

institut alternativa

KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:
"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ INTEGRACIJI I
PROCESU PRISTUPANJA"

Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori

Jun, 2012.



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane Evropske unije, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Instituta Alternativa i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.

institut alternativa

KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:

**"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ
INTEGRACIJI I PROCESU PRISTUPANJA"**

Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori

Podgorica, jun, 2012



*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Instituta Alternativa i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.*

Naziv publikacije

Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori

Izdavač

Institut alternativa

Đoka Miraševića („Kroling“) 3/3, Podgorica, Crna Gora

Tel/Fax: (+382) 20 268 686

e-mail: info@institut-alternativa.org

web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk, Predsjednik Upravnog odbora

Urednik

Stevo Muk

Autori

Stevo Muk, mr Jovana Marović, mr Milica Popović,

Nemanja Tepavčević, Marko Sošić

Stručni saradnik

Ivan Krkeljić

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphics center

Tiraž

300

CIP – Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-22-9

COBISS.CG-ID 20620560



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Instituta Alternativa i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.

Sadržaj

Sažetak.....	5
1. Uvod	7
2. Obilježja korupcije u javnim nabavkama	9
3. Javne nabavke u Crnoj Gori	12
3.1. Razvoj pravnog okvira za sistem javnih nabavki.....	13
3.2. Institucionalni okvir za javne nabavke	14
3.3. Ključne karakteristike sistema javnih nabavki u Crnoj Gori	14
4. Ključni rizici za korupciju u javnim nabavkama u Crnoj Gori i protivmjere u pravnom okviru	18
4.1. Faza planiranja.....	18
4.1.2. Određivanje predmeta javne nabavke	20
4.1.3. Tehničke karakteristike i specifikacije.....	21
4.2. Faza sprovođenja postupaka javnih nabavki – Tenderska procedura.....	22
4.2.1. Pregovarački postupak bez javnog nadmetanja	22
4.2.2. Antikorupcijske odredbe i spriječavanje sukoba interesa	23
4.2.3. Kriterijumi i podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude.....	27
4.2.4. Izbor najpovoljnije ponude i zaključenje ugovora.....	27
4.3. Faza nakon dodjele odluke i sklapanja ugovora	29
4.3.1. Realizacija ugovora	29
5. Institucionalni i administrativni kapaciteti za javne nabavke	31
5.1. Decentralizacija/centralizacija ili hibrid?	31
5.2. Administrativni kapaciteti ključnih institucija.....	32
5.3. Međuinstitucionalna saradnja.....	33
6. Aktivnosti državnih organa u borbi protiv korupcije u postupcima javnih nabavki.....	35
6.1. Uprava za javne nabavke.....	36
6.2. Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki	37
6.3. Upravni sud	38
6.4. Uprava policije.....	39
6.5. Državna revizorska institucija.....	39
6.6. PIFC.....	42

7. Zaštita prava ponuđača.....	44
8. Finansiranje političkih partija i javne nabavke.....	46
9. Dobre prakse za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama.....	48
9.1. “Bijele” i “crne” liste kao antikoruptivni mehanizmi u javnim nabavkama.....	48
9.1.1. Podsticaj iz Evropske unije	50
9.1.2. Problematičnost sistema crnih i bijelih listi i moguća rješenja	50
9.2. Sukob interesa i službenici za javne nabavke	52
9.2.1. Plan integriteta	54
9.3. Učešće nedržavnih aktera u sprovođenju postupka javnih nabavki i kontroli cjelokupnog procesa.....	55
9.4. Hrvatska i borba protiv korupcije u javnim nabavkama.....	57
10. Zaključci.....	59
11. Preporuke	61
12. Literatura i korišćeni izvori:	63
13. Dodaci.....	65
O Institutu alternativa.....	66



Sažetak

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori značajno je unaprijeđen u normativnom i institucionalnom pogledu od njegovog uspostavljanja 2001. godine do danas. Posebno značajne novine i unapređenja uveo je novi Zakon o javnim nabavkama koji je usvojen 2011. godine, a koje se odnose prvenstveno na povećanje stepena transparentnosti procesa, bolju kontrolu ugovora velike vrijednosti, kao i inspekcijski nadzor nad realizacijom ovih ugovora. Sa institucionalnog aspekta, Zakon preciznije razdvaja nadležnosti državnih institucija koje upravljaju sistemom javnih nabavki. Nadležnosti Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki su proširene i precizirane, ali je način njenog imenovanja problematičan. Administrativni i finansijski kapaciteti Državne komisije, kao i Uprave za javne nabavke ostaju ograničeni.

Novi Zakon nije adekvatno odgovorio na potrebu unapređenja antikorupcijskih pravila i mehanizama, niti je u potpunosti usaglašen sa relevantnim direktivama Evropske unije, posebno u dijelu koji se odnosi na harmonizaciju pojedinih procedura. Odsustvo adekvatnih antikorupcijskih mjera karakteristično je i za Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. godine, kao i za Akcioni plan za njeno sprovođenje.

Proces i dalje karakteriše zanimljiv broj krivičnih prijava podniet od strane Uprave policije, odnosno odgovarajućih optužnica državnog tužilaštva, kao i odsustvo pravosnažnih odluka za korupciju u javnim nabavkama, ali i prekršajnih kazni i disciplinskih odgovornosti službenika za javne nabavke.

Kao rezultat navedenog, problem korupcije u javnim nabavkama je i dalje prisutan u značajnoj mjeri, a kontrola postupka ograničena, pa je njeno unapređivanje prioritarno. Ovakav stav zajednički je i za Evropsku komisiju u izvještajima o napretku, ali i za same građane Crne Gore.

U pravcu suzbijanja korupcije u postupcima javnih nabavki neophodno je da državni organi preduzmu niz mjera i aktivnosti. Proces planiranja javnih nabavki treba da se odvija na osnovu posebne metodologije za pojedine oblasti, a ovu fazu je neophodno integrisati u proces pripreme budžeta. Administrativni i finansijski kapaciteti UJN i Komisije moraju biti osnaženi. Obezbjedjivanje adekvatne finansijske naknade za rad službenika za javne

nabavke takođe je neophodno u pravcu njihove nezavisnosti i samostalnosti u radu, a ova lica treba da budu obuhvaćena Zakonom o sprečavanju sukoba interesa. Proceduru imenovanja članova Državne komisije je potrebno ojačati u pogledu kriterijuma za izbor, ali i same procedure koja treba da se sprovodi u Skupštini.

Zakon o javnim nabavkama treba da bude uslaglašen sa direktivama EU, a neophodna je i njegova izmjena, kao i dopuna Strategije, u pogledu jačanja antikorupcijskih mehanizama. Uredna praksa pokazuje da su crne i bijele liste jedan od mogućih dopunskih načina za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama.

Kontrolu postupka javnih nabavki je moguće unaprijediti i omogućavanjem većeg učešća nedržavnih aktera u svim fazama postupka – organizacija civilnog društva, medija i građana.

Analiza „Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori“ pripremana je u periodu od februara 2011. do juna 2012. godine i nastavak je kontinuirane istraživačke djelatnosti Instituta alternativa u oblasti javnih nabavki. Ideja autora je bila da se ukaže na razloge zbog kojih se javne nabavke svrstavaju u okviru šest visoko rizičnih oblasti za korupciju u Crnoj Gori i zašto je jačanje antikorupcijskih mehanizama prioritetno za unapređenje borbe protiv korupcije u ovoj oblasti. Imajući u vidu predmet istraživanja, u analizi se razmatraju elementi pravnog i institucionalnog ustrojstva sistema javnih nabavki, sa ciljem sagledavanja rizika za korupciju u svim fazama postupka, uz definisanje preporuka za njihovo prevazilaženje.

U analizi se polazi od objašnjavanja specifičnosti pojma „korupcija u javnim nabavkama“, uz kratak osvrt na načela na kojima bi trebalo da počivaju savremeni sistemi javnih nabavki. Uvodni opis rizika za korupciju i principa je opšti i ne odnosi se ni na jednu konkretnu zemlju, praćen je osvrtom na javne nabavke u Crnoj Gori, a dat je i pregled statističkih podataka koji objašnjavaju kretanje u ključnim kategorijama koje se odnose na postupke javnih nabavki u Crnoj Gori od 2007. godine do danas (učešće u BDP, procenat upotrebe pojedinih procedura, najveći nabavljači, itd).

Novim Zakonom o javnim nabavkama koji je stupio na snagu januara 2012. godine uvedena su brojna nova normativna rješenja. Zbog toga je centralni dio publikacije posvećen upravo analizi ovih rješenja sa posebnom namjerom da se pojasni u kom pravcu ona reformišu ovu oblast, te gdje i dalje postoje nedostaci koji utiču na rizike za korupciju. Pregled rizika dat je u odnosu na faze u postupku: faze planiranja, sprovođenja postupka javnih nabavki, kao i faza nakon donošenja odluke i dodjele ugovora.

U sagledavanju u kojoj mjeri nova rješenja predstavljaju napredak u odnosu na prethodni zakonodavni okvir pomogla su nam mišljenja neposrednih aktera postupka. Iz tog razloga, tokom istraživanja su sprovedeni brojni intervjui sa učesnicima u postupku (predstavnicima institucija koje imaju u nadležnosti kontrolu postupaka javnih nabavki, ponuđačima, službenicima za javne nabavke, predstavnicima ministarstava koja koordiniraju aktivnosti u borbi protiv korupcije...). Takođe, upućeni su zahtjevi za slobodan pristup informacijama Upravi za javne nabavke, Upravnom sudu, Vrhovnom sudu, Privrednim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju, Državnoj komisiji za kontrolu i praćenje postupka javnih nabavki, Upravi policije itd, koji su nam u značajnoj mjeri omogućili da damo presjek administrativnih kapaciteta tijela koje imaju u nadležnosti upravljanje sistemom javnih nabavki, ali i aktivnosti ostalih državnih institucija u pravcu suzbijanja korupcije u javnim nabavkama.

Institut alternativa je od 11. do 18. aprila 2012. godine, u saradnji sa Ipsos Strategic Marketing-om, sproveo i istraživanje javnog mnjenja u Crnoj Gori o percepciji korupcije u

postupcima javnih nabavki. Prikupljanje podataka je realizovano na uzorku (840 ispitanika) reprezentativnom za populaciju punoljetnih građana Crne Gore (474 655). Stratifikovani troetafni uzorak vjerovatnoće je primijenjen u okviru sljedećih etapa: teritorija biračkog mjesta; domaćinstva odabrana metodom slučajnog koraka počev od datih adresa (SR-SWoR); članovi domaćinstva izabrani sa istom vjerovatnoćom (SRSWoR) – Kish tablice.

Rezultati istraživanja javnog mnjenja predstavljani su u analizi u odnosu na stavove građana na koji način se odvijaju postupci javnih nabavki u Crnoj Gori, u kojoj mjeri su zadovoljni kontrolom postupka, te u kojim oblastima je neophodno unaprijediti ovu kontrolu, itd.

Prezentovanjem dobrih praksi u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama u zemljama Evropske unije i onih u okruženju željelo se ukazati u kom smjeru je moguće unaprijediti antikoruptivne mehanizme, te u kojoj mjeri je moguća njihova primjena u okviru crnogorskog konteksta i postojećih zakonskih rješenja.

OBILJEŽJA KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA

2

Korupcija je zloupotreba položaja i kršenje zakona zbog pribavljanja određene, najčešće materijalne, koristi. Država, osim što mora ponuditi adekvatne mehanizme za suzbijanje korupcije, je, kao glavni nabavljač, i važan ekonomski akter u svakoj zemlji. Iznos od 10-15% ukupnog BDP-a koji se na godišnjem nivou u razvijenim zemljama izdvaja za javne nabavke čini ih izuzetno pogodnim za koruptivne radnje. Budući da se radi o raspolaganju javnim finansijama, dakle, novcem koji dolazi od poreskih obveznika, državni službenici su obavezni da njime raspolažu racionalno i efikasno, uz maksimalne garancije da on neće biti zloupotrijebljen. Javne nabavke podrazumijevaju skup svih radnji koje javni sektor preuzima u cilju nabavke više različitih vrsta nabavki od malih do izuzetno velikih vrijednosti. Kada se ove nabavke stave u kontekst broja institucija koje se finansiraju iz budžeta bilo na nacionalnom ili lokalnom nivou, jasno je da je prostor za korupciju velik.

Ključna razlika između korupcije u javnim nabavkama i korupcije u svim ostalim segmentima i oblastima društva jeste što se ona najčešće odvija na „visokom nivou“ i ima obilježja „političkog klijentelizma“.¹ Korupcija u javnim nabavkama mora biti neposredno odobrena od strane visokih funkcionera koji uzimaju i najveći dio mita, dok niži službenici učestvuju, gotovo isključivo, u tehničkim poslovima. Ovo korupciju u javnim nabavkama dovodi u neposrednu vezu sa političkom korupcijom. Upravljanje budžetom zasnovano je, kao uostalom i u svim ostalim resorima, na prenošenju nadležnosti i odgovornosti sa građana na izabrane predstavnike. Politički mandat visokih funkcionera dobijen od građana ne može biti u potpunosti kontrolisan, što ostavlja dosta prostora za zloupotrebu. Ove zloupotrebe moguće je podijeliti u dva pravca. Prvi je povezan sa partijskim interesima, dok je drugi u neposrednoj vezi sa interesima pojedinca koji ima pravo da donese diskreionu odluku o ponuđaču.² Političke kampanje u velikoj mjeri su finansirane privatnim donacijama. Pobjeda na izborima i osvajanje mandata označava i „mogućnost“ obezbjeđivanja izvjesnih privilegija za ove tzv. privatne donatore. Omogućavanje „pristupa“ ugovorima o javnim nabavkama i direktnog usmjeravanja javnih fondova u privatne je, čini se, jedan od najčešćih vidova. Ovakvim postupanjem, državne institucije su zarobljene interesima velikih firmi i privatnih kompanija pa su gubici ogromni.

Suština korupcije u javnim nabavkama svedena je na izbjegavanje mehanizama koji obezbjeđuju konkurenciju. Razbijanje velikih nabavki na male, gdje naručioci sami biraju ponuđače, korišćenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje,

1 Dyulgerov, Asen, Pashev, Konstantin, Kaschiev, Gergi, *Corruption in Public Procurement – Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2006, p. 10.

2 Ibid., p. 16.

izostanak interne i eksterne kontrole kvaliteta radova, dobara i usluga, promjene legislative na način koji otvara dodatan prostor za korupciju, samo su neki od načina zloupotreba u javnim nabavkama.

Odsustvo ovih načela glavni je indikator (ali ne i nužno garant) koruptivnih radnji. Presjek indikativnih radnji za korupciju uključuje: djelimično ili potpuno izbjegavanje javnosti u postupcima javnih nabavki; utvrđivanje dodatnih kriterijuma u okviru tenderske procedure (osim cijene); pozivanje određenih (odabranih) ponuđača da konkurišu od strane naručioca; „dizajniranje“ tendera „po mjeri“ određenog ponuđača.

Jedan od vidova korupcije u javnim nabavkama uključuje i davanje mita od strane ponuđača kako bi bio prvorangirani na tenderu. Sa aspekta kompanije koja nudi mito korist može biti dugoročna a ogleda se u obezbjeđivanju monopola na tržištu. Sumnja u namještene tendere najčešće demotiviše ostale ponuđače da se prijave na tender. Privatne kompanije ne lobiraju za svoje interese samo tokom tenderske procedure, već je to više proces koji se odvija planski i uključuje kontinuirano podmićivanje. Na taj način one obezbjeđuju da u toku tenderske procedure dobijaju povjerljive informacije što ih svrstava u bolji položaj u odnosu na druge učesnike.

Jasno, privatne kompanije „uživaju“ određene pogodnosti sve dok se ne otkrije njihova umiješanost u koruptivne radnje, koja može bespovratno, loše, uticati na njihovo buduće poslovanje. Izbor kompanije koja nije ponudila najnižu cijenu negativno utiče na to da projekat košta višestruko više nego što je njegova realna vrijednost.

Ukoliko postoji veliki broj kompanija koje učestvuju na tenderu može se stvoriti privid da se radi o stvarnoj konkurenciji među kompanijama. Međutim, u sprovođenju postupka javnih nabavki može doći do zaključivanja kartelskih sporazuma sa ciljem uticanja na rezultat nadmetanja. Takođe, ponuđači mogu podnositi fiktivne ponude kako bi ugovor dobio određeni ponuđač, sa ciljem naizmjeničnog dobijanja ugovora (rotiranja) ili međusobne raspodjele tržišta.³ Naime, dešava se, i to najčešće na lokalnom nivou, da se više manjih kompanija „udružuje“ i strateški konkuriše na tender sa određenim, unaprijed utvrđenim ponudama. Nakon okončane procedure ove kompanije zajedno dijele profit.

Efikan sistem javnih nabavki mora obezbjeđivati mehanizme za suzbijanje korupcije i njeno sankcionisanje, a da bi oni i bili uspostavljeni sistem bi trebalo da funkcioniše na određenim principima. Načela na kojima bi trebalo da počiva sistem javnih nabavki su sljedeća:⁴

- načelo ekonomičnog i efikasnog raspolaganja državnim/javnim sredstvima.
- načelo konkurentnosti - podsticanje konkurentnosti podrazumijeva učešće velikog broja ponuđača i učesnika i proceduri što će na neposredan način obezbijediti racionalizaciju (smanjivanje) cijene proizvoda/usluge, povećanje kvaliteta i sl.
- načelo transparentnosti - procedura mora biti jasna i poznata i ispoštovana od strane svih učesnika u procesu. Tenderska dokumentacija, najzad, mora biti standardizovana i uključiti sve relevantne podatke.
- načelo jednakosti, koje se u ovom kontekstu odnosi na jednake uslove za sve

3 Javnom nabavom protiv korupcije, IPA 2008 twinning light projekat „Jačanje kapaciteta za sprječavanje nepravilnosti u postupcima javne nabave“, Ministarstvo gospodarstva, rada, poduzetništva Hrvatske, str: 5

4 Ova četiri načela u crnogorskom Zakonu o javnim nabavkama su definisana članovima 5-8. Upor: Zakon o javnim nabavkama „Sl.list CG“ br: 42/11



ponuđače pa je pravilo da se sprovode otvoreni tenderi gdje god je to moguće. Strategije, zakoni i ostali akti koji uređuju ovu oblast moraju strogo i precizno utvrditi pravila i procedure, kao i fer način odlučivanja.

Za jačanje sistema javnih nabavki od značaja je i dodatnim mjerama osnažiti sve faze u postupcima a posebno definisanje specifikacije⁵ koja je osjetljiva za političko miješanje, kao i tokom upravljanja/izvršenja ugovora i plaćanja. Ove faze su posebno osjetjive za korupciju jer, najčeše nisu regulisane zakonskim odredbama.⁶

5 Tehničke karakteristike

6 Upor: OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2008, p. 10.

3

JAVNE NABAVKE U CRNOJ GORI

Crna Gora zauzima 66 mjesto (od ukupno 183 zemlje koje su obuhvaćene istraživanjem) po indeksu percepcije korupcije na listi *Transparency International*-a za 2011. godinu.⁷ Iako na ovoj listi bilježi napredak od tri mjesta u odnosu na 2010. godinu, problem korupcije je i dalje sveprisutan. Razmjere ovog problema su tolike da vidljiviji rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala usporavaju integraciju zemlje u Evropsku uniju.⁸

Korijeni korupcije mogu se povezati sa posljedicima koje je država "trpjela" usljed disolucije zajedničke države, jake ekonomske krize, sankcija i ukupnih političkih dešavanja u zemlji i okruženju devedesetih godina prošlog vijeka. Opstajanje korupcije prouzrokovano je slabim mehanizmima za njeno suzbijanje. Ovaj problem prepoznat je i od strane Evropske komisije koja je, svrstavajući unapređenje borbe protiv korupcije u okviru sedam ključnih preduslova koji zahtjevaju prioritarno rješavanje kako bi država dobila datum otpočinjanja pregovora, 2010. godine ocijenila da "nezavisnost i kapacitete nadzornih organa treba unaprijediti kako bi se osigurala usklađenost sa propisima o sukobu interesa i finansiranju političkih partija i kampanja, i kako bi se pratila primjena vladavine prava, transparentnosti i odgovornosti u oblastima kao što su javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, građevinske dozvole i lokalna samouprava."⁹

Rukovodeći se ovim ocjenama, Ministarstvo finansija je u „Procjeni rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika“ iz 2011. godine definisalo: lokalnu samoupravu, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizaciju, obrazovanje i zdravstvo, kao posebno rizične oblasti za korupciju.¹⁰ Učešće javnih nabavki u ukupnom BDP Crne Gore, koje je 2011. godine iznosilo 11,43 %¹¹, „doprinosi“ njihovom svrstavanju u okviru ovih šest posebno rizičnih oblasti za korupciju. Uz to, iako su institucionalni i pravni okvir za javne nabavke tokom prošle godine u određenoj mjeri unaprijeđeni, slabi antikoruptivni mehanizmi i dalje predstavljaju centralni problem za suzbijanje korupcije u ovoj oblasti.¹²

Građani opisuju javne nabavke u Crnoj Gori kao proces koji se odvija pod političkim, odnosno stranačkim uticajem. Gotovo svaki drugi građanin Crne Gore, smatra da se proces javnih nabavki u veoma maloj mjeri ili čak ni malo ne sprovodi na pošten način. Osim

7 Izvještaj dostupan na: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

8 Dobijanje datuma za početak pregovora o članstvu u Evropskoj uniji Evropska komisija je uslovlila konkretnim napretkom u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.

9 Analitički izvještaj koji prati saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu za članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine str. 21.

10 Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika, Ministarstvo finansija, Podgorica, jul 2011. godine, str. 2.

11 Izvještaj o javnim nabavkama za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke, str. 39.

12 SIGMA Assessment Montenegro 2011, p. 6.



toga, tek svaki peti smatra da se javne nabavke u Crnoj Gori sprovode u skladu sa javnim interesom, po zakonu, prema objektivnim kriterijumima, transparentno i nepristrasno.¹³ Ipak, veoma mali procenat građana uopšte prijavljuje zloupotrebe u javnim nabavkama.¹⁴ Uz to, „broj pravosudnih presuda naročito za slučajeve korupcije na visokom nivou ostaje nizak.”¹⁵ Istovjetan slučaj je i sa slučajevima korupcije u javnim nabavkama.

3.1 Razvoj pravnog okvira za sistem javnih nabavki

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori uspostavljen je 2001. godine. Prvi Zakon o javnim nabavkama usvojen 2001. nije uspio da obezbijedi održiv sistem, a iz razloga uopštenosti, nepreciznosti i nejasnosti pravnih normi koje su ga činile. Usled toga, ali i zbog manjka kapaciteta nadležnih organa za sprovođenje zakonskih normi, njegova primjena je bila izuzetno otežana i karakterisali su je brojni nedostaci. Zakon nije spriječio korupciju u javnim nabavkama, a zbog već navedenih razloga malo je ili gotovo da nema javno dostupnih podataka o sprovedenim procedurama javnih nabavki, broju, vrstama postupaka, ugovorenim vrijednostima i realizaciji dodijeljenih ugovora.

Sistem je unaprijeđen u normativnom pogledu usvajanjem drugog Zakona o javnim nabavkama 2006. godine. Ipak, i rješenja koja je obuhvatao ovaj Zakon u toku primjene su ukazala na određene nedostatke te su morala biti izmijenjena u pravcu smanjivanja prostora za korupciju. Norme koje je bilo neophodno unaprijediti, između ostalog, su podrazumijevale i poboljšanje procedura za ograničeni postupak i postupak dodjele ugovora primjenom okvirnog sporazuma; bolje i jasnije definisanje šoping metode; jasnije određenje tehničkih karakteristika i specifikacija; uspostavljanje boljeg, bržeg i efikasnijeg sistema kontrole postupaka nabavki, dosljedne prijave koruptivnih radnji i kršenja zakona, kao i za pokretanje postupaka i utvrđivanje odgovornosti za prekršaje i krivična djela.

Stoga je Zakon o javnim nabavkama iz 2011. godine definisao potpunije razdvajanje i pozicioniranje nadležnosti i ovlašćenja institucija za vršenje poslova državne uprave u oblasti javnih nabavki, kao i jasnije i potpunije definisanje pojedinih procedura za sprovođenje postupaka javnih nabavki. Novim Zakonom je uvedena mogućnost objedinjavanja javnih nabavki¹⁶, a značajno je unaprijeđena i transparentnost cjelokupnog procesa obavezom naručilaca da donesu i objave obrazložen plan javnih nabavki, kao i obavezom objavljivanja poziva i zahtjeva, odluka o izboru najpovoljnije ponude na portalu javnih nabavki, kao i cjelokupnih ugovora o javnim nabavkama.

Najzad, novim Zakonom je unaprijeđena i kontrola cjelokupnog procesa i to uvođenjem posebnog pravnog sredstva – obavezne kontrole postupaka javnih nabavki čija vrijednost iznosi preko 500 hiljada eura od strane Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.

Međutim, „i dok je novi Zakon donio napredak, puna harmonizacija sa *acquis-em* još uvijek nije postignuta. Povezano zakonodavstvo za implementaciju još uvijek treba da se finalizuje“,¹⁷ dok sistem kontrole mora biti dalje unaprijeđen i ojačan.¹⁸

13 Istraživanje javnog mnjenja u Crnoj Gori Ipsos Strategic Marketing i Institut alternativa, april 2012.

14 Isto.

15 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu, str. 14.

16 U skladu sa propisom Vlade Crne Gore, odnosno nadležnog organa jedinice lokalne samouprave ali i drugih naručilaca sa svojstvom pravnog lica u određenoj upravnoj oblasti (osnivanje centralnih tijela javnih nabavki).

17 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011, 12. oktobar 2011. godine SEC(2011) 1204, Brisel, 2011, str. 34-35.

18 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the imple-

Krajem 2011. godine Vlada Crne Gore je usvojila Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011 - 2015. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje. U Akcionom planu od ukupno četrnaest mjera, jedanaest je posvećeno razvoju institucionalnog okvira i jačanju administrativnih kapaciteta, tj. daljem jačanju postojećih institucija nadležnih za razvoj i kontrolu sistema javnih nabavki, elektronskim javnim nabavkama, obukama u javnim nabavkama. Svega dvije mjere su posvećene sprječavanju korupcije u sistemu javnih nabavki. Mjere u Akcionom planu široko su postavljene, pa nejasno kako će pojedini ciljevi navedeni u Strategiji biti ostvareni, u prvom redu kada je u pitanju suzbijanje korupcije i neregularnosti u sistemu javnih nabavki, proces harmonizacije sa evropskim standardima u dugoročnom periodu, i dr. U Strategiji se ne govori o tome koji su dosadašnji konkretni rezultati u borbi protiv korupcije.

3.2 Institucionalni okvir za javne nabavke

Zakonom o javnim nabavkama 2006. godine uspostavljen je novi institucionalni mehanizam upravljanja sistemom javnih nabavki u odnosu na dotadašnji. Po njemu, Direkcija za javne nabavke je vršila monitoring procesa javnih nabavki, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki poslove zaštite prava u postupcima javnih nabavki (žalbena procedura), dok je resorno Ministarstvo finansija vršilo normativno-pravne i razvojne poslove u oblasti, kao i nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Direkcije. Sudska zaštita obezbijedena je u upravnom sporu kod Upravnog suda Crne Gore.

Stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama i Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave,¹⁹ Direkcija za javne nabavke dobila je status samostalnog organa uprave, tako da trenutno nadležnosti u oblasti javnih nabavki vrše Uprava za javne nabavke i Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki. Uprava vrši upravne i stručne poslove u oblasti javnih nabavki, dok Državna komisija razmatra žalbe i donosi rješenja po žalbama ponuđača na postupke javnih nabavki.

3.3. Ključne karakteristike sistema javnih nabavki u Crnoj Gori

Prema dostupnim podacima, učešće javnih nabavki u bruto društvenom proizvodu Crne Gore u poslednjih pet godina je opadalo. U 2011. godini u Crnoj Gori učešće javnih nabavki u ukupnom BDP-u bilo 11,43%, dok je u 2007. godini iznosilo 18,92% BDP-a.²⁰ Najveća vrijednost javnih nabavki zabilježena je 2008. godine 16, 11% BDP-a.²¹

U periodu od 2007. do 2011. godine, zaključivanje ugovora kroz javno nadmetanje je u kontinuitetu raslo. U istom periodu primjena pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje je opadala.²²

mentation of Reforms, Brussels, 22. 05. 2012, COM (2012) 222 final, p. 6-7.

19 Upor: Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, (Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08 i 42/11), član 32.

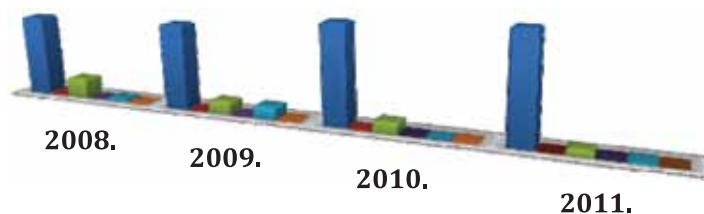
20 Izvještaj o javnim nabavkama za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke, Podgorica, maj 2012, str. 39.

21 Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2008. godinu, Direkcija za javne nabavke, str. 19.

22 Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje predstavlja postupak u kome naručilac pregovara sa jednim ili više ponuđača o uslovima ugovora, a gdje nije potrebno prethodno objaviti poziv za javno nadmetanje.



Grafikon br. 1: Vrijednost javnih nabavki po vrsti postupka javne nabavke

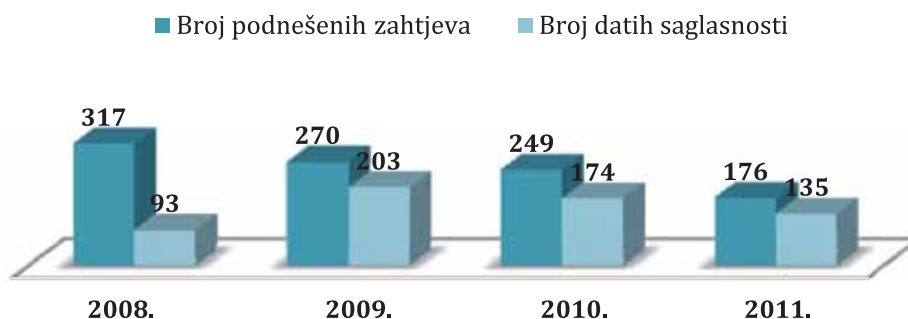


	2008.	2009.	2010.	2011.
■ Otvoreni postupak	71,99%	75,34%	87,08%	92,91%
■ Ograničeni postupak	1,44%	0,35%	0,68%	0,12%
■ Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva	17,44%	11,51%	9,90%	5,29%
■ Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva	0,39%	0,42%	0,11%	0,12%
■ Okvirni sporazum	3,01%	11,25%	0,28%	1,49%
■ Konkurs	0,71%	1,12%	0,68%	0,08%

U 2009. i 2010. godini broj postupaka ugovorenih primjenom pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva za javno nadmetanje se smanjila u odnosu na 2008. godinu, kada je njegovom primjenom ugovoreno 18,86% ukupne vrijednosti javnih nabavki. U 2009. godini primjenom pregovaračkog postupka je ugovoreno 10,75%²³, a u 2010. godini 9,90% ukupne vrijednosti javnih nabavki, dok je taj procenat u 2011. godini iznosio 5,29.²⁴

Zakonom je propisana obaveza davanja prethodne saglasnosti na sprovođenje pregovaračkog postupka, od nadležnog organa državne uprave, iz razloga što je ova vrsta postupka najmanje transparentna, i u kojoj je konkurentnost i ravnopravnost ograničena na jednog ili nekoliko ponuđača. U periodu od 2008. do 2011. godine broj datih saglasnosti na primjenu pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva za javno nadmetanje je varirao. Najveći broj zahtjeva je podnešen 2008. godine, dok je najveći broj saglasnosti na sprovođenje ove vrste postupka Direkcija za javne nabavke dala u 2009. godini.

Grafikon br. 2: Prethodna saglasnost za primjenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje



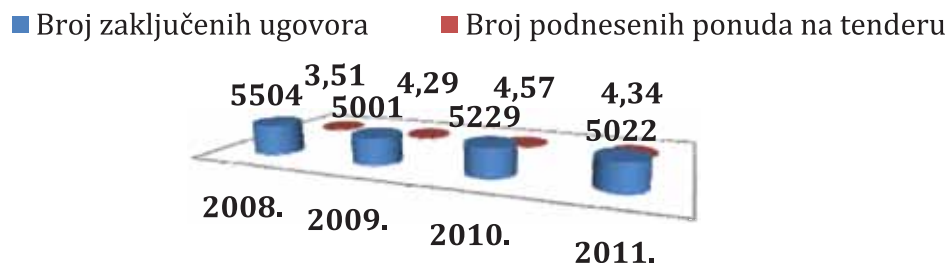
U posmatranom periodu, konkurentnost u postupcima javnih nabavki, izražena kroz broj zaključenih ugovora i podnesenih ponuda u postupku javne nabavke je u porastu. U 2011.

²³ Izvještaj o javnim nabavkama za 2008. i 2009. godinu.

²⁴ Izvještaj o javnim nabavkama za 2010. godinu, str. 35 i Izvještaj o javnim nabavkama za 2011. godinu, Podgorica, maj 2012, str. 33.

godini je zaključeno 5022 dok je u 2007. godini zaključeno ukupno 3928 ugovora.²⁵ U 2011. godini broj ponuda po tenderu je iznosio 4,34 dok je u 2007. godini iznosio 3.03.²⁶

Grafikon br. 3: Broj zaključenih ugovora o javnim nabavkama i podnešenih ponuda u postupku javne nabavke



U ukupnoj vrijednosti javnih nabavki po vrsti predmeta dominira nabavka radova i iznosi oko polovine ukupne vrijednosti javnih nabavki na godišnjem nivou. U periodu od 2007. do 2010. godine učešće radova u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki se, u izvjesnoj mjeri smanjilo. U 2007. godini nabavka radova je iznosila 57,99%, dok je u 2010. godina, ukupan iznos nabavke radova iznosio 49,74%. Tokom 2011. godine učešće javnih radova u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki je bilo 32,69%, a najveći procenat učešća imale su robe i to 47,65.²⁷

Najveći naručioci u 2011. godini su bili Direkcija za saobraćaj (80 nabavki u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti od 27. 426. 585.20 eura) i JAU „Montefarm“ (9 nabavki u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti 20. 387.515. 96 eura).²⁸ Najveći ponuđač po vrijednosti javnih nabavki (11. 779. 147.51 eura) tokom 2011. godine je Bemax d.o.o.²⁹

Statistika prema grupama naručilaca pokazuje da su državni organi i lokalne javne ustanove i preduzeća povećali svoje učešće, dok su državne javne ustanove i javna preduzeća i organi lokalne uprave znatno smanjili svoje učešće u vrijednosnoj strukturi javnih nabavki. U 2007, 2008. i 2009. godini najveći broj ugovora su sklopile javne ustanove i javna preduzeća, dok je su u 2010. godini to bili državni organi (56,27%). U 2011. godini, najveći značaj, izražen kroz vrijednost javnih nabavki su imali državni organi (38,02%), javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač država (38,02%), javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava (15,94%) i organi jedinica lokalne samouprave (9,95%).³⁰ Nepristizanje ispravnih ponuda, ponuđena cijena koja je veća od planiranih i opredijeljenih sredstava za određenu javnu nabavku, kao i prestanak potreba za javnom nabavkom su najčešći razlozi za poništenje postupka javnih nabavki.

Lista obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama se objavljuje na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke.³¹ Stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama,

25 Izvještaj o javnim nabavkama za 2011. godinu, str. 68.

26 Ibid., str.47.

27 Ibid., str. 41.

28 Ibid., str. 75.

29 Ibid., str. 80.

30 Ibid., str. 48.

31 U Zakonu o javnim nabavkama je propisano da je novoosnovani naručilac dužan da nadležnom organu podnese prijavu radi evidentiranja na Listu naručilaca, u roku od 30 dana od sticanja svojstva naručioca. Lista se ažurira u roku od tri dana od dana podnošenja prijave, za razliku od prethodnog Zakona („Sl.list CG“, br. 46/06), koji je propisivao da se lista obveznika primjene Zakona ažurira do 31. decembra svake godine. Naručilac je dužan da

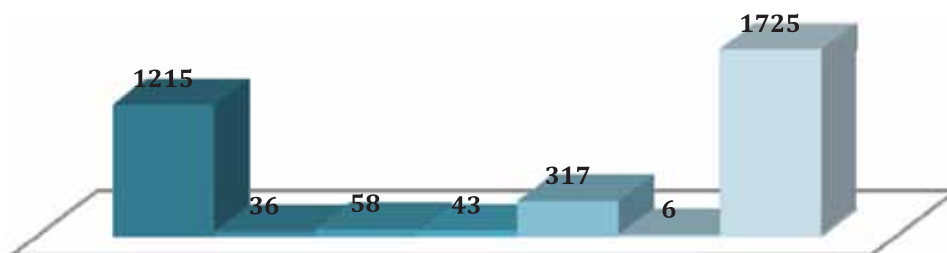


ažurirana je i Lista ponuđača na kojoj se navodi 1725 domaćih i inostranih ponuđača.

Grafikon br. 4: Broj ponuđača u Crnoj Gori

Izvor: Internet prezentacija Uprave za javne nabavke, <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2011/12/Lista-ponudjaca.pdf>

■ Domaći ponuđači ■ Slovenija ■ Hrvatska ■ BiH ■ Srbija ■ Njemačka ■ Ukupno



Lista službenika za javne nabavke sadrži popis osoba zaduženih za javne nabavke u državnim organima, organizacijama i službama, javnim službama čiji je osnivač država, organima jedinica lokalne samouprave i javnim službama.³²

primjenjuje Zakon i kada nije evidentiran na predmetnoj listi.

32 Lista je dostupna na sledećoj stranici UJN: <http://www.ujn.gov.me/lista-sluzbenika-za-javne-nabavke/>

4

KLJUČNI RIZICI ZA KORUPCIJU U JAVNIM NABAVKAMA U CRNOJ GORI I PROTIVMJERE U PRAVNOM OKVIRU

4.1 Faza planiranja

Sve faze u postupku javne nabavke daju mogućnosti za različite vidove korupcije. Štaviše, korupcija u javnim nabavkama može biti, i najčešće jeste, prisutna i prije nego što postupak započne.

Ključni rizici u fazi planiranja uključuju neadekvatno pripremljen Plan javnih nabavki – bez prethodno pripremljene analize bazirane na ispitivanju tržišnih uslova, pogrešnu i nepotrebnu investiciju koja nema vrijednost za društvo, nedonošenje i neobjavljivanje plana javnih nabavki, precijenjene potrebne količine roba, ugovaranje nepotrebnih količina. Pored toga, rizik za korupciju je sadržan i u radnjama poput nepridržavanja uslova za sprovođenje postupka javne nabavke prema procijenjenim vrijednostima i dijeljenje predmeta i vrijednosti nabavke s namjerom izbjagavanja primjene propisanog postupka nabavke, izboru pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje suprotno propisanim uslovima. Otvorena je mogućnost da tenderska dokumentacija bude propisana na diskriminatoran način, pripremljena tako da se njome kroz definisanje specifikacija predmeta i uslova za nadmetanje, unaprijed favorizuje određeni ponuđač (npr. uslovi i zahtjevi koji nijesu u direktnoj vezi sa predmetom javne nabavke), označavanje (navođenje u dokumentaciji) tipa ili vrste robe kojim se određeni ponuđač, odnosno proizvođač dovodi u povoljniji položaj. Može se desiti da tehničke specifikacije pripremaju potencijalni ponuđači, ili da tehničke specifikacije budu izrađene na način da u njima sadržane uslove može ispuniti samo određeni privredni subjekt.

Vrlo osjetljiva za korupciju je i faza tokom koje se angažuju eksterni eksperti koji imaju zadatak da daju ocjenu opravdanosti projekta u pogledu toga kako objekat/usluga treba da izgledaju. Mišljenja eksperata najčešće su zasnovana na njihovoj subjektivnoj procjeni, te su česti slučajevi da se definišu uslovi koje može da ispuni samo određena kompanija/ponuđač. Ovaj problem se može uspješno riješiti na taj način što se konsultantske kuće angažuju na osnovu javnog poziva/konkursa a na osnovu unaprijed utvrđenih kriterijuma koji su dostupni svima. Dodatni kredibilitet izboru ekspertske kuće treba da pruži kompetentna komisija koja će izvršiti selekciju.³³ Uticaj na izbor ponuđača može se vršiti i na osnovu dirigovanog istraživanja javnog mnjenja. Agencija koja sprovodi istraživanje može biti “instrument” koji distribuira unaprijed formulisana pitanja unaprijed izabranom anketiranom uzorku, a sve u pravcu dobijanja željenih rezultata. Na taj način se korupcija sakriva iza „volje naroda“.³⁴

33 Jovanović Predrag, *Anatomija korupcije*, Transparency International Serbia, Beograd, 2001, str. 40.

34 Ibid., str. 41.



Prema Zakonu o javnim nabavkama, naručilac (starješina odnosno nadležni organ naručioca) može da pokrene postupak javne nabavke samo ako su za tu nabavku obezbijedena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa Zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca.³⁵ Naručilac je dužan da do 31. januara tekuće fiskalne, odnosno finansijske godine sačini plan javnih nabavki i dostavi nadležnom organu radi objavljivanja na portalu javnih nabavki. Zakonom je određen sadržaj plana javnih nabavki (podaci o naručiocu, naziv i predmet javne nabavke; procijenjenu vrijednost javne nabavke za svaki pojedini predmet javne nabavke i poziciju budžeta, odnosno finansijskog plana na kojoj su planirana sredstva za javnu nabavku). Plan javnih nabavki potpisuje starješina, odnosno odgovorno lice naručioca, a priprema se na obrascu plana javnih nabavki koji je podzakonskim propisom utvrdilo ministarstvo nadležno za poslove finansija.³⁶

Navedena rješenja istovjetna su rješenjima Zakona o javnim nabavkama iz 2006. godine, ali su poboljšana u dijelu mogućnosti izmjene i dopune plana i u dijelu davanja saglasnosti na plan od strane nadzornih organa, što ujedno doprinosi jačanju antikorupcijskog djelovanja kroz primjenu ovih zakonskih određenja.

Tako izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, osim u slučaju kada se radi o rebalansu budžetskih sredstava, mogu da se izvrše najkasnije 15 dana prije pokretanja postupka javne nabavke. 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. Ako javna nabavka traje više godina, sredstva za obaveze koje dospijevaju u narednim godinama moraju biti ugovorena u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet. Ključna promjena koju je donio novi Zakon je što sada svi naručioci, a ne samo oni koji vrše javne nabavke preko 100.000 moraju usvojiti i objaviti plan javnih nabavki.

Samo izuzetno od toga, naručilac može da započne postupak javne nabavke i kada u cjelosti nijesu obezbijedena finansijska sredstva za javnu nabavku, i to kada: se kroz postupak javne nabavke nabavljaju i finansijska sredstva za izvršenje ugovora o javnoj nabavci; je u toku postupka javne nabavke, koji zahtijeva plaćanje u sljedećim godinama, potrebno pribaviti saglasnost, odnosno odobrenje u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet; se postupak javne nabavke završava zaključivanjem okvirnog sporazuma, kojim se ne stvara ugovorna obaveza.³⁷

Navedenim odredbama unaprijeđena su dosadašnja zakonska rješenja jer je naručilac sada u obavezi obezbijediti da i ove javne nabavke takođe moraju da budu predviđene planom javnih nabavki u kome se mora naznačiti i njihova procijenjena vrijednost, način, odnosno postupak nabavke, što ne znači da naručilac postupak nabavke ne može da pokrene postupak. Štoviše, sada ima to ovlaštenje koje je od izuzetne važnosti za naručioca, npr. primjenom okvirnog sporazuma.

Ipak, kako ne postoje utvrđeni parametri i metodologije, i dalje nema jasnog mehanizma koji bi spriječio da se obezbijedi planiranje javnih nabavki zasnovano na objektivnom istraživanju tržišnih uslova. U nedostatku odgovarajućih parametara i metodologija, nema mehanizma koji bi spriječio da se planiraju i nabavljaju nepotrebne usluge i robe ili precijenjene količine roba i usluga.

35 Član 37, Zakon o javnim nabavkama, „Sl.list CG“ br. 42/11.

36 Ibid., član 38.

37 Ibid., član 39.

Uprava za javne nabavke to potvrđuje navodeći da “ sadašnji stepen razvoja sistema javnih nabavki evidentno ne obezbjeđuje odgovor na pitanješto se nabavlja, sa aspekta opravdanosti trošenja sredstava, pa čak i opravdanosti javne potrošnje uopšte”.³⁸

4.1.2. Određivanje predmeta javne nabavke

Određivanje predmeta javne nabavke predstavlja široki prostor za manipulaciju sa mogućim ciljem da se tenderski uslovi definišu na način koji odgovara isključivo jednom ponuđaču, da se tender poništi jer dostupni ponuđači ne mogu da ponude traženu robu, uslugu ili radove, što bi u krajnjem vodilo ka manje transparentnim metodama nabavke.

U cilju ograničavanja mogućnosti za manipulaciju i smanjenja manevarskog prostora za koruptivne radnje, ZJN iz 2011. godine je značajan prostor posvetio preciziranju postupka određivanje predmeta javne nabavke, razvoju kriterijuma i podkriterijuma.

Predmet javne nabavke određuje naručilac u skladu sa jedinstvenim rječnikom javne nabavke³⁹. Jedinstveni rječnik javnih nabavki objavljen je na portalu Uprave za javne nabavke. U ovom dijelu zakonska rješenja upodobljena su evropskim standardima i trebaju da doprinesu preciznom određivanju predmeta, a na osnovu toga postavljanju zahtjeva (specifikacijama), odnosno uslovima koje mora da ispunjava naručilac u postupku, kriterijume koje mora da zadovolji ponuda i koji omogućavaju objektivizaciju izbora najboljeg ponuđača i ponude u postupku javne nabavke.

Dakle, predmetom javne nabavke određuju se vrsta robe, usluge, odnosno radova u odnosu na tehnološke i funkcionalne karakteristike, namjenu i svojstva. Predmet mora da bude opisan potpuno, jasno i razumljivo, na način koji omogućava podnošenje odgovarajuće ponude po vrsti, kvalitetu, cijeni, kao i po drugim potrebnim svojstvima i uslovima. U opisu predmeta javne nabavke navode se podaci o količini, mjestu i rokovima izvršenja ili posebni zahtjevi u pogledu načina izvršenja predmeta javne nabavke, koji su od značaja za izradu ponude i izvršenje ugovora, uključujući i podatke koji su od značaja za zaštitu životne sredine, energetska efikasnost ili socijalne zahtjeve.⁴⁰

Ako je predmet javne nabavke određen po partijama, sve partije moraju da se naznače u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, uz predviđanje mogućnosti dostavljanja ponuda za pojedine partije.

Naručilac je dužan da u planu javnih nabavki, odluci o pokretanju postupka javne nabavke, pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje, tenderskoj dokumentaciji i odluci o izboru najpovoljnije ponude iskaže procijenjenu vrijednost javne nabavke. Procijenjena vrijednost javne nabavke iskazuje se u EUR-ima, sa uračunatim PDV-om. Prilikom određivanja procijenjene vrijednosti javne nabavke naručilac je dužan da uračunava samo troškove neophodne za izvršenje ugovora o nabavci robe, usluga i izvođenja radova. Određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke u svim navedenim slučajevima od značaja je kako za ponuđača, tako i naručioca, jer ponuđača obavezuje na temeljno istraživanje tržišta, pripremu cjelovitog plana javnih nabavki zasnovanog na stvarnim potrebama i obezbijedenim finansijskim sredstvima a ponuđača da se blagovremeno

38 Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, str. 59.

39 Jedinstveni rječnik javnih nabavki (CPV - Common Procurement Vocabulary) je nomenklatura roba, usluga i radova koja se primjenjuje u postupku javne nabavke

40 Član 41, Zakona o javnim nabavkama



upozna sa predmetom javne nabavke, zakonom propisanim uslovima i postupkom i na taj način pripremi najprihvatljiviju ponudu.

Zakonom je, kao i ranije naglašeno da je naručilac dužan da se pridržava uslova i načina javne nabavke određenih prema utvrđenim vrijednostima i ne smije tokom fiskalne ili finansijske godine da podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu, sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke. Riječ je o antikoruptivnoj odredbi koja onemogućava naručioca da dijeli jedinstveni predmet javne nabavke koji suštinski predstavlja cjelinu, i na taj način izbjegne primjenu otvorenog ili drugih transparentnih postupaka javne nabavke. Za kršenje ove odredbe Zakonom je predviđena prekršajna kazna.

4.1.3. Tehničke karakteristike i specifikacije

Novim Zakonom odredbe o tehničkim karakteristikama i specifikacijama su potpunije, jasnije i preciznije. U zavisnosti od predmeta javne nabavke, tehničke karakteristike ili specifikacije su obavezni dio tenderske dokumentacije.

Naručilac ne smije da u tenderskoj dokumentaciji koristi ili se poziva na tehničke karakteristike ili specifikacije, robni znak, patent ili tip, ni posebno porijeklo ili proizvodnju koje označavaju robe, usluge ili radove, ako bi takvim označavanjem dao prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano da isključi ostale ponuđače.

Kada naručilac ne može u tenderskoj dokumentaciji da opiše predmet javne nabavke, na način kojim se obezbjeđuje da karakteristike ili specifikacije budu razumljive ponuđačima, može navesti elemente kao što je robni znak, patent, tip ili proizvođač, pod uslovom da takav navod bude praćen riječima "ili ekvivalentno".

Tehničkim karakteristikama ili specifikacijama određuju se uslovi i zahtjevi u pogledu kvaliteta, performansi, sigurnosti i dimenzija robe, odnosno usluga, radi obezbjeđivanja kvaliteta, terminologije, oznaka, testiranja i metoda testiranja, pakovanja, obilježavanja i etiketiranja. U slučaju nabavke građevinskih radova tehničke karakteristike ili specifikacije mogu da sadrže i propise o nacrtima i obračunu troškova, probi, stručnom nadzoru i uslovima preuzimanja, kao i o tehnicima ili metodama gradnje. Naručilac je dužan da u tenderskoj dokumentaciji navede bitne zahtjeve koji nijesu uključeni u važeće tehničke norme i standarde, a koji se odnose na bezbjednost i druge okolnosti od javnog interesa.

Od naročite važnosti u organičavanju koruptivnih rizika je što su kao bitne povrede zakona⁴¹ utvrđene: 1) sprovođenje postupka javne nabavke bez donošenja odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke; 2) neusaglašenost tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje sa zakonom, koja je dovela ili koja je mogla da dovede do diskriminacije ponuđača ili ograničenja tržišne konkurencije; 3) neusaglašenost tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje u pogledu uslova za učestvovanje u postupku.

Kao osnovi za ostvarivanje pravne zaštite ponuđača, odnosno podnošenje žalbe Državnoj komisiji utvrđeno je nekoliko radnji i akata iz faze planiranja i to: a) sadržaj i način objavljivanja poziva za javno nadmetanje; b) sadržaj poziva za nadmetanje; c) sadržaj, pojašnjenje i dostupnost tenderske dokumentacije zainteresovanim licima.

⁴¹ Član 134, Zakon o javnim nabavkama

4.2 Faza sprovođenja postupaka javnih nabavki – Tenderska procedura

Najveći rizici koruptivnog djelovanja koji se odnose na ponude predstavljaju zaključivanje sporazuma u cilju uticanja na rezultat nadmetanja (tzv. kartelski sporazumi). Postoje tri glavne vrste ovakvih sporazuma: sporazum o cijeni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuđaču koji će dati najbolju ponudu. Glavni formalni pokazatelji prema kojima naručilac može prepoznati kartelski sporazum su situacije kada ponude različitih ponuđača sadrže iste greške ili je riječ o istom izgledu ponuda. U tom slučaju naručilac može da zaključi da su ponuđači bili u kontaktu jedan sa drugim u toku sprovođenja postupka nadmetanja. S druge strane, ključni materijalni pokazatelji su velike razlike u cijeni između najniže i drugih ponuda, gdje nepoznati (novi) ponuđač podnosi ponudu sa izuzetno visokom cijenom, a cijene drugih ponuđača su „prilagođene“ njoj. Takođe, može biti riječ o tenderskoj dokumentaciji koja je otkupljena od više ponuđača, ali je podnijeta samo jedna valjana ponuda, iako stanje na tržištu ukazuje da je više ponuđača – privrednih subjekata sposobno izvršiti uslove i zahtjeve postupka nadmetanja u javnoj nabavci; kod ekonomski najpovoljnije ponude, izabrani ponuđač se povlači od zaključivanja ugovora, bez obzira na to što gubi jemstvo (garanciju).

U fazi ocjenjivanja ponuda može doći do neujednačenog ocjenjivanja djelova ponude - isključivanje ponuđača i ponuda koje ispunjavaju uslove nadmetanja ili prihvatanje ponude koja bi trebala biti isključena (odbačena ili odbijena).

4.2.1. Pregovarački postupak bez javnog nadmetanja

Posebno treba naglasiti da najveće koruptivne rizike pruža sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje.⁴² Posebno, mogućnosti koruptivnog djelovanja u ovom postupku, pruža sprovođenje navedenog postupka javne nabavke u slučaju:

Nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova:

- kada u najmanje dva otvorena, odnosno ograničena postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni, u kom slučaju je naručilac dužan da u pregovarački postupak uključi sve ponuđače koji su dostavili ponudu u otvorenom, odnosno ograničenom postupku. U ovom slučaju je moguće da naručilac svjesno postavlja uslove da nijedan naručilac ne može obezbijediti uslove nabavke.
- kada zbog tehničkih zahtjeva predmeta javne nabavke nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač. U ovom slučaju je moguće da zbog nedovoljnog poznavanja tehničkih propisa i standarda i nemogućnosti provjere ispunjenosti uslova, relativno jednostavno se izvrši prilagođavanje – namještanje pravne situacije za sprovođenje ovog postupka nabavke.

Ovdje postoji prostor za poboljšanje pravnog okvira i uvođenje antikoruptivnih mjera po ugledu na rješenja iz Zakona o javnim nabavkama u Republici Srbiji. Naime, u aktuelnom crnogorskom ZJN ne postoji praktična mogućnost da se potencijalni ponuđač žali i ostvari pravo na pravnu zaštitu u slučaju dodjele javne nabavke putem neposrednog pregovaranja

⁴² Zakona o javnim nabavkama iz 2011 godine, član 25 i Zakona o javnim nabavkama iz 2006. godine, član 23 sadrže gotovo istovjetna rješenja.



bez oglašavanja javnog poziva. U Zakonu koji je na snazi u Republici Srbiji propisano je da naručilac nije dužan da objavi javni poziv, ali je prije zaključenja ugovora u obavezi da u službenom glasniku i na portalu javnih nabavki objavi posebnu vrstu oglasa – obavještenje o izboru najpovoljnije ponude koje se može osporavati zahtjevom za zaštitu prava od strane potencijalnih ponuđača koji nisu pozvani da učestvuju u postupku pregovaranja.

Uvođenjem ovakvog rješenja značajno bi se unaprijedio stepen pravne zaštite i obezbijedile dodatne garancije ravnopravnosti i zaštite konkurencije.

4.2.2 Antikorupcijske odredbe i sprječavanje sukoba interesa

Novim Zakonom o javnim nabavkama, predviđeni su tzv. antikorupcijsko pravilo i pravilo sprječavanja sukoba interesa na strani naručioca, odnosno ponuđača. Zakon sadrži izričite odredbe o evidentiranju slučajeva sukoba interesa i ništavosti postupaka javnih nabavki koji su sprovedeni uz postojanje sukoba interesa. Svaki naručilac rizikuje da bude prekršajno kažnjen ukoliko ne evidentira slučajeve sukoba interesa, a u sudskom postupku da njegov ugovor bude oglašen ništavim, što ne isključuje i naknadu štete oštećenoj strani kao i moguću krivičnu odgovornost po osnovu eventualne zloupotrebe službenog položaja ili koruptivnog djelovanja u postupku javne nabavke. Navedene odredbe su djelimično jasnije od odredbi prethodnog zakona i kroz dodatnu primjenu putem podzakonskog propisa, mogu u određenoj mjeri doprinijeti smanjenju korupcije u javnim nabavkama. Međutim, neke odredbe su teško primjenljive, naročito u dijelu nagledanja, a neke mogu imati druge štetne posljedice.

4.2.2.1 Sprječavanje sukoba interesa kod naručioca

Prema tzv. antikorupcijskom pravilu, naručilac je dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu u zavisnosti od faze postupka) 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.

Takođe, naručilac je prema ZJN 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.

Međutim, citirane odredbe kojima se propisuje obaveza za naručioca da „utvrdi“ ili „osnovano sumnja“ da je učinjeno određeno djelo koje narušava integritet postupka javnih nabavki otvara nekoliko važnih pitanja. Prema Krivičnom zakoniku, imajući u vidu da je riječ o krivičnom djelu prijetnja odnosno davanje mita, naručilac je dužan da o ovome obavijesti državno tužilaštvo odnosno podnese krivičnu prijavu. Za očekivati je da će državno tužilaštvo postupati paralelno sa daljim tokom postupka javne nabavke. Kakve su posljedice ukoliko naručilac nastavi sa postupkom i sprovede ga do kraja, izuzimajući

iz daljeg postupka ponudu ponuđača za kojeg tvrdi da se poslužio prijetnjom ili drugim sredstvima uticaja. Ukoliko se pred nadležnim sudom dokaže krivica ponuđača, pravna i praktična posljedica cijelog slučaja je nesporna i u korist javnog interesa. S druge strane, izvjesno je da se ponuđač protiv kojeg je tužilaštvo odbacilo prijavu, i naročito ponuđač koji je pravnosnažno oglašen nevinim, može s punim pravom obratiti nadležnom sudu za naknadu štete nastale ovakvim postupanjem naručioca. Otvorena je mogućnost da u ovom slučaju naručilac, ukoliko odbaci ponudu mogao da zastane sa daljim tokom postupka javnih nabavki, sve dok nadležno tužilaštvo ne odbaci krivičnu prijavu, odnosno dok nadležni sud ne donese pravnosnažnu presudu. Naravno, u tom slučaju je izvjesno da bi došlo do neravnoteže na štetu principa efikasnosti, jer bi sprovođenje postupka javne nabavke čekalo odluku suda. Ukratko, opisana norma iako na prvi pogled izgleda pravedno i u javnom interesu, može se u primjeni izokrenuti u svoju suprotnost. Alternativa ovom rješenju može biti u primjeni norme iz člana 32 Zakona o javnim nabavkama kojom se daje mogućnost naručiocu da "istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke, da ovlasti drugog naručioca, uz saglasnost tog naručioca, da u njegovo ime i za njegov račun sprovede postupak javne nabavke ili preduzme određene radnje u tom postupku."⁴³

Širim tumačenjem ove norme, ili eventualnim njenim revidiranjem moglo bi se otvoriti prostor da se postupak javne nabavke izmjesti kod drugog naručioca i na taj način izbjegne eliminacija sumnjivog ponuđača, a postupak sprovede efikasno. Naravno, u slučaju da se dokaže krivična odgovornost ponuđača kojem je i dodijeljen ugovor, to pravno lice i odgovorna lica u tom pravnom licu bi bili stavljani na „crnu listu“ u skladu sa propisima o javnim nabavkama.

Navedene slučajeve naručilac je dužan da evidentira i o tome sačini službenu zabilješku, podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i obavijesti Upravu za javne nabavke.

Kada je u pitanju sprječavanje sukoba interesa na strani naručioca, učesnici⁴⁴ u postupku javne nabavke dužni su da preduzmu neophodne mjere kojima se sprječava sukob interesa, odnosno da bez odlaganja, obavijeste naručioca o stvarnom ili potencijalnom postojanju sukoba interesa. Navedeni učesnici u postupku javnih nabavki najmanje dvije godine nakon zaključivanja javne nabavke, ne mogu zasnovati radni odnos kod ponuđača kome je dodijeljen ugovor o javnoj nabavci od naručioca kod koga su navedena lica bila zaposlena ili sa njima povezano pravno lice.

Interesantno je da slična odredba postoji i u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima gdje je propisano da „državni službenik, odnosno namještenik, u periodu od dvije godine po prestanku radnog odnosa u državnom organu, ne može da: zasnuje radni odnos u svojstvu direktora, menadžera ili konsultanta u privrednom društvu ili drugom pravnom licu nad kojim je državni organ u kojem je državni službenik, odnosno namještenik radio, vršio revizorske ili kontrolne poslove...“⁴⁵ Upoređujući ove dvije odredbe može se zaključiti da je s pravom oštija mjera propisana Zakonom o javnim nabavkama. Međutim, primjenu ove norme je u sadašnjim uslovima teško ili nemoguće kontrolisati. Za primjenu ove odredbe bi morao postojati nadležan organ koji bi posjedovao bazu podataka lica koja

43 Član 33, Zakon o javnim nabavkama

44 Službenik za javne nabavke, članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, lica koja učestvuju u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, lica koja učestvuju u planiranju javne nabavke i druga lica koja učestvuju, neposredno i posredno, u postupku javne nabavke

45 Član 77, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl.list Crne Gore", br. 39/2011". od 4.8.2011. godine.



učestvuju u pojedinim postupcima javnih nabavki, automatizovanu vezu lica i ponuđača, imao mogućnost uvida u podatke o zapošljavanju i mogućnost da pokrene odgovarajuće postupke s tim u vezi.

Nije slučajno, po našoj ocjeni, da ni u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima nije propisana prekršajna kazna za ovaj prekršaj.

Alternativna mjera može biti da se navedena lica Zakonom obavežu da prilikom imenovanja na poziciju u postupku javnih nabavki potpišu ugovor da će u roku od dvije godine nakon okončanja postupka podnijeti naručiocu izjavu o promjeni poslodavca ili o poslovnom, finansijskom ili drugom odnosu sa izabranim ponudjačem. Za nepodnošenje izjave propisati odgovarajuću ugovornu kaznu, a zakonom o prekršajima i zabranu obavljanja djelatnosti.

Sukob interesa postoji ako je neko od nabrojanih lica (službenik za javne nabavke, članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, lica koja učestvuju u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, lica koja učestvuju u planiranju javne nabavke i druga lica koja učestvuju, neposredno i posredno, u postupku javne nabavke): ponuđač, podugovarač ili podizvođač, zakonski zastupnik ili punomoćnik ponuđača; srodnik po krvi u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je ponuđač bračni, odnosno vanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira da li je brak prestao ili nije; staralac, usvojilac ili usvojenik ponuđača, njegovog zakonskog zastupnika ili punomoćnika; akcionar ili član organa upravljanja ponuđača, odnosno podnosioca prijave; koje ima neposredan ili posredan interes u postupku javne nabavke; posredno ili neposredno uključeno u druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Lice koje priprema poziv za javno nadmetanje, poziv za nadmetanje ili tendersku dokumentaciju i na bilo koji način može uticati na sprovođenje postupka javne nabavke ne smije da nastupa kao ponuđač, podizvođač ili podugovarač i ne smije da saraduje sa ponuđačem u pripremi ponude. Starješina, odnosno odgovorno lice naručioca i lice koje, u ime naručioca, vrši neke od poslova javne nabavke, prema ZJN obavezan je da podnese izjavu u pisanoj formi o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa. Izjava je sastavni dio dokumentacije javne nabavke. U slučaju nastanka sukoba interesa ili ako lice ne podnese izjavu, izuzima se iz postupka javne nabavke. Ako naručilac u postupku javne nabavke primi zahtjev ili ponudu koja može prouzrokovati sukob interesa dužan je da preduzme mjere kojima se sprječava sukob interesa, u skladu sa zakonom kao i posebnim propisima koji uređuju sistem radnih odnosa, zapošljavanja i etike.

4.2.2.2 Sprječavanje sukoba interesa kod ponuđača

Sukob interesa kod ponuđača, podizvođača ili podugovarača postoji ako je ovlašćeno lice ponuđača, podizvođača ili podugovarača: zakonski zastupnik ili punomoćnik naručioca; srodnik po krvi lica obuhvaćeno prethodno kod naručioca, u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je bračni, odnosno vanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira da li je brak prestao ili nije; staralac, usvojilac ili usvojenik nekog od navedenih lica, njegovog zakonskog zastupnika ili punomoćnika; akcionar ili član organa upravljanja naručioca; koje ima neposredan ili posredan interes u postupku javne nabavke, koji omogućava lično sticanje imovine ili koristi uticajem na donošenje odluke; posredno ili neposredno uključeno u druge okolnosti koje dovode u sumnju

njegovu nepristrasnost. Ovlašćeno lice ponuđača, podizvođača ili podugovarača takođe podnosi izjavu u pisanoj formi o postojanju ili nepostojanju naznačenog sukoba interesa koja je sastavni dio dokumentacije javne nabavke. Izričito je određeno da ukoliko postoji sukob interesa ili ovlašćeno lice ponuđača, podizvođača ili podugovarača ne podnese izjavu, izuzima se iz postupka javne nabavke.⁴⁶

Postupak javne nabavke sproveden uz postojanje sukoba interesa ništav je. Naručilac je dužan da evidentira sve navedene slučajeve sukoba interesa i da o tome, bez odlaganja, obavijesti nadležni organ uprave za poslove javnih nabavki, što uključuje obavezu ovog organa da sve ove podatke učini dostupnim javnosti.⁴⁷

Ministarstvo finansija u saradnji sa UJN donijelo je podzakonski akt⁴⁸ - kojim su uređeni način vođenja i sadržaj evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila u postupcima javnih nabavki - antikorupcijska evidencija. Prema odredbama ovog propisa antikorupcijsku evidenciju vodi naručilac i u njoj evidentira ponuđači čije ponude su odbijene, odnosno odbačene iz razloga utvrđenih članom 15 Zakona o javnim nabavkama, radnje koje predstavljaju kršenje antikorupcijskog pravila, lice prema kome je radnja usmjerena, cilj i rezultat preduzetih radnji. Kada utvrdi ili osnovano sumnja da je izvršena radnja koja predstavlja kršenje antikorupcijskog pravila, naručilac će sačiniti službenu zabilješku, u kojoj navodi sve podatke od značaja za slučaj kršenja antikorupcijskog pravila. Podaci iz službene zabilješke unose se u antikorupcijsku evidenciju.⁴⁹

Na osnovu podataka iz antikorupcijske evidencije naručilac je obavezan da sačini izvještaj o kršenju antikorupcijskih pravila, koji se dostavlja organu uprave nadležnom za poslove javnih nabavki dva puta godišnje, do 31. juna i 31. decembra tekuće godine. Na osnovu izvještaja, Uprava za javne nabavke sačinjava godišnji izvještaj koji dostavlja Vladi Crne Gore do 31. maja tekuće za prethodnu godinu.

Prema dostupnim podacima, slične odredbe u ranijem Zakonu nisu dale naročite rezultate, a nema informacija u kojoj mjeri su poštovane. Očigledno je da njihovoj primjeni nije dat poseban značaj, jer u izvještajima zvaničnih institucija nema relevantnih podataka o tome. Naprotiv, prvi i jedini podaci su publikovani na zahtjev Evropske komisije u okviru odgovora na Upitnik Evropske komisije 2010 . godine, ali je i u ovom odgovoru rečeno da se evidencije ne vode niti je njihovo vođenje bilo obavezno za naručioce do donošenja novog zakona. „Do sada nije bilo pisanih obavještenja upućenih Direkciji o kršenju antikorupcijskih pravila iako je Direkcija objavila uputstvo o načinu dostavljanja ove vrste obavještenja.“⁵⁰

Najvažnije zakonsko određenje u odnosu na sukob interesa je ono kojim je propisano da

46 Član 17, Zakona o javnim nabavkama

47 Ibid., član 18.

48 Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila ("Službeni list CG", br. 63/11), od 28.12.2011. godine

49 Antikorupcijska evidencija sadrži: broj podnešenih službenih zabilješki; broj i vrste postupka kod kojih je utvrđeno kršenje antikorupcijskih pravila; vrste radnji kojima je izvršeno kršenje antikorupcijskih pravila; vrste dokaza kojima se potvrđuje kršenje antikorupcijskih pravila; način na koji su dokazi/informacije prikupljeni; podatke o ponuđačima ili licima zaposlenim kod ponuđača koji su neposredno ili posredno dali, ponudili ili stavili u izgled poklon ili neku drugu korist ili prijetili; podatke o službeniku/ci ili drugim zaposlenima kod naručioca kojima je od strane ponuđača neposredno ili posredno dato, ponuđeno ili stavljeno u izgled poklon ili neka druga korist ili im je prijećeno; mjere zaštite; potpis odgovornog lica. Ova evidencija vodi se na posebnom obrascu koji je takođe sastavni dio ovog pravilnika.

50 Upitnik, Informacija koju od Vlade Crne Gore zahtijeva Evropska komisija u cilju pripreme Mišljenja o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji - dodatna pitanja - Javne nabavke, Ministarstvo finansija, 12. 04. 2010. godine, str. 12.



je “postupak javne nabavke sproveden uz sukob interesa ništav”. Propisivanje ništavosti je najснаžнија мјера против корупције, односно sukoba interesa u javnim nabavkama. Takva одреба подразумева да се поступак за оглашавање уговора ништавим може и мора покренути, односно да понуђач или друго лице има могућност иницирања, а да је то обавеза надлежног органа уколико је у saznanju да је sukob interesa bio prisutan.

4.2.3 Kriterijumi i podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude

Одредбе о критеријумим и подкритеријумима за избор најповољније понуде, су такође нормативно потпуније изведене у новом ЗЈН, нарочито када се ради о одређивању бодова за подкритеријуме када је за критеријум одређена економски најповољнија понуда. Наручилац у позиву за јавно надметање, позиву за надметање и tenderskoj документацији одређује критеријум и подкритеријуме за избор најповољније понуде. Критеријум и подкритеријуми морају да буду исказани ријечима и максималним бројем бодова који може да буде додјелјен на основу појединог критеријума и подкритеријума. Критеријум и подкритеријуми не смију да буду дискриминаторни и морају да буду повезани са садржином предмета јавне набавке, јасни и разумљиви. Прilikом оцjenjivanja и вредновања понуда наручилац је дужан да примјенjuje само онај критеријум и подкритеријуме који су утврђени у позивима и tenderskoj документацији. Наручилац у tenderskoj документацији одређује начин вредновања и додјелу бодова за подкритеријуме за избор најповољније понуде у оквиру критеријума економски најповољнија понуда. Критеријуми за избор најповољније понуде су најнижа понуђена цијена или економски најповољнија понуда, у зависности од врсте поступка и предмета јавне набавке.

4.2.4 Избор најповољније понуде и закључење уговора

Наручилац закључује уговор о јавној набавци са понуђачем чија је понуда изабрана као најповољнија. Уговор мора да буде у складу са прихваћеном понудом и мора садржати исправу о уредном плаћању за извршење свих доспјелих обавеза. Уговор се не може закључити прије истека рока за подношење приговора. Уколико понуђач не потпише предлог уговора (рок од 16 дана) послје поновљеног захтева наручиоца или не достави гаранцију за добро извршење уговора како је то затражено у документацији за надметање, наручилац може закључити уговор са слједећим најповољнијим понуђачем, ако разлика у цијени није већа од 10% у односу на првобитно одабрану понуду или поништити надметање и поновити поступак набавке.

Понуђач којем је додјелјен уговор не може закључити подуговор ни о једном битном дијелу уговора без претходног писаног одобрења наручиоца. Елементи уговора који се подуговарају и идентитет одуговараћа обавезно се саопштавају наручиоцу благовремено, прије закључивања подуговора. Понуђач којем је додјелјен уговор сноси пуну одговорност за реализацију уговора, према законима који уређују систем облигационих односа и грађанскоправну одговорност.

Закон није прецизирао одговор на питање што ако наручилац (старјешина, надлежни орган наручиоца) не прихвати предлог одлуке о избору најповољније понуде. Таква ситуација је практично могућа, а може да буде врло ризична за корупцију. Такође, поставља се питање да ли чланови Комисије имајући у виду сложеност послова које обављају требају неки додатни вид обуке за обављање тако одговорног посла. Нејасно је да ли старјешина тј. одговорно лице

naručioca, službenik za javne nabavke mogu biti članovi Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda. Ova pitanja treba precizirati i pojasniti u samom Zakonu o javnim nabavkama.

Cijena određena u ugovoru o javnoj nabavci ne može da bude veća od cijene određene odlukom o izboru najpovoljnije ponude. Za kršenje ove odredbe predviđena je prekršajna kazna. Takođe, radi se o apsolutno bitnoj povredi postupka. Ugovor zaključen suprotno ovoj odredbi ništav je. Ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi prije isteka roka za žalbu (period mirovanja) i donošenja odluke po izjavljenoj žalbi, osim u slučajevima kada je zakonom drukčije uređeno (npr. hitnost). Ponuđač je dužan da potpiše ugovor o javnoj nabavci najkasnije u roku od osam dana od dana dostavljanja ugovora i potpisan ugovor u istom roku vrati naručiocu zajedno sa garancijom za dobro izvršenje ugovora, a ukoliko ponuđač ne potpiše ugovor ili uz potpisani ugovor ne dostavi garanciju za dobro izvršenje ugovora, naručilac može da zaključi ugovor sa sljedećim najpovoljnijim ponuđačem, ako razlika u cijeni nije veća od 10% u odnosu na prvobitno izabranu ponudu ili da poništi postupak javne nabavke. Ugovor o javnoj nabavci naručilac je dužan da dostavi nadležnom organu u roku od tri dana od dana zaključivanja, radi objavljivanja na portalu javnih nabavki. Navedena obaveza predstavlja krupan iskorak u transparentnosti postupka javne nabavke

Važno je istaći da su kao bitne povrede Zakona⁵¹ utvrđene brojne radnje iz ove faze postupka i to: a) objavljivanje poziva za javno nadmetanje, odluke o izboru najpovoljnije ponude i ugovora o javnoj nabavci koji nijesu u skladu sa ovim Zakonom; b) ako je odluku donio stvarno nenadležan organ naručioca; c) propusti u postupku otvaranja ponuda, a odnose se na nedostatak podataka o učesnicima postupka, ponuđenoj cijeni i druge podatke od značaja za ispravnost ponuda; d) propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a) posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka; e) ako su u postupku javne nabavke prekršene odredbe ovog zakona o upotrebi jezika i pisma; f) izbor ponude čija je cijena veća od procijenjene vrijednosti javne nabavke; g) izbor ponude koja nije najpovoljnija. Utvrđivanjem ovih radnji kao bitnih povreda Zakona, stvorena je obaveza Državne komisije da poništi postupak javne nabavke ukoliko je utvrdila neku od navedenih kršenja.

Podsjetimo da ponuđači imaju mogućnost podnošenja žalbe na niz radnji u okviru tenderske faze (faze otvaranja, vrednovanja ponuda) i to postupak javnog otvaranja ponuda, sadržaj zapisnika o javnom otvaranju ponuda; zaključak o odbacivanju ponude; rješenje o odbijanju ponude; postupak vrednovanja ponuda; odluku o izboru najpovoljnije ponude; zaključak o obustavi postupka javne nabavke; odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Naravno, obaveza Državne komisije da izvrši kontrolu postupka javnih nabavki za sve nabavke vrijednosti iznad 500.000 evra, iako je vjerovatno u pitanju relativno mali broj nabavki, daje čvršću garanciju da će najveće nabavke biti sprovedene u skladu sa zakonom.

Imajući gore navedeno u vidu, može se zaključiti da postoje relativno razvijene mjere i pravna zaštita u odnosu na koruptivne rizike u ovoj fazi postuka javnih nabavki. Ipak, u konačnom primjena ovih prava i obaveza odnosno nadležnosti zavisi s jedne strane, od sprenosti ponuđača da koriste svoja prava (pravo na žalbu), a s druge strane od nezavisnosti i profesionalizma Državne komisije.

51 Član 134, Zakona o javnim nabavkama



4.3 Faza nakon dodjele odluke i sklapanja ugovora

4.3.1. Realizacija ugovora

Najveći rizici korupcije ogledaju se u mogućnosti neizvršavanja odredbi ugovora, posebno u pogledu njegovog kvaliteta, cijene i roka; izmjene bitnih uslova ugovora koje su u suprotnosti s sprovedenim postupkom javne nabavke (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka itd.). Nadalje, tokom realizacije ugovora može se posegnuti za mijenjanjem predmeta nabavke (u potpunosti ili djelimično), količine ili pojedine stavke. Prisutna je u ovoj fazi i mogućnost koruptivne prakse zaključivanja ugovora za male količine roba, radova ili usluga, a zatim naručivanje dodatnih nabavki od istog ponuđača bez poziva na nadmetanje. Česti su i rizici zaključivanja ugovora o dodatnim radovima ili uslugama bez ostvarivanja propisanih uslova ili na način koji nije u skladu sa zakonskim odredbama. Moguće je i zaključivanje ugovora o javnoj nabavci, a zatim poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objave) s ponuđačem za poništeni dio uz obrazloženje da vrijednost takvog ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabavke.

Mjere za povećanje transparentnosti i odgovornosti uključuju objavljivanje ugovora na internet stranici naručioca; razdvajanje funkcija potpisivanja i kontrole izvršenja ugovora unutar naručioca; spoljna kontrola izvršenja ugovora.

Posebnu kontraverzu i rizik za korupciju nosi postupak pregovora bez javnog poziva. U fazi realizacije osnovnog ugovora on je važan jer se javlja u tri slučaja i to a) kod nabavke roba, kada se radi o dodatnim isporukama u toku izvršenja ugovornih obaveza od dobavljača sa kojim je zaključen osnovni ugovor, gdje su navedene isporuke treba da su "namijenjene za djelimičnu zamjenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija, ukoliko bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke probleme u funkcionisanju i održavanju"; b) nabavke usluga i ustupanja izvođenja radova koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke, a usljed nepredviđenih okolnosti⁵² postanu neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci i tehnički ili ekonomski se ne mogu odvojiti od osnovnog ugovora bez većih teškoća za naručioca. Drugi slučaj u okviru iste vrste nabavki je kada nabavka predstavlja ponavljanje sličnih usluga ili radova povjerenih ponuđaču sa kojim je naručilac zaključio osnovni ugovor i kada je mogućnost nabavke tih usluga ili radova u skladu sa predmetom nabavke za koji je zaključen ugovor, na osnovu sprovedenog otvorenog ili ograničenog postupka, navedena u pozivu za javno nadmetanje.

Ovdje je u svim slučajevima propisan uslov da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenog ugovora. Riječ je o iskoraku u odnosu na raniji uslov u visini 25 % vrijednosti osnovnog ugovora. Takođe, kod nabavki izvođenja radova, propisan je uslov da nabavka dodatnih radova ne može nastati poslije tri godine od sklapanja osnovnog ugovora.

Ovdje treba naglasiti da je za dodatne radove ili usluge, takođe bez prethodnih temeljitih kontrola, relativno jednostavno učiniti primjerenim i prilagoditi ih ovoj vrsti postupka, a u cilju izbjegavanja konkurencije. Radi izbjegavanja koruptivnih radnji u navedenim

⁵² U članu 4, stav 12 Zakona o javnim nabavkama je definisan da su nepredviđeni događaji „prirodne nepogode, požari, tehničko-tehnološke nesreće, havarije na uređajima i postrojenjima, hemijske, biološke, nuklearne i radiološke kontaminacije, epidemije, epizootije, epifitotije i druge nesreće.”

slučajevima, dokumentacija koja prethodi sprovođenju postupka mora odražavati stvarno stanje ispunjenosti uslova za sprovođenje postupka, potkrijepljena dokazima, zapisnicima i izvještajima nadležnih organa, objektivno kontrolisana i uvijek provjerljiva. Zbog ograničenih stručnih i ukupnih administrativnih kapaciteta nadležnog organa uprave, kao i mogućeg ograničavanja naručioca u samostalnosti pri izboru postupka javne nabavke ukoliko sam smatra da ima dokaze za sprovođenje odgovarajućeg postupka, nije za duži period održivo rješenje da nadležni organ uprave daje saglasnost za sprovođenje određenih postupaka javnih nabavki, u konkretnom slučaju na pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva. U tom slučaju biće od važnosti da se jasnije preciziraju procedure i odgovornosti kod naručioca, odnosno objektiviziraju kriterijumi i preduslovi za izbor ovog metoda javne nabavke.

Ipak, i sada je vidljivo da trend učešća postupka bez objavljivanja javnog poziva značajno pada i u 2011. godini je iznosio tek 5, 29 % ukupne vrijednosti javnih nabavki, kao i da se u najvećoj mjeri odnosi na nabavke roba, radova i usluga kada zbog tehničkih ili umjetničkih zahtjeva predmeta javne nabavke ili iz razloga koji su povezani sa zaštitom isključivih prava, nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač.⁵³

Za fazu realizacije odnosno izvršenja ugovora od najvećeg značaja je činjenica što je učinjen dostupnim svaki ugovor o javnim nabavkama. Na taj način otvoren je dodatni prostor organizacijama civilnog društva i novinarima istraživačima koji kroz mogućnosti koje nudi slobodni pristup informacijama mogu nastaviti nadgledanje izvršenja ugovora.

Ukupno gledano, odredbe o definisanju uslova za početak postupka javne nabavke, predmeta javne nabavke, određivanje predmeta nabavke, tehničkih karakteristika i specifikacija predmeta, njihovog korišćenja, bitni zahtjevi i naknade za korišćenje patenata, valjanost dokaza iz drugih država, određivanja kriterijuma i podkriterijuma, načina njihovog vrednovanja, kao i dodjele ugovora o javnoj nabavci, određene su, u odnosu na raniji zakon, na sličan, ali jasniji, decidniji i potpuniji način koji bi morao da doprinese jasnijem i potpunijem definisanju predmeta nabavke, zahtjevima predmeta (uslovima koje predmet mora da zadovolji), vrednovanju kriterijuma i podkriterijuma i izboru najpovoljnije ponude, odnosno zaključenju ugovora i njegovom javnom objavljivanju

53 Izvještaj o javnim nabavkama za 2011, str. 44.

INSTITUCIONALNI I ADMINISTRATIVNI KAPACITETI ZA JAVNE NABAVKE

5

Iako su administrativni kapaciteti ključnih institucija u sistemu javnih nabavki u određenoj mjeri ojačani, ograničeni ljudski i finansijski kapaciteti i dalje predstavljaju ograničavajući faktor za sprovođenje zakona.

5.1 Decentralizacija/centralizacija ili hibrid?

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori je decentralizovan. Postupke javnih nabavki sprovode ovlašćeni službenici u državnim i lokalnim institucijama i organima i javnim službama. Ukupan broj obveznika primjene Zakona je velik i iznosi 974,⁵⁴ što onemogućava puno sprovođenje zakonodavstva o javnim nabavkama i tenderskim postupcima, i adekvatno obezbjeđenje praćenja ugovora. Strategijom razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011. do 2015. godine planirana je centralizacija sistema javnih nabavki i to osnivanjem centralnih tijela za javne nabavke. Međutim, Strategijom nijesu date jasne smjernice na koji način će se sistem javnih nabavki centralizovati.⁵⁵

Crna Gora se, dakle, još uvijek nije odlučila za model na osnovu kojeg će se izvršiti centralizacija sistema javnih nabavki, a jedna od mogućnosti je i uvođenje poludecentralizovanog, hibridnog sistema javnih nabavki. Hibridni sistem podrazumijeva objedinjavanje javnih nabavki više organa pod okriljem jednog, koji će u njegovom svojstvu sprovoditi postupke javnih nabavki. To podrazumijeva da će javne nabavke za oko 250 škola u Crnoj Gori sprovoditi Ministarstvo prosvjete i sporta, Sudski savjet za tužilaštvo i sve sudove, Vijeće za prekršaje za područne organe za prekršaje, Fond zdravstva za sve zdravstvene ustanove, itd. Uvođenjem hibridnog sistema planira se smanjivanje broja naručilaca i lakše kontrolisanje postupaka javnih nabavki. Po riječima direktora UJN potpuna centralizacija sistema javnih nabavki, i njihova koncentracija na jednom mjestu otvara više prostora za korupciju, nego djelimična centralizacija.⁵⁶

54 Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, str. 18.

Međutim, u okviru liste obveznika Zakona koja je dostupna na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke navodi se broj od 721 obveznika. Upor: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2011/12/Lista-obveznika-primjene-zakona.pdf>

55 Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011. do 2015. godine, Vlada Crne Gore, 22. 12. 2011. godine.

56 Intervju sa Mersadom Mujevićem, direktorom Uprave za javne nabavke, 20.03. 2012. godine.

5.2 Administrativni kapaciteti ključnih institucija

Sa ciljem reorganizacije strukture UJN, Vlada Crne Gore je u novembru 2011. godine donijela Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u UJN. Pravilnikom se povećao broj službeničkih i namješteničkih mjesta sa 15 na 18 mjesta, uključujući i direktora Uprave.⁵⁷ Uprava za javne nabavke sada se sastoji od četiri organizacione jedinice: Sektor za praćenje sprovođenja propisa i inspekcijski nadzor koga čine Odsjek za praćenje sprovođenja propisa i Odsjek za inspekcijski nadzor, Odjeljenje za praćenje postupka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, Odjeljenje za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki, Služba za opšte poslove i finansije.⁵⁸

U Upravi za javne nabavke je zaposleno 14 državnih službenika i namještenika, uključujući i direktora. Mjesto pomoćnika direktora Uprave je upražnjeno. Najveći nedostatak administrativnih kapaciteta postoji u Sektoru za inspekcijski nadzor i u Odjeljenju za elektronske javne nabavke.⁵⁹

Postoji značajna nesaglasnost između planiranog broja novih radnih mjesta u UJN predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011. do 2015. godine i usvojenog akta o sistematizaciji i profesionalizaciji radnih mjesta. Do kraja 2012. godine Akcionim planom je planirano zapošljavanje jedanaest novih službenika u Upravi za javne nabavke, što je Aktom o sistematizaciji redukovano na svega tri nova radna mjesta.⁶⁰

Inspektor za javne nabavke ispituje pravilnost sprovođenja postupaka javnih nabavki, 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.⁶¹ Inspekcijska služba trenutno broji dva inspektora, što je nedovoljno uzimajući u obzir opsežne nadležnosti i ključnu ulogu koju ova služba može imati kada je u pitanju borba protiv korupcije.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama iz 2006. godine, Komisiju za kontrolu postupka javnih nabavki činili su predsjednik i dva člana.⁶² Stručna služba Komisije je bila sastavljena od osam državnih službenika i namještenika, uključujući i sekretara Komisije. Novim Zakonom o javnim nabavkama je propisano da Državnu komisiju za javne nabavke čine predsjednik i četiri člana koji funkciju vrše profesionalno.⁶³ Novi sastav Komisije izabran je u martu 2012. godine. Imenovanje bi trebalo da bude praćeno i usvajanjem Akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Državne komisije za kontrolu postupka javnih

57 Obrazac izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za period od 01. 07. 2011 – 31.12. 2011. godine.

58 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za javne nabavke, utvrđen na sjednici Vlade Crne Gore od 21.11.2011. godine.

59 Intervju sa Mersadom Mujevićem, direktorom Uprave za javne nabavke, obavljen 20.03. 2012. godine.

60 Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015.Vlada Crne Gore, decembar 2011. godine.

61 Zakon o javnim nabavkama Crne Gore („Sl.list CG“ br; 42/11), član 148.

62 Zakon o javnim nabavkama (Sl.list CG“ br; 46/06), član 92.

63 Zakon o javnim nabavkama Crne Gore („Sl.list CG“ br; 42/11), član 138. Predsjednika i članove Državne komisije imenuje Vlada, na osnovu javnog konkursa. Predsjednik i članovi Državne komisije imenuju se na period od pet godina i mogu biti ponovo imenovani.



nabavki, čime će se povećati broj zaposlenih i povećati struktura stručnosti, s obzirom na nove nadležnosti i ovlaštenja Komisije, propisane novim Zakonom o javnim nabavkama.⁶⁴

Neophodno je istaći i neadekvatan materijalni status lica zaduženih za procedure javnih nabavki kod naručilaca - službenika za javne nabavke, koja preventivno djeluju u pravcu otklanjanja rizika koruptivnih djelovanja i prate postupke javnih nabavki, kao i lica koja vrše monitoring sistema (posebno u Upravi za javne nabavke) i pružaju stručnu pomoć podrške kontroli postupaka javnih nabavki (zaposleni u stručnoj službi Komisije za kontrolu postupaka na administrativnim poslovima).

Budžet Uprave za javne nabavke za 2012. godinu iznosi 270, 537.70 eura. To je manje u odnosu na 2011. i 2010. godine, kada je iznosio 291, 018.66 eura, odnosno 341, 382,69.⁶⁵ Planirani budžet Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki u 2012. godini iznosi 182, 900,73 eura, što je više u odnosu na budžet iz 2011. godine kada je iznosio 136, 318,85 eura.⁶⁶

5.3 Međuinstitucionalna saradnja

Za borbu protiv korupcije u sistemu javnih nabavki značajno je ostvarivanje saradnje između ključnih antikorupcijskih institucija. Tokom 2010. i 2011. godine Uprava za javne nabavke je potpisala sporazume sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu i Komisijom za sprječavanje konflikta interesa. Međutim, konkretni rezultati protokolarne saradnje nijesu još uvijek evaluirani od potpisnica sporazuma.⁶⁷ Sporazum sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu ima za cilj razmjenu informacija radi unapređenja prijavljivanja, otkrivanja i procesuiranja krivičnih dijela sa elementima korupcije. Sporazumom je propisano da Direkcija za javne nabavke Upravi za antikorupcijsku inicijativu, svakih šest mjeseci dostavlja informaciju o prijavljenim slučajevima korupcije.⁶⁸

Direkcija za javne nabavke je 2011. godine potpisala sporazum o saradnji i sa Komisijom za sprječavanje konflikta interesa. Sporazumom je predviđena razmjena informacija u cilju borbe protiv koruptivnih radnji javnih funkcionera, odnosno saradnja i umrežavanje institucija, kako bi se lakše otkrile zloupotrebe javnih funkcionera, u prvom redu u postupcima javnih nabavki. Podaci koje Direkcija za javne nabavke dostavlja Komisiji su tajni, ali su konačne odluke dostupne javnosti. Potpisivanjem sporazuma Komisija za sprječavanje konflikta interesa je dobila mogućnost da kroz elektronsku bazu dobije informacije o naručiocima i ponuđačima. Zajedničkim sporazumom Direkcije i Komisije vrši se zajedničko edukovanje javnih funkcionera, naručioca i ponuđača u oblasti konflikta interesa. Do marta 2012. godine Uprava je sa Komisijom za sprječavanje konflikta interesa organizovala šest seminara, gdje su službenici Uprave držali obuke iz oblasti konflikta i potencijalnog konflikta interesa u oblasti javnih nabavki.

U planu je umrežavanje softverskih rješenja, kako bi se ugovori koji se budu objavlivali na internet prezentaciji Uprave, vrijednosti preko 500 000 eura, provjeravali od strane Komisije za sprječavanje sukoba interesa. Dobro rješenje, po mišljenju direktora UJN,

64 Odgovor na zahtjev za pristup informaciji Instituta alternativa dostavljen Komisiji za kontrolu postupka javnih nabavki, br. (1093-3/2011), 24. 01. 2012. godine.

65 Zakoni o budžetu Crne Gore za 2010, 2011, 2012. godinu.

66 Zakon o budžetu Crne Gore za 2011, 2012. godinu.

67 Intervju sa Mersadom Mujevićem, direktorom Uprave za javne nabavke, 20. 03. 2012. godine.

68 Izvještaj o javnim nabavkama za 2010. godinu, str. 12.

predstavljalo bi potpisivanje sporazuma o saradnji Uprave za javne nabavke sa Poreskom upravom i Privrednom komorom i Privrednim sudom.⁶⁹

Učesnici u procesima javnih nabavki, posebno naručioci nemaju organizovan i sistematizovan način međusobne komunikacije pa je razmjena informacija na niskom nivou, što će zahtijevati stvaranje mreže javnih nabavki radi razmjene iskustava i informacija ali i nova finansijska sredstva za unaprjeđenje sistema javnih nabavki.

⁶⁹ Intervju sa Mersadom Mujevićem, direktorom Uprave za javne nabavke, 20. 03. 2012. godine

AKTIVNOSTI DRŽAVNIH ORGANA U BORBI PROTIV KORUPCIJE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

6

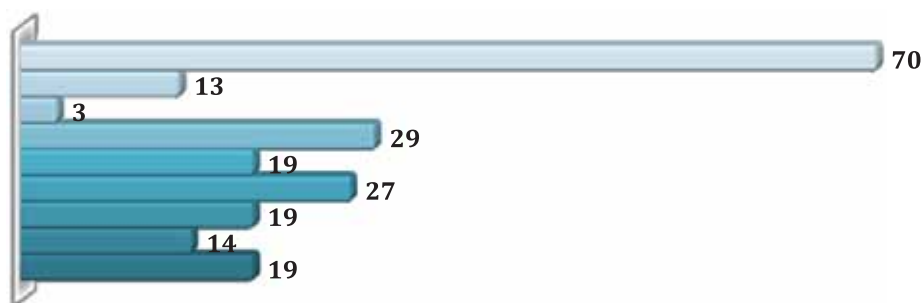
Borba protiv korupcije u javnim nabavkama, kao uostalom i borba protiv korupcije uopšte, podrazumijeva uključenost i aktivnost brojnih aktera: od državnih, međunarodnih, civilnog sektora, medija i građana. Uzimajući u obzir razmjere problema sa kojim se država trenutno suočava, moglo bi se reći da je neophodno unaprijediti aktivnosti svih ovih aktera, a posebno osnažiti svijest kod građana o neophodnosti aktivnog učešća u suzbijanju korupcije. Svaki peti građanin Crne Gore zna ili je čuo za neki neki slučaj malverzacija i zloupotreba javnih nabavki, a koji se desio u prethodnih 12 mjeseci, a tek svaki deseti od onih koji su čuli kaže da su i taj slučaj nekome prijavili i to najčešće policiji. Ogromna većina onih koji su čuli ili znaju za neki slučaj malverzacija i zloupotreba javnih nabavki to nisu prijavili nadležnim organima a kao najčešći razlog za svoje nečinjenje navode nepovjerenje u nadležne institucije (28%), a zatim strah da sebi ne stvore probleme (23%).⁷⁰

Mali broj ukupnih krivičnih prijava koje su podnesene tokom 2011. godine dijelom je i rezultat ove pasivnosti građana. Od 223 prijave svega tri su se odnosile na postupke javnih nabavki.

Grafikon br. 5: Oblasti na koje se prijave o sumnji u postojanje koruptivnih radnji odnose

Izvor: Izvještaj o broju prijava o korupciji za 2011. godinu, Podgorica, mart 2012. godine

Državna uprava 70	Obrazovanje 13	Javne nabavke 3
Zdravstvo 29	Pravosuđe 19	Privatni sektor 27
Lokalna samouprava 19	Promet nekretnina 14	Druge oblasti 19



S obzirom na to da su državni organi, ipak, najodgovorniji za uspostavljanje efikasnih mehanizama za borbu protiv korupcije, kao i da je u tom pravcu neophodno umrežavanje

⁷⁰ Istraživanje javnog mnjenja u Crnoj Gori Ipsos Strategic Marketing i Institut alternativa, april 2012.

aktivnosti ovih institucija, na ovom mjestu će biti prezentovani dosadašnji napori Uprave za javne nabavke, Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, Upravnog suda, Uprave policije i Državne revizorske institucije u pravcu suzbijanja korupcije u javnim nabavkama.

6.1 Uprava za javne nabavke

Direkcija za javne nabavke je učestvovala u programu obuke pod nazivom *Primanje i procesuranje prijava i zaštita lica koja prijavljuju korupciju*.⁷¹ U dijelu informativnih kampanja, tokom 2011. godine, Direkcija za javne nabavke, je učestvovala u izradi Biltena Uprave za antikorupcijsku inicijativu. Međutim efekti sprovedenih kampanja u pomenutom periodu se ne navode. Takođe, u istom periodu nije bilo sprovedenih istraživanja javnog mnjenja.⁷²

Naručioci i ponuđači imaju pravo da se obrate Upravi radi prijave nepravilnosti i koruptivnih radnji. Jedna od mjera koja ima cilj unaprjeđenje borbe protiv korupcije, kao i veću dostupnost Uprave građanima je telefonska linija putem koje se građani mogu obratiti ovlaštenom službeniku radi prijave korupcije, dobijanje informacija i pravnih savjeta.⁷³ Tokom 2010, 2011, 2012. godine Direkciji za javne nabavke nije podnesena niti jedna prijava nepravilnosti i korupcije putem telefonske linije.⁷⁴

Broj podnešenih prijava nepravilnosti i koruptivnih radnji Upravi za javne nabavke je mali, pogotovo u prvim mjesecima 2012. godine. U prva tri mjeseca 2012. godine, Upravi za javne nabavke nije podnešena nijedna prijava koja se odnosi na nepravilnosti i koruptivne radnje u postupcima javnih nabavki. U 2011. godini je ukupno podnijeto 140 prijava, protiv nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, kao i jedna prijava koja se odnosila na koruptivne radnje u postupcima javnih nabavki.⁷⁵

U 2010. godini je bilo ukupno 25 prijava, dok je u 2009. godini bilo oko 40 prijava koje su se odnosile na oko 300 predmeta o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki uglavnom šoping metodom u kojima je kao povreda, pored ostalog, naznačen i konflikt interesa.⁷⁶

U okviru aktivnosti koje se odnose na borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke kvartalno podnosi izvještaje Nacionalnoj komisiji za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala sa preporukama za njihovo ostvarivanje.⁷⁷ Stepen ostvarivanja mjera Uprave za javne nabavke iz Akcionog plana za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala je gotovo maksimalan, tako je za period od 01. 07. 2011 – 31. 12. 2011. godine, devet od ukupno jedanaest mjera realizovano⁷⁸. Nije donešen godišnji plan obuka, niti je propisan način

71 Direkcija je na internet prezentaciji objavila brošuru „Kako korupcija kvari proces javnih nabavki“ i „Praktično uputstvo o načinu prijavljivanja o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki“.

72 Obrazac za izvještavanje o broju informativnih kampanja i istraživanjima javnog mnjenja, januar- jun 2011.

73 Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2010, str. 32.

74 Odgovor na zahtjev za pristup informaciji Instituta alternativa, Uprava za javne nabavke, br. 01-1487/12-1

75 Isto

76 Izvještaj o javnim nabavkama za 2009. godinu, str. 19.

77 Ibid., str. 19.

78 Ažuriranje internet prezentacije organa i institucija, uspostavljanje elektronskog sistema servisiranja građana i poslovnih subjekata, usvajanje podzakonskih propisa, utvrđivanje novog Akta o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji Uprave za javne nabavke, nova lista službenika za javne nabavke, unaprjeđenje i promovisanje help desk-a za savjetodavne i konsultantske usluge, unaprjeđena je procedura za prijavljivanje korupcije Direkciji za javne nabavke od strane trećih lica, uspostavljen je efikasan sistem kontrole sprovođenja pregovaračkog postupka kao posebno rizičnog za nastanak korupcije, obezbjeđivanje primjene disciplinskih mjera za članove tenderskih komisija za koje se utvrdi postojanje konflikta interesa, obavezivanje naručioca da izvještavaju o sprovođenju ugovora o



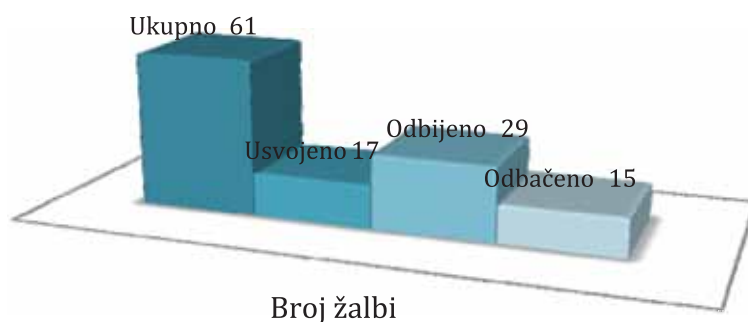
polaganja stručnog ispita.⁷⁹

U Izvještaju za period od 01. 01. 2011 – 30. 06. 2011. godine realizovana obaveza službenika u vezi sa rješenjima za slobodan pristup informacijama, dostavljanje tromjesečnih izvještaja o razlozima odbijanja zahtjeva za pristup informaciji, prijavljivanje korupcije, ustanovljavanje i početak rada help desk-a za savjetodavne i konsultantske usluge, ustanovljavanje posebne grupe ili referata za prijavljivanje nepravilnosti, ustanovljavanje sistema obaveznog dostavljanja statističkih podataka o prijavama korupcije i daljim postupcima u Upravi za antikorupcijsku inicijativu, revidiranje postojećih sporazuma o saradnji između institucija, dostavljanje šestomjesečnih izvještaja obaveznika izvještavanja po Akcionom planu. Mjere iz Akcionog plana koje u ovom periodu nijesu realizovane odnose se na: normativno uređena obaveza usvajanja planova integriteta u javnom sektoru, donošenje podzakonskih i drugih sprovedbenih propisa i drugih akata, novi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za javne nabavke, podzakonski akti za uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki, propis o programu i načinu polaganja ispita za oblast javnih nabavki, obrazovanje Komisije za polaganje stručnog ispita u oblasti javnih nabavki.⁸⁰

6.2 Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki

Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, kao što je već istaknuto, razmatra žalbe ponuđača o nepravilnostima u okviru postupaka javnih nabavki. Međutim, statistički podaci o broju podnijetih žalbi Komisiji i rješenjima po žalbama nijesu sistematizovani pojedinačno po godinama. Podaci su nepotpuni i pronalaze se u različitim dokumentima i izvještajima.⁸¹ Do marta 2012. godine Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je donijela ukupno 61 rješenje, od toga 29 žalbi je odbijeno, 17 je usvojeno, i 15 je odbačeno.⁸²

Grafikon br. 6: Rješenja Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki u prvom tromjesečju 2012.



javnim nabavkama preko 100.000 eura, obezbjeđivanje pristupa svim relevantnim dokumentima postavljenim na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke, donošenje podzakonskih akata za uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki.

79 Obrazac izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za period od 01.07.2011 do 31.12. 2011. godine.

80 Obrazac izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 01. 01. 2011 – 30. 06. 2011. godine.

81 Prethodnim Zakonom o javnim nabavkama Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki nije imala obavezu da priprema godišnje izvještaje o radu. Novim Zakonom je propisano da Državna komisija podnosi Skupštini na usvajanje godišnji izvještaj, najkasnije do 30. juna tekuće za prethodnu godinu

82 Podaci o rješenjima/žalbama dostupni na: <http://www.kontrola-nabavki.me/index.php?meni=20&podmeni=1>

U periodu od 01. oktobra do 31. decembra 2011. godine, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je donijela 111 odluka po izjavljenim žalbama, od čega je 32 žalbi usvojeno, 57 odbijeno, 18 odbačeno, dok je u 4 predmeta postupak obustavljen, jer je žalba povučena. U izvještajnom periodu, po vrsti predmeta javne nabavke, najviše žalbi je izjavljivano na: radove 58, robe 27 i usluge 26, dok je po vrsti postupka, 108 žalbi izjavljeno na otvoreni postupak javne nabavke a 3 žalbe su izjavljene na šoping metodu.

Od svog osnivanja 2006. godine do oktobra 2011. godine, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je donijela 1.053 odluke, od čega je 330 odluka objavljeno 2010. godine, a 140 u prvim mjesecima 2011. godine.⁸³

Od 01. januara do 11. maja 2010. godine, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki održala je 19 sjednica i donijela 120 odluka, od čega je 41 žalba usvojena, 65 je odbijeno, a 14 žalbi je odbačeno. U 2009. godini donijela odluke po 278 žalbi, od čega je 88 žalbi usvojeno, gdje je u 43 predmeta poništen postupak javnih nabavki naručioca u cjelini, i naloženo im je da ponovo sprovedu postupak javne nabavke. U 35 predmeta je naručiocima naloženo da ponovo sprovedu postupak pregleda, ocjene i upoređivanja ponuda, dok je u 10 predmeta naloženo naručiocima da ponovo donesu odluku po podnijetom prigovoru. 164 žalbi je odbijeno, 26 žalbi je odbačeno i to: 4 kao neblagovremeno, u 4 predmeta je postupak obustavljen, jer je žalba povučena, u 7 predmeta Komisija je utvrdila da je žalba bespredmetna, u 8 da je žalba nedopuštena i u 3 da Komisija nije nadležna da rješava po podnijetoj žalbi.

U 79% slučajeva žalbe su izjavljivali domaći ponuđači, dok su u 21% slučajeva žalbe izjavili inostrani ponuđači. Žalbe su bile izjavljivane na sve faze postupka javnih nabavki i to: kod tendera na javni poziv, na sadržaj tenderske dokumentacije, na razjašnjenja tenderske dokumentacije, na javno otvaranje ponuda, na odluku o dodjeli ugovora i na odluku o poništavanju postupka javne nabavke. Takođe, žalbe su bile izjavljivane i na postupke javnih nabavki sprovedene primjenom ograničenog postupka i šoping metodom.

6.3 Upravni sud

Tokom 2010. i 2011. godine, Upravni sud Crne Gore je poništio značajan broj odluka Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki. U 2011. godini, protiv odluka Komisije je podnešeno 59 žalbi, od čega su 32 usvojene.⁸⁴ Tokom 2010. godine, Upravni sud je poništio većinu odluka Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki (60 od 76). Polovina negativnih presuda Upravnog suda je donešena zbog formalnih proceduralnih pitanja i nijesu bile vezane za kvalitet postupka nabavki.⁸⁵

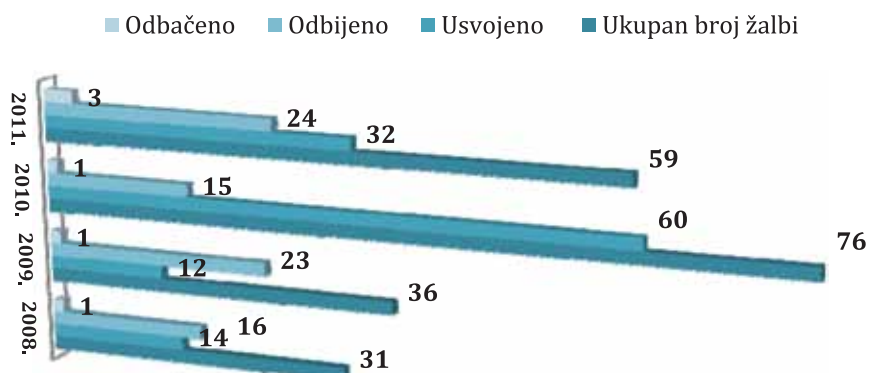
83 Izvještaj o napretku EK za 2011. god, 12. oktobar 2011. godine SEC(2011) 1204, Brisel, str. 35.

84 <http://sudovi.me/uscg/zbirke-odluka/>

85 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. god, 12. oktobar 2011. godine SEC(2011) 1204, Brisel, str. 35.



Grafikon br. 7: Odluke Upravnog suda



6.4 Uprava policije

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave policije ne predviđa posebnu organizacionu jedinicu za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, već je problematika korupcije u javnim nabavkama sastavni dio posla kojim se bavi Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Saradnja službenika Odsjeka se odvija preko lokalnih kontakt-osoba zaduženih za pitanje korupcije a koji bi trebalo da su imenovani u svakoj područnoj jedinici Uprave policije, iako to još uvijek nije slučaj.⁸⁶ Zaposleni u Odsjeku ističu da se kontinuirano radi na obuci kadra, a kao primjer ističu seminar na temu "Zaprimanje i postupanje po prijavama korupcije".⁸⁷

Službenici Odsjeka navode dva pristupa u radu u okviru borbe protiv korupcije u javnim nabavkama: konvencionalna metoda prikupljanja dokaza od fizičkih ili pravnih lica osumnjičenih za korupciju i metoda tajne istrage u okviru koje se primjenjuju mjere tajnog nadzora kako bi Uprava došla do odgovarajućih dokaza. Kada je riječ o pokretanju istrage, Uprava se oslanja na sopstvene izvore informacija do kojih dolazi putem obavještajne analitike, ali i na osnovu prijava građana, NVO i ponuđača.

Upravi policije su u periodu od aprila 2010. do aprila 2012. godine podnesene 4 krivične prijave koje su se odnosile na javne nabavke i to za krivična djela zloupotrebe službenog položaja iz člana 416 Krivičnog zakonika.⁸⁸

6.5 Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Subjekti revizije DRI su dužni da

86 Intervju istraživača Instituta alternativa sa Lukom Gogićem, Veskom Zindovićem i Majom Pavićević, službenicima Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u Upravi policije, 24. april 2012. godine, 24. april 2012.

87 Seminar je održan u decembru 2011. godine a bavio se pitanjima prevencije korupcije; prijave, evidentiranja, obavještavanja i postupanja po prijavama korupcije; mjera i radnji u izviđaju koruptivnih krivičnih djela (<http://www.policijaskaakademija.me/obuka>).

88 Dvije krivične prijave protiv direktora JKP Nikšić, bivšeg pomoćnika direktora i vršioca direktora JZU „Dom zdravlja“ dr „Nika Labovića“ iz Berana i izvršnog direktora JKP Žabljak. Upor: Odgovor Sektora kriminalističke policije Uprave policije na Zahtjev za slobodni pristup informaciji Instituta alternativa, od 29. maja 2012. godine

nabavke roba i usluga, te ustupanje izvođenja radova vrše u skladu sa odedbama Zakona o javnim nabavkama.⁸⁹ U dosadašnjem periodu⁹⁰ DRI je izvršila 61 reviziju, od čega 6 revizija završnog računa budžeta, 9 revizija opština, 29 revizija potrošačkih jedinica (Ministarstava, uprava i dr.), 6 revizija fondova, 5 revizija javnih preduzeća, 2 revizije drugih subjekata (regulatornih agencija, Agencije za nacionalnu bezbjednost, itd.) i 3 posebna izvještaja.

Javne nabavke su od samog početka rada DRI zauzele važno mjesto u svim izvršenim revizijama, što se vidi kroz značajne djelove izvještaja o reviziji koji su posvećeni uočenim nepravilnostima u ovoj oblasti. U dosadašnjem periodu DRI se, kao i ostali oblastima nad kojima je vršila kontrolu, uglavnom zadržavala na provjeri zakonitosti postupka javnih nabavki, bez provjere efikasnosti i efektivnosti i ekonomičnosti. Osim bavljenjem javnim nabavkama u svim pojedinačnim revizijama i revizijama završnog računa, DRI 2010. godine objavila i izvještaj o reviziji presjeka javnih nabavki informacionih tehnologija za 2008 godinu. Revizija presjeka podrazumijeva kontrolu jednog aspekta poslovanja kod više subjekata, u ovom slučaju javnih nabavki u IT sektoru kod šest subjekata.⁹¹

Čitajući izvještaje DRI, primjećuje se postepeno zauzimanje sistematskog pristupa javnim nabavkama i relativno isti obrazac koji se koristi za sve subjekte revizije. Razlog je usvajanje Smjernica o vršenju revizije javnih nabavki⁹² 2010. godine, do kada su se državni revizori javnim nabavkama bavili bez posebnog metodološkog uputstva.

Uvidom u sve izvještaje o reviziji, ističe se zaključak da se problemi uočeni u oblasti javnih nabavki odnose skoro isključivo na faze planiranja i ugovaranja. Prema Smjernicama, DRI u toku revizije javnih nabavki provjerava sam postupak dodjele ugovora, ali i realizaciju dodijeljenih ugovora. Iako je Smjernicama definisano da se tokom faze sprovođenja ugovora mogu desiti najozbiljniji i najskuplji oblici nepravilnosti, nije dato detaljnije objašnjenje na koji način državni revizor može ostvariti provjeru ovih aspekata u pomenutoj fazi. Zaključak je da DRI u dosadašnjem periodu nije ozbiljnije tretirala oblast realizacije ugovora, što je još više zabrinjavajuće ako imamo u vidu da sistemi unutrašnjih kontrola još uvijek nisu stvarnost javnog sektora Crne Gore.

Uvidom u do sada urađene izvještaje o kontrolnim revizijama, primjećuje se visok stepen ispunjenja preporuka izrečenih u dijelu oblasti javnih nabavki, odnosno, otklanjanju nepravilnosti i nezakonitosti.⁹³ Od deset subjekata revizije kod kojih je u dosadašnjem periodu vršena kontrolna revizija, kod osam su preporuke koje se odnose na javne nabavke ispoštovane u potpunosti, a tek kod dva djelimično⁹⁴. Iz navedenog se može zaključiti da su procesi revizije djelovali podsticajno za unapređenje sistema javnih nabavki kod subjekata revizije.

89 Uloga Državne revizorske institucije u postupku javnih nabavki, član Senata DRI mr Branislav Radulović, zvanična i objavljena prezentacija na konferenciji organizovanoj od strane EU i posvećenoj sistemu javnih nabavki u Crnoj Gori, oktobar 2010. godine.

90 Od osnivanja 2004. do početka 2012. godine.

91 Subjekti ove revizije presjeka bili su Ministarstvo za informaciono društvo, Uprava carina, Uprava za nekretnine, Fond za zdravstveno osiguranje, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja i Direkcija za javne nabavke.

92 DRI je 2010. godine pripremila Smjernice o vršenju revizije javnih nabavki. U skladu sa usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama, smjernice će biti revidirane do kraja 2012. godine. Odgovor DRI na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, br. 4016-06-570/2.

93 Primjer iz izvještaja o kontrolnoj reviziji nacionalne turističke organizacije: "Ocjena državnog revizora je da je, u odnosu na period kada su utvrđene nepravilnosti u primjeni Zakona o javnim nabavkama, a imajući u vidu specifičnost djelatnosti kojom se bavi, subjekat revizije značajno unaprijedio svoje poslovanje u smislu usklađenosti sa propisima koji regulišu sistem javnih nabavki."

94 Radi se o Ministarstvu turizma i Zavodu za zapošljavanje.



DRI ima zakonsku osnovu da, u slučaju da je došla do saznanja da postojeći zakoni proizvode ili mogu proizvesti negativne posljedice ili ne dovode do planiranih rezultata, dati preporuku za njihove izmjene. U dosadašnjem periodu, DRI je i na ovaj način uticala na sistem javnih nabavki.

Kao rezultat revizije Ministarstva odbrane i uočenih problema u oblasti tzv. "povjerljivih nabavki", Vlada je donijela Uredbu o povjerljivim nabavkama predmeta i usluga od posebnog značaja za odbranu⁹⁵, čime je ispoštovana preporuka DRI i razgraničeno što se može podvesti kao povjerljiva nabavka.

Drugi primjer je Uredba o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore i njene izmjene i dopune, čijim usvajanjem je Vlada postupila po preporuci DRI da je neophodno usvojiti akt "kojim bi se regulisala prava i obaveze budžetskih korisnika kod nabavke službenih automobila, s obavezom da se primjenjuje u svim organima državne uprave uz neophodnu transparentnost postupka nabave".⁹⁶

Međutim, predstavnici DRI nisu bili dio Radne grupe za izradu novog Zakona o javnim nabavkama tokom 2011. godine, niti su zvanično davali komentare i sugestije.⁹⁷

Na kraju ostaje pitanje odgovornosti za registrovane nepravilnosti i nezakonitosti, koje u određenim slučajevima predstavljaju i izrazito neekonomično i neefikasno upravljanje javnim sredstvima. Najčešća preporuka kojom DRI završava nabiranja nepravilnosti i kršenja propisa u oblasti javnih nabavki glasi da je: "Potrebno dosljedno primjenjivati odredbe Zakona o javnim nabavkama." Postavlja se pitanje da li je izricanje ovakve i sličnih preporuka najbolji način za suočavanje sa registrovanim problemima u oblasti javnih nabavki kod subjekata revizije i da li određeni nalazi zahtijevaju primjenu neke od strožijih mjera koje stoje na raspolaganju DRI. Obim uočenih nezakonitosti i nepravilnosti u do sada obavljenim revizijama nije od strane DRI procijenjen kao dovoljan povod za podonošenje krivičnih prijava na osnovu revizionih nalaza, niti zahtjeva za nadoknadom štete.

Značajan problem je i neaktivnost drugih relevantnih organa i institucija na osnovu nalaza i izvještaja DRI. DRI je 2010. godine potpisala Sporazum o saradnji sa Komisijom za kontrolu postupka javnih nabavki.⁹⁸ Rezultati ovog sporazuma su upitni jer ne postoje podaci o postizanju ijednog od konkretnijih ciljeva zbog kojih je potpisan, pa se postavlja pitanje djelotvornosti rješavanja međuinstitucionalnih odnosa i obaveza ovakvim tipom dokumenata. DRI i Državno tužilaštvo su 2009. godine, u saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori i Upravom za antikorupcijsku inicijativu, pripremili nacrt dokumenta o smjernicama, koje se tiču krivičnih prijava iz revizorskog postupka. DRI ni u narednom periodu nije podnosila krivične prijave, dok je Državno tužilaštvo tek u nekoliko slučajeva pokretalo aktivnosti na osnovu nalaza DRI, čiji epilog nije poznat.

95 „Sl. list CG“, br. 28/08.

96 Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima DRI za period oktobar 2008 - oktobar 2009. godine.

97 Podatak iz intervjua sa članom Senata DRI, mr Branislavom Radulovićem, 06.04.2012. godine.

98 "Cilj Sporazuma je obezbjeđenje javnog interesa kroz transparentnost, pravilnost primjene Zakona o javnim nabavkama i podnošenje odgovarajućeg pravnog sredstva u postupcima javnih nabavki; unapređenje i razvijanje međuinstitucionalne saradnje i aktivnosti na prevenciji korupcije i drugih oblika protivzakonitog ponašanja; postizanje visokog stepena informisanosti radi prevencije i blagovremenog otkrivanja mogućih slučajeva zloupotreba kroz pogrešnu ili nepotpunu primjenu Zakona o javnim nabavkama; organizovanje savjetovanja i edukacija državnih službenika i namještenika i izrada stručnih publikacija; razvoj kapaciteta DRI i Državne komisije, kao i veća podrška implementaciji Zakona o javnim nabavkama, radi postizanja dobrih rezultata u oblasti kontrole i revizije javnih nabavki, i blagovremeno međusobno informisanje o izvršenim revizijama kod subjekata revizije u dijelu javnih nabavki i donijetim odlukama po izjavljenim žalbama u postupcima javnih nabavki, u smislu Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i Zakona o javnim nabavkama." http://www.kontrola-nabavki.org/index.php?vijesti_id=90

6.6. PIFC

Korupcija u javnom sektoru i loše finansijsko upravljanje u bivšim komunističkim zemljama bili su glavni podsticaj za Evropsku komisiju da devedesetih godina prošlog vijeka razvije koncept Javne unutrašnje finansijske kontrole (PIFC-a), koji je postao integralan dio pretprijetnih pregovora sa državama kandidatima za članstvo u EU.

Unutrašnja revizija je jedan od tri stuba koji čine PIFC i predstavlja nezavisno, objektivno uvjeravanje i savjetodavnu aktivnost, koja ima za cilj da doda vrijednost i unaprijedi poslovanje subjekta i pomaže mu u ostvarenju svojih ciljeva obezbjeđujući sistematičan, disciplinarn pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja.⁹⁹

Čini se da na primjeru javnih nabavki unutrašnja revizija na najbolji način potvrđuje svoju ulogu i značaj. Unutrašnja revizija treba da odigra značajnu ulogu i učini da se procesi javnih nabavki prate, kontrolišu i da izvještaji te revizije budu osnova rukovodstvu za preduzimanje mjera kako bi se nepovoljne pojave otklonile. Prema Priručniku za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija i metodologiji indeksa rizika, javne nabavke (*odjela ugovora*) označene su kao sistem sa najvećom vjerovatnoćom rizika od korupcije i prevara, što ih preporučuje za redovni sastavni dio godišnjih planova revizije svih jedinica za unutrašnju reviziju.¹⁰⁰

U dosadašnjem radu, DRI je prilikom sprovođenja revizije, davala i ocjenu zatečenog stanja kada je u pitanju funkcionisanje sistema unutrašnjih kontrola. Zbog činjenica da je razvoj PIFC-a u ranoj fazi, DRI je uglavnom registrovala nepostojanje uspostavljenih jedinica za unutrašnju reviziju¹⁰¹, nepoštovanje obaveze funkcionalne nezavisnosti već imenovanih unutrašnjih revizora,¹⁰² ali i nepoštovanje izrečenih preporuka unutrašnje revizije od strane korisnika budžeta/potrošačkih jedinica.¹⁰³

Trenutno možemo govoriti samo o mogućoj ulozi koju unutrašnja revizija može imati u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, iz razloga što je cjelokupni sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru Crne Gore tek u povoju. Pet godina od usvajanja Strategije za razvoj PIFC-a, četiri godina od usvajanja Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, u Crnoj Gori, na centralnom i lokalnom nivou, trenutno imamo ukupno 56 korisnika budžeta koji su obezbijedili početne uslove za vršenje unutrašnje revizije.¹⁰⁴ Kako su prema Zakonu o PIFC-u svi korisnici budžeta obavezni uspostaviti sistem unutrašnje revizije, ova brojka pokazuje relativno skroman prodor unutrašnje revizije u javni sektor i ukazuje na probleme u implementaciji usvojenog zakonodavstva u ovoj oblasti.

99 Definicija Međunarodnog instituta revizora, navedena prema Priručniku za unutrašnju reviziju, treće izdanje, Ministarstvo finansija, oktobar 2011, str. 8.

100 Priručnik za unutrašnju reviziju, treće izdanje, Ministarstvo finansija, oktobar 2011, str. 24, 38.

101 Kod Nacionalne turističke organizacije, čak ni nakon prvog izvještaja o reviziji od 2010 i obavljene kontrolne revizije 2011 - http://www.DRI.co.me/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=99 str. 9.

102 Npr. ne poštuje se obaveza funkcionalne nezavisnosti tako što su na snazi Pravilnici o sistematizaciji i organizaciji koji nisu u skladu sa Zakonom o PIFC-u jer se za osobe imenovane za obavljanje poslova unutrašnje revizije predviđaju i drugi poslovi i nadležnosti. Primjer je slučaj Radio Televizije Crne Gore, gdje je imenovani unutrašnji revizor od Generalnog direktora dobijao naloge za obavljanje poslova nevezanih za unutrašnju reviziju, npr. angažovanje u svojstvu predsjednika komisije za procjenu vrijednosti opreme.

103 Slučaj sa Univerzitetom Crne Gore Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije za period oktobar 2009 – oktobar 2010. godine, str. 109.

104 Podaci preuzeti iz Registra unutrašnjih revizora koji vodi Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru Ministarstva finansija.



Drugi važan aspekt PIFC-a, finansijsko upravljanje i kontrola obuhvata aktivnosti koje se, između ostalog, naročito odnose na planiranje i izvršenje budžeta, sprovođenje postupka javnih nabavki, isplatu obaveza po zaključenim ugovorima i drugih obaveza, zaštitu imovine od gubitaka, nepravilnog korišćenja i prevara i druge nefinansijske aktivnosti u poslovanju subjekta.¹⁰⁵ I ovdje je situacija trenutna situacija kada je riječ o implementaciji zabrinjavajuća: lica zadužena za razvijanje finansijskog upravljanja i kontrole su imenovana u ukupno 71 budžetskom korisniku, od čega 64 na centralnom i 7 na lokalnom nivou. Svi ti službenici tek počinju sa aktivnostima i obukama za zahtjevne zadatke koji su pred njima.

O eventualnom učinku postojećih jedinica za unutrašnju reviziju u oblasti javnih nabavki nemoguće je suditi jer je godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola nedostupan javnosti. Ministarstvo finansija, odnosno Centralna harmonizacijska jedinica (CHU), zabranila je uvid u ovaj dokument uz obrazloženje da je izvještaj sastavljen od informacija koje su vlasništvo drugih organa i institucija (korisnika budžeta koji izvještavaju CHU), te da se bez njihove saglasnosti ne može objavljivati. Ovo tumačenje je problematično, a predstavlja i izuzetak u uporednoj praksi. Primjera radi, isti izvještaj koji je pripremljen u Bosni i Hercegovini, dostupan je javnosti. Zanimljivo je da ovaj izvještaj jasno ukazuje da su javne nabavke ključni prioritet u radu jedinica za unutrašnju reviziju i navodi ključne probleme koje su unutrašnji revizori konstatovali u tokom izvršenih revizija.¹⁰⁶

105 Član 2 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, "Sl. list Crne Gore", br. 37/10 od 09.07.2010.

106 Izvještaj dostupan na <http://www.fmf.gov.ba/pdf/Konsolidirani%20izvjestaj%20interne%20revizije.pdf>

7

ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA

Od ključne važnosti je da se ponuđačima omogući pravo žalbe na različite odluke koje se donose u postupku javnih nabavki. Na taj način se pruža blagovremeni pristup pravnoj zaštiti i obezbjeđuje ravnopravan tretman svih učesnika u procesu. Određeni oblik van-sudske kontrole postupka postoji od uvođenja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

Postupak zaštite prava pokreće se žalbom koja se izjavljuje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki. Primjerak žalbe podnosioc žalbe istog dana dostavlja naručiocu, o čemu dostavlja dokaz Državnoj komisiji u roku od tri dana od dana dostavljanja žalbe naručiocu.

Žalba se može izjaviti na: 1) sadržaj i način objavljivanja poziva za javno nadmetanje; 2) sadržaj poziva za nadmetanje; 3) sadržaj, pojašnjenje i dostupnost tenderske dokumentacije zainteresovanim licima; 4) postupak javnog otvaranja ponuda, sadržaj zapisnika o javnom otvaranju ponuda; 5) zaključak o odbacivanju ponude; 6) rješenje o odbijanju ponude; 7) postupak vrednovanja ponuda; 8) odluku o izboru najpovoljnije ponude; 9) zaključak o obustavi postupka javne nabavke; 10) odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Državna Komisija odlučuje u granicama žalbenog navoda, dok po službenoj dužnosti, odlučuje o bitnim povredama zakona,¹⁰⁷ nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba.

Novim zakonom uvedena je i naknada koju plaća podnosilac žalbe u visini od 1% procijenjene vrijednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne smije biti veća od 8.000 EUR-a. Naknada za vođenje postupka je prihod budžeta Crne Gore. Ukoliko je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, naknada se vraća podnosiocu žalbe. Praksa će pokazati da li je uvođenje naknade i propisivanje njenog iznosa u navedenoj visini, faktor koji obeshrabruje podnošenje žabi i u određenoj mjeri ograničava dostupnost žalbe i u konačnom pravne zaštite učesnika u postupku. Još uvijek je rano donositi zaključke u

¹⁰⁷ Bitne povrede zakona u postupku javne nabavke su: 1) sprovođenje postupka javne nabavke bez donošenja odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke; 2) neusaglašenost tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje sa zakonom, koja je dovela ili koja je mogla da dovede do diskriminacije ponuđača ili ograničenja tržišne konkurencije; 3) neusaglašenost tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje u pogledu uslova za učestvovanje u postupku; 4) objavljivanje poziva za javno nadmetanje, odluke o izboru najpovoljnije ponude i ugovora o javnoj nabavci koji nijesu u skladu sa ovim zakonom; 5) ako je odluku donio stvarno nenadležan organ naručioca; 6) propusti u postupku otvaranja ponuda, a odnose se na nedostatak podataka o učesnicima postupka, ponuđenoj cijeni i druge podatke od značaja za ispravnost ponuda; 7) propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka; 8) ako su u postupku javne nabavke prekršene odredbe ovog zakona o upotrebi jezika i pisma; 9) izbor ponude čija je cijena veća od procijenjene vrijednosti javne nabavke; 10) izbor ponude koja nije najpovoljnija; 11) izbor neispravne ponude kao najpovoljnije.



odnosu na ovo pitanje jer ne postoje relevantni pokazatelji, uporedni podaci i kvalitativna istraživanja stavova ponuđača.

Odluke Državne komisije su konačne i protiv njih se može pokrenuti upravni spor. Novina utvrđena novim ZJN propisuje da je upravni spor u ovom slučaju hitan. Ovakvo rješenje je neophodno i kvalitativni iskorak u obezbjeđenju snažnijeg balansa između potrebe da se postupak sprovede efikasno i s druge strane u punoj mjeri obezbijedi zakonitost, što podrazumijeva žalbeni postupak kod Državne komisije i sudski postupak pred Upravnim sudom.

Novina iz ZJN iz 2011. godine je i obaveza Komisije da Skupštini Crne Gore podnosi godišnji izvještaj. Međutim, vrste informacija koje sadrži izvještaj nisu utvrđene zakonom niti podzakonskim aktima. Praksa će pokazati da li će godišnji izvještaj sadržati odgovarajuće podatke za objektivnu procjenu rada Komisije, kvaliteta i ograničenja žalbenog postupka.

Na kraju, važno je pomenuti da je problematična ustavnost određenja Zakona o javnim nabavkama u dijelu da Komisija koju osniva Vlada Crne Gore, dakle izvršna vlast, odlučuje u drugom stepenu o pitanjima koja su u isključivoj nadležnosti samostalnih i nezavisnih organa kao što su organi jedinica lokalne samouprave, samostalna i nezavisna pravna lica ili drugi državni organi i institucije izvan sistema izvršne vlasti. Samostalnost u tim slučajevima može da obezbijedi samo nezavisna i samostalna komisija na državnom nivou, osnovana zakonom, što bi u konačnom, bilo u skladu sa propisima Evropske unije.

8

FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA I JAVNE NABAVKE

Već je ukazano na direktnu vezu između javnih nabavki i finansiranja političkih partija. Raniji zakon o finansiranju političkih partija sadržao je odredbe kojima je bilo zabranjeno finansiranje političkih partija od strane pravnih lica koja su u periodu od dvije godine prije i poslije sklapanja ugovora o javnim nabavkama davala priloge političkim partijama. U vezi sa tim odredbama, tim GREKO¹⁰⁸ za procjenu je 2010. godine tokom III procjene za Crnu Goru primijetio da u ranijem pravnom okviru nema kazne za kompanije koje imaju javne ugovore kojima doniraju političkoj stranci, što je u suprotnosti s važećim zabranama. U ovom kontekstu, GET¹⁰⁹ preporučuje (i) bolje prilagoditi postojeće sankcije koje se odnose na kršenje pravila finansiranja političkih partija kako bi se osiguralo da su efektivne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i proširenje razmjera i raspon dostupnih kazni; (ii) obuhvatiti sva moguća kršenja zakona, prema potrebi.¹¹⁰

Novi Zakon o finansiranju političkih partija primjenjuje se od 1. januara 2012. godine. Ovaj Zakon propisuje da je zabranjeno „političkim partijama i drugim podnosiocima izbornih lista da primaju priloge od pravnih lica, privrednih društava i preduzetnika i sa njima povezanih pravnih i fizičkih lica, koji su, na osnovu ugovora sa nadležnim organima, u skladu sa zakonom, vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa.“¹¹¹ Napredak je učinjen u propisivanju proširene formulacije koja sada, za razliku od ranijeg zakona uključuje ne samo pravna lica i preduzetnike već i „sa njima povezana pravna i fizička lica“. Naše razumijevanje ove formulacije, po analogiji, uključuje lica definisana u samom Zakonu o javnim nabavkama. Međutim, moguće da će tek sudska praksa dati odgovor na ovo pitanje. U svakom slučaju, na ovaj način su ograničene mogućnosti manipulacije prenošenjem donatorstva

U prekršajnim odredbama istog Zakona predviđena je novčana kazna u iznosu od 10.000 do 20.000 evra za političku partiju koja „primi priloge od pravnih lica, privrednih društava i preduzetnika koji su, na osnovu ugovora sa nadležnim organima, vršili poslove od javnog interesa ili zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa“¹¹². Propust je učinjen time što nisu predviđene kazne za pravno i fizičko lice koje daje nedozvoljeni prilog.

108 Grupa zemalja protiv korupcije

109 The GRECO Evaluation Team

110 GRECO, Treći evaluacioni izvještaj za Crnu Goru, Transparentnost finansiranja političkih partija, Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010), p.20.

111 Član 16, stav 3 Zakona o finansiranju političkih partija, „Sl.list Crne Gore“,br. 42/2011.

112 Ibid., član 35.



Takođe, bilo bi od značaja da je slična norma, sa drugačijim usmjerenjem propisana u Zakonu o javnim nabavkama. Najmanje iz razloga što je dio norme koji u Zakonu o finansiranju političkih partija propisuje zabranu doniranja partiji dvije godine prije sklapanja ugovora o javnim nabavkama nelogičan i neprimjenjiv. Zato je poželjno dopuniti ZJN odredbom po kojoj će se odbaciti ponuda pravnih lica koje je dalo prilog političkoj partiji u periodu dvije godine prije otpočinjanja postupka javne nabavke. Takođe, istovjetnu zabranu treba propisati za manje transparentne postupke javne nabavke.

Ipak, i pored jasne antikorupcijske namjere ovih odredbi, potrebno je razmotriti da li pravno lice koje je podržalo partiju ili kandidata koji nisu stekli parlamentarni status, ne učestvuju u radu Vlade ili lokalne uprave ili partiju koja nema posrednu ili neposrednu vezu sa političkim nadzorom ili upravljanjem u naručiocu treba da trpi posljedice zabrane učešća u nadmetanju za javne poslove. Mi smatramo da ovdje treba propisati određene izuzetke u skladu sa prethodnim navodima.

Dalje, rok od dvije godine ukoliko se želi spriječiti mogućnost zahvaljivanja partijskim donatorima, ograničen je na samo polovinu regularnog mandata Vlade. Drugim riječima, u drugoj polovini mandata, Vlada će moći nesmetano da se „zahvali“ kompaniji donatoru.

Važno sredstvo odvratanja predstavlja i odredba koja utvrđuje da će se „sredstva prikupljena suprotno ovom Zakonu“ oduzeti „u skladu sa Zakonom o prekršajima.“¹¹³

Državna revizorska institucija će vršiti reviziju finansijskih izvještaja političkih partija i izvještaja o finansiranju izbornih kampanja. Politička partija godišnji završni račun podnosi organu uprave nadležnom za vođenje jedinstvenog registra poreskih obveznika i Državnoj revizorskoj instituciji, najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu. U skladu sa tim izvještajem, Državna revizorska institucija dužna je da sprovede reviziju završnog računa političke partije i sačini izvještaj o reviziji, koji objavljuje na svojoj internet stranici, u roku od sedam dana od usvajanja konačnog izvještaja o reviziji.

Za odgovarajuće profesionalno postupanje DRI potrebno je da Uprava za javne nabavke obezbijedi ažurno vođenje liste ponuđača, odnosno pravnih lica koja su sklapala ugovore o javnim nabavkama po datumima objave poziva za nadmetanje. To u ovom trenutku nije slučaj jer UJN vodi i objavljuje listu ponuđača koja sadrži samo naziv privrednog društva, zemlju sjedišta i u nekim slučajevima adresu sjedišta. Međutim, kada su u pitanju povezana lica, DRI će ograničeno moći da utvrdi kršenje ove norme jer joj za punu kontrolu treba cjelovit pristup drugim bazama podataka i registrima, pod uslovom da se ovi vode ažurno i konzistentno.

113 Ibid., član 30

9

DOBRE PRAKSE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA

Više puta je istaknuto da su slabi antikoruptivni mehanizmi centralni razlog opstajanja korupcije u crnogorskom sistemu javnih nabavki. Stoga se postavlja pitanje u kom smjeru postojeći mehanizmi mogu biti unaprijeđeni, kao i koji su to mehanizmi koji se primjenjuju u uporednoj praksi a koji su se pokazali kao uspješni u suzbijanju korupcije. Transparentne „crne“ liste sa ponuđačima koji su bili umiješani u koruptivne radnje ili koji, pak, nisu ispunili svoje ugovorne obaveze, veće uključivanje nedržavnih aktera u kontrolu postupka, su samo neki od mehanizama koji se uspješno primjenjuju u zemljama Evropske unije i zemljama u okruženju. Zbog toga će na ovom mjestu biti izložena iskustva ovih zemalja u primjeni mehanizama za suzbijanje korupcije u javnim nabavkama koje ne poznaje domaće zakonodavstvo. Takođe, detaljno je objašnjeno i ustrojstvo sistema javnih nabavki u Hrvatskoj, kao slikovit primjer centralizovanog sistema, ali i kao primjer dobre prakse u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama.

9.1 “Bijele” i “crne” liste kao antikoruptivni mehanizmi u javnim nabavkama

Princip ‘bijele liste’ je jedan od mehanizama koji olakšava izbor ponuđača na tenderima za javne nabavke. Kao instrument za prevenciju korupcije u javnim nabavkama, ovaj pristup podrazumijeva da kompanije koje ispunjavaju stroge antikoruptivne kriterijume mogu biti stavljene na bijelu listu ponuđača. Da bi kompanija bila na bijeloj listi, neophodno je da dokaže da njeno prethodno poslovanje nije predmet koruptivnih afera, da se pridržava etičkih vrijednosti i da se pridržava antikoruptivnih načela. S ciljem suzbijanja korupcije, sistem bijele liste se često ojačava dodavanjem kriterijuma vezanog za integritet ponuđača koji treba pokazati naručiocima da nije bio osuđivan ili uključen u krivična djela povezana sa korupcijom, te da posluje uz adekvatne instrumente za unutrašnju kontrolu rada kojom se sprečava pojava korupcije. U cilju izbjegavanja zloupotrebe ovog sistema, bijela lista se mora sačiniti na transparentan način i biti dostupna javnosti.

Može se razmotriti i uvođenje ‘crnih listi’ odnosno spiskova ponuđača sa negativnim referencama. Riječ je o kreiranju registra firmi koje ranije nisu ispunjavale ugovorne obaveze, ili su kršile zakon učešćem u koruptivnim radnjama. Na osnovu tog registra, naručioci zabranjuju kompanijama koje su uvrštene na crnu listu da učestvuju u tenderskim procedurama. Većina zemalja koje koriste ovaj sistem oslanjaju se na pokretanje istrage kada postoji sumnja o neetičkom ili nezakonitom poslovanju ponuđača, jer se na pravosnažne presude, koje su ujedno i rijetke, čega predugo.¹¹⁴ Ukoliko nadležni organi

114 Using Blacklisting Against Corrupt Companies, Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International 2006



potvrde ove sumnje, iako ne postoji pravosnažna presuda, ponuđač može biti isključen iz daljeg postupka i stavljen na crnu listu.

Primjeri dobre prakse:

a) Mađarska

Mađarsko zakonodavstvo zabranjuje učešće u postupku javnih nabavki onim ponuđačima koji su pravosnažno osuđivani zbog kršenja zakona (naročito iz oblasti organizovanog kriminala, pranja novca, podmićivanja, budžetskih prevara), kojima je ranije branjeno učešće na tenderima, koji nisu izmirili svoje poreske, carinske i druge obaveze prema državi, koji su pružali netačne informacije u prethodnim tenderskim postupcima (trogodišnji period) ili koji nisu poštovali odredbe ugovora koje su ranije sklapali.¹¹⁶

Po ovakvim saznanjima, naručioci obavještavaju mađarski organ zadužen za javne nabavke o isključenju određenog ponuđača sa tendera, kao i o osnovama za takvu odluku, čime se ta kompanija stavlja na crnu listu. U narednim tenderskim postupcima, ponuđači koji se nalaze na crnoj listi automatski se eliminišu - oni kojima je izrečena pravosnažna presuda zbog kršenja zakona u periodu od pet godina od dana objavljivanja tendera, odnosno presuda zbog kršenja prethodno sklopljenih ugovora u periodu od dvije godine od dana objavljivanja tendera.¹¹⁷ Takođe, prilikom prijave na tender, ponuđači moraju dostaviti sertifikat o nepostojanju uslova za njihovo isključenje. Navode iz tog dokumenta nadležni organi mogu provjeravati kod odgovarajućih institucija, dok se sistem sertifikata tek treba uvesti novom uredbom Vlade Mađarske.¹¹⁸

b) Slovenija

Na osnovu rješenja iz slovenačkog Zakona o javnim nabavkama, učešće u tenderskom postupku javnih nabavki može se zabraniti ponuđačima protiv kojih postoji pravosnažna presuda zbog: učešća u kriminalnim aktivnostima, podmićivanja, različitih vidova prevare, štete nanesene finansijskim interesima EU i pranja novca. Takođe, kompanije koje nisu izmirile svoje poreske obaveze, nisu redovno plaćale socijalne doprinose, ili su davale netačne informacije prilikom prijave na tender, mogu biti isključene iz postupka.¹¹⁹

Naručioci mogu zahtijevati od ponuđača da dostave izjavu kojom potvrđuju da nisu počinili nijedno krivično djelo koje bi ih dovelo do isključenja iz tenderskog postupka. U slučaju da ne postoji pravosnažna presuda, slovenačko zakonodavstvo predviđa mogućnost pokretanja istrage, odnosno traženja informacija od nadležnih organa, ukoliko postoji osnovana sumnja da je ponuđač dostavio netačne informacije, odnosno da je ipak učestvovao u kriminalnim radnjama.¹²⁰ Takođe, kompanije koje nisu izmirile svoje poreske obaveze, nisu redovno plaćale socijalne doprinose, ili su davale netačne informacije prilikom prijave na tender, mogu biti isključene iz postupka.¹²¹

(<http://www.u4.no/publications/using-blacklisting-against-corrupt-companies/>)

115 Član 56 mađarskog Akta o javnim nabavkama, (Act CVIII of 2011 on Public Procurement, http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/PPA%202012_011.pdf)

116 Ibid., Član 57.

117 Ibid., Član 58.

118 Član 42 slovenačkog Zakona o javnim nabavkama (Public Procurement Act ZJN-2, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/33/39647089.pdf>)

119 "Naručilac može zahtijevati od ponuđača da dostavi izjavu kojom potvrđuje da nije počinio nijedno djelo pomenuto u prethodnom stavu... Ukoliko postoji osnovana sumnja o sposobnostima ponuđača, vezanim za prethodni stav, naručilac može zatražiti od nadležnih organa informacije koje smatra neophodnim." (Član 42 slovenačkog Zakona o javnim nabavkama (Public Procurement Act ZJN-2, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/33/39647089.pdf>).

120 Član 42, stav 3 slovenačkog Zakona o javnim nabavkama (Public Procurement Act ZJN-2, <http://www.oecd.org/dataoecd/6/33/39647089.pdf>)

Osim isključenja, članom 77 naručiocu se nalaže obaveza da Državnoj revizorskoj instituciji predloži pokretanje krivičnog postupka protiv ponuđača za kojeg se utvrdi da je dostavljao lažne izjave ili dokumenta.¹²² Novim članom 77a, organ nadležan za donošenje odluke o prekršajima dužan je da obavijesti Ministarstvo finansija o pravosnažnoj presudi, čime se ponuđač stavlja na crnu listu, odnosno upisuje u registar ponuđača sa negativnim referencama, protiv čega je nemoguće podnijeti žalbu.¹²³

c) Srbija

Zakon o javnim nabavkama Srbije eksplicitno navodi institut negativnih referenci u svom članu 47 kojim se naručiocima daje mogućnost da odbiju ponude onih kompanija koje su u ranijem periodu kršile zakon ili nisu poštovala prethodno sklopljene ugovore. Dokazi za neispunjavanje ugovornih obaveza kojima se kompanije stavljaju na crnu listu u Srbiji mogu biti sudske prirode (npr., pravosnažna sudska odluka) ili više neformalnog karaktera (poput izjava ili izvještaja kojima se potvrđuje kršenje prethodno postignutih dogovora).¹²⁴

9.1.1. Podsticaj iz Evropske unije

U obrazloženju najnovijeg predloga direktive o javnim nabavkama¹²⁴, princip uspostavljanja crne liste predstavlja jedan od važnijih aspekata. U predlogu Evropskog parlamenta i Savjeta EU sugerije se da se javni ugovori ne bi trebali dodjeljivati ekonomskim operaterima koji su učestvovali u kriminalnim organizacijama ili koji su osuđivani za korupciju, prevaru na štetu finansijskih interesa Unije, pranje novca ili terorističke aktivnosti. Takođe, neplaćanje poreza i socijalnih doprinosa, te nepoštovanje pravila o zaštiti životne sredine, zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom, konkurentnosti, zaštite intelektualnih prava i sl., predstavljaju osnov za isključenje ponuđača iz tenderskog postupka.¹²⁵ Uvodi se mogućnost dostavljanja sertifikata, odnosno pismenih izjava ponuđača o nepostojanju osnova za njihovo isključenje.¹²⁶ Među dokazima kojima se potvrđuje osnov za isključenje sa tendera, odnosno nepostojanje osnova za isključenje, navode se izvodi iz suda ili potvrde drugih relevantnih institucija.¹²⁷

9.1.2. Problematičnost sistema crnih i bijelih listi i moguća rješenja

Iako je sistem crnih listi preporučljiv kao djelotvoran mehanizam za suzbijanje korupcije, problematičnost ovog pristupa je višeslojna, naročito u crnogorskom kontekstu koji je ranjiv po pitanju profesionalnosti državnih organa.

Raniji Zakon o javnim nabavkama Crne Gore, među obaveznim uslovima koje su ponuđači morali ispunjavati, predviđao je neosuđivanost za krivična djela. Ponuđači su bili dužni da dokažu da u dvogodišnjem periodu do dana podnošenja ponude nisu bili osuđivani za zločinačko udruživanje, korupciju, prevaru, pranje novca ili neko drugo krivično djelo

121 Izmijenjeni član 77 slovenačkog Zakona o javnim nabavkama

122 Novi član 77a slovenačkog Zakona o javnim nabavkama

123 Zakon o javnim nabavkama Srbije (<http://www.zurbnis.rs/zakoni/Zakon%20o%20javnim%20nabavkama.pdf>)

124 Proposal for directive of the European Parliament and of the Council on public procurement, 20 December 2011, COM(2011)896 final

125 Član 55 predloga direktive Evropskog parlamenta i Savjeta o javnih nabavkama, COM(2011)896 final

126 Član 57 predloga direktive Evropskog parlamenta i Savjeta o javnih nabavkama, COM(2011)896 final

127 Član 60 predloga direktive Evropskog parlamenta i Savjeta o javnih nabavkama, COM(2011)896 final



vezano za obavljanje njihove djelatnosti.¹²⁸ Štaviše, prethodni zakon je sadržavao u svom članu 50 eksplicitnu odredbu kojom su se obrazlagali razlozi za isključenje ponuđača. Izrečena pravosnažna presuda za neko od krivičnih djela navedenih u članu 46, kao i neizvršavanje prethodno ugovorenih obaveza prema naručiocima, bile su neke od osnova za isključenje iz tenderskog postupka.¹²⁹ Na taj način, posredno je bila ostavljena mogućnost da se umrežavanjem i razmjenom podataka formiraju crne liste ponuđača koji bi bili eliminisani iz postupka javnih nabavki. Međutim, ovakvi slučajevi nisu zabilježeni od strane tadašnje Direkcije za javne nabavke. Budući da ova praksa nikada nije zaživjela, u sadašnjem zakonu se uopšte i ne pominje u tom obliku, već se javlja u vidu obaveznih uslova. Naime, u članu 65 novog Zakona o javnim nabavkama Crne Gore navodi se, između ostalog, da ponuđač mora ispunjavati uslove koji se odnose na uredno izvršavanje poreskih obaveza i neosuđivanost za krivična djela.¹³⁰

Prema riječima Mersada Mujevića, direktora Uprave za javne nabavke (UJN), u sadašnjem okviru postoji mogućnost za uvođenje instituta negativnih referenci u Crnoj Gori. UJN ima u planu da obaveže ponuđače da dostavljaju izvještaje o ispunjavanju dogovorenih obaveza od strane naručioca, i istovremeno da obaveže naručioce da dostavljaju izvještaje o nepoštovanju ugovornih obaveza od strane ponuđača. Na osnovu tih informacija, UJN bi objavljivala negativnu listu kako naručilaca tako i ponuđača.¹³¹ Ipak, ukoliko će se postojeći Zakon mijenjati, kršenje ugovornih obaveza ne bi trebalo da bude jedini razlog za upisivanje ponuđača odnosno naručioca u registar negativnih referenci. Ono što bi trebalo dodatno razmotriti jeste i da se kroz tješnju saradnju sa policijom i tužilaštvom dođe do informacija o sumnjivim radnjama kompanija povezanim sa koruptivnim aferama, a koje bi takođe trebale da se nađu na crnoj listi.

Problematičnost ovog pristupa, međutim, ogleda se u pitanju nadležnosti za stavljanje na crnu listu. Drugim riječima, koji bi državni organ bio kompetentan da utvrđuje crne liste ponuđača i na osnovu kojih informacija, odnosno dokaza? Štaviše, postavlja se pitanje političke volje da se preduzećima, koja nerijetko uz prećutnu podršku i saučesništvo državnih organa podmićuju naručioce, zabrani učešće na tenderima za javne nabavke.

Pitanje ispravnosti, odnosno integriteta, se ne postavlja samo za ponuđače već i za same naručioce, jer ne treba isključiti mogućnost da podmićivanje uslijedi i na inicijativu samih državnih organa naručioca javnih nabavki. Stoga je korisnije razmotriti uvođenje jedne vrste hibridnog sistema koji bi kombinovao kreiranje crnih i bijelih listi od strane tijela koje bi saradivalo sa tužilaštvom i policijom radi efikasnijeg prikupljanja neophodnog dokaznog materijala. Da bi se izbjegla zloupotreba bijelih listi kojima bi se određeni ponuđači povlašćivali i stavljali u prvi plan, moguće je sačiniti posebne obrasce koje bi zainteresovani ponuđači popunjavali kako bi dostavili informacije o svom poslovanju (poput nekog vida potvrde da nisu bili predmet istraga o korupciji, da imaju adekvatne i efikasne mehanizme unutrašnje kontrole, da poštuju etičke vrijednosti, sprovode antidiskriminacionu politiku, poštuju prava svojih zaposlenih kao i da svojim djelovanjem brinu i o zaštiti životne sredine na primjer). Na osnovu ovakvih obrazaca mogao bi se formirati registar ponuđača sa pozitivnim referencama.

128 Članovi 45 i 46 starog Zakona o javnim nabavkama Crne Gore (Sl. list RCG 46/06)

129 Član 50 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore (Sl. list RCG 46/06)

130 Član 65 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, "Sl. List CG", br. 42/11

131 Odgovor Mersada Mujevića, direktora UJN, na upitnik IA, april 2012. godine

9.2. Sukob interesa i službenici za javne nabavke

Imajući u vidu podložnost određenih kategorija javnih službenika korupciji, Svjetska banka preporučuje dva modela kojima se može djelovati protiv ovog fenomena: politikom sprečavanja sukoba interesa i uspostavljanjem sistema prijavljivanja prihoda. Prvi model je više preventivnog karaktera i može se smatrati jednim vidom ex ante kontrole, dok se drugi koristi kao mehanizam za sankcionisanje nezakonitih radnji javnih službenika ili kao jedan oblik ex post kontrole. U svojoj najnovijoj studiji o javnim funkcijama i privatnim interesima¹³², Svjetska banka ističe da sistemi u kojima se javni funkcioneri primoravaju da prijave svoja primanja i imovinu pomažu u otkrivanju zloupotrebe javnih položaja, te jačaju povjerenje građana u državnu upravu.

Zemlje sa dužom tradicijom profesionalne državne uprave generalno se manje oslanjaju na drugi model, odnosno na obavezivanje javnih službenika da prijavljuju informacije o svojim prihodima i imovini. Ovdje se pretežno radi o starijim članicama EU koje koriste sistem sprečavanja sukoba interesa jer imaju već dovoljno institucionalizovan etički kodeks i dobro razvijene instrumente za nadzor funkcija javnih službenika.¹³³ S druge strane, zemlje koje su pristupile EU u 2004. odnosno 2007. godini, koriste tzv. *income and asset disclosure (IAD)* sistem za prijavljivanje prihoda i imovine koji je prepoznat kao važan instrument za uočavanje nelegalnog bogaćenja, naročito u zemljama sa visokim stepenom percepcije o korupciji i nekažnjivosti počinitelaca ovog krivičnog djela.¹³⁴

Što se tiče modaliteta primjene IAD sistema, specijalizovane agencije ili organizacije civilnog sektora (ukoliko se izvještaji o prihodima i imovini učine javno dostupnim) mogle bi nadgledati prijavljivanje prihoda i imovine s ciljem uočavanja eventualnih promjena u primanjima službenika uključenih u javne nabavke. Takođe se može razmotriti i mogućnost ukrštanja dostavljenih podataka sa informacijama koje posjeduju banke kao i organi koji se bave prijavom poreza i evidencijom pokretne i nepokretne imovine. Štaviše, istraživačko novinarstvo i aktivnosti NVO sektora mogu doprinijeti vršenju takozvane provjere životnog stila (*lifestyle checks*) kako bi se uočile bilo kakve indicije koje ukazuju na pojavu korupcije.¹³⁵

IAD se može primjeniti na osnovu dva principa: po poziciji odnosno rangju, ili po funkciji odnosno ulozi koju javni službenici igraju (npr. oni koji rade u poreskoj upravi, koji nadgledaju nabavke, izdaju dozvole).¹³⁶

U priručniku o borbi protiv korupcije iz 2004. godine, OEBS naglašava da "treba uvesti i primeniti pravila o obelodanjivanju imovine, obaveza i prihoda viših službenika; ukoliko postoji bogatstvo koje se ne može objasniti, treba sprovesti istragu."¹³⁷ SIGMA, zajednička inicijativa OECD-a i EU, takođe preporučuje uvođenje javnog objavljivanja ličnog i porodičnog imovinskog kartona i informacija o prihodima radi sprečavanja sukoba interesa i suzbijanja korupcije.¹³⁸ U svojim preporukama, SIGMA navodi da se ovakve odredbe naročito odnose na državne funkcionere koji pripadaju kategorijama rizičnim za pojavu korupcije.¹³⁹

132 The World Bank (2012), "Public Office, Private Interest: Accountability through Income and Asset Disclosure"

133 Ibid., p.9.

134 Ibid., p.14.

135 Ibid., p.15.

136 Ibid., p.36.

137 OEBS 2004, "Najuspešniji postupci za borbu protiv korupcije", str.113.

138 OECD (2005), "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", Sigma Papers, No. 36, OECD Publishing (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/conflict-of-interest-policies-and-practices-in-nine-eu-member-states_5kml60r7g5zq-en)

139 "...obavezivanje svih državnih službenika da prijave imovinu može biti preskup a ne i neophodan proces; bilo bi dovoljno obavezati funkcionere na višim pozicijama i one državne službenike koji su u kategorijama i sektorima



Imajući u vidu da javne nabavke predstavljaju jednu od najznačajnijih stavki budžeta Crne Gore, a o čijem načinu trošenja odlučuju službenici za javne nabavke i članovi tenderskih komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda, ova lica mogu se smatrati kategorijama od posebnog rizika za korupciju.

Prema članu 3 crnogorskog Zakona o sprječavanju sukoba interesa, javni funkcioneri obuhvaćeni obavezom dostavljanja izvještaja o prihodima i imovini su: lice izabrano neposredno na izborima; lice koje bira, imenuje ili čiji izbor potvrđuje Skupština Crne Gore; lice koje postavlja Predsjednik Crne Gore; lice koje bira, imenuje, postavlja ili na čiji izbor saglasnost daje Vlada Crne Gore; predsjednik i član Sudskog savjeta i predsjednik suda i sudija, koga bira Sudski savjet; predsjednik i član Tužilačkog savjeta, zamjenik državnog tužioca i direktor Agencije za radiodifuziju; lice koje imenuje ili na čije postavljenje daje saglasnost skupština ili gradonačelnik Glavnog grada, Prijestonice ili opštine; te svako drugo lice koje biraju, imenuju ili postavljaju organi iz stava 1 ovog člana, a koje odlučuje o pravima, obavezama ili interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu.¹⁴⁰ Na osnovu ovakve formulacije termina "javni funkcioner", u Crnoj Gori trenutno postoji više od tri hiljade lica koja su zakonski obavezna da dostavljaju informacije o svojim prihodima i imovini.

O tome koliko važnu ulogu za javni interes igraju službenici za javne nabavke dovoljno govori član 58 Zakona o javnim nabavkama prema kome su ova lica ovlašćena da pripremaju plan javnih nabavki kao i tekst odluke o pokretanju postupka, vode evidenciju i vrše druge poslove vezane za realizaciju postupka javnih nabavki.¹⁴¹ Članovi tenderske komisije imaju jednako važnu ulogu jer pripremaju neophodnu dokumentaciju, te vrše pregled, ocjenu i upoređivanje ponuda, i što je najbitnije - predlažu naručiocu izbor najpovoljnijeg ponuđača.¹⁴²

Kada je riječ o obavezivanju službenika za javne nabavke i članova tenderskih komisija da dostave informacije o svojim prihodima i imovini, novije članice EU ove službenike nisu na eksplicitan način obuhvatile svojim zakonima o sprečavanju sukoba interesa. U Letoniji, na primjer, samo su članovi komisije za javne nabavke obuhvaćeni Zakonom o sprečavanju sukoba interesa dok se šira kategorija službenika za javne nabavke ne spominje.¹⁴³ Češki primjer je specifičan jer prema članu 2 Zakona o sukobu interesa, osobe koje direktno učestvuju u pripremi i izvršenju javnih tendera su u obavezi da dostavljaju informacije o svojim prihodima.¹⁴⁴ U drugim zemljama, poput Bugarske, Slovenije ili Mađarske, ne postoje eksplicitne odredbe kojima se od službenika za javne nabavke ili članova tenderskih komisija zahtijeva dostavljanje informacija o njihovim prihodima niti se zakoni o javnim nabavkama ovih zemalja pozivaju na zakon o sprečavanju sukoba interesa. Ipak, budući da je oblast javnih nabavki u Crnoj Gori prepoznata kao jedno od žarišta koruptivnih aktivnosti, uvođenje jednog vida kontrole lica nadležnih za sprovođenje tih postupaka, poput obavezivanja dostavljanja informacija o prihodima i imovini, trebalo bi ozbiljno razmotriti.¹⁴⁵

od rizika" ("...obliging all civil servants to declare assets may not be necessary and may be too costly; it would be sufficient to oblige senior executives and civil servants who are in categories and sectors at risk." OECD (2005), "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", Sigma Papers, No. 36, OECD Publishing (http://www.oecd-ilibrary.org/governance/conflict-of-interest-policies-and-practices-in-nine-eu-member-states_5kml60r7g5zq-en), p.30

140 Član 3 zakona o sprječavanju sukoba interesa Crne Gore (Sl. list CG 1/09)

141 Član 58 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, „Sl. list CG“, br. 42/11.

142 Ibid., Član 59.

143 Zakon o sprečavanju sukoba interesa u aktivnostima javnih službenika Letonije (http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/on_prevention_of_conflict_of_interest_in_activities_of_public_officials.pdf)

144 Zakon o sukobu interesa Češke Republike (<http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/2006/159.html>)

145 "Što se tiče korupcije, korupcija je do sada bila endemična pojava na tržištu ali sa druge strane i vjerni pratilac u

Pošto u Crnoj Gori postoji isuviše veliki broj javnih funkcionera,¹⁴⁶ a i službenika za javne nabavke¹⁴⁷, prilikom sagledavanja ovog pitanja, potrebno je učiniti strateški najsplativiji korak - ograničiti obavezu prijavljivanja prihoda na ona lica koja su ključna karika u procesu javnih nabavki, a time i najviše podložna korupciji ili nelegalnom sticanju bogatstva.¹⁴⁸ Moguće bi bilo da se kroz jedan vid centralizacije objedine setovi naručioca za koje bi bila nadležna odgovarajuća ministarstva, a koja bi ujedno imenovala i odgovorna lica za nadgledanje sprovođenja Zakona o javnim nabavkama (ZJN), posebno stavki koje se odnose na konflikt interesa. Na taj način bi bilo izvodljivije primjeniti IAD mehanizam.

Sankcije za prijavljivanje pogrešnih informacija ili za prikrivanje primanja, mogu se kretati od manjih administrativnih koje bi se objavljivale u službenom listu, preko ozbiljnijih kazni poput suspendovanja sa radnog mjesta, otkaza ili privremenog neisplaćivanja zarada, sve do krivičnog gonjenja.¹⁴⁹

9.2.1. Plan integriteta

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisane su norme koje se odnose na integritet državnog službenika i namještenika. Tako je propisano da se „u cilju stvaranja i održavanja povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje poslova u državnom organu“ državni službenik, odnosno namještenik mora ponašati „na način da ne umanjuj svoj ugled i ugled državnog organa, da ne dovede u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.“¹⁵⁰

Na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, državni organ je po slovu ovog Zakona obavezan da donese plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove.¹⁵¹

Plan integriteta može imati određeni značaj u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, imajući u vidu da su radna mjesta službenika i namještenika uključenih u postupak javnih nabavki izuzetno podložna za nastanak i razvoj korupcije. U tom smislu je potrebno da svi državni službenici i namještenici budu uključeni u planiranje javne nabavke, utvrđivanje tenderskih uslova, naročito kriterijuma i podkriterijuma, članovi tenderske komisije odnosno komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, službenici koji pripremaju ugovor o javnoj nabavci, službenici uključeni u realizaciju ugovora o javnim nabavkama, službenici koji vrše ovjeru, plaćanja i druge radnje u izvršenju ugovora, službenici koji vrše nadgledanje

krugovima nabavki. Nema svrhe letimice preći preko ovog pitanja. To je stvarnost i bez rješenja prije svega pitanja podmitljivosti osoba koje su uključene u proces javnih nabavki, ona neće biti uklonjena.” Izjava Mersada Mujevića, direktora UJN, na konferenciji o analizi rizika korupcije održanoj u Podgorici u februaru 2012. godine (<http://www.ujn.gov.me/2012/01/konferencija-„analiza-rizika-korupcije-u-crnoj-gori-u-oblastima-javnih-nabavki-urbanizma-prostornog-planiranja-katastra-upisa-i-prometa-nekretnina-podgorica-29-februar-2012-go/>)

146 “Broj javnih funkcionera u 2011. godini povećan je za 6,3% i na kraju prošle godine taj broj je iznosio 3075, od čega su 40% državni, a 60% lokalni javni funkcioneri”, Upor: Izvještaj o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa za 2012. godinu, 25. maj 2012, str. 18.

147 Broj službenika za javne nabavke procjenjuje na oko 750, a treba uzeti u obzir i članove tenderskih komisija koji čak i ne moraju biti državni službenici.

148 The World Bank (2012), “Public Office, Private Interest: Accountability through Income and Asset Disclosure”, p.17

149 Ibid. p.20

150 Član 67, Zakon o državnim službenicima i namještenicima

151 Ibid., Član 68



realizacije ugovora o javnim nabavkama. Iz navedenih razloga potrebno je posebnu pažnju posvetiti planu integriteta za ova radna mjesta, a značajan dio smjernica organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove posvetiti javnim nabavkama. Jedna od ključnih mjera u tom cilju može biti i obaveza prijavljivanja imovine i prihoda ovih službenika rukovodioci ili drugom organu nadležnom za nadgledanje primjene planova integriteta, po ugledu na javne funkcionere.

Osim ovih lica, potrebno je na ugovornoj osnovi primijeniti istovjetne mjere i prema licima koja nisu državni službenici i namještenici, a učestvuju u postupku javne nabavke, kao što su vanjski eksperti, konsultanti i slično.

Zakon o državnim službenicima potvrdio je načelno opredjeljenje da „državni službenik, odnosno namještenik dužan je da u vršenju poslova izbjegava situacije u kojima privatni interes utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova njegovog radnog mjesta.¹⁵² Privatni interes je ovim Zakonom definisan kao „vlasnički i drugi materijalni ili nematerijalni interes državnog službenika, odnosno namještenika.¹⁵³

9.3 Učešće nedržavnih aktera u sprovođenju postupka javnih nabavki i kontroli cjelokupnog procesa

Ugovori zaključenih javnih nabavki, kao i izvještaji institucija koje vrše monitoring izvršenja ovih ugovora, trebalo bi da budu dostupni organizacijama civilnog društva (OCD), medijima i javnosti kako bi se omogućila njihova adekvatna kontrola. Isto se odnosi i na finansijske izvještaje kako bi se javnosti prezentovao način potrošnje javnih sredstava.

OCD i javnost mogu biti uključeni i kao posmatrači u monitoring nabavki velike vrijednosti, a koje su izuzetno rizične za korupciju. Ovaj vid direktne kontrole nedržavnih aktera sprovođenja postupka javnih nabavki utiče na smanjivanje rizika i mogućnosti za nepravilnosti.

Najzad, nedržavni akteri bi mogli pratiti i kontrolisati sve faze postupka javne nabavke, uključujući i fazu u kojoj se donosi odluka o izboru prvorangiranog ponuđača, tj. i u samoj tenderskoj proceduri (komisijama).

Među službenicima neposredno uključenim u javne nabavke postoje oprečna mišljenja o tome da li predstavnike NVO i druge nedržavne aktere treba uključiti u rad tenderskih komisija. Tako npr. službenik za javne nabavke u Opštini Bar smatra da NVO ne može da doprinese radu tenderskih komisija jer članovi komisija moraju biti „stručnjaci za određenu oblast sa iskustvom a ne nikako parapolitičke organizacije za koje ne postoji dokaz o stručnosti“;¹⁵⁴ dok njegova koleginica iz Kliničkog centra smatra da je uz saglasnost naručioca poželjno omogućiti predstavnicima civilnog sektora da prisustvuju kompletnom postupku javne nabavke, uz članove Komisije, bez prava odlučivanja. Na taj način se, po njenom mišljenju, obezbjeđuje transparentnost procesa.¹⁵⁵

152 Ibid., Član 69

153 Ibid., Član 69

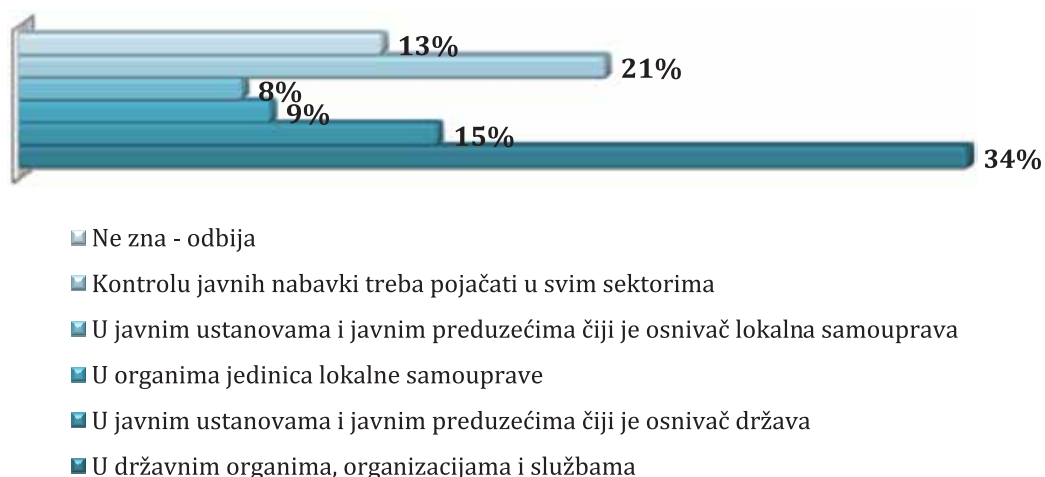
154 Odgovori na upitnik Instituta alternativa Emira Brkanovića, službenika za javne nabavke u Opštini Bar, 27. 04. 2012. godine

155 Odgovori na upitnik Instituta alternativa Snežane Popović, službenice za javne nabavke u Kliničko-bolničkom centru Crne Gore, 30. 04. 2012. godine

Građani Crne Gore iskazuju i visoko nezadovoljstvo kontrolom javnih nabavki. Tako 59% nije zadovoljno kontrolom (23% uopšte nije zadovoljno a 36% uglavnom nije) a 29% je zadovoljno kontrolom javnih nabavki (25% je uglavnom zadovoljno a tek 4% je u potpunosti zadovoljno). Svaki peti građanin smatra da je kontrolu javnih nabavki neophodno pojačati u svim sektorima, dok svaki treći da kontrolu treba pojačati u državnim organima, organizacijama i službama.

Grafikon br. 8: Sektori u kojima bi trebalo osnažiti kontrolu javnih nabavki

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja u Crnoj Gori Ipsos Strategic Marketing i Institut alternativa, april 2012.

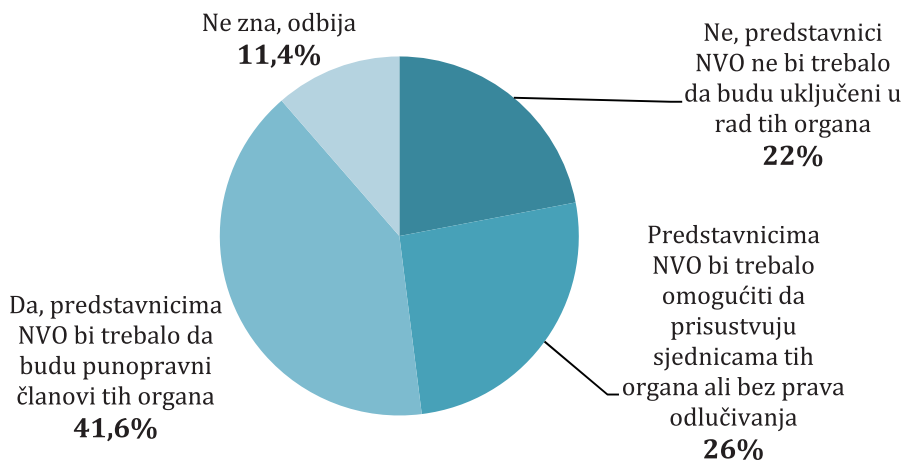


Prisustvo predstavnika nevladinih organizacija u organima koji su zaduženi za kontrolu javnih nabavki je prihvatljivo za više od 40% građana Crne Gore. Dodatnih 26% smatra da bi predstavnicima NVO trebalo omogućiti da prisustvuju svim sjednicama tih organa, ali bez prava odlučivanja.

Grafikon br. 9 : NVO i kontrola javnih nabavki u Crnoj Gori

Izvor: Istraživanje javnog mnjenja u Crnoj Gori Ipsos Strategic Marketing i Institut alternativa, april 2012.

Da li bi predstavnici NVO trebalo da budu uključeni u rad organa nadležnih za kontrolu javnih nabavki?



Kada je, pak, riječ o uticaju medija na suzbijanje korupcije u javnim nabavkama, 52% građana smatra da ova tema nije dovoljno zastupljena u medijima, dok 39% smatra da



se ovoj temi posvećuje dovoljno pažnje.¹⁵⁶ Građani Crne Gore vide medije kao jedan od načina za unapređenje borbe protiv korupcije u javnim nabavkama.

9.4 Hrvatska i borba protiv korupcije u javnim nabavkama

Oblast javnih nabavki u Hrvatskoj je regulisana Zakonom o javnim nabavama.¹⁵⁷ Institucionalni okvir u sistemu javnih nabavki čine: Uprava za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva koja nadzire primjenu zakona i podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki kroz obavljanje preventivno instruktivne djelatnosti. Pravnu zaštitu garantuje Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave.

U Hrvatskoj sistem javnih nabavki je centralizovan. Centralizovane javne nabavke sprovodi Ured za središnju javnu nabavu koji utvrđuje ukupne potrebe za nabavkom roba i usluga, koordinira aktivnosti obveznika centralizovane javne nabavke; istražuje tržište, pravi planove sprovođenja postupka nabavke, i sl. „Na osnovu objedinjavanja potreba za nabavkom kroz jedno tijelo uspostavljen je svojevrsni dodatni mehanizam kontrole stvarnih potreba na nivou pojedinačnih naručioca za koje Ured nabavlja, odnosno središnjih tijela državne uprave. Na taj način je i rad Ureda doprinio smanjenju rizika od korupcije u postupcima javne nabavke.“¹⁵⁸

Sve institucije nadležne za sistem javnih nabavki učestvuju u aktivnostima koje utvrđuje i koordinira Komisija za praćenje sprovođenja mjera za suzbijanje korupcije i saraduju sa državnim tijelima nadležnim za suzbijanje korupcije. Tokom 2009. godine jedna od važnih aktivnosti je bilo donošenje „Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010-2012 godine, u kojem su između ostalog sadržane mjere za sprovođenje postupaka javnih nabavki (npr. objavljivanje svih informacija u vezi sa javnim nabavkama na internet stranicama, obrazovanje o sprječavanju korupcije, poboljšanje nadzora i sistema revizije).“¹⁵⁹

Podaci o aktivnostima Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, na službenoj internet stranici koja sadrži i registar predmeta na koje je uložena žalba, ažuriraju se na dnevnoj osnovi.

Ministarstvo gospodarstva, rada, poduzetništva u Hrvatskoj je uradilo kratku Uputu o sukobu interesa i suzbijanju korupcije u sistemu javne nabave. Ovo ministarstvo od aprila 2010. godine prikuplja podatke koji se odnose na sprovođenje pravila o sukobu interesa. Poseban naglasak u dijelu sprečavanja sukoba interesa i korupcije je stavljen na obuke koje je pohađalo više od 1.600 ljudi. Takođe, obuka se sprovodi i za predstavnike svih institucija nadležnih za sistem javnih nabavki, pa su u aprilu 2010. godine sve institucije u oblasti javnih nabavki imenovale dodatne predavače za program a u vezi sa sprječavanjem korupcije koje je sprovodilo Ministarstvo.¹⁶⁰

U hrvatskom sistemu javnih nabavki dio manipulacije se događao „razbijanjem“ većih iznosa na nekoliko manjih kako bi se izbjegli limiti (malih ili međunarodnih nabavki), a dio

156 Izvor: Istraživanje javnog mnjenja u Crnoj Gori Ipsos Strategic Marketing i Institut alternativa, april 2012.

157 Zakon o javnim nabavama Hrvatske (NN 90/11).

158 Odgovori na upitnik Instituta alternativa Teje Kolar, pomoćnica ministra gospodarstva za javnu nabavu u Republici Hrvatskoj, 16. 04. 2012. godine

159 Zakon o javnim nabavama Hrvatske

160 Izvješće o ispunjavanju obaveza iz poglavlja 5 „Javne nabave“, 29 april 2010. god, str. 16.

se događao na nivou pregovaračkog postupka, čija upotreba je ukinuta novim Zakonom o javnim nabavkama koji je na snagu stupio 01. 01. 2012. godine.

U Hrvatskoj je objedinjavanje nabavki tek počelo, a specifikacije i kriterijumi nabavke su često pogrešni. Kartelizacija je također prisutna naročito kod izgradnje auto puteva gdje je čest slučaj da se za određenu dionicu javlja jedan ponuđač, a ako bi ih se javilo više, tada bi čak i konkurenti bili podizvođači najjeftinijeg.¹⁶¹

161 Odgovori na upitnik Instituta alternativa Marka Rakara, predsjednika udruženja „Vjetrenjača“, 24.03. 2012. godine

ZAKLJUČCI

10

U proteklih deset godina promijenila su se tri zakona o javnim nabavkama. Pravni okvir za sprovođenje javnih nabavki je bitno poboljšán, naročito usvajanjem Zakona o javnim nabavkama polovinom 2011. godine, koji je u značajnoj mjeri usaglašen sa pravom EU. U posljednje četiri godine na javne nabavke je u Crnoj Gori potrošeno više od 1,67 milijardi eura. Godišnje se sklopi preko 5.000 ugovora o javnim nabavkama. Prosječni broj ponuđača na javnim tenderima raste u prosjeku od 3,5 na 4,5, od 2007. do 2011. godine.

Međutim, primjena propisa o javnim nabavkama nije uvjerila javnost u integritet procesa. Proces javnih nabavki se, po mišljenju građana Crne Gore, u velikoj mjeri može opisati kao proces koji se odvija pod političkim, odnosno stranačkim uticajem. Gotovo svaki drugi građanin Crne Gore, smatra da se proces javnih nabavki u veoma maloj mjeri ili čak ni malo ne sprovodi na pošten način. Osim toga, tek svaki peti smatra da se javne nabavke u Crnoj Gori sprovode u skladu sa javnim interesom, po zakonu, prema objektivnim kriterijumima, transparentno i nepristrasno.

Ovakvom stavu javnosti doprinosi činjenica da je u proteklih deset godina zanemarljiv broj krivičnih prijava podniet od strane Uprave policije, odnosno odgovarajućih optužnica državnog tužilaštva, kao i da još uvijek nema pravosnažnih odluka za korupciju u javnim nabavkama. Takođe, u istom periodu nije izrečena nijedna prekršajna kazna za kršenje zakona, a nije poznato ni da je neki državni službenik uključen u javne nabavke snosio disciplinsku odgovornost.

Prednosti novog Zakona uključuju povećán stepen transparentnosti, naročito kroz obavezu objavljivanja svih ugovora o javnim nabavkama. Zakon preciznije razdvaja nadležnosti i ovlašćenja državnih institucija „zaduženih“ za javne nabavke. Takođe, u Zakonu postoji osnov za objedinjavanje javnih nabavki u skladu sa propisom Vlade Crne Gore, odnosno nadležnog organa lokalne samouprave. Novim Zakonom poboljšana je i kontrola postupka obavezom da Komisija mora kontrolisati postupak čija je vrijednost iznad 500.000 eura. Sprovođenje ugovora ove vrijednosti (preko 500.000 eura) sada se kontroliše od strane nadležnog inspekcijskog organa.

Nedostaci novog Zakona uključuju manjkave odredbe o antikorupcijskim pravilima i sukobu interesa. U prvom redu tu je riječ o odredbi koja zabranjuje zapošljavanje lica uključenih u postupak javne nabavke (službenik za javne nabavke i članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda) u periodu od dvije godine kod pravnog lica - ponuđača sa kojim je sklopljen ugovor o javnim nabavkama. Međutim, ta odredba se teško može pratiti. Za tako nešto niti postoji institucionalni mehanizam za nadgledanje niti je u pravnom sistemu obezbijedena sankcija za takvo postupanje. Novim Zakonom nejasno je definisana proce-

dura javne nabavke šoping metodom. Ova primjedba se odnosi posebno na dio utvrđivanja ispunjenosti uslova za učestvovanje u ovom postupku.

Kada je riječ o o finansiranju političkih partija i javnim nabavkama, važno je istaći da i Državna izborna komisija i Državna revizorska institucija imaju ograničen kapacitet da vrši nadgledanje primjene odredbe Zakona o finansiranju političkih partija. Zakon propisuje zabranu političkim partijama i drugim podnosiocima izbornih lista da primaju priloge od pravnih lica, privrednih društava i preduzetnika i sa njima povezanih pravnih i fizičkih lica, koji su, na osnovu ugovora sa nadležnim organima, u skladu sa zakonom, vršili poslove od javnog interesa ili su zaključili ugovor u postupku javnih nabavki, u periodu od dvije godine koji prethodi zaključivanju ugovora, za vrijeme trajanja tog poslovnog odnosa, kao i dvije godine nakon prestanka tog poslovnog odnosa. Ovo prije svega jer ne postoji umreženost ili jedinstvena baza podataka koja bi identifikovala kršenje ovih odredbi.

Sporna je ustavnost odredbi Zakona o javnim nabavkama u dijelu da Komisija koju osniva Vlada Crne Gore, dakle izvršna vlast, odlučuje u drugom stepenu o pitanjima koja su u isključivoj nadležnosti samostalnih i nezavisnih organa kao što su organi jedinica lokalne samouprave, samostalna i nezavisna pravna lica ili drugi državni organi i institucije izvan sistema izvršne vlasti. Samostalnost u tim slučajevima može da obezbijedi samo nezavisna i samostalna komisija na državnom nivou, osnovana zakonom, što bi u konačnom, bilo u skladu sa propisima Evropske unije.

Službenici za javne nabavke i druga lica uključena u postupak javnih nabavki, naročito članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda, nisu obuhvaćeni odredbama Zakona o spriječavanju sukoba interesa, pa nemaju obavezu podnošenja izvještaja i prihodima i imovini.

Kapaciteti Uprave za javne nabavke i Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki su ograničeni. Nacionalni plan za integraciju Crne Gore u EU (NPI), je podrazumijevao da u 2012. godini radi deset službenika u Komisiji za kontrolu postupka javnih nabavki, a 21 službenik u Upravi za javne nabavke. U aprilu 2012. je u UJN bilo zaposleno 14 državnih službenika i namještenika, uključujući i direktora Uprave. Manjak od 7 zaposlenih je posebno zabrinjavajući imajući u vidu nove značajne nadležnosti UJN. NPI je takođe predviđao da budžet UJN u 2012. godini bude 550 hiljada eura, a Komisije 310 hiljada eura. Zakonom o budžetu za 2012. godinu je predviđeno 270 hiljada eura za UJN, a 182 hiljade eura za Komisiju.

Strategija razvoja javnih nabavki za period do 2015. godine, usvojena decembra 2011. godine, nije adekvatno propisala način ostvarivanja ciljeva, naročito onih u vezi sa suzbijanjem korupcije i neregularnosti u sistemu javnih nabavki, proces harmonizacije sa evropskim standardima u dugoročnom periodu, i dr.

UJN ne vodi evidenciju o odustajanju prvorangiranih ponuđača od zaključivanja ugovora, raskinutim ugovorima i razlozima raskidanja, podatke o broju tendera na koje se javlja samo jedan ponuđač, kretanje broja učesnika na tenderima ukupno, po sektorima, po najvećim dobavljačima, podaci o raskinutim ugovorima, podaci o sudskim sporovima koji se vode po ugovorima o javnim nabavkama.

Zakon nije precizirao odgovor na pitanje što ako naručilac ne prihvati predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude. Takva situacija je praktično moguća, a može da bude vrlo rizična za korupciju. Takođe, postavlja se pitanje da li članovi Komisije, imajući u vidu složenost poslova koje obavljaju, treba da imaju neki dodatni vid obuke za obavljanje tako odgovornog posla. Nejasno je da li starješina tj. odgovorno lice naručioca, službenik za javne nabavke mogu biti članovi Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda



Preporuke

- Razviti metodologije za planiranje javnih nabavki u pojedinim karakterističnim oblastima, a sam proces planiranja integrisati u proces pripreme budžeta.
- Šoping postupak definisati u skladu sa propisima Evropske unije.
- Institucionalizovati obuke službenika za javne nabavke, što je jedan od važnih preduslova za primjenu Zakona i mora se u što kraćem periodu uspostaviti.
- Potrebno je poboljšati finansijski položaj službenika za javne nabavke.
- Komisiju za kontrolu postupka javnih nabavki je potrebno ustanoviti kao nezavisan i samostalan organ u skladu sa propisima EU, što zahtijeva da članove Komisije imenuje Skupština Crne Gore.
- Potrebno je ustanoviti određene pojačane uslove za imenovanje članova Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.
- Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki treba da detaljno informiše javnost o rezultatima revizija postupka javnih nabavki iznad 500. 000 eura.
- Unaprijediti evidencije koje vode naručioci i izvještaja koje naručioci pripremaju i predaju Upravi za javne nabavke, odnosno godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama koji UJN priprema i dostavlja Vladi na usvajanje (uključujući podatke o broju tendera na koje se javlja samo jedan ponuđač; kretanje broja učesnika na tenderima ukupno, po sektorima, po najvećim dobavljačima; podaci o raskinutim ugovorima, izabranim ponuđačima koji odustaju od ugovora; podugovorima i podugovoračima; ugovoračima koji su platili penale na osnovu ugovora o javnoj nabavci; podaci o sudskim sporovima koji se vode po ugovorima o javnim nabavkama).
- Aktivnosti Državne revizorske institucije u oblasti revizije javnih nabavki u narednom periodu moraju biti usmjerene na fazu realizacije ugovora.
- Zakonom je potrebno definisati proceduru dostavljanja godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola Skupštini Crne Gore i Državnoj revizorskoj instituciji i činiti ga dostupnim javnosti.
- Izmijeniti Zakon o spriječavanju sukoba interesa i proširiti njegov obuhvat na lica uključena u postupak javnih nabavki.
- Plan integriteta koji treba da se usvoji u državnim organima u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima treba da identifikuje sva lica uključena u planiranje javnih nabavki, tendersku proceduru, sklapanje ugovora i izvršenje i kontrolu realizacije ugovora.

- Sistem crnih i bijelih lista odnosno negativnih i pozitivnih referenci utvrditi kao dopunski antikoruptivni mehanizam.
- Izmjenama Zakona o organskom budžetu propisati da su Izvještaji o ispunjenju ugovora o javnim nabavkama dostupni na internet stranicama naručioca.
- Strategiju i Akcioni plan razvoja sistema javnih nabavki potrebno je izmijeniti i dopuniti u dijelu koji se odnosi na antikorupcijske mjere.



Literatura i korišćeni izvori:

1. *Analiza rizika korupcije u Crnoj Gori u oblastima javnih nabavki, urbanizma, prostornog planiranja, katastra, upisa i prometa nekretnina*, OEBS, novembar 2011.
2. *Anti-corruption in Public Procurement – Balancing the policies*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2011.
3. Dyulgerov, Asen, Pashev, Konstantin, Kaschiev, Gergi, *Corruption in Public Procurement – Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2006.
4. *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*, OECD, 2008.
5. *Javne nabavke u Crnoj Gori – transparentnost i odgovornost*, Institut alternativa, oktobar 2010.
6. Jovanović, Predrag, *Anatomija korupcije*, Transparency International Serbia, Beograd, 2001.
7. *Keeping Governments Contracts Clean*, OECD, October 2008
8. *Kroz lavirinte javnih nabavki*, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje, 2011.
9. *Korupcija, vlast, država*, Savjet za borbu protiv korupcije, Vlade Republike Srbije, Beograd 2011.
10. *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*, February 2010.
11. *OECD - Guidelines for fighting bid rigging in public procurement – Helping governments to obtain best value for money*, Dostupno na: <http://www.oecd.org/competition>
12. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD, 2009.

Dokumenti:

13. Analitički izvještaj koji prati saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu za članstvo Crne Gore u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine
14. Izvještaj o broju prijava o korupciji za 2011. godinu, Vlada Crne Gore, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, mart 2012.
15. Izvještaji o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2007, 2008, 2009. 2010. i 2011. godinu
16. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu, 12. oktobar 2011. godine SEC(2011) 1204, Brisel, 2011.
17. Izvještaj o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa za 2012. godinu, 25. maj 2012. godine
18. Izvješće o ispunjavanju obaveza iz poglavlja 5, *Javne nabave*, Vlada Republike Hrvatske, 29 april 2010. godine
19. Obrazac izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 01. 07. 2011 – 31. 12. 2011.
20. Obrazac izvještaja o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 01. 01. 2011 – 30. 06. 2011.
21. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Direkcije za javne nabavke, Vlada Crne Gore, novembar 2011.
22. Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika, Ministarstvo finansija, Podgorica, jul 2011.
23. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the implementation of Reforms, Brussels, 22. 05. 2012, COM (2012) 222 final
24. Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period od 2011. do 2015. i Akcioni plan za sprovođenje Strategije, Vlada Crne Gore, decembar 2011.
25. Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji, septembar 2011. godine
26. Upitnik, Informacija koju od Vlade Crne Gore zahtijeva Evropska komisija u cilju pripreme Mišljenja o zahtjevu za članstvo u Evropskoj uniji - dodatna pitanja - Javne nabavke, Ministarstvo finansija, 12. 04. 2010. godine.

27. Uputstvo za otkrivanje nameštenih ponuda u postupcima javnih nabavki, Komisija za zaštitu konkurencije, jun 2011. godine
28. Uredba o organizaciji državne uprave, „Sl.list CG“, broj 7/2011.
29. Zakon o budžetu Crne Gore za 2012. godinu, „Sl. list CG“ br. 66/2011.
30. Zakon o budžetu Crne Gore za 2011. godinu, „Sl. list CG“, br. 78/2010.
31. Zakon o budžetu Crne Gore za 2010. godinu, „Sl. list CG“, br. 87/2009.
32. Zbirka odluka Upravnog suda u 2008, 2009, 2010, 2011. godini
33. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl.list Crne Gore“, br. 39/2011.
34. Zakon o javnim nabavkama, „Sl.list CG“ br. 42/11.
35. Zakon o javnim nabavkama, „Sl.list CG“, br. 46/06.

Intervjui:

1. Blagojević Joko, direktor Fidiije, 19. 05. 2011. godine
2. Brkanović Emir, službenik za javne nabavke u Opštini Bar, 27. 04. 2012. godine
3. Grgur Dragutin, Ministarstvo odbrane, 23. 04. 2012. godine
4. Jovićević Snežana, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 09. 05. 2012. godine
5. Kolar Teja, pomoćnica ministra gospodarstva za javnu nabavu Republike Hrvatske, 16. 04. 2012. godine
6. Milović Milena i Mitrović Maja, Ministarstvo finansija, 28. 03. 2012. godine
7. Mujević Mersad, direktor Uprave za javne nabavke, 20. 03. 2012. godine
8. Novosel Mira, službenica za javne nabavke u Elektroprivredi Crne Gore, 18. 04. 2012. godine
9. Popović Snežana, službenica za javne nabavke u Kliničko-bolničkom centru Crne Gore, 30. 04. 2012. godine
10. Radulović Branislav, član Senata Državne revizorske institucije, 06. 04. 2012. godine
11. Rakar Marko, predsjednik udruženja „Vjetrenjača“ u Hrvatskoj, 24.03.2012. godine
12. Vujašković Dragan, zamjenik izvršnog direktora Tehnoputa, 11. 11. 2011. godine
13. Vukašinović Zoran, načelnik Odjeljenja normativno-pravnih poslova, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, 03. 05. 2012. godine
14. Zindović Vesko, Gogić Luka, Pavićević Maja, Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, Uprava policije, 24. 04. 2012. godine
15. Živković Žarko, direktor Direkcije za javne nabavke, 17. 05. 2011. godine



Dodaci

Prilog 1: 10 OECD principa za borbu protiv korupcije u postupcima javnih nabavki

Izvor: OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD, 2009.

U borbi protiv korupcije u postupcima javnih nabavki najčešće se polazi od smjernica koje su kreirale zemlje Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) 2008. godine u vidu 10 principa. Ovi principi su dizajnirani na način da predstavljaju polaznu osnovu i “putokaz” za implementiranje međunarodnih instrumenata u suzbijanju zloupotreba i nepravilnosti u javnim nabavkama. OECD principima je stavljen akcenat na dobro upravljanje kao ključno za suzbijanje koruptivnih radnji i zaštitu državnih interesa.

10 OECD principa

1. Obezbijediti adekvatan nivo transparentnosti tokom cjelokupnog postupka nabavke a u cilju promovisanja fer i nepristrasnog tretmana za potencijalne ponuđače.
2. Unaprijediti transparentnost tenderskih procedura uz maksimalne mjere predostrožnosti kako bi se unaprijedila ispravnost.
3. Javna sredstva u nabavkama moraju biti iskorišćena u skladu sa unaprijed utvrđenim i stvarnim potrebama.
4. Službenici koji se bave javnim nabavkama moraju biti profesionalci sa visokim stepenom obrazovanja, vještine i integriteta.
5. Obezbijediti adekvatne mehanizme koji će spriječiti rizike od korupcije i narušavanja integriteta.
6. Privatni sektor i Vlada bi trebalo da saraduju u cilju očuvanja visokih standarda ispravnosti, naročito u fazi sprovođenja ugovora.
7. Obezbijediti posebne mehanizme za monitoring javnih nabavki kao i primjenu sankcija u slučaju protivzakonitog postupanja.
8. Uspostaviti i utvrditi jasan sistem odgovornosti sa efikasnim kontrolnim mehanizmima.
9. Razmatrati žalbe i pritužbe potencijalnih ponuđača na fer način i u razumljivom roku.
10. Ojačati ulogu organizacija civilnog društva, medija i široke javnosti u kontroli postupaka javnih nabavki.

O Institutu alternativa:

Institut alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje i saradnja i timski rad.

Institut alternativa djeluje kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se Institut bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti o odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna partnerstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu, objavljene su sljedeće publikacije / istraživački izvještaji:

- Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – *Zapostavljena kontrola*
- Agencija za nacionalnu bezbjednost i mjere tajnog nadzora – *Ima li kontrole?*
- Skupština Crne Gore u procesu evropskih integracija – *Posmatrač ili aktivni učesnik?*
- Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – prva godina primjene – Monitoring izvještaj za 2011. godinu
- Parlamentarna istraga – Kontrolni mehanizam bez političke podrške
- Crna Gora pod budnim okom Đukanovića i EU
- Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori – Ka „dobrom zakonodavstvu“
- Kontrola budžeta lokalnih samouprava
- Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja
- Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti
- Think Tank – Uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika
- Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – Odgovornost, transparentnost i efikasnost
- Javne nabavke u Crnoj Gori – Transparentnost i odgovornost
- Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga
- Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?
- Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi
- Slučaj Prve Banke – Iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka
- Javna uprava u Crnoj Gori: Šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja
- Politički kriterijumi za priključenje Evropskoj uniji



Rad Instituta alternativa su u dosadašnjem periodu podržali: Evropski fond za Balkan, Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora (FOSI ROM), Institut za otvoreno društvo – Think Tank Fond, Fondacija Friedrich Ebert, Komisija za raspodjelu sredstava za projekte NVO Skupštine Crne Gore, Canada Fund, Evropski fond za Balkan i Evropska komisija. Institut je ostvario saradnju s Evropskom inicijativom za stabilnost (ESI), sa sjedištem u Berlinu, koja je sprovela program izgradnje kapaciteta za saradnike IA.

Institut je ostvario saradnju sa velikim brojem domaćih organizacija, a saradnja je uspostavljena i sa brojnim institucijama i organima uprave, kao što su Državna revizorska institucija, Direkcija za javne nabavke, Skupština Crne Gore (posebno njena radna tijela, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za bezbjednost i odbranu), Ministarstvo finansija, Komisija za koncesije, itd.

Institut alternativa je član NVO samoregulatornog tijela i pružio je punu informaciju o svom finansijskom poslovanju u skladu sa Kodeksom djelovanja NVO čiji je potpisnik.

Više o Institutu alternativa možete saznati na:

www.institut-alternativa.org



Evropski pokret
Crna Gora



institut alternativa

EUR BLOK

Jačanje kapaciteta civilnog društva za doprinos
EU integracijama i procesu pristupanja

Strengthening the civil society capacity to contribute
to EU integration and the accession process



The project is co-funded by European Union and managed by Delegation of European Union to Montenegro. This study has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of the document are the sole responsibility of IA and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union"

ISBN 978-9940-533-22-9



9 789940 533229 >