



CRNA GORA
VLADA CRNE GORE
UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

IZVJEŠTAJ O INSPEKCIJSKOM NADZORU U OBLASTI JAVNIH NABAVKI
(za period jul – decembar 2017. godine)

Podgorica, mart 2018. godine

Zaključkom Vlade Crne Gore broj: 08-34 od 18. marta 2015. godine, Uprava za inspekcijske poslove je zadužena da Vladi dostavlja polugodišnje izvještaje o inspekcijskom nadzoru i nadzoru nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama do privremenog zatvaranja pregovora za Poglavlje 5 - Javne nabavke. U skladu sa istim, Inspekcija za javne nabavke je, kao nadležna za nadzor u ovoj oblasti, sačinila Izvještaj o izvršenom inspekcijskom nadzoru za period *jul –decembar 2017. godine*.

U Inspekciji za javne nabavke aktom o sistematizaciji iz 2017. godine predviđena su radna mjesta za osam inspektora, od kojih su u izvještajnoj godini bila popunjena tri (glavni inspektor i dva inspektora). Krajem godine raspisan je oglas za prijem još jednog inspektora, a u planu je dalje kadrovsko jačanje ove inspekcije u skladu sa aktom o sistematizaciji.

Ova inspekcija je u izvještajnom periodu realizovala svoje aktivnosti u okviru propisanih nadležnosti, shodno svojim dinamičkim (mjesečnim) planovima, kao i po inicijativama podnijetim od strane fizičkih i pravnih lica, uključujući i NVO sektor.

Nadležnosti inspekcije

Inspekcija za javne nabavke vrši nadzor nad primjenom Zakona o javnim nabavkama („Sl list CG“, br. 42/11, 57/14, 28/15 i 42/17) i podzakonskim aktima za njegovu primjenu: Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, način ocjene i upoređivanja ponuda, 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 sadržini akta i obrascima za sprovođenje hitnih nabavki, Pravilnik o sadržaju akta i obrascima za sprovođenje nabavke male vrijednosti, Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki, Pravilnik o evidenciji sprovedenih postupaka javnih nabavki, zaključenih ugovora o javnim nabavkama i evidenciji nabavki male vrijednosti i hitnih nabavki, Pravilnik o izvještaju o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, nabavkama male vrijednosti i hitnim nabavkama, Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki.

U nadzoru inspekcija primjenjuje *Metodologiju 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 obilježjem korupcije*. Ovu Metodologiju je pripremila Uprava za inspekcijske poslove u skladu sa mjerom 2.1.3.6 iz Akcionog plana za Poglavlje 23, a usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 25.06.2015. godine.

Treba naglasiti, i ovom prilikom, problem nepotpunog pravnog okvira za efikasniji inspekcijski nadzor. Naime, iako je nakon uvođenja inspekcijskog nadzora kod zaključivanja i realizacije ugovora o javnim nabavkama (u primjeni od maja 2015. godine), Zakon o javnim nabavkama mijenjan i dopunjavan nekoliko puta, i dalje nijesu propisana pravila i procedure vršenja inspekcijskog nadzora u ovim segmentima, kao ni upravne mjere koje bi inspektor mogao preduzeti u slučaju kada utvrdi određene nepravilnosti u odnosu na propisane obaveze. Na to je Uprava ukazivala više puta, pa i kroz ove izvještaje. Inače, 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 kojim se uređuje inspekcijski nadzor, što predstavlja poseban problem za efikasnije djelovanje inspekcije, čija uloga se, upravo zbog toga, u pojedinim segmentima nadzora svodi na formalnost.

Podaci iz inspekcijskog nadzora

Broj inspekcijskih pregleda i utvrđenih nepravilnosti - Inspekcija za javne nabavke je u izvještajnom periodu kod 90 subjekata - obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama izvršila 95 inspekcijskih pregleda (kod pet subjekata inspekcijski pregled je izvršen dva puta), u kojima je kod 39 subjekata utvrđeno 66 nepravilnosti. Od ukupnog broja inspekcijskih pregleda, 11 je izvršeno po inicijativama, u kojima je utvrđeno pet nepravilnosti.

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

- državnih organa i javnih službi i drugih korisnika sredstava budžeta Crne Gore (63);
- organa jedinice lokalne samouprave i javne službe i drugih korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave (21);
- privrednih društava i pravnih lica koja vrše poslove od javnog interesa (3);
- privrednih društava, pravnih lica i preduzetnika koji obavljaju djelatnosti u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja (3);

U 95 inspekcijskih pregleda u izvještajnom periodu obuhvaćeno je 23 predmeta nadzora (u 774 slučaja), u kojima je utvrđeno 66 nepravilnosti.

Posmatrano po predmetima, najveći broj utvrđenih nepravilnosti u odnosu na broj kontrolisanih slučajeva odnosi se na: nesačinjavanje akta o sprovođenju hitnih nabavki (41,2%), vođenje i čuvanje evidencija i dokumentacije o javnim nabavkama (25,5%), ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke i komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda (17,2%), nesačinjavanje akta o sprovođenju nabavki male vrijednosti (16,7%), donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki (12,7%), itd. Takođe, treba istaći da su u oba slučaja kontrole primjene pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda utvrđene nepravilnosti, dok je u dva slučaja kontrole primjene rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca utvrđena jedna nepravilnost, kao i u jednom slučaju kontrole postupanje po odluci Državne komisija ili obavijestavanje iste u ostavljenom roku. U deset slučajeva predmeta kontrole nijesu utvrđene nepravilnosti.

Preduzete upravne i druge mjere - U cilju otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, Inspekcija za javne nabavke je izrekla 52 mjere ukazivanja i donijela pet rješenja. Od ukupno 66 utvrđenih nepravilnosti otklonjeno je 58. Nijesu otklonjene sve nepravilnosti iz razloga što se određene radnje ne mogu vratiti u pređašnje stanje, pa inspektori ne mogu preduzeti mjere za njihovo otklanjanje, ali su u slučajevima gdje je to bilo moguće, preduzete kaznene mjere. Tako, nije otklonjeno pet nepravilnosti kod dostavljanja ugovora o javnoj nabavci nadležnom organu u roku od tri dana od dana zaključivanja radi objavljivanja na portalu javnih nabavki, kao ni nepravilnost koja se odnosi na dijeljenje predmeta javne nabavke koji predstavlja jedinstvenu cjelinu radi izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke, ali su protiv subjekta nadzora preduzete kaznene mjere (izrečena novčana kazna prekršajnim nalogom, odnosno podnesen zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka). Nepravilnost (jedna) kod realizacije ugovora nije se mogla otkloniti iz razloga što je ugovor izvršen, a subjekat nije mogao biti

sankcionisan, jer nije propisana kazna. Isti slučaj je i kod nepravilnosti koja se odnosi na rokove za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca.

U izvještajnom periodu, za počinjene prekršaje izdato je pet prekršajnih naloga, kojima su izrečene novčane kazne u iznosu od 6.500,00 €, koje su naplaćene, i podnijet je jedan zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

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

R.B	Predmet inspekcijskog nadzora	Broj predmeta (slučajeva) nadzora	Broj utvrđenih nepravilnosti	Broj ukazivanja	Broj nepravilnosti čije je otklanjanje naloženo rješenjem	Broj izdatih prekršajnih naloga	Broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog	Broj otklonjenih nepravilnosti
1	Donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki	63	8	8	-	-	-	8
2	Ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke i komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda	29	5	4	1	-	-	5
3	Sadržaj, izmjene i dopune i pojašnjenje tenderske dokumentacije/ sačinjavanje tenderske dokumentacije	31	1	-	1	-	-	1
4	Način i blagovremenost objavljivanja, oglašavanja i dostavljanja tenderske dokumentacije	50	1	-	-	2	-	1
5	Određivanje i produžavanje rokova za podnošenje i otvaranje ponuda	1	-	-	-	-	-	-
6	Sprovođenje mjera sprječavanja sukoba interesa u postupku javne nabavke	14	-	-	-	-	-	-
7	Vođenje i čuvanje evidencija i dokumentacije o javnim nabavkama	51	13	13	-	-	-	13

8	Primjena pravila postupka pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda	2	2	-	2	-	-	2
9	Primjena rokova za donošenje odluka o okončanju postupka javne nabavke od strane naručioca	2	1	-	-	-	-	-
10	Zaključivanje ugovora o javnim nabavkama	148	-	-	-	-	-	-
11	Realizacija ugovora o javnim nabavkama	118	6	4	1	-	-	5
12	Zabrana dijeljenja predmeta javne nabavke koji predstavlja jedinstvenu cjelinu	8	1	-	-	1	-	0
13	Nedostavljanje izvjestaja o sprovedenim javnim nabavkama	20	-	-	-	-	-	-
14	Prekid svih daljih aktivnosti, u postupku javne nabavke do donošenja odluke po žalbi	3	-	-	-	-	-	-
15	Dostavljanje Državnoj komisiji odgovora na žalbu i spisa predmeta u roku od 8 dana od prijema žalbe	3	-	-	-	-	-	-
16	Dostavljanje ugovora o javnoj nabavci nadležnom organu u roku od tri dana od dana zaključivanja radi objavljivanja na portalu javnih nabavki	115	5	-	-	2	1	0
17	Postupanje po odluci Državne komisija ili obavještanje iste u ostavljenom roku	1	1	1	-	-	-	1
18	Dostavljanje Rješenja o izboru najpovoljnije ponude i objavljivanje na portalu javnih nabavki	12	-	-	-	-	-	-
19	Sprovođenje antikorupcijskih mjera (izvještaj o kršenju antikorupcijskih pravila)	15	-	-	-	-	-	-
20	Kontrola javnih nabavki sprovedenih putem neposrednog sporazuma, nabavki male vrijednosti i hitnih nabavki	5	-	-	-	-	-	-

21	Donošenje i objavljivanje odluka o obustavljanju postupka javne nabavke	1	-	-	-	-	-	-
22	Akt o sprovođenju nabavki male vrijednosti	48	8	8	-	-	-	8
23	Akt o sprovođenju hitnih nabavki	34	14	14	-	-	-	14
Ukupno:		774	66	52	5	5	1	58

Metodologijom (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) obuhvaćena su četiri segmenta iz Zakona o javnim nabavkama, i u izvještajnom periodu je vršen nadzor u pogledu svih:

- sačinjavanje tenderske dokumentacije (sadržaj, izmjene, dopune i pojašnjenja tenderske dokumentacije) – izvršen je 31 pregled, u kojima je utvrđena jedna nepravilnost;
- zabrana dijeljenja predmeta javne nabavke koji predstavljaju jedinstvenu cjelinu sa namjerom izbjegavanja primjene zakona i propisanog postupka javne nabavke – izvršeno je osam pregleda i utvrđena je jedna nepravilnost;
- zaključivanje ugovora o javnoj nabavci - izvršeno je 148 pregleda u kojima nijesu utvrđene nepravilnosti;
- realizacija ugovora o javnoj nabavci – izvršen je pregled 118 realizovanih ugovora i utvrđeno je šest nepravilnosti.

Postupanje po inicijativama - Po primljenim inicijativama, kojih je bilo ukupno 17, Inspekcija za javne nabavke je izvršila 11 inspekcijskih pregleda, od kojih su u pet slučajeva utvrđene nepravilnosti i preduzete propisane mjere. U pet slučajeva je postupak u toku (inicijative primljene pred kraj izvještajnog perioda), dok u jednom slučaju inspekcija nije mogla postupati jer je bio istekao rok za postupanje.

Uslovi za unapređivanje inspekcijskog nadzora

Pored pomenutih problema u pravnom okviru i nedostatka informacionog sistema koji bi podržao rad ove inspekcije (unapređenje sistema praćenja rizika u postupcima javnih nabavki i evidencije u vršenju inspekcijskog nadzora, te korišćenja analize rizika u planiranju inspekcijskog nadzora), problem koji ograničava veću obuhvatnost i efikasnost inspekcijskog nadzora u javnim nabavkama je i nedostatak materijalno-tehničkih sredstava za rad inspektora. Broj obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama (oko 620) i broj zaključenih ugovora na godišnjem nivou (blizu 4.100 ugovora velike vrijednosti, preko 3.550 ugovora male vrijednosti – šoping, skoro 85.000 nabavki neposrednim sporazumom), traže opremljeniju i kadrovski jaču inspekciju.

U cilju unapređenja administrativnih kapaciteta Inspekcije za javne nabavke, Uprava je, pri kraju izvještajnog perioda, shodno novom aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, pokrenula proceduru zapošljavanja tri nova inspektora za javne nabavke (u Podgorici, Baru i

Bijelom Polju). U uslovima ojačanih kadrovskih kapaciteta donekle bi se mogle nadomjestiti neadekvatne mogućnosti za edukaciju inspektora za javne nabavke (shodno praksi drugih zemalja), jer bi se funkcionalnom organizacijom rada ove inspekcije (nadzor posebno za robe, za radove i za usluge), inspektorai usavršavali za nadzor po predmetima sprovođenja postupaka javnih nabavki, i tako doprinijelo efikasnijem i efektivnijem inspekcijskom nadzoru u ovoj oblasti.

Prilog: *Spisak kontrolisanih subjekata nadzora*

R.b.	<i>Spisak kontrolisanih subjekata nadzora</i>
1.	Agencija za elektronske medije Podgorica
2.	Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog DOO Herceg Novi
3.	Agencija za sprječavanje korupcije Podgorica
4.	Agencija za stambeno poslovni fond Pljevlja
5.	Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Podgorica
6.	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu Podgorica
7.	Centar za posredovanje Crne Gore Podgorica
8.	Centralna Banka Crne Gore Podgorica
9.	Čistoća DOO Podgorica
10.	Direkcija za zaštitu tajnih podataka Podgorica
11.	Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić
12.	Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (PIO) Crne Gore Podgorica
13.	Glavni grad Podgorica
14.	Gradska opština Golubovci - Podgorica
15.	Inženjerska komora Crne Gore Podgorica
16.	Javno stambeno komunalno preduzeće Plužine
17.	JKP Komunalno Nikšić
18.	JP Nacionalni parkovi Crne Gore Podgorica
19.	JP Sportski centar Nikšić
20.	JP Vodovod i kanalizacija Nikšić

21.	JPU "Ljubica Popović" Podgorica
22.	JPU "Solidarnost" Ulcinj
23.	JPU „Vukosava Ivanović - Mašanović“ - Bar
24.	JU Biblioteka za slijepe Crne Gore Podgorica
25.	JU Centar za kulturu sport i medije Šavnik
26.	JU Centar za obrazovanje i osposobljavanje „1. jun“ Podgorica
27.	JU Centar za socijalni rad za Opštine Mojkovac i Kolašin - Mojkovac
28.	JU Centar za socijalni rad, za opštine Nikšić, Plužine i Šavnik - Nikšić
29.	JU Centar za stručno obrazovanje Podgorica
30.	JU Crnogorska kinoteka Podgorica
31.	JU Crnogorsko narodno pozoriste Podgorica
32.	JU Muzeji i galerije Nikšić
33.	JU Obrazovni centar Šavnik
34.	JU OŠ "Marko Miljanov" Podgorica
35.	JU OŠ "Mileva Lajović Lalatović" Nikšić
36.	JU OŠ "Njegoš" Podgorica
37.	JU OŠ "Štampar Makarije" Podgorica
38.	JU OŠ „Maksim Gorki“ Podgorica
39.	JU Prva srednja stručna škola Podgorica
40.	JU Srednja ekonomsko - ugostiteljska škola Nikšić
41.	JU Srednja građevinsko-geodetska škola "Inž. Marko Radević" Podgorica
42.	JU Srednja pomorska škola Kotor
43.	JU Srednja stručna škola „Sergije Stanić“ Podgorica
44.	JU Srednja stručna škola Bar
45.	JU VSS Policijska akademija Danilovgrad
46.	JU Zavod za školstvo Podgorica

47.	JU Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Podgorica
48.	JZU Dom zdravlja Budva
49.	JZU Dom zdravlja Kotor
50.	JZU Dom zdravlja Ulcinj
51.	JZU Klinički centar Crne Gore Podgorica
52.	JZU Opšta bolnica - Nikšić
53.	JZU Zavod za hitnu medicinsku pomoć Podgorica
54.	Komisija za istraživanje nezgoda i nesreća u saobraćaju Podgorica
55.	Komunalne usluge - Gradac DOO Mojkovac
56.	Komunalne usluge DOO Podgorica
57.	Komunalno DOO Cetinje
58.	Komunalno stambeno Herceg Novi
59.	Lokalni putevi DOO Pljevlja
60.	Lovstvo DOO Bar
61.	LJE Radio i televizija Pljevlja DOO Pljevlja
62.	Ministarstvo evropskih integracija Podgorica
63.	Ministarstvo finansija Podgorica
64.	Ministarstvo javne uprave Podgorica
65.	Ministarstvo održivog razvoja i turizma Podgorica
66.	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja Podgorica
67.	Ministarstvo pravde Podgorica
68.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja Podgorica
69.	Ministarstvo sporta Podgorica
70.	Ministarstvo vanjskih poslova Podgorica
71.	Ministarstvo zdravlja Podgorica
72.	Nacionalna turistička organizacija Crne Gore Podgorica

73.	Opština Budva
74.	Opština Herceg Novi
75.	Opština Žabljak
76.	Pogrebne usluge DOO Budva
77.	Pošta Crne Gore AD Podgorica
78.	Prijestonica Cetinje
79.	Project-Consulting DOO Podgorica
80.	Radio i televizija Crne Gore Podgorica
81.	Sekretarijat za zakonodavstvo Podgorica
82.	Sekretarijat sudskog savjeta Podgorica
83.	Sekretarijat za razvojne projekte Podgorica
84.	Sportski centar DOO Cetinje
85.	Turistička organizacija Opštine Tivat
86.	Turistička organizacija Žabljak
87.	Uprava za ugljovodonike Podgorica
88.	Vodovod i kanalizacija DOO Cetinje
89.	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Podgorica
90.	Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu Podgorica