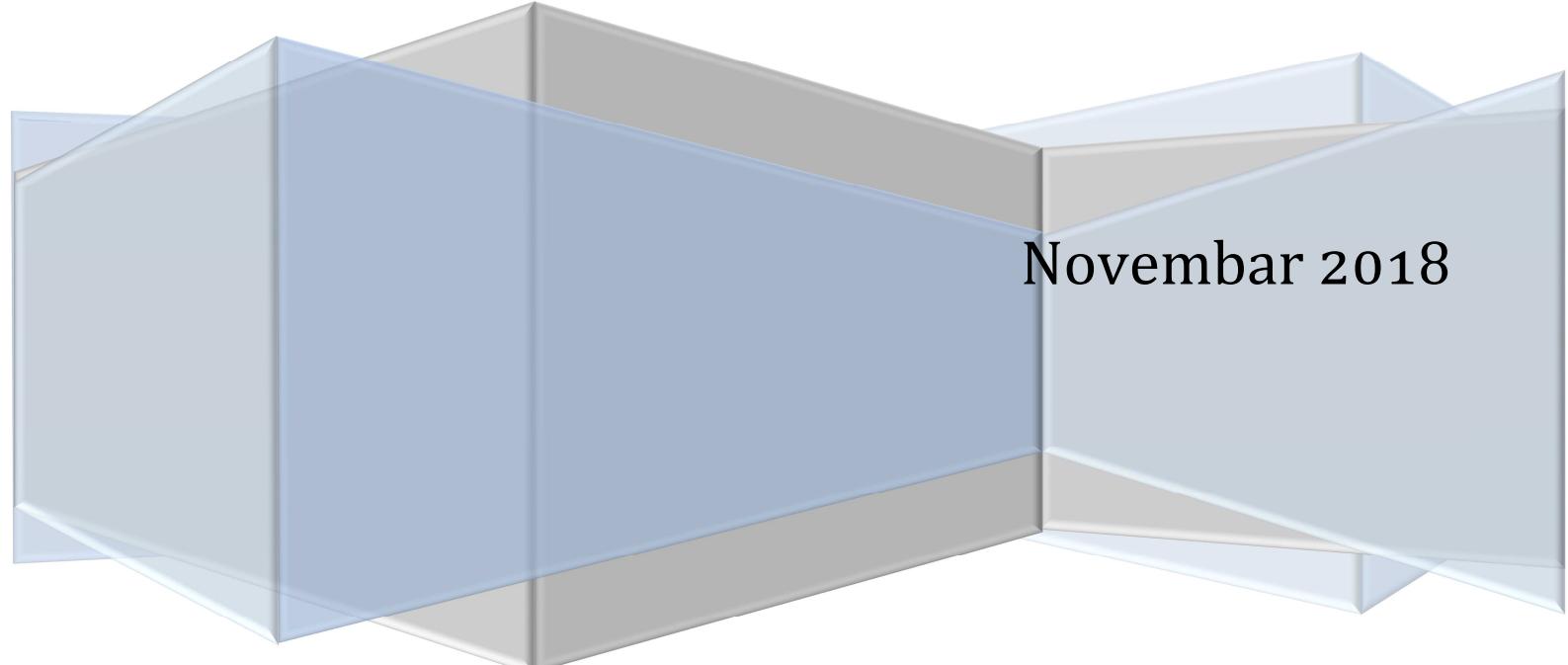


**MANS**

# **Javne nabavke u Crnoj Gori u 2017. godini**

**Shadow Report**



Novembar 2018

## **1.SADRŽAJ**

<b>1.</b>	<b>SADRŽAJ</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>SAŽETAK</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>ZAKONSKE IZMJENE KORAK UNAZAD</b>	<b>3</b>
3.1.	Problematične odredbe izmijenjenog Zakona o javnim nabavkama	3
3.1.1.	Podignut finansijski prag za nabavke male vrijednosti	3
3.1.2.	Hitne nabavke bez ikakve kontrole	4
3.1.3.	Vladin avion mimo Zakona o javnim nabavkama	4
3.1.4.	Od primjene izuzete pojedine državne kompanije i nabavke za odbranu	5
3.1.5.	Ugovor sa drugorangiranim ponuđačem povećava cijenu 10 odsto	6
3.1.6.	Manje transparentnosti, a sve veća vrijednost javnih nabavki	6
3.2.	Kritike Evropske komisije	7
<b>4.</b>	<b>NEDOVOLJNI KAPACITETI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE</b>	<b>8</b>
4.1.	Upravi za javne nabavke dostavljene samo 4 prijave za korupciju	8
4.2.	Efikasan sistem pravnih lijekova i dalje nedostatan	8
4.3.	Samo tri inspektora za kompletan sistem javnih nabavki	9
<b>5.</b>	<b>POJEDINE JAVNE NABAVKE PROGLAŠENE TAJNIM</b>	<b>10</b>
5.1.	Slučaj 1: Rekonstrukcija puta državna tajna	10
5.2.	Slučaj 2: Tajna po kojoj se cjeni nabavlja električna energija	10
5.3.	Evropska komisija: Bilateralni sporazumi ne smiju ograničiti konkureniju	11
<b>6.</b>	<b>PREPORUKE</b>	<b>12</b>

## **2.SAŽETAK**

U maloj zemlji kakva je Crna Gora, sa svega 630 hiljada stanovnika, državi u kojoj se vlast nije promijenila pune tri decenije i koju opisuju kao „zarobljenu“, a što je ilustracija sistemske korupcije i snažnog uticaja privatnih interesa na donošenje odluka<sup>1</sup>, **vrijednost javnih nabavki je u 2017. godini dostigla sumu od pola milijarde eura**. Taj podatak dovoljno govori koliko **postoji ogroman prostor za koruptivne radnje** u ovoj oblasti, koja se i inače prepoznaje kao jedna od najosjetljivijih na zloupotrebe, pa bi zbog toga transparentnost, konkurentnost i mehanizmi kontrole postupaka javnih nabavki morali biti na znatno većem nivou, nego što oni jesu.

U okviru pregovora o pristupanju Evropskoj Uniji, **Država Crna Gora** je otvorila poglavje o javnim nabavkama još krajem 2013. godine. Tada se obavezala da će u svoje nacionalno zakonodavstvo unijeti standarde iz direktiva Evropske Unije, ali sa tim zadacima značajno kasni. Naime, Crna Gora ne samo da **još nije usvojila novi zakon o javnim nabavkama**, koji bi u potpunosti pratio pravnu tekovinu Evropske Unije, a takođe **značajno kasni i sa početkom primjene sistema elektronskih nabavki**, već je sredinom 2017. godine **Vlada naprasno izmijenila postojeći zakon, koji predstavlja korak unazad u ispunjavanju obaveza iz evropske agende**.

**Izmjenama** Zakona o javnim nabavkama je **urušena ukupna transparentnost i konkurentnost postupaka javnih nabavki, kao i mehanizmi kontrole**, pa je Evropska komisija u najnovijem Izvještaju o napretku Crne Gore izrazila zabrinutost i ocijenila da je uticaj antikorupcijskih mjera ograničen, te da provjera cjelokupnog sistema javnih nabavki ostaje razlog za zabrinutost.

**U Crnoj Gori već godinama nema konkretnih rezultata u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, a njen sistem nabavki hronično pati od brojnih zakonskih, kadrovske i tehničkih nedostataka**, uprkos tome što se njen Zakon o javnim nabavkama zasniva na nekim od osnovnih načela prisutnih i u evropskoj praksi, poput ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava, konkurentnosti, ravnopravnosti ili transparentnosti. I dalje su prisutni nedostaci u planiranju javnih nabavki na pravilan način, često se nabavljaju robe i usluge koje ne opravdavaju svršishodnost, tehničke specifikacije se nerijetko prilagođavaju na način da favorizuju pojedine ponuđače, ugovori se mijenjaju zaključenjem aneksa nakon njihovog potpisivanja, a praćenje njihovog sproveđenja gotovo da u potpunosti izostaje. O svemu ovome više je prikazano u Shadow reportima o javnim nabavkama u Crnoj Gori u prethodnim godinama<sup>2</sup>.

**Stoga se ovaj Shadow report** o javnim nabavkama za 2017. godinu **fokusira na problematične odredbe izmijenjenog Zakona o javnim nabavkama** iz iste godine i one su uglavnom prikazane kroz pojedinačne primjere iz praksi, koji otvaraju pitanje stvarnih motiva Vlade da izmijeni pojedina zakonska rješenja. **Dio Shadow reporta je posvećen nedovoljnim kapacitetima za borbu protiv korupcije u oblasti javnih nabavki**, kao i **dodatno narušenoj transparentnosti javnih nabavki**, koja je u značajnoj mjeri pogoršana odbijanjem državnih organa ili državnih kompanija da objave dokumentaciju u vezi pojedinih nabavki. Shadow report **sadrži takođe i preporuke za unapređenje zakonskih rješenja** u crnogorskom sistemu javnih nabavki.

<sup>1</sup> Evropska komisija je u poslednjoj Strategiji za proširenje, koja je objavljena početkom 2018. godine, ukazala da zemlje Zapadnog Balkana pokazuju jasne elemente zarobljenosti, uključujući povezanost svih nivoa vlade i administracije sa organizovanim kriminalom i korupcijom, kao i jasno miješanje javnog i privatnog interesa

<sup>2</sup> Link: <http://www.balkantenderwatch.eu/dokumenti/30/2013/05/08/crna-gora.html>

### **3. ZAKONSKE IZMJENE KORAK UNAZAD**

Iako je u Crnoj Gori **za samo tri godine uvećana vrijednost javnih nabavki 37,4 odsto ili za oko 195 miliona eura**, to nije praćeno većim stepenom transparentnosti i konkurentnosti ukupnog sistema javnih nabavki. Naprotiv, ad hoc **zakonske izmjene usvojene sredinom 2017. godine predstavljaju korak unazad** i ne obezbjeđuju bolje kontrolne mehanizme postupaka javnih nabavki, koji su veoma osjetljivi na korupciju.

#### **3.1. Problematične odredbe izmijenjenog Zakona o javnim nabavkama**

Vlada Crne Gore je Planom rada za 2017. godinu<sup>3</sup> projektovala da do sredine te godine usvoji novi zakon o javnim nabavkama, koji bi bio usklađen sa pravnom tekovinom Evropske Unije. Umjesto toga, domaćoj javnosti je ponudila izmjene tadašnjeg Zakona o javnim nabavkama, kojim je predvidjela više novih rješenja, kojima su suštinski narušeni transparentnost i konkurenca u javnim nabavkama<sup>4</sup>.

Glavne novine su definisanje nabavki malih vrijednosti, za koje je značajno podignut finansijski prag, zatim uvođenje hitnih nabavki, za čije sprovođenje uopšte nije potrebna saglasnost Uprave za javne nabavke, kao i nova izuzeća od primjene Zakona o javnim nabavkama, poput nabavki u odbrani ili za kompanije u većinskoj državnom vlasništvu sa komercijalnom ili industrijskom djelatnošću.

##### **3.1.1. Podignut finansijski prag za nabavke male vrijednosti**

Novim zakonom su ukinuti šoping i neposredni sporazum i uvedene nabavke male vrijednosti, na koje se ne primjenjuje Zakon o javnim nabavkama. Za njih je značajno podignut finansijski prag, pa tako **naručiocu više nijesu dužni da sprovode postupke javnih nabavki za nabavku roba i usluga vrijednosti do 15 hiljada eura, dok je za radove taj prag podignut na 30 hiljada**. Prag za neposredne pogodbe ranije je iznosio 5 hiljada eura.

Novo rješenje je veoma indikativno, imajući u vidu činjenicu da **je crnogorsko tržište veoma malo i nedovoljno razvijeno, te u praksi otvara ogroman prostor za potencijalne zloupotrebe naručilaca**, koji mogu usitnjavati predmete nabavki kako bi izbjegli tendere, a svakako da **pogoduje direktnom dogovaranju i favorizovanju pojedinih ponuđača**, čime se narušava konkurentnost.

Upravo **podaci iz drugog dijela 2017. godine**<sup>5</sup>, u kojem se primenjivao izmijenjeni Zakon o javnim nabavkama, **ukazuju na jasan trend naručilaca da sve više pribjegavaju ovom netransparentnom postupku**. Naime, vrijednost nabavki male vrijednosti u tom periodu je iznosila 28,2 miliona eura, dok je u prvom dijelu 2017., kada je bio na snazi stari zakon, vrijednost neposrednih sporazuma i šopinga iznosila 19 miliona eura.

	<b>Period 01.01.2017. do 30.06.2017.</b>	<b>Period 01.07.2017. do 31.12.2017.</b>
<b>Neposredni sporazumi i šoping</b>	19.000.572 eura	
<b>Nabavke male vrijednosti</b>		28.222.374 eura

Tabela 1: Nabavke male vrijednosti sve veće; izvor: Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2017. godinu

<sup>3</sup> [http://www.gsv.gov.me/spi/Program\\_rada\\_Vlade](http://www.gsv.gov.me/spi/Program_rada_Vlade)

<sup>4</sup> Zakon je usvojila Skupština Crne Gore i primjenjuje se od sredine 2017. godine; link: <http://www.skupstina.me/index.php/me/sjednice/zakoni-i-drugi-akti/?naziv=Predlog+zakona+o+izmenama+Zakona+o+javnim+nabavkama&epa=&brojAkta=&datumOdDan=1&datumOdMjesec=5&datumOdGodina=2017&datumDoDan=1&datumDoMjesec=8&datumDoGodina=2017&vrstaAkta=Zakon&pageOffset>

<sup>5</sup> Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2017. godinu; link: <http://www.ujn.gov.me/2018/07/godisnji-izvjestaj-o-javnim-nabavkama-u-cg-za-2017-godinu/>

### 3.1.2. Hitne nabavke bez ikakve kontrole

Izmjenama Zakona o javnim nabavkama **posebno su definisane hitne nabavke**, koje su ranije bile jedan od uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Hitne nabavke su sada definisane kroz poseban član i njih naručilac može sprovesti u cilju otklanjanja i sprečavanja opasnosti od nepredviđenih događaja na koje nije mogao ili ne može da utiče, otklanjanja posledica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana.

Međutim, za sprovođenje hitnih nabavki **više nije potrebna saglasnost Uprave za javne nabavke, čime je praktično naručiocima ostavljeno da sami procjenjuju slučajeve hitnosti, a da to ne prolazi nikavu kontrolu**. Prema podacima MANS-a, naručiocu nerijetko prikazuju kao hitne nabavke i one koje to sadržinski nijesu, kako bi na taj način izbjegli primjenu postupaka javnih nabavki, zbog čega je veoma loše što je iz zakona isključen kontrolni mehanizam kroz davanje saglasnosti Uprave.

U narednoj tabeli prikazano je nekoliko slučajeva iz primjene ranijeg Zakona o javnim nabavkama, kada su naručiocu tražili od Uprave za javne nabavke saglasnosti za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, pozivajući se pri tome na razloge hitnosti, iako nijesu bili ispunjeni zakonski uslovi za njihovo odobravanje<sup>6</sup>.

NARUČILAC	NABAVKA	OPIS	VRIJEDNOST	RAZLOG ODBIJANJA
Regionalni ronilački centar	Iznajmljivanje broda sa barokodom	Podvodno izviđanje i eventualno uklanjanje ubojnih sredstava treba da zaštitи ljudske živote i materijalna dobra	130.000 eura	Nijesu dokazani razlozi hitnosti
Centralna banka Crne Gore	Nabavka novog agregata i UPS uređaja	Postojeći agregat je star 14 godina i nije pouzdan u radu	67.000 eura	Nijesu dokazani razlozi hitnosti
Budvanska rivijera AD Budva	Pranje, peglanje i hemijsko šićeњe hotelskog veša	Potrebno nesmetano funkcionisanje hotela i potrebno izbjegći reklamacije gostiju	170.000 eura	Nijesu dokazani razlozi hitnosti
Budvanska rivijera AD Budva	Nabavka svježeg voća i povrća i orašastih plodova	Potrebno nesmetano funkcionisanje hotela i potrebno izbjegći reklamacije gostiju	78.000 eura	Nijesu dokazani razlozi hitnosti
Zavod za hitnu medicinsku pomoć	Tekuće održavanje vozila	Potrebni limarski radovi zbog tehničkog pregleda vozila, kako bi se obezbijedila zdravstvena zaštita građana	4.500 eura	Nijesu dokazani razlozi hitnosti

Tabela 2: Neki od primjera koje su naručiocu prikazali kao hitne, a nijesu bili; izvor: podaci Uprave za javne nabavke

Prema podacima Uprave za javne nabavke, u drugom dijelu 2017. godine vrijednost hitnih nabavki u Crnoj Gori je iznosila nešto preko tri miliona eura.

### 3.1.3. Vladin avion mimo Zakona o javnim nabavkama

Jedna od usvojenih izmjena omogućila je da iz Zakona o javnim nabavkama budu **izuzete sve nabavke roba i usluga u vezi sa korišćenjem vazduhoplova Vlade**. To mogu biti različite nabavke, poput održavanja aviona, njegovog osiguranja, nabavke goriva, organizovanja leta, plaćanja naknada i slično.

Vlada je tvrdila da je glavni razlog što traži izuzeće to što su na njenom avionu česti kvarovi, koje je potrebno odmah otkloniti, pa bi joj sprovođenje javnih nabavki to otežavalо. Međutim, iz primjene su

<sup>6</sup> Odgovori Uprave za javne nabavke dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji se odnose na rješenja kojima se prihvataju ili odbijaju saglasnosti o ispunjenosti uslova za sprovođenje pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva na javno nadmetanje

izuzete sve javne nabavke koje su u vezi korišćenja Vladinog aviona, što je bilo potpuno neopravdano i narušilo je transparentnost i konkurentnost, kao osnovne principe sistema javnih nabavki.

Pored toga, **dokumentacija MANS-a je otkrila da Vlada često nije dobijala saglasnosti Uprave za javne nabavke u vezi korišćenja svog aviona, što je otvorilo pitanje stvarnih motiva za ovu zakonsku promjenu**, a što je u nastavku detaljnije objašnjeno kroz studiju slučaja.

### **Studija slučaja: Uprava nije davala saglasnosti, Vlada promijenila zakon**

Kada je u junu 2017. godine državnom parlamentu uputila izmjene Zakona o javnim nabavkama, Vlada je razloge izuzeća za svoj avion šturo obrazložila na sledeći način: „Za potrebe korišćenja vazduhoplova Vlade, koji koriste visoki državni funkcioneri, često se dešava da dođe do kvara na vazduhoplovu kako u zemlji, tako i u inostranstvu, koje je neophodno otkloniti odmah, pa je nemoguće sprovoditi postupak javne nabavke u ovim izuzetnim slučajevima”.

Međutim, podaci u posjedu MANS-a<sup>7</sup> pokazuju da je Vlada ranije u više navrata neopravdano tražila od Uprave za javne nabavke saglasnosti za angažovanje privatnih avio prevoznika, a pod izgovorom da jedan Vladin avion ne može da pokrije sve državničke letove, pa su takvi zahtjevi odbijani.

Tako je krajem aprila 2015. godine Vlada tražila saglasnost da bez sprovođenja tendera, i za cijenu od 234 hiljade eura, angažuje privatne avio prevoznike, objašnjavajući da saglasnost traži „opreza radi i za slučaj mogućeg nepredviđenog događaja”. Uprava za javne nabavke je odbila da da saglasnost, pozivajući se na jasnu zakonsku odredbu koja propisuje da se saglasnost izdaje samo za nabavke uzrokovane nepredviđenim događajima, poput prirodnih nepogoda, požara, havarija, nesreća...

U septembru 2015. godine Vlada je tražila saglasnost za sprovođenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavlјivanja poziva za javno nadmetanje, a za nabavku redovnog servisa na svom avionu. Vrijednost nabavke je iznosila 48 hiljada eura, ali je Uprava za javne nabavke ponovo odbila da izda saglasnost, obrazlažući da se zahtjev odnosio na avgust te godine i da je novac već bio potrošen, što je bilo mimo Zakona o javnim nabavkama.

Vrlo je bitno ukazati da je u avgustu te 2015. godine Vlada bila na godišnjem odmoru, pa je ostalo otvoreno pitanje da li je u tom mjesecu njen avion zloupotrebљavan za privatne letove njenih zvaničnika. Premijer Vlade Crne Gore je u tom periodu bio Milo Đukanović, a mediji su naknadno objavili da je u toj godini za državničke letove Vlada plaćala korišćenje privatnog aviona, koji je u vlasništvu njegovog brata<sup>8</sup>.

#### **3.1.4. Od primjene izuzete pojedine državne kompanije i nabavke za odbranu**

Od primjene Zakona o javnim nabavkama **izuzete su kompanije u većinskom državnom ili vlasništvu lokalnih samouprava, koje obavljaju komercijalnu ili industrijsku djelatnost**. Tako su van obaveze sprovođenja postupaka javnih nabavki ostale neke od najznačajnijih turističkih kompanija u zemlji, koje su u većinskom državnom vlasništvu, poput Budvanske rivijere ili Instituta Simo Milošević, ali i nacionalna avio kompanija Montenegro Airlines, čime je **omogućeno da se na godišnjem nivou desetine miliona eura troše netransparentno i uz ograničenu konkureniju**.

<sup>7</sup> Odgovori Uprave za javne nabavke dobijeni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji se odnose na rješenja kojima se prihvataju ili odbijaju saglasnosti o ispunjenosti uslova za sprovođenje pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavlјivanja poziva na javno nadmetanje

<sup>8</sup> Članak u dnevnom listu „Dan“ od dana 08. jula 2017. godine pod nazivom „Milo državnim novcem iznajmljivao bratov avion“, link: <https://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&datum=2017-07-08&clanak=606032>

Pored toga, za **nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti** predviđeno je da će ubuduće biti regulisane posebnim propisom Vlade.

### 3.1.5. Ugovor sa drugorangiranim ponuđačem povećava cijenu 10 odsto

**Korak unazad** u zakonskim izmjenama predstavlja i **odredba po kojoj**, u slučaju da najpovoljniji ponuđač ne potpiše ugovor ili ne dostavi garanciju za dobro izvršenje posla, **naručilac može sa narednim ponuđačem da zaključi ugovor, ako njegova ponuda nije veća 10 odsto od izabrane**.

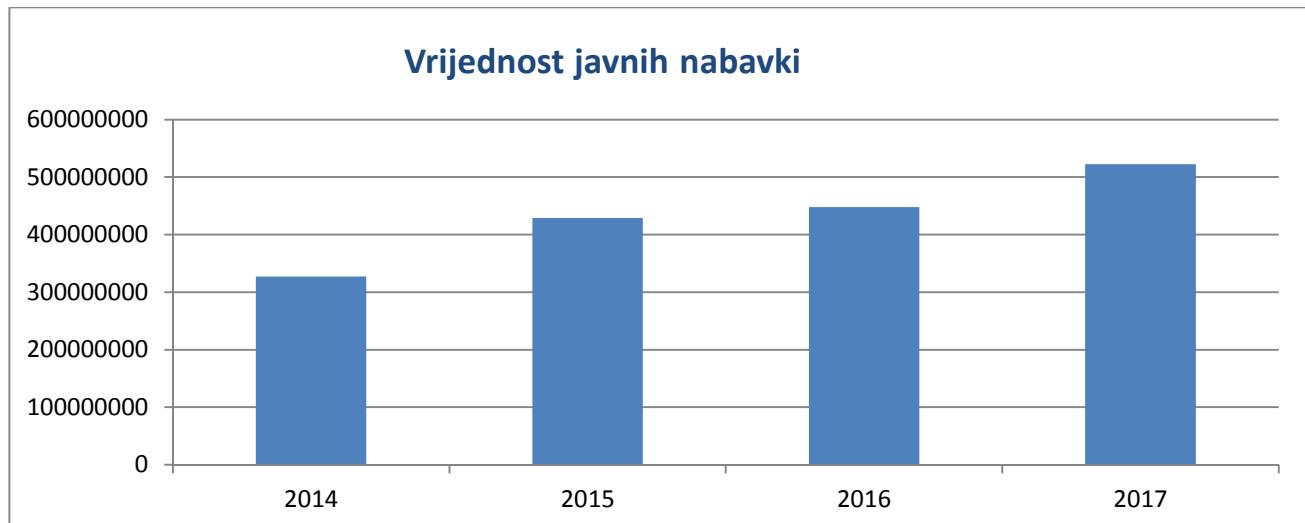
Samo na primjerima višemilionskih ugovora tih 10 odsto mogu biti ogromna sredstva i potpuno je nejasna intencija zakonodavca za uvođenjem ovakve odredbe, jer je **nemoguće kontrolisati potencijalne tajne dogovore kompanija koje učestvuju na tenderima. Sve to u praksi može povećati stvarne vrijednosti poslova na štetu državnog budžeta**.

Nadalje, iako je propisano da je naručilac obavezan da traži nadoknadu od 10 odsto od ponuđača koji odbije da zaključi ugovor, treba ukazati da sudski postupci za naknadu štete mogu trajati jako dugo i pitanje je da li će se na kraju naručilac i naplatiti, posebno ukoliko ponuđač uđe u stečaj ili bankrot.

### 3.1.6. Manje transparentnosti, a sve veća vrijednost javnih nabavki

Izmjenama Zakona o javnim nabavkama nijesu obezbijeđeni veća transparentnost i konkurentnost u ukupnom sistemu javnih nabavki u zemlji, iako bi bilo prirodno da to bude slučaj, posebno što vrijednost javnih nabavki iz godine u godinu bilježi rast.

Tako je **za samo tri godine vrijednost javnih nabavki uvećana za 37,4 odsto ili 195,4 miliona eura**. U 2014. godini one su iznosile 327,1 miliona eura, godinu kasnije 428,9 miliona, u 2016. godini su bile 447,7 miliona, a u protekloj godini su dostigle nivo od 522,6 miliona eura.



Grafik 1: Vrijednost javnih nabavki značajno raste; izvor: podaci Uprave za javne nabavke

Posmatramo u odnosu na udio u Bruto društvenom proizvodu takođe se bilježi rast, pa je 2014. godine to bilo 9,6 %, godinu kasnije 11,8 odsto, u 2016. godini je udio bio 11,7 odsto, a u prošloj 12,3 %.

GODINA	2014.	2015.	2016.	2017.
UDIO U BDP	9,62 %	11,89 %	11,77 %	12,33 %

Tabela 3: Porast udjela javnih nabavki u BDP; izvor: podaci Uprave za javne nabavke

### **3.2. Kritike Evropske komisije**

Evropska komisija je u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2018. godinu<sup>9</sup> kritikovala izmjene Zakona o javnim nabavkama, koje su usvojene sredinom 2017. godine, ocjenjujući da predstavljaju nazadovanje u smislu uskladišavanja sa pravnom tekovinom Evropske Unije.

„Crna Gora je i dalje umjereno spremna u oblasti javnih nabavki, oblasti koja je naročito osjetljiva na korupciju. Nekoliko izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama smanjile su nivo usklađenosti s pravilima Evropske Unije. Pripremljen od strane ad hoc radne grupe, i bez javne rasprave, izmijenjeni zakon ne primjenjuje se više na javne nabavke male vrijednosti i nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti. Ove izmjene uvele su i nekoliko novih izuzeća koja nijesu u pravnoj tekovini Evropske Unije“, navodi se u Izvještaju Evropske komisije.

Evropska komisija je preporučila da Crna Gora u toku 2018. godine treba naročito da:

- donese zakon koji je uskladen s Direktivom o javnim nabavkama Evropske Unije iz 2014. godine, uključujući i pitanje koncesija
- pripremi detaljni sveobuhvatni planiniciranja elektronskih nabavki
- poboljša funkcionisanje sistema pravnih lijekova, uključujući i pokrivanje nabavki male vrijednosti, koncesija i nabavki u oblasti odbrane, i poboljša administrativne kapacitete i infrastrukturu Državne komisije za kontrolu javnih nabavki.

Do sredine novembra 2018. godine Crna Gora nije donijela nove zakone. Naime, tokom godine su okončane javne rasprave za nacrte zakona o javnim nabavkama, za izmjene zakona o koncesijama i zakona o javnom privatnom partnerstvu, i poslate na mišljenja Evropskoj komisiji.

Kada je riječ o sistemu elektronskih nabavki, tokom septembra 2018. godine utvrđena je rang lista kvalifikovanih ponuđača za realizaciju ovog projekta i ona je upućena na odobrenje Delegaciji Evropske Unije u Podgorici, što predstavlja uslov za potpisivanje ugovora<sup>10</sup>.

#### **Pregovaračko poglavlje za javne nabavke otvoreno petu godinu**

Pregовори Crne Gore u Poglavlju 5 – Javne nabavke, u okviru procesa pridruženja zemlje Evropskoj Uniji, traju od decembra 2013. godine.

Evropska komisija je tada definisala tri obavezujuća mjerila za zatvaranje Poglavlja 5, i to:

1. Crna Gora mora uskladiti čitav zakonodavni sistem javnih nabavki sa pravnom tekovinom Evropske Unije u svim oblastima, s posebnim fokusom na oblast koncesija, javno-privatnog partnerstva i nabavke u oblasti odbrane.
2. Crna Gora mora postaviti adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzeti adekvatne mјere da osigura primjenu zakona prije pristupanja Evropskoj Uniji.
3. Crna Gora mora pokazati dobar bilans rezultata fer i transparentnog funkcionisanja sistema javnih nabavki koji obezbjeđuje vrijednost za novac, konkurenciju i efikasnu zaštitu od korupcije.

<sup>9</sup> Izvještaj o napretku Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu

<sup>10</sup> Prilog Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za period 01. januar 2018. godine – 20. oktobar 2018. godine, koji je razmatran na sjednici Vlade Crne Gore održanoj dana 08. novembra 2018. godine; link:

[http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/97](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/97)

## **4.NEDOVOLJNI KAPACITETI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE**

**Evropska komisija** je u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2018. godinu **ocijenila da je uticaj antikorupcijskih mjera ograničen i da provjera cjelokupnog sistema ciklusa javnih nabavki ostaje razlog za zabrinutost**, te da **treba jačati kontrolne mehanizme** organa zaduženih za javne nabavke. To znači da Uprava za javne nabavke, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki i Inspekcija za javne nabavke, kao ključni organi u sistemu javnih nabavki u zemlji, treba značajno da poboljšaju svoje kapacitete u borbi protiv korupcije u ovoj oblasti i daju mjerljive rezultate.

### **4.1. Upravi za javne nabavke dostavljene samo 4 prijave za korupciju**

U svom Izvještaju o radu za 2017. godinu, Uprava za javne nabavke potencira da je Zakon o javnim nabavkama naročit aspekt posvetio antikorupcijskoj politici (aludirajući na obavezu naručilaca da u ugovorima mora postojati antikorupcijska klauzula, a u suprotnom su ništavi) i sprečavanju sukoba interesa, koji je prepoznat kao potencijalni izvor korupcije.

Prije svega, treba napomenuti da **postojanje antikorupcijske klauzule u Zakonu o javnim nabavkama samo po sebi nije dovoljno za efikasnu borbu protiv koruptivnih radnji i namještanja poslova kroz postupke javnih nabavki**, ne samo zbog činjenice da je teško dokazivo postojanje davanja ili primanja mita između učesnika postupka, već i zbog toga što se odnosi samo na period zaključivanja ugovora, ali ne i kasniju realizaciju nabavke.

**Uprava ocjenjuje da se korupcija najefikasnije suzbija preventivno**, pa je u okviru takvih aktivnosti i praćenja ostvarivanja sistema javnih nabavki uspostavila help desk, centar za savjetovanje i konsultantske usluge, posredstvom kojih pruža savjete naručiocima ili ponudačima. Međutim, Uprava nijednom riječu ne navodi kako je pružanje savjeta uticalo na sprječavanje korupcije i kakvi su rezultati u tom smislu postignuti. Dalje **Uprava za javne nabavke navodi da je tokom 2017. godine primila samo 4 anonimne prijave o sumnji na postojanje korupcije**, koje je proslijedila na dalje postupanje nadležnim institucijama, **što je krajnje zanemarljiv rezultat**.

Osim toga, Uprava za javne nabavke precizira da je **podnijela 26 inicijativa protiv obveznika koji nijesu dostavili godišnje izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama iinicirala još dva inspekcijska nadzora**, pa se čini da njeno postupanje nije dominantno usmjereno na efektivne antikorupcijske aktivnosti.

Uprava za javne nabavke navodi i da njeno **Odjeljenje za praćenje postupka javnih nabavki** i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, **sa samo tri zaposlena, na dnevnom nivou sprovodi monitoring nad prosječno 87 dokumenata**, kako bi bila obezbijeđena njihova usaglašenost sa propisima o javnim nabavkama. Ipak, radi se o jako malom broju zaposlenih, pa **je indikativno da se na dnevnom nivou sa tako malim brojem uposlenih može obezbijediti kvalitetna kontrola ogromnog broja objavljenih dokumenata**. Takođe, treba ukazati da Uprava za javne nabavke ne kontroliše sadržaj tenderskih specifikacija, kojima se u praksi najviše omogućava namještanje tendera.

**Kada je riječ o ocjenama Evropske komisije, ona potencira da kapacitet Uprave za javne nabavke djeluje nedovoljan za sprovođenje reformi** koje su potrebne da se dalje djelotvorno i blagovremeno poboljšaju rezultati sistema javnih nabavki.

### **4.2. Efikasan sistem pravnih lijekova i dalje nedostatan**

**Ni Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki**, koja je zadužena da postupa po podnijetim žalbama, **nema dovoljno administrativnih kapaciteta za efikasnije antikorupcijsko djelovanje**. Uprkos tome što je izmjenama Zakona o javnim nabavkama iz 2017. godine povećan broj

članova Državne komisije sa četiri na šest članova, a njene stručne službe imaju 17 zaposlenih<sup>11</sup>, zaostatak predmeta u njenom postupanju i dalje ukazuje na slabe administrativne kapacitete.

**Tokom 2017. godine Državna komisija je primila 973 žalbi**, dok je iz prethodne godine prenijeto u postupanje 298 predmeta<sup>12</sup>. Tokom 2017. godine Upravni sud je dostavio 71 tužbu koje su podnijete na odluke Državne komisije, dok je Vrhovni sud dostavio 12 presuda, od čega su osam presuda kojima su odbijeni zahtjevi za preispitivanje sudske odluke kao neosnovani, u tri presude su zahtjevi usvojeni, a jednom presudom je obustavljen postupak zbog odustajanja tužioca.

**Evropska komisija** u svom Izvještaju za 2018. godinu **ukazuje da je značajan broj presuda Upravnog suda kojima se poništavaju odluke Državne komisije** i da je u toku 2016. godine to bilo na nivou od oko 40 odsto. Takva situacija i postojeća problematična mesta u vezi s kapacitetima, ocjenjuje se u Izvještaju, podrivaju funkcionisanje sistema pravnih lijekova.

Državna komisija postupa samo na osnovu podnijetih žalbi, dok po službenoj dužnosti reaguje jedino u slučajevima bitne povrede Zakona o javnim nabavkama, što obuhvata sprovođenje postupaka bez objavljanja ili bez prethodne saglasnosti nadležnog organa, te zbog neusaglašenosti tenderske dokumentacije, koja bi mogla da dovede do diskriminacije ili ograničenja tržišne konkurenčije. S prednjim u vezi, posebno zabrinjava činjenica da **Zakon o javnim nabavkama ne prepozna potrebu da se po službenoj dužnosti provjeravaju nabavke najveće vrijednosti, odnosno one koje prelaze iznos od pola miliona**, čime izostaje jedan značajan kontrolni mehanizam.

Neophodno je napomenuti da crnogorski **Zakon o javnim nabavkama i dalje uslovljava podnošenje žalbi od strane ponuđača plaćanjem naknade za vođenje postupka, koja iznosi 1 odsto od procijenjene javne nabavke, s tim što ne može biti veća od 20 hiljada eura**. MANS već dugo ukazuje da je to rješenje veoma loše i istovremeno nezakonito, jer ograničava pravo na žalbu i suprotno je Ustavu Crne Gore, koji u korpusu ostvarivanja ljudskih prava i sloboda garantuje svakome pravo na pravni lijek protiv odluke o njegovom pravu.

#### **4.3. Samo tri inspektora za kompletan sistem javnih nabavki**

I za treću važnu kariku u kontroli javnih nabavki, odnosno Inspekciju za javne nabavke, Evropska komisija je konstatovala nedostatak kapaciteta. „**Praćenje dodjeljivanja i sprovođenja ugovora ometa nedovoljan kapacitet državne inspekcijske službe da svoje poslove djelotvorno obavlja**. Uz to je potrebna bolja unutrašnja revizija kod naručilaca da bi se poboljšalo praćenje sprovođenja ugovora”, ocjenjuje se u Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu.

Prema Izvještaju o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2017. godinu<sup>13</sup>, tokom te godine **bila su uposlena 3 inspektora za javne nabavke**, koji su obavili 211 inspekcijskih pregleda, utvrđili 146 nepravilnosti i izrekli novčanih kazni vrijednosti 17.750 eura. Utvrđene nepravilnosti odnosile su se većinom na kršenja procedura sprovođenja javnih nabavki, koja ne spadaju u bitnije povrede Zakona o javnim nabavkama, a ograničeni broj inspektora svakako je limitirajući faktor u postizanju konkretnijih rezultata u inspekcijskom nadzoru.

<sup>11</sup> <sup>11</sup> Prilog Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za period 01. januar 2018. godine – 20. oktobar 2018. godine, koji je razmatran na sjednici Vlade Crne Gore održanoj dana 08. novembra 2018. godine; link:

[http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/97](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/97)

<sup>12</sup> Izvještaj o radu za 2017. godinu Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki; link: <http://www.kontrola-nabavki.me/1/dokumenta/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20%202017%20godina.pdf>

<sup>13</sup> Izvještaj o radu Uprave za inspekcijske poslove za 2017. godinu; link: <http://www.uip.gov.me/biblioteka/dokument>

## **5.POJEDINE JAVNE NABAVKE PROGLAŠENE TAJNIM**

Pored izmjena Zakona o javnim nabavkama, **tokom 2017. godine je pogoršanju ukupne transparentnosti**, odnosno prava građana da znaju kako se troši njihov novac **uticala negativna praksa pojedinih državnih organa ili preduzeća, koji javne nabavke proglašavaju tajnim.**

U nastavku su prikazana dva takva slučaja, od kojih se jedan odnosi na posao rekonstrukcije puta i izgradnje tunela vrijednosti 35 miliona eura, a drugi na uvoz električne energije od strane Elektroprivrede Crne Gore, koja na godišnjem nivou uvozi struju vrijednu desetine miliona eura.

### **5.1. Slučaj 1: Rekonstrukcija puta državna tajna**

Krajem 2016. godine, **Ministarstvo saobraćaja je saopštilo da je sa sarajevskom firmom „Euroasfalt“ potpisalo ugovor vrijedan 35 miliona eura za rekonstrukciju jednog regionalnog puta na sjeveru države, koji obuhvata i probijanje tunela<sup>14</sup>. Zaključenju tog ugovora nije prethodila redovna procedura javnog objavljivanja nabavke**, već je ona sprovedena po proceduri Evropske banke za obnovu i razvoj, koja je odobrila kredit za pomenutu investiciju.

MANS je početkom 2017. godine od Ministarstva saobraćaja zatražio na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama kompletnu tendersku dokumentaciju, ponude, odluku o izboru, kao i zaključeni ugovor za taj posao. Međutim, **Ministarstvo je odbilo da dostavi dokumentaciju, pozivajući se na proceduru Evropske banke za obnovu i razvoj, koja javno ne objavljuje informacije o nabavkama**, tvrdeći da bi dostavljanjem podataka moglo da ugrozi dalju saradnju sa tom kreditnom institucijom, a što bi dalje moglo ugroziti ekonomsku politiku zemlje.

Međutim, upravo će **građani Crne Gore** vraćati kredit i oni **finansiraju konkretnu investiciju**, te je stoga **nesporno da je preovlađujući javni interes da se zna kako se troši novac poreskih obveznika**. U tom smislu je i **međunarodna praksa u pristupu informacijama**, a u analizi međunarodne organizacije Access Info se ukazuje da „**po definiciji državni organi rade u javnom interesu i nemaju poslovni interes koji treba štititi**“.

### **5.2. Slučaj 2: Tajna po kojoj se cjeni nabavlja električna energija**

Postojećim **Zakonom o javnim nabavkama iz njegove primjene je izuzeta nabavka električne energije**, koju u Crnoj Gori za potrebe potrošača nabavlja Elektroprivreda Crne Gore, kompanija u većinskoj državnom vlasništvu.

**MANS je od Elektroprivrede Crne Gore na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama tražio ugovore o uvozu električne energije tokom 2017. godine**, kako bi utvrdio od koga, po kojoj cjeni i pod kojim uslovima se kupuje struja, koju plaćaju crnogorski potrošači. **Elektroprivreda je odbila zahtjev, pod obrazloženjem da ugovori predstavljaju poslovnu tajnu**, te bi njihovim objavljivanjem bili narušeni trgovinski interesi kompanija od kojih kupuje struju.

Međutim, **građani imaju pravo da znaju od koga se i po kojoj cjeni kupuje električna energija, jer je prije svega oni plaćaju**. Pored toga, Elektroprivreda Crne Gore je državna kompanija čije poslovanje u svakom trenutku mora biti podložno javnoj kontroli i pravo javnosti da zna ne može se podrediti interesima privatnih kompanija od kojih se nabavlja električna energija. Takođe, **prema međunarodnim standardima je objavljivanje ugovora između javnih preduzeća i privatnih kompanija nedvosmisleno u javnom interesu**.

<sup>14</sup> Link: Članak na Portalu Vijesti pod nazivom „Za rekonstrukciju puta 34,7 miliona eura: Putovanje od Berana do Kolašina skratice se za preko 40 kilometara“ od dana 02. decembra 2016. godine; link: <http://www.vijesti.me/vijesti/za-rekonstrukciju-puta-347-miliona-eura-putovanje-od-berana-do-kolasina-skratice-se-za-preko-40-km-914498>

### **5.3. Evropska komisija: Bilateralni sporazumi ne smiju ograničiti konkurenciju**

U dijelu ove sekcije pomenućemo da, **zahvaljujući međudržavnim bilateralnim sporazumima, nije potpuno jasno koliko se državnog novca ukupno troši po ovom osnovu**. Ovi sporazumi isključuju redovnu primjenu postupaka javnih nabavki po domaćem zakonodavstvu i njima se u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju transparentnost i konkurencija.

Upravo je **Evropska komisija** u Izvještaju o napretku Crne Gore za 2018. godinu **ukazala da „Crna Gora treba da obezbijedi da nijedan međudržavni bilateralni sporazum, uključujući i sporazume za velike infrastrukturne projekte, ne doveđe do neprimjerenog ograničavanja konkurencije i da postoji usklađenost s pravnom tekovinom Evropske Unije i povezanim odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske Unije u oblasti javnih nabavki“**.

**Evropska komisija je zatražila od Crne Gore da joj dostavi sve međudržavne bilateralne ugovore koji su zaključeni u poslednje tri godine**, pa je u novembru 2018. godine Vlada zadužila sva ministarstva da do kraja iste godine dostave sve sporazume zaključene od 2015. godine<sup>15</sup>.

#### **Najveći infrastrukturni projekat u zemlji mimo tendera i pod velom tajnosti**

Crna Gora je prije četiri godine ugovorila najveći infrastrukturni projekat u zemlji – gradnju jedne dionice autoputa Bar-Boljare – vrijednosti 809 miliona eura, koji je dogovoren kroz međudržavni sporazum sa Kinom.

Državna kineska banka EXIM je odobrila kredit za gradnju dionice Smokovac-Mateševu, a radove izvodi kineska kompanija China Road and Bridge Corporation.

Vlada Crne Gore je istovremeno ugovorila da kineska kompanija domaćim podizvođačima dodijeli poslove na izgradnji dionice u vrijednosti od 30 odsto ugovorene cijene, ali je do sredine 2018. godine to bilo 50 odsto, odnosno vrijednost domaćih podizvođačkih poslova je bila 404 miliona.

Projekat izgradnje autoputa je obavljen velom tajnosti, jer je Vlada unaprijed proglašila većinu informacija poslovnom tajnom i svojom intelektualnom svojinom.

Dionica treba da bude završena do maja 2019. godine, ali se procjenjuje da će radovi kasniti još godinu, te da će ugovorena vrijednost biti premašena za oko 100 miliona eura<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Informacija o planu ispunjenja završnih mjerila za privremeno zatvaranje pregovora u Poglavlju 5 – Javne nabavke, koja je razmatrana na sjednici Vlade održanoj dana 01. novembra 2018. godine; link: [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/96](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/96)

<sup>16</sup> Izvještaj MANS-a pod nazivom "Tajni putevi novca"; link: <http://www.mans.co.me/tajni-putevi-novca/>

## **6.PREPORUKE**

U nastavku su date opšte preporuke za unapređenje zakonskih rješenja u crnogorskom sistemu javnih nabavki:

- uskladiti crnogorski Zakon o javnim nabavkama sa Direktivama Evropske Unije
- uspostaviti na efektivan način elektronski sistem javnih nabavki
- propisati načelo racionalnosti upotrebe javnih sredstava
- u planu javnih nabavki sve stavke detaljno obrazložiti
- mogućnost izmjena plana javnih nabavki predvidjeti kao izuzetak
- u elektronskom glasniku objavljivati sva dokumenta o pojedinim javnim nabavkama
- obezbijediti punu primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama za javne nabavke
- unaprijediti Portal javnih nabavki za bolju pretragu i evidencije
- izuzeci od primjene Zakona o javnim nabavkama treba da budu izuzetak, a ne pravilo
- jasno propisati ko pokreće postupak ništavosti nabavke kod postojanja sukoba interesa
- propisati da nadležni organ kontroliše usaglašenost tehničkih specifikacija sa zakonom
- propisati da nadležni organ izdaje saglasnost za hitne nabavke
- proširiti listu krivičnih djela koja su uslov za isključene iz postupka javnih nabavki
- propisati da članove Državne komisije za kontrolu postupka nabavki bira Skupština
- propisati obaveznu kontrolu javnih nabavki vrijednih preko pola miliona eura
- značajno povećati broj inspektora za javne nabavke
- propisati veće rokove za čuvanje dokumentacije za sprovedene javne nabavke
- žalbeni postupak ne uslovjavati plaćanjem posebne naknade.

**Autor:**  
**Ines Mrdović, Koordinator Programa za javne finansije**

**Novembar 2018**

**Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS**

**Dalmatinska 188 Podgorica,**

**(020) 266 326**

**(020) 266 327**

**(069) 446 094**

**[www.mans.co.me](http://www.mans.co.me)**

**mans@t-com.me**