
ROLE OF PUBLIC PROCUREMENT IN MANAGING NATIONAL ECONOMY – PUBLIC SECTOR

Mersad Mujević, Ph.D

Public Procurement Administration of Montenegro, mersadm@t-com.me

Safet Hodža, Ph.D

Regulatory Commission for public procurement of Kosovo, Safet_Hoxha01@hotmail.com

Abstract: Term „public policy“, in the broadest sense of the word, refers to the science studying the decision-making processes on the issues of public interest. The basic determinant of the public policies is that they should be a product of interaction of all stakeholders in a society.

The result of such interaction is a certain program, i.e. a set of measures whose implementation should lead to an improvement in a certain area, or at the level of the society as a whole. If we observe things like this, a public policy is such a process which consist of a large number of activities starting from its design to realization of the previously agreed measures.

Public policy is inextricably related to the public opinion, and it influences to a great extent the direction of its defining and implementing. Also, it must be pointed out that the decision-making process, when it comes to public policies, is inextricably related to the official political system.

When referring to the substance of the process called public policy, we can distinguish five basic phases: recognizing the problem, defining, introduction and implementation, assessment and corrections

In this paper, i shall familiarize you with one of the public policies implemented in Montenegro over the last ten years, under the direct influence and supervision of the EU. It is the public procurement policy.

Bearing in mind that the public policies shape public interest, public procurement policy is of tremendous importance, because savings and control of budget funds is the top priority of every democratic country, and thus of key importance for the protection of public interest. Savings in the area of public procurement can contribute so than much more funds would be allocated for various projects of importance for public interest (hospitals, schools, etc.).

To sum up, public procurement policy on the one hand can be observed as any other since it consists of the identical phases, but on the other hand this public policy is very specific and has features that other policies lack.

Keywords; public policy, public interest, national economy, public procurement, public sector.

ULOGA JAVNIH NABAVKI U UPRAVLJANJU NACIONALNOM EKONOMIJOM - JAVNIH SEKTOROM

Doc dr Mersad Mujević

Uprava za javne nabavke Crne Gore mersadm@t-com.me

Dr Safet Hosha

Regulatorna komisija za javne nabavke R Kosova Safet_Hoxha01@hotmail.com

Abstrakt: Riječ javna politika, u u najširem smislu te riječi odnosi se na nauku koja proučava procese donošenja odluka o pitanjima od javnog interesa. Osnovna odrednica javnih politika jeste da one treba da budu proizvod interakcije djelovanja svih zainteresovanih strana u društvu.

Rezultat ove interakcije je određeni program, odnosno skup mjera čije sprovođenje treba da dovede do poboljšanja u određenoj oblasti, ili na nivou društva kao cjeline. Ako ovako posmatramo stvari, javna politika je takav proces koji se sastoji od velikog broja aktivnosti, počevši od njenog osmišljavanja, a završivši sa ostvarivanjem predhodno usaglašenih mjera.

Zadatak javne politike je da u određenoj oblasti od javnog interesa uoči problem ili probleme, a zatim ponudi konkretne prijedloge mogućih rješenja, u čije će definisanje uvijek biti uključene sve zainteresovane strane.

Javna politika je neizostavno povezana sa javnim mnjenjem, a ono umnogome utiče na pravac i smjer njenog određivanja i sprovođenja. Takođe, mora se istaći da je proces donošenja odluka, kada su u pitanju javne politike, neraskidivo povezan sa zvaničnim političkim sistemom.

Kada govorimo o samoj sadržini procesa koji nazivamo javna politika, možemo izdvojiti pet osnovnih faza: prepoznavanje problema, utvrđivanje, uvođenje i primjena, procjena i ispravka.

U ovom radu upoznaću Vas sa jednom od javnih politika koja se u Crnoj Gori sprovodi zadnjih desetak godina, a pod direktnim uticajem u nadzorom EU. Riječ je o politici javnih nabavki.

Imajući u vidu da se javnim politikama oblikuje javni interes, politika javnih nabavki je od izuzetnog značaja, jer je ušteda i kontrola trošenja budžetskih sredstava vrhunski prioritet svake demokratske zemlje, te tako od ključnog značaja za zaštitu javnog interesa. Uštede ostvarene na polju javnih nabavki mogu doprinijeti da mnogo više sredstava bude dodijeljeno za razne projekte važne za ostvarivanje javnog interesa (bolnice, škole i dr).

Ukratko, politiku javnih nabavki, sa jedne strane, možemo posmatrati kao i svaku drugu obzirom da je čini istovjetne faze, ali sa druge strane, ova javna politika je veoma specifična i ima odlike koje ostale javne politike nemaju.

Ključne riječi: javna politika, javni interes, nacionalna ekonomija, javne nabavke, javni sektor

1. NAČELNO O JAVNIM NABAVKAMA

Javna nabavka predstavlja skup radnji i aktivnosti koje preuzima naručilac – obveznik primjene propisa o javnim nabavkama u cilju nabavke roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova, za koje izdvaja obezbijeđena sredstva. Obveznici javnih nabavki su država, državne institucije i kompanije, tj. svi subjekti koji direktno ili indirektno rasplažu javnim sredstvima [1].

Javne nabavke su, po pravilu, kontrolisane od strane države, za koju su značajne jer se na njih troši znatan dio budžetskih i drugih sredstava. Pošto se u ovoj oblasti troše velika sredstva, država je u obavezi da propisuje načine i postupke nabavki, što treba da dovede do toga da se racionalno postupa sa javnim sredstvima.

Tokom proteklih decenija dobro upravljanje javnim nabavkama postalo je ključna odrednica dobrog upravljanja i napretka države. Njegov značaj za društveni i ekonomski razvoj održava se u činjenici da da vrijednost javnih nabavki čini značajan udio u BDP svake zemlje (od 15-25%). Javne nabavke nijesu više samo jednostavna, rutinska službenička djelatnost koja se sprovodi unutar izolovanog odjeljenja nekog ministarstva, uprave, lokalne zajednice. Današnji stručnjaci za nabavke moraju da se bave brzorastućim tržištima i brzonapredujućim tehnologijama, tehnikama i alatima za nabavljanje roba, radova i usluga. Kao dodatak tradicionalnim pravnim obavezama, stručnjaci za nabavke moraju da pokažu poznavanje međunarodnih sporazuma, radnog i ekološkog okruženja, da uzmu u obzir rizike od potencijalne korupcije, ali da poznaju i pokazatelje kojima bi se utvrdila korupcija u ovoj oblasti.

Integritet

Morate: Ispunjavati svoje dužnosti i obaveze odgovorno, uvijek djelovati na način koji je profesionalan i čuva povjerenje svih onih sa kojima ste u odnosima; obavljati svoje fiducijarne obaveze odgovorno; baviti se javnošću i njihovim poslovima pravično, efikasno, brzo, efektivno i osjetljivo, najbolje što možete; voditi tačnu zvaničnu evidenciju i koristiti informacije na što otvoreniji način u zakonskim okvirima i podržavati sprovođenje pravde.

Vi ne smijete: Zloupotrijebiti svoj službeni položaj, na primjer, koristeći informacije koje ste dobili ispunjavajući svoje službene dužnosti u svoje ili privatne svrhe drugih; prihvatiti poklone ili gostoprinstvo ili primati druge pogodnosti od bilo koga što bi izgledalo kao nešto što utiče na vaš lični sud ili integritet, ili objaviti službene informacije bez ovlaštenja. Ova se obaveza nastavlja primjenjivati nakon što napustite državnu službu.

Javnost

Posao javnih nabavki i/ili aktivnosti iziskuje povjerenje javnosti, budući da se novac poreskih obaveznika koristi u procesima, za kupovinu tražeći da dobiju maksimalne vrijednosti za svaku jedinicu rashoda.

Odgovornost

Transparentnost nije dovoljna, ako nije u kombinaciji sa svim odgovornostima za sve činioce javne nabavke - kupacima, ponuđačima, ali i šire javnosti.

Imajući u vidu iznijete činjenice, jasno je s obzirom na velike vrijednosti ugovora o javnim nabavkama, svaki postotak ušteda u ovoj oblasti značajan. Suprotno od slučaja kada kupujemo za sebe i kada nastojimo da, sa raspoloživim novcem obavimo što bolju kupovinu, lice koje kupuje novcem koji nije njegov/njen, ponaša se različito jer nema podjednako jak motiv za najefikasnije trošenje sredstava. Posljedica je preplaćivanje roba, radova ili usluga u odnosu na cijene koje postižu privatni kupci. Da bi se spriječile ove pojave, neophodni je premostiti nedostatak ovog motiva za domaćinsko trošenje sredstava kod kupaca koji troše budžetska sredstva, na taj način što će im se od strane države nametnuti „pravila ponašanja i pravila postupanja“, u vidu obaveznih propisa, zakona, kojih se oni moraju pridržavati prilikom kupovine.

Što su ova pravila bolja utvrđena i što su državni kupci više primorani da ih se pridržavaju, to će rezultati biti sličniji onima koji postužu privatni kupci, a to je da se ostvari najbolja „vrijednost za novac“ koju je moguće postići na

Twelfth International Scientific Conference
KNOWLEDGE WITHOUT BORDERS
 31.3-2.4.2017, Vrnjackska Banja, Serbia

tržištu u tom trenutku. Osnovni mehanizmi pomoću koga se djeluje na ponašanje učesnika prilikom kupovine u javnom sektoru jeste obezbeđivanje efikasne konkurencije među kupcima i javnost samog postupka javne nabavke.

Stoga postupci koje odlikuje neograničena konkurencija i javnost stvaraju uslove najbližije onima koji postoje kada neko kupuje svojim novcem. Konkurenti postupci podrazumijevaju obavezu naručioca da je dužan da preduzme potrebne mjere kojima se obezbeđuje konkurencija među ponuđačima, u skladu sa zakonom. Da naručilac ne smije da ograniči ili spriječi konkurenciju među ponuđačima, a posebno ne može da onemogući bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka ili korišćenjem diskriminatorskih uslova i kriterijuma ili mjera koje favorizuju pojedine ponuđače.

Iz ovoga se veoma jasno vidi koliki je značaj funkcionalnog i dobro organizovanog sistema javnih nabavki za demokratizaciju društva. Ovo tim više ako se radi o tranzicionoj zemlji, kao što je Crna Gora, u kojoj se napredak u ovoj oblasti smatra važnim dijelom društvenih reformi i približavanja EU. Efikasnost i efektivnost u korišćenju javnih sredstava, te nediskriminacija i javne procedure, uz promovisanje borbe protiv korupcije nesumljivo promovišu demokratizaciju društva, kao i učešće i podizanje svijesti građana o važnosti kontrole trošenja sredstava poreskih obveznika. Treba dodati da se u stručnim krugovima više govori o efikasnosti trošenja javnih sredstava, nego o njihovoj efikasnosti.

Nije, naime dovoljno da je postupak obavljen u skladu sa osnovnim načelima (ekonomičnost i efikasnost, konkurentnost, transparentnost, ravnopravnost...i dr) već je takođe bitno da li je nabavka određenih roba, radova ili usluga uopšte i potrebna. Iz ovog proizilazi da, samo postojanje Uprave za javne nabavke nije dovoljno da obezbijedi punu zakonitost i javnost u sferi javnih nabavki. Možemo zaključiti da društvene reforme nije moguće sprovesti na pravi način bez pravilnog uređenja ove oblasti, čiji je značaj potvrđen u mnogim dokumentima EU.

Korišćenje javnih sredstava od strane državnih organa i organizacija, lokalnih samouprava, organizacija za obavezno socijalno osiguranje, javnih ustanova i akcionarskih duštava, odnosno nabavke roba, radova ili usluga pomenutih naručilaca, imaju izuzetan značaj za privredu Crne Gore, što pokazuju i činjenice da je ugovorena vrijednost javnih nabavki u zemljama regiona u 2015 godinu činila [2];

TABELA 1

Redni broj	Država	Godina	Učešće javnih nabavki u BDP %
1.	Crna Gora	2015	11,89 %
2.	Bosna i Hercegovina	2015	5,02 %
3.	Hrvatska	2015	12,14 %
4.	Makedonija	2015	8,00%
5.	Srbija	2015	8,95 %
6.	Kosovo	2015	14,00 %

Na značaj javnih nabavki ukazuju i ostvarene uštede sredstava, koje su, prema podacima Uprave za javne nabavke, za period zadnjih šest godina tj. period 2010-2015, [3].

TABELA 2 Uštede

Redni broj	Godina	Ušteta	% učešće u ukupnim javnim nabavkama
1	2010	37.045.676,69 €	
2	2011	21.120.323,97 €	
3	2012	28.179.994,44 €	
4	2013	62.690.534,00 €	
6	2014	29.203.314,19€	
6	2015	43.101.375,63 €	

ukupno za navedeni period uštede iznose 221.341.218,82 eura.

Odgovarajuća politika i praksa u oblasti javnih nabavki doprinosi stvaranju stabilnog tržišta, koje je od vitalnog značaja za domaća preduzeća u vremenu otežanog pristupa na nastupa u inostranstvu, zbog različitih uticaja (ekonomske krize, kvaliteta, standarda, i dr).

Poštovanjem osnovnih načela javnih nabavki - ekonomičnost i efikasnost, konkurentnost, transparentnost, ravnopravnost, javnosti ostvaruju se značajne uštede, bolji kvalitet roba i usluga i skraćivanje rokova isporuke.

Putem uređenog sistema javnih nabavki podstiče se razvoj domaće privrede i konkurentnost, a sve obuhvatnim uređenjem postupaka javnih nabavki suzbija se korupcija, uz, naglasiću još jedanput, dodatno ubrzavanje kretanja prema Evropskim integracija i Evropskim vrijednostima.

2. „EVROPSKI“ ASPEKTI JAVNIH NABAVKI

Kao mala ekonomija, Crna Gora ne može uticati na promjene na globalnom tržištu, što potvrđuje i svjetska ekonomsko-finansijska kriza koja se veoma negativno reflektovala na crnogorsku privredu [4]. Kriza je uticala na povećanje broja ugašenih preduzeća i onih čiji su računi u blokadi, smanjenje njihove likvidnosti, a time i na smanjenje ukupnih privrednih aktivnosti u zemlji. Zato se kao jedan od najvećih izazova iz ugla privrednih subjekata prepoznaje pitanje – kako sačuvati biznis i održati poslovanje i kako na najcjelishodniji način upravljati skromnim budžetskim sredstvima.

Kada je u pitanju punopravno članstvo CG u EU, za zemlju kao što je Crna Gora, javne nabavke su izuzetno važno pitanje, jer čine bitan segment *acquis communautaire*, odnosno zajedničkih pravnih tekovina Unije. Posebna Poglavlja Evropskog partnerstva, Godišnjih izvještaja Evropske komisije, kao i djelovi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju posvećeni su javnim nabavkama. Otpočinjanjem pregovora CG vezanih za punopravno članstvo u EU, posebno Poglavlje posvećeno je javnim nabavkama (Poglavlje 5) i ono se tiče [5];

1. CG mora uskladiti čitav zakonodavni sistem javnih nabavki s pravnom tekovinom EU u svim oblastima, s posebnim fokusom na oblast koncesija, javno-privatnog partnerstva (JPP) i nabavke u oblasti odbrane.
2. CG mora postaviti adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzeti adekvatne mjere da osigura primjenu zakona prije pristupanja EU.
3. CG mora pokazati dobar bilans rezultata fer i transparentnog funkcionisanja sistema javnih nabavki koji obezbjeđuje vrijednost za novac, konkurenciju i efikasnu zaštitu od korupcije.

Pregovara kao izdvojeno Poglavlje uz maksimalnu koordinaciju sa Poglavljeima 23 –Vladavina prava i Poglavljem 22 Regionalna politika i strukturne reforme.

Reformama u javnim nabavkama EU posvećuje veliku pažnju, podržavajući usklađivanje pravnog okvira i jačanje kapaciteta preko programa TAEX, TVININGa, a koji se finansiraju iz IPA fondova EU. Dobro organizovani i funkcionalan sistem nabavki stoga predstavlja svojevrsan „most“ Crne Gore, ka EU, a takođe i važan instrument za borbu protiv korupcije. Štaviše, Gora Gora dobijanjem statusa kandidata za članstvo u EU, postala je direktni korisnik svih komponenti IPA fondova, jedan od uslova dostupnosti korišćenja ovih sredstava jeste upravo uređen sistem javnih nabavki u zemlji.

Crnogorski sistem javnih nabavki kompatibilan je i harmonizovan sa kako domaćim materijalnim propisima tako i sa EU Direktivama, kao sa tzv. PRAG pravilima EK (Decentralised Implementation System-DIS).

Prema nekim procjenama, na korupciju se odlije 10 % ukupne vrijednosti javnih nabavki u EU, iz čega proizilazi da je u 2014 godinu zbog toga izgubljeno 200 milijardi eura.

Učešće javnih nabavki u zemljama u razvoju je još značajnije i kreće se i do 25% BDP. Ovi podaci jasno ukazuju da potencijalne koristi od suzbijanja korupcije u ovoj oblasti i od unaprjeđenja samog sistema javnih nabavki.

Crna Gora je svoje zakonodavstvo u velikoj ili pak najvećoj mjeri uskladila sa Direktivama EU i zakon o javnim nabavkama iz 2011 i ovaj izmijenjeni i dopunjeni iz 2014 godine u potpunosti su usklađeni sa Direktivom 2004/17/EZ Evropskog parlamenta iz 2004. kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga; Direktivom 2004/18/EZ Evropskog parlamenta iz 2004. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, o javnoj nabavki robe te ugovora o javnim uslugama; Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta iz 2007. vezano uz poboljšanu djelotvornost postupka revizije u vezi sa dodjelom ugovora o javnim nabavkama; članovi 2., 12. i 13. Direktive 2009/81/EZ Evropskog parlamenta iz 2009. o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama u području odbrane i bezbjednosti.

Težište unaprjeđenja sistema javnih nabavku u Crnoj Gori ubudućnosti i to skoroj biće zaokruživanje institucionalnih kapaciteta, zaokruživanje novog zakonodavstva koje je donijeto u obliku Novih Direktiva 2014/24/EK i 2014/25/EK, i naravno elektronskih javnih nabavki, nastavak sertifikacije i resertifikacije lica koja se bave javnim nabavkama, koncesije i JPP i dr.

3. JAVNE NABAVKE U CRNOJ GORI

Trošenje javnih resursa oduvek je bilo veoma važno pitanje u raznim ekonomskim analizama. Ovo pitanje je postalo je još važnije zbog eskalacije Svetske ekonomske krize, a naročit značaj dobija kako u zemljama Evropske unije

Twelfth International Scientific Conference
KNOWLEDGE WITHOUT BORDERS
 31.3-2.4.2017, Vrnjackska Banja, Serbia

tako i u zemljama u razvoju. U svom članku posvećenom mobilizaciji i alokaciji javnih resursa Ljubomir Madžar je citirao Milтона Friedmana koji dijeli sve vrste trošenja na četiri kategorije [6]:

- 1) trošenje novca za svoje sopstvene potrebe,
- 2) trošenje sopstvenog novca za tuđe potrebe,
- 3) trošenje tuđeg novca za svoje potrebe, i
- 4) trošenje tuđeg novca za tuđe potrebe.

Kada govorimo o racionalnosti korišćenja sredstava, očito je da se najracionalnije ponašamo kad trošimo naš sopstveni novac za naše sopstvene potrebe. Najniži stepen racionalnosti prisutan je kad se tuđa sredstva troše za tuđe potrebe. Ovo je upravo slučaj kada govorimo o javnim nabavkama. Na primjer, direktor neke institucije sigurno neće biti tako pažljiv (kada govorimo o cijeni, kvalitetu, itd.) kada nabavlja opremu za instituciju, ako njegovo ponašanje poredimo sa situacijom kada kupuje opremu za svoj sopstveni stan.

Ovaj fenomen se drugačije naziva „paradoks javnog dobra”, zato što je primijećeno da ljudi koriste javna dobra manje efikasno nego privatna dobra. Drugim riječima, ljudi se ponašaju drugačije kad kupuju tuđim novcem, zato što nemaju taj „ugrađeni” motiv za efikasnije korišćenje novca, što prouzrokuje preplaćivanje dobara u poređenju sa cijenama koje postižu privatni kupci.

Jedini racionalan način da se ovakve situacije prevaziđu jeste da se nametnu pravne norme, u vidu Zakona o javnim nabavkama, koji treba da natjera naručioce u javnom sektoru da se ponašaju što sličnije kupcima u privatnom sektoru.

Crna Gora kao i mnoge zemlje EX YU nema neku tradiciju u oblasti javnih nabavki. Imajući u vidu da oblast nabavki nije bila pravno definisana u vrijeme socijalizma, Crna Gora se suočila sa neophodnošću ustanovljavanja potpuno novih pravnih osnova. Početni korak predstavljalo je usvajanje prvog Zakona o javnim nabavkama prije 15 godina znači 2001 godine Vlada CG je usvojila prvi ZoJN CG („Sl.list RCG“ br. 40/01). I ako je ovaj zakon bio solidna osnova za početne pomake u crnogorskom sistemu javnih nabavki, neophodnost usvajanja novog Zakona bila je opšte prihvaćena.

Kada govorimo o važnosti javnih nabavki za crnogorsku privredu neophodno je da ukažemo na četiri najvažnije institucije u ovoj oblasti. Ove institucije imaju ključnu ulogu u stvaranju neophodnih preduslova za uvećanje efikasnosti i javnosti u korišćenju novca poreskih obveznika za javne nabavke, kao i za podizanje konkurentnosti i jednakosti ponuđača u procesima javnih nabavki.

Ove institucije su: Uprava za javne nabavke Vlade CG, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, Uprava za inspeksijske poslove i naravno Ministarstvo finansija koje vrši nadzor u smislu pravilne primjene propisa iz onih Zakonom propisanih.

Prijašnji ZoJN bio je usvojen kao dio pravnih i ekonomskih reformi sa ciljem razvoja tržišne privrede i demokratskog društva sa niskim nivoom korupcije. Prijašnji zakoni su bili zasnovani na starim Direktivama EK a kao model poslužio je slovenački ZoJN.

Na ovaj ZoJN i sva dokumenta koja prate politiku javnih nabavki mišljenje je obavezujuće EK na ista jer je to predstavljalo uslov CG da bi mogla da koristi IPA sredstva EU.

TABELA 3

Pregled dodijeljenih ugovora o javnim nabavkama velike vrijednosti po porijeklu ponuđača za period 2012-2015

Redni broj	Godina	Ukupna ugovorena vrijednost nabavki	Ukupan broj ugovora	% učešća Crnogorskih kompanija	% učešće međunarodnih kompanija	% vrijednost ugovora međunarodnih kompanija
1	2012	323.155.258,90 €	58793	95,33%	4,66%	15.073.729,20 €
2	2013	277.001.460,50 €	69904	94,67%	5,32%	14.742.163,87 €
3	2014	327.161.639,73 €	70659	83,92%	16,08%	52.634.864,39 €
4	2015	428.890.701,64 €	79303	84,27%	15,72%	67.425.365,61 €

Javne nabavke dodijeljene ponuđačima iz CG, EU i iz država van EU u periodu 2012-2015 evidentno čine veliku broj kako ugovora kako po broju tako i po vrijednosti, za posmatrani period ukupan iskazan u finansijskim pokazateljima on iznosi; CG kompanije 1.206.328.937,71 milijardi eura dok kompanije iz EU i iz država van EU 149.880.123,07 miliona eura.

Naredna slika pokazuje da je za posmatrani period 2011-2015 zastupljenost otvorenog postupka, koji je ujedno i najjavniji, i najotvoreniji i najpoželjniji sa stanovišta države, bila 85,28%, ograničenog 0,53%, a pregovaračkih postupaka oko 3,0 %. Ovo nam govori da je sistem CG otvoren i veoma pristupačan za učešće, svih ponuđača bez obzira odakle dolaze – ne postoji preferencijalni tretman domaćeg ponuđača.

Portal javnih nabavki koji je odličan izvor informacija za kontrolu zakonitosti i svrsishodnosti sprovedenih javnih nabavki. Pomenimo da je dnevna posjeta ovog Portala na brojki od 2200-2500.

Portal javnih nabavki je, sada se slobodno može reći, postao jedinstveno mjesto u Crnoj Gori na kome se susreću tražnja crnogorskog javnog sektora (naručioc) i ono što tržište može da ponudi (ponuđači).

Povećana transparentnost i slobodna konkurencija na tržištu javnih nabavki, prevashodno se ostvaruje zahvaljujući većoj dostupnosti relevantnih informacija u ovoj oblasti, što automatski proširuje opseg potencijalnih učesnika u procesu javnih nabavki. Za razliku od prethodne prakse, koja je omogućavala razmjenu informacija o javnim nabavkama samo između naručilaca i ponuđača, Portal javnih nabavki je omogućio i drugim zainteresovanim licima da prate postupke javnih nabavki. Tako se kao korisnici Portala pojavljuju i novinari, stručnjaci, ambasade stranih država, razne nevladine organizacije i poslovna udruženja. Sve ovo u praksi povećava kontrolu regularnosti postupaka javnih nabavki, a Portal postaje jedinstven instrument za pronalaženje traženih informacija.

Naredni korak na „pojačanju“ informisanosti jeste uvođenje uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki u CG do kraja 2018 godine.

4. REGIONALNA SARADNJA U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

Zemlje zapadnog Balkana imaju izuzetnu saradnju u oblasti javnih nabavki. Razmjenjuju informacije o tekućim i planiranim projektima u ovoj oblasti i u mnogim takvim projektima učestvuju zajedno. Ovo je ne samo rezultat preporula EU o potrebi regionalne saradnje u svim oblastima, već i činjenice da same zemlje regiona prepoznaju koristi od međusobne saradnje i razmjene iskustva.

Regionalna škola za javnu upravu RESPA u Danilovgradu u CG je primjer kako EU postiže regionalnu saradnju. Ova škola je osmišljena da ispuni potrebu unaprjeđenja regionalne saradnje u oblasti javne uprave, jačanje administrativnih kapaciteta i ljudskih resursa u skladu sa načelima Evropskog administrativnog prostora, EAP.

Protokol o saradnji koji se odnosio na osnivanje RESPAe, potpisan je davne 2006 u Briselu. Javne nabavke su važan dio aktivnosti RESPAe, koja organizuje radionice na ovu temu. Drugi primjer jeste Regionalna antikorupcijska inicijativa RAI sa sjedištem u Sarajevu. RAI je nasljednik Antikorupcijske inicijative Pakta Stabiliteta, koji je takođe bila obrazovana u Sarajevu 2000 godine, a 2007 preimenovana u RAI. Pored zapadnobalkanskih zemalja, članice Inicijative su i Rumunija, Bugarska i Moldavija. Najvažnije oblasti RAI su; uvođenje međunarodnih antikorupcijskih standarda, vladavina prava, dobro upravljanje, podrška civilnom društvu i podrška „realnom“ sektoru. Imajući u vidu da su javne nabavke nezaobilazan dio antikorupcijskih pitanja, RAI, u skladu sa tim, posvećeno puno pažnje posvećuje i javnim nabavkama, naročito kada je riječ o međunarodnim standardima. Pomeniću i SIGMu koja je još jedna međunarodna organizacija čije su aktivnosti važne za regionalnu saradnju. SIGMA je zajednička inicijativa OECD i EU, prevashodno finansirana od strane EU. Nastala je 1992 godine u Parizu. Javne nabavke su veoma važno polje ekspertize za SIGMu. Do sada je SIGMA organizovala značajan broj regionalnih seminara za visoke zvaničnike zapadnobalkanskih zemalja u oblasti javnih nabavki. Ovi seminari imaju za cilj da povećaju regionalno razumijevanje pitanja vezanih za javne nabavke, uspostavljenje regionalne mreže visokih zvaničnika za javne nabavke, kao i da ojačaju veze sa nadležnim institucijama u državama članicama EU.

Pomenimo i CEFTA sporazum, WTO i dr.

5. ZNAČAJ DOBROG UPRAVLJANJA SISTEMOM NABAVKI

Pored činjenice da bez nabavki određenih roba ili usluga korisnici javnih sredstava ne bi mogli da obavljaju svoju djelatnost, značaj dobrog upravljanja sistemom nabavki leži i u pratećim efektima tih nabavki. Značaj ovih efekata proizlazi iz činjenice da se u svakoj državi za potrebe javnih nabavki izdvaja značajna količina javnih sredstava [7].

Efekti koji prate sprovođenje i izvršavanje nabavki mnogostruki su i nekad veoma teško mjerljivi, naročito ukoliko je javni sektor relativno veliki, kao što je to slučaj u Crnoj Gori [8]. Na javne nabavke u Crnoj Gori se troši oko četrismo miliona eura na godišnjem nivou – što iznosi oko 12-15 % BDPa i skoro oko 30% državnog budžeta. Pored zadovoljenja konkretne potrebe naručilaca, javne nabavke mogu imati i niz drugih efekata – one utiču na samu granu industrije koja proizvodi nabavljenu robu; na kvalitet rada zaposlenih kod naručioca ili korisnika nabavljenih roba, radova ili usluga; na postizanje strateških državnih ciljeva; na dugoročne troškove ili dobiti, koji nijesu isprva uzeti u obzir, ali koji će nabavljena roba, radovi ili usluge praviti u budućnosti itd.

Nabavke u sektoru bezbjednosti (vojska, policija, službe) čine veliki procenat ukupnih troškova nabavki. Troškovi za institucije sektora bezbjednosti u budžetu za 2015. godinu iznosili su 10% ukupnog budžeta ili oko 110 miliona eura. Ako se ima u vidu da su ciljevi ovih institucija očuvanje bezbjednosti države i građana, kao i efikasnije suprotstavljanje potencijalnim bezbjednosnim prijetnjama, izazovima i rizicima, onda je jasno da „prateći” efekti nabavki u ovom sektoru mogu biti izuzetno značajni. U ovom slučaju loše sprovedena nabavka, pored posledica koje ima po budžet, može imati i ozbiljne posledice po život i bezbjednost građana. Na primjer, nabavkom kojom se nabavljaju neadekvatne usluge remonta vojnih vazduhoplova dovodi se u pitanje održavanje aktivne borbene flote, a time i održavanje nivoa bezbjednosti zemlje, takođe se ugrožava sigurnost vojnih lica koja upravljaju vazduhoplovom i smanjuje radni vijek vazduhoplova. Dugoročno se time značajno povećavaju i troškovi održavanja vojne flote – to su mnogostruke posledice jedne nabavke [8]. Sagledavanjem i analizom svih ovih efekata nabavki procenjuje se njihova opravdanost i učinkovitost, tj. njihova svrsishodnost. Ocjenjivanje svrsishodnosti nabavki je suštinski važno za uspostavljanje discipline, dobre prakse i racionalnog upravljanja javnim sredstvima, kako u sektoru bezbjednosti, tako i u cjelokupnom javnom sektoru.

Postizanje svrsishodnog trošenja javnih sredstava dosta zavisi od kvaliteta zakonskih i podzakonskih rješenja. Ipak, čak i u slučaju da postoji najbolji zakonski okvir, ne znači nužno da će sprovedene i realizovane nabavke uvijek postići planirane rezultate. To umnogome zavisi i od stručnih službi koje planiraju i sprovede nabavke.

Uprkos propisanim procedurama, zakon ostavlja dovoljno prostora ljudskom faktoru da utiče na rezultate nabavki. Stručne službe naručilaca, nadležne za planiranje i sprovođenje nabavki, dosta utiču na određivanje uslova pod kojim će potrebna roba ili usluge biti nabavljeni time što propisuju neophodan kvalitet, procjenjuju adekvatne količine, postavljaju rokove i uslove potencijalnim ponuđačima.

Ovo je deo sistema nabavki koji zakon ne može u potpunosti da reguliše. Čak i onda kada su rješenja u zakonu odlična, opravdanost i učinkovitost, odnosno svrsishodnost nabavke zavisice od kvaliteta rada pomenutih službi. Zbog toga se uređenje sistema javnih nabavki ne završava samo donošenjem i primjenom adekvatnih propisa, već i postizanjem standarda prakse, koji će obezbijediti što veći stepen svrsishodnosti nabavki [9]. Kako bi to bilo postignuto, važno je uspostaviti spoljni i unutrašnji nezavisni nadzor cjelokupnog ciklusa nabavki, kao i stalni mehanizam za unaprjeđivanje prakse postizanja što većeg stepena svrsishodnosti nabavki.

6. ZAŠTO JE VAŽNA SVRSISHODNOST NABAVKI?

Svaka nabavka bi trebalo da bude jasno povezana sa ispunjenjem neposrednih potreba naručilaca. Te potrebe posledično služe za ostvarenje ciljeva institucija, čijim se ostvarivanjem u krajnjoj instanci postiže misija institucija i ispunjavaju zacrtani strateški planovi. Misije institucija proističu iz određenih javnih interesa, tako da je prvi kriterijum svrsishodnosti javnih nabavki to da one moraju služiti javnim interesima.

Svi korisnici javnih sredstava funkcionišu u skladu sa svojom misijom, koja je neraskidiva od određenog javnog interesa. Na primjer, suzbijanje kriminala i proaktivno i preventivno djelovanje u saradnji sa drugim organima predstavlja jednu od misija Ministarstva unutrašnjih poslova. Misija Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore jeste očuvanje nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta države. Obje misije su jasno povezane sa izuzetno važnim javnim interesima.

Pored javnih interesa, za čiju su zaštitu i ostvarivanje zadužene konkretne institucije, postoje i javni interesi koji nijesu neposredno povezani sa konkretnim institucijama, već su opštevažeći. Neki od ovih opštevažećih javnih interesa ostvaruju se kroz postizanje zajedničkih ciljeva kao što su efikasno i odgovorno funkcionisanje javnog sektora, zaštita životne sredine, racionalno raspolaganje javnim sredstvima, zaštita na radu, energetska efikasnost, zaštita ljudskih i manjinskih prava, zaštita konkurencije, zaštita od diskriminacije, propisane mjere opreza u rizičnim situacijama itd.

Sve institucije društva, kao korisnici javnih sredstava, ostvaruju ove javne interese time što ispunjavaju svoje strateške i specifične ciljeve. Bez sprovođenja nabavki potrebnih roba, usluga i radova, zacrtani ciljevi ne mogu biti ostvareni, a samim tim ne može biti ostvarena ni misija državnih institucija. Da bi postojala jasna i živa veza između nabavke i misije – „mikro nivoa i makro nivoa upravljanja državom”, nije dovoljno samo sprovesti nabavke, već je neophodno obezbijediti i to da one budu što svrsishodnije tj. što usaglašenije sa javnim interesima. Nesvrshodnim nabavkama pravi se javni trošak bez pravog rezultata, sa štetom po javni interes.

7. ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti da je očigledan napredak koji je CG pa i region napravio u oblasti upravljanja javnim nabavkama. On se najviše ogleda u uspostavljanju solidnog pravnog i institucionalnog okvira, ali mnogo manje

Twelfth International Scientific Conference
KNOWLEDGE WITHOUT BORDERS
31.3-2.4.2017, Vrnjaska Banja, Serbia

vidljiv kada je u pitanju primjena i poštovanje propisa tj. njegove zloupotrebe kako na strani ponuđača tako i na strani naručioca.

Ako imamo u vidu da je vrijednost javnih nabavki u CG i u zemljama u regionu skoro izjednačena (11-14%) onda ušteda od samo oko recimo za CG od 10%, koliko najvjerojatnije odlazi na korupciju, iznosila oko 40 miliona eura. To je činjenica koju svaka država mora imati u vidu, obzirom na posljedice Svjetske ekonomske krize i mjere štednje koje su sve Vlade najavile. Stoga podrška nadležnim institucijama za javne nabavke mora postati snažnija, takođe imajući u vidu da je jedno cijelo poglavlje u pregovaračkoj poziciji svake države a za punopravno članstvo u EU posvećeno javnim nabavkama.

LITERATURA

- [1] Mujević M, Pravni okvir sistema javnih nabavki iz 2012. sa upustvom za primjenu, Uprava za javne nabavke CG, Centralna narodna biblioteka Crne Gore, Podgorica 2012.
- [2] Uprava za javne nabavke CG. Izvještaj o javnim nabavkama za 2015, Podgorica 2015.
- [3] Uprava za javne nabavke CG. Izvještaj o javnim nabavkama za 2010-2015, Podgorica 2015.
- [4] Unija poslodavaca CG. Izvještaj - Stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u CG. Podgorica; Nacionalna biblioteka Crne Gore, 2013.
- [5] Uprava za javne nabavke CG. Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016 – 2020. godine. Podgorica 2015.
- [6] Madžar Lj. Mehanizmi mobilizacije i alternativne alokacije javnih sredstava, Studija br. 1, Beograd 2008,
- [7] Erceg V, Svrishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2015.
- [8] Mujević M, Pravni okvir sistema javnih nabavki iz 2012. sa upustvom za primjenu, Uprava za javne nabavke CG, Centralna narodna biblioteka Crne Gore, Podgorica 2012.
- [9] Jovanović P. Javne nabavke, Vlada Republike Srbije, Uprava za javne nabavke, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd, januar, 2003.

Korisni linkovi

www.ujn.gov.me
www.cemi.org.me
www.osce.org
www.worldbank.org
www.dri.me
www.scotland.gov.uk/spd
www.palnet.gr
www.ks-gov.net/krpp
www.trim.org.me
www.ef.umb.sk
www.anrmap.ro
www.rec.org
www.javnenabavke.ba