

Javne nabavke – kontrola i korupcija

- stavovi naručilaca -

Podgorica, april 2015. godine



Institut alternativa je u okviru projekta "Civilno društvo i građani protiv korupcije u javnim nabavkama" podržanog od strane Ambasade Kraljevine Holandije, tokom januara i februara 2015. godine sproveo istraživanje o stavovima naručilaca o rizicima za korupciju u postupcima javnih nabavki. Stavovi su analizirani i prikupljeni na osnovu upitnika sa 20 pitanja otvorenog tipa. Nakon prikupljenih i analiziranih odgovora istraživački tim Instituta alternativa je održao i sastanak sa službenicima/cama 20. februara 2015. godine. Sastanku je prisustvovalo 25 službenika/ca.

Ciljna grupa koja je obuhvaćena ovim istraživanjem podrazumijevala je službenike/ce državnih organa i organa lokalne samouprave koji su navedeni u spiskovima na sajtu Uprave za javne nabavke (92+30).¹ Istraživanjem nisu obuhvaćeni službenici/ce javnih službi i preduzeća čiji su osnivači država ili lokalne samouprave. Budući da za 18 institucija nije navedena email adresa, upitnik je poslat na ukupno 104 adrese, pet adresa nije bilo validno. Ovaj broj obuhvata i službenike 17 "organa u sastavu",² a, takođe, i iz Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki i Područnog organa za prekršaje Bar koji su nas informisali da za njihove potrebe nabavljaju ili organi u čijem su sastavu ili UJN. Ukupno pristiglih odgovora je bilo 40, što je tačno od 50% od validnih adresa.

S obzirom na to da smo tokom dosadašnjih istraživanja identifikovali niz problema u sistemu javnih nabavki u Crnoj Gori, a posebno uzimajući u obzir prioriteta unapređenja iz izvještaja o napretku za 2014. godinu³ i Akcionog plana za poglavlje 23, pitanja koja smo uputili službenicima/cama su se odnosila na:

- Kapacitete za sprovođenje postupaka javnih nabavki (budući da se nedostatak kvalifikovanog kadra često navodi kao jedan od razloga za probleme i propuste u implementaciji Zakona);
- Nedostacima u Zakonu o javnim nabavkama koji utiču i stvaraju prostor za korupciju, odnosno utiču na probleme u sprovođenju postupaka;
- Percepciju neposredno uključenih u postupke javnih nabavki o rizicima za korupciju;
- Mogućnostima za unapređenje nadzora nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama, što jedan od ključnih prioriteta za napredovanje u procesu pregovora u okviru poglavlja 23,⁴ kao i kada je riječ o kontroli uopšte.

¹ Vidjeti: <http://www.ujn.gov.me/lista-za-2013-godinu/>

² Ukupno 21 organ u sastavu

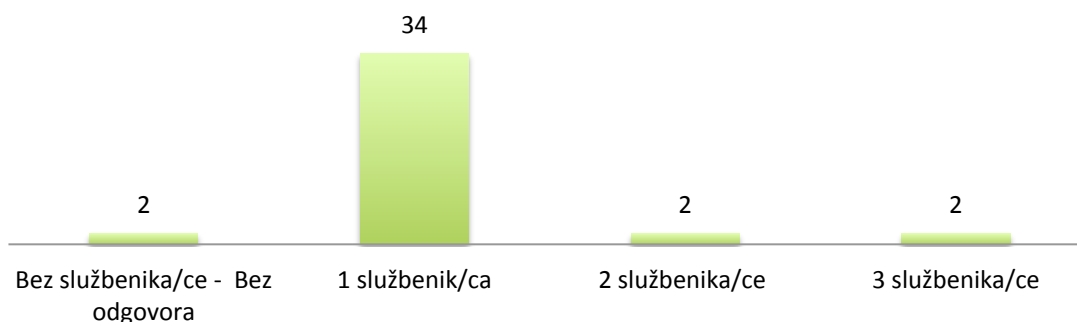
³ Montenegro Progress report 2014

⁴ Vidjeti: Akcioni plan za poglavlje 23, *Pravosuđe i temeljna prava*, Podgorica, septembar 2013.

1. Kapaciteti za sprovođenje postupaka javnih nabavki

U organima koje su bili predmet ovog istraživanja najčešće je zaposlen samo jedan službenik za javne nabavke, u okviru njih 34, u dva je zapošljeno isto toliko službenika/ca za javne nabavke, dok u dva na poslovima javnih nabavki radi troje službenika/ca. U jednom organu, iako je radno mjesto sistematizovano, službenik/ca za javne nabavke nije angažovan/na pa poslove javnih nabavki obavljaju zaposleni u toj instituciji.

Grafik br. 1: Pregled broja službenika/ca za javne nabavke po organima



U jednoj instituciji koja ima samo jednog službenika/cu formirana je posebna služba za javne nabavke, ali u okviru koje radi šest zaposlenih. Dvoje službenika/ca nema položen stručni ispit za obavljanje poslova javnih nabavki. U jednoj instituciji koja ima jednog službenika/cu još dvoje ima položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki.

2. Zakon o javnim nabavkama

2.1. Problemi sa kojima se suočavaju službenici/ce za javne nabavke u sprovođenju Zakona o javnim nabavkama

Mogućnost ulaganja žalbe na svaki korak tokom postupka (3), te poništavanje postupaka od strane Državne komisije zbog neadekvatno pripremljene tenderske dokumentacije najčešći su problemi koje službenici navode. Naručilac, dalje, nailazi na velike poteškoće kada je izvršenje odluka Državne komisije u pitanju a ugovor realizovan.

Službenici tvrde da često dolazi do **neusklađenih mišljenja Uprave za javne nabavke i Državne komisije za kontrolu postupka** javnih nabavki kada je tumačenje određenih zakonskih normi u pitanju (3).

"Službenik za javne nabavke je prinuđen, da rukovodstvo ustanove upozorava na Zakon, čak i pisanim putem."

Prisutni su i stavovi da podzakonska regulativa nije usaglašena sa Zakonom o javnim nabavkama.

"Pritisak na službenika da sprovede postupak JN, za nabavku koja je već izvršena. Ova pojava je smanjena od obaveze objavljivanja poziva za šoping na portalu UJN."

Službenici/ce ističu da, vrlo često, dobijaju u nadležnost i ono što bi trebalo da bude opis posla komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, kao i da **nepoznavanje Zakona od strane rukovodilaca otežava njegovu primjenu**. Nestručnost komisije za otvaranje i vrednovanje koja samo formalno izvrši otvaranje i zatvaranje ponuda dok sve poslove obavi službenik/ca za javne

nabavke je, takođe, prisutna, smatraju službenici/ce.

Dodatan problem predstavlja veliki broj hitnih i nepredvidljivih nabavki za koje je teško pribaviti prethodnu saglasnost od strane nadležnog organa o ispunjenosti uslova za sprovođenje, što naručioce navodi na primjenu neposrednog sporazuma. Kod ove vrste postupka je poteškoća to što ih zaključuje starješina a ne službenik/ca već on/ona samo vodi evidenciju, te može doći do razmimoilaženja u podacima.

Naručioci koji su sprovodili samo neposredne sporazume i šoping metodu navode problem lošeg kvaliteta predmeta javne nabavke, prouzrokovan kriterijumom najniže ponuđene cijene.

Nabavke je vrlo često nemoguće realizovati, smatraju službenici/ce, usled **nezainteresovanosti, propusta ili loše pripremljenosti ponuđača za učešće na javnim nadmetanjima**. Ponuđači su često nezainteresovani da se prijave za nabavku kada je mala procijenjena vrijednost konkretne nabavke.

2.2. Poboljšanja koja donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

Službenici/ce smatraju da je pozitivna nova odredba o **objavljivanju tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki**, kao i ponovna obaveza oglašavanja u jednom dnevnom štampanom listu. Pozitivno je okarakterisana i mogućnost dostavljanja **dokaza u formi neovjerene kopije**, kao i odredba po kojoj je ugovor zaključen uz kršenje antikorupcijskog pravila ništav. Službenici, dalje, smatraju da su poboljšani **kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude**. Troje službenika smatra da usvojene izmjene ne predstavljaju unapređenje uopšte, dok se u četiri odgovora ocjenjuje da će sprovođenje pokazati da li je došlo do unapređenja.

2.3. Zakonska rješenja koja zahtjevaju dodatno unapređenje

Najviše predloga za unapređenje se odnosi na potrebu **skraćanja trajanja postupka, rokova za podnošenje žalbi i vremena za odlučivanje po žalbama**. Interesantna sugestija je da odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki treba da budu precedentnog karaktera. Službenici, između ostalog, predlažu i da najmanje polovina članova komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda treba da ima položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki. Najzad, postoje i predlozi o potrebi obezbjeđivanja finansijskog podsticaja za službenike/ce za javne nabavke i članove komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda zbog odgovornog posla koji obavljaju.

3. Korupcija u javnim nabavkama

3.1. Razlozi za manjak krivičnih prijava za korupciju u javnim nabavkama

“Oštećeni nemaju interes da pokreću krivični postupak”

Uprava za javne nabavke na godišnjem nivou dobije zanemarljiv broj krivičnih prijava. Tokom 2013. godine nije podnesena nijedna prijava za korupciju, a 3 za postojanje sukoba interesa.⁵ Službenici/ce različito tumače ovakvu praksu, od stavova da nema korupcije, odnosno da zanemarljiv broj krivičnih prijava postoji zbog činjenice da postojeći zakonski mehanizmi sprječavaju veći broj slučajeva korupcije. Postoje i stavovi da je to zbog nezainteresovanosti lica za procesuiranje prijava, nemogućnosti dokazivanja, kao i straha od mogućih posledica takvog čina.

“Smatram da se krivične prijave ne podnose zbog straha od „odmazde“ prilikom budućeg dostavljanja ponuda ponuđačima čije službenike bi prijavili za korupciju, jer postoji percepcija u javnosti da službenik za javne nabavke i komisija ne mogu raditi nezakonite radnje samostalno, bez saglasnosti i učešća u svemu tome starješine organa odnosno direktora.”

3.2. Faze postupka posebno rizične za korupciju

“U svakoj fazi postupka postoji rizik za korupciju”.

Iako je najčešći odgovor na pitanje koje su faze postupka najrizičnije za koruptivne radnje da svaka faza nosi određeni rizik, službenici/ce posebno ističu i:

- fazu planiranja putem unošenja nepotrebnih nabavki, naručivanja nepotrebno velikih količina, procenjivanja potrebne količine;
- fazu pripremanja tenderske dokumentacije, odnosno pripremanje specifikacije;
- period između objavljivanja poziva za javno nadmetanje i dana otvaranja ponuda, jer je to period kad ponuđači najprije mogu pokušati da lobiraju za sebe;
- fazu prije otvaranja ponuda u kojoj postoji mogućnost kršenja tajnosti imena lica koja su izvršili otkup tenderske dokumentacije, kao i podataka o podnosiocima ponuda do otvaranja;
- naknadne izmjene zaključenog ugovora o javnoj nabavci – aneksi

“Priprema tenderske dokumentacije, tj njeno prilagođavanje određenom ponuđaču.

Otvaranje ponuda kod šoping metode, ako se javi samo jedan ponuđač ili ako otvaranju prisustvuje samo jedan ili nijedan ponuđač.”

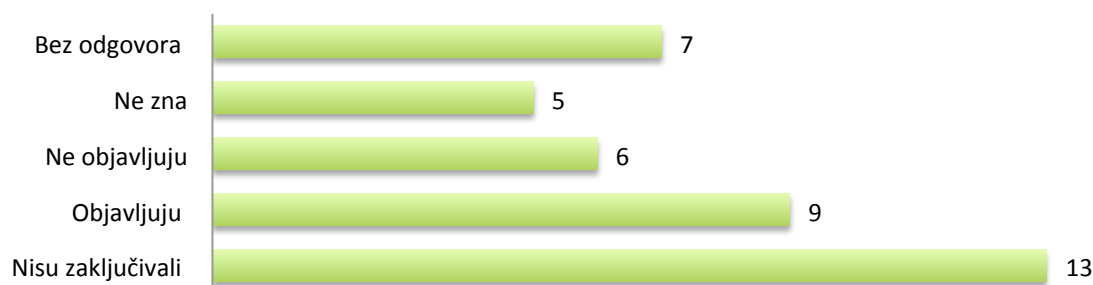
Izmjene uslova osnovnog ugovora stvaraju ogroman prostor za korupciju i moraju biti kontrolisane i odobrene od strane Uprave za javne nabavke. Međutim, javnost nije adekvatno upoznata sa ovim izmjenama. Uprava za javne nabavke ne vodi i ne objavljuje

⁵ Izvještaj o javnim nabavkama u 2013. godini, Uprava za javne nabavke, maj 2014. godini, str. 35

informacije o broju zaključenih aneksa. U odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, Uprava za javne nabavke nas je informisala da je broj zaključenih aneksa tokom prethodne tri godine dostupan na portalu javnih nabavki, što je neprecizan i nepotpun podatak. Naime, "naprednom" pretragom ovog portala dobije se podatak o ukupno sedam zaključenih aneksa u 2014. godini, dok pretragom svakog od objavljenih podataka za prethodnu godinu, može se utvrditi da ima ukupno 28 dostupnih aneksa. Ipak, i ova informacija do koje se dolazi nakon višednevne pretrage portala nije konačna ni precizna, jer je nemoguće utvrditi da li je tokom 2014. godine zaista zaključeno ovoliko aneksa ili više, **budući da Uprava za javne nabavke ne objavljuje koliko se aneksa zaključi na godišnjem nivou u izvještaju o nabavkama.**

Dokaz da ovo nije adekvatno regulisano Zakonom su i stavovi službenika/ca, budući da nisu mogli precizno da nam odgovore na pitanje da li se aneksi objavljuju ili ne.

Graifk br. 2: Da li se objavljuju aneksi ugovora?



Slična situacija je i kada je riječ o tome koja institucija vodi evidenciju o naručiocima koji su kršili Zakon o javnim nabavkama.

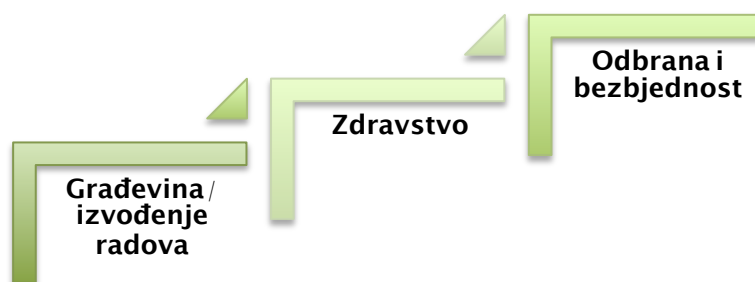
Grafik br. 3: Ko objavljuje podatke o prekršajnoj odgovornosti?



U Crnoj Gori, jedan od glavnih problema, kada je riječ o sistemu i postupcima javnih nabavki, je nedostatak odgovornosti za kršenje Zakona o javnim nabavkama. Međutim, iako su odstupanja kod pojedinih naručilaca značajna kod korišćenja neposrednog sporazuma, postavlja se pitanje da li oni snose odgovornost za ova prekoračenja. Ista je situacija i što se tiče dostupnosti podataka o drugim prekršajima, odnosno o tome koji naručioci su kršili Zakon tokom jedne godine, kao i o vrsti prekršaja.

3.3. Oblasti posebno rizične za korupciju

Službenici/ce ocjenjuju da su sve nabavke velike vrijednosti podložne korupciji, kao da korupcija više zavisi od podložnosti učesnika u postupku, nego od oblasti javne nabavke. Od oblasti u odgovorima na upitnik službenici ističu sledeće tri oblasti:



4. Nadzor nad javnim nabavkama

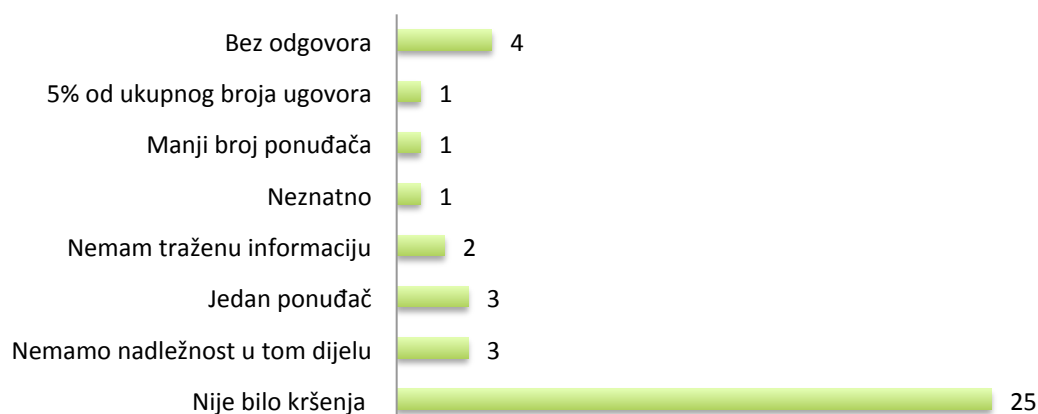
Kao moguće rješenja za unapređenje kontrole nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama što je po mišljenju Evropske komisije jedan od centralnih, službenici/ce ističu:

- organizovanje službi za javne nabavke, gdje bi posebno lice pratilo sprovođenje ugovora;
- propisivanje pisane proceduru kontrole sprovođenja ugovora, sa jasnim navođenjem zadataka, odgovornosti i obaveze podnošenja izvještaja o sprovedenoj kontroli postupka sprovođenja ugovora kod naručilaca;
- jačanje interne revizije;
- periodično dostavljanje ugovora i eventualnih aneksa Državnoj revizorskoj instituciji.

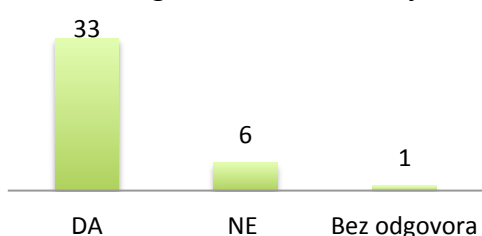
Prisutna su i mišljenja po kojima nije dobro da kontrolu vrši Uprava za inspeksijske poslove, iako je ovo rješenje propisano izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama.

Najčešći odgovor službenika na pitanje da li su kompanije kršile odredbe zaključenog ugovora je da to nije bio slučaj tokom 2014. godine. U tri slučaja je to bio jedan ponuđač, dok je kod jednog naručioca procentualno iznosilo 5% od ukupnog broja kompanija koje su bile prvorangirane i sa kojima je zaključen ugovor tokom prethodne godine.

Grafik br. 3: Broj ponuđača koji su kršili odredbe zaključenog ugovora u 2014.



Bez obzira što se u praksi, po sopstvenom priznanju, ne srijeću sa ponuđačima koji krše odredbe zaključenog ugovora o javnim nabavkama, službenici/ce smatraju da bi bilo dobro uvesti negativne reference, tj. crne liste za ponuđače. U ukupno 33 odgovora odobrava se



uvođenje ovog mehanizma uz zabranu učešća u postupcima u određenom periodu onim kompanijama koje su kršile utvrđene uslove ugovora. Negativne reference nisu definisane relevantnim propisima Evropske unije koji se odnose na javne nabavke, ali se nerijetko koriste u praksi kao dodatni mehanizam zaštite od

korupcije. Tako npr. član 80 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije uređuje da se ponuđač isključuje iz postupka ako je učinio povredu konkurencije, dostavio netačne podatke u ponudi ili bez opravdanih razloga nije zaključio ugovor iako mu je bio dodijeljen, odnosno odbio da dostavi sredstva i dokaze obezbjeđenja ili nije prijavio korupciju.⁶ Zakon, dalje, precizira da će naručilac ponudu ponuđača sa "crne liste" odbiti ako je predmet javne nabavke istovrstan predmetu za koji je ponuđač dobio negativnu referencu, u svim ostalim slučajevima će tražiti dodatnu garanciju za ispunjenje obaveza.

Interesantno je da je uvođenje negativnih referenci u Crnoj Gori bilo predviđeno kao obaveza Akcionim planom za poglavlje za 23, Pravosuđe i temeljna prava, ali ova odredba nije inkorporirana u tekst izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama. Tokom procesa revizije ovog plana krajem 2014. godine pomenuta obaveza je izbrisana iz AP.

⁶ Član 80, Zakon o javnim nabavkama Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 124/2012 i 14/2015, dostupno na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_nabavkama.html

5. Korišćeni dokumenti i izvori:

Akcionni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, Podgorica,

Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori u 2013. godini, Uprava za javne nabavke, Podgorica, maj 2014., dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/06/Izvjestaj2013.pdf>

Montenegro Progress Report 2014, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-montenegro-progress-report_en.pdf

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", 57/2014, od 25. 12. 2014. godine

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore, "Službeni list CG", 42/11

Zakon o javnim nabavkama Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 124/2012 i 14/2015, dostupno na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_nabavkama-new.html

Više o projektu "Civilno društvo i građani protiv korupcije u javnim nabavkama"
i Institutu alternativa na:

www.institut-alternativa.org