

Pravedano sprovedena procedura javnih  
nabavki najbolji su mehanizam zaštite  
javnog interesa

# Javne nabavke u crnogorskom zdravstvu, 2023.

Sindikata doktora medicine Crne Gore

---



# *Javne nabavke u crnogorskom zdravstvu, 2023.*

Autori: Milena Popović Samardžić i Jovan Samardžić

Tiraž: 10.

Podgorica, Crna Gora.

Novembar, 2024.

# Sadržaj

## Table of Contents

<i>Sažetak</i> .....	3
<i>1. Uvod</i> .....	4
<i>2. Metodologija</i> .....	5
<i>3. Pravni okvir javnih nabavki</i> .....	6
<i>4. Analiza problema</i> .....	8
<i>5. Stavovi ispitanika</i> .....	10
<i>6. Preporuke</i> .....	15
<i>ANEKSI</i> .....	17
<i>Literatura</i> .....	19

## Sažetak

Javne nabavke sprovedene na pravedan način najbolji su mehanizam zaštitu javnog interesa. Tako sprovedene nabavke donose brojne prednosti građanima, od povećanja kvaliteta do veće dostupnosti javnih usluga, sa posebnim akcentom na najranjivije grupe društva. Mnoga prava koja uživamo direktno zavise od procedura javnih nabavki.

Samo neke od zamjerki ispitanika odnosile su se izostanak detaljnog obrazloženja zašto predmet javne nabavke nije podijeljen u partije već se raznorodni proizvodi neopravdano objedinjeni što u konačnom sprječava konkurenciju među ponuđačima. Sa druge strane, ispitanici primjećuju da u pregovaračkim postupcima bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, u kojima je predmet nabavke podijeljen u veliki broj partija (više stotina), su ostavljeni vrlo kratki rokovi za pripremu ponude, tek 3-4 radna dana. Takođe, važna zamjerka se odnosi i na sam Zakon o javnim nabavkama, tj. na član 118, stav 1, tačka 3 kojim je definisan podkriterijum za bodovanje ponude – rok isporuke. Ispitanici smatraju da je bodovanje roka isporuke čest izvor korupcije ali i diskriminacije ponuđača kao i da se vrlo često zloupotrebljava u procesu javnih nabavki. Naime, ispitanici ističu da „favorizovani ponuđači daju nerealno kratke rokove od jedan dan ili čak jedan sat i po tom osnovu stiču prednost (iako imaju značajno veće cijene) u odnosu na ponuđače koji nude realne rokove isporuke“. Takođe, istaknuto da se dešava da tenderska dokumentacija favorizuje jednog ponuđača i opisan je slučaj favorizovanja jednog od postojećih dva uređaja iz oblasti laboratorijske dijagnostike.

Na cjelokupne javne nabavke za potrebe zdravstvenog sistema tokom 2023. godine utrošeno je 165.115.312 eura ili 25,7% od ukupnog iznosa javnih nabavki u 2023. godini. Montefarm je ugovorio 122.370.971 eura što je 18.12% od ukupnih javnih nabavki. Godinu dana ranije, 2022. godine, Montefarm je ugovorio 79.269.391,13 eura, što je 15,63% od ukupnih javnih nabavki, dok su javne nabavke za cjelokupno zdravstvo iznosile 108.686.744 eura. Za samo godinu dana javne nabavke u zdravstvu porasle su za oko 52% i taj trend rasta nastavljen je u 2024. godini.

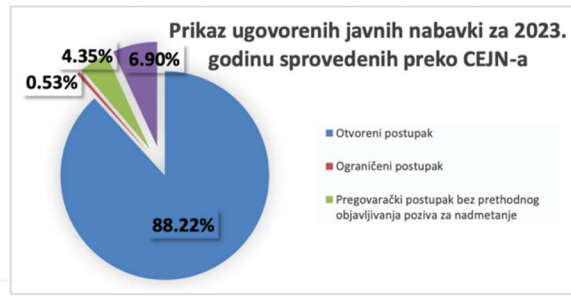
## 1. Uvod

„Postupak javnih nabavki u Crnoj Gori regulisan je Zakonom o javnim nabavkama čije su posljednje izmjene i dopune usvojene 2023. Tokom 2023. godine ugovoreno je 809.301.703.30 EUR nabavki. Naručioci su zaključili 7.068 ugovora o javnoj nabavci, i to za robe u vrijednosti od 306.713.101,32 EUR-a, za usluge u iznosu od 84.943.114,22 EUR-a, a za radove u iznosu od 218.931.145,50 EUR-a, što je za 33% više u odnosu na godinu koja je prethodila. Javne nabavke imaju učešće u bruto domaćem proizvodu (BDP) u Crnoj Gori od 9,87% BDP-a“, navodi se u Godišnjem izvještaju 2023. godine Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki.

Na cjelokupne javne nabavke za potrebe zdravstvenog sistema tokom 2023. godine utrošeno je 165.115.312 eura ili 25,7% od ukupnog iznosa javnih nabavki u 2023. godini. Montefarm je ugovorio 122.370.971 eura što je 18.12% od ukupnih javnih nabavki. Godinu dana ranije, 2022. godine, Montefarm je ugovorio 79.269.391,13 eura što je 15,63% od ukupnih javnih nabavki, dok su javne nabavke za cijelokupno zdravstvo iznosile 108.686.744. Dakle za samo godinu dana javne nabavke u zdravstvu porasle su za oko 52%. Ovaj trend je nastavljen i tokom 2024. godine, u kojoj je prema podacima dostavljenim iz Ministarstva finansija, Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, samo tokom prvih šest mjeseci kroz postupke javnih nabavki potrošeno 161.357.000 eura ili 29% od ukupnog iznosa za javne nabavke.

„Tokom 2023. godine, na nivou Države najveći broj postupaka javnih nabavki u Crnoj Gori sproveden je putem otvorenog postupka, kao najtransparentnijeg postupka kojim se ostvaruje najveći nivo konkurencije, u iznosu od 88,22%. Procenat postupaka sprovedenih putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje 4,35%, ograničenog postupka 0,53% i jednostavnih nabavki koje su sprovedene kroz sistem 6,9% od ukupnog broja. Putem jednostavnih nabavki u 2023. godini potrošeno je 105.508.184,65 EUR-a odnosno 15,63% od ukupno ugovorenih javnih nabavki. Na transparentan način, tj. objavom Zahtjeva za dostavljene ponuda na elektronskom sistemu javnih nabavki (sve nabavke jednake ili veće od 8.000 EUR-a) u 2023. godini realizovano je 40.898.643,64 EUR-a. Direktnim izborom predmeta nabavke određenog ponuđača uz prihvatanje predračuna/profakture, fiskalnog računa ili ugovora potrošeno 64.609.541,01 EUR-a, što čini 9,57% od ukupno ugovorenih javnih nabavki.

Grafikon 2: Prikaz ugovorenih javnih nabavki za 2023. godinu sprovedenih preko CEJN-a



Udio *pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva* za nadmetanje je smanjen sa 11% ukupne vrijednosti javnih nabavki u 2022. godini na 4% u 2023. godini

Za razliku od državnog nivoa, struktura javnih nabavki sprovedenih od strane ZU ACG Montefarm tokom 2022. i 2023. godine bila je drugačija. Udio *pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva* tokom 2022. godine kretao se čak i do 50%, dok je ovaj udio u 2023. godini opao je na oko 12%. Međutim, tokom 2023. godine broj jednostavnih nabavki značajno je porastao (60%) u odnosu na 2022. godinu dok je ugovorena vrijednost robe i usluga po ovom osnovu porasla za 114% u odnosu na prethodnu godinu.

S obzirom na diskrepancu između državnog prosjeka i prosjeka na nivou zdravstvenog sistema (Montefarma), Sindikat doktora medicine bavio se analizom jednostavnih nabavki i pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, kao i postupcima javnih nabavki sa samo jednim ponuđačem. Analizom smo obuhvatili i javne radove koje su za potrebe zdravstvenog sistema realizovane kroz pozive koje je raspisivala Uprava za kapitalne investicije.

## 2. Metodologija

Target grupa analize su registrovana pravna lica za promet na veliko lijekova i lijekova koji sadrže droge. Institut za lijekove i medicinska sredstva (CinMed) objavio je spisak koji čini 21 privredno lice. Upitnik, koji je objavljen na CER platformi koju je kreirao BIRN za potrebe online istraživanja, je prosljeđen na email adrese svih navedenih privrednih subjekata, uključujući i ZUACG Montefarm.

### 3. Pravni okvir javnih nabavki

Proces javnih nabavki regulisan je Zakonom o javnim nabavkama i pravilnicima kojima se bliže uređuju procedure javnih nabavki do je krivičnim zakonikom propisano krivično djelo kojim se sankcionišu zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama.

Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list CG", br. 74/2019, 3/2023, 11/2023 - ispravka i 84/2024 - drugi zakon)

Zakonom o javnim nabavkama uređuju se pravila postupaka javnih nabavki radi zaključivanja ugovora ili okvirnog sporazuma o javnoj nabavci robe, radova ili usluga, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke.

Članom 2 Zakona propisano je da su obveznici primjene ovog zakona:

- 1) državni organ;
- 2) jedinica lokalne samouprave;
- 3) javna služba, odnosno privredno društvo koje:
  - ima svojstvo pravnog lica,
  - je osnovano radi zadovoljenja potreba od javnog interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter, i
  - u kojem država i/ili jedinica lokalne samouprave posjeduje više od 50% akcija ili udjela ili koje se sa više od 50% finansira iz sredstava budžeta Crne Gore i/ili budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili nad kojim kontrolu vrši javni naručilac ili koje ima više od polovine članova organa upravljanja ili nadzornog organa koje je imenovao javni naručilac;
- 4) udruženje, odnosno organizacija koju su osnovala dva ili više naručioca.

Članom 26 Zakona utvrđeni su vrijednosni razredi pa se javne nabavke razvrstavaju na:

- 1) nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 8.000,00 eura;
- 2) nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake i veće od 8.000,00 eura, a manje od 25.000,00 eura;
- 3) nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 8.000,00 eura, a manje od 40.000,00 eura;
- 4) javne nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 25.000,00 eura;
- 5) javne nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 40.000,00 eura;
- 6) javne nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od vrijednosnih razreda Evropske unije.

Članom 51 Zakona propisane su vrste postupaka i to:

- 1) otvoreni postupak;

- 2) ograničeni postupak;
- 3) konkurentski postupak sa pregovorima;
- 4) pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje;
- 5) partnerstvo za inovacije;
- 6) konkurentski dijalog;
- 7) pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje.

Naručilac bira postupak javne nabavke zavisno od vrste, bitnih karakteristika i posebnih uslova predmeta javne nabavke

Krivični zakonik Crne Gore ("Službeni list RCG", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službeni list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021 - ispravka, 144/2021 i 145/2021 i 110/2023.)

Krivičnim zakonikom Crne Gore članom 272c propisano je krivično djelo : Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom i to:

- „(1) Ko u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima ili se protivno zakonu dogovara sa ostalim ponuđačima ili preduzme druge protivpravne radnje u namjeri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.
- (2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i lice koje kod naručioca javne nabavke iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima.
- (3) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i lice koje nekom subjektu prilagođava uslove javne nabavke ili sklapa ugovor sa ponuđačem čija je ponuda u suprotnosti sa uslovima iz dokumentacije za nadmetanje.
- (4) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i lice koje iskorištavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja ili nevršenjem svoje dužnosti daje, preuzima ili ugovara poslove za svoju djelatnost ili djelatnost lica u odnosu na koje postoji sukob interesa.
- (5) Ako je djelo iz st. 1 do 4 ovog člana učinjeno u vezi sa javnom nabavkom čija vrijednost prelazi iznos od sto hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.
- (6) Ako je djelo iz st. 1 do 4 ovog člana, učinjeno na štetu finansijskih interesa Evropske unije, učinilac će se kazniti kaznom propisanom za to djelo.
- (7) Učinilac iz stava 1 ovog člana koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima ili da je



preduzeo druge radnje u namjeri da utiče na donošenje odluka naručioca prije nego što se zaključi ugovor o javnoj nabavci, može se osloboditi od kazne.“

## 4. Analiza problema

### 4.1. DRI – Izvještaj o reviziji pravilnosti sprovođenja jednostavnih nabavki u javnom sektoru za 2023. godine

Izvještaj revizije pravilnosti sprovođenja jednostavnih nabavki u javnom sektoru za 2023. godine, Državne revizorske institucije (DRI) pokazao je da se one **ne sprovode u skladu za zakonom. Od 14 posmatranih, 12 subjekata nadzora nije iskazalo preko milion i po eura utrošenih kroz jednostavne nabavke.** Takođe, „revizija je pokazala da većina subjekata nije u izvještaju navela sve nabavke, da su im planovi nabavki bili nerealni i da su često mijenjani, veliki broj nabavki nije sproveden, predmeti nabavke su dijeljeni, a veliki broj subjekata je direktnim nabavkama trošio preko 8.000 eura, bez sprovođenja postupka kroz elektronski sistem”\*

DRI je, kako se navodi u izvještaju, poseban fokus stavila na način sprovođenja jednostavnih nabavki roba, usluga i radova čija vrijednost na godišnjem nivou ne prelazi osam hiljada eura. Revizori su utvrdili i da je za pojedine nabavke plaćano više od ugovorenog, a bilo je roba i usluga koje nijesu ni bile predviđene ugovorom. „Nije bilo ni ugovora za pojedine nabavke čija je vrijednost bila između četiri i osam hiljada eura, dok se rokovi za isporuku robe, pružanje usluga ili izvođenje radova nijesu poštovali. Osim toga, komisije za javne nabavke su ocjenjivale ponude ponuđača ispravnim, iako nijesu ispunjavali sve uslove, a kasnili su sa dostavljanjem obavještenja o ishodu nabavke.“

Shodno Zakonu o javnim nabavkama, **jednostavne nabavke** mogu se sprovoditi za:

1. robe, usluge i radove procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 8.000,00 EUR-a;
2. robe i usluge procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake i veće od 8.000,00 EUR-a, a manje od 25.000,00 EUR-a;
3. radove procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 8.000,00 EUR-a, a manje od 40.000,00 EUR-a.

Prema istom zakonu okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više naručilaca sa jednim ili više ponuđača kojim se utvrđuju uslovi za zaključivanje ugovora o javnoj nabavci za određeni period, određenu cijenu i količinu prema potrebi. Ugovorena vrijednost javnih nabavki zaključenih putem okvirnog sporazuma iznosila je 94.195.042,75€. Okvirni sporazumi po

otvorenom postupku su ugovorene vrijednosti od 83.285.951,84 EUR-a što čini 88,42% svih javnih nabavki realizovanih putem okvirnog sporazuma, dok okvirni sporazumi po ograničenom postupku su ugovorene vrijednosti od 10.909.090,91 EUR-a, tj. 11,58% svih javnih nabavki realizovanih putem okvirnog sporazuma.

Tokom 2023. godini u 2.804 slučaja (33,3%) realizovane su javne nabavke sa jednom dostavljenom ponudom, dok je ugovorena vrijednost ovih nabavki iznosila 225.973.273,86€. Takođe, tokom 2023. godini zabilježen je porast poništenih postupaka javnih nabavki (2544) u odnosu na prethodne godine.

Udio *pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva* za nadmetanje je smanjen sa 11% ukupne vrijednosti javnih nabavki u 2022. godini na 4% u 2023. godini, što je ispunjenje jedne od preporuka iz Izvještaja Evropske unije za 2023. godinu.

#### **4.2. Izvještaj DRI o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja i pravilnosti poslovanja ZUACG Montefarm za 2022. godina**

ZU ACG "Montefarm" je dana 28. februara 2023. godine sačinio Statistički izvještaj o sprovedenim javnim nabavkama i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, kao i Izvještaj o sprovedenim nabavkama i zaključenim ugovorima/računima za jednostavne nabavke. U njemu je prikazano da je u 2022. godini sprovedeno:

- 4 otvorenih postupaka za nabavku lijekova i medicinskih sredstava, po osnovu kojih je zaključeno ukupno 45 ugovora, čija je ugovorena vrijednost 31.855.755,86 EUR bez PDV-a,
- 38 *pregovaračka postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva* za nadmetanje za nabavku lijekova i medicinskih sredstava, po osnovu kojih je zaključeno ukupno 137 ugovora, čija je ugovorena vrijednost 47.366.612,75 EUR bez PDV-a
- 3 jednostavne nabavke pojedinačne vrijednosti od 5.000,00 EUR do 20.000,00 EUR čija je ukupna ugovorena vrijednost 47.022,52 EUR sa PDV-om,
- 3.019 postupaka jednostavnih nabavki pojedinačne vrijednosti ispod 5.000,00 EUR čija je ukupna ugovorena vrijednost 2.321.417,99 EUR sa PDV-om i 162,00 GBP.

Subjekt revizije je u postupcima jednostavnih nabavki pojedinačne vrijednosti ispod 5.000,00€, nabavljao lijekove i medicinska sredstva od dobavljača sa kojima ima sklopljene ugovore kroz otvorene postupke ili kroz pregovaračke postupke bez prethodno objavljenog javnog poziva (4 najveća dobavljača zbirno učestvuju u iznosu 1.636.635,84€). Subjekt revizije je postupanje suprotno Zakonu o javnim nabavkama i podzakonskim aktima, obrazložio razlozima hitnosti

nabavke medikamenata i medicinskog materijala. DRI je u svojim preporukama zahtijevao od Montefarma da planira i sprovodi postupke javnih nabavki shodno svojim potrebama i dodijeljenim sredstvima na godišnjem nivou uz poštovanje člana 26 Zakona o javnim nabavkama koji se odnosi na razvrstavanje postupaka u vrijednosne razrede i člana 51 istog zakona koji definiše vrste postupaka javnih nabavki. Uprkos negativnom mišljenju DRI i navedenoj preporuci, izvještaji iz 2023. godine pokazaće da se ukupan utrošeni novac za jednostavne nabavke povećao za 114%.

### 4.3. ZUACG Montefarm, javne nabavke 2023. godina

**Sindikata doktora medicine** obratio se ZUACG Montefarm zahtjevom za slobodan pristup informacijama kojim su traženi podaci o sprovedenim javnim nabavkama za 2023. godinu. ZUACG Montefarm odobrio je zahtjev i dostavio tražene podatke prije isteka zakonskog roka. U izvještaju Montefarma prikazano je da je u 2023. godini sprovedeno:

- 27 otvorenih postupaka za nabavku lijekova i medicinskih sredstava, po osnovu kojih je zaključeno ukupno 100 ugovora, čija je procijenjena vrijednost 93.114.340,64 EUR, a ugovorena vrijednost 102.011.498,78 EUR PDV-a,
- Kroz otvoreni postupak sa jednim ponuđačem sklopljeno je 9 ugovora o nabavci robe ukupne vrijednosti 7.865.275 eura,
- **25 pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje** zaključeno je 110 ugovora, a ugovorena vrijednost je 15.412.563,60 EUR. U 10 pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje gdje je postojao samo jedan ponuđač utrošeno je oko 1.018.00 eura.
- 4 jednostavne nabavke pojedinačne vrijednosti od 8.000,00€ do 25.000,00€ čija je ukupna ugovorena vrijednost 53.755,02 EUR sa PDV-om
- 4.849 postupaka jednostavnih nabavki pojedinačne vrijednosti ispod 8.000,00€ čija je ukupna ugovorena vrijednost 4.970.607,48 € sa PDV-om što je povećanje od 114% u odnosu na 2022. godinu i negativno mišljenje DRI.

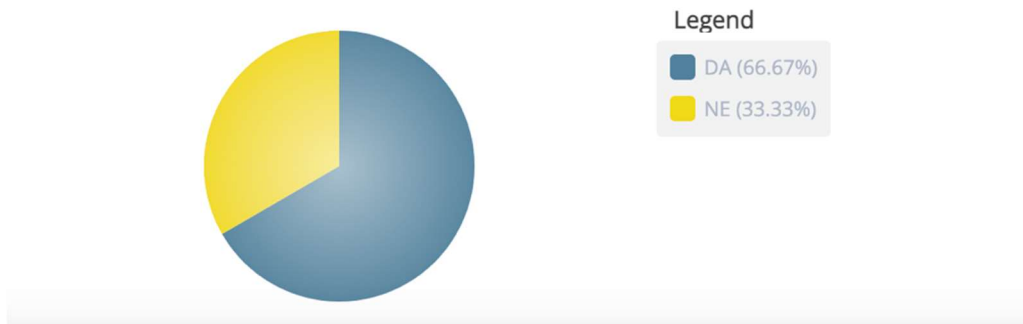
## 5. Stavovi ispitanika

Upitnik na CER platformi prosljeđen je 21 email adresu registrovanih pravnih lica za promet na veliko lijekova i lijekova koji sadrže droge. Od ukupno 21 privrednog subjekta tek 9 se odazvalo pozivu i odgovorilo na pitanja iz upitnika, što čini 43% uzorka<sup>1</sup>

---

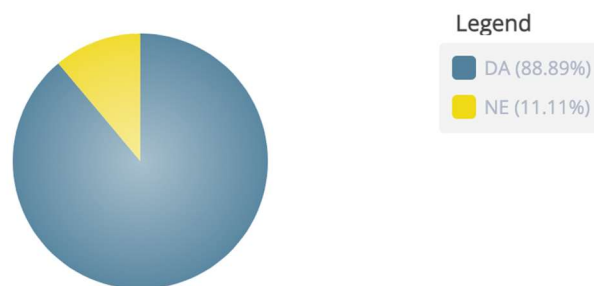
<sup>1</sup> Uzorak koji smo dobili nije reprezentativan tj. rezultati dobijeni ovim anketiranjem ne mogu se generalizovati. Kako bi se dobila reprezentativnost bilo je potrebno obezbijediti 100% odziv (response rate)

Da li su rokovi za dostavljanje ponuda/prijava u kojima ste učestvovali bili razumni?



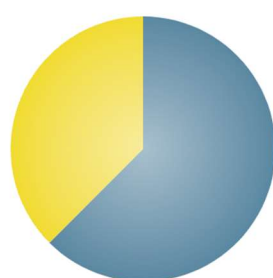
- U pregovaračkim postupcima bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, u kojima je predmet nabavke podijeljen u veliki broj partija (više stotina) ostavljeni su vrlo kratki rokovi za pripremu ponude, na primjer 3-4 radna dana.

Da li su članovi komisije, u postupcima u kojima ste učestvovali, lica koja su stručnjaci za konkretnu oblast?



- Tender KCCG br. 59/23 - CeJN 48796 nabavka medicinskih sredstava za dezinfekciju bez ijednog člana medicinske struke.

Da li su u postupcima javnih nabavki u kojima ste učestvovali izvršene naknadne izmjene tenderske dokumentacije?

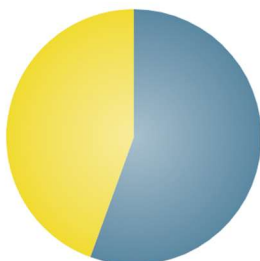


Legend

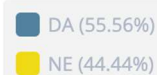


- Izmjene su se odnosile na ispravku tehničkih grešaka, a što bi odužilo postupak.

Da li je u postupcima u kojima ste učestvovali postojalo jasno objašnjenje bodovanja nefinansijskih podkriterijuma (kvalitet, dizajn, itd.) ?



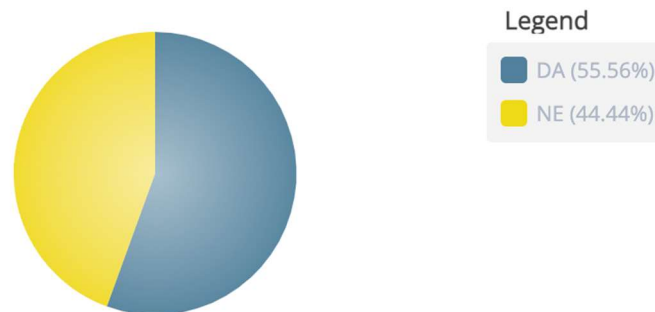
Legend



- U svim do sada objavljenim postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori boduje se isključivo podkriterijum - rok isporuke, što omogućava član 118, stav 1, tačka 3. To je potpuno neprihvatljiv i diskriminatorski podkriterijum i predstavlja mogući izvor korupcije. Kod većine naručilaca podkriterijum - rok isporuke nosi 10 bodova, a kod MONTEFARMA čak 20%. Favorizovani ponuđači daju nerealno kratke rokove od jedan dan ili čak jedan sat i po tom osnovu stižu prednost (iako imaju značajno veće cijene) u odnosu na ponuđače koji nude realne rokove isporuke.
- Uvijek se boduje samo cijena.

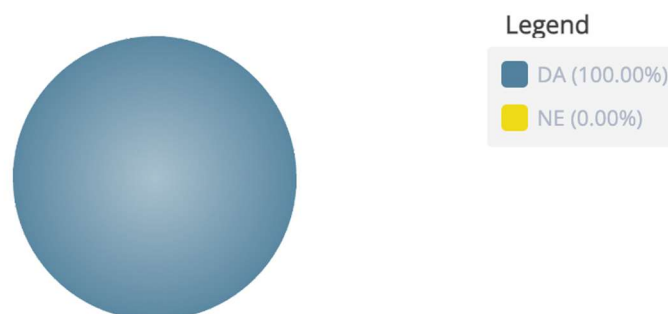
- Rok isporuke ne može biti podkriterijum za nabavke roba, već naručioci moraju u uslovima tendera odrediti realan rok isporuke. Za nabavku radova može se bodovati vrijeme izvođenja. Zbog toga izvršiti izmjenu Zakona o javnim nabavkama na taj način da se u čl. 118, stav 1, tačka 3 brišu riječi "rok isporuke".

Da li je u postupcima javnih nabavki u kojima ste učestvovali ispoštovan rok za donošenje odluke o dodjeli ugovora?

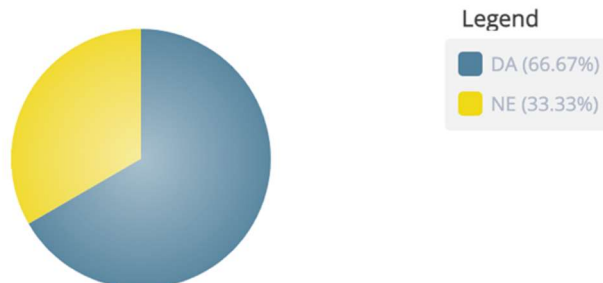


- U mnogim postupcima javnih nabavki Montefarma i KCCG nisu poštovani rokovi za donošenje odluka. Koriste se skraćeni rokovi za dostavljanje ponuda zbog hitnosti, a na donošenje odluke čeka se po više mjeseci. Ovakva situacija je bila u nekim postupcima kada je trebalo da naručilac postupi po odluci Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u roku od 15 dana od dana objavljivanja odluke, a nije.

Da li je u postupcima javnih nabavki u kojima ste učestvovali ispoštovan rok predviđen za potpisivanje ugovora?

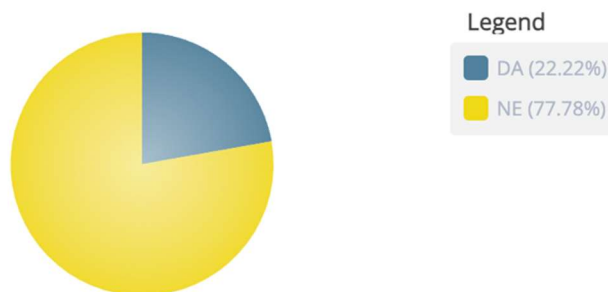


Da li ste svjedočili tenderu čija tehnička specifikacija favorizuje jednog određenog proizvođača, dok druge eliminiše?



- Bilo je takvih slučajeva, ali kroz zahtjeve za pojašnjenje i izmjenu tenderske dokumentacije te su greške ispravljene i omogućeno je učešće više ponuđača.
- U domenu laboratorijske dijagnostike favorizovan je jedan ponuđač u momentu kada na tržištu postoje samo dva registrovana uređaja.
- Tenderi KCCG br.13/21 (CeJN 5576) partije 1 i 7, br.15/22 (CeJN 20928) partije 1 i 7, br.59/31 (CeJN 48796) partije 1, 7 i 11. Za partiju 1 ponavlja se opis 2 artikla koje ima samo jedan proizvođač. Za partiju 7 traži se isključivo pakovanje 3,8 L koje ima samo jedan proizvođač. Za partiju 11 pretjerano detaljan opis za 4 proizvoda koji ima samo jedan proizvođač. Tender Montefarm br 11/23 ( CeJN 4289 partije 162 i 163 opis i uslov koji ima samo jedan proizvođač.

Da li ste se ikad obratili nadležnim institucijama, kako biste prijavili potencijalnu zloupotrebu postupka javnih nabavki?



- Nadležne ustanove treba da redovno prate objavljene tendere na portalu CeJN i da reaguju još dok traje rok za prikupljanje ponuda (naročito inspekcija za javne nabavke i Direktorat za javne nabavke).
- Osnovni problem javnih nabavki je komplikovana procedura i nepostojanje jedinstvenog registra ponuđača, gdje bi ponuđači mogli elektronski da zahtijevaju i prilože potvrdu da su za konkretni tender sposobni da daju ponudu. Osim te potvrde, bankarska garancija i završen posao. Ovako se ide od organa do organa, traži se dokumentacija i dodatno se opterećujemo.
- Veliki broj naručilaca ne daje pravilno i detaljno obrazloženje zašto predmet javne nabavke nije podijeljen po partijama, pa neopravdano ubacuju potpuno raznorodne proizvode u jednu partiju, što sprečava konkurenciju među ponuđačima.
- Veliki broj naručilaca neopravdano koristi član 87 stav 7 Zakona o javnim nabavkama, pa objavljuju specifikacije bez navođenja količina, ubacuju jedan ili nekoliko artikala koji se nabavljaju u minimalnim količinama, za koje favorizovani nude nerealno niske cijene kako bi u zbiru bili najpovoljniji, a kada se primijeni na stvarne količine oni su najskuplji.

## 6. Preporuke

Javne nabavke sprovedene na pravedan način najbolji su mehanizam zaštitu javnog interesa. Tako sprovedene nabavke donose brojne prednosti građanima, od povećanja kvaliteta do veće dostupnosti javnih usluga, sa posebnim akcentom na najranjivije grupe društva. Mnoga prava koja uživamo direktno zavise od procedura javnih nabavki. Iz navedenih razloga predlažemo niz preporuka koje imaju cilj što pravednije i odgovornije sprovođenje procesa javnih nabavki:

- Zakonom o javnim nabavkama potrebno je propisati kaznene odredbe za kršenje člana 26 stav 1, 2 i 3 (jednostavne nabavke) čime bi se proširila ovlašćenja Inspekcije za javne nabavke.
- U pregovaračkim postupcima bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje definisati duže rokove za dostavljanje ponude, ne kraće od 10 dana.
- U sastav komisije za sprovođenje postupka javne nabavke propisati obavezno učešće najmanje jednog stručnog lica angažovanog na poslovima iz oblasti za koju je raspisana javna nabavka.
- Propisati standarde specifikacija za javne nabavke u oblasti zdravstva sa minimumom zahtijevanog kvaliteta u cilju pojednostavljivanja pripreme tenderske specifikacije i smanjenja broja žalbi na istu.



- Proširiti ingerencije i osnažiti tehničke, personalne i ekonomske kapacitete Agencije za zaštitu konkurencije. Nenajavljeni neposredni uvidi su jedan od najučinkovitijih alata za pronalaženje dokaza o nezakonitom ponašanju i stvaranje jake podloge za zaustavljanje manipulacija ponudama u javnim nabavkama. Javne nabavke trebaju stvoriti uslove za ponudu najboljih proizvoda i usluga društvu, a to zahtijeva stvaranje podsticaja za kompanije da se takmiče za izbor.
- Dodatno osnažiti kadrovske kapacitete Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kako bi se žalbeni postupci završavali u zakonom propisanom rokovima.
- Rok isporuke isključiti iz kriterijuma koji se boduje i uniformisati specifične rokove isporuke zavisno od predmeta javne nabavke, osim za hitne nabavke.
- Na godišnjem nivou sprovoditi evaluaciju realizacije plana javnih nabavki koja će između ostalog analizirati rokove u kojima su donošene odluke o izboru najpovoljnije ponude, rokove u kojima su potpisivani ugovori i obavezati naručioce koji nisu poštovali propisane rokove da u pisanoj formi obrazlože razloge za kašnjenje.
- Uspostaviti jedinstveni Registar ponuđača u kome će biti pohranjeni: podaci o poslovanju privrednog subjekta, dozvole za rad, licence i ostale vrste potvrda koje se prilažu kao dokazi u postupku javnih nabavki. Registar bi, takođe, sadržao i ocjene naručilaca u prethodnim postupcima javnih nabavki, ocjene koje se tiču kvaliteta izvođenja radova ili nabavljene opreme/proizvoda, poštovanja ugovorenih rokova izvođenja radova ili isporuke, garantnih rokova, servisa opreme i sl. Podaci iz Registra bi se, u skladu sa definisanom procedurom i kriterijumima čiju primjenu i poštovanje bi nadzirao poseban organ, koristili za dobijanje pozitivnih ili negativnih bodova ponuđaču u procedurama javnih nabavki. Negativni bodovi bi se dodjeljivali u slučaju negativnih referenci od strane nekog ugovornog organa i po osnovu njih bi se ponuđač mogao isključiti iz nabavke.
- Propisati ograničenja u vezi javljanja na pozive privrednih društava koja se nalaze na crnoj listi poreskih obveznika.
- Propisati obaveznu evaluaciju na godišnjem nivou svih javnih nabavki u kojima je postojao nedostatak konkurencije.
- U nacrtima ugovora predvidjeti zaštitne i kaznene kaluzule kako bi se naručilac u što većoj mjeri osigurao od neodgovornih i neozbiljnih ponuđača.
- Gdje je to moguće, preciznije definisati kriterijume kvaliteta kao što su životni ciklus proizvoda, prateći troškovi potrošnog materijala, cijena servisa, održavanja, rezervnih djelova i sl.
- Raditi na smanjenju učešća jednostavnih nabavki i pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje u ukupnom broju javnih nabavki u zdravstvu, shodno preporukama DRI i EU.

## ANEKSI

### Podzakonska regulativa Zakona o javnim nabavkama

- Pravilnik o obrascu plana javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br: 55/20 od 12. juna 2020. godine i 114/23 od 19. decembra 2023. godine)
- Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 016/23 od 10.02.2023, 020/23 od 22.02.2023, 036/23 od 29.03.2023, 114/23 od 19.12.2023, 049/24 od 29.05.2024. godine)
- Pravilnik o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za sprovođenje postupka javne nabavke ("Službeni list Crne Gore" br. 55/20 od 12. juna 2020. godine i 88/23 od 29. septembra 2023. godine)
- Pravilnik o obrascu izjave privrednog subjekta ("Službeni list Crne Gore", br. 55/23 od 01. juna 2023. godine i 83/23 od 05. septembra 2023. godine)
- Pravilnik o metodologiji načina vrednovanja ponuda u postupku javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 74/20 od 23. jula 2020. godine i 71/23 od 12. jula 2023. godine)
- Pravilnik o obrascu prijave za kvalifikaciju u postupku javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj: 71/23 od 12. jula 2023. godine)
- Pravilnik o sadržaju ponude u postupku javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", br. 71/20 od 16. jula 2020. godine, 9/21 od 01. februara 2021. godine i 16/23 od 10. februara 2023. godine)
- Pravilnik o obrascima za sprovođenje postupaka javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 16/23 od 10. februara 2023. godine)
- Pravilnik o načinu rada i korišćenja elektronskog sistema javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj: 1/21 od 04. januara 2021. godine)
- Pravilnik o obrascima evidencija u postupcima javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj: 61/20 od 24. juna 2020. godine)
- Pravilnik o obrascima izvještaja u postupcima javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj: 60/20 od 21. juna 2020. godine)
- Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti predmeta javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", broj: 57/20 od 18. juna 2020. godine)

- Pravilnik o spisku radova i poslova koji mogu biti predmet javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", broj: 57/20 od 18 juna 2020. godine)
- Pravilnik o spisku društvenih i drugih posebnih usluga koje mogu biti predmet javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", broj: 56/20 od 15. juna 2020. godine)
- Pravilnik o evidenciji i metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj: 55/20 od 12. juna 2020. godine)
- Pravilnik o načinu utvrđivanja ispravke računске greške u ponudi u postupku javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", broj: 55/20 od 12. juna 2020. godine)
- Pravilnik o obrascu evidencije registrovanih ponuđača u elektronski sistem javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj: 55/20 od 12. juna 2020. godine)
- Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore" broj: 55/20 od 12. juna 2020. godine)
- Uredba o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 69/20 od 11. jula 2020. godine, 105/20 od 29. oktobra 2020. godine, 139/22 od 16. decembra 2022. godine i 29/23 od 16. marta 2023. godine)

## Literatura

- <https://institut-alternativa.org/sistem-javnih-nabavki-u-crnoj-gori-blizu-eu-standarda-ali-sa-brojnim-problemima-u-praksi/>
- <https://ti-bih.org/publikacije/analiza-javnih-nabavki-u-sektoru-zdravstva-decembar-2016-enanalysis-of-public-procurement-in-the-health-sector-december-2016-2/>
- <https://www.gov.me/dokumenta/1243d93c-493e-42c2-ad4e-ab8dc461e93e>
- <https://azzk.me/2024/07/11/zasto-je-konkurencija-relevantna-za-javne-nabavke/>
- <https://cinmed.me/humani-lijekovi/potrosnja-ljekova/>
- <https://www.dri.co.me/aktuelnost/dri-zuacg-montefarm-dobio-negativno-misljenje-na-reviziju-pravilnosti>
- <https://montefarm.co.me/wp-content/uploads/2024/07/Izvjestaj-menadzmenta-2023-Montefarm.pdf>