kojih je nabavku mogao ispuniti samo jedan ponuđač. Ovaj osnov karakteriše odsustvo konkurencije, jer se pregovara sa samo jednim ponuđačem, što naručioca stavlja u najmanje povoljan položaj. Za ovakve slučajeve Zakon je predvidio rješenje da je naručilac u obavezi da na internet stranici Direkcije za javne nabavke objavi odluku da je izabrao najpovoljnijeg ponuđača sa kojim namjerava da zaključi ugovor. Takođe, naručilac je u obavezi da prilikom pokretanja ovakvog postupka pribavi prethodnu saglasnost Direkcije, uz navođenje šta je predmet nabavke i konkretnog razloga zašto je samo odabrani ponuđač u stanju da ispuni datu nabavku. Pri tome, ponuđačima je ostavljen zakonski rok od 8 dana, od dana objavljivanja odluke da uloži žalbu naručiocu, ukoliko smatraju da i oni mogu ispuniti datu javnu nabavku, a ne samo odabrani ponuđač, i samim tim da zaustave postupak nabavke, dok se ne donese konačna odluka. Međutim, ukoliko niko od ponuđača ili drugih zainteresovanih lica na čija prava ili obaveze odluka može da utiče ne uloži žalbu, naručilac po isteku roka od 8 dana, u skladu sa Zakonom, može da zaključi ugovor, bez obzira na stvarnu opravdanost primjene pregovaračkog postupka i izbor određenog ponuđača. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Fitosanitarna uprava, Sudski savjet, Mintecargo AD Podgorica, Željeznička infrastruktura, Elektroprivreda CG, Generalni sekretarijat Vlade, Klinički centar CG, Uprava policije, Crnogorski olimpijski komitet, Uprava za imovinu, Željeznički previz, Fond za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo održivog razvoija i turizma, Ministarstvo za informaciono društvo, Oština Kotor, Centralna banka, Opština Bar;

Drugi osnov po značaju, tj. procentualnoj zastupljenosti od 17,74 % jesu nabavke radova, robe ili usluga - kada, u otvorenom i ograničenom postupku, nije podnesena nijedna ponuda ili nijedna ispravna i prihvatljiva ponuda i pod uslovom da se prvobitni uslovi za dodjelu ugovora i sadržina tenderske dokumentacije bitno ne promijene. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Fond za zdravstveno osiguranje, Agencija za zaštitu životne sredine, Fond PIO, Ministarstvo kulture, EPCG FC Distribucija, AU Montefarm, Aerodroni CG, Direkcija javnih radova, Prijestonica Cetinje, ZIKS, Univerzitet Crne Gore.

Sledeći osnov posmatrano po značaju, tj. procentualnoj zastupljenosti od 10,21% jesu dodatni radovi i usluge. Prema zvaničnim evidencijama, izvještajima o javnim nabavkama u Crnoj Gori najviše korišćeni argumenti za sprovođenje ove vrste postupka javne nabavke su sadržani u odredbi člana 23, stav 1, tačka 4, alineja 1, kod nabavki radova i usluga koji nijesu uključeni u prvobitno razmatrani projekat ili u izvornom ugovoru, ali koji su uslijed nepredviđenih okolnosti postali neophodni za izvršenje ili izvođenje u njima opisanih usluga, odnosno radova kada se takve dodatne usluge ili radovi ne mogu tehnički ili ekonomski odvojiti od glavnog ugovora bez većih teškoća za naručioca. Ovakvi ugovori se jedino mogu zaključiti sa ponuđačem kome je dodijeljen glavni ugovor, a ukupna vrijednost ugovora dodijeljenih za dodatne usluge ili radove ne prelazi 25% od vrijednosti glavnog ugovora. Ovakve mogućnosti iskoristio je jedan broj naručilaca u okviru sredstava obezbijedenih budžetima za ove namjene i obuhvaćenih ukupnom procijenjenom vrijednošću javne nabavke definisanom planom javne nabavke i pozivom za javno nadmetanje, koji je objavljen u osnovnom postupku (otvoreni postupak) koji je prethodio ovim dodatnim aktivnostima. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Direkcija

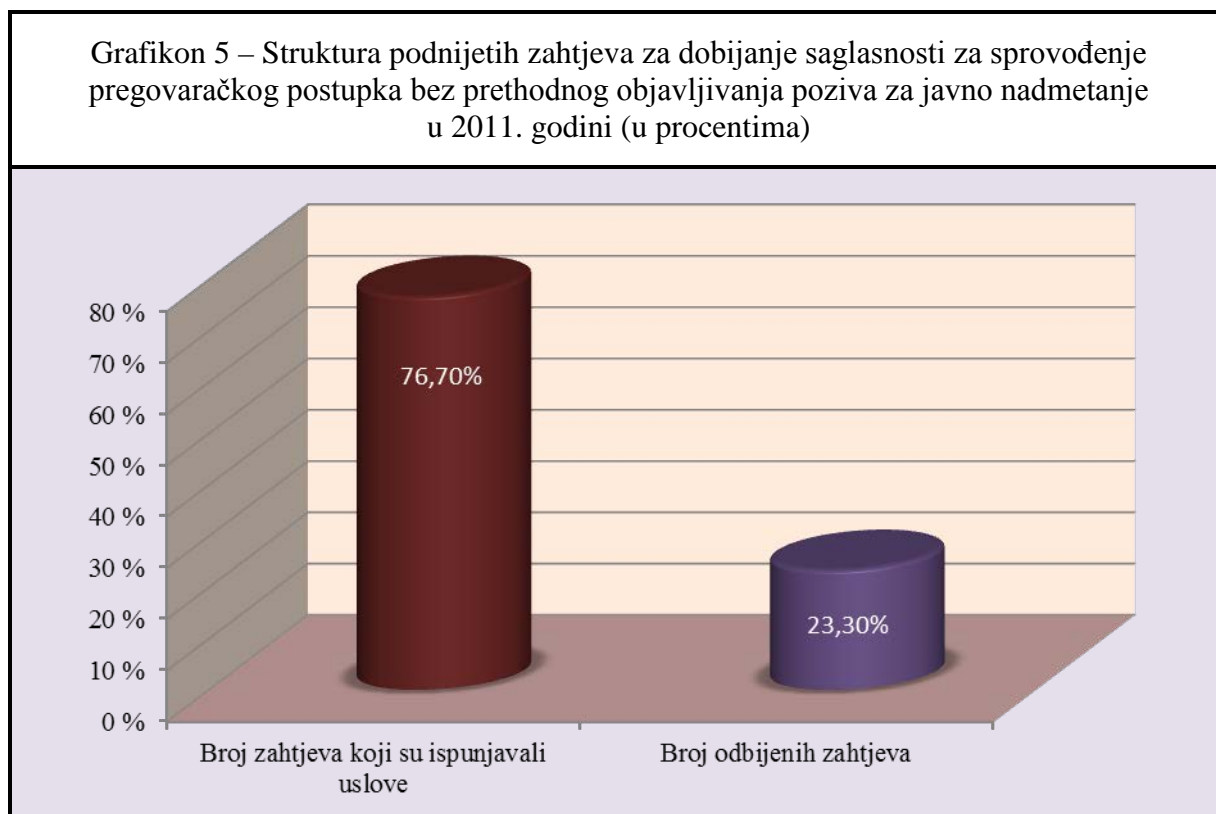
javnih radova, Elektroprivreda Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Agencija za razvoj i izgradnju Podgorice, JP regionalni vodovod crnogorsko primorje, JP za upravljanje morskim dobrom, Opština Plužine, Univerzitet CG, Ministarstvo prosvjete i sporta. Dodatni radovi, odnosno usluge, morali su da budu dokumentovani, odnosno uslovljeni nepredvidivim dokazivim okolnostima zbog kojih se zastalo od (u toku) izvršenja osnovnog ugovora koji su uslovili dodatne viškove i naknadne radove i usluge, zabilježene u izvještajima nadzornog organa i građevinskom dnevniku i koje su posebno specifikovane po karakteru, obimu i ukupnoj vrijednosti. Ovi dokazi dostavljani su Direkciji za javne nabavke koja je nakon detaljne provjere ocjenjivala da li su ili ne ispunjeni uslovi za sprovođenje ove vrste postupka i zaključivanja nakon propisane procedure, odgovarajućeg aneksa ugovora.

Sljedeći osnov, posmatrano po relativnom značaju, jeste „hitnost” ( zastupljena u 5,91 % slučajeva ) kome naručiocu pribjegavaju u uslovima „vanrednih okolnosti i nepredviđenih događaja”. Takođe, naručilac je u obavezi da prilikom pokretanja ovakvog postupka pribavi prethodnu saglasnost Direkcije, uz navođenje šta je predmet nabavke i konkretnog razloga zašto je i o kakvoj se hitnosti, odnosno vanrednim okolnostima radi. Naravno, i ovakav postupak je podložan žalbi. Naručioci koji su najčešće sproveli postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Klinički centar, Uprava za imovinu, Aerodrumi CG, Fond za zdravstveno osiguranje, Crveni krst CG, Uprava policije, OŠ Savo Ilić Kotor..

Najmanje zastupljen osnov za primjenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u procentualnom iznosu od 5,37%, bio je osnov predviđen članom 23, stav 1, tačka 2, alineja 2, Zakona o javnim nabavkama. Naručioci koji su najčešće sproveli postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom, Ispitni centar, Fond za zdravstveno osiguranje, Direkcija za javne nabavke, Univerzitet CG, JU dom učenika i studenata Podgorica.

Osnov definisan u zakonu član 23, stav 1, tačka 2, alineja 1 i alineja 4, u iznosu od 0,57 %, korišten je od strane naručilaca Opština Pljevlja i Ministarstva ekonomije.

Tabela 8 – Broj podnijetih zahtjeva za dobijanje saglasnosti za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u 2011. godini		
Broj podnijetih zahtjeva	Broj zahtjeva koji su ispunjavali uslove	Broj odbijenih zahtjeva
176	135	41



Procenat javnih nabavki dobijenih pregovaračkim postupkom bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u zemljama regiona nije veći od nivoa zemalja Evropske unije, kao ni zemalja iz okruženja navedimo primjer procenata primjene pregovaračkog bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje; Republika Srbija preko 25 %, Bosna Hercegovina 52, 65 %, Hrvatska 12 %..., tako da ne postoji bilo kakav dodatni zahtjev za smanjenje učešća ovog postupka.

Na nivou evropskih i svjetskih principa, procenat manje transparentnih postupaka primjeren je do 25% u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki u jednoj državi (standardi Svjetske banke).

Prave razloge za mogućnost korišćenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje treba tražiti iz ispunjenosti uslova u skladu sa zakonom.

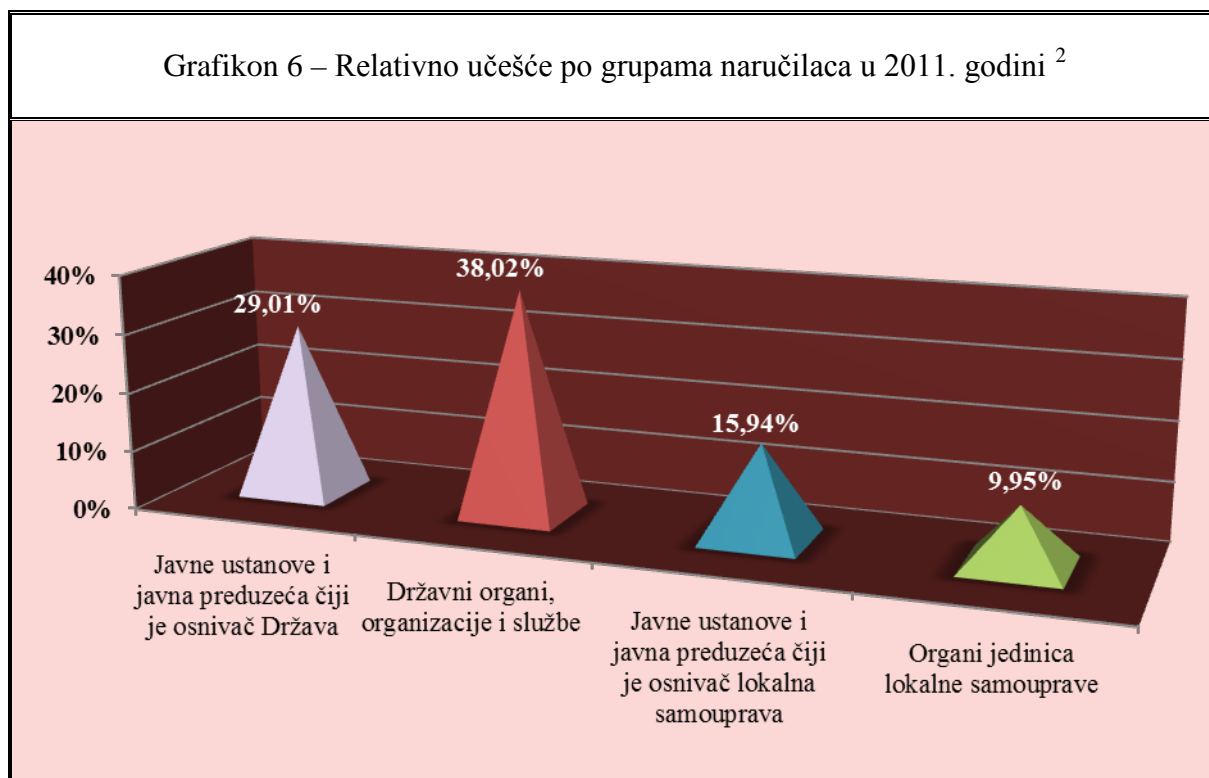
**Tabela 9 – Intenzitet konkurencije u postupcima javnih nabavki**

Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Broj					
<b>Prosječan broj ponuda po tenderu</b>	3,03	3,51	4,29	4,57	4,34

Može se istaći da je jedno od najznačajnijih obilježja javnih nabavki, intenzitet konkurencije u postupcima javnih nabavki koji je u proteklom periodu u porastu, u 2011. godini iznosi 4,34, što je u suštini na nivou 2010. godine, a znatno veći u odnosu na 2007. i 2008. godinu.

Povećanje intenziteta konkurencije u postupcima javnih nabavki, ta povoljnost se odrazila na rast efikasnosti i ekonomičnosti nabavki koje sprovode državni organi, ustanove i preduzeća.

Da bi se utvrdilo kod koje se kategorije naručilaca kriju najveći potencijali za racionalizaciju javnih nabavki, potrebno je sagledati relativan značaj svake od postojećih kategorija (Grafikon 6).



Najveći relativni značaj, izražen kroz vrijednost nabavki u 2011. godini, imali su Državni organi, organizacije i službe (38,02%), zatim Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država (29,01%), Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava (15,94%) i Organi jedinica lokalne samouprave (9,95%). Navedeni podaci ukazuju da su Državni organi, organizacije i službe i Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država ona kategorija naručilaca kod kojih se kriju najveći potencijali za uštede, posmatrano u vrijednosnom smislu.

Relativni značaj Državnih organa, organizacija i službi u vrijednosnoj strukturi nabavki tokom posmatranog perioda kretao se nešto iznad 38%, kao i značaj Javnih ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač država u vrijednosnoj strukturi tokom posmatranog perioda kretao se nešto oko 30% (Tabela 10).

Evidentno je da Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država su smanjile za nešto više od 10% svoje aktivnosti koje su vezane za nabavke roba, radova i usluga u odnosu na 2010. godinu.

<sup>2</sup> Spisak Državnih organa, organizacija i službi, Organa jedinica lokalne samouprave, Javnih ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava i Javnih ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač država nalazi se na web sajtu Uprave za javne nabavke: [www.ujn.gov.me](http://www.ujn.gov.me)



Godina	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Grupa naručilaca					
<b>Državni organi, organizacije i službe</b>	23,97 %	50 %	29,15 %	56,27 %	38,02 %
<b>Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač Država</b>	41,57 %	30 %	38,92 %	26,18 %	29,01 %
<b>Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava</b>	3,35 %	3 %	3,83 %	5,88 %	15,94 %
<b>Organi jedinica lokalne samouprave</b>	31,10 %	17 %	28,09 %	11,67 %	9,95 %

Državni organi, organizacije i službe u odnosu na 2010. godinu smanjili su svoje učešće u javnim nabavkama sa 56,27% na 38,02%, dok su Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država neznatno povećale svoje učešće sa 26,18% na 29,01%. Što se tiče Javnih ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava učešće u javnim nabavkama je skoro 3 puta veće u odnosu na 2010. godinu, dok je učešće Organa jedinica lokalne samouprave u odnosu na 2010. godinu neznatno manji.





# OCJENA STANJA I PRIORITETNE AKTIVNOSTI

Javne nabavke su jedna od oblasti u kojima Vlada CG čini značajan napredak, idući ka stvaranju opsežnog novog zakonodavnog i institucionalnog okvira. Reforma sektora javnih nabavki je uključena u širi kontekst dalje liberalizacije i otvaranja unutrašnjeg tržišta, reforme javne administracije i poboljšanja upravljanja javnim finansijama.

Kao i što znate naša zemlja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EZ i njenim državama članicama. Međunarodni sporazum stupio je na snagu 1. januara 2008. godine koji je omogućavao ranu implementaciju trgovinskih i propisa vezanih za trgovinu sadržanih u SAA. SAA predstavlja glavni pravni okvir odnosa sa zainteresovanom zemljom do njenog mogućeg pristupanja EU u budućnosti. To je obiman sporazum koji ima za cilj stvaranje slobodne zone trgovine i institucionalnog okvira za politički dijalog i saradnju u brojnim značajnim oblastima: pravde, slobode i bezbjednosti, ekonomske, komercijalne i industrijske politike, zapošljavanja i obrazovanja, životne sredine, transporta i komunikacija, istraživanja i razvoja.

Ključna odlika SAA jeste suštinska harmonizacija zakonodavstva zemlje potencijalnog kandidata iz oblasti unutrašnjeg tržišta i trgovine sa zakonodavstvom EU. Naša zemlja se obavezala da usvoji zakonodavstvo Zajednice u oblastima relevantnim za zajedničko tržište, kao što su carina i trgovina, konkurencija, javne nabavke, elektronske komunikacije, zaštita prava intelektualne svojine, zaštita ličnih podataka, državna pomoć i zaštita potrošača, te u tom smislu Direkcija za javne nabavke sa partnerima prije svega EK, MF i Komisijom a kroz pomoć iz sredstava IPA programa konkurisala je za sredstva, dobila sredstva i krenula u realizaciju Projekta.

Motivi za daljom harmonizacijom su proizašli iz već rečenog i iz redovnih Izvještaja o progresu u CG za 2008, 2009, 2010 EK, u kojima se kaže da je Zakon iz 2006. godine koji je sada na snazi pravni pomak ka zakonodavnom okviru EU. Da je zakon modeliran u skladu sa najmodernijim propisima u javnim nabavkama naročito u dijelu direktive za tradicionalni sektor tj. propisa za nabavke roba, radova i usluga, ali da ipak nedostaju neke odredbe direktive za sektorske komunalne politike, da se takođe treba odrediti i prema kompleksnosti tenderskog postupka da bi se osigurao dobar i zdrav postupak nabavke. Sadašnji sistem uključuje dvije institucije Direkciju za javne nabavke i Komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki koje imaju jasne i dobro razdvojene funkcije, međutim sistem javnih nabavki takođe zavisi i od kapaciteta naručilaca da efikasno rukovode postupcima nabavki. Neki nedostaci nabavki kao što su dijeljenje velikih ugovora na manje da bi se izbjegli kompleksni tenderski postupci, loš dizajn tehničkih specifikacija i kriterijuma evaluacije, nesposobnost detekcije netačnih informacija u tenderima itd.) jasno su nam pokazali da postoji potreba da se promijeni organizacioni pristup i da se pojača operativna strana javnih nabavki. Od najveće je važnosti promovisanje povećanog profesionalizma u javnim nabavkama jačanjem linijske organizacije putem osnivanja sektora za nabavke i postavljanjem istog i obukom službenika za nabavke.

Projekat je imao ili bolje ima za cilj jačanje sistema javnih nabavki u našoj zemlji uzimajući u obzir sljedeće prioritete:

1. Harmonizacija sa zakonodavstvom i praksom EU u oblasti javnih nabavki i ispunjavanje kriterijuma EU jeste dominantni i dugoročni cilj reforme javnih nabavki u našoj zemlji,
2. Efikasnost i „ vrijednost za novac „ treba da bude najvažniji cilj operacija javnih nabavki u kojima se upravlja pod zakonskim okvirom nacionalnog zakonodavstva o javnim nabavkama harmonizovanog sa pravnim tekovinama EU

Ovaj projekat je nadgradnja na rezultate koji su postignuti prethodnim projektima tehničke pomoći EU u ovoj oblasti te i on predviđa:

- Revidiranje ZoJN i sa perspektive usklađenosti sa Direktivama EU i sa perspektive efikasnosti,
- Kreiranje kompletnog seta operacionalnih alatki za službenike naručilaca uključujući sekundarno zakonodavstvo, formulare, standardnu tendersku dokumentaciju, modele ugovora i priručnike za nabavke,
- Obezbeđivanje obuka za državne službenike uključene u aktivnosti javnih nabavki,
- Podržavanje uspostavljanja održivog sistema obuke u javnim nabavkama naše zemlje, razrađivanjem Nacionalne strategije obuke, obuke trenera ...
- Pružanje obuke i konsultantskih usluga Direkciji i Komisiji,
- Uvođenje modernih tehnologija u sistemu javnih nabavki u našoj zemlji, implementacijom Web-a baziranog sistema prikupljanja i objavljivanja obavještenja o nabavkama, razrada strategije za uvođenje e-nabavki,
- Sprovedenje kampanje za podizanje javne svijesti,

U operacionim terminima, struktura projekta je bila podijeljena na pet aktivnosti:

1. Zakonski okvir i operacione alatke,
2. Obuka,
3. Podrška Direkciji i Komisiji,
4. Širenje informacija o javnim nabavkama,
5. Kampanja podizanja javne svijesti

Javne nabavke predstavljaju važan dio naše ekonomije, ukupna vrijednost javnih nabavki posmatrano za zadnje tri godine iznosila je oko 1,5 milijardi eura što je nešto iznad 16 % bruto domaćeg proizvoda.

Koje su osnovne funkcije javnih nabavki:

- Ekonomično korišćenje javnih sredstava,
- Transparentnost postupaka,
- Prevencija zloupotreba prilikom korišćenja javnih sredstava,

Javne nabavke su i instrument za postizanje ciljeva i drugih sekundarnih politika:

- Zaštita i očuvanje prirode,
- Uvažavanje socijalnih i etičkih vidika u društvu i privredi,
- Podsticanje inovacija i razvoja novih proizvoda i tehnologija,
- Podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća

Postojeće zakonodavstvo u našoj zemlji komentarisale su brojne organizacije, EK prije svih OEBS, EBRD, WB, SIGMA, UNDP... Konsenzus jasno ukazuje da važeći zakon u velikoj mjeri predstavlja ogroman napredak i poboljšanje u odnosu na predhodni zakon i već je u velikoj mjeri usaglašen sa pravnom tekovinama EU, ovdje naročito ističem da je važeći zakon o javnim nabavkama omogućavao poslovnim udruženjima iz EZ, osnovanim u CG ili inostranstvu, da im se dodijele ugovori pod istim uslovima koji važe za crnogorske privredne subjekte. Potrebno je međutim osvrnuti se na jedan broj članova zakona, na nadležnosti institucija, nove direktive prije svega direktiva u oblasti komunalnog sektora, oblast zaštite prava, obuci, unapređenju kapaciteta, bolja upravljivost podacima tj. statistikom, planova javnih nabavki... o čemu ću u nastavku govoriti.

Kao i što sam već rekao proces harmonizacije zakonodavstva iz oblasti javnih nabavki sa propisima EU odvija se u okviru programa IPA 2007 –Dalji razvoj i jačanje sistema javnih nabavki u CG.

Otuda su javne nabavke, po svojoj suštini, razvojno pitanje i kao takvo ga treba tretirati.

Ekonomično trošenje sredstava omogućava zadovoljavanje većeg broja potreba građana i preduzeća. Obezbeđivanje slobodne konkurencije među ponuđačima daje šansu većem broju preduzeća da dobiju posao i da se razvijaju.

Pored domaćeg, važan je i međunarodni aspekt javnih nabavki. Preduslov za korišćenje evropskih predpristupnih fondova, kao i drugih oblika međunarodne pomoći jeste postojanje uređenog sistema javnih nabavki koji podrazumijeva efikasno praćenje i kontrolu ispravnosti postupaka javnih nabavki. Otuda je izgradnja i funkcionisanje sistema javnih nabavki koje se oslanja na institucije primjerenih kapaciteta pitanje od prvorazrednog razvojnog značaja.

Ocjena stanja i prioritete aktivnosti u bitnom se ne razlikuju od prethodnih godina iz razloga što se radi o sistemu, koji treba fazno implementirati i usavršavati a za sve ove aktivnosti potrebni su visokostručni i obučeni kadrovi, dobro poznavanje evropskog zakonodavstva i prakse, zakonodavstva zemalja u okruženju kao i praktična obučenost za vođenje procedura javnih nabavki koje su i složene i kompleksne.

Pored toga, potrebno je da lica uključena u procese javnih nabavki budu poznavaoici ne samo sistema javnih nabavki već i cijelog sistema državnih organa i njihovih funkcija, odnosno nadležnosti u izvršavanju propisa iz različitih upravnih oblasti iz razloga što se implementacija tih propisa, posebno kroz definisanje predmeta javnih nabavki i specifikacija vezanih za taj predmet, neposredno odražava i na cjelokupan proces nabavke od njenog planiranja do dodjele ugovora.

Polazeći od toga da je jedna od glavnih preporuka Evropske komisije za unapređenje i dalji razvoj sistema javnih nabavki u Crnoj Gori jačanje administrativnih kapaciteta institucija javnih nabavki, a prvenstveno Direkcije za javne nabavke, opravdano se nameće potreba daljeg kadrovskog jačanja Direkcije, poboljšanja organizacije i sistematizacije kao i tehničke opremljenosti, što je novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kao i Projektom koji smo pominjali skoro ispunjeno.

Istovremeno, kroz unaprjeđenje zakonodavstva, očekuje se i unaprjeđenje u sistemu samog stručnog osposobljavanja i usavršavanja u cjelokupnoj oblasti, uključujući sertifikaciju trenera za javne nabavke, službenika javnih nabavki i svih lica koja su posredno ili neposredno

uključena u ove procese, od vršenja osnovnih administrativno-stručnih poslova do lica zaduženih za kreiranje odluka i odlučivanje.

U sprovedenim aktivnostima na obuci službenika za javne nabavke naručilaca i aktivno uključenih učesnika u procesima javnih nabavki, nastavljeno je, mada u smanjenom obimu, evidentiranje teškoća u implementaciji pojedinih odredbi propisa o javnim nabavkama. Ove nedostatke i odredbe koje je potrebno poboljšati u daljem procesu usklađivanja sa pravom Evropske unije i dopuniti u skladu sa novim izmjenama evropskih propisa su identifikovane i odrađena je dobra stručna osnova za unaprjeđenje zakonodavstva što će u periodu koji slijedi da bude prioritarna aktivnost institucija za javne nabavke; Direkcije, Komisije i Ministarstva finansija.

Slabosti sistema, i dalje su evidentne u nedovoljnoj motivisanosti službenika za javne nabavke i zaposlenih na poslovima javnih nabavki kao posljedica njihove kontinuirane neadekvatne nagrađenosti za rad na poslovima javnih nabavki.

Primjedbe navedenih lica kontinuirano se upućuju Direkciji, što ukazuje na potrebu poboljšanja njihovog materijalnog statusa, obezbjeđenja bolje organizacije poslova javnih nabavki osnivanjem posebnih organizacionih jedinica, što je i preporuka relevantnih međunarodnih organizacija, a u cilju stvaranja nezavisnog i stručnog kadra kompetentnog da primjenom najbolje prakse garantuje i obezbijedi efektivno i efikasno trošenje budžetskih sredstava.

Ovi službenici i drugi zaposleni pored poslova javnih nabavki vrše i druge poslove, tako da nije obezbijeđeno njihovo maksimalno angažovanje na posvećenosti poslovima javnih nabavki, što doprinosi njihovom ličnom nezadovoljstvu, propustima u samim postupcima javnih nabavki i njihovom čestom smjenjivanju, što se odražava na cjelokupno dobro i kontinuirano funkcionisanje cjelokupnog sistema.

Česti zahtjevi za davanje savjetodavnih i konsultantskih usluga i mišljenja o primjeni propisa odnosili su se na primjene pojedinih odredbi Zakona u dijelu sprovođenja samih procedura pojedinih postupka javnih nabavki, posebno pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, okvirnog sporazuma, neposrednog prikupljanja ponuda – šoping metode, zaštiti prava u postupcima javnih nabavki, posebno u dijelu preduzimanja pojedinih radnji u skladu sa pravilima opšteg upravnog postupka, podnošenje prigovora u postupku javne nabavke, podjelu predmeta javne nabavke, dokaze o podobnosti za učešće u postupku javne nabavke, odluku o dodjeli ugovora, zaključenje ugovora i dr. U tom pravcu glavna i odgovarajuća mišljenja objavljena su na internet stranici Direkcije. Posebno su značajna mišljenja koja su pripremljena u saradnji Direkcije i Komisije, što je valjan dokaz o uspješno uspostavljenoj saradnji između ove dvije ključne institucije za sistem javnih nabavki, što uvijek nije situacija kada se radi o zemljama u regionu.

Slabosti sistema ipak su i dalje u nedovoljnoj edukovanosti rukovodnih struktura o propisima o javnim nabavkama, nepoznavanje strogo propisanih procedura i odgovornosti za trošenje javnih sredstava, tako da u narednom periodu posebnu pažnju treba posvetiti tim strukturama.

Najveći broj obveznika primjene propisa o javnim nabavkama, prepoznao je Direkciju za javne nabavke kao partnera u funkcionisanju sistema javnih nabavki, te u tom smislu postupao u skladu sa savjetima i preporukama Direkcije, naročito u aktivnostima na pripremi i objavljivanju planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka u postupcima

javnih nabavki, kao i u pogledu primjene pojedinih odredbi zakona u postupcima. Aktivnost Direkcije u nadzornom procesu je prevashodno preventivno-instruktivnog karaktera.

Kada je u pitanju borba protiv korupcije, prema važećim propisima Direkcija se prevashodno bavi preventivnim radnjama. U cilju veće dostupnosti Direkcije građanima, otvorena je telefonska linija posredstvom koje se građani mogu obratiti ovlaštenom službeniku radi prijave korupcije, dobijanja informacija i pravnih savjeta. Zakon o javnim nabavkama sadrži antikorupcijska pravila u odredbi člana 13 i konflikt interesa u članu 14. Ta rješenja odgovaraju rješenjima koja sadrže Evropske direktive. I za antikorupciju i za konflikt interesa prijave najčešće idu u pravcu da određeni službenici za javne nabavke i članovi tenderske komisije mogu da prilagode tendersku dokumentaciju za tačno određenog, željenog ponuđača ili da otvore pristigle ponude prije nego što se zvanično pristupi otvaranju ponuda po javnom pozivu i da na taj način upoznaju i pripreme potencijalnog favorizovanog ponuđača. U tom slučaju, službenik mora disciplinski i krivično da odgovara. Za takvu radnju, o kojoj obavještenje Direkcija dobije u procesu prijave ili ako se uoči nepravilnost po službenoj dužnosti, pokreće odgovarajući postupak, prije svega prema Državnoj revizorskoj instituciji, ako se radi o kršenju principa javnih nabavki. Takođe, Direkcija može reagovati prema Državnom tužilaštvu, Višim ili osnovnim sudovima.

U toku 2011. godine Upravi za javne nabavke pristiglo je 140 prijava o potencijalnim nepravilnostima u postupku javnih nabavki, koje su u većini slučajeva podnijete od strane civilnog sektora. Postupajući po navedenim prijavama, tražena je kompletna dokumentacija od naručioca koja prati tok spornog postupka i nakon detaljne analize istog, sačinjen je izvještaj koji je sadržao nalaz i mišljenje Uprave za javne nabavke koji se odnosi na predmetni postupak. Postupajući po prijavama, utvrđeno je da je 26 prijava bilo osnovano, te da naručilac nije sproveo postupak u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon utvrđenih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, izvještaj Uprave za javne nabavke je proslijeđen Državnoj revizorskoj instituciji, Ministarstvu finansija, naručiocu na koga se prijava odnosi, kao i podnosiocu prijave. 112 podnešenih prijava je neosnovano, t.j. postupajući po istim utvrđeno je nepostojanje prekršaja. Po 1 prijavi Uprava je obavijestila podnosioca prijave o svojoj nenadležnosti u vezi predmeta prijave, dok je 1 postupak javne nabavke, koji je bio predmet prijave, poništen, a ponovljeni postupak po identičnom predmetu javne nabavke, sproveden je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

U 2011. godini podnijeta je jedna prijava o postojanju korupcije u postupku javne nabavke, putem telefona, od strane anonimnog podnosioca. Po istoj je naručiocu, na koga se prijava odnosi tražena cjelokupna dokumentacija koja prati tok postupka, nakon čije detaljne analize je utvrđeno da je prijava neosnovana tj. da u predmetnom postupku nije bilo koruptivnih radnji.

Treba napomenuti da je Novim usvojenim Zakonom o javnim nabavkama definisan Inspeksijski nadzor sa jasno utvrđenim odredbama koje se prije svega odnose na: pravilnost sprovođenja postupaka javnih nabavki vrijednosti od 3.000 EUR-a do 500.000 EUR-a; blagovremenost dostavljanja i objavljivanja planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka u postupcima javnih nabavki i ugovora o javnim nabavkama; blagovremenost i pravilnost sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o javnim nabavkama; ispunjenost uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke; pravilnost sačinjavanja i vođenja evidencija o javnim nabavkama; čuvanje dokumentacije nastale u postupku javnih nabavki.

Inspeksijski nadzor iz stava 1 tačka 1 ovog člana vrši se od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju postupka javne nabavke ili odluke o poništenju postupka javne nabavke, do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Ukoliko u toku vršenja inspeksijskog nadzora inspektor za javne nabavke utvrdi da je protiv odluke iz stava 2 ovog člana izjavljena žalba ili da rok za izjavljivanje žalbe nije istekao, postupak inspeksijskog nadzora se obustavlja.

Evidentna je izuzetna dinamika u pogledu transparentnosti postupaka i konkurencije u pogledu broja ponuda po jednom postupku – 2007. godine 75,10%, odnosno 3,03 ponude, 2008. godine 75,03%, odnosno 3,51 ponude, 2009. godine 82,54%, odnosno 4,29 ponude, 2010. godine 87,08%, odnosno 4,57 ponude i 2011. godine 92,91 % tj. 4,43 ponude po postupku. Na osnovu toga, Crna Gora je ocijenjena rejtingom ( A ), mjereno pokazateljem zastupljenosti konkurentskih postupaka prema PEFA metodologiji koju koristi World Bank.

Očigledan je napredak u povećanju discipline naručilaca u dijelu dostavljanja izvještaja Direkciji. U odnosu na 2007. godinu, u kojoj je ovaj procenat iznosio 74,1%, u 2008. godini povećan je na 88,67%, u 2009. godini procenat obveznika koji je dostavio izvještaje je bio 89,63%, dok je u 2010. godini taj procenat iznosio 92,7% a u 2011. godini taj procenat je 93,57%. Evidentno je da i pored usmenih i pismenih upozorenja, postoje nerazumijevanja ili neodgovoran odnos određenih obveznika u pogledu pripreme Izvještaja te je Direkcija shodno svojoj novoj nadležnosti pokrenula prekršajnu odgovornost za sljedeće pravne subjekte i odgovorno lice u pravnom licu. Do sada je procesuirano 8 prekršajnih naloga, i to za pravna lica i odgovorno lice u pravnom licu JP Vodovod i kanalizacija – Ulcinj, JP Vodovod – Bar, Budva Holding – Budva, Turistička organizacija – Tivat. Pokrenut je postupak Opštini Herceg Novi, Opštini Rožaje, JP Vodovod – Rožaje i JP Komunalno – Rožaje. U međuvremeno je izvršeno i 10 kontrola, sprovedenih postupaka javnih nabavki, kod kojih je kod 5 subjekata nadzora utvrđeno da su postupak sproveli u skladu sa Zakonom, a kod 5 naručilaca su utvrđene određene nepravilnosti, te je dat nalog da se iste u najkraćem roku otklone.

Ostali naručioci kod kojih je utvrđen prekršaj vezan za neblagovremeno dostavljanje izvještaja o javnim nabavkama predmet je inspeksijskog nadzora, a radi se o naručiocima koji su dati u prilogu 1.

Jedan od značajnih problema i zamjerki na koje Direkcija u svojim izvještajima ukazuje jeste upravo pitanje dobrog planiranja, što u osnovi podrazumijeva i pitanje efektivnosti javne nabavke. Često se razlozi zašto nabavka nije efektivna adresiraju na sam zakon, ali bez valjanih argumenata. Naime, naručioci moraju znati da pored objektivnih rokova i procedura koje sigurno zahtijevaju određeni period moraju obratiti pažnju na to da je potrebno, prije svega, dobro planirati javne nabavke, obezbijediti stručna lica koja poznaju proceduru javnih nabavki, stanje na tržištu, predmet nabavki, ekonomske aspekte nabavke, te shodno tome pripremiti primjeren i opravdan plan javnih nabavki, a koji će ujedno obezbijediti efektivno i ekonomski opravdanu javnu nabavku, novim Zakonom je ovo prilično dobro riješeno konstatacijom tj. odredbom da saglasnost na plan javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a saglasnost na plan javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave.



Uočeno je nažalost da tokom 2011. godine, posmatrano po kategorijama obveznika, da posebno državni organi i organizacije neadekvatno planiraju javne nabavke, naročito u dijelu radova i usluga, jer ugovorena vrijednost javnih nabavki prelazi procijenjenu vrijednost, tako da u pravcu ispravnog i potpunog planiranja, treba usmjeriti povećane aktivnosti i napore u okviru budućih obuka za institucije na državnom nivou, ovoj konstataciji možemo dodati i lokalne samouprave koje 2010 godine nijesu bile predmet "posmatranja".

Osnovne preporuke za unaprjeđenje sistema javnih nabavki i prioriteta u narednom periodu, odnosili bi se na: unaprjeđivanje efektivnosti trošenja u javnim nabavkama; povećavanje transparentnosti postupaka; podsticanje konkurentskog nadmetanja; eliminaciju diskriminatorske prakse; smanjivanje prostora za zloupotrebe; unaprjeđenje efikasnog i nezavisnog postupka razmatranja žalbi; obezbjeđenje odgovarajućeg analitičkog praćenja javnih nabavki; efikasan sistem sankcionisanja kršenja propisa u oblasti javnih nabavki, što bi imalo snažan preventivni efekat; ostvarivanje uslova za pojačane napore Direkcije za javne nabavke u procesu praćenja postupaka javnih nabavki, posebno kroz preventivno - instruktivni nadzor u cilju jačanja discipline, sprječavanja vršenja mogućih koruptivnih djelovanja i neetičkih ponašanja; usklađivanje aktivnosti sa ekonomskom politikom Vlade Crne Gore u dijelu jačanja efikasnosti i transparentnosti rada državne uprave kroz realizaciju sistema elektronskih javnih nabavki; ustanovljavanje i primjenu pravila ponašanja kojima bi se naručioc i njihovi zaposleni obavezivali na poštovanje ovih pravila radi suzbijanja koruptivnih ponašanja i razvoja visokih standarda etičnosti; vođenje „liste ponuđača” za koje je dokazano da su se bavili koruptivnim aktivnostima ili nijesu izvršavali ugovorene obaveze, sa mogućnošću korišćenja tzv „crne liste” koju sačinjavaju odgovarajuća međunarodna tijela; pravilno procjenjivanje vrijednosti javnih nabavki kroz dosljednu primjenu pravila o procjeni vrijednosti ugovora o javnim nabavkama roba, radova i usluga i uslova okvirnog sporazuma.

Direkcija za javne nabavke a sada Uprava podsjeća a u skladu sa svojim nadležnostima i izvršenim ispitivanjima, istraživanjem tj. monitoringom na rizike u javnim nabavkama, kao i na mjere na suzbijanju navedenih rizika, sve ove rizike kao mjere dobro smo "pozicionirali" i prepoznali kroz novi zakon o javnim nabavkama, pomenimo ih ;

#### **A. Rizici u javnim nabavkama u dijelu planiranja, pripreme i odabira postupaka javne nabavke, ogledalju se u sljedećem:**

- investiranju koje nema vrijednost za društvo,
- precijenjene potrebne količine ili obim nabavki,
- nepridržavanje uslova sprovođenja postupka javne nabavke u skladu sa procijenjenom vrijednošću i dijeljenje nabavke sa namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabavke,
- odabir pregovaračkog postupka bez prethodno dobijene saglasnosti Direkcije o ispunjenosti uslova,
- dokumentacija za nadmetanje propisana je na diskriminatorski način i prilagođava se tačno određenom ponuđaču ( uslovi i zahtjevi koji nijesu u direktnoj vezi sa predmetom javne nabavke ),
- oznaka tipa ili vrste robe kojim se određeni ponuđači, odnosno proizvođač dovodi u povoljniji položaj. Tehničke specifikacije pripremaju potencijalni ponuđači, pri čemu je teško osigurati jednak položaj ostalih ponuđača za pripremu kvalitetne ponude,

**A1. Mjere za suzbijanje navedenih rizika u dijelu planiranja, pripreme i odabira postupaka javne nabavke u narednom periodu, bile bi sljedeće:**

- objavljivanje profila naručioca sa identifikovanim rizicima,
- izrada kvalitetnog godišnjeg plana javnih nabavki kao osnova za ostvarivanje osnovnih načela javnih nabavki i glavnog cilja - efektivnog i efikasnog trošenja javnih sredstava.

**B. Rizici u sprovođenju postupka javnih nabavki odnose se na zaključivanje kartelskih sporazuma sa ciljem uticanja na rezultat nadmetanja. To su, uglavnom, tri vrste sporazuma i to: sporazum o cijeni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuđaču koji će dati najbolju ponudu.**

Prepoznaju se po:

- *formalnim elementima* kao što je situacija kada ponude različitih ponuđača sadrže iste greške i isti izgled, tako da naručilac lako otkriva da su ponuđači bili u kontaktu jedan sa drugim tokom sprovođenja postupka,
- *materijalnim elementima*, kada su velike razlike u cijeni između najniže i drugih ponuda, kada nepoznati (novi) ponuđač podnosi ponudu sa izuzetno visokom cijenom, a cijene drugih ponuđača su „prilagođene ovoj cijeni”, kada je dokumentaciju za nadmetanje otkupilo više ponuđača ali je podnesena samo jedna valjana ponuda iako stanje na tržištu ukazuje na više privrednih subjekata sposobnih da izvrše zahtjeve nadmetanja, kao i u slučaju primjene kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude kada se odabrani ponuđači povlače iz zaključenih ugovora bez obzira na to što gube garanciju kao sredstvo finansijskog obezbjeđenja,
- po samom *ocjenjivanju ponuda* i isključivanju ponuđača i ponuda koji zadovoljavaju uslove postupka ili prihvatanje ponude koja bi trebala da bude odbačena.

**B1. Mjere za suzbijanje ovih rizika su:**

- izrada potpunih redovnih internih izvještaja o svim fazama pripreme i sprovođenja javne nabavke i utvrđivanje pravila za izvještavanje o nepravilnostima,
- decidno razdvajanje funkcija u sprovođenju postupka javne nabavke (isto lice ne može biti odgovorno za pripremu postupka i kontrolu izvršenja ugovora),
- potpuna informisanost o bilo kojem kontaktu sa ponuđačem na način što svi ostali učesnici procesa moraju da o tome budu obaviješteni na dokaziv način.

**C. Rizici u dijelu realizacije ugovora su:**

- neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu cijene i roka;
- izmjene bitnih uslova ugovora koje su u suprotnosti sa sprovedenim postupkom javne nabavke (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka itd.). Tokom realizacije ugovora mijenja se predmet nabavke (u potpunosti ili djelimično), količine ili pojedine stavke, zaključuje se ugovor za male količine roba, radova ili usluga, a zatim vrši narudžba dodatnih nabavki od istog privrednog subjekta bez poziva za nadmetanje;
- zaključivanje ugovora o javnoj nabavci, zatim poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objavljivanja) sa ponuđačima za poništeni dio uz obrazloženje da vrijednost

takvih ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabavke.

**C1. Mjere za suzbijanje ovih rizika ogledaju se u eksternoj i internoj reviziji procesa, posebno od trenutka zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.**

**Glavne mjere i aktivnosti u prevenciji i otklanjanju rizika nepravilnosti u javnim nabavkama ogledaju se posebno u pravovremenom i kontinuiranom sprovođenju obuke kadrova za vršenje poslova javnih nabavki, kojem elementu će biti usmjerene glavne aktivnosti Direkcije u budućem periodu razvoja sistema javnih nabavki, a obuhvatiće:**

1. razvoj održivog Plana potreba za obukom u oblasti javnih nabavki,
2. izradu stručne literature,
3. kontinuirano održavanje seminara i učešće na ovim seminarima kako u zemlji tako i u inostranstvu,
4. profesionalizacija edukacije,
5. organizovanje obuka za civilni sektor i medije.

Određeni broj naručilaca nije dostavio izvještaje o javnim nabavkama ili nijesu obavijestili Direkciju da nijesu imali javne nabavke u 2011. godini, odnosno da je drugi naručilac za njihove potrebe obezbijedio odgovarajuće nabavke, te su predmet inspeksijskog nadzora (Prilog 1).

Prema sistemskoj raspoloživosti statističkih podataka o javnim nabavkama u našoj zemlji, godišnji izvještaj se ograničava na tehničko – proceduralnu stranu javnih nabavki. Izvještaj nudi odgovor na pitanje „*kako se troši u javnim nabavkama*”, odnosno „*šta se nabavlja i kojim postupkom*”. Međutim, sadašnji stepen razvoja sistema javnih nabavki evidentno ne obezbjeđuje odgovor na drugo, vrlo realno i kvalitetno pitanje šta se nabavlja, sa aspekta opravdanosti trošenja sredstava, pa čak i opravdanosti javne potrošnje uopšte.

Sistemski posmatrano, javne nabavke u našoj zemlji ova pitanja posmatraju samo djelimično i to isključivo kroz širi koncept dobrog i savjesnog planiranja javnih nabavki. Ovakva okolnost realno ograničava prostor za kvalitetnije praćenje i analizu tog pitanja, ali vrlo značajan obim javnih sredstava koja se troše u javnim nabavkama sa svoje strane iziskuju potrebu iznalaženja sistemskih rješenja, u kom pravcu, u tekućem zakonodavnom procesu očekujemo zavidne rezultate. U tom smislu, u postojećim procesima, ukazuje se na potrebu pojačanog angažovanja nadležnih organa u praćenju opravdanosti trošenja sredstava u javnim nabavkama i trošenja javnih sredstava uopšte.

Prioritetne aktivnosti Direkcije za javne nabavke u narednom periodu biće usmjerene na implementaciju zahtjeva unutrašnjeg tržišta Evropske unije u oblasti javnih nabavki, podsticanju efikasnosti i transparentnosti u korišćenju javnih fondova i poboljšanju pravnog i operacionog okruženja sistema za javne nabavke u Crnoj Gori u pogledu efikasnosti korišćenja javnih fondova i daljeg usklađivanja sa zakonodavstvom i praksom javnih nabavki Evropske unije, što je učinjeno novim rješenjima Zakona.

Takođe, prioritetne aktivnosti biće usmjerene izgradnji održivog, permanentnog nacionalnog sistema obuke u ovoj oblasti u cilju razvoja profesionalnih vještina službenika za javne

nabavke i drugih službenika i zaposlenih koji su uključeni u implementaciju propisa o javnim nabavkama (sudije, revizori i dr.), jačanju kapaciteta Direkcije za javne nabavke da implementira svoje funkcije, modernizaciji sistema objavljivanja poziva i obavještenja o javnim nabavkama i širenju nacionalne svijesti o važnosti zdravog i funkcionalnog sistema javnih nabavki.

Vlada Crne Gore usvojila je Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu i utvrdila sljedeće:

## ZAKLJUČKE

Zadužuje se:

1. Ministarstvo finansija, da u saradnji sa Direkcijom za javne nabavke ( Upravom ), nastavi sa aktivnostima na usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva Crne Gore u oblasti javnih nabavki;
2. Direkcija za javne nabavke ( Uprava ), da donese godišnji program monitoringa praćenja implementacije Zakona i primjene procedura i standarda sa aspekta zakonitosti i opravdanosti rješenja;
3. Direkcija za javne nabavke ( Uprava ), da nastavi sa aktivnostima na implementaciji zahtjeva unutrašnjeg tržišta Evropske unije u oblasti javnih nabavki i podsticanju efikasnosti i transparentnosti, te efektivnosti korišćenja javnih sredstava i daljeg usklađivanja, sa zakonodavstvom i praksom Evropske unije;
4. Direkcija za javne nabavke ( Uprava ), da nastavi aktivnosti na izgradnji održivog, permanentnog nacionalnog sistema obuke u ovoj oblasti, u cilju razvoja profesionalnih vještina službenika za javne nabavke i drugih lica uključenih u implementaciju Zakona o javnim nabavkama (sudije, revizori, ...);
5. Direkcija za javne nabavke ( Uprava ), da nastavi i intenzivira aktivnosti na edukaciji zaposlenih na poslovima javnih nabavki, naručilaca – obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama, ponuđača i javnosti, o svim aspektima sistema javnih nabavki i praktičnoj primjeni Zakona i podzakonskih propisa u ovoj oblasti;
6. Direkcija za javne nabavke ( Uprava ), da objavi Izvještaj o javnim nabavkama na internet stranici Uprave za javne nabavke ([www.ujn.gov.me](http://www.ujn.gov.me)), a obveznike koji nijesu pokazali ažurnost u izvještavanju o javnim nabavkama uključi u intenzivniju kontrolu i edukaciju u 2011. i 2012. godini;
7. Direkcija za javne nabavke ( Uprava), i Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije da nastave aktivnosti na uvođenju i razvoju elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.



Kao što smo konstatovali na početku ovog Izvještaja isti je urađen i dostavljen Vam u skladu sa sistemom javnih nabavki u Crnoj Gori koji je uređen Zakonom o javnim nabavkama („Službeni list RCG”, br. 46/06) i setom podzakonskih propisa standardnih formulara i obrazaca, a operacionalizovan kroz institucije za implementaciju propisa - Ministarstvo finansija, Direkciju za javne nabavke i Komisiju za kontrolu postupka javnih nabavki.

Sistem je zasnovan na pravno i funkcionalno održivim osnovama, koje korenspondiraju propisima, standardima i praksi Evropske unije.

Sprovođenjem Zakona o javnim nabavkama u izvještajnom periodu ispoštovana su pravila i zahtjevi Evropske unije u pogledu obezbjeđenja potpunih sloboda protoka roba, ljudi i kapitala.

Kao što smo istakli više puta gore pomenuti Zakon o javnim nabavkama, u osnovi, usaglašen je sa Direktivom za klasični sektor javnih nabavki i osnovnim Direktivama u oblasti zaštite prava.

Obaveza iz stava 2, člana 41 Privremenog sporazuma, koja se odnosi na usaglašavanje zakonodavstva javnih nabavki sa sistemom Evropske unije, u oblasti sektora komunalnih usluga i najnovijom Direktivom u oblasti zaštite prava, u potpunosti će se ispoštovati harmonizacijom sa svim propisima i standardima unije, inkorporiranjem u nacionalno zakonodavstvo, kroz donošenje novog Zakona o javnim nabavkama u kome će da bude inkorporiran sektor komunalnih usluga i obezbijediće se druga poboljšanja u skladu sa zahtjevima Evropske unije, posebno u oblasti zaštite prava, sistema stručnog osposobljavanja i usavršavanja, pojašnjenja pojedinih procedura nabavki, otklanjanje određenih nejasnoća kod definisanja pojmova i procedura, bolje pravno tehničke koncipiranosti i druga poboljšanja u skladu sa preporukama Evropske unije i međunarodnih organizacija i institucija koje prate sisteme javnih nabavki.

Izradom i usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama koji će pratiti i blagovremena priprema podzakonskih propisa i sprovedbenih akata, obezbijediće se najveće moguće usaglašavanje sa Direktivama 2004/17 EC za sektor komunalnih usluga ( vodoprivreda, energetika, nafta i gas, rudarstvo, telekomunikacije i saobraćaj ), novinama koje zahtijeva Direktiva 2007/66EC u oblasti zaštite prava i potpuno harmonizovanje sa Direktivom 2004/18EC, rokove za trajanje javnog poziva i druga poboljšanja koja su potrebna za što efikasnije funkcionisanje u oblasti.

U okviru aktivnosti na realizaciji programa Vlade Crne Gore i praćenju primjene propisa o javnim nabavkama Direkcija aktivno saraduje u implementaciji Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju za period od 2008. – 2012. godine, Unaprijeđenog stalnog dijaloga i izvještavanju Nacionalne komisije za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i o njegovoj promociji u okviru posebnih aktivnosti i zaduženja.

Na internet stranici Direkcije objavljena su najznačajnija mišljenja o primjeni Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih propisa.

U okviru neposrednih upravnih ovlaštenja u vršenju poslova državne uprave, Direkcija daje prethodnu saglasnost naručiocima na odabir određenih vrsta postupka javnih nabavki, u slučajevima predviđenim Zakonom o javnim nabavkama.

Svakodnevno, zahtjevom za prijem kod ovlaštenih službenika, Direkciji se obraćao veliki broj obveznika - naručilaca za davanje mišljenja o primjeni propisa o javnim nabavkama u skladu sa ovlaštenjima za pružanje savjetodavnih i konsultantskih usluga.

Objavljena je na internet stranici Lista obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama.

Pripremljena je Lista ponuđača u postupcima javnih nabavki, na osnovu podataka o dodijeljenim ugovorima o javnim nabavkama koja će se objaviti na internet stranici Direkcije.

Redovno se, radi bolje informisanosti, razmjene iskustava i prevazilaženja mogućih problema, održava i ostvaruje saradnja Direkcije sa predstavnicima državnih organa, organizacija i institucija, kao i sa privrednicima, a posebno sa Privrednom komorom. O svim aspektima saradnje i aktivnosti obezbijedena je odgovarajuća saradnja i koordinacija sa Ministarstvom finansija. Ostvarena je saradnja i sa civilnim sektorom.

Direkcija za javne nabavke kontinuirano učestvuje i saraduje u organizovanju obuke kadrova za vršenje poslova javnih nabavki od početka osnivanja 2007. godine. Obuke su kontinuirano sprovedene u 2008, 2009. godini i nastavljene u 2010 i 2011. godini.

Početkom svake kalendarske godine pa i 2011. godine izrađen je Plan potreba za obukom u oblasti javnih nabavki i Program obuka u oblasti javnih nabavki za 2011. i 2012. godinu, na osnovu kojih se odvija jedinstvena obuke u ovoj oblasti. Prethodno su obučeni treneri koji su prošli obuku za trenere i sprovode obuke.

Uprava za javne nabavke, na osnovu potpisanog memoranduma o saradnji sa Komisijom za sprječavanje sukoba interesa i Upravom za antikorupcijsku inicijativu, aktivno, tokom cijele godine, učestvovala na seminarima na temu antikorupcijske politike i sprječavanja sukoba interesa, koji su bili namijenjeni javnim funkcionerima, sudijama i tužiocima, državnim funkcionerima, predstavnicima civilnog sektora i medijima. Organizovano je osam seminara na kojima je učestvovalo od 30 do 50 polaznika na kojim su predstavnici Uprave govorili o rješenjima koje nudi zakon o javnim nabavkama, kada se tiče antikorupcijske politike i politike sukoba interesa.

Seminar sa aktuelnim temama iz oblasti budžetskog računovodstva - MRS za javni sektor, uloge interne kontrole i revizije kod budžetskih korisnika, razvoj unutrašnje revizije u javnom sektoru Crne Gore, izvještavanje u funkciji efikasnije revizije u javnom sektoru, primjena novog Zakona o javnim nabavkama i evidencija i procjena državne imovine, održan je u Podgorici, a predavači na seminaru su bili predstavnici Ministarstva finansija, Uprave za javne nabavke, Konzorcioni partneri SRRS i Državna Revizorska Institucija. Na seminaru je učestvovalo oko 50 polaznika.

U organizaciji predstavnika SIGME i Uprave za javne nabavke, održane su dvije radionice na teme „Okvirni sporazum i centralizovane javne nabavke“ u Evropskoj Uniji i Hrvatskoj i "Implementacija Direktive za komunalni sektor-zakonski i praktični aspekti". Na osnovu SIGMA studije o centralizovanim nabavkama i primjera Uprave za centralizovane nabavke Hrvatske, svrha radionice je bila razmjena iskustava i slobodna diskusija o različitim



aspektima okvirnog sporazuma i radu centralizovanih organa za nabavke u praksi, kao i pitanja vezana za implementaciju novog Zakona o javnim nabavkama. Cilj je da se stekne razumijevanje o tome kako da se počne sa dodjelom okvirnih sporazuma i kako da se uspješno razviju i organizuju organi za centralizovane nabavke. Pored predstavnika Uprave za javne nabavke Crne Gore, na radionici su aktivno učešće imali i predstavnici državnih organa, akcionarskih društava, revizorske institucije, privredne komore i drugi, a predavači su bili iz Rumunije i Hrvatske. Na seminarima je učestvovalo oko 50 polaznika.

Izvršenom modernizacijom sistema elektronskog objavljivanja obavještenja kao i samom reformom zakonodavstva ostvaruje se jedan od globalnih ciljeva Implementacija zahtijeva unutrašnja tržišta EU u oblasti javnih nabavki i podsticanje efikasnosti i transparentnosti u korišćenju javnih fondova. U tom pogledu, održane su obuka u vezi korišćenja novog portala javnih nabavki. Obuke su organizovane za manje grupe od 15 – 20 učesnika u period septembar decembar 2011.godine.

Američka privredna komora u Crnoj Gori, održala je Okrugli sto o javnim nabavkama: „Izmijenjeni zakon i postupak”, u kojem su učešće uzeli predstavnici Državne komisije i Uprave za javne nabavke. Okrugli sto je organizovan kako bi se njene članice upoznale sa promjenama koje novi zakon donosi u sadašnjoj tenderskoj proceduri, kao i da bi saznali više o tome, kako će novi Zakon o javnim nabavkama, uticati na buduće kupce iz njihovog članstva. Na seminaru je učestvovalo oko 50 - 60 privrednika. Ministarstvo finansija u saranji sa Upravom za javne nabavke i Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki organizovali su Javnu raspravu o Nacrtu Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015 godine. Organizator ovog događaja je Uprava za javne nabavke, Ministarstvo finansija i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki. Cilj javne rasprave je uspostavljanje konstruktivnog dijaloga, neposredne razmjene iskustava i mišljenja između učesnika u postupcima javnih nabavki, predstavnika nevladinog sektora i članova Radne grupe koji su pripremili Nacrt Strategije.

U okviru Višekorisičkog projekta IPA 2009 „ Obuka u oblasti javnih nabavki za zemlje Zapadnog Balkana i Tursku”, Uprava za javne nabavke ima ulogu „centralne institucije“, u cilju prezentovanja projekta na nacionalnom i regionalnom nivou, uključujući zastupanje u projektnim aktivnostima. U sklopu navednog projekta, izvršena je obuka prve grupe trenera, a do kraja februara je potrebno izvršiti selekciju kandidata nacionalnih trenera koji će pohađati drugu fazu treninga trenera na engleskom i nacionalnom jeziku.

Prethodnu saglasnost Direkcije potrebno je da obezbijedi naručilac - obveznik primjene Zakona o javnim nabavkama u slučaju kada namjerava primijeniti pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje, dodjelu ugovora putem okvirnog sporazuma, kao i za konsultantske usluge. Direkcija odlučuje o zahtjevu naručioca u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva, odnosno prijema cjelokupne dokumentacije i dokaza a saglasnost za početak postupka nabavke važi do kraja budžetske ili finansijske godine. Ukoliko Direkcija ne dostavi saglasnost u naznačenom roku naručilac može početi postupak javne nabavke, tako da ovakva norma obavezuje Direkciju da pravovremeno odluči po zahtjevu i pojačanu svakodnevnu budnost o ispunjenosti uslova za davanje ove saglasnosti. U 2011. godini podnijeto je ukupno 176 zahtjeva za davanje prethodne saglasnosti o ispunjenosti uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, na oko 23,29 % zahtjeva Direkcija nije dala saglasnost, s obzirom da naručioci nemaju valjane razloge za sprovođenje naznačenih postupaka koji predstavljaju izuzetak u odnosu na opšte pravilo

objavljivanja poziva za javno nadmetanje, a vezani su za decidno propisane razloge u slučaju tehničkih zahtjeva, razloga zaštite isključivih prava, vanrednih okolnosti, druge razloge hitnosti ili tačno prethodno definisane uslove za mogućnost njihovog sprovođenja od strane određenog ponuđača, kao i u drugim precizno definisanim okolnostima.

Treba svakako naglasiti da je broj podnijetih zahtjeva za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u 2011. godini u odnosu na 2010 godinu smanjen za 29,31 % tj. 73 zahtjeva manje.

U izvještajnim periodima, svakodnevno, pisanim zahtjevom, uključujući i zahtjeve za neposredan prijem kod ovlašćenih službenika, Direkciji se obraćao veliki broj obveznika – naručilaca ali i ponuđača, za davanje mišljenja o primjeni propisa o javnim nabavkama u skladu sa ovlašćenjima za pružanje savjetodavnih i konsultantskih usluga. Iako je pružanje ovih usluga Direkcija odredila dva puta sedmično, imajući u vidu hitnost preduzimanja pojedinih radnji u postupcima javnih nabavki, gotovo svakodnevno vršila je neposredne prijeme u svojim prostorijama i tumačenjem i davanjem instrukcija o primjeni pojedinih odredbi, savjetovala naručioce kako da postupe u pojedinim situacijama koje određuju propisi o javnim nabavkama. Najčešće usluge pružene su u odnosu na planiranje u javnim nabavkama, obveznike primjene, odabir postupka, kriterijume i podkriterijume za vrednovanje u postupku javne nabavke, ocjenu i upoređivanje ponuda, preduzimanje pojedinih radnji u postupku, tok postupka, rokove za podnošenje prigovora i odgovor po prigovoru, dokaze o podobnosti, pripremu tenderske dokumentacije i njenu izmjenu i dr. Direkcija je izdala značajan broj mišljenja u pružanju savjetodavnih i konsultantskih usluga.

Veliki broj savjeta dat je i telefonskim putem – help desk, na koje je, sa relativno ograničenim brojem službenika i pored njihovih redovnih poslova, trebalo dati brz i pravovremen odgovor, što značajno usporava odvijanje ostalih redovnih aktivnosti i potrebu njihove realizacije u satima izvan redovnog radnog vremena i u neradnim sedmičnim danima.

U 2011. godini Upravi za javne nabavke podnijeto je 72 zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama, od kojih je za 19 dozvoljen pristup traženoj informaciji, 23 zahtjeva su odbijena zbog neposjedovanja tražene informacije, 1 zahtjevu je djelimično dozvoljen pristup a u drugom dijelu odbijen iz razloga neposjedovanja druge informacije. Obavještenjem je odgovoreno na 29 zahtjeva o slobodnom pristupu informacijama. Od gore navedenih zahtjeva Mreža za afirmaciju nevladinog sektora je podnijela 64 zahtjeva (17 dozvoljen pristup, 23 odbijen pristup zbog neposjedovanja informacija i po 24 zahtjeva odgovoreno je obavještenjem).

Od Instituta Alternativa u 2011. godini pristigla su dva zahtjeva ( jedan djelimično dozvoljen pristup, a u drugom dijelu odbijen zbog neposjedovanja druge informacije).

Pet zahtjeva podnio je CEMI ( data četiri obavještenja i za jedan zahtjev dozvoljen pristup).

Uprava policije je podnijela Upravi za javne nabavke jedan zahtjev o slobodnom pristupu informacijama, na koji je odgovoreno obavještenjem.

Po navedenim rješenjima podnijeta je jedna žalba od strane podnosioca zahtjeva, koja je odbijena kao neosnovana.

Direkcija je, u cilju obezbjeđenja transparentnosti javnih nabavki, u okviru svojih ovlaštenja, sačinila i objavila na internet stranici brošuru „*Kako korupcija kvari proces javnih nabavki*” i „*Praktično Uputstvo o načinu prijavljivanja o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki*”.

Kada je u pitanju borba protiv korupcije, prema važećim propisima Direkcija se prevashodno bavi preventivnim radnjama. U cilju veće dostupnosti Direkcije građanima, otvorena je telefonska linija posredstvom koje se građani mogu obratiti ovlaštenom službeniku radi prijave korupcije, dobijanja informacija i pravnih savjeta. Zakon o javnim nabavkama sadrži antikorupcijska pravila u odredbi člana 13 i konflikt interesa u članu 14. Ta rješenja odgovaraju rješenjima koja sadrže Evropske direktive. I za antikorupciju i za konflikt interesa prijave najčešće idu u pravcu da određeni službenici za javne nabavke i članovi tenderske komisije mogu da prilagode tendersku dokumentaciju za tačno određenog, željenog ponuđača ili da otvore pristigle ponude prije nego što se zvanično pristupi otvaranju ponuda po javnom pozivu i da na taj način upoznaju i pripreme potencijalnog favorizovanog ponuđača. U tom slučaju, službenik mora disciplinski i krivično da odgovara. Za takvu radnju, o kojoj obavještenje Direkcija dobije u procesu prijave ili ako se uoči nepravilnost po službenoj dužnosti, pokreće odgovarajući postupak, prije svega prema Državnoj revizorskoj instituciji, ako se radi o kršenju principa javnih nabavki. Takođe, Direkcija može reagovati prema Državnom tužilaštvu, Višim ili osnovnim sudovima.

U tekstu nacrta novog Zakona o javnim nabavkama istaknuta je preventivna funkcija Direkcije za javne nabavke, kao i represivna kroz ovlaštenja za izricanje prekršajnih sankcija.

Takođe telefonskim putem, Direkciji su se obraćala lica sa prijavama konflikta interesa u različitim upravnim oblastima tako da su upućivana na institucije nadležne za pružanje savjeta i postupanja u tim oblastima.

U narednom periodu, u okviru sistema obuka i pružanju savjetodavnih i konsultantskih usluga posvetiće se naročita pažnja posebnim obukama o načinu otklanjanja konflikta interesa i mogućih antikoruptivnih djelovanja.

U toku 2011. godine Upravi za javne nabavke pristiglo je 140 prijava o potencijalnim nepravilnostima u postupku javnih nabavki, koje su u većini slučajeva podnijete od strane civilnog sektora. Postupajući po navedenim prijavama, tražena je kompletna dokumentacija od naručioca koja prati tok spornog postupka i nakon detaljne analize istog, sačinjen je izvještaj koji je sadržao nalaz i mišljenje Uprave za javne nabavke koji se odnosi na predmetni postupak. Postupajući po prijavama, utvrđeno je da je 26 prijava bilo osnovano, te da naručilac nije sproveo postupak u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon utvrđenih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, izvještaj Uprave za javne nabavke je prosljeđen Državnoj revizorskoj instituciji, Ministarstvu finansija, naručiocu na koga se prijava odnosi, kao i podnosiocu prijave. 112 podnešenih prijava je neosnovano, t.j. postupajući po istim utvrđeno je nepostojanje prekršaja. Po 1 prijavi Uprava je obavijestila podnosioca prijave o svojoj nenadležnosti u vezi predmeta prijave, dok je 1 postupak javne nabavke, koji je bio predmet prijave, poništen, a ponovljeni postupak po identičnom predmetu javne nabavke, sproveden je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

U 2011. godini podnijeta je jedna prijava o postojanju korupcije u postupku javne nabavke, putem telefona, od strane anonimnog podnosioca. Po istoj je naručiocu, na koga se prijava odnosi tražena cjelokupna dokumentacija koja prati tok postupka, nakon čije detaljne analize

je utvrđeno da je prijava neosnovana tj. da u predmetnom postupku nije bilo koruptivnih radnji.

Treba napomenuti da je Novim usvojenim Zakonom o javnim nabavkama definisan Inspeksijski nadzor sa jasno utvrđenim odredbama koje se prije svega odnose na: pravilnost sprovođenja postupaka javnih nabavki vrijednosti od 3.000 EUR-a do 500.000 EUR-a; blagovremenost dostavljanja i objavljivanja planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka u postupcima javnih nabavki i ugovora o javnim nabavkama; blagovremenost i pravilnost sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o javnim nabavkama; ispunjenost uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke; pravilnost sačinjavanja i vođenja evidencija o javnim nabavkama; čuvanje dokumentacije nastale u postupku javnih nabavki.

Inspeksijski nadzor iz stava 1 tačka 1 ovog člana vrši se od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju postupka javne nabavke ili odluke o poništenju postupka javne nabavke, do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Ukoliko u toku vršenja inspeksijskog nadzora inspektor za javne nabavke utvrdi da je protiv odluke iz stava 2 ovog člana izjavljena žalba ili da rok za izjavljivanje žalbe nije istekao, postupak inspeksijskog nadzora se obustavlja.

Izvještajni period takođe karakteriše i usvajanje Startegije razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015 godina kao i nova unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta, kao i razrađeni rizici koji se javljaju u javnim nabavkama te mjere za mogući stepen intervencije u cilju smanjenja koruptivnih radnji.

Ukupna vrijednost javnih nabavki u Crnoj Gori u 2011. godini iznosila je 377.260.094,38€ ili oko 11,43% ukupnog bruto društvenog proizvoda Crne Gore. U 2009. godini ovo učešće u ukupnom bruto društvenom proizvodu Crne Gore iznosilo je 14,43%, u 2008. godini učešće u ukupnom bruto društvenom proizvodu bilo 16,11%, dok je u 2007. učešće bilo 18,92%.

Ukupan broj zaključenih ugovora u 2011. godini je iznosio 5022, ukupne vrijednosti 377.260.094,38€, dok je prosječna vrijednost iznosila 75.121,48€. U ukupnoj vrijednosti zaključenih ugovora, 90,82% čine ugovori velike vrijednosti, dok su nabavke male vrijednosti učestvovala sa 9,18%.

Proizilazi da je gornja granica za nabavke male vrijednosti dobro definisana, imajući u vidu da je odnos između velikih i malih nabavki bio stabilan tokom 2010. i 2011. godine, što nije slučaj ako poredimo sa periodom 2007-2009. godina gdje su male nabavke kretale između 4-7%.

Posmatrano po predmetu nabavke, u strukturi ukupne vrijednosti nabavki u 2011. godini, dominiraju robe sa 47,65%, slijede radovi sa 32,69% i usluge sa 19,66%.

Javne nabavke roba, usluga i radova realizovane su pretežno kroz otvoreni postupak kome je svojstven najviši stepen transparentnosti i konkurencije u poređenju sa ostalim postupcima.

Otvoreni postupak učestvuje sa 92,91% u ukupnom broju zaključenih ugovora o javnim nabavkama u 2010. godini, što jasno ukazuje na punu transparentnost i neograničavanje konkurencije za dobijanje posla. Ovaj procenat učešća tzv. konkurentnog postupka, čija su obilježja

puna transparentnost i neograničavanje konkurencije za dobijanje posla, zavrijeđuje najviši rejting (A), prema metodologiji Svjetske banke. Naime, rejting (A) dobija se kada je učešće konkurentnog postupka između 75% i 100%.

Analizirajući pregovarački postupak, naročito onaj bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje proizilazi da je 36,36 % osnov za pregovaranje bila zaštita stručnih prava i „tehnički, odnosno umjetnički razlog”, zbog kojih je nabavku mogao ispuniti samo jedan ponuđač. Ovaj osnov karakteriše odsustvo konkurencije, jer se pregovara sa samo jednim ponuđačem, što naručioca stavlja u najmanje povoljan položaj. Za ovakve slučajeve Zakon je predvidio rješenje da je naručilac u obavezi da na internet stranici Direkcije za javne nabavke objavi odluku da je izabrao najpovoljnijeg ponuđača sa kojim namjerava da zaključi ugovor. Takođe, naručilac je u obavezi da prilikom pokretanja ovakvog postupka pribavi prethodnu saglasnost Direkcije, uz navođenje šta je predmet nabavke i konkretnog razloga zašto je samo odabrani ponuđač u stanju da ispuni datu nabavku. Pri tome, ponuđačima je ostavljen zakonski rok od 8 dana, od dana objavljivanja odluke da uloži žalbu naručiocu, ukoliko smatraju da i oni mogu ispuniti datu javnu nabavku, a ne samo odabrani ponuđač, i samim tim da zaustave postupak nabavke, dok se ne donese konačna odluka. Međutim, ukoliko niko od ponuđača ili drugih zainteresovanih lica na čija prava ili obaveze odluka može da utiče ne uloži žalbu, naručilac po isteku roka od 8 dana, u skladu sa Zakonom, može da zaključi ugovor, bez obzira na stvarnu opravdanost primjene pregovaračkog postupka i izbor određenog ponuđača. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Fitosanitarna uprava, Sudski savjet, Mintecargo AD Podgorica, Željeznička infrastruktura, Elektroprivreda CG, Generalni sekretarijat Vlade, Klinički centar CG, Uprava policije, Crnogorski olimpijski komitet, Uprava za imovinu, Željeznički prevoz, Fond za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo za informaciono društvo, Oština Kotor, Centralna banka, Opština Bar;

Drugi osnov po značaju, tj. procentualnoj zastupljenosti od 17,74 % jesu nabavke radova, robe ili usluga - kada, u otvorenom i ograničenom postupku, nije podnesena nijedna ponuda ili nijedna ispravna i prihvatljiva ponuda i pod uslovom da se prvobitni uslovi za dodjelu ugovora i sadržina tendeske dokumentacije bitno ne promijene. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su; Fond za zdravstveno osiguranje, Agencija za zaštitu životne sredine, Fond PIO, Ministarstvo kulture, EPCG FC Distribucija, AU Montefarm, Aerodromi CG, Direkcija javnih radova, Prijestonica Cetinje, ZIKS, Univerzitet CG.

Sledeći osnov posmatrano po značaju, tj. procentualnoj zastupljenosti od 10,21% jesu dodatni radovi i usluge. Prema zvaničnim evidencijama, izvještajima o javnim nabavkama u Crnoj Gori najviše korišćeni argumenti za sprovođenje ove vrste postupka javne nabavke su sadržani u odredbi člana 23, stav 1, tačka 4, alineja 1, kod nabavki radova i usluga koji nijesu uključeni u prvobitno razmatrani projekat ili u izvornom ugovoru, ali koji su uslijed nepredviđenih okolnosti postali neophodni za izvršenje ili izvođenje u njima opisanih usluga, odnosno radova kada se takve dodatne usluge ili radovi ne mogu tehnički ili ekonomski odvojiti od glavnog ugovora bez većih teškoća za naručioca. Ovakvi ugovori se jedino mogu zaključiti sa ponuđačem kome je dodijeljen glavni ugovor, a ukupna vrijednost ugovora dodijeljenih za dodatne usluge ili radove ne prelazi 25% od vrijednosti glavnog ugovora. Ovakve mogućnosti iskoristio je jedan broj naručilaca u okviru sredstava obezbijedenih

budžetima za ove namjene i obuhvaćenih ukupnom procijenjenom vrijednošću javne nabavke definisanom planom javne nabavke i pozivom za javno nadmetanje, koji je objavljen u osnovnom postupku (otvoreni postupak) koji je prethodio ovim dodatnim aktivnostima. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Direkcija javnih radova, Elektroprivreda Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Agencija za razvoj i izgradnju Podgorice, JP Regionalni vodovod crnogorsko primorje, JP za upravljanje morskim dobrom, Opština Plužine, Univerzitet CG, Ministarstvo prosvjete i sporta.. Dodatni radovi, odnosno usluge, morali su da budu dokumentovani, odnosno uslovljeni nepredvidivim dokazivim okolnostima zbog kojih se zastalo od (u toku) izvršenja osnovnog ugovora koji su uslovlili dodatne viškove i naknadne radove i usluge, zabilježene u izvještajima nadzornog organa i građevinskom dnevniku i koje su posebno specifikovane po karakteru, obimu i ukupnoj vrijednosti. Ovi dokazi dostavljani su Direkciji za javne nabavke koja je nakon detaljne provjere ocjenjivala da li su ili ne ispunjeni uslovi za sprovođenje ove vrste postupka i zaključivanja nakon propisane procedure, odgovarajućeg aneksa ugovora.

Sledeći osnov, posmatrano po relativnom značaju, jeste „hitnost“ (zastupljena u 5,91 % slučajeva) kome naručioci pribjegavaju u uslovima „vanrednih okolnosti i nepredviđenih događaja“. Takođe, naručilac je u obavezi da prilikom pokretanja ovakvog postupka pribavi prethodnu saglasnost Direkcije, uz navođenje šta je predmet nabavke i konkretnog razloga zašto je i o kakvoj se hitnosti, odnosno vanrednim okolnostima radi. Naravno, i ovakav postupak je podložan žalbi. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Klinički centar, Uprava za imovinu, Aerodromi CG, Fond za zdravstveno osiguranje, Crveni krst CG, Uprava policije, OŠ „Savo Ilić“ – Kotor ...

Najmanje zastupljen osnov za primjenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u procentualnom iznosu od 5,37%, bio je osnov predviđen članom 23, stav 1, tačka 2, alineja 2, Zakona o javnim nabavkama. Naručioci koji su najčešće sprovodili postupak javne nabavke putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, po ovom osnovu su: Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom, Ispitni centar, Fond za zdravstveno osiguranje, Direkcija za javne nabavke, Univerzitet CG, JU dom učenika i studenata Podgorica.

Osnov definisan u zakonu član 23, stav 1, tačka 2, alineja 1 i alineja 4, u iznosu od 0,57 %, korišten je od strane naručilaca Opština Pljevlja i Ministarstva ekonomije.

Može se istaći da je jedno od najznačajnijih obilježja javnih nabavki, tj. intenzitet konkurencije u postupcima javnih nabavki u proteklom periodu u znatnom porastu, koji u 2011. godini iznosi 4,34 i zadržao trend iz 2010. godine, upoređujući ga sa 2007. godinom, značajno je veći.

Najveći relativni značaj, izražen kroz vrijednost nabavki u 2011. godini, imali su Državni organi, organizacije i službe (38,02%), zatim Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država (29,01%), Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava (15,94%) i Organi jedinica lokalne samouprave (9,95%). Navedeni podaci ukazuju da su Državni organi, organizacije i službe i Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država ona kategorija naručilaca kod kojih se kriju najveći potencijali za uštede, posmatrano u vrijednosnom smislu.

Relativni značaj Državnih organa, organizacija i službi u vrijednosnoj strukturi nabavki tokom posmatranog perioda kretao se nešto iznad 38%, kao i značaj Javnih ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač država u vrijednosnoj strukturi tokom posmatranog perioda kretao se nešto oko 30%.

Evidentno je da Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država su smanjile za nešto više od 10% svoje aktivnosti koje su vezane za nabavke roba, radova i usluga u odnosu na 2010. godinu.

Određeni broj naručilaca nije dostavio izvještaje o javnim nabavkama ili nijesu obavijestili Direkciju da nijesu imali javne nabavke u 2011 godini, odnosno da je drugi naručilac za njihove potrebe obezbijedio odgovarajuće nabavke, te na taj način nijesu ispoštovali obavezu utvrđenu zakonom (Prilog 1).

Prema sistemskoj raspoloživosti statističkih podataka o javnim nabavkama u našoj zemlji, godišnji izvještaj se ograničava na tehničko - proceduralnu stranu javnih nabavki. Izvještaj nudi odgovor na pitanje „*kako se troši u javnim nabavkama*”, odnosno „*šta se nabavlja i kojim postupkom*”. Međutim, sadašnji stepen razvoja sistema javnih nabavki evidentno ne obezbjeđuje odgovor na drugo, vrlo realno i kvalitetno pitanje šta se nabavlja, sa aspekta opravdanosti trošenja sredstava, pa čak i opravdanosti javne potrošnje uopšte.

Sistemske posmatrano, javne nabavke u našoj zemlji ova pitanja posmatraju samo djelimično i to isključivo kroz širi koncept dobrog i savjesnog planiranja javnih nabavki. Ovakva okolnost realno ograničava prostor za kvalitetnije praćenje i analizu tog pitanja, ali vrlo značajan obim javnih sredstava koja se troše u javnim nabavkama sa svoje strane iziskuju potrebu iznalaženja sistemskih rješenja, u kom pravcu, u tekućem zakonodavnom procesu očekujemo zavidne rezultate. U tom smislu, u postojećim procesima, ukazuje se na potrebu pojačanog angažovanja nadležnih organa u praćenju opravdanosti trošenja sredstava u javnim nabavkama i trošenja javnih sredstava uopšte.

Osnovne preporuke za unaprjeđenje sistema javnih nabavki i prioriteta u narednom periodu, odnosili bi se na unaprjeđivanje efektivnosti trošenja u javnim nabavkama, povećavanje transparentnosti postupaka, podsticanje konkurentskog nadmetanja, eliminaciju diskriminatorske prakse, smanjivanje prostora za zloupotrebe, unaprjeđenje efikasnog i nezavisnog postupka razmatranja žalbi, obezbjeđenje odgovarajućeg analitičkog praćenja javnih nabavki, efikasan sistem sankcionisanja kršenja propisa u oblasti javnih nabavki, što bi imalo snažan preventivni efekat, ostvarivanje uslova za pojačane napore Direkcije za javne nabavke u procesu praćenja postupaka javnih nabavki, posebno kroz preventivno - instruktivni nadzor u cilju jačanja discipline, sprječavanja vršenja mogućih koruptivnih djelovanja i neetičkih ponašanja, usklađivanje aktivnosti sa ekonomskom politikom Vlade Crne Gore u dijelu jačanja efikasnosti i transparentnosti rada državne uprave kroz realizaciju sistema elektronskih javnih nabavki, ustanovljavanje i primjenu pravila ponašanja kojima bi se naručioc i njihovi zaposleni obavezivali na poštovanje ovih pravila radi suzbijanja koruptivnih ponašanja i razvoja visokih standarda etičnosti, vođenje „liste ponuđača” za koje je dokazano da su se bavili koruptivnim aktivnostima ili nijesu izvršavali ugovorene obaveze, sa mogućnošću korišćenja tzv. „crne liste” koju sačinjavaju odgovarajuća međunarodna tijela i pravilno procjenjivanje vrijednosti javnih nabavki kroz dosljednu primjenu pravila o procjeni vrijednosti ugovora o javnim nabavkama roba, radova i usluga i uslova okvirnog sporazuma.







## Prilog 1

### **SPISAK OBVEZNIKA PRIMJENE ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA KOJI NIJESU DOSTAVILI IZVJEŠTAJE O JAVNIM NABAVKAMA ZA 2011. GODINU ILI NIJESU IZVIJESTILI DIREKCIJU ZA JAVNE NABAVKE DA NIJESU IMALI JAVNE NABAVKE U 2011. GODINI**

Obveznici koji nisu dostavili izvještaj:

1. Agencija za upravljanje gradskom lukom - Herceg Novi
2. Agencija za zaštitu i razvoj Orjena - Herceg Novi
3. JP za stambeno-komunalnu djelatnost – Andrijevica
4. JP Vodovod i kanalizacija – Bar
5. Lokalni javni emiter „Radio Berane“
6. Centar za informacioni sistem - Bijelo Polje
7. JU Centar za djelatnost kulture - Bijelo Polje
8. JU Radio Bijelo Polje
9. Turistička organizacija - Bijelo Polje
10. Budva Holding d.o.o. - Budva
11. JP Sportsko-rekreativni centar „Budva“
12. JU Spomen dom „Crvena komuna“ – Petrovac
13. JU Spomen dom Reževići – Budva
14. Preduzeće za konsalting i inženjering BSP – Budva
15. JP Sportski centar – Cetinje
16. JP „Vodovod i kanalizacija“ – Danilovgrad
17. JP za uzgoj, zaštitu i lov divljači i riba – Danilovgrad
18. JP „Sportski centar“ - Herceg Novi
19. JP Parking servis - Herceg Novi
20. JU Zavičajni muzej i galerija „J. V. Benković“ - Herceg Novi
21. JP za komunalne djelatnosti – Kolašin
22. Informacioni centar – Kotor
23. Javno komunalno „Gradac“ – Mojkovac
24. JP Radio i televizija – Nikšić
25. JU „Zahumlje“ – Nikšić
26. JU Centar za kulturu – Nikšić
27. JU Stari grad „Anderva“ – Nikšić
28. Turistička organizacija – Nikšić
29. JP za stambeno-komunalne djelatnosti – Plav
30. JU Centar za kulturu – Plav
31. Turistička organizacija – Plužine
32. JP za održavanje i zaštitu lokalnih puteva – Pljevlja
33. „Parking servis“ d.o.o. – Podgorica
34. Business Montenegro a.d. – Podgorica
35. Fondacija Podgorice za prevenciju narkomanije – Podgorica

36. Inventivnost d.o.o. – Podgorica
37. JU „Gradsko pozorište“ – Podgorica
38. JU KIC „Malesija“ – Tuzi
39. JU NB „Radosav Ljumović“ – Podgorica
40. JU Centar za kulturu – Rožaje
41. JP održavanje i izgradnja – Šavnik
42. JU Centar za kulturu, sport i medije – Šavnik
43. Turistička organizacija Šavnik
44. Montepranzo – Bokaproduct a.d. – Tivat
45. JP Centar za kulturu – Ulcinj
46. JP Javno komunalno preduzeće – Ulcinj
47. JP za urbanizam, projektovanje, izvođenje i nadzor – Ulcinj
48. JP za uzgoj i zaštitu divljači – Ulcinj
49. Agro biznis info centar – Žabljak
50. JU Centar za kulturu – Žabljak
51. JP za stambeno-komunalne djelatnosti – Žabljak
52. Crveni krst Crne Gore
53. JU Muzički centar
54. JU za smještaj, rehabilitaciju i resocijalizaciju korisnika psihoaktivnih supstanci
55. JZU Zavod za hitnu pomoć Crne Gore
56. JU Gimnazija „Slobodan Škerović“
57. JU Srednja elektrotehnička škola „Vaso Aligrudić“
58. JU Srednja građevinsko – geodetska škola „Inž. Marko Radević“
59. JU Stručna medicinska škola
60. JU Umjetnička škola osnovnog, srednjeg muzičkog i baletskog obraz. „Vasa Pavić“
61. Farmaceutski fakultet
62. Turistička organizacija Tivat

Direkcija za javne nabavke tj. Uprava pokrenula je prekršajnu odgovornost protiv pomenutih pravnih lica kao i dogovornih lica u pravnom licu a u skladu sa inspekcijским nadzorom.

**Prilog 2**

*Najveći naručioci po vrijednosti javnih nabavki velike vrijednosti u Crnoj Gori, za period 01.01.2011. do 31.12.2011. godine*

<b>Matični broj</b>	<b>Naziv naručioca</b>	<b>Broj nabavki</b>	<b>Procijenjena vrijednost</b>	<b>Ugovorena vrijednost</b>
02420970	Direkcija za saobraćaj Crne Gore	80	44.359.500.00	<b>27.426.585.20</b>
02017105	JAU "Montefarm"	9	28.543.500.47	<b>20.387.515.96</b>
02131056	Direkcija javnih radova Crne Gore	96	17.424.399.00	<b>15.829.838.21</b>
02002230	Elektroprivreda Crne Gore – FC Distribucija a.d. – Nikšić	32	12.552.321.77	<b>10.017.751.64</b>
02002230	Elektroprivreda Crne Gore – FC Proizvodnja a.d. – Nikšić	40	10.203.259.70	<b>8.662.321.62</b>
02016010	Ministarstvo unutrašnjih poslova	43	3.571.486.00	<b>1.310.338.36</b>
02751372	Crnogorski elektroprenosni sistem	79	8.476.265.00	<b>7.699.169.85</b>
02010810	Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	34	12.223.126.78	<b>6.676.349.11</b>
02397579	Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice	39	11.466.399.99	<b>4.511.974.20</b>
02723816	Željeznička infrastruktura Crne Gore	80	6.241.454.62	<b>4.559.590.71</b>
02011298	Ministarstvo odbrane	37	3.415.960.00	<b>3.069.439.66</b>
02289369	Pošta Crne Gore	21	1.145.915.00	<b>1.254.968.79</b>
02015366	Klinički centar	221	4.858.974.00	<b>4.360.529.82</b>
02002230	EPCG Snandbijevanje	18	4.202.592.08	<b>3.920.454.27</b>
02019868	Opština Pljevlja	33	2.855.000.00	<b>1.193.980.27</b>
02019710	Glavni grad	39	2.139.400.00	<b>1.575.058.34</b>

**Prilog 3**

*Najveće javne nabavke po vrijednosti zaključenih ugovora u Crnoj Gori, za period 01.01.2011. do 31.12.2011. godine*

Matični broj	Naziv ponuđača	Ugovorena vrijednost	Matični broj	Naziv naručioca
02336146	Baypharm d.o.o.	<b>5.188.687,18 €</b>	02017105	JAU "Montefarm"
02643448	BEMAX d.o.o. - Podgorica	<b>4.442.147,17 €</b>	02420970	Direkcija za saobraćaj Crne Gore
02118912	Glosarij d.o.o.	<b>4.401.102,64 €</b>	02017105	JAU "Montefarm"
02154960	TEHNOPUT d.o.o. - Podgorica	<b>3.347.368,33 €</b>	02420970	Direkcija za saobraćaj Crne Gore
02643448	BEMAX d.o.o. - Podgorica	<b>2.932.222,12 €</b>	02420970	Direkcija za saobraćaj Crne Gore
02281864	Farnegra d.o.o.	<b>2.911.636,04 €</b>	02017105	JAU "Montefarm"
02675188	LD gradnja d.o.o. – Nikšić	<b>2.118.756,71 €</b>	02131056	Direkcija javnih radova Crne Gore
02013258	JUGOPETROL a.d. – Kotor	<b>1.962.400,00 €</b>	02014432	Ministarstvo prosvjete i sporta
02454190	Hypo Alpe Adria a.d. – Podgorica	<b>1.500.000,00 €</b>	02005115	Prijestonica Cetinje
02002884	PUT a.d. – Bar	<b>1.285.578,75 €</b>	02015099	Opština Bar
02426960	Intermost d.o.o. - Podgorica	<b>1.203.315,00 €</b>	02002230	Elektroprivreda Crne Gore – FC Distribucija a.d. – Nikšić

**Prilog 4**

*Naručioci gdje je odnos iznosa planiranih sredstava i iznosa utrošenih sredstava dijagonalno različit.*

<b>Naručilac</b>	<b>Iznos planiranih sredstava</b>	<b>Iznos utrošenih sredstava</b>
Direkcija za saobraćaj CG	58.345.000,00	27.426.585,23
JP Aerodromi CG	3.344.000,00	815.808,14
ZIKS	3.605.143,32	548.157,53
Opština Budva	107.446.447,10	2.074.671,62
Opština Tivat	4.231.800,00	1.220.914,94
Agencija za izgradnju i razvoj PG	47.422.917,63	4.511.974,20
Uprava policije	9.365.445,54	7.737.871,73
Opština Pljevlja	10.962.429,00	1.193.980,27
Prijestonica Cetinje	3.314.300,00	1.721.190,00
Elektroprivreda Crne Gore – FC Distribucija	45.180.928,00	10.017.751,64
Elektroprivreda Crne Gore – FC Proizvodnja	158.867.212,00	117.732.946,37
Elektroprivreda Crne Gore – FC Elektrogradnja	5.627.300,00	973.938,96
Elektroprivreda Crne Gore – FC Direkcija društva i snadbijevanje	14.242.459,00	3.920.454,27

Kao što se iz ovog priloga vidi, planiranje još predstavlja veliki problem za određeni broj subjekata, te predlažemo da iste naručioce uključimo zajedno sa Ministarstvom finansija u intenzivnu obuku, koja se tiče pravilne primjene regula iz Zakona o budžetu Crne Gore, izradi finansijskog plana, a shodno tome i Plana javnih nabavki.

**Prilog 5***Naručioci koji su u nominalnom iznosu najviše koristili neposredni sporazum*

Naručilac	Neposredni sporazum
Fitosanitarna uprava	28 633,79
ZIKS	335 823,42
Lučka uprava - Kotor	14 927,74
Uprava za šume - Pljevlja	128 777,62
Agencija za civilno vazduhoplovstvo	25 855,94
Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost	468 443,93
Agencija za lijekove i medicinska sredstva	16 985
Agencija za mirno rješavanje radnih sporova	78 547,55
Agencija za nacionalnu bezbjednost	31 010,40
Agencija za nadzor osiguranja	13 205,64
Agencija za zaštitu ličnih podataka	11 423,84
Agencija za zaštitu životne sredine	72 211,31
Akreditaciono tijelo Crne Gore	45 973,30
Direkcija javnih radova Crne Gore	61 521,93
Direkcija za saobraćaj Crne Gore	107 319,70
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	6 890,12
Državna revizorska institucija CG	12 852,07
Hidrometeorološki zavod	147 742,47
Komisija za hartije od vrijednosti CG	24 510,74
Ministarstvo ekonomije	257 685,87
Ministarstvo finansija	114 930,96
Ministarstvo odbrane	341 230,29
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	113 984,50
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	46 856,36
Ministarstvo prosvjete i sporta	11 740
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	68 171,23
Ministarstvo unutrašnjih poslova	134 955,77
Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije	92 860,19
Ministarstvo zdravlja	87 518,30
Ministarstvo pravde	34 672,90
Poreska uprava	75 006,11
Veterinarska uprava	16 572,80
Zaštitinik imovinsko pravnih interesa	29 229,67
Opština Berane	67 311,12
Direkcija za izgradnju i investicije - Bijelo Polje	21 750,68
Opština Budva	67 311,12
Opština Cetinje	21 838,12
Opština Danilovgrad	131 118,36
Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog	35 782,86

Opština Rožaje	41 276,81
Opština Pljevlja	18 210,10
JP Komunalne djelatnosti - Bar	65 004,84
JP Komunalno - Berane	17 235,05
JP „Mediteran reklame“ - Budva	47 221,40
JP Parking servis - Budva	19 450
Turistička organizacija Budva	7 770,89
Zeta Energy d.o.o. - Danilovgrad	8 098,15
JP „Čistoća“ - Herceg Novi	21 025,95
Javno komunalno preduzeće - Kotor	75 500,78
JP Čistoća - Pljevlja	35 845
JP Vodovod - Pljevlja	75 186,46
„Putevi“ d.o.o. - Podgorica	40 041,42
PIO d.o.o. - Ulcinj	10 497,56
Fakultet političkih nauka	2 240
JZU Klinički centar Crne Gore	181 575,06
Željeznička infrastruktura Crne Gore	161 476,41
Zavod za statistiku „MONSTAT“	139 745,47
JZU Opšta bolnica - Bijelo Polje	19 042,67
JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore - Budva	89 586,43

**Prilog 6***Najveći ponuđači po vrijednosti javnih nabavki za period 01.01.2011. do 31.12.2011. godine*

Ponuđač	Država	PIB	Vrijednost
Bemax d.o.o. – Podgorica	Crna Gora	02643448	11.779.147,51 €
Jugopetrol a.d. – Kotor	Crna Gora	02013258	8.196.368,17 €
Tehnoput d.o.o. – Podgorica	Crna Gora	02154960	7.095.945,04 €
Mehanizacija i programat – Nikšić	Crna Gora	02259648	5.378.305,95 €
Batara d.o.o. – Podgorica	Crna Gora	02095522	2.678.247,66 €
LD gradnja – Nikšić	Crna Gora	02675188	2.407.496,56 €
Crnogorski Telekom a.d. – Podgorica	Crna Gora	02289377	2.307.864,04 €
DataCard Group LTD	SAD	41-0950297	2.106.000,00 €
Semper Co d.o.o. -	Crna Gora	02743957	1.754.503,07 €
Neomedica Montenegro – Podgorica	Crna Gora	02643014	1.726.734,30 €
Hypo Alpe Adria a.d. – Podgorica	Crna Gora	02454190	1.571.692,79 €
Intermost d.o.o. – Podgorica	Crna Gora	02426960	1.534.977,10 €
CT Computers d.o.o. – Podgorica	Crna Gora	02297248	1.514.842,89 €
Arting d.o.o. – Podgorica	Crna Gora	02446057	1.395.447,72 €
Put d.o.o. – Bar	Crna Gora	02002884	1.285.578,75 €
Končar generatori i motori d.d. – Zagreb	Hrvatska		1.248.270,00 €
Siemens d.o.o. – Beograd	Srbija	10006053	1.199.283,80 €
Hemomont – Podgorica	Crna Gora	02204185	1.026.211,94 €
Osmi red - D – Podgorica	Crna Gora	02296705	1.012.062,95 €



**Prilog 7**

(Неауторизован превод)<sup>3</sup>

ПЕФА

Одговорност у области јавних издатака и финансија

Управљање јавним финансијама

Оквир за мерење перформанси

Јун 2005

ПЕФА секретаријат

Светска банка

Вашингтон

САД

**PEFA**

**Public Expenditure and Financial Accountability**

**Dépenses publiques et responsabilité financière**

Public Financial Management

Performance Measurement Framework

June 2005

PEFA Secretariat

World Bank

Washington DC

USA

ПЕФА је партнерски програм подржан од стране:

Светске банке

Међународног монетарног фонда

Европске комисије

Одељења за међународни развој Велике Британије

Министарства спољних послова Француске

Министарства спољних послова Краљевине Норвешке

Државног секретаријата за економске послове Швајцарске

Стратешког партнерства са Африком

PEFA is a multi-agency partnership program sponsored by:

The World Bank

The International Monetary Fund

The European Commission

The United Kingdom's Department for International Development

The French Ministry of Foreign Affairs

The Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs

The Swiss State Secretariat for Economic Affairs

<sup>3</sup> Детаљније о ПЕФА и Методологији за оцену М2 видети на: (<http://www.pefa.org>), стр. 38-9.

## The Strategic Partnership with Africa

Димензија	Минимални захтеви за оцењивање Методологија оцењивања М2
<p>Примена отворене конкуренције код доделе уговора изнад вредносне границе предвиђене за набавке мале вредности у датој земљи</p>	<p><b>Оцена = А</b> Постоје тачни подаци о методима доделе уговора о јавним набавкама који показују да је 75% и више уговора изнад вредносне границе додељено у поступцима који се заснивају на отвореној конкуренцији.</p> <p><b>Оцена = Б</b> Распоживи подаци о јавним набавкама показују да је више од 50% али мање од 75% уговора изнад вредносне границе додељено у поступцима који се заснивају на отвореној конкуренцији, с тим да подаци могу бити недовољно прецизни.</p> <p><b>Оцена = Ц</b> Распоживи подаци показују да је мање од 50% уговора изнад вредносне границе додељено у поступцима који се заснивају на отвореној конкуренцији, с тим да подаци могу бити недовољно прецизни.</p> <p><b>Оцена = Д</b> Нема довољно података да се процене методи доделе уговора о јавним набавкама ИЛИ расположиви подаци показују да је примена отворене конкуренције ограничена.</p>

Dimension	Minimum requirements for dimension score. Scoring Methodology M2
<p>(i) Use of open competition for award of contracts that exceed the nationally established monetary threshold for small purchases</p>	<p><b>Score = A:</b> Accurate data on the method used to award public contracts exists and shows that more than 75% of contracts above the threshold are awarded on the basis of open competition.</p> <p><b>Score = B:</b> Available data on public contract awards shows that more than 50% but less than 75% of contracts above the threshold are awarded on basis of open competition, but the data may not be accurate.</p> <p><b>Score = C:</b> Available data shows that less than 50% of contracts above the threshold are awarded on an open competitive basis, but the data may not be accurate.</p> <p><b>Score = D:</b> Insufficient data exists to assess the method used to award public contracts OR the available data indicates that use of open competition is limited.</p>