

PRIMJENA NOVOG
ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA

PRILIKA ZA IZLAZAK IZ ZAČARANOG KRUGA



Naziv publikacije:

Primjena novog Zakona o javnim nabavkama: Prilika za izlazak iz začaranog kruga

Izdavač:

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednik:

Stevo Muk

Autorke:

Ana Đurnić

Dragana Jaćimović

Saradnica u istraživanju:

Bojana Pravilović

Prelom i dizajn:

Artbuk doo

Podgorica, april 2021. godine

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Nacionalna biblioteka Crne Gore, Cetinje

ISBN 978-9940-533-95-3
COBISS.CG-ID 17552132



Kingdom of the Netherlands

Ova analiza pripremljena je u okviru projekta “Za svrshodno trošenje javnog novca!”, koji Institut alternativa sprovodi uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine Holandije. Mišljenja i stavovi iznijeti u dokumentu ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Ambasade Kraljevine Holandije.

SADRŽAJ

SAŽETAK	4
UVOD	5
Podzakonski akti – stvaranje preduslova za primjenu Zakona	6
Planiranje nabavki ne ide „po planu“	7
Planiranje bez analize tržišta	10
Cijena zasjenjuje kvalitet u javnim nabavkama	12
Izveštaj o realizaciji ugovora ne otkriva ništa o realizaciji	14
Jednostavne nabavke u novom ruhu	16
Jedinstvena pravila – neujednačena praksa	17
Jednostavne nabavke mogu i bez plana	19
Paravan za nepravilnosti ili odraz lošeg planiranja?	20
ZAKLJUČAK I PREPORUKE	23
LITERATURA	26
PRILOG 1	27

SAŽETAK

Česte izmjene planova, izmjene planova na samom kraju godine, kao i neostvarivanje planova uslijed neracionalnog planiranja, pokazatelji su lošeg planiranja nabavki ministarstava i opština. U prosjeku, 24 analizirane opštine su mijenjale planove javnih nabavki 6,4 puta godišnje tokom 2020. godine. To su najčešće radile Prijestonica Cetinje (18 puta), opštine Žabljak (11), Berane, Pljevlja i Petnjica (10). Ministarstva, njih 17, su rjeđe mijenjale planove u odnosu na opštine, i to u prosjeku 2.8 puta tokom 2020. godine. Svoj plan javnih nabavki najčešće je mijenjalo Ministarstvo pravde (8), a slijede ga Ministarstvo unutrašnjih poslova (6), Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo javne uprave (po pet puta).

Tokom 2019. godine, opštine su potrošile svega oko 60% planiranog budžeta za javne nabavke, dok su ministarstva potrošila 93%. Ističu se Opština Ulcinj, koja je potrošila svega 7% budžeta za javne nabavke i Ministarstvo rada i socijalnog staranja, koje nije potrošilo ni polovinu planiranog budžeta za javne nabavke.

Sprovođenje analize tržišta, umjesto da unaprijedi planiranje i sprovođenje postupaka nabavki, može biti zloupotrebjeno za favorizovanje određenih ponuđača. Budući da sprovođenje analize tržišta nije obavezno, nije propisana ni obaveza sačinjavanja i objavljivanja izvještaja o sprovedenim konsultacijama sa privrednim subjektima o vrijednosti nabavke. Nigdje nije zabilježeno da li su tokom druge polovine 2020. godine ministarstva i opštine sprovodile analizu tržišta.

Iako cijena u postupcima javnih nabavki može biti jedini kriterijum za vrednovanje ponuda samo izuzetno, ministarstva i opštine joj, u okviru kriterijuma odnos cijene i kvaliteta, još uvijek pretežno daju prednost. Najniža ponuđena cijena opredijelila je preko 90% tendera ministarstava i opština od početka primjene novog Zakona o javnim nabavkama (ZoJN).

Obaveza sačinjavanja izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci novina je u crnogorskom sistemu javnih nabavki. Međutim, ovaj izvještaj prije je skup tehničkih podataka koje pretežno već sadrži i sami ugovor o javnoj nabavci, umjesto da bude prikaz toka događaja od zaključivanja ugovora o javnoj nabavci do njegove realizacije.

Jednostavne nabavke, koje su zamijenile nabavke male vrijednosti, su u najvećoj mjeri unaprijeđene novom regulativom, a na osnovu preporuka Instituta alternativa iz 2018. godine. Ključna unapređenja tiču se usvajanja Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki kojim su propisana jednaka pravila za sve naručioce. Takođe, naručioci su sada u obavezi da jednostavne nabavke oglašavaju preko Elektronskog glasnika javnih nabavki, čime se u velikoj mjeri obezbjeđuje transparentnost. Međutim, ne poštuju svi naručioci jednako obaveze iz Pravilnika, naročito u pogledu poštovanja praga za direktno ugovaranje. U praksi smo mapirali i nekoliko mogućih primjera dijeljenja predmeta nabavke kako bi se izbjegle procedure iz ZoJN, a nabavke sprovele kao jednostavne, što Zakon zabranjuje.

Potrebno je pooštriti inspeksijski nadzor jednostavnih nabavki, kako bi se spriječile i/ili procesuirale zloupotrebe. Naručiocima treba nametnuti zahtjevnije obaveze u pripremi Plana javnih nabavki i obavezu obrazlaganja izmjena planova javnih nabavki, ali i obavezu pripreme, usvajanja i objavljivanja Plana jednostavnih nabavki. Sprovođenje analize tržišta treba da bude obavezno, a sadržaj obrasca izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci treba ozbiljno unaprijediti. Naručioci treba da u postupcima javnih nabavki više cijene kvalitet radova, roba i usluga, kako bi se obezbijedila njihova dugoročnost i sačuvao budžet.

UVOD

Novi Zakon o javnim nabavkama (ZoJN) usvojen je 17. decembra 2019. godine, a njegova primjena počela je 7. jula 2020. godine. Zakon je usvojen sa ciljem daljeg usaglašavanja sa Direktivama Evropske unije (EU) u okviru pregovaračkog procesa Crne Gore i EU, a naročito sa ciljem usaglašavanja sa Direktivama 24 i 25 koje su značajno izmijenjene 2014. godine. Usaglašavanje nacionalnog okvira sa pravnom tekovinom EU jedno je od tri mjerila za zatvaranje Poglavlja 5 – Javne nabavke¹.

U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru iz 2020. godine, ocijenjeno je da je Crna Gora ostvarila **ograničen napredak** u ovoj oblasti, usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama i Zakona o javno privatnom partnerstvu². Dalje se navodi i da je neophodna dosljedna primjena ovih zakona i usvajanje pratećih podzakonskih akata. Ovo podsjeća na ocjene Evropske komisije iz 2015. godine, kada je Crna Gora dobila ocjenu *dobar napredak* zbog izmjena ZoJN s kraja 2014. godine, ali je kasnije u implementaciji „podbacila“, pa je ocjena 2016. godine bila *ograničeni napredak*, dok je 2018. godine konstatovano *nazadovanje*.

Problemi koji godinama opterećuju crnogorski sistem javnih nabavki su netransparentnost i nizak stepen konkurentnosti postupaka. Izmjene i dopune ZoJN iz 2017. godine značajno su pogoršali stanje uvođenjem nedovoljno regulisanih hitnih postupaka i apsolutno diskrecionih nabavki male vrijednosti. Izmjene koje su po usvajanju bile okarakterisane kao „privremeno stanje i tranzicioni period do usvajanja novog ZoJN“, produžilo se na pune tri godine primjene, sa trajnim posljedicama na sistem. U crnogorskom sistemu javnih nabavki, 2019. godine ostvarena je najveća potrošnja od 2007. godine sa 608 224 346.95 eura, ali i zabilježen najniži intenzitet konkurencije u istom periodu, sa samo 2.01 ponudom po tenderu. Tada je čak četvrtina ukupne vrijednosti zaključenih ugovora ugovoreno na osnovu samo jedne dostavljene ponude³. Tokom 2020. godine, ministarstva su ugovorila ukupno 21 117 713.11 eura, a opštine 28 648 757.49 eura⁴.

1 Poglavlje je zvanično otvoreno 18. decembra 2013. godine.

2 Izvještaj Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, Brisel, 6.10.2020. godine, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

3 Javne nabavke 2019: Nikad veća potrošnja, ni manja konkurentnost, Institut alternativa, Jun 2020. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/javne-nabavke-2019-nikad-veca-potrosnja-ni-manja-konkurentnost/>

4 Prema preliminarnim nalazima Instituta alternativa, na osnovu pojedinačnih izvještaja o javnim nabavkama naručilaca koje objavljuje Ministarstvo finansija i socijalnog staranja na svojoj Internet stranici: <http://www.ujn.gov.me/pojedinacni-izvjestaji-obveznika-primjene-zakona-o-javnim-nabavkama/>
Napomena: Još uvijek nisu dostupni izvještaji za 5 opština i 2 ministarstva. Posljednji put pristupljeno internet stranici i napravljen presjek 20.04.2021.

U ovoj analizi, bavimo se novim mehanizmima i institutima ZoJN i njihovom primjenom tokom druge polovine 2020. godine. Analiza je fokusirana na dvije kategorije naručilaca – sva ministarstva (17) i sve opštine (24)⁵. Tokom prvih šest mjeseci primjene novog ZoJN zabilježen je mali broj postupaka javnih nabavki, a naročito novih procedura kojih skoro da nije ni bilo (konkurentski postupak sa pregovorima, partnerstvo za inovacije, konkurentski dijalog). Mali broj postupaka zabilježen je primarno kod ministarstava, zbog ishoda parlamentarnih izbora održanih 30. avgusta 2020. godine koji je nakon 30 godina promijenio politički sastav Vlade. U tom periodu su, do uspostavljanja nove Vlade u decembru 2020. godine, Vlada i ministarstva bila u tehničkom mandatu, pa su raspisivani postupci samo za neophodne nabavke.

Zbog toga je ova analiza, umjesto na same procedure, fokusirana na nove mehanizme i institute ZoJN – analizu tržišta, ekonomski najpovoljniju ponudu kao sada jedini kriterijum za vrednovanje ponuda, izvještaj o realizaciji ugovora i jednostavne nabavke i na to kako su se odrazili na transparentnost i konkurentnost u javnim nabavkama. Analiza je takođe fokusirana i na planiranje nabavki i usaglašavanje planova javnih nabavki sa novim zakonskim procedurama i postupcima. Analiza na kraju nudi preporuke za unapređenje svakog od ovih instrumenata i mehanizama.

Podzakonski akti – stvaranje preduslova za primjenu Zakona

Novim ZoJN predviđeno je usvajanje ukupno 35 podzakonskih akata, obrazaca, uputstava, metodologija i drugih pratećih akata za implementaciju Zakona. Kao rok za njihovu pripremu i usvajanje predviđeno je šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, što je istovremeno i datum kada je Zakon počeo da se primjenjuje – 7. jul 2020. godine.

Ukupno su usvojene tri uredbe kojima su uređene nabavke za diplomatska i konzularna predstavništva, bezbjednost i odbranu i centralizovane nabavke⁶. Usvojeno je i ukupno 17 pravilnika⁷ i jedno uputstvo⁸. Prvobitno su usvojeni posebni pravilnici za svaki od obrazaca

5 U Crnoj Gori trenutno postoji 12 ministarstava (od decembra 2020. godine), ali ih je tokom najvećeg dijela 2020. godine bilo 17, zbog čega je taj broj ministarstava kao naručilaca i potrošačkih jedinica uzet kao uzorak ovog istraživanja.

6 Uredba o načinu sprovođenja nabavki za diplomatska i konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu ("Službeni list Crne Gore", br. 090/20 od 01.09.2020), Uredba o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, ("Službeni list Crne Gore", br. 076/20 od 28.07.2020) i Uredba o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 069/20 od 11.07.2020).

7 Spisak usvojenih pravilnika sa brojevima Službenog lista dostupan je u Aneksu 1.

8 Uputstvo o postupku provjere i ispunjenosti uslova za učešće privrednih subjekata registrovanih u Crnoj Gori i izdavanje potvrde za učešće u nabavkama za potrebe Sjeverno-atlantskog Saveza, ("Službeni list Crne Gore", br. 106/20 od 02.11.2020).

koje predviđa ZoJN, ali su oni kasnije objedinjeni u Pravilnik o obrascima za sprovođenje postupaka javnih nabavki⁹.

Podzakonski akt kojim se uređuje poseban oblik javne nabavke – *elektronska aukcija*¹⁰, još uvijek nije usvojen, kao ni obrasci poziva za učešće, zapisnika i obavještenja o rezultatima *projektnog konkursa*¹¹, kao posebnog oblika nabavke usluga.

Većina podzakonskih akata usvojeno je na vrijeme ili sa manjim zakašnjenjem, a sva usvojena podzakonska akta stupila su na snagu do kraja jula 2020. godine.

Najviše se kasnilo sa usvajanjem Pravilnika o načinu rada i korišćenja elektronskog sistema javnih nabavki. On je usvojen krajem 2020. godine - punih godinu dana nakon usvajanja Zakona, odnosno šest mjeseci nakon isteka roka za njegovo usvajanje. Ipak, ako posmatramo širi kontekst i vrijeme uspostavljanja elektronskog sistema javnih nabavki (ESJN) početkom 2021. godine, kašnjenje sa usvajanjem ovog Pravilnika nije imalo posljedice u pogledu odlaganja uspostavljanja ESJN i početka njegovog rada.

Planiranje nabavki ne ide „po planu“

Za sprovođenje postupka javne nabavke, neophodno je da ona bude predviđena Planom javnih nabavki koji mora pripremiti svaki naručilac i da su za nju obezbijeđena finansijska sredstva¹². Osim što je preduslov za sprovođenje nabavke, plan javnih nabavki važan je izvor i dokument za kontrolu i praćenje ovog dijela javne potrošnje, ali i instrument blagovremenog informisanja ponuđača o namjerama naručilaca za javno nabavljanje u započetoj godini. Zato je važno da se javne nabavke adekvatno planiraju, i u što je moguće većoj mjeri prema planu i izvršavaju. Među ministarstvima i opštinama to, najčešće, nije slučaj.

Prijestonica Cetinje je Plan javnih nabavki za 2020. godinu mijenjala čak **18 puta**. Osim pokazatelja lošeg planiranja javnih nabavki, ovaj slučaj ilustruje i loše uređene procedure planiranja javnih nabavki: Zakon omogućava da se ovi planovi mijenjaju neograničeno mnogo puta i bez obrazloženja. Cetinje, iako najdrastičniji primjer, zato nije izuzetak, već

9 „Službeni list Crne Gore”, br. 014/21 od 12.2.2021. godine.

10 Novim Zakonom je predviđeno da se elektronska aukcija može sprovesti nakon ocjene ponuda, kao elektronski proces koji se ponavlja radi postizanja novih cijena, izmijenjenih naniže i/ili nove vrijednosti određenih elemenata ponude, koja omogućava rangiranje ponuda pomoću metoda automatske ocjene. Za propisivanje načina sprovođenja i završetka elektronske aukcije zaduženo je Ministarstvo finansija, Član 71 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

11 Radi nabavke usluga u oblasti arhitekture, građevinarstva, inženjerstva i informatike naručilac može da sprovede projektni konkurs: 1) koji prethodi zaključivanju ugovora o javnoj nabavci usluga; 2) sa nagradama ili naknadama učesnicima, član 155 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

12 Zakon o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

gotovo sve institucije i opštine višestruko tokom godine mijenjaju svoje „planove javnih nabavki“. Budući da izmjenu planova ne prati obrazloženje, često je nemoguće ili vrlo teško utvrditi na šta se odnosi izmjena i da li je ona suštinske ili tehničke prirode.

U prosjeku, 24 analizirane opštine su mijenjale planove javnih nabavki 6,4 puta godišnje. Uz Cetinje, to su najčešće radile opštine Žabljak (11 puta), opštine Berane, Pljevlja i Petnjica (10 puta), a najrjeđe Budva, Andrijevica, Mojkovac i Herceg Novi (dva puta).

Tabela 1: Pregled učestalosti izmjena Plana javnih nabavki opština za 2020. godinu

Opština	Broj izmjena Plana JN	Opština	Broj izmjena Plana JN
Cetinje	18	Plav	6
Žabljak	11	Plužine	5
Berane	10	Ulcinj	5
Pljevlja	10	Tivat	4
Petnjica	10	Danilovgrad	4
Bijelo Polje	9	Kotor	3
Rožaje	8	Nikšić	4
Kolašin	8	Bar	3
Tuzi	8	Budva	2
Gusinje	7	Andrijevica	2
Šavnik	7	Mojkovac	2
Podgorica	6	Herceg Novi	2

Ministarstva, njih 17, su rjeđe mijenjala planove u odnosu na opštine, i to u prosjeku 2.8 puta tokom 2020. godine, a svoj plan je najčešće mijenjalo Ministarstvo pravde (osam puta)¹³. Ministarstvo unutrašnjih poslova je plan izmijenilo šest puta, a Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo javne uprave u prosjeku skoro svakog drugog mjeseca, odnosno po pet puta tokom godine. Najmanje izmjena, odnosno svega jednu izmjenu tokom 2020. godine, za svoje godišnje planove imali su Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo nauke i Ministarstvo zdravlja.

¹³ Šest od osam izmjena odnosile su se na tehničke ispravke Plana u vezi sa obračunom PDV-a i slično. Informacija predstavnika Službe za javne nabavke Ministarstva pravde, sa sastanka sa naručiocima održanog 2. aprila 2021. godine.

Tabela 2: Pregled učestalosti izmjena Plana javnih nabavki ministarstava za 2020. godinu

Ministarstvo	Broj izmjena Plana JN	Ministarstvo	Broj izmjena Plana JN
Ministarstvo pravde	8	Ministarstvo vanjskih poslova	2
Ministarstvo unutrašnjih poslova	6	Ministarstvo sporta i mladih	2
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	5	Ministarstvo odbrane	2
Ministarstvo javne uprave	5	Ministarstvo prosvjete	2
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	3	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	1
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	3	Ministarstvo nauke	1
Ministarstvo finansija	3	Ministarstvo zdravlja	1
Ministarstvo kulture	2	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1
Ministarstvo ekonomije	2		

Po jedna od ukupnog broja izmjena svake opštine i ministarstva odnosila se na obavezno usklađivanje planova javnih nabavki sa novim Zakonom o javnim nabavkama i procedurama koje on predviđa¹⁴.

Osim učestalosti, indikator lošeg planiranja je i period u kojem su usvajane izmjene planova. Skoro trećina opština¹⁵ je promijenila svoje „planove” krajem 2020. godine, dok su izmjene u novembru imali samo Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravde.

Da se nabavke planiraju neadekvatno pokazuju i velike razlike između planiranog i izvršenog budžeta za javne nabavke naručilaca. Kolika je ukupna razlika između planiranog i utrošenog budžeta za javne nabavke na nivou svih naručilaca još uvijek je nepoznanica. Ni Ministarstvo finansija, kao ni ranije Uprava za javne nabavke, ne objavljuju taj podatak. Međutim, podaci pojedinih kategorija naručilaca – ministarstava i opština, jesu dostupni i ukazuju da je problem neadekvatnog planiranja naročito zastupljen među opštinama.

Tokom 2019. godine, opštine su potrošile svega oko 60% planiranog budžeta za javne nabavke. Utrošeno je 48 114 198,99 od planiranih 81 703 241 eura. Posebno se

14 Naručioci su bili dužni da planove javnih nabavki usklade u roku od 15 dana od početka primjene Zakona, odnosno do 22. jula 2020. godine, Član 213, stav 2 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

15 Prijestonica Cetinje, Opštine Nikšić, Tivat, Ulcinj, Berane, Petnjica i Žabljak.

ističe Opština Ulcinj koja je tokom 2019. godine realizovala svega 7% budžeta za javne nabavke¹⁶. Slijedi Prijestonica Cetinje sa svega 29% realizovanog budžeta za nabavke¹⁷. Opština Budva nije potrošila više od polovine planiranih sredstava, odnosno skoro 54%¹⁸.

Ukupno gledano, ministarstva su tokom 2019. godini realizovala 93% planiranih sredstava za javne nabavke¹⁹. Pojedinačno se ipak ističu pojedina ministarstva kao loši planeri nabavki. Ministarstvo rada i socijalnog staranja nije potrošilo ni polovinu planiranog budžeta²⁰, dok je Ministarstvu odbrane trećina budžeta ostala neutrošena²¹. Posebno se ističe Ministarstvo unutrašnjih poslova koje je potrošilo 8 miliona eura više nego što je predviđeno Planom, odnosno 30 230 903,72 eura, a planirano je 22 211 729,21 eura.²²

Planiranje bez analize tržišta

Istraživanje tržišta prilikom pripremanja plana javnih nabavki ili pokretanja postupka javne nabavke novina je Zakona o javnim nabavkama. Ona je Zakonom propisana kao mogućnost, a ne obaveza, i to samo pod uslovom da ne dovede do narušavanja načela tržišne konkurencije, zabrane diskriminacije i transparentnosti²³. Sprovedenje prethodne analize tržišta na transparentan i inkluzivan način, uz obezbjeđenje ravnopravnog tretmana svih ponuđača, ima potencijal da obezbijedi adekvatnije planiranje javnih nabavki. Osim toga, konsultovanje svih zainteresovanih ponuđača prilikom pripreme postupaka javne nabavke može dovesti i do brže i jednostavnije realizacije postupaka, te smanjiti broj žalbi na proceduru i ishod postupaka javnih nabavki.

U praksi, nema tragova ni dokaza da je naručioci iz kategorija ministarstava i opština sprovode. Nalazi analize tržišta nisu opisani ni u planovima javnih nabavki, niti u tenderskoj dokumentaciji i raspisima tenderskih procedura, a ni u izvještajima o sprovedenim postupcima, odnosno odlukama o izboru najpovoljnije ponude.

16 Utrošeno je 355 852,79 od planiranih 5 543 600,00 eura, Prilog 4. Usporedni pregled planiranih i ugovoreni javnih nabavki na nivou lokalnih samouprava za 2019. godinu, Izvještaj o javnim nabavkama za 2019. godinu, Ministarstvo finansija, dostupno na:

<http://www.ujn.gov.me/2018/01/godisnji-izvjestaj-o-javnim-nabavkama-u-cg-za-2019-godinu/>

17 Od planiranih 7 986 300,00 eura realizovano je svega 2 283 981,32 eura, Ibid.

18 Od planiranih 12199795,00 eura, Opština Budva je za nabavke potrošila oko 5644216,30 eura, Ibid.

19 Od planiranih 60 212 293,9 eura utrošeno je 55 826 420,86 eura, Prilog 3. Usporedni pregled planiranih i ugovoreni javnih nabavki za ministarstva za 2019. godinu, Izvještaj o javnim nabavkama za 2019. godinu, Ministarstvo finansija, dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/2018/01/godisnji-izvjestaj-o-javnim-nabavkama-u-cg-za-2019-godinu/>

20 Svega 3 023 295,34 eura je utrošeno od planiranih 7 396 830,34, Ibid.

21 Planiran je iznos u vrijednosti od 13 526 808 eura, a utrošeno 9 404 119,33 eura, Ibid.

22 Radi provjere, podatke iz Izvještaja o javnim nabavkama za 2019. godinu smo ukrstili sa podacima iz posljednjeg Plana Ministarstva unutrašnjih poslova za 2019. godinu koji je objavljen na portalu javnih nabavki i individualnog Izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama za 2019. godinu.

23 Član 85 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

U Hrvatskoj se sprovođenje analize tržišta prije pokretanja javne nabavke u svrhu pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o planovima naručioca i zahtjevima u vezi s nabavkom sprovodi po pravilu, a obavezno je i prije pokretanja otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke za nabavku radova ili postupka javne nabavke velike vrijednosti za nabavku robe ili usluga. Naručilac je u obavezi da se prije raspisivanja postupka posavjetuje sa zainteresovanim naručiocima o opisu predmeta nabavke, tehničkim specifikacijama, kriterijumima za kvalitativni odabir privrednog subjekta, kriterijumima za odabir ponude i posebnim uslovima za izvršenje ugovora.

Kako bi se obezbijedio jednaki tretman svih učesnika u postupku, naručilac je prema Zakonu o javnoj nabavi dužan da razmotri sve primjedbe i prijedloge zainteresovanih privrednih subjekata i da pripremi i objavi izvještaj o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima.

Na osnovu procijenjene vrijednosti, javna nabavka se svrstava u određeni vrijednosni razred. Vrijednosnih razreda ima šest²⁴, a važni su, između ostalog i zbog toga što opredjeljuju da li se na određenu vrstu nabavke primjenjuje ZoJN, te koja će vrsta postupka biti sprovedena. Naručilac, prema ZoJN, ne smije da koristi način utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke kojim se izbjegava njegova primjena²⁵.

Način određivanja procijenjene vrijednosti javne nabavke za robe, radove i usluge ranije je bio određen zakonima o javnim nabavkama, dok je novi ZoJN za to predvidio usvajanje Metodologije Ministarstva finansija²⁶. Ova Metodologija uopšte ne spominje analizu tržišta niti upućuje na potrebu i način njenog sprovođenja. Osim što samo sprovođenje analize tržišta nije obavezno čak ni za postupke nabavke radova i nabavki roba i usluga velike vrijednosti, nije propisana ni obaveza sačinjavanja i objavljivanja izvještaja o sprovedenom ispitivanju tržišta, odnosno konsultacija sa zainteresovanim ponuđačima. Time se omogućava da analiza tržišta, umjesto da unaprijedi planiranje i sprovođenje postupaka nabavki, bude sprovedena u tajnosti i zloupotrebljena za favorizovanje određenih ponuđača.

Iako je u pitanju novina koju raniji zakoni o javnim nabavkama nisu predviđali, ne možemo reći da je uvođenje instituta ispitivanja tržišta unaprijedilo planiranje javnih nabavki zbog nedovoljne regulacije ovog instituta.

24 Član 26 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

25 Član 82 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

26 Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti predmeta javne nabavke, („Službeni list Crne Gore“, br. 057/20 od 18.6.2020)

Cijena zasjenjuje kvalitet u javnim nabavkama

Novi ZoJN donio je novine i u pogledu definisanja kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude. Najniža ponuđena cijena je godinama dominantno opredjeljivala ishod postupaka javnih nabavki²⁷. Sada je naručilac dužan da u postupku javne nabavke izabere ekonomski najpovoljniju ponudu, primjenom pristupa isplativosti, a po osnovu kriterijuma cijene, odnosa cijene i kvaliteta i troškova životnog ciklusa²⁸. Novi način vrednovanja ponuda trebalo bi da unaprijedi kvalitet nabavljenih roba, radova i usluga. Najniža ponuđena cijena više ne bi trebalo da bude ključni opredjeljujući faktor prilikom odabira pobjednika na tenderima, osim izuzetno, ali ona to u praksi još uvijek jeste²⁹.

U posmatranim postupcima istaklo se **Ministarstvo finansija**, koje je i predlagač Zakona o javnim nabavkama. Naime, ovo ministarstvo je prilikom raspisivanja tendera za nabavku SAP Named User Licenci od 71.000 eura predvidjelo vrednovanje ponuda po principu 95 bodova cijena – 5 bodova kvalitet. Zakonom o javnim nabavkama je propisano da iznos bodova po osnovu cijene ne može biti veći od 90% ukupnog utvrđenog maksimalnog broja bodova³⁰. Nakon 24 dana, MF je izmijenilo tendersku dokumentaciju na način što je prilagodilo kriterijum za vrednovanje ponuda - kvalitet 10, cijena 90.³¹ Ovaj primjer ilustruje da sistem vrednovanja ponuda po principu odabira ekonomski najpovoljnije ponude nije prilagođen specifičnostima određenih predmeta nabavki u kojima je teško vrednovati kvalitet proizvoda, jer je on kod svakog ponuđača isti.

Od jula do kraja decembra 2020. godine, sedam (od 17 (bivših) ministarstava) raspisalo je i sprovelo 25 otvorenih postupaka javne nabavke. Ishod preko 90% tih postupaka opredijelila je cijena, tako što je u okviru kriterijuma koji mjeri odnos cijene i kvaliteta, cijena u najvećem broju slučajeva iznosila preko 50% ukupnog bodovanja.

27 Tokom 2019. godine 87.82% ugovora zaključeno je na osnovu najniže ponuđene cijene, za 2018. nije dostupan podatak, 2017. 90.59%, 2016. 93.02%, 2015. 92.70%. Izvor, godišnji izvještaji o javnim nabavkama Ministarstva finansija/Uprave za javne nabavke za period 2015-2019. godine. Dostupni na: <http://www.ujn.gov.me/category/izvjestaji/>

28 Član 117 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine)

29 Cijena može biti jedini kriterijum za vrednovanje ponude samo izuzetno, u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, u nekoliko specifičnih situacija prilikom zaključivanja okvirnog sporazuma, elektronske aukcije ili dinamičkog sistema nabavki, u postupku za dodjelu ugovora za društvene i druge posebne usluge, u slučaju javne nabavke za potrebe odbrane i bezbjednosti ili za potrebe diplomatskih misija, konzularnih predstavništava i vojno-diplomatskih predstavnika u inostranstvu, Ibid.

30 Odnos cijene i kvaliteta određuje se tako da iznos bodova po osnovu cijene ne može biti veći od 90% ukupnog utvrđenog maksimalnog broja bodova, Član 118 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine).

31 Tenderski postupak za ovu nabavku je dostupan na linku: <https://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/displayNotice.html?id=134448&type=InvitationPublicProcure>

U čak 14 otvorenih postupaka, cijena je vrednovana sa 90% ukupnog broja poena, a kvalitet sa 10%. **Ministarstvo unutrašnjih poslova** je u svim otvorenim postupcima raspisanim u posmatranom periodu – njih 9, na ovaj način definisalo vrednovanje ponude. MUP je na ovaj način nabavljao pneumatike, potrošni materijal za održavanje higijene, kao i nabavku opreme i usluge održavanja za potrebe različitih softvera, sistema i podsistema – finansijskog informacionog sistema MUP-a, satelitskog podsistema za komunikaciono povezivanje graničnih prelaza i slično. Slijedi ga **Ministarstvo javne uprave** koje je u četiri, od ukupno pet sprovedenih otvorenih postupaka ovako ocjenjivalo ponude. Predmet nabavki su pretežno bile IT i telekomunikacione usluge. U ovoj grupi je i **Ministarstvo pravde** sa jednim ovakvim, od ukupno tri otvorena postupaka, koji se odnosio na nabavku računara i računarske opreme za potrebe pravosudnih institucija.

Odnos cijene i kvaliteta vrednovan je u razmjeri 80-20 u dva postupka. Prema raspodjeli 80-20 u korist cijene nabavljalo je bivše **Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT)**, i to usluge imenovanje procjenitelja za projekat LUSTICA BAY. Na isti način, **Ministarstvo mladih i sporta** ugovorilo je nabavku izvođenja radova na adaptaciji biciklističke i trim staze na lokaciji Jalovište u opštini Mojkovac. Četiri postupka sprovedena su na osnovu kriterijuma odnos cijene i kvaliteta 60-40.

U odnosu na cijenu, kvalitetu je data prednost u samo dva postupka. Jedan takav postupak je sproveo bivši MORT, za nabavku usluga Kontrolora za praćenje realizacije privatizacionih ugovora iz oblasti turizma. U ovom otvorenom postupku odnos cijene i kvaliteta definisan je 10-90, a u okviru podkriterijuma kvalitet, vrednovane su, između ostalog, i reference kontrolora na prethodnim poslovima. Na isti način je Ministarstvo javne uprave vrednovalo ponude u postupku nabavke za potrebe projekta uspostavljanja novog web portala Vlade koji treba da omogući unificirani onlajn nastup organa državne uprave. Kao podkriterijum za kvalitet, vrednovana je struktura rukovodećeg kadra i stručnog osoblja na projektu.

Opštine, njih 20³², raspisale su i sprovele u posmatranom periodu ukupno 81 otvoreni postupak javne nabavke. Cijena je opredijelila ishod 96%, odnosno 78 postupaka u kojima je cijena vrednovana samo preko 50% bodova u odnosu na kvalitet.

U najvećem broju postupaka, 65%, cijena je vrednovana sa 90 poena, a kvalitet sa 10. Ističu se Glavni grad Podgorica i Pljevlja koje su u svim postupcima koje su raspisale, obje po deset, vrednovale cijenu sa 90 bodova. **Glavni grad** je na ovaj način, između ostalog, nabavljao opremu za RTV Podgorica u vrijednosti 247 933,88€ i taktilne staze za lakše

32 Opštine Petnjica, Andrijevića i Mojkovac nisu imale otvorenih postupaka objavljenih na Portalu javnih nabavki u posmatranom periodu, dok je Opština Ulcinj u tom periodu pokrenula tri postupka koja nisu u potpunosti realizovana do kraja 2020. godine.

kretanje slabovidih i slijepih osoba 49 586,78€. Preostalih 10 bodova u ovim postupcima odnosilo se na rok isporuke. **Opština Pljevlja** je na ovaj način ugovarala razne vrste radova – rekonstrukcije ulica, adaptacije fasada, izgradnju parkinga, ali i nabavku peleta (kao dio subvencija za zaštitu životne sredine) vrijednosti 247 933,88€.

Posebno je zabrinjavajuće što među nabavkama opština dominiraju radovi, kod kojih bi kvalitet i rok završetka radova, kao i reference stručnih lica, morale biti opredjeljujući faktor, kako bi se obezbijedio kvalitet i dugotrajnost ovih nabavki, ali i bezbjednost, budući da su se nabavke radova u velikoj mjeri odnosile na saobraćajne puteve.

Među primjerima opština ističe se i **Opština Rožaje**, koja je nabavku radova na sanaciji seoskih puteva sprovela u potpunosti na osnovu kriterijuma najniže ponuđene cijene, suprotno Zakonu³³. Nismo našli nijedan primjer tendera opštine gdje je kvalitet nadmašio cijenu u bodovanju, dok je u samo jednom primjeru nabavke **Prijestonice Cetinje** vrednovano iskustvo lica kojima će biti povjereno izvršenje predmeta nabavke sa 35 bodova i rok izrade projekta sa 15 bodova, uz cijenu koja je iznosila 50 bodova. Riječ je o nabavci izrade tehničke dokumentacije za rekonstrukciju vodovodne infrastrukture Cetinja³⁴.

Izveštaj o realizaciji ugovora ne otkriva ništa o realizaciji

Obaveza sačinjavanja izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci novina je u crnogorskom sistemu javnih nabavki³⁵. Međutim, ovaj izvještaj prije je skup tehničkih podataka koje pretežno već sadrži i sami ugovor o javnoj nabavci, umjesto da bude prikaz toka događaja od zaključivanja ugovora o javnoj nabavci do njegove realizacije, uz jasno naznačenu odgovornost za svaki segment izvršenja ugovora.

Obrazac izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci sadrži samo osnovne kategorije podataka, koje pretežno sadrži i sami ugovor o javnoj nabavci. Riječ je o podacima o broju tenderske dokumentacije, opisu predmeta nabavke, datumu zaključenja i potpune realizacije ugovora, cijeni, ponuđaču i roku plaćanja. Jedina informacija koju izvještaj mora da sadrži, a koja se razlikuje od samog ugovora i osnovnih podataka koje on sadrži jeste informacija o eventualnoj izmjeni osnovnog ugovora (opis izmjene osnovnih elemenata ugovora i datum izmjene)³⁶. Institut alternativa je komentare za unapređenje obrasca

33 Jer se nije radilo ni o jednom od izuzetaka iz Zakona o javnim nabavkama.

34 Portal javnih nabavki, dostupno na:
<https://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/displayNotice.html?id=135289&type=InvitationPublicProcure>

35 Obaveza je uvedena članom 152 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine). Naručilac je, prema tom članu, dužan da izvještaj sačini u roku od 30 dana od dana realizacije ugovora i da ga objavi u Elektronskom sistemu javnih nabavki (ESJN).

36 Pravilnik o obrascima izvještaja u postupcima javnih nabavki, („Službeni list Crne Gore“, br. 060/20 od 21.06.2020)

izvještaja o realizaciji ugovora uputio Ministarstvu finansija – Direktoratu za politiku javnih nabavki u procesu pripreme podzakonskog akta o obrascima³⁷, ali oni nisu usvojeni.

Obrazac izvještaja o realizaciji ugovora ne sadrži čak ni podatke o naručiocu koji je zaključio ugovor.

Izvještaj ne sadrži nikakav narativni dio, niti foto dokumentaciju, pa ni anekse koji bi potkrijepili podatke iz izvještaja i omogućili kreiranje jasnije slike o toku izvršenja ugovora i konačnom proizvodu. Ovo je naročito važno za nabavke radova za potrebe kapitalnih projekata.

Zanimljiv je podatak da obrazac izvještaja ne sadrži nikakve podatke o naručiocu i odgovornom licu u njemu, pa nije jasno ni ko odgovara za sadržaj izvještaja. U izvještajima o realizaciji ugovora nema, na primjer, ni podataka o osnovnim karakteristikama predmeta nabavke u pogledu količine, kvaliteta, dimenzija, oblika za nabavku roba, kao ni dokaza o prijemu ugovorene robe.

U krajnjem, izvještaj ne sadrži ni zaključak u pogledu toga da li je nabavka realizovana u svemu kao što je i ugovoreno i ako nije, da li je pokrenut postupak za raskid ugovora ili druga adekvatna mjera u pravcu saniranja posljedica neizvršenja ugovora.

Nijedan od ukupno 15 izvještaja o realizovanim ugovorima dostupnih na Portalu javnih nabavki³⁸ ne otkriva ništa dodatno u odnosu na sadržaj propisan obrascem, pa čak ni naziv naručioca ili lica odgovornog za sadržaj izvještaja.

Primjer izvještaja o realizaciji ugovora – pogodite čiji je!

OBRAZAC 1

IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI

Rb:	Broj i datum tenderske dokumentacije	Opis predmeta javne nabavke	Vrsta postupka javne nabavke	Pozicija u planu javnih nabavki	Iznos budžeta predviđen planom	Podaci o ponuđaču (naziv, PIB)	Podaci o podgovaračima (naziv, PIB, % učešća u ugovorenoj nabavci)	Osnovni elementi ugovora					Opis izmjene osnovnih elemenata ugovora i datum izmjene	Vrijednost ugovora nakon izmjene	Datum zaključenja ugovora	Datum potpune realizacije ugovora/okvirnog sporazuma
								Vrijednost	Period trajanja	Rok i način izvršenja	Rok plaćanja	Garantni period				
1	0705-426/20-64515	Partija 1: Sredstvo za tehničku dezinfekciju na bazi alkohola	Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nastupanje	Ne mora se planirati shodno stručnom uputstvu o primjeni ZJN tačka 8	22.727,27 €	„Hemko“ doo Podgorica PIB 02283115	/	16.000,00 €	28.02.2021. godine	Isporuka robe je 15 dana od dana zaključenja ugovora/je dvostratna isporuka	60 dana	12 mjeseci		16.000,00 €	20.11.2020. godine	28.01.2021. godine
		7.438,00 €			„Hemko“ doo Podgorica PIB 02283115	/	4.590,00 €	28.02.2021. godine	Isporuka robe je 15 dana od dana zaključenja ugovora/je dvostratna isporuka	60 dana	12 mjeseci	14.12.2020. godine je izvršen prijem sredstava (9 dana zakašnjenja – obračunati penali u iznosu od 720,55 €)	3.889,45 €	20.11.2020. godine	28.01.2021. godine	
		2.330,58 €			„Hemko“ doo Podgorica PIB 02283115	/	2.085,00 €	28.02.2021. godine	Isporuka robe je 15 dana od dana zaključenja ugovora/je dvostratna isporuka	60 dana	12 mjeseci		2.330,58 €	20.11.2020. godine	28.01.2021. godine	
		25.289,26 €			„Hemko“ doo Podgorica PIB 02283115	/	19.685,00 €	28.02.2021. godine	Isporuka robe je 15 dana od dana zaključenja ugovora/je dvostratna isporuka	60 dana	12 mjeseci	14.12.2020. godine primljen je dio sredstava (9 dana zakašnjenja – obračunati penali u iznosu od 3.091,85 €)	16.593,15 €	20.11.2020. godine	28.01.2021. godine	

37 Institut alternativa je komentare uputio Direktoratu za politiku javnih nabavki Ministarstva finansija 28. maja 2020. godine

38 Za period 7.7.2020 – 31.12.2020.

Jednostavne nabavke u novom ruhu

Jednostavne nabavke zamijenile su nabavke male vrijednosti koje su u crnogorski sistem javnih nabavki uvedene 2017. godine³⁹. Novim ZoJN povećani su pragovi jednostavnih nabavki na 20.000 eura za robe i usluge i 40.000 eura za radove⁴⁰. Ove nabavke izuzete su od primjene Zakona o javnim nabavkama⁴¹, osim u pogledu inspekcijskog nadzora i izvještavanja prema Ministarstvu finansija. Postupci jednostavnih nabavki su, u poređenju sa postupcima javnih nabavki, jeftiniji, kraće traju, rokovi za dostavljanje ponuda su kraći, a priprema ponude jednostavnija. Sa druge strane, veći je prostor za diskreciono odlučivanje i eventualne zloupotrebe. Zato je Zakonom o javnim nabavkama propisano da naručilac ne smije da vrši podjelu predmeta nabavke kojom se izbjegava primjena ovog zakona⁴².

Ključna novina jednostavnih nabavki je jedinstveni akt – Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki⁴³, koji na isti način uređuje sprovođenje ovih nabavki za sve naručioce u sistemu. Nabavke male vrijednosti su, suprotno tome, bile uređivane diskreciono, internim aktima naručilaca, pa su za svakoga važila drugačija pravila⁴⁴. Druga novina tiče se transparentnosti jednostavnih nabavki. Za razliku od nabavki male vrijednosti za koje je postojala obaveza objavljivanja samo na Internet stranici naručioca, za jednostavne nabavke propisana je obaveza objavljivanja postupka jednostavne nabavke na ESJN, odnosno Portalu javnih nabavki do uspostavljanja ESJN. Usvajanje jedinstvenog akta i pravila u pogledu ugovaranja jednostavnih nabavki za sve naručioce i uvođenje obaveze oglašavanja ovih nabavki na Portalu javnih nabavki bile su preporuke Instituta alternativa 2018. godine⁴⁵.

U periodu od 7. jula do 31. decembra 2020. godine, opštine su preko Portala javnih nabavki pokrenule i sprovele 182 postupka jednostavnih nabavki. Od ovog broja, 25 postupaka je poništeno, a ugovoreno je 156 jednostavnih nabavki, ukupne vrijednosti

39 Nabavke male vrijednosti su, izmjenama iz 2017. godine, definisane kao nabavke roba i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 15.000 eura i nabavke radova čija je procijenjena vrijednost javne nabavke jednaka ili manja od 30.000 eura.

40 Član 26 Zakona o javnim nabavkama („Službeni liste Crne Gore“, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine).

41 Član 23, Ibid.

42 Član 27, stav 3, Ibid.

43 „Službeni list Crne Gore“, br. 061/20 od 24.06.2020, 065/20 od 03.07.2020, 071/20 od 16.07.2020, 074/20 od 23.07.2020, 102/20 od 17.10.2020. godine.

44 Više o nabavkama male vrijednosti u analizi: Đurnić, Ana, Institut alternativa, „Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: Bez javnosti i konkurencije“, maj 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/http-media-institut-alternativa-org-2018-06-nabavke-male-vrijednosti-2-pdf/>

45 Đurnić, Ana, Institut alternativa, „Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: Bez javnosti i konkurencije“, maj 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/http-media-institut-alternativa-org-2018-06-nabavke-male-vrijednosti-2-pdf/>

1 768 458,62 eura. Ministarstva su, u istom periodu, pokrenula samo 28 postupaka jednostavnih nabavki, od čega je sedam poništeno, a 21 realizovan u ukupnoj vrijednosti od 216 596.92 eura⁴⁶.

Jedinstvena pravila – neujednačena praksa

Manipulisanje pragovima do kojih se nabavka može sprovesti direktnim prihvatanjem predračuna/profakture (tzv. neposredni sporazum), izbjegavanje objavljivanja zaključenih ugovora, neusvajanje ili kašnjenje sa usvajanjem internih akata, kontrolisana konkurentnost i slanje zahtjeva za dostavljanje ponuda samo proizvoljno i diskreciono izabranim ponuđačima neki su od ključnih problema koji su karakterisali nabavke male vrijednosti. Propisivanje obavezujućih pravila, istih za sve naručioce, preporučivali smo kao rješenje za ove probleme, kako bi se smanjila diskreciona potrošnja. Nabavke male vrijednosti su, zbog smanjene konkurentnosti i transparentnosti postupaka, bile itekako podložne zloupotrebama.

Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki (u daljem tekstu: Pravilnik) tretirao je većinu ovih problema, što je uticalo i na ujednačavanje prakse među naručiocima. Ipak, uočili smo nekoliko primjera nepoštovanja obavezujućih pravila, naročito među opštinama.

Naime, Pravilnik je propisao da se **direktno ugovaranje** uz prihvatanje predračuna/profakture, fiskalnog računa ili ugovora, zavisno od vrste predmeta nabavke, može sprovesti za nabavku roba, radova ili usluga procijenjene vrijednosti od 5.000 eura na godišnjem nivou⁴⁷. *Glavni grad Podgorica* je, suprotno ovom pravilu, prihvatio direktno predračun/profakturu za čak pet nabavki za koje je trebalo da zaključi ugovor, jer je procijenjena i ugovorena vrijednost nabavki veća od 5.000 eura. Nabavka opreme za potrebe Gradskog pozorišta vrijedna 14 875 eura je, na primjer, ugovorena na osnovu predračuna, umjesto zaključivanjem ugovora, suprotno Pravilniku. Na isti način nabavljen je Uređaj za neprekidno napajanje (5 656 eura), namještaj za potrebe JU Dječji savez (5 342 eura), knjige za JU Narodnu biblioteku Radosav Ljumović (7 411,03 eura) i tonsku opremu za potrebe JU „KIC Zeta“ (5 527 eura).

Usvajanje jedinstvenog akta i pravila u pogledu ugovaranja jednostavnih nabavki za sve naručioce i uvođenje obaveze oglašavanja ovih nabavki na Portalu javnih nabavki bile su preporuke Instituta alternativa 2018. godine.

46 Podaci o jednostavnim nabavkama ministarstava i opština oglašenim na Portalu javnih nabavki.

47 Član 3 Pravilnika o načinu sprovođenju jednostavnih nabavki, ("Službeni list Crne Gore", br. 061/20 od 24.06.2020, 065/20 od 03.07.2020, 071/20 od 16.07.2020, 074/20 od 23.07.2020, 102/20 od 17.10.2020. godine).

1,6
je prosječan
broj ponuda po
jednostavnoj
nabavci
ministarstava i
opština

U pogledu **unapređenja konkurentnosti** su takođe napravljene pomoci u pogledu propisanih obaveza, ali oni u praksi nisu dali naročite rezultate. Naručioci su sada, prema Pravilniku, obavezni da zahtjev za dostavljanje ponuda za jednostavnu nabavku objave na ESJN/Portal javnih nabavki⁴⁸. Objavljivanje zahtjeva na ESJN/Portal javnih nabavki omogućava svim zainteresovanim naručiocima da se upoznaju sa pozivom i dostave ponudu. Sa druge strane, rješenja iz 2017. godine omogućavala su potpunu diskreciju naručilaca u pogledu načina prikupljanja ponuda, pa su različiti naručioci usvajali i praktikovali različita rješenja⁴⁹. Međutim, naručiocima se i sada ostavlja mogućnost direktnog slanja zahtjeva za dostavljanje ponuda odabranim ponuđačima, ukoliko razlozi hitnosti, koje je u tom slučaju neophodno posebno obrazložiti, to zahtijevaju⁵⁰. U prosjeku, u postupcima jednostavnih nabavki ministarstava i opština učestvovalo je 1,6 ponuđača. Konkurentnost jednostavnih nabavki opština je blago veća u odnosu na ministarstva i iznosi 1,8 ponuda po postupku, u odnosu na 1,4 ponude po jednostavnoj nabavci ministarstava⁵¹.

Obaveza **objavljivanja ugovora o jednostavnoj nabavci** propisana je tek naknadno, u oktobru 2020. godine⁵². Ipak, i u periodu kada ova obaveza nije bila propisana, naručioci su pretežno objavljivali zaključene ugovore o jednostavnoj nabavci. Izuzetak su Opština Bijelo Polje, koja nije po isteku roka objavila ugovor za tri jednostavne nabavke, opštine Ulcinj i Cetinje za po dvije⁵³ i Opština Budva za jednu nabavku⁵⁴. Glavni Grad Podgorica nije objavio dva ugovora zaključena u periodu prije uvođenje obaveze objavljivanja ugovora o jednostavnoj nabavci i tri ugovora zaključena po uvođenju ove obaveze.

48 Član 4, Ibid.

49 Samo su četiri ministarstva tada svojim internim pravilnicima o nabavkama male vrijednosti propisali obavezu objavljivanja zahtjeva za dostavljanje ponuda, i to isključivo kao mogućnost, a ne kao obavezu. Ostala ministarstva kao i opštine pretežno su se opredijelila za slanje zahtjeva za dostavljanje ponuda na određeni broj adresa ponuđača, po sopstvenom izboru. Vidi: Đurnić, Ana, Institut alternativa, „Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: Bez javnosti i konkurencije“, maj 2018. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/http-media-institut-alternativa-org-2018-06-nabavke-male-vrijednosti-2-pdf/>

50 Član 4, stav 2 Pravilnika o načinu sprovođenju jednostavnih nabavki, («Službeni list Crne Gore», br. 061/20 od 24.06.2020, 065/20 od 03.07.2020, 071/20 od 16.07.2020, 074/20 od 23.07.2020, 102/20 od 17.10.2020. godine).

51 Izračunato na osnovu javno dostupnih podataka o sprovedenim jednostavnim nabavkama objavljenim na Portalu javnih nabavki u periodu od 7.jula do 31. decembra 2020. godine. Prosječan broj ponuda izračunat je dijeljenjem ukupnog broja pristiglih ponuda sa brojem raspisanih i realizovanih postupaka.

52 To je bila 4. izmjena i dopuna i Pravilnika o jednostavnim nabavkama, koji je prvi put usvojen u junu 2020. godine. Članom 4, stav 2 Pravilnika propisana je obaveza objavljivanja ugovora o jednostavnoj nabavci. Pravilnik o načinu sprovođenju jednostavnih nabavki, («Službeni list Crne Gore», br. 061/20 od 24.06.2020, 065/20 od 03.07.2020, 071/20 od 16.07.2020, 074/20 od 23.07.2020, 102/20 od 17.10.2020. godine).

53 Nakon sastanka sa naručiocima koje organizovao Institut alternativa 2. aprila 2021. godine, opština Cetinje naknadno je objavila ova dva ugovora.

54 Riječ je o nabavci za koju, zbog zdravstvenih razloga, predstavnik ponuđača nije bio u mogućnosti još uvijek da potpiše ugovor. Informacija predstavnice Službe za javne nabavke Opštine Budva, sa sastanka sa naručiocima održanog 2. aprila 2021. godine.

Jednostavne nabavke mogu i bez plana

Jedan od važnih razloga pripreme i objavljivanja Plana javnih nabavki naručilaca je, kao što smo ranije objasnili, upoznavanje zainteresovanih ponuđača o namjerama i potrebama naručilaca za nabavkom roba, radova i usluga tokom godine. Međutim, kada

**Glavni Grad
Podgorica i
Opština Mojkovac
ne planiraju
jednostavne
nabavke, iako ih
sprovode.**

su u pitanju jednostavne nabavke, pripremanje i objavljivanje plana za ove nabavke je samo na nivou preporuke, a ne obaveze.

Jednostavne nabavke izuzete su od primjene Zakona o javnim nabavkama, pa samim tim i ne ulaze obavezno u plan javnih nabavki. Ministarstvo finansija izdalo je Stručno uputstvo o planiranju javnih nabavki, kojim je dodatno pojašnjeno da se obaveza pripreme, usvajanja i objavljivanja Plana javnih nabavki „odnosi na naručioce koji u tekućoj fiskalnoj godini planiraju

Zakonom propisani postupak javne nabavke“. Dalje je naglašeno da naručioci koju u tekućoj fiskalnoj godini realizuju samo jednostavne nabavke nisu obavezni da sačine i dostave Ministarstvu finansija plan javnih nabavki radi objave u ESJN. Ipak, Ministarstvo preporučuje planiranje i ovih nabavki u slučaju njihove izvjesnosti, kako bi zainteresovani privredni subjekti bili informisani o namjeri naručioca da realizuje jednostavne nabavke⁵⁵. Ostaje nejasno, međutim, da li samo naručioci koji planiraju isključivo jednostavne nabavke nisu dužni da sačinjavaju Plan javnih nabavki ili ni oni naručioci koji planiraju postupke iz Zakona o javnim nabavkama ne moraju u Plan uključiti jednostavne nabavke.

Praksa naručilaca je u ovom pogledu bolja od propisa, pa je većina opština i ministarstava ispunila preporuku da jednostavne nabavke ipak planiraju. Izuzetak su Glavni grad Podgorica i Opština Mojkovac, koje ove nabavke uopšte ne prikazuju kroz planove, iako ih provode.

Najveći broj opština i ministarstava jednostavne nabavke prikazuju u godišnjem planu javnih nabavki, dok dobru praksu posebnog planiranja jednostavnih nabavki za sada primjenjuju Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT) i Ministarstvo ekonomije, a od opština Prijestonica Cetinje.⁵⁶

**Ministarstvo
finansija nije,
prilikom pripreme
Pravilnika o
jednostavnim
nabavkama,
prihvatilo našu
preporuku o
propisivanju
obaveze
sačinjavanja Plana
jednostavnih
nabavki.**

55 Stručno uputstvo o planiranju nabavki (Službeni list Crne Gore br. 074/19) Ministarstvo finansija, dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/akti-za-primjenu/>

56 Izvor: Portal javnih nabavki, pregled planova javnih nabavki svih ministarstava i opština u periodu od 7. jula do 31. decembra 2020. godine (planovi javnih nabavki i svi amandmani na planove). Prijestonica Cetinje je prvo usvojila poseban Plan jednostavnih nabavki, da bi ga kasnije integrisala u Plan javnih nabavki.

Nepostojanje obaveze planiranja jednostavnih nabavki znači neplaniranje u prosjeku 15% potrošnje budžeta za javne nabavke.⁵⁷ Zato smo u okviru javnih konsultacija o Pravilniku o jednostavnim nabavkama preporučili propisivanje obaveze sačinjavanja, dostavljanja Ministarstvu finansija i objavljivanja Plana jednostavnih nabavki naručilaca, kao i pripremu obrasca Plana jednostavnih nabavki.⁵⁸ Tada smo konstatovali da je izbjegavanje propisivanja obaveze o planiranju jednostavnih nabavki u potpunoj suprotnosti sa nalazima analize Ministarstva finansija o procjeni uticaja Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki (RIA). U ovoj analizi se, kao jedan od ciljeva donošenja Pravilnika, navodi i „postizanje većeg stepena transparentnosti i pravne sigurnosti kroz donošenje jedinstvenog akta koji će stvoriti ujednačenu praksu za sve naručioce kao i **efikasnosti u planiranju** i sprovođenju postupaka jednostavnih nabavki“.⁵⁹ Naša preporuka, ipak, nije usvojena.

Paravan za nepravilnosti ili odraz lošeg planiranja?

Dijeljenje predmeta nabavke kojim se izbjegava primjena Zakona o javnim nabavkama zabranjeno je i kažnjivo kao teži prekršaj⁶⁰. Međutim, detaljna analiza usklađivanja plana javnih nabavki sa novim Zakonom o javnim nabavkama⁶¹ sredinom godine otkrila je nekoliko slučajeva koji ukazuju upravo na ovu vrstu kršenja Zakona.

Opština Plav je Planom javnih nabavki iz prve polovine 2020. godine, planirala sprovođenje nabavke radova na održavanju lokalnih puteva vrijedne 70 000 eura, kroz otvoreni postupak⁶². Međutim, prilikom usklađivanja Plana sa novim ZoJN, Opština Plav je ovu nabavku isplanirala kroz tri manje jednostavne nabavke – nasipanje puteva i vodopropusta, rad mehanizacije na sanaciji manjih klizišta i nabavku izgradnje potpornih zidova, ukupne vrijednosti takođe 70 000 eura.

57 Izvještaji o javnim nabavkama Ministarstva finansija za 2018. i 2019. godinu, dostupni na: <http://www.ujn.gov.me/category/izvjestaji/>

58 Preporuke IA za unaprijeđenje jednostavnih i centralizovanih nabavki, Institut alternativa, mart 2020. godine, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/preporuke-ia-za-unaprijedjenje-jednostavnih-i-centralizovanih-nabavki/>

59 Javni poziv za Predlog uredbe o centralizovanim javnim nabavkama i Predlog pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, Ministarstvo finansija, Direktorat za politiku javnih nabavki, mart 2020. godine, dostupno na: <http://www.ujn.gov.me/2020/03/javni-poziv-za-predlog-uredbe-o-centralizovanim-javnim-nabavkama-i-predlog-pravilnika-o-nacinu-sprovođenja-jednostavnih-nabavki/>

60 Zakonom je predviđena kazna za pravno lice u iznosu od 5.000 do 20.000 eura, Član 211, stav 1, tačka 2, Zakona o javnim nabavkama (Službeni liste Crne gore, broj br. 074/19 od 30.12.2019. godine).

61 „Naručiocu su dužni da planove javnih nabavki usklade sa ovim zakonom u roku od 15 od dana početka primjene ovog zakona“, član 213, stav 2, *Ibid.*

62 Svi Planovi javnih nabavki opštine Plav dostupni su na Portalu javnih nabavki: <https://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/noticeSearch.html?locale=sr&>

Plan javnih nabavki Opštine Plav, 28.4.2020. godine

18	Radovi	Radovi na održavanju puteva 45233141-9 Radovi na održavanju puteva	70000.00	Otvoreni postupak	avgust-septembar	441-2	755000.00	Budžet Opštine
----	--------	---	----------	-------------------	------------------	-------	-----------	----------------

Plan javnih nabavki Opštine Plav, 15.7.2020. godine

15	Radovi	Nasipanje puteva i postavljanje vodopropusta 45233142-6 Popravljanje puteva	23700.00	6300.00		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine
16	Radovi	Rad mehanizacije na sanaciji manjih klizišta i puteva 45233141-9 Radovi na održavanju puteva	7900.00	2100.00		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine
17	Radovi	Izgradnja potpornih zidova 45262620-3 Potporni zidovi	23700.00	6300.00		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine

= 70000,00 €

Opština Rožaje je planirala nabavku radova – asfaltiranje putnih pravaca u MZ: Klanac, Skarepača, Bogaje, Lučice i Grižica procijenjene vrijednosti 115 000 eura, otvorenim postupkom.

Plan javnih nabavki Opštine Rožaje, 01.06.2020. godine

16	Radovi	Asfaltiranje putnih pravaca u MZ: Klanac, Skarepača-Bogaje, Lučice i Grižica. 45233140-2 Radovi na putevima	115000.00	Otvoreni postupak	III kvartal	441-2	966262.00	Budžet Opštine Rožaje
----	--------	--	-----------	-------------------	-------------	-------	-----------	-----------------------

Izmjenom Plana javnih nabavki od 23. jula 2020. godine, Opština Rožaje je asfaltiranje putnog pravca u MZ Klanac izdvojila iz ove nabavke i isplanirala je kao jednostavnu nabavku u vrijednosti od tačno 35 000 eura (sa PDV-om).

Plan javnih nabavki Opštine Rožaje, 23.07.2020. godine

14	Radovi	Asfaltiranje putnih pravaca: Skarepača-Bogaje, Lučice i Grižica. 45233140-2 Radovi na putevima	66120.00	13880.00		Otvoreni postupak	441-2	Budžet Opštine Rožaje
23	Radovi	Asfaltiranje putnog pravca u MZ Klanac 44113620-7 Asfalt 45233140-2 Radovi na putevima	28927.50	6072.50		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine Rožaje

= 115000,00 €

Narednom izmjenom plana kao odvojena jednostavna nabavka izdvojene su i asfaltiranje putnih pravaca Lučice i Grižica, kao i sanacija puta Skarepača Bogaje⁶³.

63 Svi Planovi javnih nabavki opštine Rožaje dostupni su na Portalu javnih nabavki: <https://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/noticeSearch.html?locale=sr&>

Plan javnih nabavki Opštine Rožaje, 10.08.2020. godine

14	Radovi	Asfaltiranje putnih pravaca Lučice i Grižica. 45233140-2 Radovi na putevima	41025.00	8615.00		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine
25	Radovi	Sanacija puta Skarepača-Bogaje 45233140-2 Radovi na putevima	24975.00	5025.00		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine
23	Radovi	Asfaltiranje putog pravca u MZ Klanac 44113620-7 Asfalt 45233140-2 Radovi na putevima	28927.50	6072.50		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine
				= 114 639.5 €				

Još jedan, manje očigledan primjer, budući da nabavka nije u potpunosti izdijeljena, našli smo kod **opštine Nikšić**. Riječ je o nabavci radova – uređenje gradskih kvartova, vrijednoj 810 000 eura.

Plan javnih nabavki Opštine Nikšić, 01.07.2020. godine

27	Radovi	Uređenje gradskih kvartova 45200000-9 Radovi na objektima ili djelovima objekata niskogradnje i visokogradnje 45000000-7 Građevinski radovi	810000.00	Otvoreni postupak	IV kvartal	441-2	2710000.00	Budžet Opštine Nikšić
----	--------	---	-----------	-------------------	------------	-------	------------	-----------------------

Izmjenom plana, vrijednost ove nabavke je drastično smanjena – na 361 601.14 eura, dok je nabavka radova – uređenje kvarta oko Doma revolucije, izdvojena kao jednostavna nabavka vrijednosti tačno 39 999.00 (sa PDV-om 8 399.79 eura, iznosi ukupno 48 398.79 eura)⁶⁴.

20	Radovi	Uređenje kvarta oko Doma revolucije 45200000-9 Radovi na objektima ili djelovima objekata niskogradnje i visokogradnje	39999.00	8399.79		Jednostavna nabavka	441-2	Budžet Opštine Rožaje
21	Radovi	Asfaltiranje putnih pravaca u MZ: Klanac, Skarepača-Bogaje, Lučice i Grižica. 45200000-9 Radovi na objektima ili djelovima objekata niskogradnje i visokogradnje 45000000-7 Građevinski radovi	298843.97	62757.23		Otvoreni postupak	441-25	Budžet Opštine Rožaje

64 Svi Planovi javnih nabavki opštine Nikšić dostupni su na Portalu javnih nabavki: <https://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/noticeSearch.html?locale=sr&>

ZAKLJUČAK I PREPORUKE:

Iako je novi Zakon o javnim nabavkama u velikoj mjeri usklađen sa Direktivama EU, kao i onaj čija je primjena počela u maju 2015. godine sa tada važećim Direktivama, njegova primjena takođe prijeti da bude „kamen spoticanja“. Prvih pola godine primjene Zakona pokazuje da se pojedine njegove i odredbe podzakonskih akata ne primjenjuju dosljedno, a da novi instituti, poput analize tržišta, mogu napraviti više štete nego koristi sistemu javnih nabavki. Neadekvatno planiranje i neispunjavanje planiranog nastavljaju da budu jedna od ključnih boljki upravljanja ovim dijelom javne potrošnje. Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki je u najvećoj mjeri riješio probleme koje su donijele nabavke malih vrijednosti. Ipak, u praksi, ove nabavke moraju kontinuirano biti pod lupom Inspekcije za javne nabavke kako bi se obezbijedila dosljedna primjena pravila. Takođe, vrlo je važno da jednostavne nabavke ne budu zloupotrijebljene, već da služe svrsi pojednostavljivanja procedura, bržeg nabavljanja i smanjenja troškova javne nabavke. Kontrola realizacije ugovora je, nažalost, doživjela fijasko u odnosu na to kako je najavljivanja od strane Ministarstva finansija, budući da izvještaji o realizaciji ugovora sadrže malo ili nimalo novih podataka u odnosu na sadržaj ugovora. Neadekvatno praćenje realizacije ugovora, i interno i eksterno, još jedna je hronična boljka sistema javnih nabavki.

Pod uslovom da se ne krene u smjeru suprotnom od usaglašavanja sa EU regulativom, kao što je to bio slučaj 2017. godine, postojeća rješenja mogu poslužiti kao dobar osnov za dalje jačanje i nadgradnju sistema javnih nabavki. Sa tim ciljem na umu, nudimo sljedeće preporuke:

Preporuke za planiranje

Potrebno je utvrditi zahtjevnije obaveze naručilaca u pripremi Plana javnih nabavki. Plan treba da sadrži i analizu potreba naručioca u prethodne tri godine, te objašnjenje ukoliko postoje drastične razlike u planiranim potrebama u odnosu na ranije potrebe za istom nabavkom, kao i posebno obrazloženje novih nabavki. Izmjene i dopune Planova javnih nabavki (tzv. Amandmani na Plan) obavezno treba da sadrže obrazloženje izmjena.

Ministarstvo finansija treba da u godišnjem Izvještaju o javnim nabavkama jasno istakne ukupnu razliku između ukupnog planiranog i utrošenog budžeta za javne nabavke (svih naručilaca).

Preporuke za analizu tržišta

Zakonom o javnim nabavkama potrebno je propisati obavezu sprovođenja analize tržišta i proceduru na koji način se sprovodi, kao i obavezu izvještavanja o sprovedenoj analizi tržišta, kako bi se svim zainteresovanim ponuđačima, uključujući i one tržišne aktere koji nisu učestvovali u konsultacijama, a zainteresovani su za učešće u postupku javne nabavke omogućio jednak tretman. Podzakonskim aktom potrebno je propisati obavezan sadržaj obrasca Izvještaja o sprovedenim javnim konsultacijama.

Preporuke za vrednovanje ponuda

Naručiocima treba da u postupcima javnih nabavki više cijene kvalitet radova, roba i usluga, u skladu sa specifičnostima predmeta nabavke, kako bi se obezbijedila njihova dugoročnost i sačuvao budžet.

Preporuke za unapređenje sadržaja izvještaja o realizaciji ugovora

Potrebno je izmijeniti Obrazac Izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci, tako da on obavezno sadrži:

- podatke o izvršenju ugovora za nabavku roba, usluga i radova po svim bitnim karakteristikama predmeta nabavke (kvalitet, dimenzija, oblik, bezbjednost, performansa, označavanje, rok upotrebe, jedinica mjere, količina i dr.) i zahtjevima u pogledu načina izvršavanja predmeta nabavke, uključujući i zahtjeve zaštite životne sredine, energetske efikasnosti, socijalne zaštite i/ili zaštite i prenosa prava intelektualne svojine, navedenim u tehničkoj specifikaciji prihvaćene ponude po osnovu koje je zaključen ugovor; (Član 87 Zakona o javnim nabavkama, zahtjevi u pogledu izvršenja predmeta nabavke i zahtjevi u pogledu izvođenja radova – član 89 ZoJN);
- podatke o rokovima i načinu plaćanja, sa pratećom dokaznom dokumentacijom;

- dokaze o prijemu robe (dostavnica potpisana od strane ovlašćenog lica), izvršenju usluga ili radova (dokaz o postojanju konačnog proizvoda, foto i/ili video dokumentacija, izvještaj pravnog lica zaduženog za vršenje poslova nadzora izvođenja radova);

Takođe, izvještaj bi morao da sadrži i zaključak da li je ugovor izvršen u cjelosti u skladu sa ugovorom (i izmjenama ugovora – zaključenim aneksima); ukoliko nije, izvještaj mora sadržati informaciju o tome da li je pokrenut odgovarajući postupak za poništenje ugovora, odnosno za nadoknadu i otklanjanje štetnih posljedica neizvršenja ugovora. Izvještaj treba da sadrži i potpis odgovornog lica da su svi navedeni podaci u izvještaju tačni.

Preporuke za jednostavne nabavke

Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki potrebno je propisati obavezu sačinjavanja, dostavljanja Ministarstvu finansija i objavljivanja Plana jednostavnih nabavki naručilaca, kao i pripremu obrasca Plana jednostavnih nabavki.

Uz to, potrebno je i pojačati inspekcijski nadzor jednostavnih nabavki naručilaca kako bi se obezbijedilo sprovođenje obaveza u pogledu oglašavanja preko ESJN/Portala javnih nabavki, objavljivanja ugovora o jednostavnim nabavkama i poštovanja pragova za direktno ugovaranje (do 5.000 eura). Naročito je važno usmjeriti inspekcijski nadzor na *kontrolu poštovanja zabrane dijeljenja predmeta nabavke kako bi se izbjegla primjena Zakona o javnim nabavkama.*

LITERATURA

- Đurnić, Ana, Institut alternativa, „Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: Bez javnosti i konkurencije“, maj 2018. godine;
- Godišnji izvještaji o javnim nabavkama Ministarstva finansija/Uprave za javne nabavke za period 2015-2019. godine;
- Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu, Brisel, 6.10.2020. godine;
- Javne nabavke 2019: Nikad veća potrošnja, ni manja konkurentnost, Institut alternativa, jun 2020. godine;
- Javni poziv za Predlog uredbe o centralizovanim javnim nabavkama i Predlog pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, Ministarstvo finansija, Direktorat za politiku javnih nabavki, mart 2020. godine;
- Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti predmeta javne nabavke, (“Službeni list Crne Gore“, br. 057/20 od 18.06.2020.);
- Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, (“Službeni list Crne Gore“, br. 061/20 od 24.06.2020, 065/20 od 03.07.2020, 071/20 od 16.07.2020, 074/20 od 23.07.2020, 102/20 od 17.10.2020. godine);
- Pravilnik o obrascima izvještaja u postupcima javnih nabavki, (“Službeni list Crne Gore“, br. 060/20 od 21.06.2020.);
- Preporuke IA za unaprijeđenje jednostavnih i centralizovanih nabavki, Institut alternativa, mart 2020. godine;
- Stručno uputstvo o planiranju nabavki (“Službeni list Crne Gore“ br. 074/19) Ministarstvo finansija;
- Usporedni pregled planiranih i ugovorenih javnih nabavki na nivou lokalnih samouprava za 2019. godinu, Izvještaj o javnim nabavkama za 2019. godinu, Ministarstvo finansija;
- Usporedni pregled planiranih i ugovorenih javnih nabavki na nivou ministarstava za 2019. godinu, Izvještaj o javnim nabavkama za 2019. godinu, Ministarstvo finansija;
- Zakon o javnim nabavkama (“Službeni list Crne Gore“, br. 074/19 od 30.12.2019).
- Zakon o javnoj nabavi (“Službeni list Republike Hrvatske, br. 120/16 od 01.1.2017)

Internet izvori

- Portal javnih nabavki: <https://portal.ujn.gov.me/>
- Pojedinačni izvještaji naručilaca o javnim nabavkama: <http://www.ujn.gov.me/pojedinacni-izvjestaji-obveznika-primjene-zakona-o-javnim-nabavkama/>

PRILOG 1

- Pravilnik o evidenciji i metodologiji analize rizike u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki („Službeni list Crne Gore”, br. 055/20 od 12. juna 2020. godine);
- Pravilnik o spisku društvenih i drugih posebnih usluga koje mogu biti predmet nabavke (“Službeni list Crne Gore”, br. 056/20 od 15. juna 2020 godine);
- Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki (“Službeni list Crne Gore”, br. 055/20 od 12. juna 2020. godine);
- Pravilnik o obrascu plana javnih nabavki (“Službeni list Crne Gore”, br. 055/20 od 12. juna 2020 godine);
- Pravilnik o obrascu evidencije registrovanih ponuđača u elektronskom sistemu javnih nabavki (“Službeni list Crne Gore”, br. 055/20 od 12. juna 2020. godine);
- Pravilnik o načinu utvrđivanja ispravke računске greške u ponudi u postupku javne nabavke (“Službeni list Crne Gore”, br. 055/20 od 12. juna 2020. godine);
- Pravilnik o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za sprovođenje postupka javne nabavke (“Službeni list Crne Gore”, br. 055/20 od 12. juna 2020. godine);
- Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti predmeta javne nabavke (“Službeni list Crne Gore”, br. 057/20 od 18. juna 2020. godine);
- Pravilnik o spisku radova i poslova koji mogu biti predmet javne nabavke (“Službeni list Crne Gore”, br. 057/20 od 18. juna 2020. godine);
- Pravilnik o obrascima izvještaja u postupcima javnih nabavki („Službeni list Crne Gore“, br. 060/20 od 21. juna 2020. godine);
- Pravilnik o obrascima evidencija u postupcima javnih nabavki (060/20 od 21. juna 2020. godine);
- Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki “Službeni list Crne Gore”, br. 061/20 od 24.06.2020, 065/20 od 03.07.2020, 071/20 od 16.07.2020, 074/20 od 23.07.2020, 102/20 od 17.10.2020. godine);
- Pravilnik o obrascu izjave privrednog subjekta (“Službeni list Crne Gore”, br. 071/20 od 16. jula 2020. godine);
- Pravilnik o sadržaju ponude u postupku javne nabavke (“Službeni list Crne Gore”, br. 071/20 od 16.07.2020, 009/21 od 01.02.2021);
- Pravilnik o metodologiji načina vrednovanja ponuda u postupku javnih nabavki (“Službeni list Crne Gore”, br. 074/20 od 23. jula 2020. godine);
- Pravilnik o načinu rada i korišćenja elektronskog sistema javnih nabavki (“Službeni list Crne Gore”, br. 001/21 od 04.01.2021);
- Pravilnik o obrascima za sprovođenje postupaka javnih nabavki („Službeni list Crne Gore”, br. 014/21 od 12.02.2021. godine).

O Institutu alternativa

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj struktuirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 127 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sproveda međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me