



**Mreža za afirmaciju nevladinog sektora**  
**Program za monitoring i analitiku**

Analiza politike javnih nabavki  
u kontekstu izrade Strategije razvoja sistema javnih nabavki Crne Gore 2016 – 2020

Novembar 2015.

---

**SPRJEČAVANJE KORUPCIJE U SISTEMU JAVNIH NABAVKI**

Korupcija i organizovani kriminal su jedna od najvećih prijetnji vladavini prava i razvoju savremenog demokratskog društva. Javne nabavke su u crnogorskom sistemu, kao što je to slučaj sa svim drugim zemljama, prepoznate kao oblast od posebnog rizika na korupciju, što je konstatovano u više dokumenata koje je sačinila Vlada Crne Gore (Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala<sup>1</sup> i Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika<sup>2</sup>). Imajući u vidu da se kroz ovaj sistem godišnje utroši između četvrtine i petine godišnjeg budžeta, neophodno je dodatno jačati i unapređivati postojeći pravni i institucionalni okvir, kao i praksu, kako bi se korupcija u javnim nabavkama svela na najmanju moguću mjeru.

Moderna teorija poznaje dva ekonomska modela korupcije u javnim nabavkama.<sup>3</sup> Po modelu *principala i agenta*, javnim funkcionerima su od strane građana data diskreciona ovlašćenja za upravljanje javnim sredstvima, pa se ukupan sistem javnih nabavki prilagođava koruptivnim aktivnostima i namjerama javnih funkcionera. Borba protiv ovog modela ogleda se u postavljanju novih i dodatnom jačanju postojećih pravila kojima se jasno definišu prava i obaveze naručilaca, smanjuju zloupotrebe u trošenju javnih sredstava i smanjuju diskreciona ovlašćenja funkcionera i odgovornih lica prilikom odabira ponuda.<sup>4</sup>

Drugi model – *individualne motivacije* – govori o tome da lica koja direktno učestvuju u postupcima javnih nabavki imaju partikularne lične interese da iz tog procesa ostvare neku materijalnu ili drugu korist za sebe ili povezana lica. Najbolji mehanizmi protiv ovog modela korupcije jesu efikasni, konkretni postupci protiv onih koji daju ili uzimaju mito, ili na drugi način ostvaruju nezakonitu ekonomsku, materijalnu ili drugu korist u postupcima javnih nabavki.<sup>5</sup>

Korupcija u sistemu javnih nabavki dodatno jača usled nedovoljnog poznavanja pravnog okvira od strane određenih naručioca, koji nisu u stanju da u punoj mjeri sprovode zakon, što određeni ponuđači sa većim pravnim, administrativnim i tehničkim kapacitetima mogu iskoristiti za sopstvene benefite. Takođe, poseban problem predstavlja i činjenica da funkcije kontrole realizacije ugovora i planiranja novih javnih nabavki nisu uvezane, pa institucije često nemaju informaciju o faktičkoj nabavci i potrošnji roba, radova i usluga iz prethodnog perioda, kako bi adekvatno planirali nabavke za naredni period. Prostor za ove zloupotrebe potrebno je smanjivati kroz konstantno izgrađivanje kapaciteta naručioca za sprovođenje

---

<sup>1</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore, *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, Podgorica, 29. jul 2010. godine.

<sup>2</sup> Ministarstvo finansija Vlade Crne Gore, *Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika*, Podgorica, jul 2011. godine.

<sup>3</sup> Pashev, Dylgerov i Kaschiev za Centar za proučavanje demokratije, *Korupcija u javnim nabavkama – rizici i reforma politika*, Sofija, 2006. godine.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

zakona, kroz bolje umrežavanje različitih funkcija nabavke, planiranja i kontrole unutar institucija, ali i kroz stalno sačinjavanje i objavljivanje razumljivih materijala koji bi razjašnjavali primjenu određenih zakonskih normi, bazirano na mišljenjima i odlukama Uprave za javne nabavke, Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, Državne revizorske institucije i Inspekcije za javne nabavke.

Višegodišnje spovođenje pravnog okvira koji definiše javne nabavke pokazuje da su koruptivni izazovi i dalje neadekvatno tretirani, iako su se zakoni relativno često mijenjali kako bi se postigla usklađenost sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Neadekvatno planiranje javnih nabavki<sup>6</sup>, nedovoljna transparentnost<sup>7</sup>, namještanje tenderskih uslova i specifikacija<sup>8</sup>, značajno mijenjanje ugovora o javnim nabavkama aneksima i protokolima nakon njihovog potpisivanja i neadekvatna kontrola sprovođenja ugovora<sup>9</sup>, kao i nedovoljni kadrovski, administrativni i tehnički kapaciteti institucija zaduženih za kontrolu i nadzor javnih nabavki<sup>10</sup> samo su neki od koruptivnih problema koji bacaju sjenku na sistem javnih nabavki u Crnoj Gori, i pored činjenice da crnogorski Zakon o javnim nabavkama počiva na načelima ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava<sup>11</sup>, obezbjeđivanja konkurencije<sup>12</sup>, transparentnosti postupka javne nabavke<sup>13</sup> i ravnopravnosti<sup>14</sup>.

Dok privatne kompanije postojeći sistem javnih nabavki vide kao jednu od značajnih barijera biznisa, zbog komplikovanih i skupih procedura, nedostatka transparentnosti i postojanja privilegija za pojedine ponuđače<sup>15</sup>, svaki drugi građanin smatra da se proces javnih nabavki odvija u skladu sa stranačkim interesima i iskazuje nezadovoljstvo kontrolom u sektoru javnih nabavki.<sup>16</sup>

Problem korupcije postaje posebno izražen kada se ima u vidu da Crna Gora kroz sistem javnih nabavki svake godine troši između četvrtine i petine svog godišnjeg budžeta<sup>17</sup>.

Godina	Ukupno javne nabavke (u EUR)	BDP (u EUR)	% učešća JN u BDP	Budžet (u EUR)	% učešća JN u Budžetu
	A	B	A/B*100	B2	A/B2*100
2011.	377.260.094,38	3.234.000.000,00	11,67%	1.400.606.987,97	26,94
2012.	323.155.258,90	3.149.000.000,00	10,26%	1.408.299.482,92	22,95
2013	277.001.460,50	3.335.900.000,00	8,30%	1.375.793.668,99	20,13
2014	327.161.639,73	3.400.000.000,00*	9,62%	1.337.605.069,81	24,45

\*BDP Crne Gore prema preliminarnim podacima za 2014. godinu<sup>18</sup>

Tabela 1: Potrošnja javnih sredstava kroz javne nabavke u odnosu na godišnji budžet i bruto društveni proizvod<sup>19</sup>

<sup>6</sup> Institut Alternativa, *Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori*, Podgorica, jun 2012. godina.

<sup>7</sup> Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Javni radovi & tajni poslovi*, Podgorica, 2012. godina.

<sup>8</sup> Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Nabavke javne, dogovori tajni*, Podgorica, 2013. godina.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori – polazno istraživanje*, Podgorica, Novembar 2014. godine.

<sup>11</sup> Skupština Crne Gore, *Zakon o javnim nabavkama* („Sl. list Crne Gore“ br. 42/11 od 15.08.2011., 57/14 od 26.12.2014. i 28/15 od 03. 06. 2015), član 5.

<sup>12</sup> Ibid, član 6.

<sup>13</sup> Ibid, član 7.

<sup>14</sup> Ibid, član 8.

<sup>15</sup> Unija poslodavaca Crne Gore, *5 ubica biznisa*, Podgorica, oktobar 2013.

<sup>16</sup> Institut Alternativa, *Istraživanje javnog mnjenja u okviru projekta „Civilno društvo i građani protiv korupcije u javnim nabavkama“*, Podgorica, septembar 2015. godine.

<sup>17</sup> Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori – polazno istraživanje*, Podgorica, Novembar 2014. godine.

<sup>18</sup> Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.

<sup>19</sup> Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.

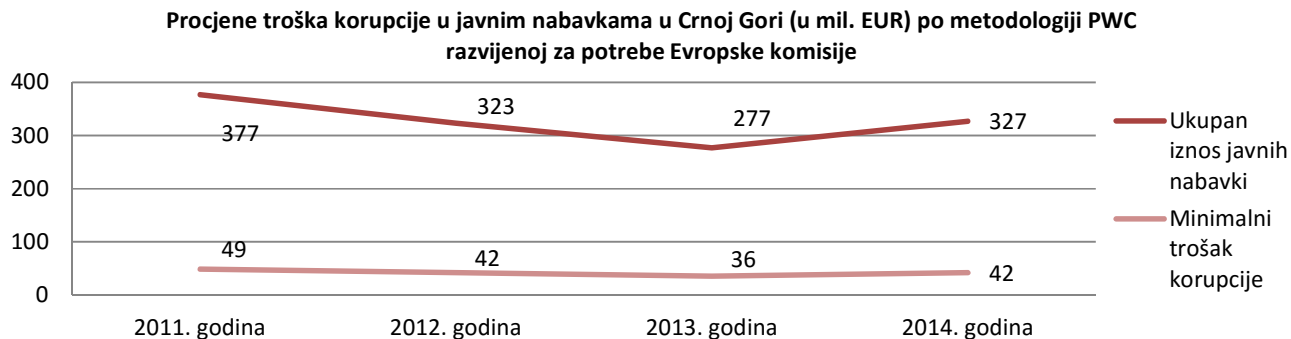
Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.

Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu*, Podgorica, maj 2013. godine.

Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu*, Podgorica, maj 2012. godine.

Sa druge strane, relevante analize pokazuju da na nivou zemalja Evropske unije najmanje 13% sredstava utrošenih kroz javne nabavke otpada direktno na korupciju.<sup>20</sup>

Ako se uzme da je sistem javnih nabavki Crne Gore ranjiv na korupciju na nivou sistema zemalja Evropske unije, direktan trošak korupcije u javnim nabavkama Crne Gore koju plaćaju građani iznosi između najmanje 35 i 50 miliona eura godišnje. Svakako, zbog činjenice da pravni okvir a ni institucije Crne Gore nisu na nivou razvijenosti kao one u EU, postoji osnovana sumnja da bi trošak korupcije mogao biti i veći.



Grafik 1: Procjene troška korupcije u javnim nabavkama u Crnoj Gori (u mil. EUR) po metodologiji koju je razvio PricewaterhouseCoopers za potrebe Evropske komisije

Iz tog razloga, crnogorski odgovor na korupciju u javnim nabavkama treba da bude multi-disciplinaran, baziran na uvođenju strogih pravila u cilju povećanja transparentnosti cjelokupnog procesa, prevencije korupcije, unapređenja nadzora i kontrole uključujući vođenje efikasnijih prekršajnih postupaka za kršenje zakona, a na kraju i vođenja efikasnijih krivičnih postupaka za slučajeve u kojima postoji sumnja na korupciju.

Evropska komisija u Izveštaju o napretku Crne Gore za 2014. godinu<sup>21</sup> konstatuje da je postignut ograničen napredak u oblasti javnih nabavki, te da su u proteklom periodu poboljšane efikasnost i djelotvornost sistema javnih nabavki, ali da to nije dovoljno, već da se sa napretkom u tom pravcu treba nastaviti. Nadalje, Evropska komisija upućuje na to da je potrebno jačati administrativne i druge kapacitete za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama na svim nivoima, a da je praćenje i kontrolu potrebno fokusirati na ekonomski uticaj, svrsishodnost i efikasnost, kao i na pitanja formalne primjene zakona.

Imajući u vidu sve navedeno, Crna Gora u narednom četvorogodišnjem periodu treba da sprovede niz zakonodavnih, institucionalnih i praktičnih reformi, u cilju smanjenja nezakonitog ponašanja naručioca i ponuđača ali i uticaja korupcije na sistem javnih nabavki:

## A. Opšte preporuke

A.1. U potpunosti uskladiti crnogorsku regulativu u oblasti javnih nabavki sa evropskom pravnom tekovinom;

A.2. Uspostaviti i učiniti funkcionalnim elektronski sistem javnih nabavki.

## B. Planiranje

<sup>20</sup> PricewaterhouseCoopers u ime Evropske komisije i Evropske kancelarije za suzbijanje prevara (OLAF), *Javne nabavke: cijena koju plaćamo zbog korupcije*, Brisel, 2013. godina.

<sup>21</sup> Evropska komisija, *Montenegro Progress Report*, Brisel, oktobar 2014. godine. Više informacija na: <http://goo.gl/zWJgzf>.

*B.1. Jačati sistem planiranja uz propisivanje obaveze detaljnog obrazlaganja svake stavke u planu javnih nabavki sa aspekta potreba i svrsishodnosti naručioca, kao i detaljnu finansijsku konstrukciju javne nabavke koja uključuje sve stvarne troškove – troškove regulisanja imovinsko-pravnih odnosa, dobijanja potrebnih dozvola i obaveznog obezbjeđenja finansijskih sredstava kod javnih radova;*

*B.2. Propisati obavezu dobijanja pozitivnog mišljenja Ministarstva finansija na godišnji plan javnih nabavki i sve naknadne izmjene i dopune plana javnih nabavki za sve obveznike primjene Zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda sa aspekta potreba i svrsishodnosti naručioca;*

*B.3. Propisati obavezu dobijanja pozitivnog mišljenja organa nadležnog za poslove finansija u jedinici lokalne samouprave na godišnji plan javnih nabavki i sve naknadne izmjene i dopune plana javnih nabavki za sve obveznike primjene Zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda lokalne samouprave sa aspekta potreba i svrsishodnosti naručioca.*

### **C. Pristup informacijama i izvještavanje**

*C.1. Unaprijediti Portal javnih nabavki i obezbijediti detaljnu statističku evidenciju, napredne funkcije pretraživanja i alate za analizu, uključujući pregled dobijenih javnih nabavki po ponuđačima, pregled raskinutih ugovora i odustajanja od postupaka javnih nabavki, sve anekse ugovora i protokole, sve garancije izabranih ponuđača, pregled aktiviranih garancija i brojne druge statističke i analitičke pokazatelje;*

*C.2. Obezbijediti punu primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama u dijelu pristupa svim podacima iz pojedinačnih javnih nabavki;*

*C.3. Propisati obavezu svih obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda da na svojim internet prezentacijama objavljuju detaljne mjesečne izvještaje o sklopljenim neposrednim sporazumima, uključujući i finansijske podatke o stepenu utrošenosti sredstava opredijeljenih godišnjim planom javnih nabavki po osnovu neposrednih sporazuma;*

*C.4. Propisati obavezu Inspekcije za javne nabavke da na svojoj internet prezentaciji objavljuje detaljne kvartalne izvještaje o svim izvršenim inspeksijskim kontrolama sa detaljnim podacima o utvrđenim nepravilnostima i broju podnijetih prekršajnih i krivičnih prijava;*

*C.5. Propisati obavezu objavljivanja detaljnih kvartalnih izvještaja o izvršenoj kontroli svih realizovanih javnih nabavki od strane svih obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama na svojim internet prezentacijama.*

### **D. Integritet i antikorupcija**

*D.1. Propisati obavezu da se ugovor o javnim nabavkama ne može zaključiti ukoliko ne sadrži detaljno razrađene anti-korupcijske i klauzule koje se tiču konflikta interesa na strani naručioca i ponuđača, te da se svi zaključeni ugovori koji ne sadrže ove klauzule smatraju pravno ništavim;*

*D.2. Propisati obavezu da starješina, odnosno odgovorno lice naručioca i lice koje, u ime naručioca, vrši neke od poslova javne nabavke, objavljuju listu svih kompanija sa kojima su povezani na bilo koji način, koji je definisan zakonom.*

*D.3. Unaprijediti nezavisnost Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki kroz propisivanje odredbe da članove Državne komisije na osnovu javnog konkursa imenuje Skupština Crne Gore i kroz jačanje kriterijuma za imenovanje članova tog tijela;*

D.4. Propisati jasne uslove za izradu tehničkih specifikacija u fazi pripreme postupaka javnih nabavki, kao i obavezu da lica koja izrađuju tehničku specifikaciju za konkretnu javnu nabavku ne mogu istovremeno da budu članovi tenderske komisije za istu javnu nabavku kako bi se spriječio potencijalni konflikt interesa i prilagođavanje tenderske dokumentacije favorizovanim ponuđačima;

D.5. Propisati jasna pravila za obveznike primjene Zakona o javnim nabavkama da okvirne sporazume mogu zaključivati samo u izuzetnim situacijama, kada to zahtijevaju razlozi hitnosti i/ili svishodnosti.

### **E. Jačanje kapaciteta za primjenu zakona**

E.1. Uspostaviti jedinstveno savjetodavno tijelo zaduženo za davanje mišljenja o primjeni i sprovođenju Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata ponuđačima i naručiocima kako bi se olakšalo zakonito sprovođenje propisa iz oblasti javnih nabavki;

E.2. Značajno povećati broj inspektora za javne nabavke i jačati administrativne, tehničke i materijalne kapacitete Inspekcije za javne nabavke kako bi to tijelo moglo na adekvatan način da vrši kontrolu postupaka javnih nabavki;

E.3. Unaprijediti kapacitete Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki kroz **propisivanje većeg broja članova komisije** i davanje mogućnosti Državnoj komisiji da odlučuje u vijećima sastavljenim od po tri člana tog tijela;

E.4. Izvršiti popunu svih slobodnih mjesta članova Državne komisije;

E.5. Kontinuirano vršiti obuke naručilaca, ponuđača i organa za sprovođenje, kontrolu i nadzor pravnog okvira kojim se definiše sistem javnih nabavki.

### **F. Kontrola i nadzor**

F.1. Unaprijediti sistem verifikacije kvalifikacija ponuđača i osnove za isključenja ponuđača, kako bi se onemogućilo učestće u postupcima javnih nabavki onih ponuđača za koje je utvrđeno da su kršili odredbe Zakona o javnim nabavkama;

F.2. Propisati obavezu Inspekcije za javne nabavke da vrši kontrolu svih faza svih javnih nabavki čija vrijednost prelazi 500.000 eura, kao i svih javnih nabavki u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja, odbrane i bezbjednosti;

F.3. Detaljno normirati obaveze naručilaca da prate sprovođenje ugovora o javnim nabavkama i da postupaju u skladu sa ugovornim obavezama, uključujući i naplatu penala i raskidanje ugovora za slučaj da ponuđači krše ugovorne obaveze i obavezu Inspekcije za javne nabavke da kontroliše rad naručilaca u ovoj oblasti;

### **G. Istrage i sankcije**

G.1. Unaprijediti otkrivanje i procesuiranje kršenja zakona koje povlači prekršajnu odgovornost naručilaca, ponuđača, odgovornih i drugih lica za kršenje Zakona o javnim nabavkama i normirati poseban set prekršajnih mjera za neadekvatno praćenje sprovođenja ugovora o javnim nabavkama;

G.2. Unaprijediti otkrivanje, gonjenje i presuđenje krivičnih djela naručilaca, ponuđača, odgovornih i drugih lica za zloupotrebe u javnim nabavkama;

### **H. Ostalo**

H.1. Obezbijediti da predstavnici civilnog društva i biznis asocijacija budu punopravni članovi Vladinog tijela koje će pratiti sprovođenje Strategije.

**PREDLOG MJERA ZA AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE  
STRATEGIJE RAZVOJA SISTEMA JAVNIH NABAVKI CRNE GORE 2016 – 2020. GODINE**

Mjera	Aktivnost	K/S/D <sup>22</sup>	Vremenski okvir <sup>23</sup>	Odgovorna institucija	Indikatori uspješnosti realizacije
<b>1. Usklađivanje sistema javnih nabavki sa pravnim tekovinama EU</b>	1.1. Obezbijediti punu transparentnost i participativnost prilikom donošenja novog Zakona o javnim nabavkama	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- sačinjen Predlog Zakona o javim nabavkama od strane međuresorske radne grupe sačinjene od predstavnika tri grane vlasti, biznisa i civilnog društva; - sprovedena javna rasprava; - broj dobijenih u odnosu na broj usvojenih komentara i predloga sa javne rasprave; - sačinjen izvještaj sa javne rasprave sa pregledom komentara koji su dobijeni, usvojeni i odbijeni sa pisanim obrazloženjem za odbijanje komentara i predloga; - dobijeno i objavljeno mišljenje Evropske unije o usklađenosti predloga zakona sa evropskom pravnom tekovinom; - usvojen Predlog Zakona o javnim nabavkama;
	1.2. Uspostaviti sistem elektronskih javnih nabavki	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- zakonom normiran sistem elektronskih javnih nabavki; - uspostavljen sistem javnih nabavki;
	1.3. Učiniti efikasnim sistem elektronskih javnih nabavki	S/D	IV Q 2016	UJN, UIP, DK, MF	- broj polugodišnjih izvještaja o sprovođenju sistema elektronskih javnih nabavki; - broj javnih nabavki sprovedenih elektronskim putem u odnosu na ukupan broj javnih nabavki;
<b>2. Unaprijediti sistem planiranja javnih nabavki</b>	2.1. Propisati obavezu detaljnog planiranja javnih nabavki u dijelu potreba, svrsishodnosti i detaljne finansijske konstrukcije javne nabavke	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- zakonom normirana obaveza detaljnog obrazlaganja svake stavke u planu javnih nabavki sa aspekta potreba i svrsishodnosti naručioca, kao i detaljne finansijske konstrukcije javne nabavke koja uključuje sve stvarne troškove – troškove regulisanja imovinsko-pravnih odnosa, dobijanja potrebnih dozvola i obaveznog obezbjeđenja finansijskih sredstava kod javnih radova;
<b>3. Unaprijediti svrsishodnost javnih nabavki na centralnom i lokalnom nivou</b>	3.1. Propisati obavezu kontrole svrsishodnosti javnih nabavki od strane centralnih ili lokalnih organa nadležnih za poslove finansija	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- zakonom normirana obaveza dobijanja pozitivnog mišljenja Ministarstva finansija na godišnji plan javnih nabavki i sve naknadne izmjene i dopune plana javnih nabavki za sve obveznike primjene Zakona o javnim nabavkama na centralnom nivou koji koriste sredstva iz javnih prihoda sa aspekta potreba i svrsishodnosti naručioca; - zakonom normirana obaveza dobijanja pozitivnog mišljenja organa nadležnog za poslove finansija u jedinici lokalne samouprave na godišnji plan javnih nabavki i sve naknadne izmjene i dopune plana javnih nabavki za sve obveznike primjene Zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda lokalne samouprave sa aspekta potreba i svrsishodnosti naručilaca;

<sup>22</sup> K/S/D= Kratkoročno, Srednjeročno i Dugoročno, Kratko = 1 godinu, Srednje = 2-4 godina, Dugo = Nakon 4 godina

<sup>23</sup> Vremenski okvir je fleksibilan.

	3.2. Efikasna kontrola svrsishodnosti javnih nabavki od strane centralnih ili lokalnih organa nadležnih za poslove finansija	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	MF, OLUF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ukupan broj planova javnih nabavki na centralnom nivou;</li> <li>- broj planova javnih nabavki na centralnom nivou koji su vraćeni na doradu;</li> <li>- ukupan broj pozitivnih mišljenja na planove javnih nabavki na centralnom nivou;</li> <li>- ukupan iznos sačuvanih sredstava kroz povećanje svrsishodnosti na centralnom nivou;</li> <li>- broj sačinjenih i objavljenih polugodišnjih izvještaja o kontroli svrsishodnosti javnih nabavki na centralnom nivou;</li> <li>- ukupan broj planova javnih nabavki na lokalnom nivou, po jedinicama lokalne samouprave;</li> <li>- broj planova javnih nabavki na lokalnom nivou koji su vraćeni na doradu, po jedinicama lokalne samouprave;</li> <li>- ukupan broj pozitivnih mišljenja na planove javnih nabavki na lokalnom nivou po jedinicama lokalne samouprave;</li> <li>- ukupan iznos sačuvanih sredstava kroz povećanje svrsishodnosti na lokalnom nivou, po jedinicama lokalne samouprave;</li> <li>- broj sačinjenih i objavljenih polugodišnjih izvještaja o kontroli svrsishodnosti javnih nabavki na lokalnom nivou, po jedinicama lokalne samouprave;</li> </ul>
<b>4. Unaprijediti transparentnost javnih nabavki</b>	4.1. Unaprijediti portal javnih nabavki	K/S/D/	II Q 2016 – IV Q 2020	UJN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obezbijediti detaljnu statističku evidenciju javnih nabavki u realnom vremenu;</li> <li>- obezbijediti napredne funkcije pretraživanja javnih nabavki u realnom vremenu</li> <li>- obezbijediti alate za analizu javnih nabavki u realnom vremenu;</li> <li>- obezbijediti pregled dobijenih javnih nabavki po ponuđačima u realnom vremenu;</li> <li>- obezbijediti pregled raskinutih ugovora u realnom vremenu;</li> <li>- obezbijediti pregled odustajanja od postupaka javnih nabavki u realnom vremenu;</li> <li>- objaviti sve anekse ugovora i protokole za sve javne nabavke;</li> <li>- broj aneksa i protokola ugovora u odnosu na broj aneksa i protokola koji su objavljeni;</li> <li>- objaviti sve garancije izabranih ponuđača u realnom vremenu;</li> <li>- obezbijediti pregled aktiviranih garancija u realnom vremenu;</li> </ul>
	4.2. Unaprijediti sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama u dijelu koji se odnosi na javne nabavke	K/S/D/	I Q 2016 – IV Q 2020	AZLPISPI, UI, US	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Broj i struktura podnijetih zahtjeva za slobodan pristup informacijama koji se tiču javnih nabavki;</li> <li>- Broj i vrsta dobijenih odgovora;</li> <li>- Broj podnijetih žalbi Agenciji;</li> <li>- Broj pozitivno i negativno riješenih žalbi od strane Agencije;</li> <li>- Broj podnijetih tužbi Upravnom sudu;</li> <li>- Broj pozitivno i negativno riješenih tužbi od strane Upravnog suda;</li> <li>- Broj sankcionisanih odgovornih lica zbog kršenja zakona i broj i vrsta izrečenih sankcija;</li> </ul>
<b>5. Unaprijediti izvještavanje o javnim nabavkama</b>	5.1. Normirati obavezu mjesečnog izvještavanja o sprovođenju neposrednih sporazuma	K	III Q 2016	MF, VLCC, SKCG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonom normirana obaveza svih obveznika primjene zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda da na svojim internet prezentacijama objavljuju detaljne mjesečne izvještaje o sklopljenim neposrednim sporazumima, uključujući i finansijske podatke o stepenu utrošenosti sredstava opredijeljenih godišnjim planom javnih nabavki po osnovu neposrednih sporazuma;</li> </ul>

	5.2. Unaprijediti izvještavanje o neposrednim sporazumima	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	UJN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- broj obveznika primjene zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda;</li> <li>- broj obveznika primjene zakona koji redovno, na mjesečnom nivou objavljuju izvještaje o neposrednim sporazumima;</li> <li>- broj izvještaja o neposrednim sporazumima koji nisu objavljeni, po obveznicima;</li> </ul>
	5.3. Normirati obavezu izvještavanja o sprovedenom inspeksijskom nadzoru u oblasti javnih nabavki	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- zakonom normirana obaveza Inspekcije za javne nabavke da na svojoj internet prezentaciji objavljuje detaljne kvartalne izvještaje o svim izvršenim inspeksijskim kontrolama sa detaljnim podacima o utvrđenim nepravilnostima i broju podnijetih prekršajnih i krivičnih prijava
	5.4. Unaprijediti izvještavanje o sprovedenom inspeksijskom nadzoru u oblasti javnih nabavki	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	UIP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- broj sačinjenih i objavljenih izvještaja;</li> <li>- broj izvršenih inspeksijskih nadzora;</li> <li>- broj i vrsta utvrđenih nepravilnosti;</li> <li>- broj podnijetih prekršajnih prijava;</li> <li>- broj podnijetih krivičnih prijava;</li> </ul>
	5.5. Normirati obavezu izvještavanja o kontroli realizacije javnih nabavki od strane naručilaca	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- zakonom normirana obaveza objavljivanja detaljnih kvartalnih izvještaja o izvršenoj kontroli svih realizovanih javnih nabavki od strane svih obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama na svojim internet prezentacijama
	5.6. Unaprijediti kontrolu realizacije javnih nabavki od strane naručioca	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	UJN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- broj obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama koji koriste sredstva iz javnih prihoda;</li> <li>- broj obveznika primjene zakona koji kvartalno objavljuju izvještaje o kontroli realizacije javnih nabavki;</li> <li>- broj izvještaja o kontroli realizacije javnih nabavki koji nisu objavljeni, po obveznicima;</li> </ul>
<b>6. Smanjiti prostor za korupciju i konflikt interesa u javnim nabavkama</b>	6.1. Unaprijediti institut antikorupcijske i klauzula o sukobu interesa	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonom normirana obaveza da se ugovor o javnim nabavkama ne može zaključiti ukoliko ne sadrži detaljno razrađene anti-korupcijske i klauzule koje se tiču konflikta interesa na strani naručioca i ponuđača, te da se svi zaključeni ugovori koji ne sadrže ove klauzule smatraju pravno ništavim;</li> <li>- zakonom normirana obaveza da starješina, odnosno odgovorno lice naručioca i lice koje, u ime naručioca, vrši neke od poslova javne nabavke, objavljuju listu svih kompanija sa kojima su povezani na bilo koji način, koji je definisan Zakonom.</li> <li>- zakonom normirani jasni uslovi za izradu tehničkih specifikacija u fazi pripreme postupaka javnih nabavki, kao i obaveza da lica koja izrađuju tehničku specifikaciju za konkretnu javnu nabavku ne mogu istovremeno da budu članovi tenderske komisije za istu javnu nabavku kako bi se spriječio potencijalni konflikt interesa i prilagođavanje tenderske dokumentacije favorizovanim ponuđačima;</li> <li>- zakonom normirana jasna pravila za obveznike primjene Zakona o javnim nabavkama da okvirne sporazume mogu zaključivati samo u izuzetnim situacijama, kada to zahtijevaju razlozi hitnosti i/ili svishodnosti;</li> </ul>
	6.2. Efikasno sprovođenja klauzula o antikorupciji i sukobu interesa	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	UJN, UIP, DK, ZIPOCG, VS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ukupan broj ugovora o javnim nabavkama;</li> <li>- broj ugovora o javnim nabavkama koji ne sadrže detaljno razrađene anti-korupcijske klauzule i klauzule koje se tiču konflikta interesa;</li> <li>- broj ugovora koji je proglašen pravno ništavim;</li> </ul>



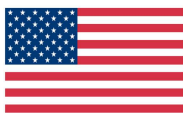
	6.3. Efikasno sprovođenja mjera o sprječavanju sukoba interesa	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	UJN, UIP, ASP;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ukupan broj odgovornih lica i lica koja, u ime naručioca, vrše neke od poslova javne nabavke;</li> <li>- broj lica koja nisu objavila listu svih kompanija sa kojima su povezani na bilo koji način;</li> <li>- broj i vrsta pokrenutih postupaka zbog kršenja odredaba o sprječavanju sukoba interesa;</li> <li>- broj i vrsta izrečenih sankcija;</li> </ul>
<b>7. Unaprijediti kapacitete organa koji vrše nadzor i kontrolu javnih nabavki</b>	7.1. Jačati nezavisnost Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonom normirana obaveza da članove Državne komisije na osnovu javnog konkursa imenuje Skupština Crne Gore;</li> <li>- zakonom unaprijeđeni kriterijumi za imenovanje članova Državne komisije;</li> <li>- zakonom normiran veći broj članova komisije i mogućnost da Državna komisija odlučuje u vijećima sastavljenim od po tri člana;</li> </ul>
	7.2. Kompletirati sastav Državne komisije	K	IV Q 2016	SKCG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- raspisan konkurs za imenovanje članova Državne komisije;</li> <li>- izabrani članovi Državne komisije sa najboljim referencama;</li> </ul>
	7.3. Stvaranje pretpostavki za uspostavljanje jedinstvenog savjetodavnog tijela za javne nabavke pri Upravi za javne nabavke	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonom normirano jedinstveno savjetodavno tijelo zaduženo za davanje mišljenja o primjeni i sprovođenju Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata ponuđačima i naručiocima kako bi se olakšalo zakonito sprovođenje propisa iz oblasti javnih nabavki;</li> </ul>
	7.4. Uspostavljeno jedinstveno savjetodavno tijelo i obezbijeden njegov efikasan rad	S/D	IV Q 2016 – IV Q 2020	UJN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- izvršena popuna nedostajućih radnih mjesta;</li> <li>- ukupan broj izdatih mišljenja;</li> <li>- broj izdatih mišljenja naručiocima;</li> <li>- broj izdatih mišljenja ponuđačima;</li> <li>- broj mišljenja koja su u suprotnosti sa stavovima Državne komisije i suda;</li> </ul>
	7.5. Jačati kapacitete Inspekcije za javne nabavke	K	I Q 2016 – IV Q 2016	UIP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- značajno povećati broj inspektora za javne nabavke i jačati administrativne, tehničke i materijalne kapacitete Inspekcije za javne nabavke kako bi to tijelo moglo na adekvatan način da vrši kontrolu postupaka javnih nabavki;</li> <li>- sačiniti i objaviti izvještaj o jačanju kapaciteta Inspekcije za javne nabavke;</li> </ul>
	7.6. Jačati kapacitete naručilaca i ponuđača za sprovođenje Zakona	K/S/D	I Q 2016 – IV Q 2020	UJN, UZK, UIP, DK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kontinuirano vršiti obuke naručilaca, ponuđača i organa za sprovođenje, kontrolu i nadzor pravnog okvira kojim se definiše sistem javnih nabavki.</li> <li>- broj i vrsta održanih obuka;</li> <li>- broj naručilaca i ponuđača koji su pohađali obuke, po jedinicama lokalne samouprave;</li> </ul>
<b>8. Unaprijediti sistem kontrole javnih nabavki</b>	8.1. Onemogućiti nekvalifikovane ponuđače ili one koji krše zakon da učestvuju u postupku javnih nabavki	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonom unaprijediti sistem verifikacije kvalifikacija ponuđača i osnove za isključenja ponuđača, kako bi se onemogućilo učešće u postupcima javnih nabavki onih ponuđača za koje je utvrđeno da su kršili odredbe Zakona o javnim nabavkama;</li> </ul>

	8.2. Unaprijediti pravni okvir za kontrolu javnih nabavki	K	III Q 2016	MF, VLCCG, SKCG	- zakonom propisati obavezu Inspekcije za javne nabavke da vrši kontrolu svih faza svih javnih nabavki čija vrijednost prelazi 500.000 eura, kao i svih javnih nabavki u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja, odbrane i bezbjednosti; - zakonom normirati detaljne obaveze naručioca da prate sprovođenje ugovora o javnim nabavkama i da postupaju u skladu sa ugovornim obavezama, uključujući i naplatu penala i raskidanje ugovora za slučaj da ponuđači krše ugovorne obaveze i obavezu Inspekcije za javne nabavke da kontroliše rad naručilaca u ovoj oblasti;
<b>9. Unaprijediti istrage prekršaja i krivičnih djela u javnim nabavkama</b>	9.1. Unaprijediti otkrivanje i procesuiranje kršenja zakona koje povlači prekršajnu odgovornost naručilaca, ponuđača, odgovornih i drugih lica za kršenje Zakona o javnim nabavkama i normirati poseban set prekršajnih mjera za neadekvatno praćenje sprovođenja ugovora o javnim nabavkama	K/S/D	I Q 2016 – IV Q 2020	UIP, DK, VS	- broj otkrivenih nepravilnosti u odnosu na broj sprovedenih inspeksijskih nadzora; - broj pokrenutih prekršajnih postupaka; - broj i vrsta izrečenih sankcija;
	9.2. Unaprijediti otkrivanje i presuđenje krivičnih djela naručilaca, ponuđača, odgovornih i drugih lica za zloupotrebe u javnim nabavkama	K/S/D	I Q 2016 – IV Q 2020	UIP, DK, UP,	- broj otkrivenih nepravilnosti u odnosu na broj sprovedenih inspeksijskih nadzora; - broj podnijetih krivičnih prijava, po licima; - broj podignutih optužnica, po licima; - broj i vrsta izrečenih sankcija;
<b>10. Unaprijediti učešće javnosti u praćenju sprovođenja Strategije</b>	10.1. Uspostaviti tijelo za praćenje sprovođenja Strategije sastavljeno od predstavnika relevantnih državnih organa, organizacija civilnog društva i biznis asocijacija	K	I Q 2016	VLCCG	-Uspostavljeno tijelo za praćenje sprovođenja Strategije sastavljeno od predstavnika nadležnih državnih organa, organizacija civilnog društva i biznis asocijacija. -Broj članova tijela za praćenje sprovođenja Strategije iz organizacija civilnog društva i biznis asocijacija u odnosu na ukupan broj članova.

Skraćenice: MF – Ministarstvo finansija; VLCCG – Vlada Crne Gore; SKCG – Skupština Crne Gore; UJN – Uprava za javne nabavke; DK – Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki; UIP – Uprava za inspeksijske poslove; OLUF – Organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija; AZLPISPI – Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama; UI – Upravna inspekcija; US – Upravni sud; ZIPOCG – Zaštitnik imovinsko-pravnih odnosa Crne Gore; VS – Vrhovni sud; ASP – Agencija za sprječavanje korupcije; UZK – Uprava za kadrove; UP – Uprava policije; VDT – Vrhovno državno tužilaštvo

## Literatura

- Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore, *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, Podgorica, 29. jul 2010. godine.
- Ministarstvo finansija Vlade Crne Gore, *Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika*, Podgorica, jul 2011. godine.
- Pashev, Dylgerov i Kaschiev za Centar za proučavanje demokratije, *Korupcija u javnim nabavkama – rizici i reforma politika*, Sofija, 2006. godine.
- Institut Alternativa, *Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori*, Podgorica, jun 2012. godina.
- Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Javni radovi & tajni poslovi*, Podgorica, 2012. godina.
- Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Nabavke javne, dogovori tajni*, Podgorica, 2013. godina.
- Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori – polazno istraživanje*, Podgorica, Novembar 2014. godine.
- Skupština Crne Gore, *Zakon o javnim nabavkama („Sl. list Crne Gore“ br. 42/11 od 15.08.2011., 57/14 od 26.12.2014. i 28/15 od 03. 06. 2015)*.
- Unija poslodavaca Crne Gore, *5 ubica biznisa*, Podgorica, oktobar 2013.
- Institut Alternativa, *Istraživanje javnog mnjenja u okviru projekta „Civilno društvo i građani protiv korupcije u javnim nabavkama“*, Podgorica, septembar 2015. godine.
- Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.
- Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.
- Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu*, Podgorica, maj 2013. godine.
- Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu*, Podgorica, maj 2012. godine.
- PricewaterhouseCoopers u ime Evropske komisije i Evropske kancelarije za suzbijanje prevara (OLAF), *Javne nabavke: cijena koju plaćamo zbog korupcije*, Brisel, 2013. godina.
- Evropska komisija, *Montenegro Progress Report*, Brisel, oktobar 2014. godine.



Britanska ambasada  
Podgorica



Izrada ove analize podržana je kroz projekte: "Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU", koji finansira Evropska unija kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) Civil Society Facility (CSF), "Transparentniji i pravilniji sistem javnih nabavki u Crnoj Gori" koji finansira Ambasada Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici, "Transparentnije i odgovornije javne nabavke u Crnoj Gori" koji finansira Britanska ambasada u Podgorici, a koje sprovodi NVO MANS i projekat generalne podrške MANS-u od strane Think Tank Fonda. Mišljenja i stavovi iznijeti u analizi ne mogu se smatrati stavovima donatora koji su finansijski podržali projekte.