

VODIČ ZA PARLAMENTARNI NADZOR SISTEMA JAVNIH NABAVKI



NASLOV PUBLIKACIJE:

Vodič za parlamentarni nadzor sistema javnih nabavki

IZDAVAČ:

Institut alternativa
Ul. Jaglike Adžić, br. 13, 8/30
81000 Podgorica, Crna Gora
+382 (0) 20 268 686
info@institut-alternativa.org

UREDNIK:

Stevo Muk

AUTORKA:

Ana Đurnić
Dragana Jaćimović

DIZAJN I PRELOM:

Artbuk d. o. o.

Podgorica, jul 2024. godine



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza pripravljena je u okviru projekta „Javne nabavke pod lupom – čuvari da čuvaju!“, koji Institut alternativa sprovodi uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije. Mišljenja i stavovi iznijeti u dokumentu ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Ambasade Kraljevine Holandije.



Uvod

Javne nabavke predstavljaju oblast koja je visoko rizična za korupciju u Crnoj Gori. Na javne nabavke se tokom četvorogodišnjeg perioda (trajanje mandata skupštinskog saziva) potroši preko 2 milijarde eura, dok njihovo učešće u ukupnom BDP-u Crne Gore prosječno iznosi od 10% do 15%. Ovi podaci ukazuju na potrebu pojačane parlamentarne kontrole sistema javnih nabavki, koja, ipak, izostaje.

Uloga Skupštine Crne Gore u kontroli javnih nabavki je ograničena. Ovakva praksa je velikim dijelom uslovljena normativnim rješenjima koja nisu prepoznala značaj parlamentarnog razmatranja izvještaja svih ključnih institucija koje imaju u nadležnosti upravljanje i kontrolu postupaka javnih nabavki, osim razmatranje izvještaja Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Godišnji Izvještaj o javnim nabavkama Ministarstva finansija razmatra i usvaja Vlada, a isto je i za izvještajem o inspekcijskom nadzoru javnih nabavki. Međutim, iako su nadležnosti koje Skupštini trenutno stoje na raspolaganju u određenoj mjeri ograničene, Parlament bi i na osnovu njih, ali i kontrolnih mehanizama koji su definisani Ustavom i Poslovníkom Skupštine, mogao da vrši bolju kontrolu javnih nabavki. Dakle, iako skupštinsko razmatranje pojedinih relevantnih izvještaja iz oblasti javnih nabavki nije propisano kao obaveza, ne postoji ni zabrana, a kroz mehanizam kontrolnih i konsultativnih saslušanja Skupština – konkretno Odbor za ekonomiju, finansije i budžet u prvom redu, bi mogao uvrstiti ovu praksu u svoj rad. Ipak, nadzor nad javnim nabavkama ne treba prepustiti samo Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, budući da se ovom oblašću mogu baviti i drugi odbori iz ugla njihove nadležnosti. Praćenje javnih nabavki od strane poslanika dodatno je olakšano novom bazom podataka koju je izradio Institut alternativa, koja omogućuje jednostavno pretraživanje svih zaključenih ugovora od uspostavljanja elektronskog sistema javnih nabavki.

Javne nabavke u Crnoj Gori – ključne informacije

- Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki Ministarstva finansija je ključna institucija zadužena za koordinaciju javnih politika koje uređuju oblast javnih nabavki i praćenje sistema javnih nabavki. Važnu ulogu u sistemu javnih nabavki imaju i Inspekcija za javne nabavke zadužena za sprovođenje inspekcijskog nadzora, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki nadležna za postupanje po žalbama, kao i Državna revizorska institucija.
- Oblast javnih nabavki uređuje krovni Zakon o javnim nabavkama¹, dok se od podzakonskih akata izdvajaju akti koji regulišu javne nabavke izuzete iz primjene Zakona, poput jednostavnih nabavki, centralizovanih nabavki, nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, kao i nabavki za diplomatska i konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu.
- Ova oblast je strateški definisana kroz Strategiju za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021-2025. godine. Akcioni planovi za sprovođenje Strategije usvajaju se na godišnjem nivou.
- U pogledu usklađivanja sa evropskim standardima, Crna Gora pregovara sa Evropskom unijom kroz pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke, koje pored javnih nabavki čine još javno-privatno partnerstvo i koncesije. Pregovaračko poglavlje 5 dio je je tematskog klastera Temeljna prava.² U posljednjem izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu, u oblasti javnih nabavki je ostvaren određen napredak, sa ocjenom spremnosti za zatvaranje poglavlja 3,5 (između umjerene spremnosti i dobrog nivoa spremnosti).
- Javne nabavke sprovode se putem elektronskog sistema javnih nabavki - CEJN (Crnogorske elektronske javne nabavke – CEJN). Crnogorski sistem elektronskih javnih nabavki je otpočeo sa radom 1. januara 2021. godine i kreiran je sa ciljem da čitav proces javnih nabavki, i za naručioca i ponuđača, bude u elektronskom obliku kako bi proces bio transparentniji, brži i efikasniji.

1 Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003//23 od 10.01.2023, 011/23 od 27.01.2023).

2 Dodati fusnotu



- Sa početkom rada CEJN-a podaci se prikupljaju elektronski odnosno naručiocu vode evidencije, unose podatke i dostavljaju izvještaj u elektronskoj formi na osnovu kojeg Ministarstvo sačinjava ukupni godišnji izvještaj o javnim nabavkama.
- Pored nabavki koje se sprovode putem elektronskog sistema javnih nabavki, postoje i jednostavne koje se ne sprovode preko CEJN-a, već direktnim izborom predmeta nabavke određenog ponuđača uz prihvatanje predračuna ili ugovora u zavisnosti od vrste predmeta nabavke (direktne nabavke).

Interesovanje Skupštine za oblast javnih nabavki

Skupština je krajem 2022. godine pokazala inicijativu i veće interesovanje za oblast javnih nabavki. Naime, u okviru rasprave o predloženim izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet (EFB), podnijeto je 13 poslaničkih amandmana i jedan zajednički amandman Odbora za EFB, od čega je ukupno 11 prihvaćeno³. Ove izmjene pretežno se tiču povećanja praga za direktne nabavke sa 5.000 na 8.000 eura bez procentualnog ograničenja potrošnje kroz ovaj mehanizam koji je ranije postojao u Zakonu o javnim nabavkama, kao i na imenovanje članova Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki koje je iz nadležnosti Vlade prešlo u Parlament. Stoga je u oblasti javnih nabavki generalno, ali posebno u djelovima Zakona na čije su izmjene poslanici direktno uticali, porasla i potreba da oni preuzmu odgovornost za adekvatnu primjenu određenih mehanizama i sprečavanje zloupotreba. O pojedinačnim izmjenama predloženim i usvojenim od strane Parlamenta biće riječi kasnije.

Kao što smo pisali u sličnom Vodiču 2013. godine⁴, dva su značajna aspekta parlamentarne kontrole sistema javnih nabavki. Prvi se odnosi na kontrolu javnih finansija, dok je drugi u neposrednoj vezi sa borbom protiv korupcije. Skupština ima važno mjesto u kontroli budžetskih rashoda i nabavki. Parlament bi trebalo da ima kapacitet da provjeri ključne informacije o sredstvima koja se opredjeljuju za potrošačke jedinice, kao i njihovo usmjeravanje. Efikasna kontrola javnih finansija

3 Izvještaj o razmatranju amandmana (13) na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Skupština Crne Gore, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/619/2982-17588-05-22-1-20.pdf> (pristupljeno 2. februara 2023. godine).

4 Vidi: Marović, Jovana, Popović, Marija, „Ka boljoj parlamentarnoj kontroli javnih nabavki“, Institut alternativa, maj 2013. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/ka-boljoj-parlamentarnoj-kontroli-javnih-nabavki/>



podrazumijeva zakonski okvir koji ostavlja prostor za aktivno učešće parlamenta u svim fazama budžetskog ciklusa. Što se, pak, tiče borbe protiv korupcije, uz političku opredijeljenost, postoje još tri, podjednako, važna pravca za njeno unapređenje: jačanje strateškog i zakonskog okvira (uključujući jasno definisane antikorupcijske norme); unapređenje institucionalnog okvira i jačanje kontrolnih mehanizama od strane državnih i nedržavnih aktera, koje uključuje i podizanje javne svijesti. Parlament može imati značajnu ulogu u ispunjavanju sva četiri preduslova, a posebno kada je riječ o izgradnji političke volje da se država izбори sa korupcijom i svim negativnim posljedicama koje ona uzrokuje. Uzimajući u obzir dva navedena segmenta uloge Skupštine u kontroli javnih nabavki, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet predstavlja centralno mjesto za usmjeravanje aktivnosti na ovom polju.

Nadzor od strane Odbora za ekonomiju, finansije i budžet (EFB)

Zarad efikasnosti, u ovom Vodiču fokusiraćemo se na pet ključnih preporuka čije efikasno sprovođenje može doprinijeti boljem parlamentarnom nadzoru nad sistemom javnih nabavki i koje čak i kratkoročno mogu dovesti do rezultata, makar oni u početku bili i samo odvrćajućeg karaktera za naručioce koji će znati da ih Skupština „posmatra“. Budući da se parlamentarni nadzor nije značajno poboljšao u odnosu na period od prije deset godina kada smo prvi put pokušali da podstaknemo poslanike na veću kontrolu ovog dijela javne potrošnje, ovog puta ciljeve postavljamo realnije.

U godišnji plan rada Odbora za ekonomiju, finansije i budžet uključiti i organizovati konsultativna saslušanja na temu javnih nabavki:

1. Razmatranje godišnjeg izvještaja Ministarstva finansija – Direktorata za politiku javnih nabavki o javnim nabavkama;
2. Razmatranje preporuka Državne revizorske institucije za unapređenje sistema javnih nabavki i njihovih izvještaja o realizaciji preporuka;

U godišnji plan rada Odbora za ekonomiju, finansije i budžet uključiti i organizovati kontrolna saslušanja na temu javnih nabavki:

1. Analiza potrošnje za nabavke direktnom pogodbom
2. Analiza pojedinačnih postupaka javnih nabavki javno eksponiranih od strane nadležnih institucija, medija i nevladinih organizacija.



3. Aktivno periodično praćenje rada i kapaciteta i razmatranje periodičnih izvještaja Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Pored navedenih konkretnih saslušanja, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet može da vrši nadzor nad sprovođenjem strateških aktivnosti kroz razmatranje izvještaja o realizaciji važeće Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori.

- **PREPORUKA 1: KONSULTATIVNO SASLUŠANJE - RAZMATRANJE GODIŠNJEG IZVJEŠTAJA MINISTARSTVA FINANSIJA – DIREKTORATA ZA POLITIKU JAVNIH NABAVKI O JAVNIM NABAVKAMA;**

Uloga Skupštine Crne Gore u kontroli javnih nabavki je sistemski ograničena, budući da je propisana kontrola svih ključnih institucija u ovoj oblasti, uz izuzetak odnedavno Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, prepuštena Vladi, pa izostaje mehanizam kontrole i ravnoteže. Normativna rješenja nisu prepoznala značaj parlamentarnog razmatranja izvještaja ključnih institucija koje imaju u nadležnosti upravljanje i kontrolu postupaka javnih nabavki, osim razmatranje izvještaja Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Godišnji Izvještaj o javnim nabavkama Ministarstva finansija razmatra i usvaja Vlada, a isto je i za izvještajem o inspekcijskom nadzoru javnih nabavki. Međutim, iako su nadležnosti koje Skupštini trenutno stoje na raspolaganju u određenoj mjeri ograničene, Parlament bi i na osnovu njih, ali i kontrolnih mehanizama koji su definisani Ustavom i Poslovníkom Skupštine, mogao da vrši bolju kontrolu javnih nabavki.

Direktorat za politiku javnih nabavki Ministarstva finansija svake godine priprema i dostavlja polugodišnji izvještaj o javnim nabavkama, dok je u obavezi da Vladi do 31. maja tekuće godine dostavi Izvještaj o javnim nabavkama za prethodnu godinu. U ovom dokumentu, Direktor, odnosno Ministarstvo izvještava horizontalno o stanju u oblasti javnih nabavki, napretku u pregovorima u okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke, ukupnoj godišnjoj potrošnji za javne nabavke, te predstavlja ključne statističke podatke i trendove u ovoj oblasti. Tu se, između ostalog, nalaze podaci koji govore da cijena, a ne kvalitet, još uvijek dominantno opredjeljuje odabir ponuđača, da je konkurentnost postupaka još uvijek na zabrinjavajuće niskom nivou (svega 3,18 ponuda po tenderu u 2022. godini, dok je recimo 2010. godine bila 4,5), da je više od trećine ukupne vrijednosti svih ugovora za nabavke dodijeljeno na osnovu samo jedne ponude, da jedan otvoreni postupak javne nabavke traje prosječno 81 dan, dok za druge vrste postupaka traje i duže, itd.⁵

5 Infografik Instituta alternativa sa pregledom trendova u oblasti javnih nabavki dostupan je na: <https://institut-alternativa.org/infografik-javne-nabavke-2023/>



Ovo su podaci koji aktivnim dugogodišnjim praćenjem omogućavaju prepoznavanje određenih trendova, a čije bi pažljivije posmatranje od strane Parlamenta moglo pomoći kreiranju adekvatnih preporuka za dalje usmjeravanje reformskih procesa u oblasti javnih nabavki, kako u kontekstu procesa evropske integracije, tako i u smislu unapređenja tržišta, ali i sprečavanja korupcije i zloupotreba. Stoga bi veći angažman poslanika u praćenju ovih podataka i trendova, uz pomoć stručne službe Odbora, mogao imati značaj uticaj na unapređenje kontrolne uloge Skupštine u ovoj oblasti.

- **PREPORUKA 2: KONSULTATIVNO SASLUŠANJE - RAZMATRANJE PREPORUKA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE ZA UNAPREĐENJE SISTEMA JAVNIH NABAVKI I NJIHOVIH IZVJEŠTAJA O REALIZACIJI PREPORUKA;**

Od početka rada Državne revizorske institucije (DRI) javne nabavke prepoznate su kao oblast od visokog rizika zbog utroška velikog iznosa javnih sredstava i mogućeg nastanka prevare i korupcije. Javne nabavke su kod subjekata nadzora od strane DRI uglavnom kontrolisane u dijelu koji se odnosi na reviziju pravilnosti poslovanja. Pored toga, DRI posvećuje posebnu pažnju sprovođenju većeg broja tematskih revizija, koje se bave pitanjima i oblastima od značaja za kvalitet javnih usluga i život građana. Jedna od sprovedenih tematskih revizija je Revizija pravilnosti sprovođenja jednostavnih nabavki u javnom sektoru za 2023. godinu, sprovedena na predlog Instituta alternativa.⁶ Kriterijumi revizije bili su zakonski i podzakonski akti kojima je uređeno sprovođenje jednostavnih nabavki.

Na osnovu sprovedenog postupka revizije kod uzorkom odabranih subjekata, nadležni Kolegijum je ocijenio da se sprovođenje jednostavnih nabavki u javnom sektoru ne vrši u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima koji regulišu navedenu oblast. Osim utvrđenih nepravilnosti, DRI je prepoznala da za pojedine nabavke trenutni zakonski okvir ostavlja prostor za različita tumačenja, kao što je nabavka avionskih karata, smještaja i reprezentacije.

Imajući u vidu brojne preporuke koje u dijelu sprovođenja javnih nabavki daje Državna revizorska institucija subjektima nadzora, evidentirane brojne nedostatke koje se tiču trenutnog zakonskog okvira i predloge za izmjene Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata, konsultativno saslušanje bi umnogome doprinijelo otvorenoj diskusiji o najboljim rješenjima za unapređenje sistema javnih nabavki.

⁶ Dodati da je bio predlog kroz godišnji plan revizija



• PREPORUKA 3: KONTROLNO SASLUŠANJE - ANALIZA POTROŠNJE ZA NABAVKE DIREKTNOM POGODBOM

Institut alternativa je aktivnim monitoringom javnih nabavki ustanovio značajan rast potrošnje direktnom pogodbom, odnosno direktnim odabirom ponuđača za nabavke vrijednosti do 8.000 eura. Ove nabavke ne sprovode se kroz Crnogorski elektronski sistem javnih nabavki (CEJN) i ne omogućavaju konkurenciju među ponuđačima, zbog čega su posebno rizične za korupciju. Pojedina ministarstva, javna preduzeća i opštine su tokom 2021. i 2022. godine i do 100% budžeta za nabavke potrošili na ovaj način, dok je kod pojedinih vrijednost sprovedenih direktnih nabavki preko pola miliona eura, što zahtijeva posebnu pažnju Skupštine.

Jednim od amandmana na Zakon o javnim nabavkama koji je usvojio Odbor za ekonomiju, finansije i budžet u decembru 2022. godine, prag za ovu vrstu nabavke povećan je sa 5.000 na 8.000 eura. Sa druge strane, povučen je amandman koji je imao intenciju procentualnog ograničenja ovog vida potrošnje, čime je naručiocima data sloboda da diskreciono raspolažu sa više novca nego ranije, pa time i povećana odgovornost Skupštine da aktivnije prati ovaj dio potrošnje.

U 2022. godini su pojedina javna preduzeća direktno ugovarala iznose preko pola miliona eura (Luka Bar preko 800 hiljada eura, Aerodromi Crne Gore preko 600 hiljada, Elektroprivreda 300 hiljada).⁷ Tokom 2022. godine, ministarstva su direktno ugovarala nabavke u iznosu od 26 hiljada eura, koliko je potrošilo Ministarstvo sporta i mladih, pa do preko 230 hiljada eura koliko je utrošilo Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma. Među ministarstvima koja su imala veći procenat direktne potrošnje u odnosu na ukupnu potrošnju za javne nabavke nalaze se sljedeća ministarstva: Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja (100%), Ministarstvo vanjskih poslova (88,50%), Ministarstvo kapitalnih investicija (64,03%). Kada je riječ o opštinama, u odnosu na ukupan iznos ugovorenih nabavki izdvajaju se sljedeće opštine Berane (59,16%), Kolašin (53,31%), Mojkovac (40%) sa direktno ugovorenim javnim nabavkama.⁸ Ovi podaci potvrđuju nalaze o direktnim nabavkama koji su analizirani na uzorku ministarstava za 2021. godinu.⁹ Nalaze IA o zloupotrebi ovih mehanizma i prekoračenjima kod pojedinih naručilaca potvrdila je i Inspekcija za javne nabavke, ali nije bila u mogućnosti da kazni naručioce zbog više zakonskih nedostataka.¹⁰ Nepravilnosti koje je IA uočio, potvrdila je i revizija jednostavnih nabavki sprovedena od strane Državne revizorske institucije. Jedna od nepravilnosti utvrđenih revizijom pokazuje da subjekti revizije nepotpuno

7 Dodati link do IA nalaza

8 Dodati link do teksta IA

<https://institut-alternativa.org/direktno-i-van-kontrole-jednostavne-nabavke-do-5-000-eura/>

9 Dodati link do analize direktne nabavke

10 Link do IA sajta



izvještavaju Ministarstvo finansija o iznosima ugovorenim direktnim putem, pa tako subjekti revizije nisu evidentirali preko milion i po eura ugovoren na direktan način.

Podaci iz posljednjeg izvještaja o javnim nabavkama za 2023. godinu, pokazuju da je vrijednost jednostavnih nabavki ugovorenih direktnim putem za 23,6 miliona eura veća nego jednostavnih nabavki ugovorenih na transparentan način putem CEJN-a. Podaci ukazuju da naručiocu pribjegavaju korišćenju netransparentnih procedura, u odnosu na nabavke koje garantuju transparentnost postupka. Problem upotrebe mehanizma direktne pogodbe prepoznalo je i Ministarstvo finansija, pa je tako Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki polovinom 2024. godine ograničio naručioce da ukupna vrijednost ovih nabavki može da iznosi najviše 100.000,00 eura na godišnjem nivou.¹¹

Stoga, budući da je civilni sektor, Inspekcija za javne nabavke, državna revizija, pa i samo Ministarstvo finansija uočilo zloupotrebe mehanizma direktne pogodbe, važno je da Skupština aktivno insistira na pronalaženju rješenja kako da se zloupotrebe svedu na najniži nivo. U fokusu Skupštine posebno treba da bude na koji način su naručiocu prihvatili ograničenje iznosa koji može biti ugovoren na direktan način, kao i da li će se zloupotrebe ovog mehanizma nastaviti, te kakav je odgovor institucija sistema, prvenstveno Inspekcije za javne nabavke kako naručiocu koji ovaj mehanizam zloupotrebljavaju ne bi ostali nekažnjeni.

- **PREPORUKA 4: KONTROLNA SASLUŠANJE - ANALIZA POJEDINAČNIH POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI JAVNO EKSPONIRANIH OD STRANE NADLEŽNIH INSTITUCIJA, MEDIJA I NEVLADINIH ORGANIZACIJA.**

**Ovu aktivnost Odbor za ekonomiju, finansije i budžet može organizovati u saradnji sa drugim odborima, naročito Odborom za antikorupciju, ali i specijalizovanim odborima za teme u oblasti zdravstva, obrazovanja itd.*

Nevladine organizacije i mediji često pišu i objelodanjuju brojne probleme u oblasti javnih nabavki, a nerijetko i pojedinačne slučajeve, odnosno postupke javnih nabavki, sa potencijalnim elementima kršenja Zakona, korupcije, nepravilnosti ili jednostavno neefikasnosti u pogledu pružanja usluga građanima. Međutim, rijetki su primjeri da je Skupština odlučila da se ovim predmetima pozabavi u svojim redovima kroz mehanizme kontrolnih i konsultativnih saslušanja, a još rjeđe kroz parlamentarnu istragu.

Institut alternativa je tokom 2023. godine pripremio i objavio niz priča iz serijala

¹¹ <https://www.gov.me/clanak/obavjestenje-44>



„Kako su javne nabavke iznevjerile građane“¹², sa težnjom da dodatno istraži i objelodani neke od najčešćih problema sa kojima su se građani suočili upravo zbog neadekvatno sprovedenih postupaka javnih nabavki. Tako se teme obuhvaćene ovim pričama odnose na učestali deficit osnovnih lijekova, propale nabavke aparata za magnetnu rezonancu koje prouzrokuju čekanje na ovu vrstu pregleda, pješacke policijske patrole zbog loše isplanirane nabavke službenih vozila, višegodišnje kašnjenje u izgradnji Doma za stare u Nikšiću i nabavku koja je obilježila prethodnu zimu, a odnosi se na grijanje u školama. Objavljivanjem ovih priča Institut alternativa je imao dvojak cilj – sa jedne strane da dodatno zainteresuje građane za javne nabavke i njihovo aktivno praćenje, kontrolu i zahtijevanje odgovornosti, budući da im direktno utiču na kvalitet života, a sa druge strane da skrene pažnju ključnim institucijama kako bi pooštrile kontrolu u ovoj oblasti. Budući da su poslanice i poslanici jedini koje direktno biraju građani, time je njihova odgovornost i veća da se ovim problemima pozabave, u okvirima svojih nadležnosti.

- **PREPORUKA 5: AKTIVNO PERIODIČNO PRAĆENJE RADA I KAPACITETA I RAZMATRANJE PERIODIČNIH IZVJEŠTAJA KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI**

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki zadužena je za zaštitu prava ponuđača koji učestvuju u postupcima javnih nabavki, reaktivno i proaktivno. Reaktivno, Komisija postupa po žalbama izjavljenim od strane ponuđača u toku postupka javne nabavke, a koje se mogu izjaviti protiv tenderske dokumentacije, kao i izmjena i dopuna tenderske dokumentacije, odluke o isključenju određenog ponuđača iz postupka javne nabavke, odluke o izboru najpovoljnije ponude i odluke o poništenju postupka javne nabavke¹³. Proaktivno, Komisija brine i o bitnim povredama pravila postupka po službenoj dužnosti, o kojima Komisija odlučuje bez obzira na to jesu li dio predmeta podnijete žalbe ili ne. Primjera radi, to su situacije u kojima tenderska dokumentacija ne sadrži obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke i/ili obavezne osnove za isključenje iz postupka javne nabavke, odlukom o izboru najpovoljnije ponude nije odlučeno o podnesenim ponudama, u sprovođenju postupka javne nabavke je učestvovao predstavnik naručioca iz člana 41 stav 2 ovog zakona koji nije potpisao izjavu o nepostojanju sukoba interesa ili koji je zbog sukoba interesa morao da bude izuzet iz postupka javne nabavke itd¹⁴.

12 Dostupno na YouTube kanalu Instituta alternativa:

https://www.youtube.com/watch?v=HNyWinTD0T4&list=PLfZRqf07fYgyJtTII0iHylADesKjIUUE_

13 Član 185 Zakona o javnim nabavkama, ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003/23 od 10.01.2023).

14 Član 195 Zakona o javnim nabavkama, ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003/23 od 10.01.2023).



Komisiju čine Predsjednik i šest članova koji se imenuju na period od pet godina, uz mogućnost reizbora. U pogledu nezavisnosti Komisije, Crna Gora je godinama unazad održavala svojevrsan hibridni sistem. Članove Komisije imenovala je Vlada, dok je Komisija izvještaj o svom radu podnosila Skupštini. Amandmanima poslanika na Zakon o javnim nabavkama usvojenim u decembru 2023. godine, sistem je promijenjen tako da sada članove Komisije imenuje Skupština¹⁵, dok su pitanja budžeta i kapaciteta Komisije, naročito stručne službe, ostali u nadležnosti Vlade, što donekle komplikuje situaciju. Naime, članovi Komisije su sada za svoj rad direktno odgovorni Skupštini, budući da je ona sada nadležna kako za imenovanje, tako i za razjerešenje članova Komisije u slučaju nedostatka rezultata. Sa druge strane, osnovni uslovi za rad i ostvarenje tih očekivanih rezultata, poput pomoći u radu koji pruža stručna služba, kao i budžeta, zavise od Vlade.

Zato se preporučuje da osim praćenja rezultata rada Komisije u pogledu unapređenja sistema javnih nabavki i zaštite prava ponuđača, Skupština pažljivo analizira rad Komisije u prethodnim godinama i nastavi da radi isto i u godinama koje slijede, počevši od 2023. godine kada je Skupština po prvi put imenovala članove Komisije. Ovo je neophodno kako bi blagovremeno mogla uticati i na jačanje kapaciteta ove institucije, obezbjeđivanje, u saradnji sa Vladom, adekvatna sredstva za rad i dobru organizaciju stručne službe neophodne za rad Komisije. U dosadašnjem praćenju rada ove institucije, uprkos zabilježenom napretku u pogledu smanjenja broja zaostalih predmeta i bržem odlučivanju po žalbama (sa 44 dana u 2017. godini, na 18 dana u 2020 godini; SIGMA, 2021), uočeni su brojni problemi koji još uvijek nisu riješeni. Jedan od njih je i problem obezbjeđenja transparentnosti u postupanju Komisije na lako dostupan, pretražih i razumljiv način. Komisija objavljuje svoja rješenja na mjesečnom nivou na svojoj Internet stranici u skeniranom PDF formatu, rješenja se objavljuju hronološki, dok pretraga nije dostupna ni po ponuđačima koji podnose žalbe, ni po naručiocima protiv kojih je žalba podnijeta, ni po predmetu nabavke, ni po identifikacionom broju nabavke niti na bilo koji drugi način. Uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki, iako je ponuđačima omogućilo da žalbu podnesu elektronski, nije donijelo nikakve benefite u pogledu transparentnosti rada Komisije. Odlični primjeri kojima je unaprijeđena ne samo transparentnost, već i analitički pristup posmatranju ovog dijela sistema javnih nabavki, dostupni su u zemljama regiona, primjera radi u Albaniji¹⁶. Pristup podacima i redovne analize ključne su za unapređenje ovog dijela sistema javnih nabavki, a Skupština može odigrati važnu ulogu u podsticanju i unapređenju ovog procesa u Crnoj Gori.

15 Prije nego što je revidiran 2015. godine, Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23 sadržao je aktivnost koja se odnosila na izmjene Zakona o javnim nabavkama kojim bi se obezbijedilo da članove Državne Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki (tadašnji naziv Komisije) imenuje Skupština, a ne Vlada. Vidi: Akcioni plan za poglavlje 23 Pravosuđe i Temeljna prava, Vlada Crne Gore, 27. jun 2013. godine.

16 Komisija za javne nabavke Albanije, dostupno na: <https://kpp.al/en>



Javne nabavke u fokusu rada drugih odbora

Iako Odbor za ekonomiju, finansije i budžet predstavlja centralno mjesto za usmjeravanje aktivnosti u pogledu trošenja javnih sredstava, uključujući i javne nabavke, nadzor nad ovom oblašću mogu vršiti i drugi skupštinski odbori u domenu svojih nadležnosti, što do sada nije bio slučaj. U nastavku dajemo pregled potencijalnih tema za pojedine skupštinske odbore, kojima se mogu baviti pojedinačno ili u saradnji sa Odborom za EFB, uz napomenu da navedeno samo prikazuje šta sve može biti predmet nadzora u specifičnim oblastima, te da predložene teme nisu – ovdje mi fali par riječ, ima još tema kojima se mogu baviti

Odbor za antikorupciju

Oblast javnih nabavki je i ranije bila prepoznata kao oblast od posebnog rizika za korupciju, a kao posebno rizičnu prepoznata je i najnovijim strateškim dokumentom, Strategijom za borbu protiv korupcije 2024 – 2028.¹⁷ Ono što je posebno važno napomenuti kada je u pitanju borba protiv korupcije u javnim nabavkama, pogotovo u dijelu koji se tiče sukoba interesa, jeste da u Crnoj Gori ne postoji krovna institucija zadužena za utvrđivanje sukoba interesa u javnim nabavkama, vođenje registra i evidencija sukoba interesa i postupanje po prijavama. Agencija za sprječavanje korupcije, pod čijim su „krovom“ registri javnih funkcionera i njihovih imovinskih kartona, u kojima se prijavljuje i vlasništvo u privrednim društvima, i koja je umrežena sa drugim bazama podataka od važnosti za utvrđivanje sukoba interesa u javnim nabavkama, u potpunosti je isključena iz kontrole javnih nabavki. Da prijava sukoba interesa ne funkcioniše kako treba, pokazuje i podatak da je toku 2023. godine Direktoratu za politiku javnih nabavki nije dostavljena nijedna prijava o postojanju mogućih koruptivnih radnji niti postojanja potencijalnog sukoba interesa, iako je u toj godini vrijednos ugovorenih nabavki najveća ikada, preko 675 miliona eura. Odbor za antikorupciju ovoj temi može pristupiti na više načina, a posebno je važno da vrši nadzor nad planiranim aktivnostima koji se tiču uvezivanje elektronskog sistema javnih nabavki i sistema sa elektronskim systemom Agencije za sprječavanje korupcije. Ova aktivnost je prepoznata Strategijom za unapređenje politike javnih nabavki i akcionim planom za 2023. godinu, ali do realizacije ove aktivnosti još uvijek nije došlo.

Odbor za bezbjednost i odbranu

Nabavke u bezbjednosne nabavke (tzv. povjerljive nabavke) su dugo godina bile u pravnom vakuumu. Donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama 2019. godine, ove nabavke su izuzete iz primjene Zakona, a njihovo sprovođenje regulisano je

17 [Link do Strategije](#)



Uredbom o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti. Budući da je interesovanje Odbora za ovu oblast bilo na niskom nivou prethodnih godina, smatramo da je posebno važno da se Odbor bavi time na koji način novi zakonski okvir funkcioniše u praksi, te na koji način se troše sredstva za nabavke za institucije iz sektora bezbjednosti. Naša analiza ovih nabavki iz 2021. godine pokazala je da sistem planiranja i izvještavanja o ovim nabavkama nije značajno unaprijeđen, te da planiranje nije uslovljeno strateškim ciljevima u sektoru bezbjednosti i odbrane, dok je predviđeno izvještavanje o bezbjednosnim nabavkama samo prema Ministarstvu finansija.¹⁸ Odbor za bezbjednost ima nadležnost da sprovodi nadzor potrošnje za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, ali se ova aktivnost nije našla u godišnjim planovima nadzora za prethodne godine. Treba naglasiti da Odbor, između ostalog, ima nadležnost da razmatra posebne izvještaje i informacije o izvršenju budžeta institucija bezbjednosno-odbrambenog sektora, a takođe može zatražiti i sačinjavanje izvještaja posebno za potrebe rada Odbora i vršenja nadzora.

Odbor za zdravstvo

U serijalu priča Instuta alternativa o tome kako su javne nabavke iznevjerile građane, dvije teme ticale su se nabavki u oblasti zdravstva – nabavke lijekova i nabavke aparata za potrebe zdravstvenih ustanova. Građani su u video pričama iskazali ono što je često tema reagovanja građana, kao i medijskih natpisa, a tiče se visokih cijena lijekova i dugih lista čekanja za pojedine zdravstvene usluge. U javnosti su osim ovih problema, posebno istaknuti navodi o obesmišljenosti postupka javnih nabavki lijekova zbog ograničenog broja ponuđača u Crnoj Gori. Odbori za zdravstvo i ekonomiju finansije i budžet prije više od deceniju održali su zajedničko konsultativno saslušanje na ovu temu, ali je nažalost izostao zaključak, odnosno zajednički izvještaj sa preporukama za rješavanje problema. Da su postupci javnih nabavki medicinske opreme i lijekova isuviše kompleksni, kao i da postoje brojni problemi u nabavkama za potrebe zdravstva, istaknuto je i u jednoj TV emisiji na ovu temu.¹⁹ Sve ovo je bio povod da Institut alternativa uputi Odboru za ekonomiju, finansije i budžet i Odboru za zdravstvo, rad i socijalno staranje uputi inicijativu za kontrolno saslušanje na ovu temu, a čiju realizaciju još uvijek čekamo.²⁰ Smatramo posebno važnim da Odbor za zdravstvo, osim postupanja po inicijativama, na listu prioriteta u narednom periodu stravi redovan nadzor nad sprovođenjem javnih nabavki u sektoru zdravstva, budući da se radi o sektoru za koje se sklapaju milionski ugovori, te da sve nedostatke u pogledu ovih nabavki građani osjećaju direktno kroz ograničenu dostupnost ili nedostupnost zdravstvenih usluga.

18 Analiza <https://institut-alternativa.org/nabavke-u-oblasti-bezbjednosti-i-odbrane-nova-pravila-igre-stari-problemi/>

19 <https://institut-alternativa.org/tv-debata-o-javnim-nabavkama-u-zdravstvu/>

20 <https://institut-alternativa.org/potrebno-saslusanje-o-javnim-nabavkama-u-zdravstvu/>



Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje

Vrijednost ugovorenih radova u ukupnom iznosu ugovorenih nabavki iz godine u godinu se kreće između 30 i 40% (35,5% u 2023. godini, u vrijednosti oko 219 miliona eura). Nabavke radova utiču prije svega na realizaciju kapitalnih projekata, čijoj realizaciji prethodi izrada idejnih rješenja i projekata. U ovoj oblasti se kao jedan od problema prepoznaju manjkavosti u dijelu koji se tiče projektovanja, a koju kasnije otežavaju realizaciju nabavke radova tj. izvođenje radova. Imajući u vidu da se radovi, izgradnja puteva, zgrada i stambenih objekata mora vršiti u skladu sa zakonskom regulativom u oblasti prostornog planiranja i urbanizma, te da je potrebno razgovarati o tome koji su problemi u praksi i ukazati na sistemske nedostatke u cilju što kvalitetnijeg projektovanja, a samim tim i sprovođenja ovih nabavki, smatramo da se ova tema treba naći na dnevnom redu Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje. Takođe, ovaj Odbor se može baviti i načinom na koji tretirati ponuđače sa liste onih koji loše izvode radove na kapitalnim projektima, kao i mehanizmima koje treba uspostaviti kako bi se preduzeli koraci za sankcionisanje tih ponuđača, poput predloga za oduzimanje licence i slično. U dijelu koji se tiče ekologije, ovaj Odbor se može baviti planiranim aktivnostima za uvođenje zelenih i održivih javnih nabavki.

Novi alat za lakši parlamentarni nadzor javnih nabavki – portal Moj novac

Nadzor nad javnim nabavkama, argumentovano bavljenje temom javnih nabavki i praćenje trendova u ovoj oblasti u značajnoj mjeri olakšava nova baza podataka o javnim nabavkama koju je izradio Institut alternativa u okviru portala Moj novac (<https://javnenabavke.mojnovac.me>). Ova baza podataka poslanicima, stručnoj službi Skupštine, ali i Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji, može u znatnom olakšati pregled ključnih podataka koji se odnose na vrijednost ugovorenih nabavki, broja i predmeta zaključenih ugovora od uspostavljanja CEJN-a, kao i podatke o najčešće korišćenim postupcima javnih nabavki. Pretraživa baza podataka daje pregled koje su to firme sklopile najviše ugovora sa državom (institucijama, državnim organima, javnim preuzećima, opštinama). Posebna funkcionalnost portala se ogleda u tome što se na jednostavan način može vršiti pretraga po ponuđačima i naručiocima, i to pretragom naziva ili PIB-a ponuđača i naručioca. Za svakog ponuđača dat je pregled svih pojedinačnih ugovora, broja sklopljenih ugovora o javnim nabavkama, ukupno ugovorenog iznosa za nabavke kroz individualne ugovore, kao i pregled ugovora koji su zaključeni kao dio konzorcijuma sa drugim ponuđačima. Takođe, za svakog naručioca je moguće pogledati „ličnu kartu nabavki“, odnosno broj i vrijednost zaključenih ugovora, pregled najčešće korišćenih postupaka javnih nabavki. Portal je uvezan sa CEJN-om, tako da je za svaki zaključen ugovor o javnoj nabavci, na jedan klik dostupan tenderski postupak od trenutka raspisivanja javnog poziva i objave tenderske dokumentacije, do zaključenja ugovora.



O Institutu alternativa

Institut alternativa osnovan je 2007. godine u Podgorici sa misijom snaženja demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori, kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Djelujemo kao istraživački centar (think tank) i bavimo se dobrim upravljanjem, transparentnošću i odgovornošću kroz tri glavna programa: I) reforma javne uprave; II) odgovorne javne finansije; III) vladavina prava.

Više o našem radu saznajte na www.institut-alternativa.org



**institut
alternativa**

Bavimo se javnim
politikama.