



NEW HORIZON
Civil Society Organization



BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES



This project is financed by
the European Union



JAVNI NOVAC ZA JAVNO DOBRO: **KONKURENTNO I TRANSPARENTNO I U MORSKOM DOBRU!**

Monitoring izvještaj

Naziv publikacije:
JAVNI NOVAC ZA JAVNO DOBRO:
KONKURETNO I TRANSPARENTNO I U MORSKOM DOBRU!



Izdavač:

NVO „Novi Horizont“

ul. Kodre bb, Ulcinj

Tel: +382 68 300 603

E-mail: horizon@t-com.me

www.ngo-horizonti.org

newhorizonngo

Za izdavača:

Nazif Velić

Istraživački tim

Mustafa Canka

Admir Gjoni

Almedina Dodić

Nermina Čaushi

Nazif Velić

Stručna konsultacija:

Ana Đurnić

Medij partner:



Prelom i dizajn:

Omer Muslica

Štampa:

Trio Pro

Ulcinj, maj 2019.

Ovaj dokument je proizведен u sklopu projekta „Javni novac za javno dobro“ koji realizuje NVO „Novi Horizont“ u sklopu Programa za civilno društvo i medije: Podrška regionalnim tematskim mrežama organizacija civilnog društva – „OCD kao ravnopravni partneri u procesu monitoringa javnih finansija“ a koji se sprovodi na nivou Zapadnog Balkana uz finansijsku podršku Evropske unije.

Sadržaj ovog teksta je isključiva odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove donatora.



BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES



JAVNI NOVAC ZA JAVNO DOBRO: KONKURETNO I TRANSPARENTNO I U MORSKOM DOBRU!

SAŽETAK:

Javno preduzeće za upravljanje Morskim dobro pretežno se finansira od naknada za korišćenje morskog dobra koje se rasprostire na teritoriji šest crnogorskih opština. Međutim, prihodi i rashodi, odnosno investiciona ulaganja, nisu ravnomjerno raspoređena, pa su prihodi po osnovu naknada za korišćenje morskog dobra na teritoriji opštine Ulcinj među najvećima, dok su ulaganja u morsku zonu na teritoriji ove opštine među najmanjima.

Naime, i u 2017. i u 2018. godini, nakon Budve, JP Morsko dobro najviše je prihodovalo po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra na teritoriji opštine Ulcinj, dok su ulaganja u morsku zonu ove opštine među najmanjima. Ulaganja u morsku zonu na teritoriji opštine Ulcinj bila su 11 puta manja nego prihodi po osnovu naknada za korišćenje morskog dobra na toj teritoriji u 2017. godini, a 15 puta manja u 2018. godini.

Kada su u pitanju javne nabavke, skoro polovina nabavki ovog javnog preduzeća sprovede se procedurama za nabavke male vrijednosti, koje karakteriše ograničena konkurenčnost i široka diskrekcija. Ovo preduzeće zadržalo je u velikoj mjeri direktnu pogodbu, mnogo šire nego što je to predviđeno Pravilnikom o sadržaju akta i obrascima za sproveđenje nabavki male vrijednosti Ministarstva finansija.

Prilikom izbora ponuđača kojima dostavlja zahtjev za dostavljanje ponuda, JP Morsko dobro rukovodi se referencama ponuđača sa kojima je ranije saradivalo, čime se ovi ponuđači otvoreno favorizuju, a drugi dovode u neravnopravan položaj. Dodatno, time se izbjegava sprovođenje analize tržišta koja bi jedino mogla obezbijediti legitimno utemeljenje za izbor ponuđača kojima će se slati zahtjevi. Takav primjer je i izbor ponuđača za II fazu revitalizacije Borove šume u opštini Ulcinj, gdje je ugovor, po skraćenom postupku, zaključen sa ponuđačem sa kojim je JP Morsko dobro već sarađivalo na sličnom poslu, pa su i zahtjevi za pripremu ponude bili slični.

JP Morsko dobro potrošilo je na nabavke male vrijednosti skoro 40% budžeta za javne nabavke u drugoj polovini 2017. godine, što je 3 puta više nego što je u istom periodu potrošeno za ove nabavke na nivou svih naručilaca. Tokom cijele 2018. godine, JP Morsko dobro potrošilo je 36.22% budžeta za javne nabavke na nabavke male vrijednosti.

Kako bi se zona morskog dobra ravnomjerno razvijala, JP Morsko dobro treba uspostavi ravnotežu između prihoda i ulaganja u zonu morskog dobra na teritoriji šest opština. Takođe, kako bi unaprijedilo upravljanje budžetom za održavanje i unaprijeđenje zone morskog dobra, JP Morsko dobro treba da unaprijedi transparentnost i konkurentnost procedura javnih nabavki, izmijeni Pravilnik o nabavkama male vrijednosti kako bi unaprijedilo konkurentnost, a smanjilo diskreciono odlučivanje. JP Morsko dobro treba i da smanji upotrebu procedura za nabavke male vrijednosti, a da se češće opredjeljuje za otvorene postupke javnih nabavki.

UVOD:

Morsko dobro zahvata morski prostor Crne Gore površine od 2.504 km² i kopneni dio od 49 km², što ukupno čini 18,5% teritorije naše države, a rasprostire se na teritoriji šest crnogorskih opština - Herceg Novi, Kotor, Tivat, Budva, Bar i Ulcinj.

Morsko dobro kao integralna cjelina predstavlja veliki ekonomski potencijal Crne Gore koji je повјeren na gazdovanje Javnom preduzeću za upravljanje morskim dobrom (JPMD), sa sjedištem u Budvi¹. JPMD osnovano je u skladu sa Zakonom o morskom dobru posebnom Odlukom Skupštine Republike Crne, sa zadatkom da obezbijedi: zaštitu i unaprijeđenje korišćenja morskog dobra, upravljanje manskim dobrom, zaključivanje ugovora o korišćenju morskog dobra i izgradnju i održavanje infrastrukturnih objekata za potrebe morskog dobra. Od ukupne površine kojom upravlja ovo javno preduzeće, oko 57% se nalazi na teritoriji opštine Ulcinj.

Sredstva za rad ovog javnog preduzeća obezbjeđuju se iz naknade za korišćenje morskog dobra. Naknada za korišćenje morskog dobra je prihod javnog preduzeća i koristi se za zaštitu, uređenje, unapređenje morskog dobra, kao i za izgradnju infrastrukturnih objekata za potrebe morskog dobra. Plan korišćenja ovih sredstava donosi javno preduzeće uz saglasnost Vlade Crne Gore.

Do usvajanja novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave u januaru 2019. godine, JPMD dijelilo je prihode od naknade za korišćenje morskog dobra sa opštinama na čijoj se teritoriji morsko dobro nalazi i to po stopi od 20% u koristi opština tokom 2012. Godine, a počev od 2013. godine po stopi od 50%. Novim Zakonom, ova odredba je ukinuta, pa će ubuduće ovo preduzeće upravljati cijelokupnim prihodom od naknada za korišćenje morskog dobra.

U 2017. i 2018. godini, ovo javno preduzeće upravljalo je ukupnom sumom od 7 268 000 eura, od čega je skoro polovinu, 3 176 140,93 eura potrošilo za nabavku roba, usluga i radova, kako za potrebe funkcionisanja preduzeća, tako i za predsezonske i postsezonske investicione aktivnosti u zoni morskog dobra. U ovoj analizi bavićemo se potrošnjom Javnog preduzeća za upravljanje manskim dobrom kroz procedure javnih nabavki, sa posebnim fokusom na investicione aktivnosti u zoni morskog dobra na teritoriji opštine Ulcinj. Analiziraćemo kako ovo javno preduzeće planira i troši budžet za javne nabavke i u kojoj mjeri i na koji način se služi manje transparentnim procedurama javnih nabavki. Dvije studije slučaja pripremljene su kao ilustracija kako JP Morsko dobro upravlja budžetom za javne nabavke. Ponudićemo i preporuke za transparentniju i konkurenčniju potrošnju za javne nabavke ovog javnog preduzeća u budućem radu.

PLAN I IZVRŠENJE BUDŽETA JP MORSKO DOBRO

Javno preduzeće za upravljanje manskim dobrom finansira se od naknada za korišćenje manskog dobra². Naknada za korišćenje manskog dobra je prihod javnog preduzeća i koristi se za zaštitu, uređenje, unapređenje manskog dobra, kao i za izgradnju infrastrukturnih objekata za potrebe manskog dobra (tzv. poslovni prihod). Dodatno, ovo javno preduzeće, u manjoj mjeri, prihoduje i od kamata na depozite, naplate utuženih potraživanja, otkupa tenderske dokumentacije, realizacije bankarske garancije i slično (tzv. ostali prihodi). Plan korišćenja ovih sredstava donosi javno preduzeće uz saglasnost Vlade Crne Gore³.

1 Odluka o osnivanju Javnog preduzeća za upravljanje Manskim dobrom, Službeni list Republike Crne Gore, br. 025/92 od 09.06.1992. godine.

2 Član 7, Ibid.

3 Član 8 Zakona o manskom dobru, Službeni list Crne Gore, br. 40/11 od 08.08.2011.

JPMD je, uz suglasnost Vlade, po tri puta mijenjalo Plan korišćenja sredstava i za 2017. i za 2018. godinu. Međutim, izmjenama se uglavnom nisu mijenjali ukupni planirani prihodi i rashodi, već se samo vršila preraspodjela sredstava⁴.

Do usvajanja novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave u januaru 2019. godine, JPMD dijelilo je prihode od naknade za korišćenje morskog dobra sa opština na čijoj se teritoriji morsko dobro nalazi i to po stopi od 20% u koristi opština tokom 2012. godine, a počev od 2013. godine po stopi od 50%⁵. Novim Zakonom, ova odredba je ukinuta, pa će ubuduće ovo preduzeće upravljati cijelokupnim prihodom od naknada za korišćenje morskog dobra.

Tokom 2017. i 2018. godine, JP Morsko dobro planiralo je ukupne prihode u iznosu od 7 268 000 eura, od čega 3 718 000 u 2017. godini i 3 550 000 eura u 2018. godini.

Tabela 1: Planirani prihodi za 2017. i 2018. godinu

	Ukupni planirani poslovni prihod	50% koje ustupa opštini	Ostali prihodi	Ukupni planirani prihodi na raspolaganju JPMD
2017	7 336 000 €	3 618 000 €	100 000 €	3 718 000 €
2018	7 000 000 €	3 500 000 €	50 000 €	3 550 000 €
Ukupno	14 336 000 €	7 118 000 €	150 000 €	7 268 000 €

Ovo preduzeće ukupno je prihodovalo 7 004 819,19 eura od naknade za korišćenje morskog dobra u 2017. godini, a potrošilo je 3 124 468 eura⁶. U 2018. godini, osnovni prihod – prihod po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra iznosio je nešto manje od planiranog - 6 813 806,26 eura, dok **Izvještaj o radu ovog preduzeća za 2018. godinu ne sadrži informaciju o ukupnoj potrošnji, odnosno rashodima u toj godini.**

Tabela 2: Ostvareni prihodi i rashodi za 2017. i 2018. godinu

	Ukupni ostvareni poslovni prihod	50% koje ustupa opštini	Ukupni prihodi na raspolaganju JPMD	Ukupni rashodi
2017	7 004 819,19 €	3 502 403 €	3 502 403 €	3 124 468 €
2018	6 813 806,26 €	3 406 903,1 €	3 406 903,16 €	/
Ukupno	13 818 625,45 €	6 909 306,1 €	6 909 306,16 €	

OPŠTINA ULCINJ: PRIHODI VEĆI OD ULAGANJA

Prihodi po osnovu naknada za korišćenje morskog dobra na teritoriji opštine Ulcinj su među najvećima, dok su ulaganja u morsku zonu na teritoriji ove opštine među najmanjima.

Naime, i u 2017. i u 2018. godini, nakon Budve, JP Morsko dobro najviše je prihodovalo po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra na teritoriji opštine Ulcinj. Dodatno, **ulaganja u morsku zonu na teritoriji opštine Ulcinj bila su 11 puta manja nego prihodi po osnovu naknada za korišćenje morskog dobra na toj teritoriji u 2017. godini, a 15 puta manja u 2018. godini.**

⁴ Informacije o izmjenama Plana korišćenja sredstava javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom dostupne su na internet stranici Vlade Crne Gore: split.to/BZJlw02

⁵ Član 76b Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Službeni list Crne Gore, br. 092/17 od 30.12.2017.

⁶ Izvještaj o radu Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom za 2017. godinu, dostupno na: split.to/XrTH9sy

Na zamjerke i vladajućih i opozicionih partija u Ulcinju, ali i civilnog društva da se u opštinu Ulcinj ne ulaže onoliko koliko se od njenog morskog dobra prihoduje, iz JP Morsko dobro odgovorili su da «smatraju da su njihove investicije u Ulcinju na zavidnom nivou, te da su se bavili i rješavali probleme, koji se tiču tekućeg održavanja zone morskog dobra – hortikulturalnog uređenja i održavanja zaštitnih ograda, komunalne infrastrukture i javne rasvjete, što bi u skladu sa zakonskim odredbama i prenesenim sredstvima, u potpunosti trebalo da bude ingerencija lokalne samouprave»⁷.

Dodaju i da je u 2018. godini potrošen iznos od **399 246** eura, **iako se to ne vidi iz izvještaja o radu ovog javnog preduzeća**. Najviše novca, 320 hiljada eura, je kažu, otislo na račun Uprave za vode Crne Gore, koja je nosilac aktivnosti za radove na uklanjanju viška materijala iz korita desnog rukavca Bojane, u skladu sa Projektom održavanja protočnosti desnog rukavca rijeke u zoni njenog ušća.⁸

Tabela 3: Prihodi i investiciona ulaganja u zoni morskog dobra u 2017. godini

2017 – prihodi				2017 – investiciona ulaganja		
Opština	Broj ugovora	Prihod	%	Opština	Ulaganja (€)	%
Budva	283	2 768 751,71€	39.52%	Budva	246 354,17€	27.92%
Ulcinj	687	1 409 682,49€	20.12%	Kotor	155 096,66€	17.57%
Bar	133	1 007 974,45€	14.38%	Bar	146 754,67€	16.63%
Herceg Novi	183	786 287,19€	11.22%	Ulcinj	125 678,48€	14.24%
Tivat	74	673 865,99€	9.62%	Herceg Novi	108 388,28€	12.28%
Kotor	109	358 257,36€	5.11%	Tivat	99 986,58€	11.33%
Ukupno	1 469	7 004 819,19€		Ukupno	882 258,84€	

Tabela 4: Prihodi i investiciona ulaganja u zoni morskog dobra u 2018. godini

2018 – prihodi				2018 – investiciona ulaganja		
Opština	Broj ugovora	Prihod	%	Opština	Ulaganja (€)	%
Budva	275	2 683 570,83€	39.38%	Bar	318 472,41€	42.16%
Ulcinj	554	1 323 097,25€	19.41%	Kotor	167 188,72€	22.13%
Bar	141	936 487,17€	13.74%	Ulcinj	87 260,41€	11.55%
Herceg Novi	187	800 263,25€	11.74%	Tivat	82 970,88€	10.98%
Tivat	73	707 863,41€	10.38%	Budva	75 861,83€	10.04%
Kotor	109	362 524,35€	5.32%	Herceg Novi	23 507,27€	3.11%
Ukupno	1 339	6 813 806,26€		Ukupno	7 552 61,52€	

«DUGI ROKOVI» OBRAZLOŽENJE ZA NEADEKVATNO PLANIRANJE

Tokom 2017. i 2018. godine, JP Morsko dobro potrošilo je za nabavku roba, usluga i radova 3 176 140,93 eura, od ukupno planiranih 4 212 635 eura. Razliku od skoro milion eura između planiranog i izvršenog budžeta za javne nabavke, ovo preduzeće ostvarilo je u 2017. godini, kada je planirani budžet za javne nabavke iznosio 2 577 735 eura, a potrošeno je 1 607 032,55 eura. Razlika između planiranog i izvršenog budžeta za javne nabavke u 2018. godini iznosila je 65 791,62 eura.

⁷ Suzana Ganic: OD NOVCA OD MORSKOG DOBRA NAJMANJE ZA GRADJANE, Portal Ul info, 14. novembar 2018. godine, dostupno na: <http://split.to/j7AlrXW>

⁸ Ibid.

Tabela 5: Planirani i izvršeni budžet za javne nabavke JPMD za 2017. i 2018. godinu

	Planirani budžet za javne nabavke ⁹	Izvršeni budžet za javne nabavke ¹⁰	Razlika	% izvršenja ¹¹
2017	2 577 735 €	1 607 032,55 €	970 702,45 €	62.34%
2018	1 634 900 €	1 569 108,38 €	65 791,62 €	95.97%
Ukupno	4 212 635 €	3 176 140,93 €	1 036 494,07 €	

Do razlike je došlo uprkos tome što je i 2017. i 2018. godine Plan javnih nabavki ovog javnog preduzeća mijenjan čak tri puta u odnosu na originalni Plan, i to oba puta pred sami kraj godine – 30. novembra 2018. i 26. novembra 2017. godine.

Tabela 6: Vrijednost Plana i amandmana na Plan javnih nabavki JPMD u 2017. i 2018. godini

Godina	Datum Plana	Datum 1. amandmana	Datum 2. amandmana	Datum 3. amandmana
2017	31/01/2017	03/04/2017	21/07/2017	30/11/2017
	3 186 690 €	2 957 700 €	2 587 735 €	2 577 735 €
2018	31/01/2018	03/05/2018	24/09/2018	26/11/2018
	2 098 735 €	1 896 635 €	1 709 900 €	1 634 900 €

Kao jedan od ključnih oblazloženja za ostvarenu razliku između planiranog i izvršenog budžeta za javne nabavke u 2017. godini, JP Morsko dobro navodi «dugo trajanje postupaka javnih nabavki», i kao primjer navodi slučaj izvođenja radova na sanaciji javne rasvjete prema skeli kod rta Čeran, za koje je ugovor zaključen krajem 2017. godine a plaćanje i realizacija prenijeti u 2018. godinu¹². Međutim, u istoj godini, za samo šest mjeseci, ovo javno preduzeće je više od 13% nabavki, pa i pomenutu nabavku, sprovedlo postupkom nabavke male vrijednosti¹³ sa rokom od sedam dana za dostavljanje ponuda. Konkretno, predmetna nabavka raspisana je 4. decembra 2017. godine, a rok za dostavljanje ponuda bio je 11. decembar¹⁴. To ukazuje da je riječ o neadekvatnom planiranju, te da razlozi za nesprovodenje plana ne leže u rokovima i «dugom trajanju procedura javnih nabavki».

MALE VRIJEDNOSTI, A VELIKA DISKRECIJA

Iako je Vlada u junu 2017. godine kao glavnu prednost Izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama navodila «ukidanje neposrednog sporazuma», kao do tada najmanje transparentne i konkurentne procedure, ovaj mehanizam mahom se zadržao u Pravilnicima o nabavkama male vrijednosti naručilaca¹⁵. Tako je slučaj i sa JP Morsko dobro.

Ovo javno preduzeće usvojilo je Pravilnik za sprovođenje postupaka za nabavku male vrijednosti

⁹ Plan javnih nabavki i amandmani na Plan javnih nabavki JP Morsko dobro, Portal javnih nabavki, dostupno na: <http://split.to/KbvJ6qe>

¹⁰ Izvještaji o javnim nabavkama JP Morsko dobro za 2017. i 2018. godinu, dostupni na: <http://split.to/CwuQYUZ>

¹¹ Procenat izvršenja izračunat je na osnovu ukupne vrijednosti planiranih i izvršenih nabavki, a ne na osnovu broja ugovora, kako to u Izvještaju o radu za 2017. godinu računa JP Morsko dobro.

¹² Izvještaj o radu JP Morsko dobro za 2017. Godinu, str. 41, dostupno na: <http://split.to/iD2Bb5k>

¹³ Nabavke male vrijednosti uvedene su u Crnogorski sistem javnih nabavki u junu 2017. godine. Nabavke male vrijednosti su 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. Ove nabavke uređuju se internim aktima naručilaca, dok su samo pragovi ovih nabavki definisani Zakonom o javnim nabavkama. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Službeni list Crne Gore, br. 042/17 od 30. 6. 2017. godine.

¹⁴ Zahtjev za dostavljanje ponuda, broj 0204-3020/4 od 4.12.2017. godine, dostupno na: <http://split.to/NOlmxp5>

¹⁵ Vidjeti više: Nabavke male vrijednosti: Bez javnosti i konkurenције, Đurnić, Ana, Institut alternativa, Institut alternativa, jun 2018. godine, dostupno na: <http://split.to/Uryiyv4>

22. septembra 2017. godine, skoro dva mjeseca nakon isteka zakonskog roka¹⁶. Pravilnikom je predviđeno da će se nabavke do 3 000 eura realizovati **direktnim prihvatanjem predračuna/ fakture**¹⁷.

Dodatno, za određene vrste nabavke predviđeno je direktno prihvatanje predračuna/profakture i u slučajevima kada iznos prelazi 3.000 eura¹⁸. **Ovakva mogućnost suprotna je rješenju iz Pravilnika o sadržaju akta i obrascima za sprovođenje nabavki male vrijednosti**, koje je pripremilo Ministarstvo finansija i kojim je propisan sadržaj akta naručioca za sprovođenje postupka nabavki male vrijednosti. Naime, propisanim pravilima, **naručilac može samostalno odrediti samo procijenjenu vrijednost nabavke koje će se realizovati direktnim prihvatanje predračuna/profakture, a ne predmet nabavke bez obzira na vrijednost**¹⁹.

Kao minimalni rok za dostavljanje ponuda, predviđen je skoro minimalni mogući - ne kraći od tri dana, a naručilac poziva najmanje tri potencijalna ponuđača da podnesu ponudu, «ukoliko je to primjenjivo». Iako je Pravilnikom predviđeno objavljivanje Zahtjeva za dostavljanje ponuda na Internet stranici JP Morsko dobro. Takođe, predviđeno je da će se prilikom izbora ponuđača kojima dostavlja zahtjev za dostavljanje ponuda, javno preduzeće rukovoditi referencama ponuđača koji su u prethodnom periodu vršili isporuku robe, pružali uslugu, odnosno izvodili radove za račun javnog preduzeća²⁰. Time se otvoreno **favorizuju ponuđači koji su već saradivali sa JP Morsko dobro**, a diskriminišu oni koji nisu, dok se, sa druge strane, **izbjegava sprovođenje analize tržišta** koja bi jedino mogla obezbijediti legitimno utemeljenje za izbor ponuđača kojima će se slati zahtjevi.

JP Morsko dobro predvidjelo je i odredbu koja joj omogućava da «ponisti postupak nabavke male vrijednosti, prije ili nakon roka za dostavljanje ponuda, bez posebnog pisanog obrazloženja»²¹, čime je diskrecija ovog naručioca dodatno proširena.

Na nabavke male vrijednosti ne primjenjuje se pravo na pravnu zaštitu ponuđača, odnosno **nema mogućnosti žalbe na ishod i eventualne nepravilnosti tokom sprovođenja postupka**.

VIŠE OD TREĆINE NABAVKI «MALE VRIJEDNOSTI»

JP Morsko dobro u velikoj mjeri koristi mogućnost sprovođenja manje konkurentne procedure nabavke male vrijednosti. Tako je ovo preduzeće na nabavke male vrijednosti potrošilo skoro 40% budžeta za javne nabavke u drugoj polovini 2017. godine, što je 3 puta više nego što je u istom periodu potrošeno za ove nabavke na nivou svih naručilaca²². Tokom cijele 2018. godine, JP Mor-

16 Rok za donošenje ovih akata bio je 30 dana od dana stupanja za snagu Zakona – 30. jul 2017. godine.

17 Član 5, stav 1, tačka 1 Pravilnika za sprovođenje postupaka za nabavku male vrijednosti, dostupno na: <http://split.to/ikoqjLR>

18 "Za nabavke: reprezentacija, nabavka stručne literature, telefonske usluge vezane za mobilne operatere koji posjeduju karticu za telefonsku centralu Javnog preduzeća i telefonske račune predstavništva po Opštinama Javnog preduzeća, dobavljača koji pružaju usluge održavanja softverskog sistema, a isti su vlasnici izvornog koda, za usluge nabavke cvjetnih aranžmana, zakupa konferencijskih sala za seminare i druge nabavke sukcesivne nabavke primjenjuje se nabavke male vrijednosti Nabavka- predračun/ faktura i u slučajevima kada iznos prelazi 3.000,00 eura." Član 6, stav 2, Ibid.

19 "Naručilac može da odredi procijenjenu vrijednost nabavke male vrijednosti za robu, usluge i radove koja će se realizovati direktnim prihvatanjem predračuna/profakture ili zaključivanja ugovora u zavisnosti od predmeta nabavke (npr. kod sukcesivnih nabavki, intelektualnih usluga i slično) ili drugog odgovarajućeg dokumenta.", član 3 Pravilnika o sadržaju akta i obrascima za sprovođenje nabavki male vrijednosti, Službeni list Crne Gore, br. 049/17 od 27.07.2017, 054/17 od 24.08.2017. godine.

20 Članovi 8 i 11 Pravilnika za sprovođenje postupaka za nabavku male vrijednosti, dostupno na: <http://split.to/ikoqjLR>

21 Član 13, Ibid.

22 Izvještaj o javnim nabavkama za 2017. godinu, Uprava za javne nabavke, jun 2018. godine, dostupno na: <http://split.to/00bly9k>

sko dobro potrošilo je 36.22% budžeta za javne nabavke na nabavke male vrijednosti.

Tabela 7: Nabavke male vrijednosti JPMD za drugu polovinu 2017. i cijelu 2018. godinu

	Jul-decembar 2017	2018
Izvršeni budžet za javne nabavke JPMD	567 142,90 €	1 569 108,38 €
Izvršeni budžet za nabavke male vrijednosti JPMD	212 002,13 €	568 439,17 €
Udio %	37,38 %	36,22 %
Ukupni izvršeni budžet za javne nabavke svih naručilaca u CG	247 251 516,24 €	N/A ²³
Ukupan izvršeni budžet za nabavke male vrijednosti svih naručilaca u CG	28 222 374,19 €	N/A
Udio %		N/A

Povećana upotreba netransparentnih i nekonkurentnih procedure, kako na nivou svih naručilaca, ali i na primjeru JP Morsko dobro, **ukazuje na dijeljenje nabavki veće vrijednosti na manje, kako bi se sprovele manje transparentne procedure**, na šta je ukazala i Uprava za javne nabavke u svom Izvještaju za 2017. godinu²⁴. Dijeljenje nabavke veće vrijednosti na manje kako bi se zaobišli javni tenderi zabranjeno je Zakonom o javnim nabavkama, a takvo postupanje povlači prekršajnu odgovornost naručilaca²⁵.

STUDIJA SLUČAJA 1:

Izvođenje radova na revitalizaciji Borove šume – II faza, opština Ulcinj

U maju 2006. godine završena je I faza revitalizacije Borove šume u Ulcinju. Radove je u potpunosti finansiralo Morsko dobro Crne Gore, a izvelo preduzeće "Ekoplant" iz Podgorice. Vrijednost radova iznosila je 30 377,60€.

U oktobru 2016. godine, JP Morsko dobro raspisalo je tender – otvoreni postupak javne nabavke – «revitalizacija Borove šume u opštini Ulcinj na kat. parceli 3562 KO Ulcinj, radovi na pejzažnom uređenju parkova i zidanje kamenom»²⁶. **Predmet javne nabavke označen je kao «usluga», iako je očigledno da je u pitanju izvođenje radova**, a vrijednost nabavke procijenjena je na 10 000 eura. Kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bila je najniža ponuđena cijena, a rok za dostavljanje ponuda 7. novembra 2016. godine do 10h²⁷.

Na tender se javio samo jedan ponuđač – firma «V PROJEKT» doo, Nikšić, i to u poslednjem trenutku – ponuda je pristigla 7.11.2016. tačno u 10h - i ponudila cijenu 9 882,95 eura²⁸. Ova ponuda ocijenjena je kao ispravna, a budući da je jedina, JP Morsko dobro zaključilo je ugovor sa ovim ponuđačem²⁹.

Druga faza revitalizacije Borove šume u Ulcinju počela je u novembru 2017. godine. Vrijednost nabavke procijenjena je na 29 500 eura. **Budući da su kao predmet nabavke ovog puta navedeni radovi³⁰, a da se za radove vrijednosti do 30 000 eura može sprovesti postupak nabavke male vri-**

23 Izvještaj o javnim nabavkama za 2018. godinu još uvijek nije dostupan, rok za njegovu pripremu je 31. maj 2019. godine.

24 Ovaj podatak nas usmjerava da je evidentna podjela predmeta nabavke na male da bi se došlo do primjenjivosti pravilnika o malim i hitnim nabavkama - Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2017. godinu, Uprava za javne nabavke, maj 2018. godine, str. 61, dostupno na: <http://split.to/eKyRLc>

25 Član 149, stav 1, tačka 7 Zakona o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore“, br. 042/17 od 30.6.2017)

26 Portal javnih nabavki, Objava tenderske dokumentacije br. 0204-3057/4 za Otvoreni postupak javne nabavke, 14.10.2016.

27 Ibid

28 Portal javnih nabavki, Rješenje o izboru najpovoljnije ponude, broj 0204-3056/11 od 13.12.2016. godine.

29 Ugovor za izvršenje usluge, broj 0204-18/3 od 26.01.2017. godine.

30 Kao djelovi predmeta nabavke navedeni su: izrada kamenih parapetnih zidova, betonski radovi, nasipanje zemlje,

jednosti, JP Morsko dobro se odlučilo za tu proceduru.

Na adresu tri ponuđača – Montal Doo Podgorica, Flemer Stone – AG Doo Nikšić i **V Projekt Doo Nikšić**, dostavljeni su 23. novembra zahtjevi za dostavljanje ponuda. Kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bila je najniža ponuđena cijena, a rok za dostavljanje ponuda deset dana – 4. decembar do 13h³¹. Do određenog roka, samo je ponuđač **V Projekt Doo** Nikšić dostavio ponudu, sa cijenom 29 428,70 eura. Sa ovim ponuđačem je u krajnjem i zaključen ugovor 19. decembra 2017. godine³².

Imajući u vidu da je ovaj ponuđač već saradivao sa JP Morsko dobro i već jednom spremao ponudu za sličnu nabavku, te da je rok za dostavljanje ponuda bio dvostruko kraći nego kada je sproveden otvoreni postupak, može se reći da **ponuđači kojima je upućen zahtjev za dostavljanje ponude nisu bili u ravnopravnom položaju**. Takođe, **činjenica da se JP Morsko dobro opredijelilo za manje konkurentan postupak sa kraćim rokom za dostavljanje ponuda**, a da prije toga nije ni pokušalo da sproveđe nabavku otvorenim postupkom, dodatno je moglo obeshrabriti ponuđače.

STUDIJA SLUČAJA 2:

Električna dizalica za podizanje i spuštanje čamaca u Kacemi, opština Ulcinj

Krajem aprila 2019. godine završeni su radovi na postavljanju električne dizalice za izvlačenje i spuštanje manjih čamaca u lučici Kacemu u Ulcinju. Postavljanju dizalice prethodili su pripremni radovi - izgradnja betonske temeljne stope i prateće infrastrukture, postavljanje električnih instalacija, te izvođenje radova na proširenju ulaza radi lakšeg pristupa dizalici. Ukupna investicija vrijeđa oko 35 000 eura, dok je sama nabavka dizalice sa montažom koštala 29 487,7 eura³³.

Međutim, sama **nabavka dizalice trajala je više od dvije godine**. JP Morsko dobro raspisalo je prvi tender u novembru 2016. godine. Procijenjena vrijednost nabavke bila je 30 000 eura, a kriterijum za izbor najpovoljnije ponude bila je najniža ponuđena cijena³⁴. Rok za podnošenje ponuda bio je 33 dana od dana raspisivanja tendera.

Na tender su se prijavila tri ponuđača – **Enel elektrotehničko preduzeće** Doo Nikšić, **Grand design** doo Podgorica i **Temko** doo Nikšić. Ponude ponuđača Temko doo Nikšić i Grand design Podgorica ocijenjene su kao neispravne. Ponuda ponuđača Temko doo ocijenjena je kao neispravna, navodno, nije dostavljen odgovarajući dokaz da je "ponuđač uredno izvršio sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom", dok ponuđač Grand design nije naveo tip-model kamiona, pa se ne može zaključiti da li isti posjeduje dizalicu za istovar i da li je ona odgovarajuće nosivosti kako bi izvršila istovar dizalice za podizanje i spuštanje čamaca.³⁵

Tenderska komisija ocijenila je da je ponuda firme ENEL – Elektrotehničko preduzeće Doo Nikšić jedina ispravna i preporučila zaključenje ugovora. Međutim, po žalbi Grand Design doo Podgorica, Državna komisija je utvrdila bitnu povredu zakona – neusaglašenost tenderske dokumentacije sa zakonom i poništila postupak javne nabavke u cijelosti. Komisija je utvrdila i da se «u opisu predmeta javne nabavke ne traži izrada tehničke dokumentacije dizalice, izrada dizalice, izrada dizaličnog krsta... već samo nabavka i montaža električne dizalice za podizanje i spuštanje čama-

sadnja sadnica Alepskog bora, postavljanje sistema za navodnjavanje kap-po-kap i zaštita sadnica ankerisanjem. Internet stranica JP Morsko dobro, Zahtjev za dostavljanje ponuda broj 0204-3175/5, od 23.11.2017.

31 Internet stranica JP Morsko dobro, Obavještenje o ishodu postupka nabavke male vrijednosti, broj: 0204-3175/7 od 7.12.2017. godine

32 Internet stranica JP Morsko dobro, Ugovor za izvođenje radova, broj 0204-3575/2 od 19.12.2017. godine
33 JP Morsko dobro, U Kacemi postavljena dizalica za izvlačenje barki, 23.4.2019. godine, dostupno na: <http://split.to/d1MibfR>

34 Portal javnih nabavki, Tenderska dokumentacija broj 0204-3273/3 za otvoreni postupak javne nabavke, od 23.11.2016. godine.

35 Rješenje o izboru najpovoljnije ponude, broj 0204-102/3 od 6.3.2017. godine, Portal javnih nabavki.

ca», te da je naručilac «onemogućio ponuđače da dostave uporedive ponude, te ostavio mogućnost subjektivne ocjene dostavljenih ponuda»³⁶.

Tenderska dokumentacija JP Morsko dobro je, dakle, napisana tako da je dovela ili mogla dovesti do diskriminacije ponuđača i ograničenja tržišne konkurencije.

JP Morsko dobro pokrenulo je novi postupak nabavke i montaže dizalice tek osam mjeseci kasnije - u maju 2018. godine, kada je ljetnja turistička sezona već počela. Procijenjena vrijednost nabavke smanjena je na 29 500 eura, a kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude navedena je ekonomski najpovoljnija ponuda³⁷. Kako je od poništenja postupka od strane Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, JP Morsko dobro čekalo čak osam mjeseci da raspriješ novi, «zbog hitnosti realizacije planirane nabavke, Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda odredila je **skraćeni rok za dostavljanje ponuda od 29 dana**»³⁸. Dodatno **obrazloženje za «hitnost» nije dato**, iako je to zakonska obaveza³⁹.

Samo se jedan ponuđač sa prethodnog tendera ponovo prijavio - ENEL – Elektrotehničko preduzeće Doo Nikšić. Druga ponuda pristigla je od ponuđača **Radnja za proizvodnju opreme za podizanje i prenošenje Aleksandar Vasilev PR «KRAN-ING» Knjaževac**, koja je odbijena kao neispravna⁴⁰.

Međutim, ono što je posebno zanimljivo je da je firma ENEL - Elektrotehničko preduzeće Doo Nikšić **pobjedila na tenderu samo na osnovu podkriterijuma najniže ponuđene cijene**. Naime, ponuda ovog ponuđača ocijenjena je sa 70 bodova za podkriterijum «ponuđena cijena» u iznosu od 29 487,70 eura, dok **za podkriterijum kvalitet nije dobila nijedan od mogućih 30 poena**. Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda nije priznala nijednu referencu o izvršenom poslu, «iz razloga što dostavljene potvrde nisu dostavljene u skladu sa zahtjevom Naručioca iz Tenderske dokumentacije». Potvrde o isporuci koje je ponuđač dostavio kao dokaz kvaliteta «nisu sadržale ocjenu o izvršenom poslu»⁴¹. Uprkos tome, JP Morsko dobro zaključilo je ugovor sa ovim ponuđačem samo na osnovu cijene⁴², pa je, **budući da nema garancije kvaliteta, obesmišljen kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude** za koji se naručilac samostalno opredijelio prilikom raspisivanja tendera.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE:

JP Morsko dobro ne raspoređuje ravnomjerno rashode, odnosno investiciona ulaganja u zonu morskog dobra, u odnosu na prihode od naknada za korišćenje morskog dobra na teritoriji šest crnogorskih opština. Tako su prihodi po osnovu naknada za korišćenje morskog dobra na teritoriji opštine Ulcinj među najvećima, dok su ulaganja u morsku zonu na teritoriji ove opštine među najmanjima.

Nabavke JP Morsko dobro karakteriše sužena konkurenčnost i široka diskrecija ovog naručioca. Naime, skoro polovinu nabavki u drugoj polovini 2017. i 2018. godini, ovo preduzeće sprovelo je postupkom nabavke male vrijednost. U Pravilniku o nabavkama male vrijednosti JP Morsko za-

36 Rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, broj UP 0903-203/2-2017, od 15.9.2017. godine.

37 Od čega 70 bodova nosi najniže ponuđena cijena, a 30 bodova kvalitet. Tenderska dokumentacija br. 0204-1434/3, od 14.5.2018. godine, Portal javnih nabavki.

38 Rok za podnošenje ponuda ne može da bude kraći od 22 dana, član 90 stav 2 Zakona o javnim nabavkama, Službeni list Crne Gore br. 042/17 od 30.06.2017. godine.

39 Naručilac je dužan da u pozivu za javno nadmetanje, odnosno pozivu za nadmetanje obrazloži razloge hitnosti zbog kojih je skratio rok za podnošenje ponuda iz stava 1 ovog člana. Član 90, stav 3, Ibid.

40 Ponuda je odbačena kao neispravna iz razloga što "ponuđač nije svaku prvu stranu svakog lista i ukupni broj listova ponude označio rednim brojem", te "u finansijskom dijelu ponude nije naveo bitne karakteristike ponuđenog predmeta javne nabavke, već je samo naveo "u skladu sa ponudom 68/P-18 prilog", u kom su opisane bitne karakteristike ponuđenog predmeta. Odluka o izboru najpovoljnije ponude, broj 0204-1434/12, od 12.7.2018. godine, Portal javnih nabavki.

41 Ibid.

42 Ugovor za nabavku robe, br. 0204-2396/2 od 15.8.2018. godine, Portal javnih nabavki.

držalo je u velikoj mjeri direktnu pogodbu, mnogo šire nego što je to predviđeno Pravilnikom o sadržaju akta i obrascima za sprovođenje nabavki male vrijednosti Ministarstva finansija, koje služi kao model za pripremu individualnih akata naručilaca.

Prilikom izbora ponuđača kojima dostavlja zahtjev za dostavljanje ponuda, JP Morsko dobro rukovodi se pravilima koja omogućavanju otvoreno favorizovanje ponuđača sa kojima je ovo preduzeće već sarađivalo, a diskriminaciju svih ostalih potencijalnih ponuđača.

JP Morsko dobro potrošilo je na nabavke male vrijednosti skoro 40% budžeta za javne nabavke u drugoj polovini 2017. godine, što je 3 puta više nego što je u istom periodu potrošeno za ove nabavke na nivou svih naručilaca. Tokom cijele 2018. godine, JP Morsko dobro potrošilo je 36.22% budžeta za javne nabavke na nabavke male vrijednosti.

Kako bi unaprijedilo efikasnost upravljanja finansijama za unaprjeđenje zone morskog dobra, JP Morsko dobro treba da:

- uspostavi ravnotežu između prihoda i ulaganja u zonu morskog dobra, kako bi se zona morskog dobra ravnomjerno razvijala;
- racionalnije planira svoje nabavke, u ranim predsezonskim i postsezonskim periodima, kako bi zona morskog dobra bila spremna za sezonu i kako nabavke ne bi kasnile;
- iz Pravilnika o nabavkama male vrijednosti izbriše stav 2 člana 6, koji ovom preduzeću omogućava direktnu pogodbu za određene vrste nabavke, bez obzira na vrijednost nabavke, suprotno Pravilima Ministarstva finansija;
- izmijeni član 8 Pravilnika o nabavkama male vrijednosti koji mu omogućava favorizovanje ponuđača sa kojima je ovo preduzeće već poslovalo, a diskriminaciju svih ostalih potencijalnih ponuđača;
- Smanji upotrebu procedure nabavke male vrijednosti i poveća upotrebu otvorenog postupka javnih nabavki.



NEW HORIZON
Civil Society Organization

NVO "Novi Horizont"
ul. Kodre bb, 85360 Ulcinj
E-mail: horizon@t-com.me
www.ngo-horizonti.org

 [newhorizonngo](#)