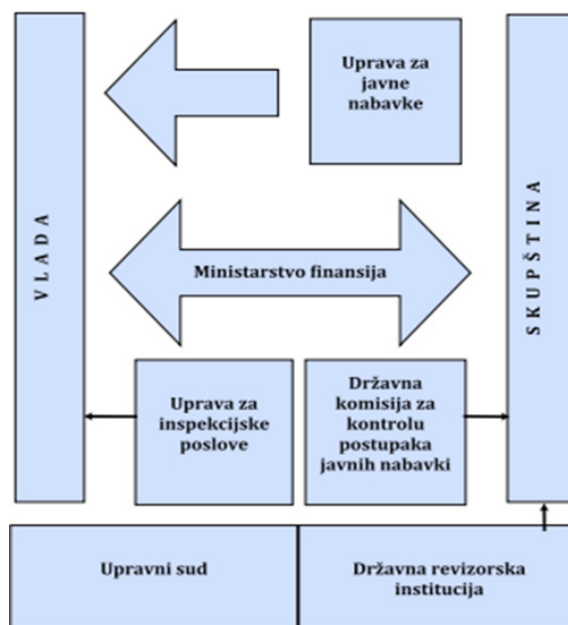


# JAVNE NABAVKE I MEDIJSKO OGLAŠAVANJE ORGANA JAVNE UPRAVE

## Pravni i institucionalni okvir

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori je uspostavljen 2001. godine, ali je u normativnom i institucionalnom smislu unaprijeđen 2006. godine kada je usvojen drugi zakonski okvir. Potpuno razdvajanje nadležnosti i pozicioniranje institucija u sistemu postignuto je važećim Zakonom o javnim nabavkama koji je usvojen 2011. godine. Zakon uvodi bitne novine koje se odnose na povećanje transparentnosti objavljivanjem svih planova, kao i poziva i ugovora na portalu javnih nabavki. Ipak, ovaj Zakon uključuje i manjkave odredbe o antikorupcijskim pravilima i sukobu interesa i ne usklađuje u potpunosti postupke s *acquis*-jem, u prvom redu šoping metodu. Institucionalni okvir obuhvata Upravu za javne nabavke koja vrši monitoring nad primjenom Zakona, kao i upravne i stručne poslove u oblasti javnih nabavki, dok Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki odlučuje po žalbama učesnika u postupku.<sup>37</sup>



Grafik 1: Institucionalno ustrojstvo za javne nabavke u Crnoj Gori<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Protiv odluka Komisije se može podnijeti žalba u upravnom postupku. Od 2012. godine, kada je Zakon stupio na snagu, Državna komisija podnosi izvještaj o radu Skupštini Crne Gore. Ministarstvo finansija je predlažak Zakona, a daje i saglasnost na planove javnih nabavki, dok Uprava za inspeksijske poslove vrši nadzor u postupcima javnih nabavki. Državna revizorska institucija kontrolira da li je trošenje budžetskih sredstava vršeno u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

<sup>38</sup> "Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki", Institut alternativa, 2013, str. 14

Dalje usaglašavanje zakonodavstva u oblasti javnih nabavki sa pravnom tekovinom Evropske unije nastavljeno je tokom 2013. i 2014. godine, a izmjene Zakona se prvenstveno odnose na javne nabavke u oblasti komunalnih usluga i bezbjednosti i odbrane.<sup>39</sup> Izmjene Zakona o javnim nabavkama donose izvjesna poboljšanja u odnosu na postojeća rješenja od kojih treba istaći utvrđivanje obaveze objavljivanja tenderske dokumentacije i svih izmjena i dopuna.

Predloženim izmjenama ukida se nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki u pogledu nadzora nad postupcima javnih nabavki vrijednosti preko 500 000 eura, pa je sada Uprava za inspekcijske poslove (UIP) u potpunosti odgovorna za kontrolu javnih nabavki. Ovakvo rješenje zahtijeva izmjenu pravilnika o sistematizaciji UIP, budući da predviđa samo 3 inspektora za javne nabavke (dok je samo jedno sistematizovano mjesto popunjeno), što je nedovoljno u odnosu na broj obveznika primjene Zakona, odnosno broj zaključenih ugovora na godišnjem nivou.

**621  
obveznik  
primjene  
Zakona u  
2014.**

### ***Karakteristike javnih nabavki u Crnoj Gori***

U Crnoj Gori se zaključi preko 5000 ugovora o javnim nabavkama godišnje, dok je ugovorena vrijednost u 2013. godini iznosila 277 001 460, 50 eura. Udio ugovorene vrijednosti za javne nabavke u ovoj godini bio je 8,30% BDP.<sup>40</sup> Međutim procjene su da će u 2014. godini ovaj procenat biti i do 15%.<sup>41</sup> Ukupan broj ugovora ne uključuje one dogovorene neposrednim sporazumom.<sup>42</sup> Ne postoji obaveza objavljivanja neposrednih sporazuma, a upotreba ove najmanje transparentne procedure u crnogorskom sistemu se ne obrazlaže i često je predmet zloupotrebe od strane državnih i organa lokalne samouprave.<sup>43</sup> Zakon o javnim nabavkama daje mogućnost za centralizaciju nabavki u pojedinim oblastima, ali još uvijek nema značajnih pomaka u tom pravcu. Iako se broj obveznika smanjuje iz godine u godinu i dalje je visok i iznosi 621.

**5325 zaključenih ugovora o javnim nabavkama u 2013.<sup>44</sup>**

Problemi u javnim nabavkama u Crnoj Gori odnose se na:

- ✓ *slabu kontrolu nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama* što je prepoznato i od strane Evropske komisije i definisano kao jedan od preduslova za napredovanje u procesu pregovora u okviru Poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava. Predložene izmjene Zakona o javnim nabavkama daju nadležnost Upravi za inspekcijske poslove za kontrolu ugovora što nije najbolje rješenje ako se uzmu u obzir kapaciteti i dosadašnji obim aktivnosti Uprave.<sup>45</sup> Od posebnog značaja za unapređenje kontrole javnih nabavki su aktivnosti Državne revizorske institucije u fazi realizacije ugovora.

39 Na dan 10. 12. 2014. godineove izmjene još uvijek nisu usvojene, iako Akcioni plan za poglavlje 23 predviđa decembar 2013. godine kao rok za usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama. Vidjeti: Akcioni plan za poglavlje 23, septembar 2013. str. 99

40 Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013.godinu, Uprava za javne nabavke, maj 2014., str. 46

41 Komentar ministra finansija na kontrolnom saslušanju u Odboru za antikorupciju koje je održano 9. jula 2014. godine

42 Direktna pogodba između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke bez javnog oglašavanja i nadmetanja.

43 Više o ovome: "Kako nabavljaju crnogorske opštine?", Institut alternativa i Centar za građansko obrazovanje, 2013, str. 12

44 Broj zaključenih ugovora ne uključuje neposredne sporazume

45 U Upravi za inspekcijske poslove trenutno je zapošljen samo jedan inspektor za javne nabavke, dok je Uprava tokom 2013.godine obavila tek 84 inspekcijska pregleda.

- ✓ *ograničeni kapaciteti nadležnih institucija za sprovođenje zakonodavstva u ovoj oblasti;*
- ✓ *nedostatak odgovornosti za kršenje Zakona* - u Crnoj Gori nijesu Zakonom definisani svi mogući prekršaji u postupcima javnih nabavki, pa tako npr. naručioci ne snose odgovornost za dostavljanje netačnih i nepotpunih informacija. Takođe, u godišnjem izvještaju o javnim nabavkama se navode naručioci koji ne dostavljaju izvještaje o javnim nabavkama, ali nema podataka da li snose odgovornost za kršenje Zakona. U izvještaju nema informacija o tome koji naručioci prekoračuju zakonsko ograničenje o upotrebi neposrednog sporazuma, iako su odstupanja kod pojedinih naručioca značajna o čemu svjedoče pojedinačni izvještaji o javnim nabavkama.<sup>46</sup> Još uvijek nije utvrđena krivična odgovornost za nepravilnosti u javnim nabavkama, budući da nema pravosnažne presude za korupciju u ovoj oblasti. Broj prijava za korupciju na godišnjem nivou u ovoj oblasti je zanemarljiv. Uprava za javne nabavke nije primila nijednu prijavu u 2013. godini za korupciju, a tek tri koje su se odnosile na sukob interesa.<sup>47</sup>
- ✓ *manjak transparentnosti* -iako postoji obaveza objavljivanja, nijesu svi zaključeni ugovori dostupni na portalu javnih nabavki. Neposredni sporazumi, kao što je već istaknuto, ne objavljuju se ni na portalu, ni na sajtu naručioca. Koordinaciono tijelo koje prati sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki ne usvaja redovno izvještaje o radu iako je u obavezi da ih priprema na kvartalnom nivou.<sup>48</sup>

## ***Finansiranje medijskih glasila, oglašavanje i javne nabavke***

Četiri su modela finansiranja medijskih glasila od strane organa javne uprave:

- ✓ subvencije javnim preduzećima;
- ✓ neposredno ugovaranje;
- ✓ putem konkursa za unapređenje javnog informisanja;
- ✓ na osnovu postupaka javnih nabavki.

U crnogorskom Zakonu o javnim nabavkama navodi se izuzeće od primjene i to u slučaju *”nabavke koje se sprovode radi sticanja, razvoja, produkcije ili koprodukcije programskog materijala namijenjenog radio-televizijskom emitovanju”*.<sup>49</sup>

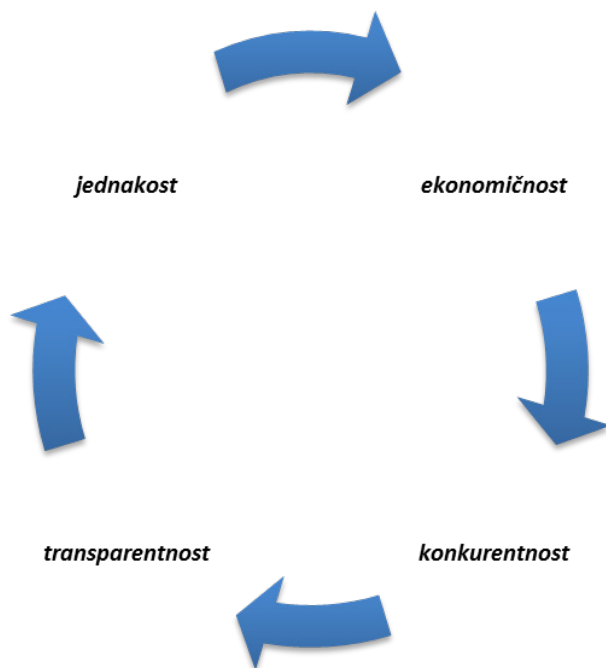
Procedure koje predviđa ovaj Zakon u članu 20 su: otvoreni postupak, ograničeni postupak; pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje; pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje; okvirni sporazum; konsultantska usluga; konkurs; šoping; neposredni sporazum

<sup>46</sup> Vidjeti: Institut alternativa: Opštine krše Zakon o javnim nabavkama, maj 2014, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/saopstenje-opstine-krse-zakon-o-javnim-nabavkama/>

<sup>47</sup> Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013.godinu, str. 35

<sup>48</sup> Član 21 Poslovnika o radu Koordinacionog tijela za praćenje i sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015.godine, dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/12/poslovnik-o-radu-scan.pdf>

<sup>49</sup> Član 3 Zakona o javnim nabavkama



Grafik 2: Načela javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama, dalje, propisuje ključna načela<sup>50</sup> u sprovođenju ovih postupaka koja bi se morala primjenjivati i kada je riječ o finansiranju medijskih glasila i oglašavanju, a to je, najprije načelo ekonomičnog i efikasnog raspolaganja državnim resursima. Potom, načelo konkurentnosti koje podrazumijeva uslove koji podstiču učešće velikog broja ponuđača i učesnika u postupcima. Veća konkurentnost na neposredan način utiče na smanjenje cijene usluge, kao i na unaprijeđenje kvaliteta. Načelo transparentnosti podrazumijeva da su procedure jasne i poznate svim učesnicima, a tenderska dokumentacija potpuna tj. da uključuje sve neophodne informacije. Najzad, jednakost u postupku podrazumijeva jednake uslove za sve ponuđače, što uključuje javno oglašavanje i sprovođenje tenderske procedure gdje god je to moguće.

Kada je riječ o finansiranju medija u opseg javnih nabavki trebalo bi da potpada finansiranje na osnovu obavljanja poslova za organe vlasti, gdje se mediji pojavljuju kao pružaoci usluga. Standardan vid pružanja usluga od strane medija jeste oglašavanje. Međutim, kada su crnogorski organi javne uprave u pitanju bilo je oglašavanja protivno pravilima koje definiše Zakon o javnim nabavkama i na to je ukazala Evropska komisija u izvještaju o napretku u 2013. godini: *”Zabrinutost se nastavlja i u vezi sa mogućom državnom pomoći i finansiranjem oglašavanja izdvojenim za štampane medije u 2012. godini, što nije bilo u skladu sa pravilima o javnoj nabavci i moglo je ugroziti konkurentnost na tržištu medija.”*<sup>51</sup>

Takođe, Državna revizorska institucija npr. navodi da se oglašavanje pojedinih ministarstava, konkretno Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije, ugovora neposrednim sporazumima, ”iako ove nabavke nijesu navedene u Planu javnih nabavki za 2013. godinu, niti je planom predviđena nabavka neposrednim sporazumom.”<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Članovi 5-8 Zakona o javnim nabavkama

<sup>51</sup> Izvještaj o napretku Crne Gore u 2013. godini, str. 58

<sup>52</sup> Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2013 – oktobar 2014. godine, oktobar 2014, str. 64

Otuda se kao najznačajniji dosadašnji problemi mogu prepoznati:

- ✓ neprimjenjivanje "adekvatne" tj. procedure predviđene Zakonom o javnim nabavkama za taj "prag" nabavke ili usluge oglašavanja;
- ✓ izbjegavanje primjene javnog konkursa i tenderske procedure, odnosno primjena neposrednog sporazuma (bez javnog oglašavanja), iako je Zakonom upotreba ove procedure ograničena i u odnosu na iznos nabavke i ukupan procenat primjene ovog postupka;
- ✓ neadekvatno planiranje - sredstva na godišnjem nivou koja se izdvajaju za medijske usluge i oglašavanja nisu uvijek i po pravilu navedena u planovima javnih nabavki.

\*\*\*

Potencijalno problematična u Crnoj Gori je i odredba Predloga Zakona o izmjenama i dopunama o obaveznom oglašavanju javne nabavke u jednom štampanom dnevnom listu. Važeći Zakon o javnim nabavkama je obavezom objavljivanja ponuda na portalu javnih nabavki ukinuo oglašavanje u štampanim medijima, ali je ova odredba ponovo predviđena izmjenama Zakona koje su trenutno u skupštinskoj proceduri.

*„Naručilac je dužan da obavještenje o postupku javne nabavke iz člana 54 stav 1 ovog zakona oglasi u jednom dnevnom štampanom mediju koji se izdaje i distribuira na cijeloj teritoriji Crne Gore i koji je dostupan na internetu, u roku od tri dana od dana objavljivanja tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki. ...Postupak javne nabavke koji je pokrenut ili sproveden bez oglašavanja obavještenja iz stava 1 ovog člana, ništav je.”<sup>53</sup>*

Okako definisano oglašavanje može stvoriti potencijalni prostor za zloupotrebe jer ostavlja obveznicima primjene Zakona mogućnost da izaberu štampani medij u kojem će objavljivati pozive za nadmetanje i učestvovanje u postupcima javnih nabavki. Tim prije što su tokom ranije primjene ove odredbe pozivi gotovo isključivo objavljivani u dnevnom listu «Pobjeda» koja je bila u većinskom državnom vlasništvu.

Na taj način se narušavalo načelo konkurentnosti, ali i uticalo na manju vidljivost poziva za javnu nabavku, budući da se ne oglašava u najtiražnijem dnevnom listu. Štoviše, Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama mijenja (dopunjuje) član 3 važećeg Zakona a koji se odnosi na izuzeća od primjene i to: "za usluge oglašavanja obavještenja o postupcima javnih nabavki u medijima".<sup>54</sup>

## **Zaključak:**

Dosljednom primjenom zakonskih normi u oblasti javnih nabavki potrebno je obezbijediti transparentnost i konkurentnost kada su korišćenje medijskih usluga i oglašavanje u pitanju. Javna nabavka u medijima jeste specifična, ali mora biti sprovedena u skladu sa zakonom i načelima postupka javne nabavke.

Stoga je neophodno obezbijediti da nabavke oglašavanja u medijima i korišćenje usluga medija budu obuhvaćeni planovima javnih nabavki organa javne uprave.

Takođe, potrebno je obezbijediti pokrivenost ciljne populacije ili "većine" javnosti.<sup>55</sup> U skladu sa ovim ciljevima i specifičnostima medijskog tržišta<sup>56</sup> bira se postupak sprovođenja nabavke.

<sup>53</sup> Član 33 Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

<sup>54</sup> Član 2 Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

<sup>55</sup> % kao kriterijum za dodjelu nabavke

<sup>56</sup> Uključujući i media buying