



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Osnovne komponente priručnika o
javnim nabavkama kojeg su sačinili
Dr Igor Soltes i advokat Eva Radeva
Priručnik izlaže glavne indikatore
korupcije u ciklusu vođenja
postupka javne nabavke



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Prevenција rizika od korupcije i najčešći oblici kršenja oprativnog dijela ciklusa javne nabavke

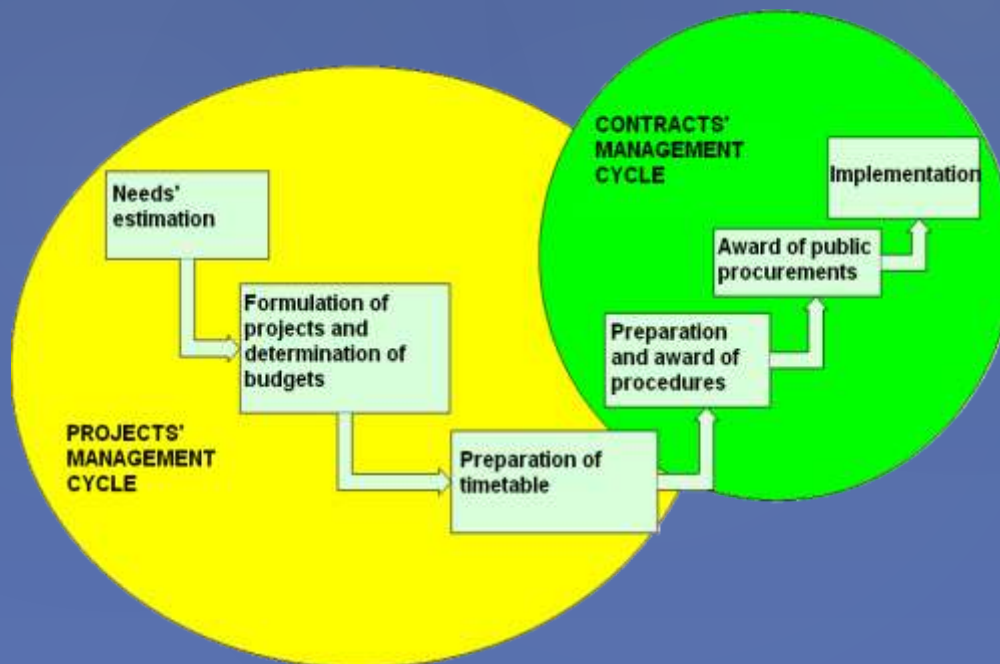
Eva Radeva, advokat, Samostalni projektni
ekspert za javne nabavke



UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Projekat finansiran
od strane EU

Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke





Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Sve etape ciklusa vođenja javnih nabavki mogu biti ugrožene korupcijom

1. Procjena potreba . Formulisanje predmeta i budžeta projekta .
2. Priprema plana - vremenska dinamika /raspored postupaka u procesu javnih nabavki čini sastavni dio projekata – svaki projekat obično sadrži više od jednog projekta javnih nabavki .
3. Priprema dokumentacije za javne nabavke
4. Poziv za javno nadmetanja i ugovor o javnoj nabavci – rad komisije za vrednovanje
5. Realizacija



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Nepostojanje mogućnosti za izjavljivanje žalbe zahtijeva snažne antikorupcijske mjere u fazama planiranja postupka javnih nabavki

1. Procjena potreba
2. Formulisanje predmeta javnih nabavki i utvrđivanje budžeta za projekte
3. Priprema plana – vremenska dinamika /raspored

Aktivnosti naručilaca u ovim fazama imaju interni, odnosno organizacioni karakter. Zato postupci i radnje koje preduzmu naručioci u ovim fazama ne podliježu žalbenom postupku i od kritičnog su značaja. One mogu stvoriti osnov za korupciju u postupku kod aktivnosti javne nabavke koja nije 100% u skladu sa zakonom.



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Procjena potreba - PMC stavka operativnog vođenja postupka

Definisanje Faze 1:

- ✓ Donosi se odluka o predmetu javne nabavke za dati projekat, o ekonomskoj izvodljivosti, izgledu projekta i naprave se analize uticaja na okolinu i socijalnih efekata
- ✓ Rezultati se predaju na političku i budžetsku reviziju na visokom nivou odlučivanja
- ✓ Projekat se odobrava i opredjeljuje se budžet

Tipovi korupcije uključuju mita, dobijanje političkih povoljnosti itd. koje za cilj imaju da funkcionere/zvaničnike/hatjeraju da:

- ✓ Namjeste/predimenzioniraju projekat kako bi išao na ruku odredjenim firmama ili pojedincima
- ✓ Previde druge moguće jeftinije alternative - što za rezultat ima štetu u životnoj sredini
- ✓ Proguraju manje optimalna rješenja u zamjenu za prilog partiji, proviziju
- ✓ Uzmu konsultante sa konfliktom interesa koji će raditi u korist bivših poslodavaca.



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Najčešće kršenje pravila postupka u fazi identifikacije potreba

- Iniciranje postupka nabavke koji ne reflektuje potrebe naručioca – na primjer – definiše se rekonstrukcija vodovoda kao prioritet. Kada radovi počnu postaje očigledno da su cijevi već zamijenjene.
- Iniciranje postupka javne nabavke za koju ne postoje studije – nijesu obavljene procjene radova, tržišta i ostalih potreba;
- Koriste se nepotpune studije ili studije koje nijesu pripremili stručnjaci za dati sektor.



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Najčešća kršenja postupka u fazi formulisanja predmeta i definisanja budžeta za projekte

- Zbog nepostojanja stručnjaka za konkretnu oblast, ove važne faze koje treba da obezbijedi kompleksnost finalnog proizvoda izostaju i nijesu formulisane u projektu i budžetu. Ova činjenica se onda odrazi na tehničku specifikaciju i zahtjeve tendera kada je u pitanju izrada dokumentacije za javne nabavke.
- Niko nije zadužen za kontrolu postupka pripreme projekata i njihovog budžeta;
- Vrijeme za planiranje - predmet projekta i budžeta nijesu adekvatno definisani ili uopšte nijesu definisani.



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Racionalno rješenje u Članu 7 crnogorskog
Zakona o javnim nabavkama u Fazi 3 -
**Priprema plana – vremenska dinamika
/redosled postupaka**

Dvije faze- procjena potreba I formulisanje predmeta javne nabavke I određivanje budžeta za projekte obavljaju se prije nego što se počne sa izradom dinamike plana.

Član 7 crnogorskog Zakona o javnim nabavkama predstavlja racionalnu soluciju za borbu protiv korupcije u Fazi 3-
Priprema plana – vremenske dinamike /rasporeda aktivnosti

“Transparentnost procedure biće obezbijedena objavljivanjem plana javnih nabavki ...”



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Korupcija u Fazi 3 **Priprema dokumentacije za javne nabavke**

Mogući uzroci -- Loša dokumentacija za ponude zbog:

- Nedostatka kapaciteta na strani naručioca
- Nedostatka sistema upravljanja i antikorupcijskih zaštita na strani naručioca
- Nedostatak transparentnosti u Fazi 2, nadzor od strane civilnog društva/krajnjih korisnika

• Korektivne mjere

- Angažovati spoljnog stručnjaka da nadomjesti nedostajuće vještine
- Jačanje sistema upravljanja
- Civilnom društvu obznaniti nacrt ponude prije zvanične objave – Makedonski primjer
- Brifing za zajednicu ponuđača i za javnost na temu pravila kojima će se rukovoditi postupak



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Kršenje postupka u Fazi 3 - Objava i dodjela ugovora – rad komisije za vrednovanje

- ✓ Objava nadmetanja se namjerno odugovlači
- ✓ Kratki rokovi, visoki i detaljni zahtjevi u pogledu dokumentacije za prijavu
- ✓ Tehničke specifikacije za javnu nabavku napravljene su da odgovaraju određenoj kompaniji
- ✓ Objavljeni predmet javne nabavke razlikuje se od onog koji se stvarno traži
- ✓ U toku postupka nabavke Komisija za ispitivanje ponuda i njihovu klasifikaciju pregovara o uslovima koji nijesu oglašeni
- ✓ Unaprijed plaćeni cijeli iznos ugovora – kršenje principa ravnopravnosti ponuđača



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Phase 3: *Objava i dodjela ugovora o javnoj nabavci* – rad komisije za vrednovanje

Vrednovanje kompleksnih projekata (2)

Mogući pristup sa uporištem u dobroj praksi :

- ⌘ Vlada javnosti predstavlja knjigu sa opisom tehničkih i finansijskih aspekata projekta, uslove za ugovaranje itd.
- ⌘ Poziv za izražavanje interesovanja sa kvalifikacijama, finansijskim stanjem, komentarima na pristup, uslove ugovora, alternative itd.
- ⌘ Koristeći proces odabira uz pomoć konsultanta, vlada izdaje nalog za predavanje ponuda (revidiranog na osnovu komentara), rangira prijedlog, poziva najbolje na pregovore
- ⌘ Vrednovanje podrazumijeva analizu finansijskih kapaciteta ponuđača, zatim poslovne “reputacije” prvorangirane firme (tj. provjerava se eventualni konflikt interesa, mogući rizik od korupcije)
- ⌘ Vlade bi trebalo da angažuju stručne konsultante da im pomognu da osmisle proces s posebnim osvrtom na moguće rizike od korupcije



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Korupcija u Fazi 3 (1)

- **Definisanje Faze 3:** Kada naručilac:
 - Objavljuje finalnu dokumentaciju za prikupljanje ponuda
 - Odgovara na zahtjeve za pojašnjenja
 - Prima ponude ili prijedloge
 - Nadzire tehničko i finansijsko vrednovanje
 - Prati finalizaciju ugovornih dokumenata i sklapanje ugovora
- **Vrste korupcije:**
 - Mito, povoljnosti za plaćanje, provizije, prisila
 - Odavanje povjerljivih informacija, krađa
 - Prevara



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Kršenje postupka u Fazi 3 - Objava i dodjela ugovora – rad komisije za vrednovanje

• **Mogući uzroci:**

- Konflikti interesa
- Nepostojanje interne kontrole
- Nedostatak kapaciteta
- Slabo poštovanje antikorucijske legislative na tržištu

Rješenje:

- *Kratkoročno*: (i) javnosti dati pojačan pristup informacijama (ii) uvesti instrumente za sprečavanje konflikta interesa, (iii) angažovati spoljne stručnjake da pomognu naručiocima, (iv) ad-hok revizije, (v) dodati kontrolu kvaliteta sa centralnog nivoa, (v) pozvati civilno društvo da prisustvuju konferencijama, otvaranju ponuda
- *Dugoročno*: raditi na (i) jačoj uključenosti civilnog društva tokom cijelog procesa (ii) reforma na planu jačanja rukovođenja kod naručilaca (iii) otovreniji i prijateljskiji odnos prema tržištu



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Korupcija u Fazi 4 ***Implementacija***

- ***Definicija Faze 4:***

- Ponuđač koji pobijedi realizuje ugovor
- Naručilac vrši nadzor, prati da li se poštuju tehnički i ugovorni uslovi
- Izmjene naloga, zahtjevi, fakture
- Nadzor drugih firmi nad realizacijom I inspekcije

- **Korupcija u pogledu :**

- Kvalitet ispod standarda prihvaćen u zamjenu za mito/proviziju
- Izmjena naloga/zahtjeva mimo ugovorenog ili bez odobrenja
- Naručilac iznuđuje proviziju kao uslov da odobri plaćanje faktura koje ga sleduju extorts kickbacks to release otherwise proper invoices
- Organ se oglašava o svoja prava po ugovoru u zamjenu mito ili proviziju
- Nadzorni organ odnosno inspekcija se nalaze u konfliktu interesa ili su kupljeni



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Kršenje postupka tokom pripreme i realizacije postupka – opšti zaključci faza 4 i 5

- ✓ Poziv za nadmetanje se namjerno odlaže
- ✓ Kratki rokovi, visoki i detaljni zahtjevi iz dokumentacije za prijavu
- ✓ Tehničke specifikacije za javne nabavke urađene su tako da odgovaraju određenoj kompaniji
- ✓ Oglašeni predmet javne nabavke razlikuje se od onoga koji se stvarno traži
- ✓ Tokom postupka pregovaranja Komisija za vrednovanje i klasifikaciju ponuda pregovara za uslove koji se razlikuju od onih koji se traže u oglašenom tenderu
- ✓ Naručilac unaprijed plati puni iznos ugovora i narušava princip ravnopravnosti izvršilaca



Projekat finansiran
od strane EU

Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Korupcija u Fazi 4 (2)

• **Mogući uzroci:**

- Slab sistem izvještavanja i praćenja dinamike projekta?
- Civilno društvo i krajnji korisnici nijesu uključeni?
- Nedostatak lokalnih sistema u pogledu otpornosti na korupciju?
- Nemogućnost primijene odredbe ugovora koja se odnose na lošu realizaciju ?

Rješenje:

- *Kratkoročno:* (i) *razmotriti imenovanje neke firme za stručni nadzor*, (ii) *postaviti limite za promjene/izmjene ili varijacije* (iii) *nasumične revizije u toku same realizacije* (iii) *učiniti javnim izvještaje o realizaciji i pozvati civilno društvo da prisustvuje ključnim događajima*
- *Dugoročno:* (i) *uključiti civilno društvo tokom faze 4*, (ii) *napraviti strategiju održive reforme državne uprave da bi se ojačali njihovi kapaciteti za praćenje realizacije projekata*, i (ii) *jačati kapacitet naručilaca da realizuju sve aspekte praćenja realizacije projekata.*



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

Korupcija u Fazi 5

- **Definicija Faze 5**

- Isporučilac/izvođač radova završava ugovorene obaveze
- Klijent pregleda izvještaje o završenim radovima i prima radove, ispravljanje nedostataka
- Sravnjuju se računi u završnoj reviziji, klijent obavlja poslednja plaćanja
- Radi se završna revizija, zaključuju se knjige

- **Tipovi korupcije**

- Mito, provizija, prinuda sračunata na to da se:
- Prikrije nezadovoljavajući kvalitet
- Naduva cijena koju treba platiti na kraju



Projekat finansiran
od strane EU



Vlada Crne Gore
Uprava za javne
nabavke

UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Kršenje postupka realizacije ugovora

Nepostojanje kontrole nad realizacijom ugovora i kvaliteta roba i usluga

- ✓ Potpisivanje aneksa na ugovor zbog nastupanja pojave više sile, pprobijanje rokova i povećanje cijene javne nabavke ;
- ✓ Plaća se za nepostojeće poslove/robu
- ✓ Plaća se za robu/usluge koji nijesu ugovoreni što podrazumijeva da nemaju pravo na garanciju
- ✓ Ne naplaćuju se predviđeni penali (naknade štete) za kašnjenje u realizaciji ili za loš kvalitet realizovanog posla