



CRNA GORA
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

IZVJEŠTAJ O INSPEKCIJSKOM NADZORU U OBLASTI JAVNIH NABAVKI
(za period jul – decembar 2016. godine)

Podgorica, februar 2017. godine

Zaključkom Vlade Crne Gore broj: 08-34 od 18. marta 2015. godine, Uprava za inspekcijske poslove je zadužena da, do privremenog zatvaranja pregovora za Poglavlje 5 - Javne nabavke, dostavlja Vladi polugodišnje izvještaje o inspekcijskom nadzoru i nadzoru nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, pa je Uprava za inspekcijske poslove - Inspekcija za javne nabavke, kao nadležna za nadzor u ovoj oblasti, sačinila izvještaj o izvršenom inspekcijskom nadzoru za period jul – decembar 2016. godine.

U Inspekciji za javne nabavke aktom o sistematizaciji su predviđena radna mjesta za tri inspektora i sva su popunjena. Inspekcijski nadzor u javnim nabavkama za izvještajni period su sprovodila dva inspektora (jedan je bio na bolovanju).

Ova inspekcija je u izvještajnom periodu realizovala svoje aktivnosti u okviru propisanih nadležnosti iz Zakona o javnim nabavkama, shodno svojim dinamičkim (mjesečnim) planovima.

U izvještajnom periodu, pored planiranog nadzora, Inspekcija za javne nabavke je postupala i po zahtjevima i inicijativama podnijetim od strane fizičkih i pravnih lica, uključujući i NVO.

Nadležnosti inspekcije

Inspekcija za javne nabavke vrši nadzor nad primjenom Zakona o javnim nabavkama („Sl list CG“, br.42/11 i 57/14 i 28/15) i podzakonskim aktima za njegovu primjenu (Pravilnik o metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki, Pravilnik o metodologiji za utvrđivanje stepena energetske efikasnosti u postupcima javnih nabavki, Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma za izbor najpovoljnije ponude u postupku javne nabavke, Pravilnik o metodologiji utvrđivanja računске greške u ponudi u postupku javne nabavke, Pravilnik o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila, Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki, Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki).

Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama („Sl listu CG“, br. 57/14 i 28/15), koji je u primjeni od 4. maja 2015. godine, nadležnosti Inspekcije za javne nabavke su značajno proširene, a jedna od najznačajnijih novih nadležnosti je kontrola zaključivanja i realizacije ugovora o javnim nabavkama. Međutim, ovim zakonom nijesu predviđena pravila i procedure vršenja inspekcijskog nadzora zaključivanja i realizacije ugovora, kao ni upravne mjere koje bi inspektor za javne nabavke mogao preduzeti u slučaju kada se utvrde određene nepravilnosti u odnosu na propisane obaveze. S obzirom na specifičnost ove upravne oblasti, kao i određena ograničenja inspekcijskog nadzora u određenim fazama postupka javne nabavke, nije moguće primijeniti određene upravne mjere propisane Zakonom o inspekcijskom nadzoru, što predstavlja poseban problem za efikasnije djelovanje inspekcije, čija uloga se, upravo zbog toga, u pojedinim segmentima nadzora svodi na formalnost.

S obzirom da je formirana radna grupa za izradu novog Zakona o javnim nabavkama, čiji član je na zahtjev ove uprave i njen predstavnik, očekuje se da će ovom revizijom zakona, kao i propisa za sprovođenje istog, ovaj pravni okvir biti upotpunjen na način koji će precizirati ovlašćenja inspektora i upravne mjere, posebno u segmentu nadzora zaključivanja i realizacije ugovora o javnim nabavkama.

Podaci iz inspekcijskog nadzora

Inspekcija za javne nabavke je u izvještajnom periodu izvršila 63 inspekcijska pregleda kod 62 subjekta nadzora, u kojima je utvrđeno ukupno 54 nepravilnosti kod 36 subjekata. U nadzoru je u 161 slučaju obuhvaćeno 20 predmeta nadzora.

Od ukupnog broja inspekcijskih pregleda, 36 je izvršeno po zahtjevima i inicijativama, u kojima je utvrđeno 32 nepravilnosti.

Inspekcijski nadzor je vršen kod subjekata koji se bave nabavkom robe, radova i usluga, i to kod:

- državnih organa i javnih službi i drugih korisnika sredstava budžeta Crne Gore (36);

- organa jedinice lokalne samouprave i javnih službi i drugih korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave (17);
- privrednih društava i pravnih lica koja vrše poslove od javnog interesa (4);
- privrednih društava, pravnih lica i preduzetnika koji obavljaju djelatnosti u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja (5);

U 63 izvršena pregleda u izvještajnom periodu obuhvaćeno je 20 predmeta nadzora (u 161 slučaju).

Najveći broj nepravilnosti, posmatrano po predmetima nadzora, utvrđen je u odnosu na ispunjavanje uslova službenika za obavljanje poslova javnih nabavki (17) u 27 pregleda, zatim nepravilnosti koje se odnose na neblagovremenost sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o javnim nabavkama (17) u 35 inspekcijskih pregleda, pa nepravilnosti u vezi sa donošenjem, izmjenama, dopunama i objavljivanjem planova javnih nabavki (11) u 27 pregleda. Slijede nepravilnosti u pogledu zabrane dijeljenja predmeta javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu (2) u dva pregleda, zatim nepravilnosti kod prekoračenja prava iz neposrednog sporazuma (2) u dva pregleda. Po jedna nepravilnost je utvrđena kod: primjene pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda (u jednom pregledu), primjene rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke (u jednom pregledu), nesačinjavanja Pravilnika o primjeni neposrednog sporazma (u jednom pregledu), zatim kod postupanja po rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki (u dva pregleda) i vođenja i čuvanja evidencije i dokumentacije u javnim nabavkama (u 14 pregleda).

Upoređivanjem broja utvrđenih nepravilnosti sa brojem inspekcijskih pregleda kod pojedinih predmeta nadzora uočava se visok stepen utvrđenih nepravilnosti, npr. kod ispunjenosti uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke taj procenat se kreće do 63%, kod sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o javnim nabavkama preko 48%, a kod donošenja, izmjena, dopuna i objavljivanja plana javnih nabavki taj procenat je veći od 40%. Podaci iz nadzora dalje ukazuju da su kod pojedinih segmenata postupka javne nabavke gdje je bila po jedna-dvije kontrole nepravilnosti utvrđene u svim slučajevima. Dakle, moglo bi se reći da su pojedini segmenti vrlo izloženi riziku nepoštovanja pravila od strane obveznika primjene zakona koji uređuje oblast javnih nabavki. To je svakako pokazatelj da se nadzor u narednom periodu usmjeri na te segmente, a istovremeno to je i jedan od osnova da se istakne potreba za uvođenjem informacionog sistema – obezbjeđivanje odgovarajuće softverske aplikacije (i nabavka odgovarajuće IT opreme) koja bi unaprijedila praćenje rizika u postupcima javnih nabavki, evidenciju u vršenju inspekcijskog nadzora, uz puno korišćenje analize rizika u planiranju nadzora.

U okviru ove analize svakako treba istaći da kod 26 subjekata nijesu utvrđene nepravilnosti, a ovim nadzorom je obuhvaćeno 49 predmeta, i to: devet pregleda se odnosilo na sadržaj, izmjene i dopune tenderske dokumentacije, devet na blagovremenost i objavljivanje, oglašavanje i dostavljanje tenderske dokumentacije, u osam slučajeva je vršen nadzor zaključivanja ugovora o javnim nabavkama, i u isto toliko slučajeva nadzor realizacije ugovora o javnim nabavkama, u pet pregleda je kontrolisana blagovremenost dostavljanja ugovora o javnim nabavkama i objavljivanje na portalu javnih nabavki, tri pregleda su se odnosila na dostavljanje odgovora na žalbu i dostavljanje spisa predmeta državnoj komisiji u zakonskom roku, a tri na prekid aktivnosti po izjavljenoj žalbi državnoj komisiji, u dva pregleda je kontrolisana primjena načela transparentnosti u javnim nabavkama, u jednom pregledu blagovremenost i dostavljanje rješenja o izboru najpovoljnije ponude i objavljivanje na portalu javnih nabavki i u jednom pregledu poštovanje obaveze dostavljanja garancije za dobro izvršenje ugovora.

Metodologija analize rizika u vršenju inspekcijskog nadzora, shodno odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije

Ovom Metodologijom obuhvaćena su četiri segmenta iz Zakona o javnim nabavkama. Podaci iz nadzora Inspekcije za javne nabavke u tim segmentima u izvještajnom periodu su:

- sačinjavanje tenderske dokumentacije (sadržaj, izmjene i dopune i pojašnjenje tenderske dokumentacije) – izvršeno je devet pregleda u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti;
- zabrana dijeljenja predmeta javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu - izvršeno je dva pregleda u kojima su utvrđene dvije nepravilnosti;
- zaključivanje ugovora o javnoj nabavci - izvršeno je osam pregleda u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti;
- realizacija ugovora o javnoj nabavci - izvršeno je osam pregleda u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti.

Preduzete upravne i druge mjere

Za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti inspektori su izrekli 29 mjera ukazivanja i donijeli devet rješenja (kojima je naloženo otklanjanje 11 nepravilnosti).

U izvještajnom periodu otklonjeno je 29 nepravilnosti, dok za sedam nepravilnosti, koje se odnose na ispunjenost uslova službenika za obavljanje poslova javnih nabavki, do kraja izvještajnog perioda nije istekao rok za otklanjanje.

Za dvije utvrđene nepravilnosti, koje se odnose na prekoračenje prava iz neposrednog sporazuma inspektori nijesu mogli preduzeti mjere s obzirom da nepostupanje subjekata po ovoj obavezi nije sankcionisano zakonom.

Za dva počinjena prekršaja dijeljenja predmeta javne nabavke, i jedan prekršaj nepostupanja po rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, izdato je četiri prekršajna naloga (pravnom i odgovornom licu u pravnom licu i odgovornom licu u državnom organu), kojima su izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 4.500,00 €, a za 12 prekršaja nadležnim sudovima su podnijeti zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka.

Podaci o inspekcijskim pregledima, utvrđenim nepravilnostima i preduzetim mjerama, prikazani po predmetima inspekcijskog nadzora

R. br.	Predmet inspekcijskih nadzora	Broj inspekcijskih pregleda po predmetima/subjektima nadzora	Broj utvrđenih nepravilnosti	Broj ukazivanja	Broj nepravilnosti čije je otklanjanje naloženo rješenjem	Broj izdatih prekršajnih naloga	Broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka	Broj otklonjenih nepravilnosti
1.	Ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke i komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda	27	17	10	7	-	-	10
2.	Blagovremenost sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o izvršenim javnim nabavkama	35	17	8	-	-	9	8
3.	Donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki	27	11	8	1	-	2	8
4.	Zabrana dijeljena predmeta javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu (član 44 Zakona)	2	2	-	-	3	-	-
5.	Prekoračenje prava iz neposrednog sporazuma	2	2	-	-	-	-	-
6.	Poštovanje rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca	1	1	-	-	-	1	-
7.	Nesačinjavanje Pravilnika o postupanju kod neposrednog sporazuma	1	1	1	-	-	-	1
8.	Primjena pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda	1	1	-	1	-	-	1
9.	Postupanje po rješenju Državne komisije u ostavljenom roku	2	1	1	-	1	-	-
10.	Vođenje i čuvnje evidencija i dokumentacije o javnim nabavkama	14	1	1	-	-	-	1

R. br.	Predmet inspekcijskih nadzora	Broj inspekcijskih pregleda po predmetima/subjektima nadzora	Broj utvrđenih nepravilnosti	Broj ukazivanja	Broj nepravilnosti čije je otklanjanje naloženo rješenjem	Broj izdatih prekršajnih naloga	Broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka	Broj otklonjenih nepravilnosti
11.	Sadržaj, izmjene i dopune i pojašnjenje tenderske dokumentacije	9	-	-	-	-	-	-
12.	Način i blagovremeost objavljivanja, oglašavanja i dostavljanja tenderske dokumentacije, način i blagovremenost objavljivanja i dostavljanja pojašnjenja tenderske dokumentacije	9	-	-	-	-	-	-
13.	Zaključivanje ugovora o javnim nabavkama	8	-	-	-	-	-	-
14.	Realizacija ugovora o javnim nabavkama	8	-	-	-	-	-	-
15.	Blagovremenost dostavljanja ugovora o javnoj nabavci i objavljivanja na portalu javnih nabavki	5	-	-	-	-	-	-
16.	Dostavljanje odgovora na žalbu i predmeta spisa Državnoj komisiji u zakonskom roku	3	-	-	-	-	-	-
17.	Prekid aktivnosti po izjavljenoj žalbi	3	-	-	-	-	-	-
18.	Primjena načela transparentnosti u javnim nabavkama	2	-	-	-	-	-	-
19.	Blagovremenost dostavljanja rješenja o izboru najpovoljnije ponude i objavljivanja na portalu	1	-	-	-	-	-	-
20.	Utvrđivanje obaveze dostavljanja garancije za nabavke procijenje vrijednosti vrijednosti iznad 30,000 €	1	-	-	-	-	-	-
Ukupno:		161	54	29	9	4	12	29

Postupanje po inicijativama

Inspekcija za javne nabavke je u izvještajnom periodu primila ukupno 203 zahtjeva/inicijative, po kojima je, kao što je već istaknuto, izvršeno 36 pregleda (utvrđeno 32 nepravilnosti). Po 122 zahtjeva/inicijative inspekcija nije vršila nadzor zbog isteka roka za postupanje, po 29 inicijativa predmet prijave je već u prethodnom periodu iskontrolisan u redovnom nadzoru. U šest slučajeva inspekcija nije postupala zbog nenadležnosti, o čemu su podnosioci blagovremeno obaviješteni, dok je po 10 zahtjeva/inicijativa postupak u toku.

Uslovi za unapređivanje inspekcijskog nadzora

Na kraju, pored pomenutih problema u pravnom okviru i nedostatka informacionog sistema koji bi podržavao rad ove inspekcije, treba istaći i druge faktore koji ograničavaju veću obuhvatnost i efikasnost inspekcijskog nadzora u javnim nabavkama, a to su kadrovski deficit i neadekvatna materijalna i tehnička sredstva za rad inspektora.

Naime, činjenica da je inspekcijiski nadzor u ovoj oblasti veoma kompleksan i zahtjevan, da u 2016. godini ima 648 obveznika primjene zakona, sa sjedištem na teritoriji cijele Crne Gore, da je u 2015. godini zaključeno 6.505 ugovora velike vrijednosti i 79.303 nabavke neposrednim sporazumom, a da inspekcijski nadzor, kao što je istaknuto, vrše samo tri inspektora, obavezuje na jačanje kadrovskih kapaciteta inspekcije (povećanjem broja inspektora i obezbjeđivanjem potrebnih obuka), kao i na obezbjeđivanje odgovarajućih sredstava koja će omogućiti lakšu i bržu a istovremeno i bezbjedniju pokretljivost inspektora na terenu.

U tom pravcu, a s obzirom da jedno od završnih mjerila za Poglavlje 5 obavezuje na jačanje kadrovskih kapaciteta za kontrolu sprovođenja postupaka javnih nabavki, u Upravi za inspekcijske poslove je, u skladu sa planiranim jačanjem administrativnih kapaciteta u Programu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (2017-2018), pripremljen novi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kojim je predloženo da se broj inspektora za javne nabavke poveća za još pet. Takođe, u skladu sa iskazanim potrebama neophodno je i u Budžetu obezbijediti odgovarajuća finansijska sredstva za servisiranje troškova ove inspekcije.

Prilog: Spisak kontrolisanih subjekata

Spisak kontrolisanih subjekata (periodu jul – decembar 2016. godine)

1. Agencija za mirno rješavanje radnih sporova Podgorica (2 in.p./redovni i po inicijativi)
2. Agencija za stanovanje Podgorica
3. Businessmontenegro Ad Podgorica
4. Centar za ekotoksikološka ispitivanja Podgorica
5. Centar za razvoj durmitorskog područja d.o.o. Žabljak
6. Crnogorski elektrodistributivni sistem d.o.o. Podgorica
7. DOO Čistoća Herceg Novi
8. DOO Komunalno Kotor
9. DOO Vodovod i kanalizacija Herceg Novi
10. Državni arhiv Cetinje
11. Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić
12. Fond za zdravstveno osiguranje Podgorica
13. Fudbalski klub Budućnost – Podgorica
14. Fondacija Kotori festival za djecu Kotor
15. Ispitni centar
16. JKP Komunalno Nikšić
17. JP Vodovod i kanalizacija Nikšić
18. JP Komunalno Bar
19. JPU "Ljubica Popović" Podgorica
20. JPU "Sestre Radović" Kolašin
21. JU "Lovćen-Bečići" Cetinje
22. JU Centar za kulturu Kolašin
23. JU Dom učenika i studenata „Braća Vučinić“ Nikšić
24. JU Gimnazija "Slobodan Škerović" Podgorica
25. JU Gimnazija "Tanasije Pejatović" Pljevlja
26. JU Komunalne djelatnosti Šavnik
27. JU Muzička škola „Dara Čokorilo“ Nikšić
28. JU OŠ "Braća Labudović" - Nikšić
29. JU OŠ "Branko Prelević" Komani - Podgorica
30. JU OŠ "Bratstvo jedinstvo" Kovačevići- Pljevlja
31. JU OŠ "Dušan Ivović" Kosanica Pljevlja
32. JU OŠ "Đoko Prelević" Ubli - Podgorica
33. JU OŠ "Janko Bjelica" Donje Crkvice- Nikšić
34. JU OŠ "Jovan Draginić" Petrovići -Nikšić
35. JU OŠ "Jovan Tomašević" Virpazar-Bar
36. JU OŠ "Mahmut Lekić" Tuzi - Podgorica
37. JU OŠ "Olga Golović" - Nikšić
38. JU OŠ "Ratko Žarić" Nikšić
39. JU OŠ "Šćepan Đukić", Lijeva rijeka - Podgorica
40. JU OŠ "Vojin Popović" Drezga - Podgorica
41. JU OŠ Jedinstvo Skorač - Podgorica
42. JU Prva srednja stručna škola Nikšić
43. JU Službeni list Crne Gore
44. JU Narodna biblioteka Budva
45. JU Srednja ekonomsko ugostiteljska škola Nikšić
46. JU Srednja stručna škola Nikšić
47. JZU Dom zdravlja Nikšić
48. JZU Opšta bolnica Nikšić
49. Komunalno i vodovod d.o.o. Žabljak
50. LJE Radio Televizija Pljevlja
51. Ljekarska Komora Crne Gore
52. NVO Matica crnogorska Podgorica
53. Opština Bar
54. Opština Ulcinj
55. Parking servis doo Podgorica
56. Revizorsko tijelo Crne Gore
57. Skupština Crne Gore
58. Tržnice i pijace doo Podgorica
59. Turistička organizacija opštine Kolašin
60. Turistička organizacija Šavnik
61. Vijeće za prekršaje
62. Zavod za intelektualnu svojinu