

# KAKO NABAVLJAJU CRNOGORSKE OPŠTINE?



Podgorica, 2013.



# **KAKO NABAVLJAJU CRNOGORSKE OPŠTINE?**

*Podgorica, 2013.*

## Kako nabavljaju crnogorske opštine?

### Izdavači:

Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Institut Alternativa (IA)



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

institut alternativa

### Za izdavača:

Daliborka Uljarević

### Urednik:

Stevo Muk

### Autori:

dr Jovana Marović, Institut Alternativa (IA)

Stevo Muk, Institut Alternativa (IA)

### Saradnica na projektu:

Marija Popović, Institut Alternativa (IA)

### Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

### Tiraž

100 primjeraka

*Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom Alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.*



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

institut alternativa



*Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta Alternativa i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.*



NORWEGIAN EMBASSY

*Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada*

# SADRŽAJ

<b>1. Uvodne napomene .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Javne nabavke u Crnoj Gori u 2012. godini .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Kriterijumi za transparentnu realizaciju javnih nabavki – primjena u crnogorskim opštinama .....</b>	<b>22</b>
3.1. Realno planiranje i procjena vrijednosti nabavki: planiranje i realizacija javnih nabavki u skladu sa lokalnim budžetima i razvojnim planovima opština .....	22
3.2. Transparentnost u objavljivanju dokumentacije u vezi sa postupcima javnih nabavki .....	26
3.3. Interna i eksterna kontrola .....	27
3.3.1. Unutrašnja revizija .....	27
3.3.2. Revizije Državne revizorske institucije .....	28
3.4. Dostavljanje izvještaja o javnim nabavkama lokalnih samouprava .....	30
3.5. Uspostavljanje efikasne organizacije službi javnih nabavki na lokalnom nivou .....	30
<b>4. Problemi u sprovođenju javnih nabavki u lokalnim samoupravama .....</b>	<b>35</b>
<b>5. Zaključci .....</b>	<b>38</b>
<b>6. Preporuke .....</b>	<b>42</b>
<b>7. Literatura i izvori .....</b>	<b>44</b>
<b>Pregled korišćenih pojmova i skraćenica .....</b>	<b>49</b>



# 1. UVODNE NAPOMENE

Jednogodišnje istraživanje o rizicima za korupciju u postupcima javnih nabavki u crnogorskim opštinama sprovedeno je u okviru projekta *Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija*.<sup>1</sup> Projekat, između ostalog, obuhvata monitoring lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije u 14 opština,<sup>2</sup> kao i izradu studija praktične politike u šest oblasti visoko rizičnih za korupciju.<sup>3</sup> Analiza *Kako nabavljaju crnogorske opštine?* je istovremeno nastavak istraživačke djelatnosti Instituta Alternativa u oblasti javnih nabavki tokom koje je izrađeno više prijedloga praktične politike, a u pravcu unaprijeđenja zakonodavnog i institucionalnog okvira i prevazilaženja problema u praksi, kao i vodič za efikasniji nadzor javnih nabavki od strane Skupštine Crne Gore.

Pregled stanja u javnim nabavkama u Crnoj Gori, sa posebnim akcentom na lokalni nivo, tokom 2012. i 2013. godine, sačinjen je na osnovu zvaničnih izvještaja o radu nadležnih institucija zaduženih za sistem javnih nabavki, zaključaka Vlade, izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije u poglavljima 5 *Javne nabavke* i 23

---

1 Projekat uz podršku Evropske unije, a posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori kroz IPA 2011, realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom Alternativa (IA), NVO Bonum iz Pljevalja i NVO Nada iz Herceg Novog.

2 Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja, Plužine, Podgorica, Rožaje i Tivat.

3 Javne nabavke, javno-privatna partnerstva i koncesije, zapošljavanje, urbanizam, politička korupcija i rad lokalnih parlamenata.

*Pravosuđe i temeljna prava*, kao i izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore u 2013. godini. Ovaj dio je praćen kriterijumima za transparentno sprovođenje javnih nabavki koji su primijenjeni na crnogorske opštine, sa posebnim osvrtom na lokalne samouprave obuhvaćene projektom. Dio podataka je prikupljen i na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

U pravcu dobijanja relevantnih informacija o kapacitetima lokalnih samouprava za sprovođenje javnih nabavki i percepciji rizika za korupciju u ovoj oblasti, pripremljen je upitnik za službenike/ce za javne nabavke. Pitanja su formulisana na način da pruže osnovu za procjenu kapaciteta službi za javne nabavke, tenderskih komisija i procesa planiranja nabavki na (više)godišnjem nivou. Upitnik je poslat službenicima/cama za javne nabavke u 14 lokalnih samouprava, kao i službenicima/cama za javne nabavke u javnim ustanovama i preduzećima čiji su osnivači ove opštine. Odgovori koji su dostavljeni od strane 35 službenika/ce su osnov iznijetih i identifikovanih problema u sprovođenju Zakona o javnim nabavkama na lokalnom nivou koji su predstavljeni u okviru poglavlja 4.<sup>4</sup>

U skladu sa identifikovanim problemima u pravcu transparentnog sprovođenja i održivog planiranja javnih nabavki na lokalnom nivou, na kraju analize su ponuđene i preporuke za unaprijeđenje postojećeg stanja.

---

<sup>4</sup> Tokom jula 2013. godine u okviru projekta je organizovano i 14 konsultativnih treninga sa lokalnim službenicima/cama, članovima/cama lokalnih parlamenata i lokalnih nevladinih organizacija.



## 2. JAVNE NABAVKE U CRNOJ GORI U 2012. GODINI

### *Zakonodavni okvir – kontinuirana evolucija ili lutanje u mraku?*

Crnogorsko zakonodavstvo za javne nabavke je u velikoj mjeri usaglašeno s pravnom tekovinom Evropske unije u ovoj oblasti,<sup>5</sup> s izuzetkom oblasti komunalija i odbrane, kao i konsultantskih usluga. Zakon o javnim nabavkama iz 2011. godine primjenjuje se od 1. januara 2012. godine a ključni problemi, po ocjeni Evropske komisije, vezani su za implementaciju i kapacitete za sprovođenje zakonskog okvira.

*“Sprovođenje Zakona o javnim nabavkama je zabrinjavajuće. Odgovornosti za javne nabavke, npr. praćenje i procjenjivanje sprovođenja ugovora i rizika od nepravilnosti, analiziranje kršenja i odstupanja od dobre prakse i pružanje pravnih savjeta, još uvijek treba da se pojašne i ojačaju.”<sup>6</sup>*

Pregovaračka radna grupa za poglavlje 5 *Javne nabavke* formirana je u julu 2012. godine. U septembru i decembru 2012.godine su održani eksplanatorni i bilateralni pregledi zakonodavstva u okviru ovog poglavlja, nakon čega je Evropska komisija pripremila Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva u ovoj oblasti *acquis*-a.

---

5 Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije u poglavlju 5 – Javne nabavke, str. 9

6 Izvještaj napretku Crne Gore za 2013, 16. 10. 2013, str. 29

“Crna Gora treba da ojača implementacione kapacitete na svim nivoima, kako bi se smanjile nepravilnosti u implementaciji Zakona o javnim nabavkama od strane raznih ugovornih subjekata. Nedostatak transparentnosti određenih postupaka, neimenovanje službenika za javne nabavke, dijeljenje jedinstvenih ugovora o javnim nabavkama na nekoliko ugovora i nedovoljno izvještavanje stvaraju uslove koji vode korupciji. Ciljana obuka tužilaca i sudija o pitanjima javnih nabavki treba da se obezbijedi. Mjere monitoringa i kontrole treba da se pojačaju, i u fazi prethodne (ex-ante) kontrole i implementacije ugovora.”<sup>7</sup>

S ciljem daljeg usaglašavanja Zakona o javnim nabavkama s Direktivom EU 2004/17, Vlada je planom rada za 2013. godinu predvidjela usvajanje Predloga Zakona o izmjenama i dopunama u IV kvartalu, a u junu je formirana i radna grupa od sedam članova/ca koja radi na ovim izmjenama. Predstavnic/e nevladinog sektora nisu uključeni u rad radne grupe, niti je raspisan javni poziv zainteresovanim stranama za učešće. Akcionim planom za poglavlje 23 *Pravosuđe i temeljna prava* predviđene su izmjene Zakona o javnim nabavkama u određenim pitanjima gdje je unaprijeđenje prioritetno s aspekta preporuke EK iz analitičkog pregleda ukladenosti zakonodavstva u ovom poglavlju o neophodnosti jačanja sistema kontrole i nadzora nad primjenom dodijeljenih ugovora.<sup>8</sup> Međutim, još uvijek nema javno dostupnih informacija u kojoj mjeri su ove aktivnosti predmet izmjena Zakona.

Ministarstvo finansija je u februaru 2013. godine donijelo rješenje

---

<sup>7</sup> Ibid., str. 55

<sup>8</sup> Akcioni plan predviđa, između ostalog: izmjenu načina imenovanja predsjednika/ce i članova/ca DKKPJN i to od strane Skupštine Crne Gore; uvođenje negativne reference ponuđača, kao i obaveze da najmanje jedan član/ca komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda mora posjedovati sertifikat o položenom stručnom ispitu; unaprijeđen sistem evidencije koju vode naručioci i sadržaj izvještaja UJN o javnim nabavkama; itd.

o formiranju Koordinacionog tijela za praćenje i sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. godine.<sup>9</sup> Ovo tijelo je u obavezi da podnosi kvartalne izvještaje o svom radu Vladi. Zaključno sa novembrom 2013. godine, nema dostupnih izvještaja Koordinacionog tijela o realizaciji Strategije.

Gotovo dvije godine primjene Zakona o javnim nabavkama iz 2011. godine pokazuju izvjesne promjene u odnosu na prethodne godine, koje su jednim dijelom prouzrokovane novim zakonskim rješenjima, ali i nizom drugih faktora. Primjetno je značajno smanjenje učešća javnih nabavki u BDP i iznosi 9,72%. Ovaj trend smanjenja učešća javnih nabavki u BDP prisutan je od 2007. godine. Tokom 2012. godine zaključeno je ukupno 4423 ugovora, ukupne vrijednosti 323.155.258,90 €. Od 2010. godine broj ponuda po tenderu opada, što predstavlja razlog za zabrinutost. Tokom 2012. godine prosječni broj ponuda je iznosio 4,09 u odnosu na 4,57 u 2010. godini.

2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
3,03	3,51	4,29	4,57	4,34	4,09

Tabela br. 1: Prosječan broj ponuda po tenderu

### *Primjena neposrednog sporazuma*

U 2011. je neposrednim sporazumom<sup>10</sup> potrošeno 16 miliona eura, dok je 2012. taj iznos bio 19.721.342,59 €. Tokom 2012. su, dakle, porasli izdaci po osnovu primjene najmanje transparentnog postupka javne nabavke, dok je udio ugovora zaključenih ovim

<sup>9</sup> Vidjeti: <http://www.ujn.gov.me/2013/04/rjesenje-o-formiranju-koordinacionog-tijela-za-pracenje-i-sprovođenje-strategije-razvoja-sistema-javnih-nabavki-za-period-2011-2015-godine/>. U sastavu Koordinacionog tijela su predstavnici/e Uprave za javne nabavke, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, Vrhovnog državnog tužilaštva, Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, Skupštine Crne Gore i Privredne komore.

<sup>10</sup> Direktni dogovor između naručioca i ponuđača u oslovima javne nabavke.

postupkom u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti iznosio 6,10%.

Zakonom o javnim nabavkama nije propisano da se ovaj postupak koristi u izuzetnim prilikama i da se mora obrazložiti, ali je zato jedino kod ove metode javne nabavke izričito propisano da rukovodilac potpisuje sporazum. Jedina revizija završnog računa budžeta lokalnih samouprava u 2012. godini pokazuje prekoračenje ukupne godišnje vrijednosti javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma.<sup>11</sup> Ista praksa postojala je i u 2011. godini. Direktor UJN u komentaru primjene neposrednog sporazuma ističe:

*“Zatajila je odgovornost rukovodilaca institucija koje su za javne nabavke neposrednim sporazumom potrošile do 20 ili više odsto, a prikazale da su se uklopile u zakon, odnosno 10 odsto.”<sup>12</sup>*

Dodatan problem predstavlja i to što se ugovori zaključeni na osnovu neposrednog sporazuma ne objavljuju na Portalu javnih nabavki.

### *Nemogućnost provjere podataka koje dostavljaju naručioc*

UJN sačinjava godišnji izvještaj o javnim nabavkama na osnovu podataka koje dostavljaju naručioc. Međutim, u više navrata je pokrenuto pitanje vjerodostojnosti informacija koje se dostavljaju. Između ostalog, u samom Izvještaju o javnim nabavkama za 2012. godinu se navodi da:

---

11 “Uključujući uzorkom obuhvaćeni iznos izdaci po osnovu neposrednog sporazuma su za 12.188,57€ veći u odnosu na dozvoljeni limit, što nije u skladu sa članom 30 Zakona o javnim nabavkama kojim je predviđeno da ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi 7 % izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000,00€”, Izvještaju o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bijelo Polje za 2012. godinu, DRI, oktobar 2013., str. 8

12 Intervju direktora Uprave za javne nabavke Mersada Mujevića Pobjedi od 7. novembra 2012. godine. Vidjeti: <http://www.pobjeda.me/2012/11/07/direktor-direkcije-za-javne-nabavke-mersad-mujevic-o-izvjestaju-dri/#.UotOzmTF2rZ>

*“za podatke o ugovorenim nabavkama odgovorni su sami naručioc, koji na osnovu sklopljenih ugovora dostavljaju izvještaje u pisanoj i elektronskoj formi nadležnom organu koji su u skladu sa Pravilnikom potpisani od strane odgovornog lica - starješine naručioca i službenika za javne nabavke.”<sup>13</sup>*

Interesantno je da su, po nalazima Državne revizorske institucije, u 2011. godini među onim institucijama koje su UJN dostavile netačne podatke bili Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija i Ministarstvo zdravlja, kao i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa i Agencija za zaštitu ličnih podataka. Nije poznato da su odgovorna lica u ovim organima bila kažnjena zbog pripreme netačnih izvještaja, kao ni da su u 2012. godini preduzete mjere u pravcu obezbjeđivanja dostavljanja tačnih i objektivnih podataka. Na značaj poštovanja preporuka DRI ukazuje i Evropska komisija:

*“Državna revizorska institucija je u novembru 2012. izdala preporuke o sistemu javnih nabavki, uključujući preporuke o nerealnom planiranju, ne-transparentnim procedurama i pretjeranoj upotrebi neposrednih sporazuma, nedostatku postavljanja službenika za javne nabavke, slučajevima kada je jedan ugovor o javnim nabavkama podijeljen na nekoliko ugovora i slabom izvještavanju.”<sup>14</sup>*

### *Inspekcijski nadzor*

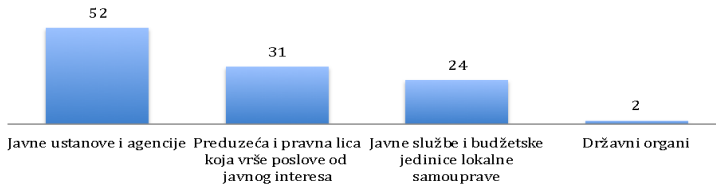
Inspekcija za javne nabavke je uspostavljena 1. marta 2012. godine postavljanjem glavnog inspektora čija je nadležnost nadzor u odnosu na pravilnost sprovođenja ugovora o javnim nabavkama vrijednosti od 3.000,00€ do 500.000,00€.

**24**  
inspekcijaska  
pregleda na  
lokalnom nivou u  
2012.godini

<sup>13</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godini, Podgorica, maj 2013, str. 6

<sup>14</sup> Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, str. 29

Od 1. marta 2012. do 31. decembra 2012. godine izvršeno je ukupno 109 inspekcijskih pregleda,<sup>15</sup> od kojih 24 kod subjekata nadzora na lokalnom nivou (javne službe i budžetske jedinice lokalne samouprave).<sup>16</sup> U izvještajnom periodu,<sup>17</sup> inspektor je izdao 11 prekršajnih naloga ukupnog iznosa od 13.250,00 €, od čega je naplaćeno 7 u ukupnom iznosu od 8.750,00€ (66.30%).



Grafikon br.1: Subjekti nadzora kod kojih je izvršen inspekcijski nadzor nakon 2012. godine

Predmet	Broj pregleda	Broj nepravilnosti
Pravilnost sprovedenih postupaka javnih nabavki	12	2
Blagovremeno dostavljanje i objavljivanje odluka u postupcima javnih nabavki, ugovora o javnim nabavkama	18	11
Blagovremeno i pravilno sađnjavanje i dostavljanje izvještaja i planova o javnim nabavkama nadležnom organu	54	48
Pravilno sađnjavanje i vođenje evidencija o javnim nabavkama	17	10
Ispunjenost uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke	8	3
Redovni inspekcijski pregledi (97)	108	74
Pregledi na osnovu zahtjeva stranaka (11)		

Tabela br. 2: Predmet inspekcijskih pregleda u 2012. godini

Odsjek za inspekciju za javne nabavke ima samo jednog zaposlenog - glavnog inspektora za javne nabavke. Uzimajući u obzir ukupan broj obveznika primjene Zakona o javnim

<sup>15</sup> U periodu od 1. marta 2012. do 1. juna 2012. godine, kada je inspekcijski nadzor bio u nadležnosti Uprave za javne nabavke, izvršeno je 19 inspekcijskih pregleda, izdato 6 prekršajnih naloga u vrijednosti 6.750,00 eura.

<sup>16</sup> Ibid., str. 88

<sup>17</sup> 1. 3. – 31. 12. 2012.

nabavkama,<sup>18</sup> očigledno je da su kapaciteti Uprave za inspekcijske poslove u odnosu na oblast javnih nabavki ograničeni. Potreba jačanja kapaciteta, odnosno povećanja broja inspektora za jednog izvršioca, prepoznata je u izvještaju o radu ovog tijela u 2012. godini:

*“Povećanje broja inspektora za javne nabavke za jednog izvršioca uslovljeno je brojem postupaka javnih nabavki (skoro 62 hiljade za male vrijednosti i preko 2,5 hiljade postupaka javnih nabavki za velike vrijednosti), podatkom da je za javne nabavke u 2011. godini ukupno opredijeljeno 34.646.174,03 €, kao i da ima preko 700 obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama, koji se nalaze na području cijele države. Na ovaj način bi se, imajući u vidu kompleksnost inspekcijskog nadzora u javnim nabavkama, omogućilo njegovo ravnomjernije vršenje u sjevernoj, centralnoj i južnoj regiji.”<sup>19</sup>*

U Izvještaju o radu Uprave za inspekcijske poslove za maj 2013. godine navodi se da Inspekcija za javne nabavke ima sistematizovana tri radna mjesta, ali i dalje samo jednog inspektora koji vrši nadzor u ovoj oblasti,<sup>20</sup> jačanja kapaciteta nadležnih organa za nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora kroz povećanje broja ovlašćenih službenika i povećanje broja inspekcijskih kontrola, uz rok za njenu realizaciju januar 2014. godine. U skladu sa utvrđenom mjerom, predviđeno je zapošljavanje dva inspektora za javne nabavke.<sup>21</sup>

---

18 U 2012. godini je ovaj broj iznosio 724

19 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2012. godinu, str. 13

20 Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za maj 2013. godine, Podgorica, jun 2013, str. 4

21 Akcioni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, str. 101

## *Rad Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki*

“Visok stepen poništenja odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki od strane upravnih sudova je zabrinjavajuća.”<sup>22</sup>

Od imenovanja Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, odnosno od aprila do decembra 2012. godine, ovo tijelo je razmatralo 682 predmeta i donijelo 571 odluku. Najčešće greške u primjeni Zakona o javnim nabavkama koje je evidentirala Državna komisija odnose se na: pogrešan izbor vrste postupka; neadekvatan opis predmeta nabavke, odnosno tehničke specifikacije; neusaglašenost poziva za javno nadmetanje i tenderse dokumentacije; nepravilno sačinjavanje zapisnika o javnom otvaranju ponuda; itd.<sup>23</sup>

Rješenja Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki se ne sprovode u najvećoj mjeri. U vremenskom periodu od 2. aprila do 1. decembra 2012. godine nije sprovedeno 15 rješenja Državne komisije. Od ovog broja nesprovedenih rješenja, 14 je onih koji su donešeni u postupku javne nabavke koji je započeo po starom Zakonu o javnim nabavkama iz 2006. godine, dok je jedno nesprovedeno rješenje vezano za postupak javne nabavke započeo po Zakonu o javnim nabavkama iz 2011. godine.<sup>24</sup> Od ukupnog broja nesprovedenih rješenja (15) problematična je činjenica da je 11 rješenja donijela DKKPJN u ponovnom postupku, postupajući po presudama Upravnog suda Crne Gore. Ovakva rješenja Državne komisije se umnogome razlikuju

22 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, COM(2013) 700, 16.10.2013, str. 29

23 Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki za 2012. godinu, str. 13

24 Naručioци mogu izabrati jedan od dva načina nesprovođenja rješenja Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki: 1. nesprovođenje ponovnog postupka odlučivanja i nedonošenje nove odluke ili 2. donošenje odluke u ponovnom postupku koja nije u skladu sa činjeničnim nalazima i pravnim shvatanjima datim u rješenju Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.



od predhodnih rješenja Komisije za kontrolu postupka javne nabavke jer počivaju na nalazima i pravnim stanovištima iznijetih u presudama Upravnog suda Crne Gore. Nepoštovanje ovakvih rješenja nije samo nepoštovanje DKKPJN već i nepoštovanje presuda Upravnog suda Crne Gore. Zakon o javnim nabavkama ne propisuje prekršajnu odgovornost za nesprovođenje odluka Državne komisije, već je Komisija dužna obavijestiti Vladu o nepostupanju po njenim rješenjima. Zakon ne propisuje rok za ovakvo postupanje Državne komisije. Državna komisija je preko Ministarstva finansija informisala Vladu o nepoštovanju određenog broja rješenja od strane naručilaca i iznijela predlog mjera koje treba preduzeti da bi došlo do smanjenja broja ovakvih rješenja. Vlada je 7. marta 2013. godine razmotrila Informaciju o nesprovođenju odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki i zadužila naručioce da odluke hitno sprovedu i tome obavijeste Vladu preko resornog ministarstva.<sup>24</sup> Međutim, do novembra 2013. godine tek tri naručioca, po jednom rješenju, su sprovela ove odluke.<sup>25</sup>

Značajan dio finansijskih potreba Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki finansira se na osnovu taksi podnesenih žalbi pred ovim tijelom.

*“Budžet Crne Gore je po osnovu naknade za vođenje postupka po žalbama pred Državnom komisijom u 2012. godini ostvario sredstva u iznosu od 126.814,96 eura, što iznosi 67,25% ukupnih sredstava opredijeljenih budžetom Crne Gore za rad Državne komisije u 2012. godini, odnosno 71,85% od iznosa budžetskih sredstava koje je Državna komisija utrošila u 2012. godini.”<sup>26</sup>*

Zakonom o javnim nabavkama nije propisan način sprečavanja sukoba interesa na strani Državne komisije, već su propisani samo

---

25 Odgovor Ministarstva finansija od 30. 10. 2013. godine na poslaničko pitanje poslanice SNP-a Zdenke Popović.

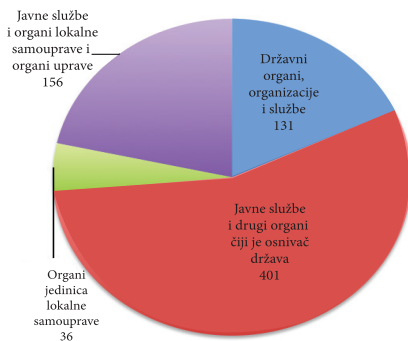
26 Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki za 2012. godinu, str. 45

slučajevi i način sprečavanja sukoba interesa na strani naručilaca i ponuđača, novoimenovana Državna komisija je propisala<sup>27</sup> način sprečavanja sukoba interesa na strani predsjednice i članova Državne komisije, čime je u njenom radu otklonjen rizik primjene člana 18 stav 1 Zakona o javnim nabavkama kojim je propisano da je ništav postupak javne nabavke koji je sproveden uz postojanje sukoba interesa.<sup>28</sup>

### Lokalne samouprave

Organi jedinica lokalne samouprave su u 2012. godini zaključili 10995 ugovora ukupne vrijednosti 17.494.830,93 eura, dok su javne službe i drugi organi uprave zaključili 4271 ugovor, vrijednosti 16.276.634,83 eura.<sup>29</sup>

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori je decentralizovan. Broj obveznika primjene Zakona je smanjen sa 974 u 2011. godini na 724 u 2012., odnosno 698 u 2013, dok je na lokalnom u 2012. godini iznosio 192.



Grafikon br. 2: Broj obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama<sup>30</sup>

Procentualno, obveznici primjene Zakona na lokalnom nivou čine 26,52% ukupnog broja obveznika.

<sup>27</sup> Poslovniku o radu ("Sl. list CG" broj 16/12) donijet na prvoj sjednici održanoj dana 19. marta 2012. godine

<sup>28</sup> "Postupak javne nabavke sproveden uz postojanje sukoba interesa ništav je. Naručilac je dužan da evidentira slučajeve sukoba interesa iz čl. 16 i 17 ovog zakona i da o tome, bez odlaganja, obavijesti nadležni organ", član 18, Zakon o javnim nabavkama, "Sl. list CG", br. 42/11

<sup>29</sup> Izvještaj o javnim nabavkama za 2012. godinu, str. 72

<sup>30</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Podgorica, maj 2013, str.

Kada je riječ o korišćenju postupaka koje predviđa Zakon o javnim nabavkama, organi lokalne samouprave su u 2012. godini, najčešće koristili šoping metodu za nabavku roba i usluga male vrijednosti (347), slijedi otvoreni postupak (231), okvirni sporazum (9), pregovarački postupak bez (8) i sa (1) prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje. Slična situacija je i kada su u pitanju javne službe čiji je osnivač lokalna samouprava: šoping (258), otvoreni postupak (164), pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje (6), okvirni sporazum (3). Tokom 2012. godine organima jedinica lokalnih samouprava je ukupno prispjelo 1588 ponuda u okviru 483 postupka, od toga je bilo 175 odbijenih, a 62 odbačene ponude. U istom ovom periodu javnim službama i drugim organima lokalne samouprave i organima uprave je pristiglo 1256 ponuda u 383 postupka, 235 je odbijenih, a 22 odbačene ponude.

OPŠTINA	Broj javnih nabavki	Ukupan broj ponuđača (A obrazac)	Ukupan broj ponuđača za šoping metodu (B obrazac)	Ukupan broj ponuđača za neposredni sporazum (C obrazac)	Korišćenje postupka (A obrazac)	Korišćenje šoping metode (B obrazac)	Korišćenje neposrednog sporazuma (C obrazac)
<b>Bar</b>	78	79	16	54	8	16	54
<b>JU u Baru<sup>1</sup></b>	311	17	21	290	9	15	290
<b>Budva</b>	269	36	12	251	11	7	251
<b>Cetinje</b>	410	27	27	397	7	6	397
<b>Danilovgrad</b>	342	1	8	339	1	2	339
<b>JU u Danilovgradu</b>	165	3	4	161	2	2	161
<b>Kolašin</b>	4	5	11	0	1	3	0
<b>Kotor</b>	50	4	6	44	3	3	44
<b>Mojkovac</b>	21	1	10	13	1	7	13
<b>Pljevlja</b>	504	9	33	485	6	13	485
<b>Plužine</b>	151	0	10	146	0	5	146
<b>JU u Plužinama<sup>2</sup></b>	471	0	0	471	0	0	471
<b>Tivat</b>	87	67	103	32	25	30	25
<b>JU u Tivtu<sup>3</sup></b>	200	14	25	183	8	9	183

<sup>1</sup> JP Kulturni centar Bar, Komunalne djelatnosti, Sportsko rekreativni centar, Radio Bar i Rumija Bar

<sup>2</sup> JU Centar za kulturu, Javno stambeno komunalno Preduzeće I TO Plužine

<sup>3</sup> JP Centar za kulturu, Vodovod i kanalizacija, JP Komunalno Tivat

Tabela br. 3: Prikaz broja javnih nabavki, ponuđača, korišćenja postupaka u 10 crnogorskih opština<sup>31</sup>

S izuzetkom Kolašina, primjetan je izuzetno veliki broj nabavki koje su realizovane neposrednim sporazumom u svim opštinama.

31 Podaci su prikupljeni na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama koji su poslali opštinama i javnim ustanovama i preduzećima. Na zahtjev nisu odgovorile i izvještaj o javnim nabavkama za 2012. godinu nisu dostavile sljedeće opštine: Podgorica, Nikšić, Herceg Novi i Rožaje

Tako su npr. u Opštini Plužine od ukupno 151 nabavke njih 146 realizovane neposrednim sporazumom, dok je u Danilovgradu 161 od ukupno 165 javnih nabavki u 2012. godini realizovana ovom vrstom postupka.

### *Antikorupcijske aktivnosti*

S obzirom na to da je sprovođenje lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2009-2012. završeno, lokalne samouprave su tokom 2013. godine radile na pripremi i usvajanju novih i to na osnovu Modela usklađenog Akcionog plana koji je pripremila radna grupa koju su činili predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Zajednice opštine, lokalne samouprave i Uprave za antikorupcijsku inicijativu.<sup>32</sup> Međutim, kao i prethodni, novi akcioni planovi su pretjerano uniformni, bez posebnog pregleda aktivnosti po oblastima visoko rizičnim za korupciju i ne sadrže posebne mjere koje se odnose na javne nabavke.

UJN ima otvorenu telefonsku liniju za prijavu slučajeva korupcije i konflikta interesa od 2010. godine. Tokom 2011. godine UJN nije imala nijednu prijavu korupcije, a 2012. samo jednu prijavu o sumnji u postojanje korupcije u oblasti javnih nabavki.<sup>33</sup> Prijavu o postojanju korupcije u postupku javnih nabavki je elektronskim putem podnijela kompanija SMART TACH. d.o.o. koja je upućena Upravi za antikorupcijsku inicijativu i dostavljena Vrhovnom državnom tužilaštvu na dalju nadležnost.<sup>34</sup>

Po odredbama Pravilnika o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila, UJN sačinjava godišnji izvještaj o kršenju ovih pravila i to na osnovu polugodišnjih izvještaja koje

---

32 Vidjeti: <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2013/03/osce-protiv-korupcije.pdf>

33 Izvještaj o broju prijava o korupciji za period oktobar-decembar 2012., Uprava za antikorupcijsku inicijativu, januar 2013., str. 9

34 Izvještaj o javnim nabavkama za 2012., str. 37

dostavljaju naručiocima. Međutim, u Izvješaju o javnim nabavkama u 2012. navodi se da je pristigao “određeni” broj izvještaja naručioca sa obrascima ili bez njih, a u kojima nisu konstatovani slučajevi sukoba interesa, odnosno koruptivnih radnji. Dakle, Izvještaj sadrži spisak naručioca koji su dostavili izvještaj,<sup>35</sup> uz konstataciju da naručiocima u najvećoj mjeri ne dostavljaju izvještaje.<sup>36</sup> U 2012. godini je prijavljen je samo jedan slučaj sukoba interesa i to od strane službenika za javne nabavke JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore.<sup>37</sup>

---

35 Među naručiocima koji su dostavili dopise, koji ne sadrže izvještaj i evidenciju podataka o kršenju antikorupcijskih pravila su: Turistička organizacija Kotor, JU „Grad teatar” Budva, doo „Akademija znanja” Budva, JP za upravljanje reklamnim prostorom opštine Budva „Mediteran reklame”, JP „Čistoća” Podgorica, Skupština Crne Gore i Turistička organizacija opštine Budva. Evidenciju podataka o kršenju antikorupcijskih pravila su dostavili: Poreska uprava, Opština Herceg Novi, Turistička organizacija Herceg Novi i JZU Opšta bolnica „Blažo Orlandić” Bar. - Vidjeti: Izvještaj o javnim nabavkama u 2012., str. 79.

36 Ibid, str. 79

37 Izvještaj o javnim nabavkama za 2012., str. 80

### 3. KRITERIJUMI ZA TRANSPARENTNU REALIZACIJU JAVNIH NABAVKI – PRIMJENA U CRNOGORSKIM OPŠTINAMA

Transparentno upravljanje javnim nabavkama na lokalnom nivou zavisi od ispunjenosti niza kriterijuma, od kojih su najvažniji sledeći:

#### *3.1. Realno planiranje i procjena vrijednosti nabavki: planiranje i realizacija javnih nabavki u skladu sa lokalnim budžetima i razvojnim planovima opština*

Planiranje je početni korak u realizaciji javnih nabavki. Od dobro sačinjenog plana javnih nabavki zavisi da li će naručilac ostvariti svoje potrebe na godišnjem, ili višegodišnjem, nivou, odnosno u kojoj mjeri će racionalno koristiti sredstva iz budžeta. Stoga, ovaj plan najčešće sadrži, ili bi trebalo da sadrži, potrebne količine određenih roba i usluga, vrstu postupka koji će biti korišćen, vremenski rok u okviru kojeg će nabavka biti realizovana. Imajući u vidu navedene parametre, adekvatan plan javnih nabavki može uticati na smanjenje prostora za korupciju. Međutim, u Crnoj Gori ne postoji razvijena metodologija za planiranje javnih nabavki. UJN uočava:

*“da tokom 2012. godine, posmatrano po kategorijama obveznika, da posebno državni organi i organizacije neadekvatno planiraju javne*

*nabavke, tako da u pravcu ispravnog i potpunog planiranja, treba usmjeriti povećane aktivnosti i napore u okviru budućih obuka za institucije na državnom nivou*.<sup>38</sup>

Nema informacija o realizaciji specijalizovanih obuka službenika za javne nabavke za planiranje nabavki, niti je poznato da su razvijena uputstva ili smjernice za planiranje u pojedinim oblastima, odnosno specifičnim uslugama.<sup>39</sup> UJN, među pravicima razvoja sistema javnih nabavki, vidi “intenziviranje obuka u dijelu planiranja javnih nabavki i utvrđivanja procijenjene vrijednosti predmeta javne nabavke.”

Ni u lokalnim samoupravama u Crnoj Gori nije uspostavljen adekvatan sistem planiranja javnih nabavki. Uvidom u pregled planiranih i ugovorenih javnih nabavki u 2012. godini u 14 crnogorskih opština vidjećemo da su odstupanja u odnosu na planirane nabavke značajna u svim gradovima.

Opština	Planirane nabavke u 2012.	Vrijednost ugovorenih nabavki u 2012.
Bar	5.915.100,00	703.253,53
Budva	95.288.987,10	3.562.226,42
Cetinje	3.783.500,00	1.285.478,35
Danilovgrad	969.000,00	119.563,60
Herceg Novi	760.000,00	176.104,90
Kolašin	156.700,00	37.314,68
Kotor	220.200,00	113.988,08
Mojkovac	788.400,00	172.057,62
Nikšić	2.824.560,00	835.799,06
Pljevlja	4.891.102,05	430.307,19
Plužine	1.274.400,00	660.762,21
Podgorica	3.218.500,00	1.544.094,70
Rožaje	1.714.200,00	716.079,55
Tivat	3.916.730,00	1.442.359,25

Tabela br. 4: Planirane i ugovorene javne nabavke u 2012. godini

Najniži procenat izvršenja plana javnih nabavki za 2012. godinu je u Opštini Budva 3,7%, a najviši u opštinama Kotor i Plužine i iznosi 51,8%.

38 Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, str. 84

39 Prikaz naručioca sa najvećim odstupanjem između planiranih i ugovorenih javnih nabavki dat je u prilogu br. 4 Izvještaja o javnim nabavkama za 2012. godinu, str. 99

Razlozi zbog kojih opštine ne planiraju adekvatno javne nabavke su brojni. Službenici za javne nabavke smatraju da planiranje i realizaciju javnih nabavki otežava to što usvajanje budžeta nije u zakonskom roku, do kraja tekuće za narednu godinu, kao i da na loše planiranja javnih nabavki utiče nerealno planiranje budžeta.

Rukovodioci sektora, često, ne shvataju ozbiljno značaj izrade plana javnih nabavki.<sup>40</sup>

Kao jedan od problema, službenici navode i nemogućnost održavanja prihoda na planiranom nivou, tako da se naručilac bez unaprijed obezbeđenih sredstava ne može upuštati u javne nabavke velikih vrednosti. Zbog toga je, po njihovom mišljenju, moguće uvesti kategoriju neraspoređenih sredstava, koja bi se koristila u hitnim slučajevima, uz obrazloženje, i u određenom procentu u odnosu na ukupna planirana sredstva.

Ocjena da se javne nabavke na lokalnom nivou ne planiraju na osnovu stvarnih potreba ističe se i u izvještajima Državne revizorske institucije.<sup>41</sup>

Ni u jednoj opštini ne sprovodi se dugoročno - višegodišnje planiranje javnih nabavki. Službenici za javne nabavke imaju različitu percepciju o uzrocima neadekvatnog procesa planiranja.<sup>42</sup> Po njihovom mišljenju, planiranje podrazumijeva dublju analizu poslovanja svakog preduzeća, što pretpostavlja određeni nivo stručnosti ljudi, odnosno tima koji će odrediti i definisati ciljeve i prioritete preduzeća (kratkoročne, srednjoročne i dugoročne),

---

40 Odgovor na Upitnik Instituta Alternativa za službenike za javne nabavke, novembar 2013. godine

41 Vidjeti, npr: Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Kotor za 2010. godinu, oktobar 2011. Takođe, u Izvještaju o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bijelo Polje za 2012. godinu DRI navodi se potreba obezbjeđivanja tehnički ispravnih podataka u dijelu primjene Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština i u dijelu preciznog iskazivanja planiranog izdatka po rednim brojevima, prilikom usvajanja plana javnih nabavki, str. 57

42 Odgovori na upitnik Instituta Alternativa za službenike za javne nabavke, novembar 2013. godine



a na osnovu parametara iz ranijih godina i stvarnih potreba naručioca. U tom pravcu bilo bi od koristi, po njihovom mišljenju, da rukovodioci sektora, u određenom roku, dostave službeniku za javne nabavke spisak nabavki koje je potrebno izvršiti za nesmetan rad sektora, kako bi službenik za javne nabavke mogao da izradi kvalitetan plan u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, i sredstvima koja su opredijeljena za tu namjenu.

Uvidom u obrazac za jednogodišnje planiranje javnih nabavki u Crnoj Gori koji sadrži sljedeće elemente:

Redni broj	Predmet javne nabavke	Naziv odnosno Opis	Procijenjena vrijednost javne nabavke	Vrsta postupka javne nabavke	Okvirno vrijeme pokretanja postupka	Konto odnosno budžetska pozicija	Iznos na kontu odnosno budžetskoj poziciji	Izvor finansiranja
------------	-----------------------	--------------------	---------------------------------------	------------------------------	-------------------------------------	----------------------------------	--	--------------------

Tabela br. 5: Sadržaj obrasca za planiranje javnih nabavki u Crnoj Gori

može se izvući zaključak da planiranje javnih nabavki, između ostalog i najprije, može biti unaprijeđeno, proširivanjem podataka koje sadrži plan, ali i dugoročnijim planiranjem nabavki.

*Primjer dobre prakse:*

*Obrazac za planiranje javnih nabavki u Srbiji*

Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izvještaja o izvršenju plana nabavki precizira obaveznost postojanja sledećih elemenata plana: redni broj nabavke; predmet nabavke; iznos planiranih sredstava; podatke o aproprijaciji u budžetu; procijenjenu vrijednost na godišnjem nivou i ukupno; vrstu postupka javne nabavke; podatke o primjeni drugih postupaka i procedura za nabavke na koje se ne primjenjuje Zakon; okvirni datum pokretanja postupka; okvirni datum zaključenja ugovora; okvirni datum izvršenja ugovora; podatak o centralizovanoj nabavci; razlog i opravdanost pojedinačne nabavke; način utvrđivanja procijenjene vrijednosti i druge podatke i napomene koje su od značaja za proces planiranja nabavki.

Obrazac za planiranje javnih nabavki koji je u upotrebi u Srbiji preciznije utvrđuje detalje javne nabavke kako u pogledu (okvirnog) vremena zaključenja ugovora i njegovog izvršenja, procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou i načina utvrđivanja procijenjene vrijednosti. Uključivanje ovih kategorija u obrazac za planiranje može doprinijeti sprečavanju nestašice roba i njihovom adekvatnijem planiranju.

### *3.2. Transparentnost u objavljivanju dokumentacije u vezi sa postupcima javnih nabavki*

Zakonom o javnim nabavkama je utvrđena obaveza objavljivanja plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka o kvalifikaciji kandidata, izboru najpovoljnije ponude, obustavi i poništavanju postupka javne nabavke, ugovora o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana, poziva, odluke i ugovora.<sup>43</sup> UJN u svom izvještaju tvrdi da je tokom 2012. godini objavila “3154 ugovora o dodijeljenim javnim nabavkama”. Ukupni broj sklopljenih ugovora u 2012. godini je bio 4332. I pored obaveze objavljivanja zaključenih ugovora o javnim na Portalu javnih nabavki objavljen je relativno mali broj ugovora. Uprava za javne nabavke ne navodi podatke o broju ugovora objavljenih na Portalu, kao ni broju ugovora koje su naručioc dostavili UJN na objavljivanje, niti upućuje na uzroke ovog problema u svom izvještaju.

Takođe, nije tačna tvrdnja UJN da:

*“pojedinačni izvještaji obveznika primjene propisa o javnim nabavkama ugovorenih u 2012. godini objavljeni su na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke”<sup>44</sup>*

što se jednostavno može potvrditi uvidom u Portal javnih nabavki.<sup>45</sup>

---

43 Član 7, Zakona o javnim nabavkama, “Sl. list CG”, br. 42/11

44 Izvještaj o javnim nabavkama u 2012. godini, str. 50

45 [www.ujn.gov.me](http://www.ujn.gov.me)

### 3.3. Interna i eksterna kontrola

*“Sistem kontrole javnih nabavki mora biti osnažen, kao i nadzor nad primjenom dodijeljenih ugovora.”<sup>46</sup>*

#### 3.3.1. Unutrašnja revizija

Unutrašnja revizija u sistemu javne interne finansijske kontrole (PIFC) ima ulogu da obezbijedi efikasno upravljanje rizicima, kontrolama i procesima upravljanja. Uzimajući u obzir da rizici za korupciju postoje u svim fazama realizacije ugovora o javnim nabavkama, unutrašnja revizija bi trebalo da ima posebnu ulogu upravo u ovoj oblasti, i to na osnovu interne kontrole zakonitosti planiranja i realizovanja svih javnih nabavki. Međutim, i pored zaokruženog zakonskog okvira za uspostavljanje PIFC-a,<sup>47</sup> unutrašnja revizija nije uspostavljena u svima opštinama koje su u obavezi da to urade.<sup>48</sup> Trinaest lokalnih samouprava je sistematizovalo jedinice za unutrašnju reviziju. Tek 8 lokalnih samouprava je i imenovalo unutrašnje revizore. Na cjelokupnom lokalnom nivou ukupno 17 unutrašnjih revizora radi.

Kako prema Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, jedinice za unutrašnju reviziju moraju imati makar 3 revizora, to znači da su trenutno funkcionalne jedinice za unutrašnju reviziju u samo 3 grada. Nijedna lokalna

---

46 Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva za Crnu Goru, Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, str. 27

47 Strategija za razvoj PIFC-a (2007.), Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, “Sl. list CG”, br. 73/08

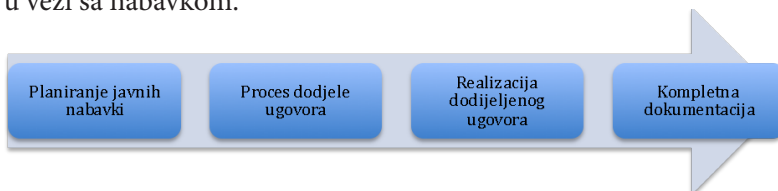
48 “Posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju uspostavljaju opštine koje imaju više od 10.000 stanovnika. U skladu sa stavom 1 ovog člana i rezultatima popisa stanovništva u Crnoj Gori u 2011. godini, posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju uspostavljaju: 1. Glavni grad Podgorica 2. Prijestonica Cetinje 3. Opština Bar 4. Opština Berane 5. Opština Bijelo Polje 6. Opština Budva 7. Opština Danilovgrad 8. Opština Herceg Novi 9. Opština Kotor 10. Opština Nikšić 11. Opština Plav 12. Opština Pljevlja 13. Opština Rožaje 14. Opština Tivat 15. Opština Ulcinj”, član3, Uredbe o uspostavljaju unutrašnje revizije u javnom sektoru, ”Sl. list Crne Gore”, broj 50/12 od 01.10.2012.

samouprava nije iskoristila zakonsku mogućnost i povjerila poslove unutrašnje revizije jedinici za unutrašnju reviziju neke druge lokalne samouprave.

Unutrašnja revizija ima važnu ulogu u obezbjeđivanju kontrole postupaka javnih nabavki, a izvještaji tih revizija bi trebalo da služe kao osnov za otklanjanje uočenih nepravilnosti u njihovom sprovođenju.

Lokalne samouprave	Broj revizora
3 jedinice	1 revizor
2 jedinice	2 revizor
2 jedinice	3 revizora
1 jedinica	4 revizora

Predmet revizije bi trebalo da budu sve faze sprovođenja javnih nabavki, od faze planiranja do provjere cjelokupne dokumentacije u vezi sa nabavkom.



Grafikon br. 3: Predmet revizije u postupcima javnih nabavki

### 3.3.2. Revizije Državne revizorske institucije

Državna revizorska institucija (DRI) je do sada izvršila ukupno 11 redovnih revizija završnih računa budžeta lokalnih samouprava i 6 kontrolnih revizija.<sup>49</sup> DRI, je vršeci revizije u opštinama, evidentirala propuste i kršenja Zakona o javnim nabavkama u svim lokalnim samoupravama koje su bile subjekt revizije do sada, i to: Bijelo Polje (2012.); Plav (2011.), Bar (2011.), Kotor (2010.), Tivat (2010.), Herceg Novi (2009.), Rožaje (2007.), Kolašin (2006.), Ulcinj (2005.), Danilovgrad (2005.) i Nikšić (2004.).

Zabilježene nepravilnosti su se odnosile, između ostalog, na

<sup>49</sup> Kotor (2013.), i zbirna kontrolna revizija za opštine Nikšić, Danilovgrad, Ulcinj, Kolašin i Rožaje (2009.)

spровоđenje (vrste) postupka javne nabavke,<sup>50</sup> neimenovanje službenika za javne nabavke,<sup>51</sup> prekoračenje vrijednosti nabavke na osnovu šoping metode,<sup>52</sup> nedonošenje plana javnih nabavki i neobezbjeđivanje namjenskih sredstava za nabavke, i, već pomenuto, neadekvatno planiranje.<sup>53</sup>

DRI je od početka primjene Zakona o javnim nabavkama iz 2011. godine izvršila jednu redovnu reviziju lokalnih završnih računa budžeta, i to u Opštini Bijelo Polje. U Izvještaju se navodi kršenje člana 107<sup>54</sup> Zakona o javnim nabavkama o zabrani zaključenja ugovora u javnoj nabavci šoping metodom prije isteka roka za žalbe; dostavljanje nepotpunih podataka u Izvještaju o javnim nabavkama; prekoračenje od 7% izdataka upotrebom neposrednog sporazuma.<sup>55</sup>

Zbog ograničenih kapaciteta, DRI nije u mogućnosti da vrši reviziju značajnog broja opština tokom jedne godine. Uzimajući u obzir dosadašnju dinamiku rada, nameće se zaključak da Državna revizorska institucija u prosjeku vrši svega jednu reviziju godišnje završnih računa budžeta lokalnih samouprava. Institut alternativa je još 2011. godine ukazivao na ovaj problem uz procjenu da se može očekivati da tek 2024. godine sve opštine budu makar jednom predmet opšte revizije.<sup>56</sup>

---

50 Vidjeti: Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Bar za 2011. godinu, oktobar 2012; Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Plav za 2011.godinu, decembar 2012; Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Tivat za 2010.godinu

51 Vidjeti: Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2009. godinu, septembar 2010.

52 Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Rožaje za 2007. godinu, septembar 2008.

53 Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Kolašin za 2006. godinu, avgust 2007.

54 "...Ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi prije isteka roka za žalbu (period mirovanja) i donošenja odluke po izjavljenoj žalbi, ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno", Zakon o javnim nabavkama, "Sl. list CG", br. 42/11

55 Vidjeti: Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bijelo Polje za 2012. godinu, DRI, oktobar 2013.

56 Vidjeti: Kontrola budžeta lokalnih samouprava – ograničenja i mogućnosti, Institut alternativa, april 2011. , str. 6

### *3.4. Dostavljanje izvještaja o javnim nabavkama lokalnih samouprava*

Prema dostupnim podacima UJN vidljivo je da ukupno 44 obveznika primjene zakona nije dostavilo izvještaj o javnim nabavkama za 2012. godinu, što je procentualno 6,2% ukupnog broja obveznika primjene zakona. Od ovog broja njih čak 41 pripada lokalnom nivou i uglavnom je riječ o lokalnim javnim ustanovama ili preduzećima čiji je osnivač opština.<sup>57</sup> Među ovim obveznicima su i JU Centar za socijalni rad Podgorica, Agencija za investicije i imovinu Bar, Agencija za investicije, građevinsko zemljište i razvoj Mojkovac, Budva holding DOO, Preduzeće za konsalting i inženjering BSP Budva, JU Centar za kulturu Nikšić, Turistička organizacija Nikšić, JP Vodovod Pljevlja.<sup>58</sup>

Uvidom u spisak naručioca koji nisu dostavili Upravi izvještaj o javnim nabavkama za 2011. godinu, može se vidjeti da 19 obveznika primjene Zakona ovu obavezu ne ispunjavaju u kontinuitetu.

### *3.5. Uspostavljanje efikasne organizacije službi javnih nabavki na lokalnom nivou*

Upravljanje postupcima javnih nabavki na lokalnom nivou zahtijeva odgovarajuću organizaciju stručnih službi, odnosno osposobljene i kvalifikovane kadrove za rad na ovim poslovima. Služba za javne nabavke treba da bude centar ekspertize u javnim nabavkama u opštini. Zaposleni u Službi trebalo bi da su osposobljeni za rad na poslovima javnih nabavki, odnosno moraju pružati savjetodavnu pomoć naručiocima, te učiniti im dostupnim modele tenderske dokumentacije, ugovora, i sl. U crnogorskim opštinama nije uspostavljen jedinstveni model

---

<sup>57</sup> Spisak svih obveznika primjene Zakona koji nisu dostavili izvještaj o javnim nabavkama za 2012. godinu dostupan u Izvještaju o javnim nabavkama za 2012., str. 86

<sup>58</sup>

organizacionih jedinica – službi - za javne nabavke, pa su radna mjesta službenika za javne nabavke sistematizovana u okviru različitih sekretarijata. Samo dvije opštine imaju upostavljenu službu za javne nabavke, dok najveći broj opština (10) ima samo jednog službenika za javne nabavke. Položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki je obavezan,<sup>59</sup> ali ovaj uslov nije ispunjen u četiri koje su bile predmet ovog istraživanja što se može najbolje vidjeti iz tabele broj 6 koja je sačinjena na osnovu podataka koje su dostavili službenici za javne nabavke.

---

59 Donijet je Program i način stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavke koji je stupio na snagu 29. maja 2012. godine. Organizovano je polaganje stručnog ispita koji je sačinjen iz pismenog i usmenog dijela i u toku 2012. godine. A uspješno je položilo stručni ispit ukupno 90 službenika/ca za javne nabavke.

Tabela br. 6: Pregled kapaciteta u 14 crnogorskih opština

Opština	Kriterijum/kapaciteti	Da li postoji posebna služba za javne nabavke?	Broj zaposlenih na poslovima javnih nabavki	Sastav komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda	Položen stručni ispit
<b>Bar</b>		Ne/Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti – Služba za pomoćno tehničke poslove	2 službenika za javne nabavke i jedan operater	Članovi su uglavnom inženjeri raznih struka, a predsjednici komisije su potpredsjednici opštine.	Ne
<b>Budva</b>		Da/Služba za javne nabavke	Načelnik <sup>1</sup> Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta još nije usvojen.		
<b>Cetinje</b>		Ne/Služba za zajedničke poslove- Odjeljenje za javne nabavke	4 radna mjesta – rukovodilac Odjeljenja, pravnik i 2 službenika za javne	Predsjednik komisije je dipl. pravnik, a članovi dipl. ekonomista iz oblasti javne nabavke.	1/2
<b>Danilovgrad</b>		Ne/Služba za zajedničke poslove	1	Predsjednik komisije dipl. pravnik, ostali članovi se imenuju u zavisnosti od predmeta javne nabavke.	Ne
<b>Herceg Novi</b>		Ne/Sekretarijat za finansije turizam i ekonomski razvoj <sup>2</sup>	1	Članovi se imenuju u zavisnosti od predmeta javne nabavke, predsjednik je diplomirani pravnik. Nikada nisu isti članovi komisija.	Da
<b>Kolašin</b>		Ne/Sekretarijat za privredu i finansije	1	Komisija se imenuje u skladu sa članom 59 Zakona o javnim nabavkama	Da
<b>Kotor</b>		Ne/Služba za zajedničke poslove	1	Predsjednik tenderske komisije je dipl. pravnik, jedan član Komisije je dipl. ekonomista, a ostali članovi su stručna lica iz oblasti javne nabavke	Da
<b>Mojkovac</b>		Ne/Služba menadžera	1	Najmanje jedan član je diplomirani pravnik; stručno lice koje posjeduju znanje iz oblasti koja je predmet javne nabavke; lice zaposleno kod naručioca.	Ne

<sup>1</sup> Opština Budva – Služba za javne nabavke osnovana 2013. godine. Do 2013. službenik za javne nabavke funkcionisao kao član kabineta predsjednika Opštine Budva.

<sup>2</sup> U Odluci o reorganizaciji Opštine Herceg Novi koja treba da stupi na snagu do kraja tekuće (2013.) godine, planirano je formiranje Službe za javne nabavke.



<b>Nikšić</b>	Ne/Služba predsjednika <sup>1</sup>	2 službenika za javne nabavke i 2 lica za tehničke poslove	Na čelu komisije je dipl. pravnik, ostali članovi se imenuju u zavisnosti od predmeta javne nabavke.	Ne
<b>Pļjevlja</b>	Ne/Sekretarijat za opštu upravu	1	Neparan broj članova (najmanje 3). Predsjednik komisije uvijek diplomirani pravnik. Članovi komisije su kvalifikovani (stručni) za ocjenu ponuda, zavisno od predmeta javne nabavke.	Da
<b>Plužine</b>	Ne/Sekretarijat lokalne uprave – Odjeljenje za naplatu javnih prihoda	1/ Samostalni savjetnik II – za naplatu lokalnih javnih prihoda i javne nabavke	Diplomirani pravnik i još dva ili četiri člana, u zavisnosti od predmeta javne nabavke.	Da
<b>Podgorica</b>	Da/Služba za javne nabavke	3 sistematizovana mjesta, 1 službenik za javne nabavke	Komisije uglavnom imaju tri člana, a ponekad i pet članova. Predsjedavajući komisije je diplomirani pravnik, a ostali članovi su jedan ekonomista i jedan (ili više) stručno lice koji posjeduju znanje iz oblasti koja je predmet javne nabavke.	Da
<b>Rožaje</b>	Ne/Sekretarijat za opštu upravu	1/Samostalni savjetnik za javne nabavke	Službenici lokalne samouprave u skladu sa distribucijom predviđenom Zakonom.	Da
<b>Tivat</b>		1	Diplomirani pravnik; Stručno lice iz oblasti koja je predmet javne nabavke; Tehničko lice koje pomaže u pisanju zapisnika (opozicioni odbornik).	Da

<sup>1</sup> Novom Odlukom o sistematizaciji radnih mjesta u Opštini Nikšić biće predviđena služba za javne nabavke

Iako Zakon o javnim nabavkama precizno definiše sastav tenderske komisije,<sup>60</sup> tabela pokazuje izvjesna odstupanja u pojedinim opštinama. Službenici za javne nabavke su, uglavnom,

60 “Postupak javne nabavke sprovodi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda koju imenuje naručilac istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju postupka javne nabavke. U komisiju iz stava 1 ovog člana imenuje se neparan broj članova. Najmanje jedan član komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda je diplomirani pravnik. U komisiju se moraju imenovati stručnjaci koji posjeduju znanje iz oblasti koja je predmet javne nabavke. Najmanje jedan član komisije mora da bude lice zaposleno kod naručioca. Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda može biti imenovana na period od godinu dana.” član 59, Zakon o javnim nabavkama, “Sl. list CG”, br. 42/11

saglasni da je Zakonom ovo pitanje dobro uređeno, ali su među njima prisutna i mišljenja o mogućim unapređenjima. Predlozi idu u pravcu obaveznog posjedovanja sertifikata o položenom stručnom ispitu za rad na poslovima javnih nabavki za sve članove/ice tenderskih komisija, uz edukovanje o postupcima javnih nabavki odgovornih lica kod naruočioca (direktori, i sl.). Takođe, po njihovom mišljenju, povećanje broja lica koji rade na poslovima javnih nabavki je prioritarno, kao i poboljšanje njihovog finansijskog položaja, zbog “težine i odgovornosti poslova koje obavljaju”.

## 4. PROBLEMI U SPROVOĐENJU JAVNIH NABAVKI U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

Mada je Zakon o javnim nabavkama u visokoj mjeri usklađen sa *acquis*-jem, Institut Alternativa je još u maju 2012. godine upozoravao na izvjesne nedorečenosti normi koje ostavljaju širok prostor za korupciju, ali i na nejasno određenje kvalifikovanosti za učešće u okviru pojedinih procedura, posebno kada je u pitanju šoping.<sup>61</sup> Dosadašnja primjena Zakona “doprinijela” je gotovo jedinstvenom stavu ponuđača da tehnički preduslovi za realizaciju postupka javne nabavke u velikoj mjeri usporavaju proceduru, pa, u krajnjem, i dovode do pokretanja žalbenih postupaka, što opet dodatno usložnjava konkretnu nabavku.

U radu na ovoj analizi, a imajući u vidu da nam je u fokusu bilo sprovođenje javnih nabavki na lokalnom nivou, anketirali smo službenike/ce za javne nabavke u lokalnim samoupravama s ciljem prezentovanja njihovih neposrednih iskustva u primjeni Zakona. Nakon analize odgovora, moguće ih je podijeliti u odnosu na stav o:

1. formalnostima<sup>62</sup> koje predviđa Zakon a koje doprinose usporavanju cjelokupnog postupka;
2. potrebi unapređenja pojedinih postupaka (posebno kada su u pitanju zakonski rokovi za sprovođenje otvorenog postupka, odnosno precizno definisanje šoping metode);
3. neophodnosti unapređenja specifičnih zakonskih rješenja.

---

61 Vidjeti: Korupcija i javne nabavke, Institut Alternativa, maj 2012.

62 Povezivanje, plombiranje, vraćanje tenderske dokumentacije, itd.

Službenici/e za javne nabavke smatraju da je cjelokupni postupak javne nabavke nepotrebno opterećen formalnostima koje usporavaju nabavku, pa zbog:

*“ne toliko značajnih propusta tj. grešaka na strani ponuđača, ali i naručioca, a koji ostavljaju takođe prostora za žalbu, dolazimo do odugovlačenja postupaka koji probijaju vremenske i predviđene finansijske okvire za tu predmetnu javnu nabavku. Načelo efikasnosti i ekonomičnosti u ovom slučaju je dosta narušeno.”<sup>63</sup>*

Isto tako, službenici/e ističu da je tenderska procedura neopravdano duga, i da bi je trebalo skratiti, kao i rok od 37 dana za dostavljanje ponuda kod otvorenog postupka javne nabavke, koji može biti skraćen na 22 dana a u slučaju hitnosti nabavke na 15 dana. S obzirom na to da član 89 Zakona o javnim nabavkama predviđa mogućnost produženja roka, postoji razumijevanje da ovaj rok može biti i smanjen.<sup>64</sup>

Problemi u sprovođenju postupaka javnih nabavki šoping metodom su brojni, po mišljenju službenika/ca za javne nabavke, i veliki broj se odnosi na definisanje pretežne djelatnosti. Predviđeni kriterijum učešća u javnoj nabavci šoping metodom - definisana osnovna, odnosno pretežna, djelatnost - u praksi može onemogućiti izbor povoljnije ponude sa boljim kvalitetom, gdje ponuđač nema traženu pretežnu djelatnost. Takođe, mali broj ponuđača može da ispuni ovaj uslov, a često ponuđači djelatnost koja se traži tenderom nemaju definisanu kao pretežnu, ali je imaju predviđenu statutom. Službenici/e, dalje, navode da se za dvije ili više vrsta radova ne može utvrditi pretežna djelatnost. Otežavajuću okolnost predstavlja i to što se nacrt ugovora ne

---

63 Odgovor na upitnik Instituta Alternativa za službenike/ce za javne nabavke, novembar 2013.

64 “Rok za podnošenje ponuda mora da bude primjeren vremenu potrebnom za pripremu ispravne ponude. Ako priprema ponude zahtijeva pregled obimne tenderske dokumentacije ili obimnih tehničkih karakteristika ili specifikacija, obilazak lokacija i slično, naručilac će predvidjeti mogućnost produženja roka.” Član 89, Zakon o javnim nabavkama, “Sl. list CG”, br. 42/11

dostavlja u toku postupka, pa postoji mogućnost da ponuđač po okončanju postupka odbije da potpiše ugovor.

Službenici/e smatraju da je u postupku nabavke šoping metodom pored kriterijuma najniže ponuđene cijene potrebno dodati i kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude, kako se ne bi favorizovala cijena u odnosu na kvalitet ponude. Obrazloženje je da kriterijum “najniže ponuđene cijene” uglavnom doprinosi veoma lošem kvalitetu ponude koja je prvorangirana. Takođe, postoje i predlozi da se u okviru šoping metode ne traži pretežna djelatnost već rješenje o registraciji, kao i drugi uslovi i dokazi kako bi se obezbijedila kvalitetna ponuda.

Opštinski službenici/e za javne nabavke kao probleme u sprovođenju Zakona o javnim nabavkama vide i: način pakovanja bankarskih garancija kod otvorenog postupka; nedovoljan procenat (15%), za nepredviđene i dodatne radove, kod pregovaračkog postupka; prevelik broj obveznika primjene Zakona.

U skladu sa problemima s kojima su se u praksi suočavali, službenici/e predlažu sljedeće izmjene: uvođenje negativne reference (bijeke i crne liste), odnosno omogućavanja naručiocima da odbiju ponuđača koji nije u roku završavao svoje obaveze iz ranije zaključenih ugovora; propisivanje mogućnosti kontrole od strane Državne komisije da li je ugovor zaključen u skladu sa nacrtom, i sl.; smanjivanje broja dokaza za ponuđače; ukidanje obaveze traženja saglasnosti nadležnog organa koji propisuje potrebne licence.

## 5. ZAKLJUČCI

U Crnoj Gori je tokom 2012. godine na javne nabavke utrošeno preko 323 miliona eura, što čini 9,72% ukupnog BDP. U odnosu na prethodne godine primjetno je opadanje učešća javnih nabavki u BDP. U istom ovom periodu organi jedinica lokalne samouprave su na javne nabavke izdvojili nešto više od 17 miliona eura. Broj ponuda po tenderu u kontinuitetu opada od 2010. godine. Broj obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama je smanjen sa 724 u 2012. godini na 698 u 2013. godini.

I dalje je zanemarljiv broj prijava za korupciju u javnim nabavkama, pa je u 2012. godini zabilježena samo jedna prijava korupcije, i jedna prijava koja se odnosi na sukob interesa. Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ne sadrže mjere koje se odnose na spečavanje korupcije u javnim nabavkama, kao ni aktivnosti u pravcu rješavanje specifičnih problema u lokalnim samoupravama u oblastima visoko rizičnim za korupciju.

Rad na unaprijeđenju zakonskog okvira, koji je u visokoj mjeri usaglašen sa relevantnim direktivama Evropske unije, je nastavljen. Ipak, proces pripreme ovih zakonskih rješenja karakteriše zatvorenost nadležnih institucija, budući da nije raspisan javni poziv za učešće zainteresovanih strana u radu radne grupe za izmjene zakona, a predstavnici nevladinih organizacija nisu uključeni ni u sastav Koordinacionog tijela koje prati sprovođenje Strategije razvoja javnih nabavki za period 2011-2015. Iako je ovo tijelo u obavezi da podnosi kvartalne izvještaje Vladi, do sada nema dostupnih informacija o njegovom radu. U proteklom periodu je ostvaren napredak u procesu pregovora u

okviru pregovaračkog poglavlja 5 koje se odnosi na javne nabavke, te se očekuje i skoro otvaranje pregovora za ovu oblast *acquis*-ja.

Ključni izazovi u oblasti javnih nabavki odnose se na slabe kapacitete nadležnih organa za sprovođenje zakonodavstva. Nadzor realizacije zaključenih ugovora ostaje zabrinjavajući. Kapaciteti Uprave za inspekcijske poslove su nedovoljni za vršenje nadzora nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama ispod 500.000 eura, dok slabi kapaciteti Državne revizorske institucije ograničavaju ovo tijelo da sprovodi više od jedne opšte revizije lokalnih samouprava na godišnjem nivou. Trenutno su funkcionalne jedinice za unutrašnju reviziju u samo tri lokalne samouprave. Zakon o javnim nabavkama ne propisuje način sprečavanja sukoba interesa na strani Državne komisije, već je ovo pitanje uređeno Poslovníkom o radu DKKPJN.

Zvanični dokumenti o radu nadležnih institucija, kao i stavovi lica koja rade na sprovođenju Zakona, ukazuju na brojne poteškoće do kojih dolazi primjenom novog zakonodavstva. Transparentnost procesa, iako unaprijeđena obavezom objavljivanja svih zaključenih ugovora na Portalu javnih nabavki, je i dalje problematična, budući da veliki broj ugovora nije dostupan na ovoj stranici, a ne objavljuju se ni ugovori zaključeni neposrednim sporazumom. U 2012. godini porasli su izdaci po osnovu primjene neposrednog sporazuma kao najmanje transparentne procedure javne nabavke. Zakon o javnim nabavkama uređuje samo limit primjene ovog postupka u odnosu na izvršeni budžet za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini i nije propisao da se ovaj postupak koristi u izuzetnim prilikama uz obavezno obrazloženje njegove primjene. Pojedinačni izvještaji obveznika primjene propisa o javnim nabavkama ugovorenih u 2012. godini nisu objavljeni na internet prezentaciji Uprave za javne nabavke, iako se u godišnjem izvještaju ove institucije ističe da jesu.

Uprava za javne nabavke sačinjava godišnji izvještaj na osnovu podataka koje joj dostavljaju naručioci, bez mogućnosti provjere

vjerodostojnosti podataka koje dobija. U Crnoj Gori nije jasno koji oblik odgovornosti se primjenjuje u praksi za rukovodioce i službenike koji sastavljaju netačne izvještaje. To ograničenje može bitno da ugrozi objektivnost statistika i izvještaja ne samo u oblasti javnih nabavki. Takođe, mali broj naručioca dostavlja Upravi za javne nabavke izvještaj o vođenju evidencije, sadržaj evidencije, izvještaj o ostvarenim koruptivnim radnjama, kao i obrasce za službenu zabilješku i evidenciju podataka o kršenju antikorupcijskih pravila. 6,2% obveznika primjene Zakona nije dostavilo izvještaje o javnim nabavkama za 2012. godinu UJN. Od njih 44, čak 41 je lokalnih javnih ustanova ili preduzeća čiji je osnivač opština. 19 obveznika nije ovu obavezu ispunilo ni u 2011. godini.

Problem neadekvatnog planiranja javnih nabavki i dalje je sveprisutan. Sve jedinice lokalne samouprave koje su obuhvaćene ovim istraživanjima imale su značajna odstupanja u odnosu na visinu planiranih i realizovanih javnih nabavki u 2012. godini. Ni u jednoj lokalnoj samoupravi izradi plana javnih nabavki ne prethodi analiza tržišta i procjena stvarnih potreba opština. Podaci o specijalizovanim obukama za planiranje javnih nabavki službenika za javne nabavke i ostalih zaposlenih u lokalnim samoupravama nisu dostupni u godišnjem izvještaju Uprave za javne nabavke ili na internet stranicama opština. Kapaciteti lokalnih samouprava za sprovođenje javnih nabavki su, takođe, ograničeni. Samo dvije opštine od njih četrnaest imaju uspostavljenu posebnu službu za javne nabavke, dok samo njih četiri imaju više od jednog zaposlenog za rad na ovim poslovima. Bez specijalizovanih jedinica za javne nabavke i više lica uključenih u rad na sprovođenju ovih postupaka nije moguće uspostaviti espertsko jezgro za ovu oblast na lokalnom nivou što je prioritetno u pravcu obezbjeđivanja stručne podrške. Iako je položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki obavezan, službenici/e u četiri lokalne samouprave nisu ispunili ovaj zakonski preduslov.



Službenici/e za javne nabavke u lokalnim samoupravama koje su bile predmet ovog istraživanja najveći problem u sprovođenju Zakona vide u dugom trajanju tenderske procedure i predugim rokovima za dostavljanje ponuda kada je u pitanju otvoreni postupak, odnosno definisanje uslova za učešće u postupku nabavke šoping metodom. Pored toga, smatraju da i pretjerani formalizam utiče na odugovlačenje postupaka, kao i mogućnost žalbe u svim fazama postupka.

## 6. PREPORUKE

Nadležne institucije, u prvom redu Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke, treba da zakonskim i institucionalnim izmjenama povećaju transparentnost u postupcima javnih nabavki i smanje rizike za korupciju.

U tom pravcu neophodno je:

- ✓ uključiti zainteresovane strane u sve faze rada na izmjenama zakonodavstva u oblasti javnih nabavki, kao i u praćenje realizacije Strategije razvoja sistema javnih nabavki;
- ✓ učiniti dostupnim sve zaključene ugovore o javnim nabavkama na Portalu javnih nabavki, uključujući i one zaključene neposrednim sporazumom;
- ✓ raditi na daljem smanjivanju broja obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama.
- ✓ Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama neophodno je:
- ✓ utvrditi prekršajnu odgovornost za naručioce koji ne dostavljaju izvještaje o javnim nabavkama; izvještaje o kršenju aktikorupcijskih pravila ili dostavljaju netačne i nepotpune podatke;
- ✓ propisati sprečavanje sukoba interesa na strani Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki;
- ✓ propisati korišćenje neposrednog sporazuma u izuzetnim prilikama uz obavezno obrazloženje njegove primjene;

Na nivou lokalnih samouprava potrebno je:

- ✓ revidirati lokalne akcijske planove za borbu protiv korupcije tako da uključe posebne cjeline koje će propisati mjere za sprječavanje korupcije u javnim nabavkama;
- ✓ učiniti dostupnim sve izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama, kao i godišnje izvještaje, na internet stranicama opština, kao i na sajtu Uprave za javne nabavke;
- ✓ sprovesti analizu tržišta i procjenu stvarnih potreba lokalnih samouprava, a u pravcu adekvatne procjene vrijednosti javnih nabavki, prije pripreme plana javnih nabavki u opštinama;
- ✓ pristupiti izradi planova javnih nabavki kroz saradnju sekretarijata, i drugih organizacionih jedinica u opštinama, i službe za javne nabavke;
- ✓ uspostaviti posebne službe za javne nabavke u svim lokalnim samoupravama;
- ✓ stručno osposobiti službenike za javne nabavke za realno i pravovremeno planiranje javnih nabavki. S tim u vezi, potrebno je definisati grupe i specifične vrste javnih nabavki kako bi se utvrdili prioriteta u obukama i izboru učesnika;
- ✓ redovno objavljivati podatke o sprovedenim obukama za službenike/e za javne nabavke i ostala lica uključena u sprovođenje i kontrolu javnih nabavki na sajtovima UJN i opština. Rukovodeća lica u opštinama i članove tenderskih komisija je potrebno uključiti u stručne programe upoznavanja sa postupcima javnih nabavki.

Kapacitete Državne revizorske institucije i Uprave za inspeksijske poslove treba ojačati kako bi se omogućio veći broj revizija opštinskih budžeta, odnosno inspeksijskih pregleda.

## 7. LITERATURA I IZVORI

### *Zakoni, podzakonski akti i ostala regulativa:*

1. Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave Opštine Herceg Novi, 7. 12. 2012., Sl. list Crne Gore – opštinski propisi”, br. 28/11 od 13.09.2011, 07/12 od 02.03.2012, 19/12 od 22.06.2012, 26/12 od 06.08.2012.,37/12 od 18.12.2012.)
2. Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave Opštine Mojkovac, “Sl. list Crne Gore – opštinski propisi”, br. 7/2013, od 15. 2. 2013.
3. Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki, Beograd, 27. mart 2013.
4. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Sekretarijata lokalne uprave Opštine Plužine, 2011.
5. Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015, decembar 2011.
6. Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, ”Sl. list Crne Gore”, broj 50/12 od 01.10.2012.
7. Zakon o javnim nabavkama, “Sl. list CG”, br. 42/11
8. Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, “Sl. list CG”, br. 73/08

### *Publikacije:*

1. Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist, OECD, 2008
2. “Kontrola budžeta lokalnih samouprava – ograničenja i mogućnosti Institut Alternativa”, april 2011.

3. “Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori”, Institut Alternativa, maj 2012.
4. “Korupcijska mapa javnih nabavki u Srbiji”, OEBS, avgust 2012.
5. Obermann G, and Kostal T, “Public procurement at local level in Austria – The Economic Consequences of Compulsory Competitive Tendering for Public Services”, University of Economics and Business Administration, Vienna, 2003
6. “PIFC – Pogled iz civilnog sektora”, Institut Alternativa, jun 2012.

#### *Izveštaji:*

1. Izveštaj o analitičkom pregledu usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije u poglavlju 5 – Javne nabavke
2. Izveštaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava
3. Izveštaj o broju prijava o korupciji za period oktobar-decembar 2012., Uprava za antikorupcijsku inicijativu, januar 2013
4. Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Podgorica, maj 2013.
5. Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, Podgorica, maj 2012.
6. Izveštaj o kontrolnoj reviziji Opštine Kotor, Državna revizorska institucija, Podgorica, januar 2013.
7. Izveštaj o kontrolnoj reviziji u opštinama Nikšić, Danilovgrad, Ulcinj, Kolašin i Rožaje, DRI, septembar 2009.
8. Izveštaj o radu Uprave za inspeksijske poslove za maj 2013. godine, Podgorica, jun 2013
9. Izveštaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu, COM(2013) 700, 16. 10. 2013.

10. Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, jun 2013.
11. Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2012. godinu
12. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bar za 2011. godinu, DRI, oktobar 2012.
13. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Bijelo Polje za 2012. godinu, DRI, oktobar 2013.
14. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Danilovgrad za 2005. godinu, DRI, jun 2006.
15. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Herceg Novi za 2009. godinu, DRI, septembar 2010.
16. Izvješta o reviziji završnog računa Opštine Kolašin za 2006. godinu, DRI, avgust 2007.
17. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Kotor za 2010. godinu, DRI, oktobar 2011.
18. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Nikšić za 2004. godinu, DRI, decembar 2005.
19. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Plav za 2011. godinu, DRI, decembar 2012.
20. Izvještaj o reviziji završnog računa Opštine Rožaje za 2007. godinu, DRI, septembar 2008.
21. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Tivat za 2010. godinu, DRI, septembar 2011.
22. Izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Opštine Ulcinj za 2005. godinu, DRI, april 2007.

*Odgovori službenika/ca za javne nabavke na upitnik Instituta Alternativa:*

*Opštine*

1. Begović Zoran, Opština Herceg Novi
2. Bošković Ksenija, Opština Danilovgrad
3. Gredo Slobodan, Opština Tivat
4. Erceg Zoran, Opština Podgorica

5. Jablan Milica, Opština Cetinje
6. Kalač Mersudin, Opština Rožaje
7. Licina Emina, Opština Bar
8. Lučić Vera, Opština Plužine
9. Peraš Vera, Opština Kotor
10. Stojković Marija, Opština Nikšić
11. Šćepanović Dušan, Opština Kolašin
12. Šubarić Blažo, Opština Pljevlja
13. Zejak Predrag, Opština Mojkovac

#### *Javne ustanove i preduzeća*

1. Adžić Novica, Javno stambeno - komunalno preduzeće, Plužine
2. Dedeić Armina, Turistička organizacija, Rožaje
3. Dragović Zoran, JP "Vodovod i kanalizacija", Danilovgrad
4. Fetahović Erdžan, JU "Zavičajni muzej Ganića kula", Rožaje
5. Kaluđerović Vojislav, Centar za kulturu, Tivat
6. Kusovac Marija, Mediteranski sportski centar, Budva
7. Mišković Slavica, JP "Vodovod i kanalizacija", Tivat
8. Mrkaić Tanja, Turistička organizacija, Herceg Novi
9. Murić Amela, JP "Vodovod i kanalizacija", Rožaje
10. Pavićević Dijana, JU "Zahumlje", Nikšić
11. Petrović Milka, Turistička organizacija, Bar
12. Petrović Željka, JP "Komunalne djelatnosti", Bar
13. Popović Biljana, JP "Komunalno", Danilovgrad
14. Popović Ljubica, JP "Komunalno", Tivat
15. Sekulić Snežana, JP "Sportski objekti", Podgorica
16. Šaranović Perica, JP "Vodovod i kanalizacija", Budva
17. Tahirović Adnan, Centar za kulturu Rožaje
18. Tripunović Itana, Turistička organizacija, Budva
19. Tujković Magdalena, Turistička organizacija, Tivat
20. Vujović Velibor, Kulturni centar, Bar
21. Vukčević Ana, JP "Čistoća", Podgorica
22. Vušurović Dragana, JP "Pogrebne usluge", Budva

*Internet prezentacije:*

- Glavni grad Podgorica – [www.podgorica.me](http://www.podgorica.me)
- Opština Bar – [www.bar.me](http://www.bar.me)
- Opština Budva – <http://www.budva.me/mne>
- Opština Danilovgrad – <http://danilovgrad.me/>
- Opština Herceg Novi – <http://www.hercegnovi.me>
- Opština Kolašin – <http://www.kolasin.me/>
- Opština Kotor – <http://www.cg.opstinakotor.org/>
- Opština Mojkovac – <http://www.mojkovac.me/>
- Opština Nikšić – <http://www.niksic.me/>
- Opština Pljevlja – <http://www.pljevlja.me/>
- Opština Plužine – <http://www.pluzine.me/>
- Opština Rožaje – [www.rozaje.me](http://www.rozaje.me)
- Opština Tivat – [www.opstinativat.com](http://www.opstinativat.com)
- Prijestonica Cetinje – <http://www.cetinje.me/>
- Zajednica opština Crne Gore - <http://www.uom.co.me/>



# PREGLED KORIŠĆENIH POJMOVA I SKRAĆENICA

**Javne nabavke** – Skup svih radnji i aktivnosti koje javni sektor preduzima u cilju ekonomične nabavke roba, usluga i radova.

**Korupcija** - Zloupotreba položaja i kršenje zakona zbog pribavljanja određene, najčešće materijalne, koristi.

**BDP** – Bruto društveni proizvod.

**Acquis** – Pravna tekovina (propisi) Evropske unije.

**Direktiva EU 2004/17** - Direktiva 2004/17/EZ Evropskoga parlamenta i Savjeta od 31. marta 2004. kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćajnom sektoru i sektoru poštanskih usluga

**Organi jedinice lokalne samouprave** - skupština opštine, skupština Glavnog grada i Prijestonice, predsjednik opštine, gradonačelnik Glavnog grada i Prijestonice, organi lokalne uprave i drugi organi i službe čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

**Javne službe** - Univerzitet Crne Gore, javna preduzeća, javne i druge ustanove, državni fondovi i drugi organi i organizacije koji vrše javna ovlašćenja čiji je osnivač Crna Gora, odnosno jedinica lokalne samouprave.

**Neposredni sporazum** - Ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi: 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000 EUR-a; 9% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj

godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000 do 500.000 EUR-a; 8% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 500.000 do 800.000 EUR-a; 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000 EUR-a. Neposredni sporazum zaključuje starješina, odnosno odgovorno lice naručioca.

**Otvoreni postupak** – Postupak u kojem zainteresovana lica mogu da podnesu ponude u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje u otvorenom postupku i tenderskom dokumentacijom.

**Šoping** – Sprovodi se na osnovu zahtjeva za dostavljanje ponuda koji se objavljuje na portalu javnih nabavki, i sprovodi ga službenik za javne nabavke. U postupku javne nabavke šopingom mogu učestvovati ponuđači koji su registrovani za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, kao osnovne, odnosno pretežne djelatnosti. Odluka o izboru najpovoljnije ponude šopingom dodjeljuje se primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena. Postupak javne nabavke šopingom može da se sprovede najviše jednom godišnje za jedan predmet javne nabavke.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње  
ISBN 978-86-85591-30-3 (Centar za građansko obrazovanje (CGO))  
ISBN 978-9940-533-33-5 (Institut Alternativa)  
COBISS.CG-ID 24111376



