



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03- 1487/11,

Podgorica, 25. septembar 2019. godine

DIREKTORAT ZA POLITIKU JAVNIH NABAVKI

Povodom *Predloga zakona o javnim nabavkama*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga zakona* i pripremljeni Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Imajući u vidu da se, na osnovu uvida u dostavljeni *Predlog zakona*, postiže prevazilaženje problema u primjeni važećeg zakona i postiže veći stepen efikasnosti kroz usaglašavanje sa relevantnim propisima EU i normiranje rješenja, Direktorats za budžet nema primjedbi na *Predlog zakona o javnim nabavkama*.

S poštovanjem,



DRŽAVNI SEKRETAR

Nemanja Katnić

Katnić Nemanja

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o javnim nabavkama

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Tekst Predloga zakona setom novih odredaba ima za cilj prevazilaženje brojnih problema u primjeni važećeg zakona, kao i postizanje većeg stepena efikasnosti u sprovođenju postupaka nabavke.

Prilikom pripreme Predloga Zakona o javnim nabavkama polazište za rad se temeljilo na dva postulata:

- Nužnost daljeg usaglašavanja sa relevantnim propisima EU u cilju ispunjavanja zadatah mjerila u procesu pridruživanja EU kroz pregovore koji se odnose na pregovaračko poglavlje 5 . javne nabavke , to jest izvršice se usaglašavanje sa slijedećim sekundarnim izvorima prava Evropske unije:

32014L0024

- Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe i ugovora o javnim uslugama i stavljanju van snage

32014L0025

- Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju van snage

32007L0066

- Direktiva 2007/66/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 11. decembra 2007. godine kojom se mijenjaju i dopunjuju Direktive Savjeta 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi poboljšane efikasnosti postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavkama

32009L0081

- Direktiva 2009/81/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 13. jula 2009. godine o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci robe i ugovore o uslugama u oblasti odbrane i bezbjednosti koje zaključuju javni naručioc ili naručioc i izmjenama i dopunama Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ
- Normiranje rješenja koje je Ministarstvo finansija identifikovalo u vršenju svojih nadležnosti i ovlaštenja.

Naime, kroz funkciju monitoringa koje Ministarstvo finansija vrši, kao kroz vođenje portala javnih nabavki na kojem naručioc objavljuju sve relevantne dokumente i dokaze u postupcima javnih nabavki, te kroz obuke koje sprovodi, Ministarstvo finansija je identifikovalo probleme sa kojima se suočavaju naručioc u implementaciji Zakona o javnim nabavkama, određene pravne praznine i prostor za boljim normativnim rješavanjem određenih pravnih pitanja. U tom smislu, Ministarstvo finansija je u predloženi tekst Zakona o javnim nabavkama inkorporiralo rješenja koja će u značajnoj mjeri doprinijeti lakšoj primjeni Zakona, a koja se odnose na: uvođenje elektronskih javnih nabavki čime će se obezbijediti veći

stepen transparentnosti postupaka javnih nabavki i veća konkurentnost među ponuđačima, uvođenje jedinstvene izjave ponuđača kojom će se dokazivati ispunjenost uslova predviđenih Zakonom o javnim nabavkama i Tenderskom dokumentacijom, čime će se za ponuđače olakšati proces pripreme ponude, a za naručioce ubrzati postupak vrednovanja ponuda. Izuzetno je značajno sa aspekata legaliteta i legitimeteta sistema javnih nabavki i procesa i postupaka koji se vode u okviru njega što je Ministarstvo finansija centralni organ koji će voditi evidenciju privrednih subjekata i izdavati potvrde o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće. Takođe, unaprijediće se normativna rješenja koja se odnose na nabavke male vrijednosti, nabavke u oblasti odbrane, funkcionisanje sistema pravne zaštite.

- Sa aspekta harmonizacije sa sekundarnim izvorima prava Evropske unije, uzrok je problema je neusklađenost sa slijedećim direktivama:

32014L0024

- Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe i ugovora o javnim uslugama i stavljanju van snage.

32014L0025

- Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju van snage.

Sa aspekta nacionalne legislative, uzrok problema je neusklađenost sa novim Zakonom o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", broj 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017) i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list Crne Gore", broj 64/2017).

Sa aspekta implementacije, nedovoljno jasna i precizna definicija određenih pojmova.

-Neusklađenost sa gorenavedenim sekundarnim izvorima prava Evropske unije, Zakonom o upravnom postupku, Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, različita tumačenja pojedinih definicija određenih pojmova, nekonzistentnost u primjeni u odnosu na naprijed navedeno.

-Sa strane ponuđača, šteta se ogleda u nemogućnost korištenja alata i instrumenata koje prepoznaju nove direktive, a koje u značajnoj mjeri smanjuju administrativne barijere, poput: elektorske javne nabavke i jedinstvene izjave ponuđača kojom će se dokazivati ispunjenost uslova predviđenih Zakonom o javnim nabavkama i Tenderskom dokumentacijom.

Sa strane ponuđača, šteta se ogleda u nemogućnosti u nemogućnost korištenja alata i instrumenata koje prepoznaju nove direktive, a koje u značajnoj mjeri olakšavaju i ubrzavaju postupak javne nabavke, poput: elektorskih javnih nabavki.

-Neusklađenost sa novim direktivama i propisima u nacionalnom zakonodavstvu bi značajno usporio proces pridonijavanja Evropskoj uniji, budući da jedan od imperativa u ovom procesu transponovanje relevantnih primarnih i sekundarnih izvora prava u nacionalno zakonodavstvo. Problem na nacionalnom nivou bi evoluirao eskaliranjem neusklađenosti Zakona o javnim nabavka sa novodonijetim propisima koji su obavezujući za sve naručioce u postupcima javnih nabavki, što bi dovelo do pravne nesigurnosti i zastoja u funkcionisanju sistema javnih nabavki.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

-Usklađenost sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, kao i bolja primjena i preciznije definisane norme.

-Istovremeno, tekst Predloga zakona setom novih odredaba ima za cilj prevazilaženje brojnih problema u

primjeni važećeg zakona, kao i postizanje većeg stepena efikasnosti u sprovođenju postupaka nabavke.

-Najznačajnije novine Predloga zakona ogledaju se u sledećem:

- Uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki (ESJN), kojim će upravljati Direktorat za politike javnih nabavki.
- Smanjivanje formalizma, biznis barijera i troška pripreme ponuda. Ispunjenost uslova za učešće u postupku javne nabavke dokazivaće se Izjavom privrednog subjekta.
- Ekonomična, efikasna i efektivna upotreba javnih sredstava.
- Ekonomski najpovoljnija ponuda postaje jedini kriterijum za izbor najpovoljnije ponude.
- Raskid ugovora o javnoj nabavci, izmjene ugovora o javnoj nabavci i izvršenje ugovora o javnoj nabavci su po prvi put normirane u legislativi.
- Upravljanje realizacijom ugovora (contract management) je po prvi put normirano kroz uvođenje obaveze za naručioce da vrše kontrolu izvršavanja zaključenog ugovora o javnoj nabavci.
- Direktorat za politiku javnih nabavki će vršiti monitoring nabavki male vrijednosti.
- Izuzeća od primjene Zakona su jasnije definisana.
- Zaštita prava je normirana na način da bude korektivni mehanizam, a ne da usljed zloupotreba od strane ponuđača bude barijera investicionog razvoja.
- U dijelu nadzora predviđena je priprema Izveštaja za Vladu od strane Ministarstva finansija – Direktorata za politiku javnih nabavki, kroz praćenja postupaka javnih nabavki na polugodišnjem nivou, sa detaljnim informacijama o toku postupaka.

-Usklađeno sa Strategijom razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016-2020 godine i Akcionim planom - agenda reformi politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period jul 2019- decembar 2020.godine.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Ne postoji drugo rješenje za prevazilaženje navedenog problema, osim predloženog – donošenja novog propisa.

- Novim direktivama u oblasti klasičnog i komunalnog sektora izvršena reforma u ovim oblastima, uvedeni potpuno novi pravni instituti, postupci, instrumenti i alati, koje nije moguće transponovati kroz izmjenu i dopunu Zakona niti kroz podzakonske akte.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Najznačajnije novine Predloga zakona ogledaju se u sledećem:

- Uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki (ESJN), kojim će upravljati Direktorat za politike

- javnih nabavki.
- Smanjivanje formalizma, biznis barijera i troška pripreme ponuda. Ispunjenost uslova za učešće u postupku javne nabavke dokazivaće se Izjavom privrednog subjekta.
- Ekonomična, efikasna i efektivna upotreba javnih sredstava.
- Ekonomski najpovoljnija ponuda postaje jedini kriterijum za izbor najpovoljnije ponude.
- Raskid ugovora o javnoj nabavci, izmjene ugovora o javnoj nabavci i izvršenje ugovora o javnoj nabavci su po prvi put normirane u legislativi.
- Upravljanje realizacijom ugovora (contract management) je po prvi put normirano kroz uvođenje obaveze za naručioce da vrše kontrolu izvršavanja zaključenog ugovora o javnoj nabavci.
- Direktor za politiku javnih nabavki će vršiti monitoring nabavki male vrijednosti.
- Izuzeća od primjene Zakona su jasnije definisana.
- Zaštita prava je normirana na način da bude korektivni mehanizam, a ne da usljed zloupotreba od strane ponuđača bude barijera investicionog razvoja.
- U dijelu nadzora predviđena je priprema Izvještaja za Vladu od strane Ministarstva finansija – Direktorata za politiku javnih nabavki, kroz praćenja postupaka javnih nabavki na polugodišnjem nivou, sa detaljnim informacijama o toku postupaka.
- Donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama ubrzaće se sprovođenje i povećanje efektivnosti postupaka javnih nabavki, prije svega zbog korišćenja kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, ESPD-a, elektronske komunikacije, a što će dovesti do liberalizacije tržišta u ovoj oblasti, te za posljedicu imati veći stepen konkurentnosti, transparentnosti, učešće malih i srednjih preduzeća, te dobijanje veće vrijednosti za novac. U slučaju nedonošenja predloženog propisa svi naprijed navedeni pozitivni uticaji ne bi bili ostvarivi. Dodatno, očekuje se da će pojednostavljenje procedura u javnoj nabavci i smanjenje troškova učestvovanja rezultirati povećanim interesom malih i srednjih poduzetnika za učešće na tržištu javnih nabavki, što bi trebalo pridonijeti većoj nivou tržišnog nadmetanja, odnosno povećanjem prosječnog broja ponuda u postupcima javne nabavke, sa pozitivnom posljedicom efektivnijeg i racionalnijeg trošenja javnih sredstava. Usvajanjem novog Zakona neće doći do negativnih uticaja, ni direktnih niti indirektnih.
- Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi već će na protiv, obezbijediti uštede prilikom pripreme ponude jer će se ponude pripremati i slati elektronskim putem. Dodatno, uštede će se ostvariti i zbog uvođenja jedinstvene izjave privrednog subjekta kojom će dokazivati ispunjenost obaveznih uslova, dok je do sada ovo iziskivalo značajne troškove za privredne subjekte (dokazivanje brojnim uvjerenjima, potvrđama, izvodima i sl. Koje su izdavali različiti organi državne uprave i jedinice lokalne samouprave, a za šta je bilo potrebno izdvojiti materijalne resurse i značajno vrijeme).
- Donošenje propisa neće izazvati troškove građanima i privredi, pa nema troškova koje će pozitivne posljedice istog da opravdaju.
- Predloženim propisom podržava se stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i povećava tržišna konkurencija. Ovo prije svega jer se značajno smanjuje trošak i vrijeme za pripremu ponuda što će ohrabriti širi dijapazon privrednih subjekata da uzmu aktivno učešće u postupcima javnih nabavki.
- Nema administrativnih opterećenja i biznis barijera iz naprijed navedenih razloga. Dodatno, predloženi Zakon ne prepoznaje nacionalni preferencijalni tretman već omogućava punu ravnopravnost svih privrednih subjekata bez obzira na njihovo sjedište.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju propisa i donošenje podzakonskih akata sredstva su obezbijedena iz redovnih finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore .

- Za implementaciju elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori opredijeljeno je 1,65 miliona eura u okviru projekta pod nazivom „Implementacija elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori“ (tehnička podrška u dijelu neophodnih licenci biće obezbijedena od strane Ministarstva javne uprave u iznosu od 150.000 eura).

- /
- /
- /
- /
- /
- /
- /
- /
- Ne.
- /

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

- Da, putem Projekta "Unapređenje i jačanje institucionalnog sistema i pravnog okvira u oblasti javnih nabavki i državne pomoći" u trajanju od 24 mjeseca.
- Organizovana je javna rasprava, radi upoznavanja zainteresovane javnosti sa predloženim propisom, a sve kako bi zainteresovana lica dala svoje primjedbe i sugestije. Uključene su sve grupe – ponuđači, naručioc, NVO sektor, mediji ostala zainteresovana javnost. Dodatno, organizovano je više okruglih stolova gdje su učestvovali predstavnici naručilca, ponuđača, nevladinog sektora, medija. Organizovane su i ciljane konsultacije – okrugli stolovi za subjekte koji su zainteresovani za određeni konkretni segment javnih nabavki (zdravstvo, građevinarstvo i dr). Javne i ciljane konsultacije su bile prilika da se zainteresovana lica upoznaju sa novim rješenjima predviđenim Zakonom o javnim nabavkama, da se razriješe dileme u pogledu razumijevanja određenih pravnih instituta i da se odgovori na sva pitanja, kao i da se razmotre predložene sugestije.
- Sugestije i prijedlozi koji su ocijenjeni kao opravdani te u tom smislu i prihvaćeni odnose se na položaj službenika za javne nabavke, analizu tržišta, jasnije definisanje pojmova, postupaka javnih nabavki i pravne zaštite.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.
- Primjena propisa, odnosno ispunjenje ciljeva radi kojih se isti predlaže, vršiće se kroz puno angažovanje kapaciteta Ministarstva finansija na uspostavljanju okvira za efikasnu implementaciju Zakona o javnim nabavkama, monitoring, statističko izvještavanje kroz praćenja postupaka javnih nabavki na polugodišnjem nivou, koje će precizno identifikovati stupanj razvoja na kome se sistem nalazi, vođenje elektronskog sistema javnih nabavki, organizovanje obuka, sertifikovanje službenika za javne nabavke i drugo.
- Smanjenje broja žalbenih postupaka, na način da zaštita prava bude korektivni mehanizam, a ne da usljed zloupotreba od strane ponuđača bude barijera investicionog razvoja, kao i broja izrečenih kazni od strane inspektora za javne nabavke.
- Ministarstvo finansija

Datum i mjesto

18. septembar 2019. god. Podgorica

Starješina organa predlagagača
