

institut alternativa

Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki

**Vodič za efikasniji nadzor sistema javnih nabavki
od strane Skupštine Crne Gore**

Podgorica, maj 2013.

Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki

**Vodič za efikasniji nadzor sistema javnih nabavki
od strane Skupštine Crne Gore**

Podgorica, maj 2013.

Naziv publikacije

Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki

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 Instituta alternativa

Urednik

Stevo Muk

Istraživački tim Instituta alternativa

Jovana Marović, Koordinatorica istraživanja
Marija Popović, Saradnica na projektima

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphics center

Tiraž

300

Pokrovitelj

Izradu ovog vodiča je podržala Demokratska komisija za male grantove Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori



Demokratska komisija za male grantove Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori ne preuzima odgovornost za iznijete i stavove u dokumentu. Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano

O projektu

Projekat *Jačanje parlamentarnog nadzora sistema javnih nabavki*, koji je Institut alternativa sproveo uz podršku Demokratske komisije za male grantove Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori, imao je za cilj osnaživanje parlamentarnih mehanizama za kontrolu sistema javnih nabavki. Projekat je implementiran u periodu od septembra 2012. do juna 2013. godine. Aktivnosti u okviru projekta podrazumijevale su rad na izvještaju o dosadašnjim aktivnostima Skupštine Crne Gore u kontroli javnih nabavki, te formulisanje upitnika koji je poslužio kao mehanizam za dobijanje smjernica za izradu ovog vodiča. Upitnik je bio prvenstveno namijenjen članovima radne grupe formirane u okviru projekta a koja je obuhvatila predstavnike institucija uključenih u upravljanje i kontrolu javnih nabavki, kao i predstavnike civilnog društva. Radna grupa u sastavu:

Aleksandar Damjanović, predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

Aleksandar Mitrović, Rukovodilac Sektora za pravne i opšte poslove u Privrednoj komori Crne Gore

Ana Selić, programska direktorka Odjeljenja za istraživanja Centra za monitoring i istraživanje (CEMI)

Branislav Begović, pravni savjetnik u Uniji poslodavaca Crne Gore

Edin Seferović, izvršni direktor Američke privredne komore u Crnoj Gori

Ivan Krkeljić, savjetnik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Milanka Otović, načelnica Odjeljenja za državnu imovinu u Ministarstvu finansija

Milorad Vuletić, član Odbora za antikorupciju

Mladen Bojanić, član Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

Radmila Ćuković, zamjenica Vrhovnog državnog tužioca

Veselin Vučković, zamjenik Vrhovnog državnog tužioca

Vesna Peković, sekretarka Odbora za antikorupciju

Zilha Bralić, rukovodilac Službe za opšte poslove i finansije u Upravi za javne nabavke

Zoran Miljanić, član Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

Zoran Vukčević, član Odbora za antikorupciju i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki

zajedno sa istraživačkim timom Instituta alternativa, radila je na definisanju sadržaja ovog vodiča za efikasniju parlamentarnu kontrolu javnih nabavki.

U pravcu jačanja kapaciteta Skupštine za kontrolu javnih nabavki, krajem aprila 2013. godine održan je i seminar za stručnu službu odbora i poslaničkih klubova. Učesnici seminara su bili u prilici da se bliže upoznaju sa institucionalnim i zakonskim okvirom za javne nabavke, ali i sa tokom pregovora u poglavlju 5 koje se odnosi na ovu oblast.

Sadržaj vodiča

Šema institucionalnog i zakonskog okvira za javne nabavke u Crnoj Gori	9
Mjesto (Uloga) Odbora za ekonomiju, finansije i budžet u sistemu javnih nabavki	15
Pregled relevantnih informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki	21
Skupština i pregovori u poglavlju 5 – Javne nabavke	27
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Odbor za antikorupciju - racionalno korišćenje resursa u zajedničkoj kontroli javnih nabavki..	33
Rizici za korupciju u postupcima javnih nabavki.....	39
Javne nabavke u Crnoj Gori.....	45
Pravci za unapređenje uloge Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Skupštine Crne Gore u kontroli javnih nabavki	55
Dobre prakse (parlamentarne) kontrole sistema javnih nabavki.....	61
Korisni izvori	67

Lista grafikona, boxova, tabela i priloga

Grafikon br. 1: Institucionalno ustrojstvo za javne nabavke u Crnoj Gori	14
Grafikon br. 2: Priprema i razmatranje pregovaračkih pozicija.....	30
Grafikon br. 3: Šema za ocjenu usklađenosti zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije u Skupštini	31



Box br. 1: Nadležnosti Odbora za ekonomiju, finansije i budžet	17
Box br. 2: Nadležnosti Odbora za antikorupciju	35
Box br. 3: Definisane djelokruga rada Državne komisije u Hrvatskoj posebnim zakonom.....	63
Box br. 4: Državna revizorska komisija u Sloveniji.....	64
Box br. 5: Parlamentarni odbori za ispitivanje transparentnosti realizacije velikih infrastrukturnih projekata, organizovanje saslušanja i ispitivanje javnih nabavki.....	65
Box br. 6: Kontrola ugovora velike vrijednosti u Srbiji	65
Box br. 7: Britanski odbor za nauku i tehnologiju.....	66



Tabela 1: Objašnjenje osnovnih pojmova u procesu pregovora	29
--	----



Prilog br. 1: Izvodi iz izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore koji se odnose na javne nabavke	75
Prilog br. 2: Izvodi iz izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava.....	83

Uvodne napomene

Javne nabavke predstavljaju oblast koja je visoko rizična za korupciju u Crnoj Gori.¹ Na nabavke se u četvorogodišnjem periodu potroši više od 1,5 milijardi eura, dok je njihovo učešće u ukupnom BDP Crne Gore 2011. godine iznosilo 11,43 %.² Ovi podaci ukazuju na potrebu pojačane kontrole sistema javnih nabavki, koja, ipak, izostaje.³

Uloga Skupštine Crne Gore u kontroli javnih nabavki je, takođe, ograničena. Ovakva praksa je velikim dijelom uslovljena normativnim rješenjima koja do usvajanja Zakona o javnim nabavkama 2011. godine nisu prepoznavala značaj parlamentarnog razmatranja izvještaja ključnih institucija koje imaju u nadležnosti upravljanje i kontrolu postupaka javnih nabavki. Bitna novina koju uvodi Zakon precizira da Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki dostavlja godišnji izvještaj o svojim aktivnostima Skupštini. Obaveza izvještavanja od strane institucije koja je zadužena za kontrolu postupaka javnih nabavki uticaće na aktivniju ulogu parlamenta u nadzoru izvršne vlasti u odnosu na ovu posebno osjetljivu oblast za korupciju, ali ne u dovoljnoj mjeri. Međutim, iako su nadležnosti koje Skupštini trenutno stoje na raspolaganju u određenoj mjeri ograničene, parlament bi i na osnovu njih, ali i kontrolnih mehanizama koji su definisani Ustavom i Poslovníkom Skupštine, mogao da vrši bolju kontrolu javnih nabavki.

Dva su značajna aspekta parlamentarne kontrole sistema javnih nabavki. Prvi se odnosi na kontrolu javnih finansija, dok je drugi u neposrednoj vezi sa borbom protiv korupcije.

Skupština ima važno mjesto u kontroli budžetskih rashoda i nabavki. Parlament bi trebalo da ima kapacitet da provjeri ključne informacije o sredstvima

¹ Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika, Ministarstvo finansija, Podgorica, jul 2011. godine, str. 2.

² Izvještaj o javnim nabavkama za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke, str. 39

³ Izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, str. 27.

koja se opredjeljuju za potrošačke jedinice, kao i njihovo usmjeravanje. Efikasna kontrola javnih finansija podrazumijeva zakonski okvir koji ostavlja prostor za aktivno učešće parlamenta u svim fazama budžetskog ciklusa. Što se, pak, tiče borbe protiv korupcije, uz političku opredijeljenost, postoje još tri, podjednako, važna pravca za njeno unapređenje: jačanje strateškog i zakonskog okvira (uključujući jasno definisane antikorupcijske norme); unapređenje institucionalnog okvira i jačanje kontrolnih mehanizama od strane državnih i nedržavnih aktera, koje uključuje i podizanje javne svijesti. Parlament može imati značajnu ulogu u ispunjavanju sva četiri preduslova, a posebno kada je riječ o izgradnji političke volje da se država izbori sa korupcijom i svim negativnim posljedicama koje ona uzrokuje.

Uzimajući u obzir dva navedena segmenta uloge Skupštine u kontroli javnih nabavki, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet predstavlja centralno mjesto za usmjeravanje aktivnosti na ovom polju. Stoga se u vodiču polazi od objašnjavanja nadležnosti ovog Odbora, te na koji način bi ove nadležnosti mogle biti efikasnije korišćene u praksi. S obzirom na to da je u decembru 2012. godine, a na osnovu izmjena Poslovnika Skupštine iz maja 2012. godine formiran Odbor za antikorupciju kao stalno parlamentarno tijelo, poseban dio vodiča je posvećen ulozi ovog tijela u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, kao i mogućnostima za saradnju ovog Odbora sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet. Vodič sadrži i dobre prakse u zemljama u okruženju i zemljama Evropske unije u kontroli javnih finansija, i posebno javnih nabavki.

Budući da se unapređenje (parlamentarne) kontrole sistema javnih nabavki ne može posmatrati izvan konteksta i potrebe za prevazilaženjem određenih problema koji su uočeni tokom prve godine primjene Zakona o javnim nabavkama iz 2011. godine, u vodiču je dat prikaz nedostataka u pravnom, institucionalnom i kontrolnom ustrojstvu za javne nabavke u Crnoj Gori, kao i pregled opštih rizika za korupciju u javnim nabavkama (koji se ne vezuju prvenstveno i isključivo za crnogorski kontekst). Uzimajući u obzir da su ove teme bile predmet posebnog istraživanja Instituta alternativa tokom 2011. i 2012. godine, u ovom vodiču su u poglavljima 6 i 7 korišćeni nalazi iz studije "Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori".

Poglavlje 1

**Šema institucionalnog
i zakonskog okvira
za javne nabavke u Crnoj Gori**

1

U skladu sa odredbama važećeg Zakona o javnim nabavkama koji je usvojen u julu 2011. godine, a stupio na snagu 1. januara 2012. godine, institucionalni okvir za upravljanje, kontrolu i monitoring javnih nabavki u Crnoj Gori čine:

✓ **Uprava za javne nabavke**

Uprava (UJN) je osnovana 2006. godine kao Direkcija za javne nabavke, s nadležnostima koje su definisane u pravcu praćenja sprovođenja Zakona o javnim nabavkama. Direkcija je dobila status samostalnog organa uprave stupanjem na snagu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.⁴ Zakon⁵ precizira da Uprava, između ostalog, prati ostvarivanje sistema javnih nabavki; održava portal javnih nabavki; daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke; itd.

Uprava za javne nabavke priprema godišnji izvještaj o javnim nabavkama koji usvaja Vlada.

✓ **Komisija za kontrolu javnih nabavki (Državna komisija)**

Državna komisija je, takođe, osnovana 2006. godine. Komisija razmatra i odlučuje o žalbama u postupcima javnih nabavki; odlučuje o zahtjevima koji se odnose na troškove postupka, vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500 000 eura.⁶

⁴ Član 32, Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08 i 42/11

⁵ Član 19, Zakona o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br. 42/11 od 15. 08. 2011.

⁶ Član 139, Zakona o javnim nabavkama

Državna komisija priprema i dostavlja na usvajanje Skupštini godišnji izvještaj.

✓ **Uprava za inspekcijske poslove**

Inspekcijski nadzor u postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori je novina koju je predvidio Zakon o javnim nabavkama iz 2011. godine. Prvobitno "sistemizovano" radno mjesto inspektora za javne nabavke u okviru Uprave za javne nabavke, izmješteno je i objedinjeno sa ostalim inspekcijama u okviru jedinstvene Uprave za inspekcijske poslove sredinom 2012. godine.⁷

Odsjek za inspekciju za javne nabavke Uprave, odnosno nadležni inspektor za javne nabavke vrši inspekcijske poslove u odnosu na pravilnost sprovođenja javnih nabavki do 500 000 eura; blagovremenost dostavljanja planova javnih nabavki; poziva za javno nadmetanje; odluka u postupcima javnih nabavki i ugovora o javnim nabavkama; itd."⁸

Uprava za inspekcijske poslove priprema godišnji izvještaj o radu i dostavlja ga Vladi.

✓ **Upravni sud**

Zakonom o javnim nabavkama određeno je da se protiv odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki može pokrenuti upravni spor.⁹

Sudska zaštita u postupcima javnih nabavki obezbijeđena je u upravnom sporu kod nadležnog Upravnog suda.

⁷ Uprava za inspekcijske poslove je osnovana 13. 05. 2012. godine, Službeni list br. 25/12. Odsjek za inspekciju za javne nabavke Uprave za inspekcijske poslove ima samo jednog zaposlenog, odnosno glavnog inspektora za javne nabavke.

⁸ Član 148, Zakona o javnim nabavkama

⁹ Član 146, Zakona o javnim nabavkama

✓ **Ministarstvo finansija**

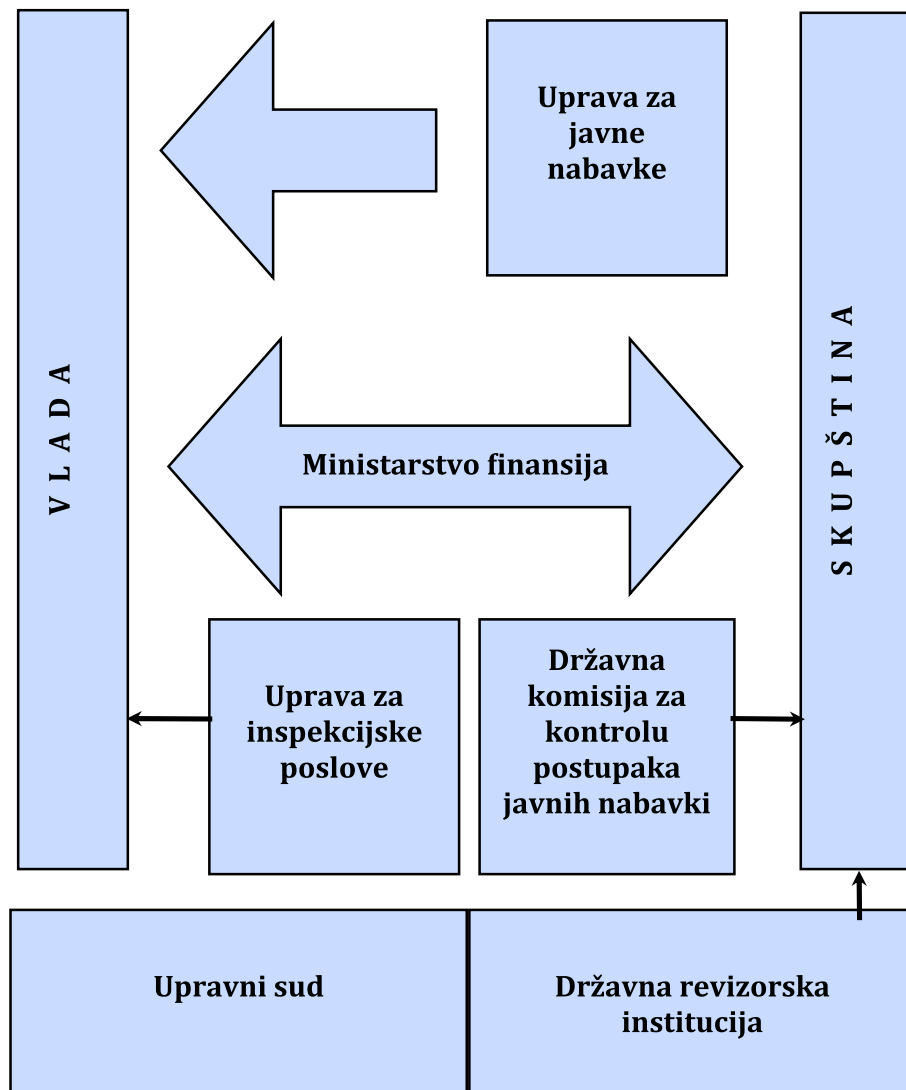
Ministarstvo finansija priprema nacrt Zakona o javnim nabavkama i nacrt Zakona o budžetu, te daje saglasnost na planove javnih nabavki koje pripremaju resorne institucije. Ministarstvo finansija, dalje, zajedno sa Upravom za javne nabavke, je zaduženo i za pripremu podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki. Takođe, ovo ministarstvo koordinira proces pregovora sa Evropskom unijom u poglavlju 5 koje se odnosi na javne nabavke.

✓ **Državna revizorska institucija**

Državna revizorska institucija (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspešnosti 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 nabavke roba i usluga, te ustupanje izvođenja radova vrše u skladu sa odedbama Zakona o javnim nabavkama.

DRI, u skladu sa Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, o svojim aktivnostima izveštava Skupštinu i Vladu.

Grafikon br. 1: Institucionalno ustrojstvo za javne nabavke u Crnoj Gori



Poglavlje 2

Mjesto (Uloga) Odbora za ekonomiju, finansije i budžet u sistemu javnih nabavki

2

Box br. 1: Nadležnosti Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

“Odbor za ekonomiju, finansije i budžet:

- razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata i druga pitanja koja se odnose na: razvoj i strategiju ekonomskog razvoja Crne Gore; uslove za djelovanje tržišta i tržišne konkurencije; privređivanje, preduzetništvo i investiciona ulaganja; prirodna bogatstva, energetiku, rudarstvo, industriju, pomorstvo, saobraćaj i trgovinu; budžet Crne Gore i završni račun budžeta Crne Gore; finansijska prava i obaveze Crne Gore; poreze i druge dažbine; carine; banke; hartije od vrijednosti; kredite, javne zajmove i zaduživanje Crne Gore; osiguranje imovine i lica; igre na sreću; imovinsko-pravne, svojinske i obligacione odnose.
- Odbor u okviru svoje nadležnosti prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije i, na osnovu izvještaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske unije.” –

Član 43 Poslovnika Skupštine Crne Gore

Definisane nadležnosti, kao i odredbe Zakona o javnim nabavkama i Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u praksi daju Odboru za ekonomiju, finansije i budžet pravo na:

- ✓ **Razmatranje izvještaja o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki**

U skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama¹⁰ Odbor

¹⁰ Član 142, Zakona o javnim nabavkama, “Službeni list Crne Gore”, br. 42/2011 od 15. 8. 2011. godine.

za ekonomiju, finansije i budžet će prvi put 2013. godine razmatrati godišnji izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Zakonski rok za podnošenje izvještaja Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki – 30. jun tekuće za prethodnu godinu.

✓ **Razmatranje izvještaja Državne revizorske institucije**

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji¹¹ obavezuje ovu instituciju na podnošenje godišnjih i posebnih izvještaja Skupštini, kao i na savjetovanje na osnovu saznanja dobijenih putem revizije.

✓ **Razmatranje Zakona (i izmjena i dopuna) Zakona o javnim nabavkama**

Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je, na osnovu člana 69 stav 2 Poslovnika Skupštine Crne Gore, razmatrao predlog Zakona o javnim nabavkama na sjednici održanoj, 27. jula 2011. godine, „Ocjenjujući da su javne nabavke veoma značajno razvojno pitanje i da je ovo jedan od ključnih antikoruptivnih zakona, Odbor je konstatovao da je neophodno obezbijediti punu implementaciju ovog zakona.“¹²

Prema Programu rada Vlade, Odbor će u posljednjem kvartalu 2013. godine razmatrati izmjene i dopune postojećeg Zakona o javnim nabavkama.

✓ **Organizovanje konsultativnog ili kontrolnog saslušanja o sprovođenju Zakona o javnim nabavkama**

Na osnovu Poslovnika Skupštine Crne Gore, članovi Odbora

¹¹ Član 18. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, “Sl. list RCG», br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, «Sl. list Crne Gore», br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011. godine

¹² Izvještaj o razmatranju predloga Zakona o javnim nabavkama, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet, 27. jul 2011. godine

mogu pokrenuti inicijativu u pravcu održavanja konsultativnog ili kontrolnog saslušanja.

U Skupštini do sada nije organizovano kontrolno saslušanje u vezi sa postupcima javnih nabavki.

Planom rada Odbora za ekonomiju, finansije i budžet za 2013. godinu predviđeno je održavanje kontrolnog saslušanja u vezi sa sprovođenjem Zakona o javnim nabavkama.

✓ **Praćenje i ocjenjivanje usklađenosti Zakona o javnim nabavkama sa pravnom tekovinom Evropske unije**

Nakon izmjena Poslovnika Skupštine Crne Gore u maju 2012. godine, sedam skupštinskih odbora je preuzelo obavezu provjere izvještaja o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnim propisima Evropske unije (*acquis-jem*). Na taj način je Odbor za ekonomiju, finansije i budžet dobio nadležnost da vrši provjeru u dijelu zakonodavstva koje se odnosi na javne nabavke.¹³

¹³ Član 43, Poslovnika Skupštine Crne Gore

Poglavlje 3

**Pregled relevantnih
informacija u vezi sa
postupcima javnih nabavki**

3

U pravcu efikasnijeg korišćenja nadležnosti koje im stoje na raspolaganju za kontrolu javnih nabavki, članovi Odbora za ekonomiju, finansije i budžet bi trebalo da budu upoznati i sa sledećim informacijama/dokumentima:

✓ **Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori**

Iako Odbor za ekonomiju, finansije i budžet nema nadležnost da razmatra Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori, on mu stoji na raspolaganju, budući da Uprava za javne nabavke objavljuje ovaj izvještaj do kraja maja tekuće za prethodnu godinu.¹⁴ Ovaj vremenski okvir je odgovarajući i dovoljan za upoznavanje sa osnovnim informacijama koje izvještaj sadrži, a prije razmatranja izvještaja Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki. Struktura i sadržaj Godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama obuhvataju, pored pregleda aktivnosti Uprave za javne nabavke za prethodnu godinu, i:¹⁵

a) Rezultate analize izvještaja o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i sprovedenim postupcima javnih nabavki;¹⁶

¹⁴ Vidjeti, npr: Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2012/06/Izvjestaj2011.pdf>

¹⁵ Ibid

¹⁶ Uporedni pregled zaključenih ugovora o javnim nabavkama po godinama; Ukupnu vrijednost javnih nabavki u prethodnoj godini; Strukturu javnih nabavki u prethodnoj godini; Pregled javnih nabavki po vrsti predmeta; Prikaz javnih nabavki velike vrijednosti po vrstama postupaka; Prikaz javnih nabavki male vrijednosti; Zastupljenost osnova iz Zakona o javnim nabavkama za primjenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje; Broj podnijetih zahtjeva za dobijanje saglasnosti za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje; Intenzitet konkurencije u postupcima javnih nabavki; Pregled relativnog učešćama po grupama naručilaca

- b) Ocjenu stanja i prioriternih aktivnosti u oblasti javnih nabavki;
- c) Predlog zaključaka.

Godišnji izvještaj o javnim nabavkama je dostupan na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke - <http://www.ujn.gov.me/category/izvjestaj>

✓ **Statistički podaci o presuđivanju Upravnog suda u odnosu na tužbe protiv odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki**

S obzirom na to da Odbor po prvi put ove godine razmatra izvještaj Državne komisije sa kontrolu postupaka javnih nabavki, od posebnog značaja bi bio uvid u statističke podatke presuđivanja Upravnog suda u odnosu na tužbe protiv odluka Državne komisije.

Upravni sud objavljuje godišnji izvještaj o radu, kao i godišnju zbirku odluka.

Izvještaj i zbirke odluka Upravnog suda su dostupni na internet prezentaciji: <http://sudovi.me/uscg/>

✓ **Izvještaji o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. godine**

Na osnovu člana 55 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave 25. februara 2013. godine formirano je Koordinaciono tijelo za praćenje i sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.¹⁷

Koordinaciono tijelo je u obavezi da podnosi **kvartalne izvještaje** o svom radu Vladi.

¹⁷ Rješenje o formiranju Koordinacionog tijela i njegov sastav dostupni na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/04/Rjesenje.pdf>

- ✓ **Izveštaj o radu Uprave za inspeksijske poslove (u dijelu koji se odnosi na rad Odsjeka za inspekciju za javne nabavke) i podaci o broju podnesenih prekršajnih prijava**

Izveštaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za 2012. godinu dostupan je na internet prezentaciji Vlade Crne Gore:

http://www.gov.me/sjednice_vlade/16

- ✓ **Izveštaji Državnog tužilaštva o postupanju po krivičnim prijavama u vezi sa postupcima javnih nabavki i sudova o odlučivanju u predmetima formiranim zbog krivičnih djela izvršenih u raspolaganju sredstvima za javne nabavke**

Pored uvida u godišnji izvještaj Vrhovnog državnog tužioca o radu Državnog tužilaštva,¹⁸ članovi Odbora za ekonomiju, finansije i budžet bi trebalo da imaju uvid i u detaljne izvještaje o postupanju po krivičnim prijavama u vezi sa postupcima javnih nabavki.

- ✓ **Informacije o radu Zaštitnika imovinsko – pravnih interesa Crne Gore ako je postupao u slučajevima zaštite državnih organa i javnih službi kada je u pitanju tematika javnih nabavki¹⁹**
- ✓ **Informacije dostupne na Portalu javnih nabavki**

<http://portal.ujn.gov.me/delta/login.jsp?locale=sr>

¹⁸ Izvještaj Vrhovnog državnog tužioca o radu Državnog tužilaštva u 2012. godini dostupan na: <http://www.tuzilastvoscg.co.me/Izvjestaj%20o%20radu%20Drzavnog%20tuzilas-tva%20za%202012.god.pdf>

¹⁹ Izvještaj o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa za period od 30. aprila 2010. godine do 31. decembra 2011. godine dostupan na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2010-2012/77

✓ **Evidencije dostupne na sajtu Uprave za javne nabavke**

i) Lista obveznika Zakona o javnim nabavkama – 2013. godina

<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/obveznici/Lista2013.pdf>

ii) Lista ponuđača za 2013. godinu

<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/ponudjaci/Ponudjaci2013.pdf>

iii) Lista službenika za javne nabavke – 2013. godina²⁰

<http://www.ujn.gov.me/lista-za-2013-godinu/>

²⁰ Lista službenika za javne nabavke je podijeljena u četiri kategorije: državni organi, organizacije i službe; javne službe čiji je osnivač Država; organi jedinica lokalne samouprave; javne službe – organi lokalne samouprave i organi uprave.

Poglavlje 4

Skupština i pregovori u poglavlju 5 - Javne nabavke

4

Crnogorska struktura za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji uspostavljena je u februaru 2012. godine i obuhvata:

Kolegijum za pregovore o pristupanju Crne Gore EU;
 Državnu delegaciju Crne Gore za pregovore o pristupanju;
 Pregovaračku grupu za vođenje pregovora o pristupanju;
 Radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore EU po pojedinim poglavljima pregovora - pravne tekovine EU;²¹
 Kancelariju glavnog pregovarača za vođenje pregovora o pristupanju;
 Sekretarijat Pregovaračke grupe.²²

Tabela 1: Objašnjenje osnovnih pojmova u procesu pregovora

<i>Acquis</i>	Pravni propisi Evropske unije (u cjelini)
Mjerila (<i>benchmarks</i>)	Uslovi koje je neophodno ispuniti da bi se poglavlje otvorilo i privremeno zatvorilo.
Suspendivna klauzula	Klauzula koja određuje da se pregovori prekidaju u slučaju trajnog i ozbiljnog kršenja temeljnih ljudskih prava i sloboda.

²¹ Formirane (maj 2013.) su radne grupe za poglavlja: Slobodno kretanje roba; Slobodno kretanje radnika; Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga; Sloboda kretanja kapitala; Javne nabavke; Privredno pravo; Pravo intelektualne svojine; Konkurencija; Finansijske usluge; Informatičko društvo i mediji; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Bezbjednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; Ribarstvo; Saobraćajna politika; Energetika, Porezi; Ekonomska i monetarna unija; Statistika; Socijalna politika i zapošljavanje; Preduzetništvo i industrijska politika; Zapošljavanje; Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Pravosuđe i temeljna prava; Pravda, sloboda i bezbjednost; Nauka i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Životna sredina; Zaštita potrošača i zdravlja; Carinska unija; Spoljni odnosi; Spoljna, bezbjednosna i odbrambena politika; Finansijska kontrola; Finansijski i budžetski propisi.

²² Odluka o uspostavljanju sktrukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji dostupna na: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Predlog_Odluke_o_uspostavljanju_strukture_1.pdf

<i>Screening</i> Eksplanatorni i bilateralni	Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU.
<i>Screening</i> izvještaj	Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva sa <i>acquis</i> -jem.
<i>Track record</i>	Detaljan prikaz napretka u ispunjavanju uslova (mjerila) za otvaranje i zatvaranje pregovora, kao i konkretnih slučajeva koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i kršenje ljudskih prava i sloboda.
Privremeno zatvaranje poglavlja	Nakon što se ispune uslovi za zatvaranje određenog poglavlja, ono se privremeno zatvara. Nema konačnog zatvaranja poglavlja do zatvaranja svih poglavlja.

Pregovaračka radna grupa za poglavlje 5 formirana je Odlukom Vlade na sjednici od 26. jula 2012. godine.²³ Pravni propisi Evropske unije u ovom poglavlju su predstavljeni na eksplanatornom pregledu zakonodavstva (*screening*) je održan 27. septembra 2012. godine, dok je bilateralni uslijedio u decembru (19. decembra 2012. godine). Nakon što Evropska komisija pripremi Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za poglavlje 5, radna grupa će pristupiti izradi Akcionog plana za otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Radna grupa, u skladu sa Odlukom o uspostavljanju strukture za pregovore, ima za zadatak i pripremu predloga pregovaračke pozicije.²⁴

Grafikon br. 2: Priprema i razmatranje pregovaračkih pozicija



²³ Odluka o obazovanju radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke dostupna na: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/Pregovori_o_pristupanju_CG_EU/18_VII_12_odlukao_formiranju_rg_5_-_Javne_nabavke.pdf

²⁴ Član 14, Odluka o uspostavljanju sktrukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji

✓ Postojeći institucionalni mehanizam u Skupštini za učestvovanje u pregovorima

Nakon izmjena Poslovnika Skupštine, odbor nadležan za razmatranje pregovaračke pozicije je Odbor za evropske integracije. Međutim, ovakav model ne pruža Skupštini dovoljno prostora za aktivno učešće u ovom procesu. Naime, definisanim nadležnostima, tj. neučestvovanjem Odbora za evropske integracije u procjeni usklađenosti zakona sa pravnim propisima koji su na snazi u Evropskoj uniji, razmatranje pregovaračkih pozicija (koje su pod oznakom *tajno*, te se razmatraju na sjednicama zatvorenim za javnost) će biti uskraćeno za suštinsku raspravu o problematičnim pitanjima koja se javljaju u procesu pregovora. Podsjetimo, sedam skupštinskih odbora, u skladu sa svojim nadležnostima, vrši provjeru usklađenosti sa *acquis*-jem.

Grafikon br. 3: Šema za ocjenu usklađenosti zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije u Skupštini

Odbori za	politički sistem, pravosuđe i upravu
	ekonomiju, finansije i budžet
	ljudska prava i slobode
	rodnu ravnopravnost
	turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje
	prosvjetu, nauku, kulturu i sport
	zdravstvo, rad i socijalno staranje

Imajući u vidu ovakav sistem provjere usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa *acquis*-jem, te postojećeg mehanizma za razmatranje pregovaračkih pozicija u parlamentu, optimalan model za raspravu o njima bi bile zajedničke sjednice matičnih odbora i Odbora za evropske integracije. Stoga bi pregovaračka pozicija za poglavlje 5 trebalo da se razmatra na zajedničkoj sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, Odbora za antikorupciju i Odbora za evropske integracije. Primjenom ovog modela poslanici/članovi ova tri odbora bi bili u prilici da na sveobuhvatniji način sagledaju sadržaj pregovaračke pozicije i daju doprinos njenom unapređenju.

Izmjenama Poslovnika nisu precizno definisane ključne funkcije koje bi Skupština trebalo da ima u procesu pregovora. Neke od njih su:

- ✓ **Informisanje građana o procesu integracija**
- ✓ **Okupljanje organizacija civilnog društva i interesnih grupa**
- ✓ **Organizovanje konsultacija sa predstavnicima različitih organa i grana vlasti kroz tematske rasprave, stručne diskusije o pojedinim pitanjima na evropskoj agendi, kao i organizovanje javnih tribina, panela i okruglih stolova o EU integracijama**
- ✓ **Nadzor ispunjavanja komunikacione strategije Vlade**

pa bi ovim pitanjima trebalo posvetiti punu pažnju a u pravcu jačanja uloge Skupštine u procesu pregovora/evropske integracije.

Pozitivan pomak je učinjen predviđanjem tematskih foruma Odbora za evropske integracije i organizacija civilnog društva prije razmatranja pregovaračkih pozicija u Akcionom planu za jačanje kontrolne i zakonodavne funkcije Skupštine Crne Gore za 2013. godinu.²⁵

Međutim, ovakve tematske forume bi trebalo predvidjeti i u radu ostalih odbora.

Dodatnom obavezom usvajanja zajedničkih zaključaka i omogućavanja učešća svim zainteresovanim stranama uz mogućnost prethodnog dostavljanja pisanog izvještaja/referata na temu foruma, omogućio bi se bolji uvid Skupštini u pitanja od značaja za napredak u pregovorima. Na taj način bi Odbor ispunjavao ulogu sponse između donosilaca odluka i društvenih aktera koji mogu doprinijeti procesu integracija.

²⁵ Preporuka Instituta alternativa. Vidjeti: "Skupština Crne Gore i proces evropskih integracija – posmatrač ili aktivni učesnik", Institut alternativa, decembar 2011.

**Odbor za ekonomiju,
finansije i budžet i
Odbor za antikorupciju –
racionalno korišćenje resursa
u zajedničkoj kontroli
javnih nabavki**

Box 2: Nadležnosti Odbora za antikorupciju

“Odbor za antikorupciju:

- nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže njihove izmjene;
- predlaže dodatne mjere za unapređenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- razmatra predstavlke i upućuje ih nadležnim organima u skladu sa alinejom 1 ovog člana.”

Član 48a, Poslovnika Skupštine Crne Gore

Osnivanjem Odbora za antikorupciju, parlamentarne grupe u crnogorskom parlamentu su učinile prvi korak u pravcu aktivnijeg učešća Skupštine u borbi protiv korupcije. Široko definisane nadležnosti ovog tijela ostavljaju prostora za različita tumačenja.²⁶

Izvjesno je da će novo radno tijelo parlamenta biti dodatani mehanizam za aktivno učešće parlamenta u borbi protiv korupcije, i to na osnovu samostalnih inicijativa, ali i putem saradnje sa ostalim radnim tijelima, posebno sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet. U tom pravcu mogući mehanizmi za saradnju mogu biti:

²⁶ Više o mogućim pravcima za rad Odbora za antikorupciju vidjeti „Odbor za antikorupciju – lijek ili placebo?“, Institut alternativa, decembar 2012.

- ✓ **Donošenje zaključaka u vezi sa predstavkama građana koje se odnose na korupciju u javnim nabavkama i zloupotrebu državnih resursa**

Odbor za antikorupciju ima u nadležnosti razmatranje predstavki (molbi, pritužbi, predloga i drugih podnesaka kojima se pojedinci ili grupe pojedinaca obraćaju državnim organima) i njihovo upućivanje nadležnim organima. Međutim, još uvijek nije utvrđena procedura razmatranja predstavki.²⁷ Stoga je neophodno utvrditi da će postupak razmatranja predstavki biti javan, kao i da će Odbor za antikorupciju donositi zaključke o svakoj predstavi koja bude prosljeđivana na dalje postupanje nadležnim organima. Kada je riječ o donošenju zaključaka o predstavkama koje se odnose na borbu protiv korupcije u javnim nabavkama i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet može biti konsultovan.

- ✓ **Učestvovanje (po pozivu) članova Odbora za antikorupciju na sjednicama Odbora za ekonomiju, finansije i budžet (i obrnuto)**

Planom rada Odbora za antikorupciju za 2013. godinu predviđeno je razmatranje rizika za korupciju u javnim nabavkama, kao i posebnih izvještaja, informacija koje će Odbor tražiti od nadležnih institucija (dakle, i onih koje su neposredno uključene u sprovođenje postupaka javnih nabavki).

Takođe, Plan rada Odbora za ekonomiju, finansije i budžet predviđa u 2013. godini održavanje konsultativnog saslušanja u vezi sa postupcima javnih nabavki, kao i razmatranje izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama. Ove sjednice su prilika za učestvovanje predstavnika oba odbora, što bi moglo voditi zajedničkom planiranju aktivnosti za narednu godinu(e) u pravcu racionalnijeg korišćenja raspoloživih resursa, ali i bolje kontrole i razmatranja pitanja od značaja za javne nabavke.

²⁷ Utvrđivanje procedure za djelovanje Odbora za antikorupciju na osnovu predstavki građana i civilnog društva je predviđeno tačkom 52 Akcionog plana za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2013. godini.

- ✓ **Razmatranje pregovaračke pozicije za poglavlje 5 na zajedničkoj sjednici Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, Odbora za antikorupciju i Odbora za evropske integracije**
- ✓ **Izveštavanje nadležnih institucija koje koordiniraju proces pregovora u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava – o napretku u borbi protiv korupcije u procesu pregovora na zajedničkim sjednicama Odbora za evropske integracije, Odbora za antikorupciju i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet**

Izveštavanje se može predvidjeti u pravcu informisanja nadležnog odbora za proces pregovora tj. Odbora za evropske integracije uz učestvovanje članova (po pozivu) Odbora za antikorupciju i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet. Ipak, iz razloga koji su navedeni u okviru poglavlja 4 ovog vodiča, zajedničke sjednice Odbora za evropske integracije, Odbora za antikorupciju i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet predstavljaju optimalan model za razmatranje izvještaja o napretku pregovora u ovom poglavlju. Obavezu izvještavanja bi trebalo predvidjeti kvartalno.

- ✓ **Zajedničko organizovanje konsultacija i tematskih rasprava sa zainteresovanim stranama o postupcima javnih nabavki**

Poglavlje 6

Rizici za korupciju u postupcima javnih nabavki

6

Vidovi korupcije u postupcima javnih nabavki mogu biti brojni. Relevantne publikacije o ovoj temi, kao i uporedna “iskustva” omogućavaju nam da izdvojimo neke od njih:

✓ **Neadekvatno pripremljen plan javnih nabavki**

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 neobjavlivanje plana javnih nabavki, precijenjene potrebne količine roba, ugovaranje nepotrebni količina.

✓ **Utvrđivanje dodatnih kriterijuma u okviru tenderske procedure**

✓ **„Dizajniranje“ tendera „po mjeri“ određenog ponuđača**

Nedozvoljeno ograničenje konkurencije između ponuđača u postupku javne nabavke može se vršiti na osnovu određivanja i formiranja predmeta nabavke na način da te propisane uslove može da ispuni samo određeni ponuđač. Jedna od “mogućnosti” je npr. formiranje jedinstvenog predmeta nabavke iz više posebnih djelova, kada se naručilac opredjeljuje da ove partije, odnosno djelove, “spoji” kako bi samo jedan ponuđač imao mogućnost učešća.

✓ **“Dirigovana” istraživanja javnog mnjenja**

Uticaj na izbor ponuđača može se vršiti i na osnovu dirigovanog istraživanja javnog mnjenja. Agencija koja sprovodi

istraživanje može biti “instrument” koji distribuira unaprijed formulirana pitanja takođe prethodno izabranom anketiranom uzorku, a sve u pravcu dobijanja željenih rezultata. Na taj način se korupcija sakriva iza „volje naroda“. ²⁸

✓ **Angažovanje eksternih eksperata na netransparentan način**

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. ²⁹

✓ **Kartelski sporazumi**

Najveći rizici koruptivnog djelovanja koji se odnose na ponude u okviru tenderske procedure predstavljaju zaključivanje sporazuma u cilju uticanja na rezultat nadmetanja. ³⁰

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

²⁸ Jovanović Predrag, Anatomija korupcije, Transparency International Serbia, Beograd, 2001, str. 41.

²⁹ Ibid., str. 40.

³⁰ O zaštiti principa konkurentnosti vidjeti: Zakon o zaštiti konkurencije, Sl. list Crne Gore br. 44/12

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).

✓ **Korišćenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje i neobavještanje javnosti o donošenju odluke o pokretanju sprovođenja ove vrste postupka**

Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva dozvoljava naručiocu direktno obraćanje ponuđačima (jednom ili više njih) sa pozivom da podnesu ponudu. Na taj način dolazi do narušavanja konkurencije. “Upotreba” ovog postupka bi trebalo da bude svedena na najmanju mjeru³¹ a javnost bi uvijek trebalo da bude informisana o razlozima za njegovo sprovođenje.

✓ **Razbijanje velikih nabavki na male, gdje naručioci sami biraju ponuđače**

Podjelom javne nabavke na više postupaka nabavki male vrijednosti direktno se narušavaju principi konkurentnosti i transparentnosti na kojima bi trebalo da počiva sprovođenje ovih postupaka. Naime, sprovođenje postupka nabavke male vrijednosti karakteristično je po tome što naručilac poziva tri ponuđača da podnesu ponude. Samim tim se izbjegava primjena otvorenog postupka sa javnim pozivom, ali i narušava

³¹ U zemljama Evropske unije pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje se sprovodi najviše 10% od ukupnog broja postupaka. Upor: “Korupcijska mapa javnih nabavki u Srbiji”, OEBS, avgust 2012, str. 20.

konkurencija između ponuđača koji mogu da ispune uslove, a nisu pozvani da podnesu ponudu.

✓ **Djelimično ili potpuno izbjegavanje javnosti u postupcima javnih nabavki**

Onemogućavanje uvida (djelimično ili potpuno) javnosti u detalje određene faze postupka javne nabavke može (ali i ne mora nužno) ukazivati na određene neregularnosti tokom njegovog sprovođenja. Izbjegavanjem javnosti narušava se načelo transparentnosti sprovođenja postupaka javnih nabavki.

✓ **Promjene legislative na način koji otvara dodatan prostor za korupcije**

U praksi može doći do situacije da i pored dobrih rješenja koja su predviđena Zakonom o javnim nabavkama, naknadno usvojenim podzakonskim aktima mogu se izmijeniti zakonske odredbe i stvoriti prostor za manipulacije i korupciju.

✓ **Neadekvatno praćenje i kontrola izvršenja ugovora o javnim nabavkama**

✓ **Bitne izmjene zaključenog ugovora na osnovu aneksa**

Aneksi ugovora o javnim nabavkama najčešće se zaključuju kada je tenderom propušteno definisanje važnih elemenata u vezi sa predmetom nabavke. Međutim, aneksi su čest način za zloupotrebe u postupcima i njima se nerijetko značajno mijenja sadržaj zaključenog ugovora. U praksi se dešava da vrijednost aneksa (više njih) bude veća od osnovnog ugovora.

✓ **Nedostatak stručne osposobljenosti naručilaca (starješina i odgovornih lica) za shvatanje značaja javnih nabavki i nedovoljna obučenost osoblja koje sprovodi procedure javnih nabavki**

✓ **Neadekvatno i različito vrednovanje poslova službenika za javne nabavke**

Poglavlje 7

Javne nabavke u Crnoj Gori

7

Iako je Zakon o javnim nabavkama u najvećoj mjeri usaglašen sa relevantnim propisima (direktivama) Evropske unije, te ocijenjen kao “dobra osnova za regulisanje ove oblasti”,³² postoje određeni nedostaci u zakonskom okviru, a posebno u implementaciji i kontroli realizacije zaključenih ugovora o javnim nabavkama na koje je potrebno obratiti posebnu pažnju.³³

✓ Neadekvatno planiranje

U Crnoj Gori i dalje nema jasnog mehanizma koji bi omogućio 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.³⁴

“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”³⁵

³² Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava, str. 25

³³ Istaknuti nedostaci u funkcionisanju sistema javnih nabavki u Crnoj Gori rezultat su istraživanja Instituta alternativa tokom 2011. i 2012. godine. Rezultat ovog istraživanja je studija “Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori”. Djelovi ove studije su integralno prenešeni u okviru poglavlja 6 i 7.

³⁴ Usvajanje odgovarajućih metodologija za planiranje javnih nabavki može biti u formi podzakonskih akata usvojenih od strane Ministarstva finansija, a mogu se predvidjeti i izmjenama Zakona o javnim nabavkama.

³⁵ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, str. 59.

Tenderska procedura

✓ **Nedostaci u Zakonu za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja**

U Zakonu o javnim nabavkama ne postoji praktična mogućnost da se potencijalni ponuđač žali i ostvari pravo na pravnu zaštitu u slučaju dodjele javne nabavke putem neposrednog pregovaranja bez oglašavanja javnog poziva.³⁶

Mogućnosti koruptivnog djelovanja u ovom postupku, pruža sprovođenje postupka javne nabavke u slučaju: nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova:

- a) 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.
- b) 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.

✓ **Rizici za korupciju u fazi realizacija ugovora o javnim nabavkama**

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,

³⁶ Kada su u pitanju dodatne nabavke od istog ponuđača, bez poziva za javno nadmetanje, jasno je da je u pitanju klasičan slučaj zloupotrebe. U okviru poglavlja 10 "Korisni izvori" dat je pregled mogućih inkriminacija iz Krivičnog zakonika Crne Gore.

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.

✓ **Rizici za korupciju tokom sprovođenja ugovora koji su zaključeni u okviru postupka pregovora bez javnog poziva**

U fazi realizacije osnovnog ugovora postupak pregovora bez javnog poziva 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 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 okolnosti³⁷ postanu neophodni za izvršenje ugovora o javnoj

³⁷ 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 postro-

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.

✓ **Manjkave odredbe o antikorupcijskim pravilima i sukobu interesa**

Odredba Zakona o javnim nabavkama koja zabranjuje zapošljavanje lica uključenih u postupak javne nabavke³⁸ u periodu od dvije godine kod pravnog lica - ponuđača sa kojim je sklopljen ugovor o javnim nabavkama se teško može pratiti. Za tako nešto niti postoji institucionalni mehanizam za nadgledanje niti je u pravnom sistemu obezbijedena sankcija za takvo postupanje.

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 o prihodima i imovini.

✓ **Odsustvo kapaciteta i preduslova za praćenje odredbi o finansiranju političkih partija i javnim nabavkama**

Državna izborna komisija i Državna revizorska institucija imaju ograničen kapacitet da vrše nadgledanje primjene odredbe Zakona o finansiranju političkih partija. Zakon propisuje zabranu političkim partijama i drugim podnosiocima izbornih

jenjima, hemijske, biološke, nuklearne i radiološke kontaminacije, epidemije, epizootije, epifitotije i druge nesreće.”

³⁸ Službenik za javne nabavke i članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda.

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.³⁹ Ovo prije svega jer ne postoji umreženost ili jedinstvena baza podataka koja bi identifikovala kršenje ovih odredbi.

Za odgovarajuće profesionalno postupanje Državne revizorske institucije koja vrši reviziju finansijskih izvještaja političkih partija i izvještaja o finansiranju izbornih kampanja, 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.

✓ **Manjkave odredbe Zakona o javnim nabavkama o izboru Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki od strane izvršne vlasti**

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

³⁹ Član 16, stav 3 Zakona o finansiranju političkih partija, „Sl.list Crne Gore“, br. 42/2011. U prekršajnim odredbama istog Zakona predviđena je novčana kazna u iznosu od 10.000 do 20.000 evra za političku partiju krši odredbe člana 16 Zakona o finansiranju političkih partija. Propust je učinjen time što nisu predviđene kazne za pravno i fizičko lice koje daje nedozvoljeni prilog.

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.

✓ **Problem javnih nabavki u zdravstvu**

“Slučaj” nabavke insulina⁴⁰ kao i nabavke drugih lijekova i medicinskog potrošnog materijala tokom prošle godine, koje su “praćene” nepoštovanjem zakonskih rokova za žalbeni postupak, poništavanjem tendera, te, višemjesečnom procedurom koja je prouzrokovala nestašicu lijekova, ukazali su na potrebu preciznijeg zakonskog uređenja nabavke pojedinih vrsta roba.

✓ **Neusaglašenost pojedinih odredbi Zakona o javnim nabavkama sa relevantnim propisima Evropske unije**

Zakonom o javnim nabavkama je nejasno definisana procedura nabavke šoping metodom. Ova primjedba se odnosi posebno na dio utvrđivanja ispunjenosti uslova za učestvovanje u ovom postupku.

✓ **Odsustvo kontrole antikorupcijskih odredbi Zakona o javnim nabavkama**

Kada je u pitanju sprječavanje sukoba interesa na strani naručioca, učesnici⁴¹ 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 zasno-

⁴⁰ Za koji je tender raspisan 29. 11. 2011. godine na osnovu otvorenog postupka

⁴¹ 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

vati 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.

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 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.

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 ponuđačem. Za nepodnošenje izjave neophodno je propisati odgovarajuću ugovornu kaznu, a zakonom o prekršajima i zabranu obavljanja djelatnosti.

✓ **Potreba za proširivanjem sadržaja informacija – evidencija koje vode naručioci, kao i sadržaja izvještaja koji priprema Uprava za javne nabavke**

Uprava za javne nabavke bi trebalo da proširi sadržaj izvještaja sa evidencijama o: broju tendera na koje se javlja samo jedan ponuđač; kretanju broja učesnika na tenderima ukupno, po sektorima, po najvećim dobavljačima; podatke o raskinutim ugovorima; izabranim ponuđačima koji odustaju od ugovora; podugovorima i podugovoračima; ugovoračima koji su platili penale na osnovu ugovora o javnoj nabavci; sudskim sporovima koji se vode po ugovorima o javnim nabavkama.

Poglavlje 8

**Pravci za unapređenje
uloge Odbora za ekonomiju,
finansije i budžet i
Skupštine Crne Gore
u kontroli javnih nabavki**

8

U skladu sa prepoznatom potrebom osnaživanja uloge Skupštine i nadležnog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet u kontroli javnih nabavki neki od mogućih pravaca za unapređenje su:

- ✓ **Proširivanje nadležnosti (neposrednim definisanjem) na oblast javnih nabavki u okviru člana 43 Poslovnika Skupštine**
- ✓ **Informisanje o fazama i dinamici usvajanja i izmjena podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki**

S obzirom na to da javnost nije u dovoljnoj mjeri upoznata sa promjenama podzakonskih akata u oblasti javnih nabavki, odnosno, Odbor se upoznaje sa ovim aktima po njihovom usvajanju, trebalo bi da bude informisan o svim fazama pripreme tih akata.

- ✓ **Razmatranje godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama**

Izmjenama Zakona o javnim nabavkama koje su Planom rada Vlade predviđene za poslednji kvartal 2013. godine, neophodno je predvidjeti obavezu razmatranja izvještaja o javnim nabavkama koji priprema Uprava za javne nabavke, a usvaja Vlada.

- ✓ **Pojačana kontrola nad aktivnostima Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki**

Zakonom o javnim nabavkama je moguće definisati obavezu da Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki podnosi posebne izvještaje (o kontroli ugovora iznad 500 000 eura i sl.) na zahtjev Odbora/Skupštine.

- ✓ **Izvještavanje (kvartalno) Odbora od strane nadležnih institucija o realizaciji Akcionog plana za ispunjavanje obaveza iz poglavlja 5, kao i izvještaja nadležnih institucija o sprovođenju javnih nabavki**

Predvidjeti sankcionisanje institucija koje ne dostavljaju ove izvještaje.

- ✓ **Izvještavanje Odbora/Skupštine o ispunjavanju preporuka Državne revizorske institucije, na kvartalnom nivou, o kontrolnim revizijama koje se odnose na javne nabavke**
- ✓ **Imenovanje predsjednika i članova Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki od strane Skupštine**

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.

- ✓ **Formiranje pododbora ili posebnog odbora za finansijski i budžetski nadzor**

Osnov za formiranje privremenog ili stalnog odbora za neposrednu kontrolu javnih finansija i javnih nabavki nalazi se u članu 33 Poslovnika Skupštine Crne Gore.⁴² Uspostavljanje posebnog odbora za kontrolu javnih finansija može biti od posebnog značaja, posebno u kontekstu kontrole velikih

⁴² "Za razmatranje predloga akata, predlaganje akata, parlamentarnu kontrolu i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Skupštine, Skupština obrazuje odbore kao svoja radna tijela. Odbori se obrazuju kao stalni i privremeni. Stalni odbori obrazuju se ovim poslovníkom, a mogu se, po potrebi, obrazovati i posebnom odlukom Skupštine. Stalni odbori, radi izvršavanja pojedinih poslova iz svog djelokruga, mogu obrazovati pododbore. Privremeni odbori obrazuju se posebnom odlukom Skupštine. Odlukom o obrazovanju privremenog odbora utvrđuje se zadatak i određuje sastav tog odbora i rok za izvršenje zadatka. Privremeni odbor prestaje sa radom po izvršenju zadatka, odnosno istekom roka za koji je obrazovan.", Član 33 Poslovnika Skupštine Crne Gore

infraskstrukturnih projekata čija izgradnja predstoji.⁴³

✓ **Jačanje kapaciteta stručne službe Odbora za ekonomiju, finansije i budžet**

Neophodno je obezbijediti stručno-tehničke i kadrovske kapacitete, uključujući i ekspertske, stručne službe Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, za analizu i praćenje rada državnih organa u oblasti javnih nabavki.

✓ **Omogućavanje Skupštini više vremena da se bavi ključnim budžetskim dokumentima**

⁴³ Autoput Bar-Boljare, male hidroelektrane, itd.

Poglavlje 9

**Dobre prakse (parlamentarne)
kontrole sistema javnih
nabavki**

9

- ✓ **Definisanje nadležnosti i ostalih pojedinosti u vezi sa radom komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki posebnim zakonom**

Box br. 3: Definisanje djelokruga rada Državne komisije posebnim zakonom

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Hrvatskoj

Nadležnosti, način imenovanja i ostale pojedinosti rada Komisije u Hrvatskoj uređeni su posebnim Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave iz 2013. godine.⁴⁴ **Državna komisija ima devet članova (uključujući predsjednika i dva zamjenika) koje, na predlog Vlade, imenuje hrvatski Sabor i imenuju se na period od pet godina.**

- ✓ **Imenovanje nadležnog tijela za pravnu zaštitu u postupcima javnih nabavki od strane parlamenta**

⁴⁴ Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, 18/3

Box br. 4: Državna revizorska komisija u Sloveniji⁴⁵

Državna revizorska komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

Ova komisija je osnovana 1997. godine. Nezavisna je, profesionalna i ekspertska. U njen sastav ulazi 5 članova, od kojih je jedan predsjednik, a jedan njegov zamjenik. Članove Komisije imenuje parlament, a u njenom radu učestvuju i konsultanti.

✓ **Formiranje privremenih i stalnih odbora koji se bave neposrednom kontrolom javnih finansija i javnih nabavki**

U pravcu procjene realizacije određenog projekta, te njegove transparentnosti i ostvarenih rezultata, parlamenti nerijetko formiraju privremene odbore. Ovi odbori imaju za zadatak da sprovedu istragu o tome da li je projekat realizovan u skladu sa načelima dobrog upravljanja kada su javne nabavke u pitanju.⁴⁶ Zemlje koje su uspostavile parlamentarne odbore za javne nabavke sa ciljem da spriječe zloupotrebu državnih resursa uz jasno ukazivanje veze između procedura za finansijsko planiranje i kontrole velikih projekata. Na taj način se, takođe, obezbjeđuje aktivna uloga parlamenta u obje faze.

⁴⁵ Državna revizijska komisija za revizija postupkov oddaje javnih naročil

⁴⁶ Zakon o Državnoj komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, 18/3

Box br. 5: Parlamentarni odbori za ispitivanje transparentnosti realizacije velikih infrastrukturnih projekata, organizovanje saslušanja i ispitivanje javnih nabavki

Privremeni odbori⁴⁷

U pravcu verifikovanja integriteta odluka o javnim investicijama velike vrijednosti, države mogu formirati parlamentarni odbor koji bi ispitao realizaciju velikih infrastrukturnih projekata ili ugovora o javnoj nabavci velike vrijednosti. Privremene parlamentarne odbore do sada su uspostavljale Grčka, Holandija, Slovenija, itd.

✓ **Posebna kontrola ugovora o javnim nabavkama velike vrijednosti**

Box br. 6: Kontrola ugovora velike vrijednosti u Srbiji

Građanski nadzornik u Srbiji

Član 28 Zakona o javnim nabavkama Srbije⁴⁸ predviđa nadgledanje ugovora čija je vrijednost veća od milijardu dinara od strane građanskog nadzornika. Za nadzornika se imenuje lice koje je stručnjak u oblasti javnih nabavki ili onoj koja je predmet nabavke, ili udruženje koje se bavi javnim nabavkama (sprečavanjem korupcije ili sukoba interesa). Građanskog nadzornika u Srbiji imenuje Uprava za javne nabavke, a **podnosi izvještaj o obavljenoj kontroli Narodnoj skupštini, odnosno odboru nadležnom za finansije, Upravi za javne nabavke**. O neregularnostima u toku postupka, građanski nadzornik obavještava nadležne organe i javnost.

✓ **Pozivanje na političku odgovornost na osnovu upotrebe kontrolnih mehanizama koji poslanicima stoje na raspolaganju⁴⁹**

⁴⁷ Upor: Integrity in Public Procurement, OECD, pp. 114.

⁴⁸ Zakon o javnim nabavkama Srbije, 6. januar 2013. godine, Službeni glasnik RS, br. 124/12

⁴⁹ Konsultativno i kontrolno saslušanje, premijerski sat, poslanička pitanja, premijerski sat, parlamentarna istraga, interpelacija – kontrolni mehanizmi koji stoje na raspolaganju

Box br. 7: Britanski odbor za nauku i tehnologiju

Parlamentarna istraga kao “kontinuirano” rješenje za kontrolu određene oblasti u Velikoj Britaniji

Odbor za nauku i tehnologiju Doma lordova britanskog parlamenta 2010. godine je pokrenuo parlamentarnu istragu o javnim nabavkama kao instrumentu za podsticanje inovacija u industriji. Istraga je fokusirana na Ministarstvo za transport, sa ciljem ispitivanja koliko je sam proces javne nabavke efektivan i u kojoj mjeri podstiče inovativnost i razvoj u sektoru industrije. Pokretanjem istrage, Odbor omogućava zainteresovanim stranama da dostave pismene komentare/odgovore na niz pitanja u određenom roku. Istraga se sprovodi jednom godišnje.⁵⁰

poslasticima u Skupštini Crne Gore.

⁵⁰ Više o ovome: Internet prezentacija britanskog parlamenta, dostupno na: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/science-and-technology-committee/inquiries/parliament-2010/public-procurement/>

Poglavlje 10

Korisni izvori

10

1. Zakoni, strateški dokumenti i relevantni propisi Evropske unije u oblasti javnih nabavki

- ✓ **Zakon o javnim nabavkama**
Sl. list Crne Gore br. 42/11

<http://www.ujn.gov.me/novi-zakon-o-javnim-nabavkama-crne-gore/>

- ✓ **Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015.**

http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2012/01/25_46_22_12_2011.pdf

- ✓ **Direktiva 2004/17/EC**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:en:NOT>

<http://www.ajpp.hr/media/516/direktiva17.pdf>

- ✓ **Direktiva 2004/18/EC**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:en:NOT>

<http://www.ajpp.hr/media/519/direktiva18.pdf>

- ✓ **Predlog (novi) direktive Evropske unije o javnim nabavkama**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDE>

2. Podzakonska regulativa

- ✓ **Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki**

<http://www.ujn.gov.me/2011/12/pravilnik-o-evidenciji-postupaka-javnih-nabavki/>

- ✓ **Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila**

<http://www.ujn.gov.me/2011/12/pravilnik-o-nacinu-vodenja-i-sadrzaju-evidencije-o-krsenju-antikorupcijskih-pravila/>

- ✓ **Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki**

<http://www.ujn.gov.me/2011/12/pravilnik-o-obrascima-u-postupku-javnih-nabavki/>

- ✓ **Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda**

<http://www.ujn.gov.me/2011/12/pravilnik-o-metodologiji-iskazivanja-podkriterijuma-u-odgovarajuci-broj-bodova-nacinu-ocjene-i-uporedivanja-ponuda/>

3. Propisi od značaja/uticaja na jačanje parlamentarne kontrole sistema javnih nabavki

- ✓ **Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru**

Sl. list Crne Gore br. 73/08, 20/11, 30/12

<http://www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=107125&rType=2&file=Zakona%20o%20sistemu%20unutra%C5%A1njih%20finansijskih%20kontrola%20u%20javnom%20sektoru%20preciscen%20tekst.doc>

http://www.oie-res.me/uploads/preuzeta_dokumenta/Zakon%20o%20drzavnoj%20imovini.pdf

- ✓ **Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji**
Sl. list RCG br. 28/04, Sl. list CG br. 17/07, 40/11

http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=122&lang=sr

- ✓ **Zakon o interventnim nabavkama**
Sl. list RCG br. 69/03

- ✓ **Zakon o zaštiti konkurencije**
Sl. list Crne Gore br. 44/12

- ✓ **Zakon o koncesijama**
Sl. list Crne Gore br. 8/09

http://komisijazakoncesije.me/Zakon_o_koncesijama.pdf

- ✓ **Zakon o učešću privatnog sektora sektora u vršenju javnih usluga**
Sl. list RCG 30/02, Sl. list Crne Gore br. 8/09

- ✓ **Zakon o lobiranju**
Sl. list CG br. 34/11

<http://www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=91398&rType=2&file=Zakon%20o%20lobiranju,%20objavljen%20u%20sl%20listu.doc>

- ✓ **Zakon o budžetu CG za 2013. godinu**
Sl. list Crne Gore, br. 66/2012

<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BEC389181-20B4-49F9-AD27-456EDD639A6E%7D>

- ✓ **Poslovník Skupšine CG**
Sl. list RCG br. 51/06, 66/06, Sl. list CG br. 88/09, 52/12

<http://www.skupstina.me/images/dokumenti/poslovník-skupstine-crne-gore.pdf>

**Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije
Sl. list Crne Gore br. 32/09**

- ✓ **Odluka o izboru predsjednika i članova stalnih odbora Skupštine Crne Gore 25-og saziva 24/12**

4. Izvještaji Evropske komisije o napretku Crne Gore

- ✓ **Izvještaj o napretku za 2012.**

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mn_rapport_2012_en.pdf

- ✓ **Izvještaj o napretku za 2011.**

http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/GD_za_EI/Izvjeataj_o_napretku_Crne_Gore_za_2011_godinu.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mn_rapport_2011_en.pdf

- ✓ **Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 2010.**

http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/GD_za_EI/ANALITICKI_IZVJESTAJ_koji_prati_Misljenje_Komisije_o_zah_tjevu_Crne_Gore_za_clanstvo_u_EU.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mn_rapport_2010_en.pdf

5. Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva

- ✓ **Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru – Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava**

http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EI_download/Izvjestaji/Izvjestaj_o_skriningu_za_poglavlje_23.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/montenegro/screening_reports/20130218_screening_report_montenegro_ch23.pdf

6. Zakoni o javnim nabavkama u zemljama regiona

✓ **Albanija**

<http://www.oecd.org/countries/albania/40507723.pdf>

✓ **Bosna i Hercegovina**

<http://www.javnenabavke.ba/index.php?id=10zak&zak=1&jezik=bs>

✓ **Hrvatska**

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html

✓ **Makedonija**

<http://www.oecd.org/countries/formeryugoslavrepublicofmacedonia/40507889.pdf>

✓ **Srbija**

<http://www.ujn.gov.rs/ci/propisi/zakon.html>

7. Inkriminacije iz Krivičnog zakonika Crne Gore

✓ **Zloupotreba položaja u privrednom poslovanju - Čl. 272**

✓ **Zloupotreba ovlašćenja u privredi - Čl.276**

✓ **Primanje mita u privrednom poslovanju - Čl. 276 a**

✓ **Davanje mita u privrednom poslovanju - Čl. 276 b**

✓ **Falsifikovanje službene isprave - Čl. 414**

✓ **Zloupotreba službenog položaja - Čl.416**

✓ **Primanje mita - Čl. 423**

✓ **Davanje mita - Čl. 424**

8. Publikacije OECD

- ✓ Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement, OECD, 2009

<http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>

- ✓ **Integrity in Public Procurement – Good Practice From A to Z, 2007**

<http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>

9. Nevladine organizacije koje se bave javnim nabavkama

- ✓ **Center for Study of Democracy**

<http://www.csd.bg/>

- ✓ **Transparency International Hrvatska**

<http://www.transparency.hr/>

Prilog br. 1: Izvodi iz izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore koji se odnose na javne nabavke

2012.

“Izvještaj Komisije o napretku Crne Gore za 2012.” Brisel, 10. oktobar 2012.

„Kada je riječ o antikorupciji, Crna Gora je dodatno ojačala svoj pravni okvir kako bi se osiguralo usklađivanje s relevantnim evropskim i međunarodnim standardima. Izmjenama i dopunama Zakona o radu, koje je Skupština usvojila u novembru, proširena je zaštita lica koja prijavljuju korupciju kako bi se njom obuhvatio privatni sektor. Skupština je u julu usvojila izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Izmjene i dopune Zakona o finansiranju političkih partija su usvojene u decembru, a njima su obuhvaćene nadzorne institucije i nenovčani prilozi i utvrđena gornja granica za visinu članarine, koja na godišnjem nivou ne može preći iznos od 10% ukupnih primanja. Počelo je sprovođenje nedavno usvojenih propisa u oblasti sukoba interesa i javnih nabavki. Potrebno je ojačati mehanizme za provjeru finansiranja političkih partija i izbornih kampanja i mehanizme za kažnjavanje i propisati ih u zakonodavstvu. Izvještaji o imovini državnih službenika se još uvijek detaljno ne provjeravaju u cilju utvrđivanja slučajeva nelegalnog bogaćenja. Potrebno je unaprijediti profesionalne kapacitete i nezavisnost nadzornih institucija, naročito Državne izborne komisije, Državne revizorske institucije i Komisije za sprečavanje sukoba interesa. **Sistem kontrole u oblasti javnih nabavki treba da bude ojačan.**“ Str. 9 i 10.

4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke

Ostvaren je dobar napredak po pitanju **opštih principa** koji se primjenjuju na javne nabavke u Crnoj Gori. Novi Zakon o javnim nabavkama i povezana podzakonska akta, koji su stupili na snagu u januaru, uskladili su, u velikoj mjeri, opšte principe s onima sadržanim u pravnoj tekovini EU. Novim zakonom obuhvaćen je i sistem pravnih sredstava, čime je uznapredovala usaglašenost u ovoj oblasti. Dodatni naporu neophodni su kako bi se zakonodavstvo o koncesijama, te nabavkama u oblasti komunalija i odbrane, usaglasilo s pravnom tekovinom EU.

U drugoj polovini 2011. godine, veliki broj odredbi za sprovođenje je usvojen. Kako bi se ojačali kapaciteti za nabavke i smanjio rizik od konflikta interesa, Vlada je u decembru 2011. godine usvojila Uredbu o organizaciji i načinu rada

državne uprave, koja ima za cilj prebacivanje upravljanja nad procedurama javnih nabavki 34 nezavisna i polunezavisna tijela na nadležno resorno ministarstvo. Uticaj ove uredbe ogledaće se u tome što će se smanjiti broj tijela za ugovaranje i procedura nabavki. Crna Gora je u decembru 2011. godine usvojila novu strategiju javnih nabavki za period 2011-2015, i osnovala koordinaciono tijelo za praćenje njenog sprovođenja. Resurse za sprovođenje strategije tek treba obezbijediti.

Kada je u pitanju **odjeljenje ugovora o javnim nabavkama**, izvjestan napredak je ostvaren stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama. Sistem za pomoć (helpdesk) osnovan u Direkciji za javne nabavke je operativan. Direkcija za javne nabavke pokrenula je novi portal o javnim nabavkama u januaru 2012. godine, na kome se objavljuju obavještenja o nabavkama, odluke o dodjeljivanju i planovi nabavki tijela za ugovaranje. Sistem je dostupan samo na crnogorskom jeziku i njime se obezbjeđuje veća transparentnost ali ga je potrebno dodatno razvijati.

Administrativni kapaciteti za javne nabavke nastavljaju da se poboljšavaju. Novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za javne nabavke (PPA) Vlada je usvojila u novembru 2011. godine. Broj zaposlenih uprave je 14. Novom organizacijom Uprave predviđa se osnivanje nove inspeksijske službe, od koje se očekuje da prati regularnost i blagovremenost postupaka za ugovore ispod 500.000 eura. Ovim se dopunjuje slična funkcija Državne komisije za ugovore na iznose preko 500.000 eura, a nezavisna je od opšteg mehanizma za razmatranje žalbi, kojim takođe rukovodi Državna komisija. Nadležnosti inspeksijske službe i njena ovlašćenja potrebno je pojasniti preciznim odredbama za sprovođenje, a potrebno je i opredijeliti odgovarajući broj zaposlenih. Uz to, mora se obezbijediti jasnija podjela funkcija različitih jedinica kako bi se izbjegla moguća preklapanja sa savjetodavnim i odobravajućim funkcijama Uprave za javne nabavke. Uprava je organizovala obuke kako bi se tijela za ugovaranje upoznala s novim Zakonom o javnim nabavkama. Pripremljene su smjernice za sprovođenje novog Zakona o javnim nabavkama i seminari su održani o antikorupcijskoj politici i sprečavanju konflikta interesa. Ipak, neophodni su dodatni napori u pogledu obuke i popunjavanja pozicija kako bi se povećali kapaciteti sprovođenja.

Kada je u pitanju **sistem pravnih sredstava**, ostvaren je dobar napredak time što je sistem pokriven novim Zakonom o javnim nabavkama. Nova Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki osnovana je 23. II 2012. godine. Nova Komisija zapošljava šest ljudi i dobila je veća ovlašćenja i nadležnosti. Uvedena je žalbena naknada u iznosu od 1% vrijednosti ugovora, uz maks

malan iznos iste od 8000 eura. Od njenog uspostavljanja do 14. IX 2012. godine, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je izvršila 26 kontrola postupaka javnih nabavki, pri čemu je prosječno vrijeme neophodno za kompletiranje slučaja bilo deset dana.

Zaključak

Posmatrano u cjelini, dobar napredak je ostvaren u oblasti javnih nabavki. Sprovođenje novog zakonodavstva ostaje razlog za brigu. Zakonodavni okvir za koncesije ostaje da se uskladi s pravnom tekovinom EU. Ulogu, ovlašćenja i nadležnosti budućih inspeksijskih službi potrebno je razjasniti, kao i obezbijediti odgovarajući broj zaposlenih. Pripreme u oblasti javnih nabavki napredovale su umjereno. Str. 29, 30.

„Nedavno izmijenjeni propisi o javnim nabavkama počinju da se primjenjuju. Međutim, do sada nije bilo prijava od strane Komisije za javne nabavke nadležnom tužilaštvu, a sistem kontrole bi trebalo ojačati. U toku je samo jedan krivični postupak koji se odnosi na korupciju u javnim nabavkama; do sada nijesu organizovane obuke o ovakvim predmetima za službenike koji se bave sprovođenjem zakona i sudije.“, str. 51

2011.

**“Izveštaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu”
Brisel, 12. oktobar 2011.**

“Rad na prevenciji je ojačan kroz brojne kampanje za podizanje svijesti i ispitivanja javnog mnjenja koje je sprovodila Uprava za antikorupcijsku inicijativu. U julu 2011. godine, Vlada je usvojila procjenu rizika u oblastima osjetljivim na korupciju. Identifikovano je šest oblasti naročitog rizika: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Procjena prepoznaje potrebu za preciznijim mehanizmima za implementaciju i praćenje antikorupcijskih inicijativa kao i napredak ostvaren u metodologiji izvještavanja koju koristi Tripartitna komisija borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.”, str. 13

“U cjelini gledano, nastavljena je implemetacija Vladine Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana, kao dio ključnih prioriteta datih u Mišljenju. Strateški i zakonodavni okviri su ojačani u ključnim oblastima kao što su finansiranje političkih partija, konflikt interesa, lica koja prijavljuju korupciju, inkriminacija i javne nabavke.”, str. 14

4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke

“Opšti principi javnih nabavki na unutrašnjem tržištu su djelimično transponovani u crnogorsko zakonodavstvo. Sada se napori moraju usmjeriti na implementaciju i sprovođenje. Dobar napredak ostvaren je u oblasti javnih nabavki, uključujući dodjeljivanje javnih ugovora. Novi Zakon o javnim nabavkama usvojen je u Skupštini u julu. I dok je novi Zakon donio napredak, puna harmonizacija sa *acquis-jem* još uvijek nije postignuta. Povezano zakonodavstvo za implementaciju još uvijek treba da se finalizuje. Za ostvarivanje planirane kampanje intenzivne obuke i postizanje pune operativnosti novoosnovanog helpdeska u Direkciji za javne nabavke za podršku sprovođenju zakona biće neophodni dodatni resursi. Osnivanje nove inspeksijske službe za javne nabavke će takođe zahtijevati adekvatna finansijska sredstva. Zakon o koncesijama iz 2009.godine nije kompatibilan ni sa relevantnom Direktivom EU, ni sa ključnim odredbama Direktive o pravnim sredstvima.

Administrativni kapaciteti za javne nabavke se postepeno poboljšavaju. U 2010. godini, preko 780 službenika za javne nabavke i drugih zaposlenih direktno uključenih u javne nabavke je pohađalo obuku. Dvije ključne institucije – Direkcija za javne nabavke (PPD) i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki (PPC) – pokazuju rastuće samopouzdanje, ali ograničeni opredijeljeni ljudski i finansijski resursi sputavaju sprovođenje zakona, naročito kada je Komisija u pitanju.

Nezavisnost organa za kontrolu koncesija, Komisije za koncesije, mora biti obezbijedena. Njena ovlašćenja su definisana veoma opštim terminima a njene institucionalne kapacitete je neophodno unaprijediti.

Od svog osnivanja, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je donijela 1,053 odluke, od čega je 330 objavljeno 2010. a 140 u prvim mjesecima 2011. 2010. godine, Upravni sud je u sudskom postupku poništio veliku većinu odluka Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki (60 od 76) što je razlog za naročitu zabrinutost. Polovina negativnih presuda Upravnog suda su donešene zbog formalnih proceduralnih pitanja i nijesu bile vezane za kvalitet postupka nabavki.”

2010.

**“Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore o članstvu u Evropskoj uniji”,
Brisel, 9. novembar 2010.**

“Ne postoji sveobuhvatan regulatorni okvir za praćenje korupcije i sukoba interesa kroz dosljedne unutrašnje kontrole. Zakonski i institucionalni okvir se moraju značajno poboljšati, kao i pojačati odgovornost i poštovanje vladavine prava u državnoj upravi, naročito u oblastima kao što su poreska administracija, javne nabavke, urbanizam, izdavanje dozvola u lokalnoj upravi i carine.”, str. 15

“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.”, str. 21

3.5. Poglavlje 5: Javne nabavke

“Acquis u oblasti javnih nabavki sadrži opšte principe transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije. Takođe, posebna pravila EU se primjenjuju na koordinaciju dodjele javnih ugovora za izvođenje radova, usluge i nabavke, za klasični sektor, za komunalne usluge i za oblast odbrane i bezbjednosti. Područje primjene je definisano prema ugovornim stranama, obuhvaćenim ugovorima i pragom primjene i posebnim izuzecima. Acquis takođe utvrđuje pravila o procedurama revizije i raspoloživosti pravih lijekova.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju je utvrđeno da privredna društva EU, bez obzira da li su osnovana u Crnoj Gori ili nisu, moraju imati pristup procedurama dodjele ugovora u Crnoj Gori pod uslovima ne manje povoljnim od uslova koji se primjenjuju na crnogorska preduzeća.

Budući da su opšti principi koji se primjenjuju na javne nabavke na unutrašnjem tržištu većim dijelom prenešene u crnogorsko zakonodavstvo, njihovo sprovođenje i primjenu je potrebno unaprijediti povećanjem razumijevanja i poboljšanjem administrativnog kapaciteta na lokalnom nivou i nastavljanjem politika u borbi protiv korupcije u javnim ugovorima.

Dodjela javnih ugovora je uređena reformom zakonodavstva u oblasti javnih nabavki od jula 2006. godine. Crnogorski zakon je modeliran prema Direktivama EU o javnim nabavkama i odražava osnovne zahtjeve Klasične direktive (Direktiva 2004/18/EZ); međutim, i dalje postoje određene proceduralne slabosti u pogledu ograničenih ponuda, administrativnih opterećenja nametnutih ponuđačima i prekratkih rokova. Takođe, nije obezbijeđen odgovarajući pravni okvir za nabavljače koji su aktivni u komunalnom sektoru. Nedostaci se odnose na djelokrug i procedure i na činjenicu da se zakonodavstvo iz oblasti javnih nabavki ne primjenjuje na privatna privredna društva koja posluju u komunalnom sektoru na osnovu posebnih ili ekskluzivnih prava. Politika za zelene i socijalne nabavke (social procurement) još uvijek nije uspostavljena. Novi Zakon o koncesijama je usvojen januara 2009. godine. Međutim, ovaj Zakon ne uspijeva da ispuni neke osnovne zahtjeve *acquis-a* u oblasti javnih nabavki, a posebno u smislu definicija i procedura.

Kada je riječ o administrativnom kapacitetu, Direkcija za javne nabavke je uspostavljena 2006. godine i ima veliki broj zadataka, uključujući učešće u pripremi i praćenju crnogorskog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki i primjenu istog. Potrebno je ojačati kapacitete Direkcije kroz dodatne resurse. Komisija za koncesije je osnovana u skladu sa novim Zakonom o koncesijama i potrebno je ojačati kako bi valjano obavljala zadatke koji su joj dodijeljeni ovim Zakonom.

Što se tiče sistema pravnih lijekova, žalbe na javne ugovore razmatra Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, koja je samostalan i nezavisan organ. Svaka osoba oštećena odlukom naručioca može podnijeti prigovor ugovornom subjektu u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke. Prigovor ima trenutno suspenziono dejstvo na naručioca. Rješenje naručioca kojim je odlučeno po podnijetom prigovoru može osporiti Državna komisija. Ovim se sprovode osnovni zahtjevi u pogledu nezavisnog sistema revizije, uključujući period mirovanja, kao što je utvrđeno Direktivom o pravnom lijeku, izuzimajući rokove za podnošenje prigovora i žalbi. Ipak, potrebno je da se crnogorsko zakonodavstvo uskladi sa ostalim odredbama nove Direktive o pravnom lijeku obezbjeđujući veću jasnoću i modernizovani režim u oblasti pravnog lijeka. Komisija prilično uspješno radi u veoma kratkim rokovima. Međutim, zbog veoma ograničenih resursa, možda će joj biti teško da obavlja sve svoje zadatke ukoliko broj prigovora nastavi da raste. Takođe, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.", str. 59-60. u pogledu nezavisnog sistema revizije, uključujući period mirovanja, kao što je utvrđeno Direktivom o pravnom lijeku, izuzimajući rokove za podnošenje prigovora i žalbi. Ipak, potrebno je da se crnogorsko zakonodavstvo uskladi sa ostalim odredbama nove Direktive o pravnom lijeku obezbjeđujući veću jasnoću i modernizovani režim u oblasti

Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki

pravnog lijeka. Komisija prilično uspješno radi u veoma kratkim rokovima. Međutim, zbog veoma ograničenih resursa, možda će joj biti teško da obavlja sve svoje zadatke ukoliko broj prigovora nastavi da raste. Takođe, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.”, str. 59-60.

Prilog br. 2: Izvodi iz izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, poglavlje 23 - Pravosuđe i temeljna prava

“Zakon o javnim nabavkama sadrži principe efikasnosti, konkurentnosti i transparentnosti postupaka javnih nabavki; pravila antikorupcije i konflikta interesa; obavezu usvajanja planova javnih nabavki; precizne i jasne kriterijume izbora najpovoljnije ponude; zaštitu javnog interesa i prava strana u postupku javnih nabavki. Zakonom je definisano da korupcija može dovesti do isključenja iz postupka javnih nabavki. U decembru 2011. godine Vlada je usvojila Strategiju i Akcioni plan za razvoj sistema javnih nabavki kao i odluku o osnivanju koordinacionog tijela za praćenje njihovog sprovođenja. U februaru 2012. godine osnovana je Komisija za javne nabavke koja je zadužena za sprovođenje zakona.”, str. 8

“Opšti okvir za borbu protiv korupcije je potpuno uspostavljen (uključujući Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku), iako postoje nedostaci u zakonskoj regulativi a institucionalno ustrojstvo je raštrkano. Crna Gora se uskladila sa najznačajnijim međunarodnim instrumentima protiv korupcije, ali potrebno je da poradi na njihovom kontinuiranom sprovođenju. U skladu s nalazima procjene rizika, koje je u julu 2011. usvojila Vlada, oblasti visokog rizika od korupcije su: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Rizik pojave korupcije je takođe visok i u poreskoj upravi, carinama, unutar pravosudnog sistema i u policiji.”, str. 24

“Zakon o javnim nabavkama generalno predstavlja dobru osnovu za regulisanje ove oblasti, ali je potrebno pomno pratiti njegovu primjenu. Naročito je potrebno unaprijediti nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora. Potrebno je intezivirati antikorupcijske mjere na lokalnom nivou.”, str. 25

“Sistem kontrole javnih nabavki mora biti osnažen, kao i nadzor nad primjenom dodijeljenih ugovora. Moraju se unaprijediti antikorupcijske mjere na nivou lokalne samouprave.”, str. 27

Literatura i izvori

1. “Crna Gora i pregovori u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava”, Institut alternativa, jun 2012.
2. Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke, maj 2012. godine, Dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2012/06/Izvjestaj2011.pdf>
3. Integrity in Public Procurement – Good Practice From A to Z, 2007
4. Jovanović Predrag, *Anatomija korupcije*, Transparency International Serbia, Beograd, 2001.
5. “Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori”, Institut alternativa, maj 2012.
6. “Korupcijska mapa javnih nabavki u Srbiji”, OEBS, avgust 2012.
7. Odluka o obrazovanju radne grupe za pripremu pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke, jul 2012.
8. Odluka o uspostavljanju skrukture za pregovore o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, februar 2012.
9. “Odbor za antikorupciju – lijek ili placebo?”, Institut alternativa, decembar 2012.
10. Poslovnik Skupštine Crne Gore,
11. “Skupština i organizacije civilnog društva – partneri u kontroli budžeta”, Institut alternativa, avgust 2012.
12. “Skupština i proces evropskih integracija – posmatrač ili aktivni učesnik?”, Institut alternativa, decembar 2011.
13. Zakon o Državnoj komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, 18/13
14. Zakona o finansiranju političkih partija, „Sl. list Crne Gore“, br. 42/2011.
15. Zakon o javnim nabavkama Srbije, 6. januar 2013. godine, Službeni glasnik RS, br. 124/12.
16. Zakon o javnim nabavkama, “Službeni list Crne Gore”, br. 42/2011 od 15. 8. 2011. godine
17. Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, “Sl. list RCG”, br. 28/04 od 29. 04. 2004, 27/06 od 27. 04. 2006, 78/06 od 22. 12. 2006, “Sl. list Crne Gore”, br. 17/07 od 31. 12. 2007, 73/10 od 10. 12. 2010, 40/11 od 08. 08. 2011. godine
18. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, “Službeni list RCG”, broj 38/03 i “Službeni list CG”, br. 22/08 i 42/11

O Institutu alternativa

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

Misija IA je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Strateški ciljevi IA su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednost koje IA slijedi u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, 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. Oblasti u kojima IA radi i ostvaruje uticaj struktuisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u okviru pet programa, IA se bavi praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

U dosadašnjem radu objavljene su sljedeće publikacije/istraživački izvještaji:

- Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – Druga godina primjene
- Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti
- Rizici korupcije u crnogorskom sportu
- Izazovi razvoja kombinovane socijalne politike u Crnoj Gori

- Socijalni karton u Crnoj Gori - informacioni sistem socijalnog staranja
- Istraga Afere Telekom u Skupštini – nerealna očekivanja i realna ograničenja
- Odbor za antikorupciju – lijek ili placebo
- Skupština i organizacije civilnog društva – partneri u kontroli budžeta
- Istraga Afere Telekom u Skupštini – nerealna očekivanja i realna ograničenja
- Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori – pogled iz civilnog sektora
- Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori
- Crna Gora i pregovori u poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost
- Crna Gora i pregovori u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava
- Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – zapostavljena kontrola
- Agencija za nacionalnu bezbjednost i mjere tajnog nadzora – Ima li kontrole?
- Parlamentarne istrage u Crnoj Gori – kontrolni mehanizam bez političke podrške
- Skupština Crne Gore u procesu evropskih integracija – Posmatrač ili aktivni učesnik?
- Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – prva godina primjene
- 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

www.institut-alternativa.org

CIP – Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-31-1
COBISS.CG-ID 22396944

ISBN 978-9940-533-31-1



9 789940 533311 >