

MEASURING PERFORMANCE QUALITY OF APPLICATION OF PARTICULAR LEGAL SOLUTIONS IN CERTAIN STEPS IN THE PUBLIC PROCUREMENT CYCLE IN MONTENEGRO

Mersad Mujević

Podgorica, Montenegro, mersadm@t-com.me

Abstract: With an aim to achieve a more comprehensive monitoring of public procurement system implementation and an immediate application of the Public Procurement Law and secondary legislation for 2017/2018, I conducted a specific research activity on a sample of 54 respondents or about 9.57% of the total number of parties covered by application of this Law.

It is a special-purpose sample, which is composed of individuals having the most experience and knowledge in public procurement affairs, public procurement officers employed in state administration bodies, local self-government units, and business entities operating in the fields of water management, energy, transport and postal services.

The aim of the research is to assess the situation regarding application of the Law from the respondents' point of view, for the period of 12 x 2 months of the years 2017 and 2018.

The research was done in a way that I have compiled a questionnaire and submitted it directly to selected representatives of the contracting authorities. The questionnaire contained questions related to the following: the method of organization of public procurement tasks within the contracting authority; the process of public procurement planning; the existence or non-existence of violation of anti-corruption rules and the rules for preventing conflict of interest within the contracting authority; the difficulties related to application of specific public procurement procedures and framework agreements; establishment of optional conditions for assessment of bidders' capability; the method of conducting low value procurements and urgent procurements; the method of monitoring implementation of public procurement contracts; the training for public procurement tasks; the method of monitoring and observing the decisions of the State Commission for Control of Public Procurement Procedures; the inspection control.

After having completed the questionnaire, the contracting authorities submitted their answers electronically, which I processed and analysed.

Keywords: public procurement, planning, research, conflict of interest, contract implementation.

MJERENJE PERFORMANSI KVALITETA PRIMJENE POJEDINIH ZAKONSKIH RJEŠENJA U ODREĐENIM KORACIMA U CIKLUSU JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Mersad Mujević

Podgorica, Crna Gora, mersadm@t-com.me

Abstrakt: U cilju sveobuhvatnijeg praćenja ostvarivanja sistema javnih nabavki i neposredne primjene Zakona o javnim nabavkama i podzakonske regulative za 2017/2018 godinu, izvršio sam određena istraživanja na uzorku od 54 ispitanika ili oko 9,57 % od ukupnog broja obveznika primjene ovog zakona.

Riječ je o namjernom uzorku, uzorku sastavljenom od lica sa najviše znanja i iskustva na poslovima javnih nabavki, službenika za javne nabavke kod državnih organa, jedinica lokalne samouprave, privrednih društava iz oblasti javnog sektora i privrednih društava koji obavljaju djelatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja.

Cilj istraživanja je sagledavanje stanja u primjeni Zakona iz njihovog ugla za period od 12 x 2 mjeseci 2017/18 godine.

Istraživanje je izvršeno na način što se upitnik koji sam sačinio, neposredno dostavljao odabranim predstavnicima naručioca. Isti je sadržao pitanja vezana za način organizovanja poslova za javne nabavke unutar naručilaca, proces planiranja javnih nabavki, postojanje ili nepostojanje kršenja antikorupcijskih pravila i pravila sprečavanja sukoba interesa unutar naručioca, poteškoće vezane za primjenu pojedinih postupaka javnih nabavki i okvirnog sporazuma, za utvrđivanje fakultativnih uslova za ocjenu sposobnosti ponuđača, sprovođenje nabavki male vrijednosti i hitnih

nabavki, način praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama, obukama za poslove javnih nabavki, način praćenja i poštovanja odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, te inspekcijski nadzor. Nakon popunjavanja upitnika, naručiocu su odgovore dostavljali elektronskim putem koje sam obrađivao i analizirao.

Ključne riječi: javne nabavke, planiranje, istraživanje, sukob interesa, realizacija ugovora

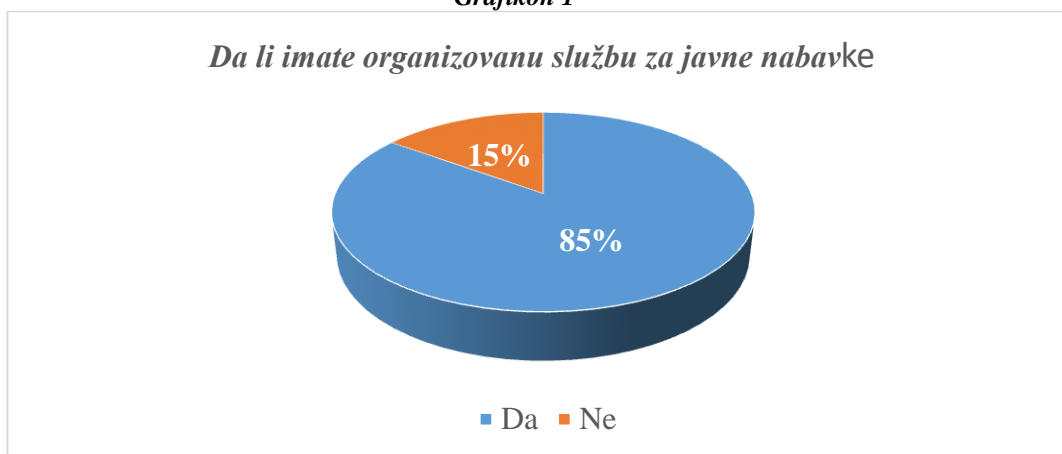
UVOD

Kako su organizovani naručiocu, kako vrše planiranje javnih nabavki, sprovode nabavke male vrijednosti i hitne nabavke, kako prate realizaciju ugovora, problemi sa kojima se susreće pokazuju rezultati istraživanja koji slijede [1];

1) Na pitanje „**Da li imate organizovanu službu za javne nabavke?**“, ponuđena su dva odgovora („Da“ ili „Ne“), a ukoliko je dat odgovor sa „Da“, ispitanici su dali odgovore na koji način je služba organizovana, da li je samostalni organizacioni dio ili je u sastavu druge organizacione jedinice. Za ponuđen odgovor „Ne“, navođeni su razlozi takve organizacije.

U vezi sa gore navedenim, od ukupnog broja 85% ispitanika je odgovorilo da nema organizovanu nabavnu službu, dok je 15% uspostavilo istu.

Grafikon 1



Najčešći razlozi zašto nijesu organizovali nabavku službu vezani su za činjenicu da pojedini naručiocu nemaju posebno sistematizovano radno mjesto za službenika za javne nabavke, da njihovi službenici za javne nabavke pored poslova javnih nabavki obavljaju druge poslove, imaju dodatne referate za druga radna mjesta, da im poslovi javnih nabavki nijesu plaćeni već isto obavljaju volonterski i time se može dovesti u pitanje motivisanost zaposlenih na ovim poslovima, da od postojećih zaposlenih nemaju kadra koji se može baviti poslovima javnih nabavki, niti imaju dodatnih finansijskih sredstava za nova zaposlenja, da imaju male nabavke i zbog obima posla isto može realizovati samo jedno lice, da su uvedene restriktivne mjere politike zapošljavanja, odnosno nemogućnost obezbjeđivanja saglasnosti nadležnog organa za otvaranje novih radnih mjesta zbog ograničenosti sredstava za finansiranje zarada zaposlenih, odnosno visine opredjeljenih sredstava za navedenu namjenu godišnjim Zakonom o budžetu, da su pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih nema mjesta određenih za poslove javnih nabavki. Kod naručilaca koji su organizovali nabavnu službu, najčešće su organizovane u okviru drugih organizacionih jedinica naručilaca, a rede samostalno.

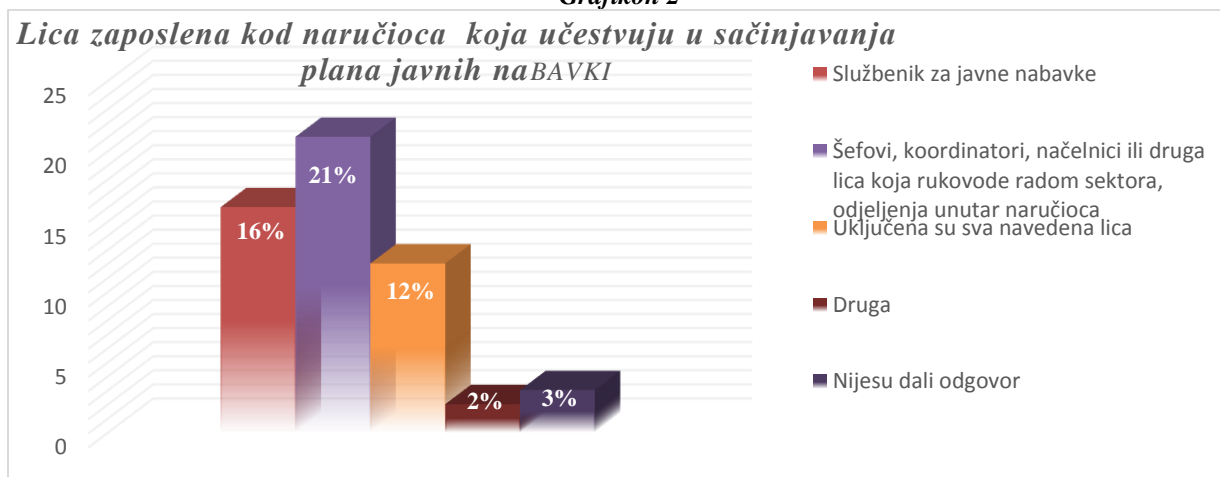
Uvidom u date odgovore, značajna broj ispitanika je ukazao na složenost poslova javnih nabavki, kontinuiranu potrebu za usavršavanjem i osposobljavanjem, da poslovi javnih nabavki kod nekih naručilaca ne plaćaju licima koje te poslove rade bilo kao službenik za javne nabavke, bilo kao član komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda već isto obavljaju volonterski, da je to razlog napuštanja zaposlenih lica u javnim nabavkama i prelazak na druga radna mjesta [2].

2) Na pitanje **da se navedu koja lica zaposlena kod naručilaca učestvuju u sačinjavanja plana javnih nabavki**, ponuđena su četiri odgovora:

- a) službenik za javne nabavke,
- b) šefovi, koordinatori, načelnici ili druga lica koja rukovode radom sektora, odjeljenja unutar naručioca;
- c) uključena su sva navedena lica;
- d) druga.

U slučaju odgovora pod d), ispitanici su imali obavezu da naveditu koja su to lica.

Grafikon 2

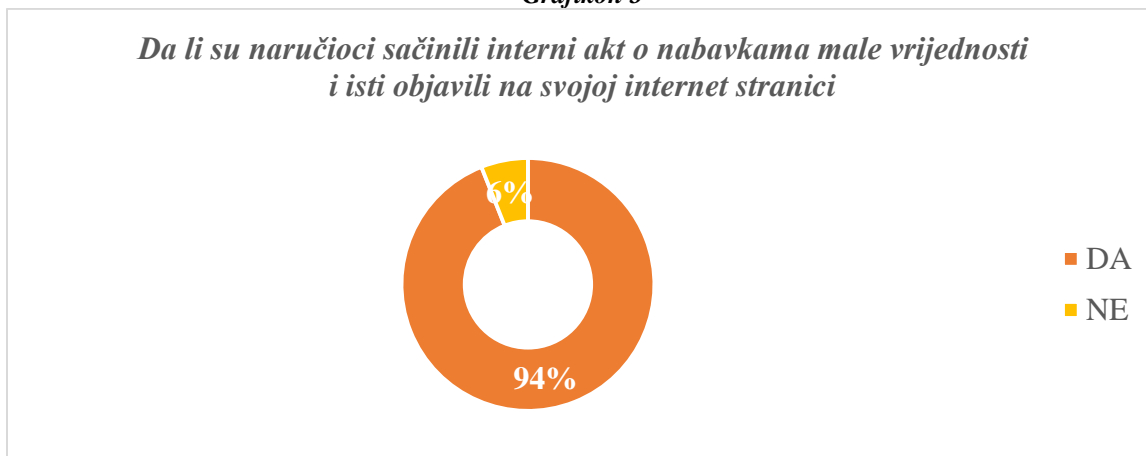


Iz strukture datih odgovora može se zaključiti da planiranje javnih nabavki vrše šefovi, koordinatori, načelnici ili druga lica koja rukovode radom sektora, odjeljenja unutar naručioca, tj oko 21% kod ispitanih lica, zatim kod 16% ispitanika službenici za javne nabavke, kod 12% ispitanih lica uključena su lica i pod a i b;, a 2% ispitanika je izjavilo da to vrše druga lica pri tom ne navodeći koja su to lica, a 3% ispitanih nije dalo nikakav odgovor.

3) Na pitanje da li su naručioci **sačinili interni akt o nabavkama male vrijednosti i isti objavili na svojoj internet stranici**, ponuđena su dva odgovora (a) „Da“; b) „Ne“. Ukoliko je odgovor „Ne“, ispitanici su bili u obavezi da navedu razloge neispunjavanja ove Zakonom predviđene obaveze. Zatim je zahtijevano mišljenje, da li postupak nabavke male vrijednosti treba dodatno urediti, a ako treba da predlože način uređenja istih.

Od ukupnog broja 94% ispitanika je sačinilo interni akt, ali ima onih koji isti nijesu objavili na internet stranici i time u potpunosti nijesu izvršili ovu Zakonom predviđenu obavezu, dok 6% ispitanika nije sačinilo interni akt za nabavke male vrijednosti [1].

Grafikon 3



Ispitanici koji su sačinili interni akt o nabavkama male vrijednosti, istakli su potrebu da se nabavke male vrijednosti dodatno urede, pojednostavi procedura, da se donese jedinstveni akt za sve naručioce, definiše minimalan broj ponuđača kojim se dostavlja zahtjev, zatim utvrde uslovi ponuđača i drugi elementi značajni za proces ovih nabavki, uredi potreba objavljivanja zahtjeva za dostavljanje ponuda ili nekog drugog akta na portalu javnih nabavki Uprave, da se jasno precizira da li ove nabavke prodliježu ili ne podliježu primjeni Zakona, definišu vrijednosni razredi za nabavke koje se vrše putem fakture, kao i minimalni broj ponuđača kome se dostavlja zahtjev.

Određeni ispitanici smatraju da je vrijednosni prag za male nabavke dosta visok, da ponuđači i za ove nabavke trebaju da ispunjavaju obavezne uslove i uslove sposobnosti.

Razlozi koji su uticali na nevršavanje ove zakonske obaveze naručioca, po mišljenju ispitanih vezani su za opterećenost lica zaposlenih na poslovima javnih nabavki, da službenik za javne nabavke ne može samostalno da izvršava sve zadatke koji su mu nametnuti da pojedini nijesu dobili uputstva za sačinjavanje navedenog akta. Takođe su navodili i činjenicu da su sačinili pravilnik nijesu objavili jer naručiocima nemaju izrađenu internet stranicu, a da bi istu izradili potrebna su im dodatna finansijska sredstva.

4) Na pitanje **da li su naručiocima sačinili interni akt o hitnim nabavkama i isti objavili na svojoj internet stranici**, ponuđena su dva odgovora (a) „Da“; b) „Ne“. Ukoliko je odgovor „Ne“ ispitanici su navodili razloge za takvo postupanje, zatim šta misle o ovim nabavkama, kao i mogućnosti unapređenja istih.

Od ukupnog broja 57,40 % ispitanika je sačinilo interni akt, dok 42,60% ispitanika nije sačinilo ovaj akt.

Grafikon 4



Ispitanici koji nijesu sačinili interni akt o hitnim nabavkama, za nepostupanje u skladu sa Zakonom naveli su sledeće razloge: službenik za javne nabavke ne može da stigne i to, da je to dodatno opterećenje za službenika, da postoje nejasnoće u samom Pravilniku o hitnim javnim nabavkama koji je donijelo Ministarstvo finansija, da hitne nabavke nijesu jasno definisane, da za hitnim nabavkama ne postoji potreba, kamo i da su u fazi izrade istog.

Određeni broj ipitanika smatra da treba biti veoma strog u izboru razloga za primjenu hitnih nabavki, npr; slučajevi više sile i predlažu da se u Zakonu navedu slučajevi kada se može sprovesti ovaj postupak, a ne da naručilac odlučuje o tome sam, iz razloga što više nema zakonskih ograničenja kada je u pitanju procenjena vrijednost za hitne nabavke.

Određeni broj ispitanih je mišljenja da se hitnim nabavkama rješavaju problemi u određenim slučajevima, da ove nabavke imaju prednost ali su u praksi teško primjenjive jer su nedovoljno objašnjene, da nije bilo obuka za primjenu ovih nabavki i da postoji potreba organizovanja posebne obuke za praktičnu primjenu.

Značajan broj ispitanih se izjašnjava da je ovo dobar primjer unapređenja Zakona i omogućava naručiocima da u situacijama od velike važnosti za naručioce odreaguju efikasno i brzo.

Na pitanje kako dalje unapređivati hitne nabavke ispitanici se najčešće izjašnjavaju da nemaju prijedloge za unapređenje dok se u praksi ne ispolje nedostasti i da postojeće regulative.

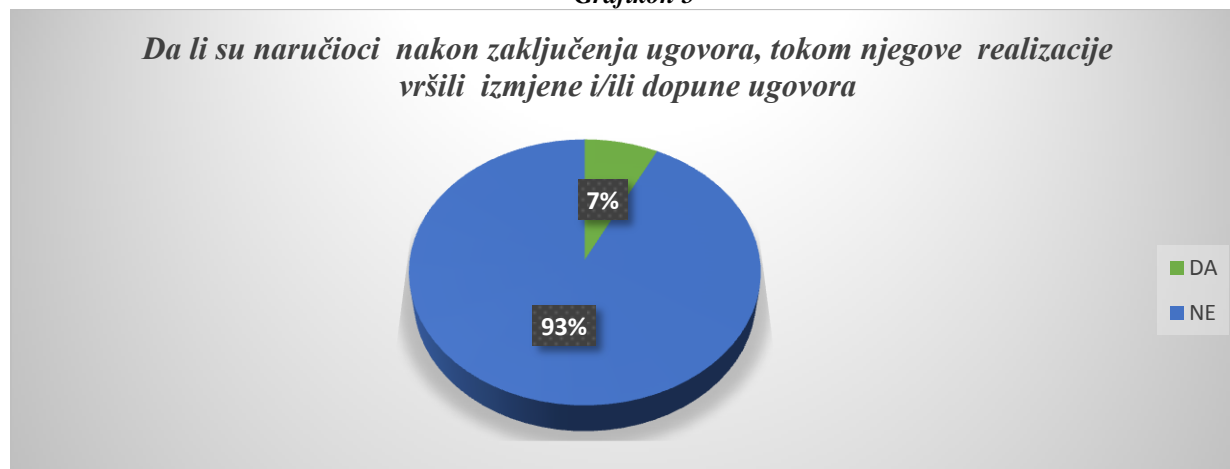
Smatraju da nekada kada je u pitanju hitnost i tri dana previše za prikupljanje ponude kao i da je nametnuta još veća odgovornost na već opterećene i nedovoljno plaćene službenike.

Mišljenja su da treba jasnije precizirati šta podrazumijeva hitan slučaj, da ne bi došlo zloupotreba ovih nabavki, te da je potrebno organizovati obuke i radionice na kojima bi se praktičnim primjerima pokazala dobra praksa u sprovođenu ovih nabavki.

- 5) Na pitanje da **li su nakon zaključenja ugovora, tokom njegove realizacije vršili izmjene i/ili dopune ugovora** ponuđena su dva odgovora (a) „Da“; b) „Ne“, a u slučaju da je odgovor „Da“, imali su potrebu da navedu koje su to najčešće izmjene i/ili dopune ugovora imali.

Od ukupnog broja 7,40 % ispitanika je tokom realizacije ugovora vršilo njegove izmjene ili dopune, dok 92,60% ispitanika iste nije mijenjalo [1].

Grafikon 5

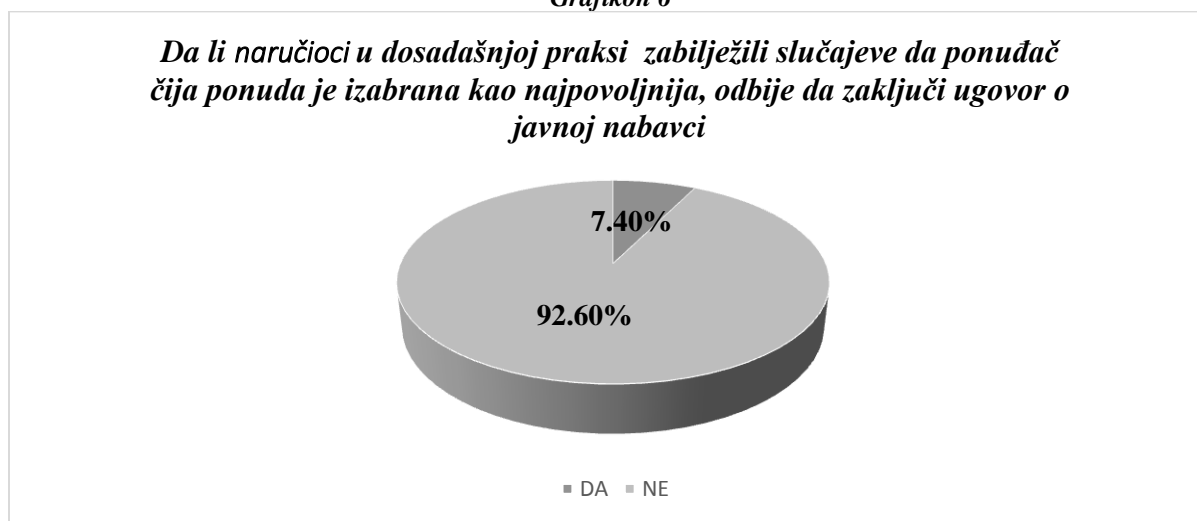


Najčešće izmjene su vezane za tehniške ispravke, izmjenu datuma, te rok izvršenja ugovora.

- 6) Na pitanje da **li u dosadašnjoj praksi primjene Zakona i sprovođenja postupaka javnih nabavki postoje zabilježili slučajeve da ponuđač čija ponuda je izabrana kao najpovoljnija, odbije da zaključi ugovor o javnoj nabavci, ponuđena su dva odgovora (a) „Da“; b) „Ne“).**

Od ukupnog broja 7,40 % ispitanika je imalo isklustva da im odabrani ponuđač odbije da potpiše ugovor nakon izvršnosti odluke, dok 92,60% ispitanika nije imalo tog isklustva.

Grafikon 6



7) Na pitanje **da li su u dosadašnjoj praksi aktivirali garanciju ponude u skladu sa Zakonom**, ponuđena su dva odgovora (a) „Da“; b) „Ne“), a u slučaju da je odgovor „Da“ upitani su za njihovo iskustvo.

Od ukupnog broja 3,70 % ispitanika je tokom realizacije ugovora vršilo njegove izmjene ili dopune, dok 96,30% ispitanika nijeimalo to iskustvo.

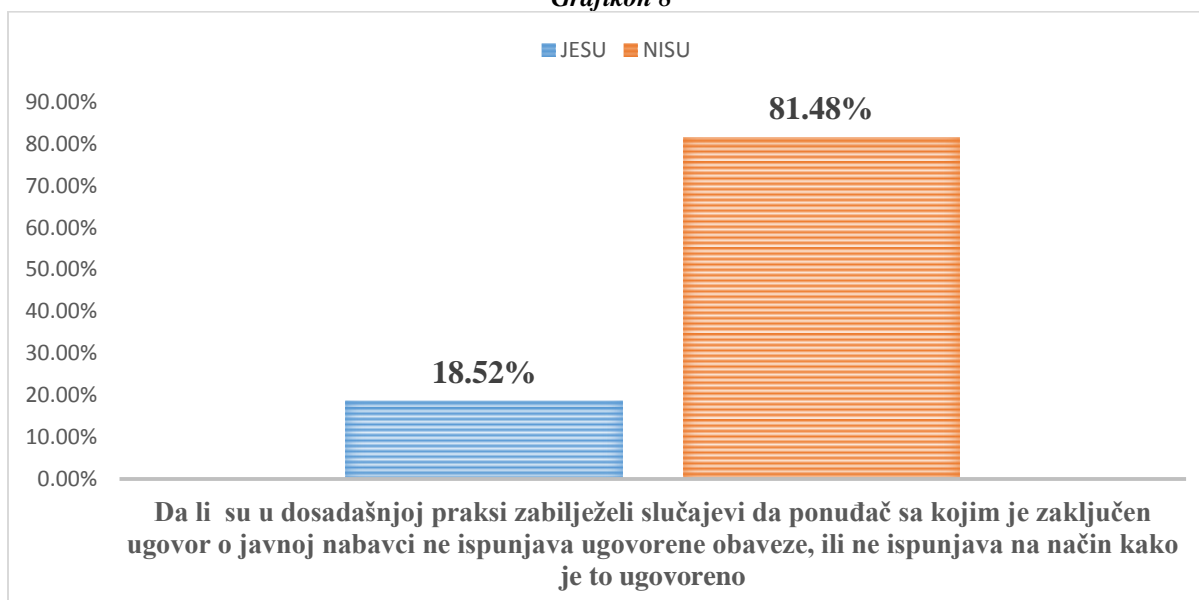
Grafikon 7



8) Na pitanje, **da li su u dosadašnjoj praksi zabilježili slučajevi da ponuđač sa kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci ne ispunjava ugovorene obaveze, ili ne ispunjava na način kako je to ugovoreno**, ponuđena su dva odgovora a) „Da“; b) „Ne“.

Od ukupnog broja 18,51 % ispitanika je imalo takvog iskustva, dok 81,48% ispitanika nije zabilježilo slučajeve da ponuđač sa kojim je zaključen ugovor ne izvršava ugovorene obaveze.

Grafikon 8



9) Na pitanje **da li prate odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki**, ponuđena su dva odgovora, a) „Da“; b) „Ne“. Takođe je od ispitanika traženo da se izjasne i da li im rješenja komisije služe kao dobra pravna praksa.

Od ukupnog broja 75,90 % ispitanika prati odluke Državne komisije dok 24,10% ispitanika nema tog iskustva.

Grafikon 9



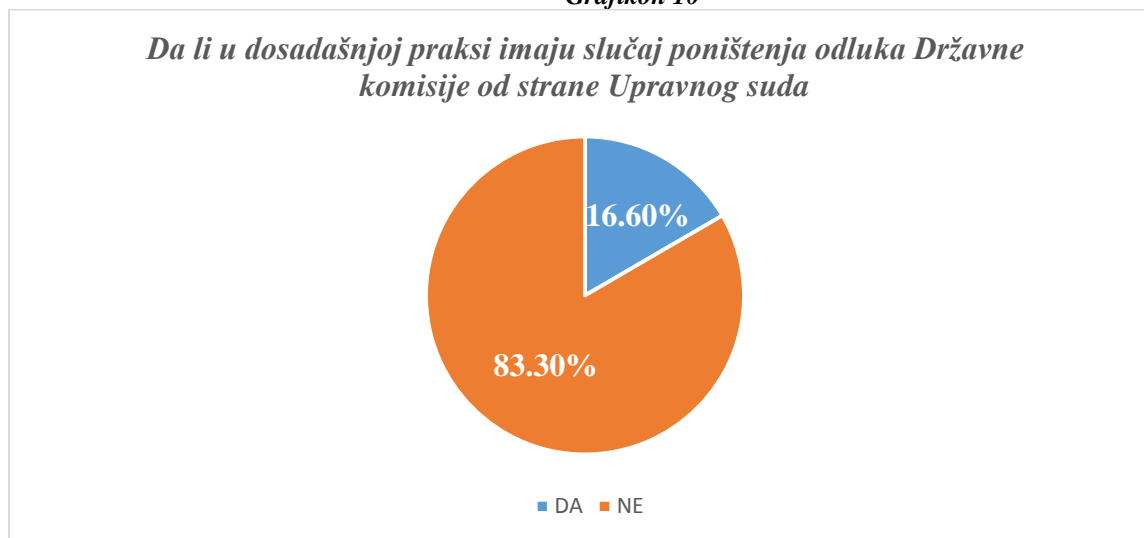
U vezi pitanja da li im rješenja DK služe kao dobra praksa, od ispitanika koja ih prate uglavnom su odgovorili sa da ili u većini slučajeva da, neki su se izjasnili sa ne uvijek, zatim da mogu poslužiti, da su nekada zavisno od slučaja do slučaja odluke različite, da im odluke DK služe za informacije sa kakvim poteškoćama mogu da se sretnu u praksi i da im ista pomažu prilikom nekih nedoumica tokom pregleda i ocjene ispravnosti ponuda.

Preporuka ispitanih je da DK unaprijediti postojeće softversko rješenje, olakša i pruži mogućnost veće brzine pretraživanja objavljenih odluka.

10) Na pitanje, **da li u dosadašnjoj praksi imaju slučaj poništenja odluka Državne komisije od strane Upravnog suda**, ponuđena su dva odgovora a) „Da“; b) „Ne“. U slučaju da je odgovor „Da“, ispitanici su naveli koji je to postupak javne nabavke i za koji predmet javne nabavke.

Od ukupnog broja 16,60 % ispitanika imalo slučajeve da su im presudom Upravnog suda poništena rješenja Državne komisije, dok 83,30% ispitanika nema tog iskustva.

Grafikon 10



U većini slučajeva, za osporavane odluke DK kod ispitanih lica, radilo se o nabavkama usluga mobilne telefonije, usluge štampanja, usluge tehničkog pregleda i registracije automobila. Svi ispitanici su naglasili da uvijek poštuju odluke DK.

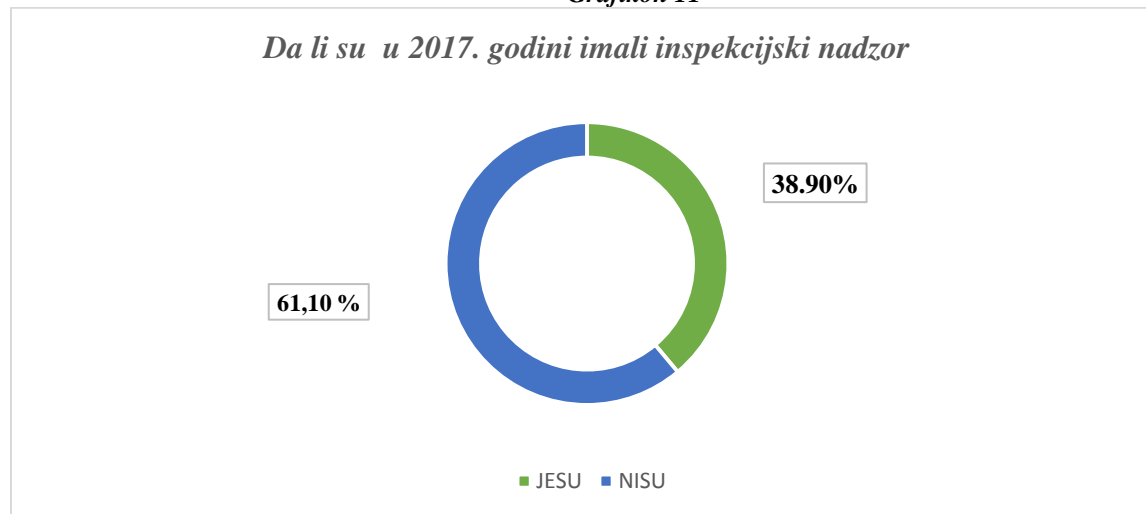
11) Na pitanje **da li su u 2017. godini imali inspeksijski nadzor**, ponuđen je odgovor [1]

- a) „Da“;
- b) „Ne“;

uz obavezu ispitanika da navedu predmet nadzora, izrečene mjere i prekršajnu odgovornost.

Od ukupnog broja kod 38,90 % ispitanika vršen je inspeksijski nadzor, dok kod 61,10% ispitanika nije vršen nikakav vid inspeksijskog nadzora.

Grafikon 11



Dalje, ispitanici su odgovorili da je najčešći predmet inspeksijskog nadzora zakonitost sprovedenih postupaka javnih nabavki, blagovremenost objavljivanja plana javnih nabavki, negove izmjene i dopune, ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke, oglašavanje postupaka javnih nabavki u štampanim medijima, blagovremenost dostavljanja ugovora javnih nabavki radi objavljivanja na portalu javnih nabavki, donošenje internog akta za sprovođenje postupaka nabavki male vrijednosti, vođenje evidencije, sačinjavanje i dostavljanje izvještaja, sadržaj ugovora o javnim nabavkama, zaključivanje i realizacija ugovora o javnim nabavkama. Za uočene nepravilnosti inspektori za javne nabavke izricali su određene mjere i kazne u skladu sa Zakonom.

12) Na pitanje **sta misle o obukama koje organizuje Uprava za javne nabavke, da li iste treba mijenjati, unapređivati u kom dijelu i na koji način**, ispitanici su davali različite odgovore.

Najčešće mišljenje ispitanika je da su obuke korisne, edukativne, dobro organizovane, kjostruktive, dobar spoj teorije i prakse, da se tokom obuka prezentiraju različita iskustva iz prakse, da iste služe za razmjenu iskustva između samih učesnika obuke.

Pojedini ispitanici su mišljenja da postoje određene manjkavosti u smislu da su obuke više teorijskog kataktera, da se više čitaju zakonske odredbe nego praktična primjena, da su namijenjene za osobe koje vladaju znanjem prava i ekonomije, ali za osobe obrazovnog profila nastavničke i drugih struka koji su zaduženi za poslove javnih nabavki su veoma zahtjevne, da je materija kompleksna, da bi se poslovima javnih nabavki trebali baviti isključivo ljudi kojima je to profesionalni poziv, a ne ljudi koji obavljaju druge poslove, a javne nabavke im dođu kao usputni posao, jer tako je nemoguće valjano ispratiti i ispoštovati sve propise i procedure koji prate ovu materiju, Ispitanici smatraju da su obuke jako potrebne, da ih treba češće organizovati, da se treba fokusirati na praktičnu primjenu zakona, pri tom da se posebno ističu najčešće greške i dileme u primjeni istog, da treba jačati direktnu komunikaciju sa zaposlenima u Upravi kroz druge vidove praktičnih savjeta i mimo obuka.

U vezi unapređenja preakse u primjeni Zakona ispitanici misle da se ista može znatno unaprijediti objavljivanjem odgovora na najčešć postavljena pitanja na internet stranici Uprave, pojačanom obukom za praktičnu primjenu pojedinih postupaka javnih nabavki po svim fazama postupka nabavke od odluke o pokretanju do zaključenja ugovora o javnoj nabavci, da obuke duže da traju, da ih treba organizovati po regionima ili gradovima u Crnoj Gori da bi ljudi koji su se susreli sa javnim nabavkama bolje upoznali sa svim postupcima javnih nabavki, sa svojom pravima i obavezama.

Ispitanici su mišljenja da osim Uprave, u obuku treba da se uključe zainteresovani službenici za javne nabavke koji će prenositi svoje iskustvo, predstavnici DK, UzIP, MF i predstavnici drugih povezanih institucija u zavisnosti od teme za obuku, kao i predstavnici tijela za obuku drugih država, u cilju razmjene iskustva.

Ispitanici su mišljenja da treba organizovati i osmisлити posebnu obuku za ponuđače u cilju smanjenja grešaka prilikom sačinjavanja ponuda, kao i posebne obuke za ovlašćena lica naručioca.

Takođe su mišljenja, da je potrebno obezbijediti određene materijale i literaturu za obuku.

Posebno su naglasili da se posebnim monitoringom trebaju izdvojiti određene norme u cilju usaglašavanja mišljenja i postupanja UzJN, DK, UzIP, MF i US.

ZAKLJUČAK

U vezi navedenog istraživanja ističem da je pored uspostavljanja zakonodavnog okvira u Crnoj Gori, od posebne važnosti za sistem javnih nabavki jačanje njegove praktične primjene.

Isto će se ostavriti jačanjem administrativnih kapaciteta naručioca kroz tehničku opremljenost ili povećanje broja zaposlenih na poslovima javnih nabavki, boljom organizacijom samih naručilaca, jačanjem profesionalizma u javnim nabavkama, povećanjem motivisanosti zaposlenih na ovim poslovima, zatim ako postoje mogućnosti organizovanje posebnih službi za javne nabavke, kao i dalji razvoj svih institucija u sistemu javnih nabavki i učesnika u postupku [2].

Na taj način naručioci bi efikasnije, efektivnije i učinkovitije vršili javnu funkciju, te racionalnije trošili opredijeljena finansijska sredstva za javne nabavke.

LITERATURA

[1] Direkcija/Uprava za javne nabavke Crne Gore i Ministarstvo finansija Crne Gore: Izvještaji o javnim nabavkama za period 2007 - 2017, **Podgorica**.

[2] Mujević, M., (2012). Javna nabavka - Pravni okvir sistema javnih nabavki u Crnoj Gori u 2012 sa upustvom za primjenu, **Podgorica**

