



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

Br: 02-03-10 - 35/1

Podgorica, 11.11.2022. godine

## DIREKTORAT ZA POLITIKU JAVNIH NABAVKI

Povodom *Predloga uredbe o izmjeni i dopuni Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga uredbe* i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga uredbe o izmjeni i dopuni Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki*, navodi se da za implementaciju ovog *Predloga*, nijesu potrebna finansijska sredstva. Predložene izmjene i dopune uredbe imaju za cilj ekonomičnu, efikasnu i efektivnu upotrebu javnih sredstava, kao i znatne uštede u budžetu Crne Gore.

Shodno navedenom Direktorat za državni budžet, sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog uredbe o izmjeni i dopuni Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki*.

S poštovanjem,



MINISTAR

mr. Aleksandar Damjanović

# IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki

## 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)?

Članom 74 Zakona javnim nabavkama ("Sl. list CG", broj 079/21) definisano je da javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi čiji je osnivač država može da sprovodi naručilac određen propisom Vlade. Takođe, javne nabavke za potrebe organa lokalne uprave i javnih službi, čiji je osnivač lokalna samouprava može da sprovodi naručilac određen propisom nadležnog organa lokalne samouprave. Način planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki propisuje Vlada, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Centralizovane nabavke se sprovode u skladu sa Uredbom o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki ("Sl. List Crne Gore", 069/20, 105/20). Uprava za katastar i državnu imovinu je državni organ nadležan za sprovođenje centralizovanih postupaka javnih nabavki za potrebe naručilaca na nivou države, u skladu sa Uredbom.

Centralizovane nabavke u Crnoj Gori sprovode se od 2018. godine uz preporuku i podršku Svjetske banke. Tokom sprovođenja ovih nabavki tendencija je na ostvarivanju veće efikasnosti sistema javnih nabavki zbog smanjenja administrativnih troškova, ubrzanja sprovođenja postupka javnih nabavki i povećanja transparentnosti sprovođenja postupka i donošenja odluka u postupcima javnih nabavki. Pored toga, postoji snažna tendencija agregacije potražnje od strane javnih naručilaca s ciljem postizanja ekonomije obima, uključujući niže cijene kao i niže transakcione troškove, s ciljem poboljšanja i profesionalizacije upravljanja nabavkom.

Tekst Predloga Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki sa setom novina ima za cilj prevazilaženje brojnih problema u primjeni važećeg akata, kao i postizanje većeg stepena efikasnosti, stručnosti, sigurnosti i jednostavnosti kapaciteta u planiranju i sprovođenju postupaka centralizovane javne nabavke.

Kroz funkciju monitoringa koje Ministarstvo finansija vrši, kako 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 važećeg akata, određene pravne praznine i prostor za boljim normativnim rješavanjem određenih pravnih pitanja. U tom smislu, Ministarstvo finansija je u predloženom tekstu uredbe izmjena i dopuna Uredbe o centralizovanim javnim nabavkama inkorporiralo rješenja koja će u značajnoj mjeri doprinijeti lakšoj primjeni Uredbe, a koja se odnose na: smanjene predmeta nabavke koji su obuhvaćeni

centralizacijom, kao i unapređenja realizacije centralizovane javne nabavke na način da javni naručioci budu odgovorni za prijam predmeta nabavke i realizaciju traženih predmetnih ugovora, čime će se značajno unaprijediti isti.

Tokom implementacije važeće Uredbe prepoznali smo niz uzroka problema:

- Sa aspekta implementacije uzroci problema su brojni rizici koje objedinjene nabavke nose i koje mogu da dovedu do koncentracije tržišta i razvoja monopolističkih struktura, marginalizovanja malih i srednjih preduzeća koja nemaju kapacitete da obezbijede veliku nabavku.
- Nedovoljno jasna i precizna definicija određenih pitanja u važećem aktu.
- Sa strane naručioca, šteta se ogleda u nemogućnosti korišćenja instrumenata, a koji u značajnoj mjeri olakšavaju i ubrzavaju postupak centralizovane javne nabavke.

U kreiranju centralizovanih javnih nabavki u Crnoj Gori, glavni izazovi implementacije istih uključuju sljedeće:

- Neadekvatno planiranje javnih nabavki;
- Složenost zahtjeva za specifikacije za različite predmete javnih nabavki koje je teško objediniti, u cilju nužne standardizacije;
- Poteškoće u praćenju sprovođenja ugovora o centralizovanim nabavkama usljed nedovoljne koordinacije i odgovornosti učesnika u centralizovanim javnim nabavkama.

Obuhvat centralizovane nabavke je široko postavljen pa navedeno takođe prouzrokuje probleme u praksi, usljed otežane realizacije određenih postupaka, od kojih se za neke predmete centralizovane nabavke procedure nijesu mogle uspješno okončati.

## 2. Ciljevi

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

Tekst Predloga uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki setom novina ima za cilj prevazilaženje problema u primjeni važećeg akta, kao i postizanje većeg stepena efikasnosti u planiranju i sprovođenju postupaka centralizovanih javnih nabavki.

Novinama Predloga uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe centralizovanim javnim nabavkama želi se postići sljedeće:

- Ekonomična, efikasna i efektivna upotreba javnih sredstava,
- Smanjenje broja predmeta nabavke koji su obuhvaćeni centralizacijom,
- Unapređenja realizacije centralizovane javne nabavke na način da javni naručioci budu odgovorni za prijam predmeta nabavke i realizaciju traženih predmetnih ugovora,
- Znatne uštede u bužetu Crne Gore.

Generalno, Uredba ima za cilj smanjenje troškova nabavke za standardizovane robe, usluge i radove,

unapređenje efikasnosti sistema javnih nabavki i jačanje konkurentnost.

Predlog uredbe usklađen je sa Strategijom za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva i u Crnoj Gori za period 2021-2025 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?

Uz puno razumijevanja svih poteškoća u realizaciji centralizovane javne nabavke, cijenili smo neophodnim da Ministarstvo finansija pristupi sistemskom rješavanju problema u realizaciji centralizovanih javnih nabavki, kroz izmjene podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje.

Predlogom uredbe uvedene su novine u dijelu unapređenja realizacije centralizovane javne nabavke na način da javni naručiocu budu odgovorni za prijam predmeta nabavke i realizaciju traženih predmetnih ugovora, kao i smanjenju broja predmeta nabavke koji obuhvataju centralizovane javne nabavke.

Ne postoji drugo rješenje za prevazilaženje navedenih problema, osim predloženog – izmjena i dopuna postojećeg propisa.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- 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.

Rješenja u propisu će uticati na organe državne uprave. Novinama koje se uvode Predlogom uredbe ostvariće se veća efikasnost sistema javnih nabavki kroz smanjenja administrativnih troškova, brži sprovođenje postupka javnih nabavki i povećanje transparentnosti sprovođenja postupka i donošenja odluka u postupcima javnih nabavki.

Predlogom uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o centralizovanim javnim nabavkama želi se postići sljedeće:

- Ekonomična, efikasna i efektivna upotreba javnih sredstava,
- Smanjenje broja predmeta nabavke koji su obuhvaćeni centralizacijom,
- Unapređenja realizacije centralizovane javne nabavke na način da javni naručiocu budu odgovorni za prijam predmeta nabavke i realizaciju traženih predmetnih ugovora,



- Uštede u budžetu Crne Gore.

Nisu prepoznati negativni direktni i indirektni uticaji propisa.

Primjena propisa neće izazvati troškove građanima i privredi.

Nema administrativnih opterećenja i biznis barijera.

#### 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 proisteci 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.
- Implementacija Uredbe ne zahtijeva dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore .
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Primjenom Uredbe ostvariće se dodatne uštede javnih sredstava.
- Predložene izmjene ne tangiraju prihodnu stranu budžeta.

#### 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

Na osnovu Zaključaka Vlade Crne Gore, broj: 07-6562/2 od 20. oktobra 2022. godine, kojim se zadužuje Ministarstvo finansija da formira radni tim, koji će činiti predstavnici Ministarstva finansija, Ministarstva javne uprave, Uprave za katastar i državnu imovinu, uz konsultacije sa Ministarstvom odbrane i Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvo je nakon završenih konsultacija pripremlilo Predlog uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki.

U cilju koncipiranja finalnog teksta održana su dva sastanka.

Dana 04. novembra 2022. godine predstavnici Ministarstva finansija održali su sastanak sa predstavnicima Uprave za katastar i državnu imovinu i Ministarstva javne uprave. Tokom sastanka su iznijeti problemi koji onemogućavaju kvalitetnu realizaciju centralizovanih javnih nabavki. Predstavnici navedenih institucija usaglasili su se da određene predmete treba izuzeti iz postupka

centralizacije.

Dana 08. novembra 2022. godine predstavnici Ministarstva finansija održali su sastanak sa predstavnicima Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova, koji su iznijeli svoje probleme u dijelu specifičnosti predmeta centralizovane nabavke iz svoje nadležnosti.

Ministarstvo finansija će obezbijediti pomoć međunarodnih eksperata iz zemalja članica Evropske Unije za koncipiranje novog modela centralizovane nabavke sagledavajući trenutne probleme u primjeni iste.

#### 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 Predloga uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o centralizovanim javnim nabavkama.
- Glavni indikatori ispunjenja ciljeva ogledaće se, prije svega u efikasnom, kvalitetnom i unaprijeđenom postupku centralizovane javne nabavke.
- Ministarstvo finansija je zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa praćenjem toka postupaka javnih nabavki za predmete definisane Uredbom.

**MINISTAR**

Podgorica, \_\_\_\_\_ 2022. godine

\_\_\_\_\_