

DIREKTNE NABAVKE POD LUPOM

Autorka: **Ana Đurnić**

Saradnice u istraživanju: **Bojana Pravilović, Jelena Radulović**

Uvod

Povod za ovu analizu su izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama usvojene u decembru 2022. godine, i konkretno izmjene koje su usvojene u dijelu korišćenja tzv. neposrednog sporazuma, odnosno jednostavne nabavke koje se ne objavljuje preko Crnogorskog elektronskog sistema javnih nabavki (CEJN). Naime, u okviru rasprave o predloženim izmjenama i dopunama na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet (EFB), podnijeto je 13 poslaničkih amandmana i jedan zajednički amandman Odbora za EFB, od čega je ukupno 11 prihvaćeno¹. Jednim od amandmana koji je usvojen, prag za neposredni sporazum, odnosno jednostavnu nabavku koju nije obavezno sprovesti kroz CEJN, povećan je sa 5.000 na 8.000 eura². Takođe, jednim od amandmana predložena je intencija da se upotreba ovog mehanizma procentualno ograniči na 7% godišnje potrošnje za javne nabavke. Međutim, ovaj amandman je povučen od strane poslanika koji ga je predložio³. Tako je prag za ove nabavke povećan, bez ikakvih ograničenja u pogledu njegove upotrebe. S tim u vezi, intencija ove analize je da pruži pregled upotrebe ovog mehanizma u posljednjih 11 godina i da preporuke za ograničenje upotrebe ovog mehanizma, kako se on ne bi zloupotrebljavao prilikom potrošnje javnog novca. Dodatni povod su nalazi Instituta alternativa da je ovaj mehanizam tokom 2021. godine bio upotrebljavan u vrlo visokom procentu (kod nekih naručilaca i do 100% godišnjeg budžeta za javne nabavke), o čemu detaljnije govorimo u drugom dijelu ove analize. Šansu za unapređenje i korišćenje preporuka iz ove analize vidimo u neophodnosti pripreme podzakonskog akta – Vladine Uredbe o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, koji se mora mijenjati kako bi se uskladio sa izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, a kojim se mogu propisati ograničenja koja nisu „ušla“ u zakonski tekst.

- 1 Izvještaj o razmatranju amandmana (13) na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Skupština Crne Gore, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/619/2982-17588-05-22-1-20.pdf> (pristupljeno 16. marta 2023. godine).
- 2 Član 26 Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore”, br. 074/19 od 30. 12. 2019, 003/23 od 10. 1. 2023, 011/23 od 27. 1. 2023).
- 3 Dopis o povlačenju amandmana, od 27. 12. 2022. godine, dostupno na: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/619/2982-17570-05-22-1-19.pdf> (pristupljeno 16. marta 2023. godine)



Neposredni sporazum kroz godine – zakoni i praksa

Slabo kontrolisana i netransparentna potrošnja za javne nabavke karakteristika je crnogorskog sistema javnih nabavki gotovo od njegovog uspostavljanja. Različite modifikacije i brojne promjene regulative⁴ nisu pozitivno uticale na ograničenje potrošnje kroz direktnu pogodbu. Naprotiv, tokom godina, naručioci su imali sve više i više slobode i mogućnosti da netransparentno troše budžet za javne nabavke, direktno se dogovarajući sa ponuđačima. Direktna pogodba između naručioca i ponuđača, ili neposredni sporazum kako se nekada zvao⁵, zvanično je uveden u crnogorsko zakonodavstvo 2011. godine kako bi naručioci bili u mogućnosti da brzo i efikasno opskrbe potrebe javne uprave u vrijednosti do 5.000 eura, bez obaveze da za to sprovedu postupak javne nabavke, te obezbijede konkurentnost postupka. Takođe, upotreba ove metode bila je ograničena na maksimalnih 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini za naručioce čiji je ukupni budžet za javne nabavke iznosio do 200.000 eura, odnosno na maksimalnih 7% za naručioce sa budžetom većim od 800.000 eura⁶. Ova ograničenja unaprijeđena su izmjenama Zakona o javnim nabavkama iz 2014. godine, kojima je dozvoljeno malim naručiocima (pretežno školama, vrtićima i drugim javnim ustanovama) sa malim budžetom za javne nabavke do 25.000 eura da ovu metodu koriste i do 20%. Dodatno unapređenje odnosilo se i na propisivanje obaveze naručioca da o korišćenju neposrednog sporazuma pripreme i usvoje interni akt⁷. U odnosu na aktuelno zakonodavstvo, naručioci su tada bili u obavezi i da ove nabavke uvrste u godišnji Plan javnih nabavki.

Ipak, i uz sva ova ograničenja, naručioci su u velikoj mjeri kršili Zakon i direktno ugovarali više nego što je bilo dozvoljeno, a nisu ni precizno i tačno izvještavali o ovim nabavkama⁸. Ipak, u ovom periodu i sve do 2018. godine, ukupan procenat korišćenja neposrednog sporazuma na nivou svih obveznika primjene zakona, prema javno dostupnim informacijama⁹, nije zabrinjavajući i kretao se od 3 do 7.5% ukupne potrošnje za javne nabavke, odnosno od oko 15 do 23 miliona eura.

- 4 Od donošenja Zakona o javnim nabavkama 15. avgusta 2011. godine, ovaj Zakon je bio mijenjan 6 puta, zaključno sa posljednjim izmjenama 27. januara 2023. godine.
- 5 Zakon o javnim nabavkama iz 2011. godine definiše neposredni sporazum kao direktni dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke („Službeni list Crne Gore”, br. 042/11 od 15. 8. 2011)
- 6 Član 30 Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore”, br. 042/11 od 15. 8. 2011).
- 7 Član 30 Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore”, br. 042/11 od 15. 8. 2011, 057/14 od 26. 12. 2014, 028/15 od 3. 6. 2015)
- 8 Muk, Stevo i Marović, Jovana, „Nabavke u Crnoj Gori: Korupcija u zakonskim okvirima”, Institut alternativa, septembar 2015. godine, dostupno na: <https://media.institut-alternativa.org/2015/11/institut-alternativa-nabavke-u-crnoj-gori.pdf>
- 9 Izvještaji o javnim nabavkama Uprave za javne nabavke 2011-2017. godine, dostupni na: <https://ujn.gov.me/category/izvjestaji/> (pristupljeno 16. marta 2023. godine)

Tabela 1: Podaci o potrošnji kroz neposredni sporazum za period od 2011. do 2017. godine

Godina	Ukupna potrošnja za javne nabavke	Potrošnja kroz neposredni sporazum	Udio neposrednog sporazuma u ukupnom budžetu za javne nabavke
2011.	377 260 094,38	19 138 445,33	5,07%
2012.	323 155 258,90	19 721 342,59	6,10%
2013.	277 001 460,50	20 450 765,26	7,38%
2014.	327 161 639,73	20 728 038,52	6,33%
2015.	428 890 701,64	22 822 054,56	5,32%
2016.	447 739 222,36	23 284 217,11	5,22%
2017.	522 636 960,61	15 881 848,38	3,03%

Međutim, kako ograničenja opadaju, tako udio potrošnje za javne nabavke kroz ovaj mehanizam raste. Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama 2017. godine, neposredni sporazum izuzet je iz Zakona i prepušten u potpunosti naručiocima da ga urede sopstvenim internim aktima, kao dio tzv. nabavki male vrijednosti¹⁰. Za nabavke male vrijednosti, Zakon je propisao samo pragove vrijednosti – do 15.000 za robe i usluge i do 30.000 eura za radove. U okviru toga, većina ministarstava i opština¹¹ zadržala je rješenje direktnog dogovaranja s ponuđačem po svom izboru, bez prikupljanja ponuda, za nabavke vrijednosti do 5.000 eura. Tri ministarstva i jedna opština čak su i povećali vrijednost roba, usluga i radova za koje se može primijeniti direktna pogodba. Tako je Opština Bar predvidjela direktnu pogodbu za nabavke vrijednosti do 7.500 eura, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava do 9.000 eura, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva do 10.000 eura, a u tome je prednjačilo Ministarstvo zdravlja, koje je direktnu pogodbu primjenjivalo za nabavke i do 12.000 eura¹².

Ovakvo rješenje ostalo je na snazi do decembra 2019. godine kada su usvojene izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, sa odloženom primjenom od jula 2020. godine. U ovom periodu, Direktor za politiku javnih nabavki Ministarstva finansija¹³ nije pojedinačno izvještavao o potrošnji kroz neposredni sporazum, već samo o potrošnji za nabavke male vrijednosti, sve do uspostavljanja Crnogorskog elektronskog sistema javnih nabavki (CEJN) u januaru 2021. godine¹⁴. Udio potrošnje za nabavke male vrijednosti u ukupnoj potrošnji za javne nabavke kretao se od oko 7% do 15%, odnosno od oko 40 do 80 miliona eura, ali nije moguće procijeniti koji dio toga je trošen kroz direktnu pogodbu.

10 Đurnić, Ana, „Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: bez javnosti i konkurencije”, Institut alternativa, maj 2018. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/http-media-institut-alternativa-org-2018-06-nabavke-male-vrijednosti-2-pdf/>

11 Uzorak na kome je Institut alternativa 2018. godine radio analizu.

12 Đurnić, Ana, „Nabavke male vrijednosti u Crnoj Gori: bez javnosti i konkurencije“, Institut alternativa, maj 2018. godine, dostupno na:

<https://institut-alternativa.org/http-media-institut-alternativa-org-2018-06-nabavke-male-vrijednosti-2-pdf/>

13 Oblast javnih nabavki je, nakon ukidanja Uprave za javne nabavke kao nezavisne institucije 2018. godine, reorganizacijom državne uprave, prešla u nadležnost Ministarstva finansija, odnosno Direktorata za politiku javnih nabavki.

14 Dostupan na: <https://cejn.gov.me/landingPage> (pristupljeno 16. marta 2023. godine).

Tabela 2: Podaci o potrošnji za nabavke male vrijednosti za period od 2018. do 2020. godine

Godina	Ukupna potrošnja za javne nabavke	Potrošnja kroz nabavke male vrijednosti	Udio nabavki male vrijednosti u ukupnom budžetu za javne nabavke
2018.	449 373 407,93	70 685 727,24	15,72%
2019.	608 224 346,95	80 143 651,64	13,17%
2020.	545 150 791,50	39 410 924,12	7,22%

Iako je 2021. godine uspostavljen CEJN, on nije omogućio u potpunosti pouzdano izvještavanje o udjelu neposrednog sporazuma u potrošnji za javne nabavke. Osnovne zakonske izmjene iz decembra 2019. godine značajno su unaprijedile ograničenja u pogledu korišćenja nabavki male vrijednosti, kojima je i promijenjeno ime u jednostavne nabavke. Ključni napredak odnosio se na usvajanje Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki¹⁵, kao jedinstvenog podzakonskog akta koji je propisao obavezujuća pravila za sve naručioce. Ključne manjkavosti ovog podzakonskog akta je što je neposredni sporazum do 5.000 eura ponovo ostavio naručiocima da samostalno uredi svojim internim aktima i što nije propisao obavezu unošenja podataka o neposrednom sporazumu u CEJN, kao za sve ostale nabavke. Zbog toga kažemo da je izvještavanje o neposrednom sporazumu ograničeno i da nije pouzdano – u CEJN-u postoji funkcionalna mogućnost unosa realizovanih nabavki do 5.000 i sačinjavanje izvještaja o njima, ali ne i obaveza, niti kontrola s tim u vezi¹⁶. To znači da je moguće da pojedini naručiocima nisu uopšte ili nisu u cjelosti unijeli podatke o neposrednom sporazumu. Ipak, od 2021. godine, Direktorat za politiku javnih nabavki ponovo izvještava o neposrednom sporazumu u Godišnjem izvještaju o javnim nabavkama, odnosno jednostavnoj nabavci do 5.000 eura koja se ne realizuje kroz CEJN¹⁷, ali isključivo na osnovu njima dostupnih podataka koje naručiocima jesu unijeli u CEJN. Ovi podaci, kao što smo već objasnili, moguće je da nisu 100% pouzdani. Tokom 2021. godine naručiocima su prema podacima Direktorata za politiku javnih nabavki, neposrednim sporazumom potrošili skoro 40 miliona eura, ili oko 11% budžeta za javne nabavke, a tokom prve polovine 2022. godine oko 20 miliona, ili skoro 10%.

Tabela 1: Podaci o potrošnji kroz neposredni sporazum za 2021. i prvu polovinu 2022. godine

Godina	Ukupna potrošnja za javne nabavke	Potrošnja kroz neposredni sporazum	Udio neposrednog sporazuma u ukupnom budžetu za javne nabavke
2021.	219 680 113,13	36 959 173,62	11,12%
2022.*	504 474 617	62 227 215,8**	12,33%

*Podaci za 2022. godinu su preliminarni i dobijeni na zahtjev IA od Direktorata za politiku javnih nabavki Ministarstva finansija, te kao takvi ne mogu biti smatrani zvaničnim do zaključenja i usvajanja Godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama.

**Navedena potrošnja uključuje i 162 GBP i 14 616,51 USD, koje smo za potrebe ovog izvještaja konvertovali u EUR na dan 2. mart 2023. godine.

15 Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki („Službeni list Crne Gore”, br. 061/20 od 24. 6. 2020, 065/20 od 3. 7. 2020, 071/20 od 16. 7. 2020, 074/20 od 23. 7. 2020, 102/20 od 16. 10. 2020, 051/21 od 20. 5. 2021.)

16 Informacija sa intervjua sa predstavnicima Direktorata za politiku javnih nabavki održanog 23. januara 2023. godine.

17 Zvanična terminologija iz Izvještaja o javnim nabavkama za 2021. i prvu polovinu 2022. godine, dostupni na: <https://ujn.gov.me/category/izvjestaji/> (pristupljeno 16. marta 2023. godine)

Razlika u odnosu na jednostavne nabavke veće od 5.000, odnosno sada 8.000 eura po novom Zakonu o javnim nabavkama, je što se poziv za ove nabavke objavljuju preko elektronskog sistema, tako da ga svi zainteresovani ponuđači mogu vidjeti i učestvovati ako su zainteresovani, a dokumentacija nastala u okviru te nabavke (izvještaj o otvaranju ponuda, odluka o izboru najpovoljnije ponude, ugovor i sl.) se takođe objavljuje. Time se ovaj postupak sprovodi na transparentan način i obezbijedena je konkurentnost postupka, jer svi zainteresovani ponuđači mogu učestvovati pod istim uslovima, a ranija praksa slanja direktnih poziva za učešće samo određenim ponuđačima unaprijeđena je objavljivanjem poziva za nadmetanje na CEJN-u. Međutim, za nabavke vrijednosti do 5.000 eura ništa od ovih obaveza nije važno, a Ministarstvo finansija tek treba da usvoji novi podzakonski akt kojim će pravila za jednostavne nabavke, uključujući i one do 8.000 eura, uskladiti sa novim Zakonom.

Analiza potrošnje za neposredni sporazum u 2021. godini

Na uzorku ministarstava i opština, Institut alternativa je analizirao potrošnju upotrebom neposrednog sporazuma, odnosno jednostavnih nabavki do 5.000 eura, za 2021. godinu. Važno ograničenje ove analize je što se ona oslanja na podatke iz CEJN-a, odnosno iz zvaničnih izvještaja naručilaca generisanih kroz CEJN, što, kao što smo ranije objasnili, ne mora uključivati sve ovakve nabavke, budući da je unos podataka o ovim nabavkama mogućnost data kroz CEJN, ali ne i obaveza.

Prije nego što pređemo na analizu podataka, napominjemo da je Institut alternativa (IA) kroz slobodan pristup informacijama tražio kopije faktura i ugovora do 5.000 eura ministarstvima i opštinama sa najvećim udjelom potrošnje za javne nabavke kroz neposredni sporazum, kako bi provjerio tačnost i sveobuhvatnost podataka datih u izvještajima ovih naručilaca. Od ukupno devet poslatih zahtjeva, dobili smo šest odgovora, i to od tri ministarstava (Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo ekonomskog razvoja i Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma) i tri opštine (Andrijevića, Mojkovac i Ulcinj, nakon žalbe IA na čitanje administracije). Za ove svrhe platili smo troškove kopiranja¹⁸ u iznosu od 78 eura. Zbog visokih troškova postupka, imajući u vidu da je riječ samo o šest institucija i samo za jednu godinu, te da bi troškovi na nivou svih naručilaca – njih preko 600 i za više godina (što bi bilo značajno za sveobuhvatnu analizu), bili mnogo veći, ali i zbog opšte transparentnosti ovog dijela javne potrošnje, očigledna je potreba da se skenirane verzije ovih faktura i ugovora javno objavljuju.

Kada je u pitanju tačnost i sveobuhvatnost podataka datih u izvještajima naručilaca, u odnosu na dokumentaciju dostavljenu Institutu alternativa, kod pojedinih naručilaca uočili smo značajna odstupanja u broju faktura/ugovora, ali i potrošnji. U nastavku dajemo pregled podataka prikazanih u izvještajima naručilaca i podataka koji su nam dostavljeni, a ističu se Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo ekonomskog razvoja i opština Andrijevića.

18 Iako smo svim naručiocima tražili pristup prvenstveno u elektronskoj formi, dobili smo odgovore da ih takve ne posjeduju, te da bi dostavljanje putem maila zahtijevalo skeniranje tražene dokumentacije, što bi značajno povećalo troškove postupka. Primjera radi, sa 30 eura za kopiranje na 150 eura za skeniranje za jednu opštinu. Zbog toga smo se u većini slučajeva odlučili za kopiranje.

Tabela 2: Podaci o razlikama između javno dostupnih izvještaja naručilaca i podataka dostavljenih IA kroz SPI o jednostavnim nabavkama do 5.000 eura u 2021. godini

Naručilac	Izveštaj		Podaci dostavljeni IA	
	Broj f.	Vrijednost faktura	Broj faktura	Vrijednost faktura
Ministarstvo ekonomskog razvoja	161	EUR 52 061,23	482	EUR 179 801,05
Ministarstvo vanjskih poslova	301	EUR 188 964,76	139	EUR 38 494,54
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	385	EUR 211 992,12	385	EUR 318 002,19
Opština Mojkovac	471	EUR 298 820,17	492	EUR 310 344,878
Opština Ulcinj	340	EUR 178 238,48	336	EUR 179 224,44
Opština Andrijevića	416	EUR 305 702	333	EUR 129 183,92

Kada je u pitanju sama analiza potrošnje kroz neposredni sporazum, ona pokazuje da su ministarstva na ovaj način tokom 2021. godine utrošila skoro 25% ukupne svoje potrošnje za javne nabavke, dok su opštine potrošile nešto manje – 17% (tabele sa detaljnim prikazom potrošnje kroz neposredni sporazum dostupna je u Prilogu 1 ove analize).

Među ministarstvima, ističu se Ministarstvo ekonomskog razvoja i Ministarstvo vanjskih poslova¹⁹, sa skoro 95% direktne potrošnje u odnosu na ukupnu potrošnju za javne nabavke, te Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma sa oko 85% i Ministarstvo zdravlja sa oko 52%. U apsolutnim brojevima, ova ministarstva potrošila su od 70.000 do 700.000 eura direktnom pogodbom, bez obezbjeđenja primjene principa konkurentnosti i transparentnosti.

Kada su u pitanju opštine, koje su unekoliko disciplinovanije u ovom pogledu od ministarstava, ističu se Ulcinj, Mojkovac i Andrijevića sa nešto preko 50% udjela potrošnje kroz neposredni sporazum, u odnosu na ukupnu njihovu potrošnju za nabavke. U apsolutnim brojevima, njihova potrošnja kretala se od 170.000 do 300.000 eura. Međutim, ono zbog čega su opštine zanimljive, dok kod ministarstava to nije toliko očigledno, jeste da su čak četiri opštine – Budva, Bar, Cetinje i Podgorica potrošile značajno više novca od gore navedene tri opštine – od 450.000 do 650.000 hiljada eura, iako su njihovi procenti značajno manji (od 15 do 20%) samo zbog toga što je veći njihov ukupan budžet za javne nabavke. Ovo ukazuje na potrebu da se u pogledu uvođenja ograničenja ove vrste potrošnje ne rukovodimo procentima, kao što je to rađeno u ranijem zakonodavstvu, nego potrošnjom izraženom u eurima. To bi značilo, primjera radi, da se potrošnja direktnom pogodbom za sve obveznike primjene zakona ograniči na, primjera radi, 10, 20 ili 50.000 eura na godišnjem nivou.

¹⁹ Nazivi ministarstva su onakvi kakvi su bili 2021. godine, iako su se, u međuvremenu, reorganizacijom Vlade, ona promijenila.

Prekoračenja iznosa od 5.000 eura

Kada je u pitanju korišćenje mehanizma direktne pogodbe za nabavke ispod 5.000 eura, pravila su jasna – jednostavna nabavku roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 5.000,00 eura sprovodi se direktnim izborom predmeta nabavke određenog ponuđača uz prihvatanje predračuna/profakture, fiskalnog računa ili ugovora u zavisnosti od vrste predmeta nabavke²⁰. To znači da ukupna vrijednost za isti predmet nabavke ne smije da prelazi 5.000 eura. Međutim, pojedini naručioc i čije smo izvještaje analizirali, izgleda da normu tumače na način da jedna faktura ne može iznositi preko 5.000 eura, te ne vode računa o godišnjoj procjeni sredstava za isti predmet nabavke. Oni su, dakle, odstupali od gore pomenutog pravila.

Primjera radi, Ministarstvo ekonomskog razvoja je tokom 2021. godine direktnom pogodbom nabavljalo prevodilačke usluge u vrijednosti od skoro 25.000 eura kroz tri agencije, servis vozila od 8.512 eura, kao i održavanje softvera i aplikacija u iznosu od preko 12.000 eura. Opština Ulcinj nabavila je direktnom pogodbom jarbol po cijeni od 6.360 eura, a Opština Andrijevića platila je za geodetske usluge 11.000 eura i izradu 2 idejna projekta istoj firmi u iznosu od 9.750 eura

Sve ove, ovako nabavljene robe i usluge, morale su biti nabavljene otvorenim postupkom javnih nabavki na godišnjem nivou, odnosno postupkom jednostavne nabavke oglašene kroz CEJN, čime bi se obezbijedila transparentnost postupka i konkurencija među ponuđačima. Primjera radi, usluge putovanja i avio karte najčešće se nabavljaju zaključenjem godišnjeg ugovora kroz otvoreni postupak, a onda se na osnovu njega sukcesivno fakturiše mjesečna potrošnja, ili se zakluče na određenu sumu koja se onda fakturiše na osnovu nastalih stvarnih potreba dok se suma ne potroši.

Dijeljenje predmeta nabavke kako bi se izbjegla primjena Zakona o javnim nabavkama zabranjena je ovim Zakonom²¹ i smatra se težim prekršajem za koji je propisana novčana kazna u iznosu od 5.000,00 eura do 20.000,00 eura za pravno lice²². Za nadzor na primjenom zadužena je Inspekcija za javne nabavke.

20 Član 3 Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki („Službeni list Crne Gore”, br. 061/20 od 24. 6. 2020, 065/20 od 3. 7. 2020, 071/20 od 16. 7. 2020, 074/20 od 23. 7. 2020, 102/20 od 16. 10. 2020, 051/21 od 20.05.2021). Na isti način definisano je i novom podzakonskom regulativom, uz to da je iznos nabavke promijenjen na 8.000 eura.

21 Član 27, stav 3 Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore”, br. 074/19 od 30. 12. 2019., 003/23 od 10. 1. 2023, 011/23 od 27. 1. 2023)

22 Član 211 Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore”, br. 074/19 od 30. 12. 2019., 003/23 od 10. 1. 2023, 011/23 od 27. 1. 2023)

Preporuke

1. Umjesto Pravilnika Ministarstva finansija o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, ove nabavke treba regulisati Zakonom i Vladinom Uredbom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, kako bi se njima mogle propisati imperativne norme, odnosno ograničenja potrošnje kroz direktnu pogodbu.

2. Ograničiti godišnju potrošnju kroz neposredni sporazum (nabavke do 8.000 eura koje se ne sprovode kroz CEJN) na 20.000 eura na nivou naručioca, nezavisno od ukupnog budžeta naručioca za javne nabavke.

3. Propisati obavezu, umjesto sadašnje mogućnosti, unosa u CEJN podataka za sve nabavke ispod 8.000 eura, nad čim bi nadzor vršila Inspekcija za javne nabavke.

4. Propisati obavezu proaktivnog objavljivanja svih ugovora, faktura i sl. zaključenih kroz ovaj mehanizam, a nad čim bi nadzor vršila Inspekcija za javne nabavke.

Prilog 1

Naziv ministarstva	Otvorena procedura i dr.	Jednostavne nabavke preko 5.000	Jednostavne nabavke do 5.000	Ukupno	% direktnog sporazuma (ispod 5.000)
Ministarstvo zdravlja	0	67032,43	73255,55	140287,98	52,22%
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	242215	18181,81	95895,48	356292,29	26,91%
Ministarstvo ekonomskog razvoja	0	68810	52061,23	120871,23	43,07%
Ministarstvo kapitalnih investicija	1951,27	39772,6	724394,19	766118,06	94,55%
Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija	2532829,72	53199,15	110169,3	2696198,17	4,08%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	231751,7	118202,04	86655,53	436609,27	19,85%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1187145,75	415696,1	451666,02	2054507,87	21,98%
Ministarstvo odbrane	1325671,06	167181,4	164893,16	1657745,62	9,94%
Ministarstvo vanjskih poslova	0	10277	188964,76	199241,76	94,84%
Ministarstvo prosvjete, kulture, nauke i sporta	380336,2	122715,41	156340,24	659391,85	23,71%
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	0	32288,17	211992,12	244280,29	86,78%
Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	477758,49	60399,34	39727,26	577885,09	6,87%
		Ukupno:	2356014,84	9909429,48	23,77%

Naziv opštine	Otvorena procedura i dr.	Jednostavne nabavke preko 5.000	Jednostavne nabavke do 5.000	Ukupno	% direktnog sporazuma (ispod 5.000)
Andrijevića	219690,56	48402,9	305702	573795,46	53,27%
Bar	1589951,93	564790,43	541963,62	2696705,98	20,09%
Berane	179333,02	37936,82	101378,58	318648,42	31,81%
Bijelo Polje	573269,69	358140,7	134978,05	1066388,44	12,65%
Budva	3177138,8	581727,37	645680,18	4404546,35	14,65%
Cetinje	1650792,38	583494,13	537077,65	2771364,16	19,37%
Danilovgrad	1566075	147114,04	150028,85	1863217,89	8,05%
Gusinje	70205	76030	47673,13	193908,13	24,58%
Herceg Novi	416495,16	235654,33	67951,79	720101,28	9,43%
Kolašin	796687,5	120489,91	304739,67	1221917,08	24,93%
Kotor	177497,25	47404,03	63906,13	288807,41	22,12%
Mojkovac	89130,68	150783,14	298820,17	538733,99	55,46%
Nikšić	1820594,15	136758,45	306286,68	2263639,28	13,53%
Petnjica	371240,15	104729	52082,98	528052,13	9,86%
Plav	96200	259267,9	40933,42	396401,32	10,32%
Plužine	770506,31	157134,63	223331,17	1150972,11	19,40%
Pljevlja	1819179,79	350547,34	208495,04	2378222,17	8,76%
Podgorica	1726331,57	616413,05	455544,93	2798289,55	16,27%
Golubovci	279144,14	61241,69	88696,89	429082,72	20,67%
Tuzi	1089072,29	233913,83	229087,21	1552073,33	14,76%
Rožaje	493605,8	181468,48	30978,2	706052,48	4,38%
Šavnik	417517,32	0	136267,53	553784,85	24,60%
Tivat	360503,9	165569,27	104742,31	630815,48	16,60%
Ulcinj	49303,56	81145,19	178238,48	308687,23	57,74%
Žabljak	1076646,44	319146,68	189039,54	1584832,66	11,92%
		Ukupno:	5443624,2	31939039,9	17%

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupa 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 strukturisane 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 u 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 sarađivali 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 107 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 sprovedla 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.mojauprava.me

www.mojnovac.me

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me