



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: 02-03-040/21-8751,

Podgorica, 27.10.2022. godine

DIREKTORAT ZA POLITIKU JAVNIH NABAVKI

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama*,
Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni tekst, *Predloga zakona* o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, navodi se da za implementaciju ovog *Predloga zakona*, nijesu potrebna finansijska sredstva. Predložene izmjene i dopune zakona imaju za cilj dalju reformu i jačanje elektronskog sistema javnih nabavki, kao i smanjenje formalnih procedura za ponuđače prilikom podnošenja ponuda.

Shodno navedenom Direktoratu za državni budžet, sa aspekta državnog budžeta, nema primjedbi na *Predlog zakona* o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama.

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Aleksandar Damjanović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama
Zakona o javnim nabavkama

1. Definisanje problema

- 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)?

Oblast javnih nabavki u Crnoj Gori uređena je Zakonom o javnim nabavkama („Službeni list CG“, br. 074/19) i setom podzakonskih akata.

Skupština je Zakon usvojila 17. decembra 2019. godine, a sa primjenom istog započeto je nakon šest mjeseci od dana stupanja na snagu.

Zakon o javnim nabavkama predstavlja opšti normativni okvir kojim je uređen sistem javnih nabavki u Crnoj Gori. Zakonom se uređuju postupci javnih nabavki koji prethode zaključivanju ugovora o javnoj nabavci i okvirnih sporazuma, radi nabavke robe, usluga ili radova, postupak zaštite prava, nadležnost za odlučivanje i druga pitanja od značaja za javne nabavke.

Zakonom je uspostavljen sistem koji omogućava poštovanje osnovnih načela ekonomičnosti, efikasnosti upotrebe javnih sredstava, načelo obezbjeđivanja konkurencije, načelo transparentnosti postupka javne nabavke, načelo ravnopravnosti, slobode i zabrana diskriminacije, načelo zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava i načelo proporcionalnosti.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama doneseno je 21 podzakonskih akata koji bliže regulišu aktivnosti i postupke u toku sprovođenja postupka javne nabavke

Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama otklanjaju se uočena ograničenja i nejasnoće u primjeni zakona, dodatnim usaglašavanjem pojedinih zakonskih rješenja sa standardima važećih direktiva EU iz oblasti javnih nabavki, čime se nastavlja sa daljim reformama u ovoj oblasti.

Iako je Zakon usaglašen sa standardima direktiva EU, u dosadašnjoj praksi dodjele i realizacije ugovora o javnoj nabavci, uočeni su problemi u primjeni koji se odnose na: odnos propisa iz ove oblasti sa propisima kojim su uređeni upravni postupak i obligacioni odnosi, moguće izuzeće određenih ugovora u kojim se kao ugovorne strane

pojavljaju javni entiteti, nesaglasnost pojedinih rješenja sa načinom funkcionisanja elektronskog sistema javnih nabavki, provjeru informacija i podataka navedenih u izjavi privrednog subjekta (ESPD), planiranje javnih nabavki, ponudu i prijavu za kvalifikaciju, rokove u postupku, zaštitu prava učesnika u postupku, te na domen inspekcijanskog nadzora.

Uzroci navedenih problema su nedostatak eksplicitnih rješenja kojim se otklanjaju dileme, što ima za posljedicu različitu interpretaciju postojećih zakonskih rješenja i onemogućava postizanje cilja primjene Zakona.

Problemi u sistemu javnih nabavki proizvode negativne posljedice kako za državu, onemogućavajući punu implementaciju načela javnih nabavki, ali i za privredne subjekte koji učestvuju u postupcima javnih nabavki, otežavajući njihovo učešće, čime se stvara pogodno tlo za razvoj korupcije. U krajnjem, oštećeni su građani kao poreski obveznici, ali i kao zaposlenici u privatnom sektoru.

Posljedice problema se uočavaju kroz kontinuirani monitoring sistema javnih nabavki koji sprovodi Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki, a očitavaju se odgovarajućim indikatorima prikazanim izvještajima relevantnih međunarodnih institucija.

U slučaju „status quo“ opcije, Crna Gora nebi mogla otkloni slabosti sistema učene od strane međunarodnih partnera i postigne dodatni napredak.

2. Ciljevi

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

Namjera predlagača je da se izmjenama i dopunama Zakona otklone uočena ograničenja i nejasnoće u praktičnoj primjeni zakona, kao i da se ostvare dalje reforme u oblasti javnih nabavki. Navedeno naročito u dijelu izmjene ugovora o javnoj nabavci, korigovanja rokova za dostavljanje ponuda u postupcima javnih nabavki, zaključivanja okvirnog sporazuma, određivanja iznosa, odnosno procenta garancije ponude u slučaju zaključivanja okvirnog sporazuma, načina dostavljanja garancije ponude, preciziranje mogućnosti angažovanja podgovarača, kao i provjera izjave privrednog subjekta. Takođe, ovim izmjenama se definiše sačinjavanje i podnošenje ponude u elektronskom obliku, putem ESJN, kao i dostavljanje izvještaja preko ESJN.

Ove izmjene i dopune zakona predstavljaju i nastavak usklađivanja zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije u ovoj oblasti.

Izmjenama i dopunama Zakona omogućava se puna implementacija standarda direktiva EU iz ove oblasti, otklanjanjem ograničenja i nejasnoća u primjeni propisa, obezbjeđuje puna harmonija implementacije propisa i načina funkcionisanja elektronskog sistema javnih nabavki i doprinosi održivosti sistema javnih nabavki.

Zakon o javnim nabavkama usklađen je sa sljedećim 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 Direktive 2004/18/EZ;

32017R2365

Delegirana Regulativa Komisije (EU) 2017/2365 od 18. decembra 2017. o izmjeni Direktive 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Savjeta u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora;

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 Direktive 2004/17/EZ;

32017R02364

Delegirana Regulativa Komisije (EU) 2017/2364 od 18. decembra 2017. o izmjeni Direktive 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Savjeta u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora;

31989L0665

Direktiva Savjeta od 21. decembra 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavci robe i javnim radovima;

31992L0013

Direktiva Savjeta od 25. februara 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom, saobraćajnom i telekomunikacionom sektoru.

Predložene izmjene i dopune zakona imaju za cilj i dalju reformu u cilju jačanja elektronskog sistema javnih nabavki, kao i smanjenje formalnih procedura za ponuđače prilikom podnošenja ponuda.

Pojednostavljene procedure u postupcima javnih nabavki i smanjenje troškova učešća doprinijeće većem nivou tržišne konkurencije, odnosno povećanju prosječnog broja ponuda.

Jačanje elektronskog sistema javnih nabavki ima za cilj kako pojednostavljenje postupka javne nabavke, tako i povećanje transparentnosti cjelokupnog sistema. Elektronske javne nabavke predstavljaju alat za unapređenje efikasnosti procesa javne nabavke roba, usluga i radova koji će voditi ostvarivanju ušteda u javnom sektoru.

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).

- **Objasniti preferiranu opciju?**

Iako se institucije sistema javnih nabavki staraju da riješe probleme u primjeni propisa iz ove oblasti u skladu sa standardima važećih direktiva EU iz ove oblasti kroz usaglašene pravne stavove i kontinuirane obuke naručilaca, ostvarenje željenih efekata primjene određeno je primjenom propisa od strane naručilaca koja u određenim segmentima pokazuje nedostatke. Stoga, bilo je neophodno pristupiti unaprjeđenju pojedinih zakonskih rješenja, kako bi se nedostaci otklonili.

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.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama utiče na sve aktere u sistemu javnih nabavki: naručioce, privredne subjekte, povezana lica i opštu javnost.

Kroz izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama obezbjeđuje se puna implementacija standarda važećih direktiva EU i doprinosi održivosti sistema javnih nabavki, što u krajnjem ima pozitivan učinak. Pozitivni uticaji su:

- 1) jasno postavljen odnos propisa iz ove oblasti sa propisima kojim su uređeni upravni postupak i obligacioni odnosi,
- 2) moguće izuzeće određenih ugovora u kojim se kao ugovorne strane pojavljuju javni entiteti,
- 3) harmonizacija propisa sa načinom funkcionisanja elektronskog sistema javnih nabavki,
- 4) provjera informacija i podataka navedenih u izjavi prvorangiranog privrednog subjekta (ESPD),
- 5) bliže određivanje procesa planiranja nabavki,
- 6) bliže određivanje rješenja koja se odnose na ponudu i prijavu za kvalifikaciju,
- 7) unaprjeđenje zaštite prava učesnika u postupku, te
- 8) unaprjeđenje inspekcijskog nadzora.

Negativnih uticaja ovim izmjenama i dopunama Zakona nema.

Izmjene i dopune Zakona nemaju troškove za građane i privredu, već treba da obezbijede uštede. Predložene izmjene i dopune zakona imaju za cilj smanjenje formalnih procedura za ponuđače prilikom podnošenja ponuda. Pojednostavljene procedure u postupcima javnih nabavki i smanjenje troškova učešća doprinijele će većem nivou tržišne konkurencije, odnosno povećanju prosječnog broja ponuda. Jačanje elektronskog sistema javnih nabavki ima za cilj kako pojednostavljenje postupka javne nabavke, tako i povećanje transparentnosti cjelokupnog sistema. Elektronske javne nabavke predstavljaju alat za unaprjeđenje efikasnosti procesa javne nabavke roba, usluga i radova koji će voditi ostvarivanju ušteta u javnom sektoru.

Izmjene i dopune ne tretiraju pitanje osnivanja privrednih društava, ali podstiču njihovo veće učešće u postupcima javnih nabavki, unapređujući njihovo poslovanje, konkurenciju i uopšte stanje tržišne ekonomije u državi.

Nema administrativnih opterećenja i biznis barijera, a predložene izmjene i dopune Zakona ne prepoznaju nacionalni preferencijalni tretman, već omogućavaju 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 prosteći 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.

Ocjenujemo da za sprovođenje izmjena i dopuna Zakona neće biti potrebno obezbijediti posebna sredstva u Budžetu Crne Gore, niti implementacijom proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

U skladu sa predloženim izmjenama i dopunama Zakona predstoji donošenje nove podzakonske regulative, bez finansijskih implikacija.

Izmjene i dopune Zakona treba da unaprijede ostvarivanje načela efikasnog i efektivnog korišćenja javnih sredstava. Dakle nema efekata u dijelu prihoda, već se kroz procedure javnih nabavki osigurava transparentan sistem javne potrošnje.

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

Ministarstvo nije koristilo stručnu pomoć domaćih i međunarodnih stručnjaka u izradi nacrta izmjena i dopuna Zakona.

Javni poziv za konsultovanje stručne javnosti, zainteresovanih lica i građana radi davanja predloga, sugestija i komentara na nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama objavljen je na internet stranici Ministarstva finansija <https://mif.gov.me/ministarstvo> i internet stranici Ministarstva finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki www.ujn.gov.me i portalu e-uprave, u skladu sa članom 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne

uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG“, br. 041/18).

Uz javni poziv objavljeni su nacrt Zakona sa obrazloženjem, program javne rasprave i izvještaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa – RIA.

U saradnji sa Sekretarijatom savjeta za konkurentnost, Ministarstvo je 17 i 20. maja tekuće godine u Podgorici, organizovalo dva okrugla stola na teme:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama i
- Javne nabavke i ekonomsko osnaživanje žena u cilju postizanja rodne ravnopravnosti,

na kojim su učestvovali predstavnici naručilaca, NVO sektora i ključnih institucija sistema javnih nabavki.

Kao rezultat javne rasprave, na adresu Ministarstva pristigao je veliki broj komentara, predloga i sugestija na nacrt Zakona koji su prikazani u izvještaju o održanoj javnoj raspravi (u prilogu).

Ministarstvo je organizovalo i pojedinačne sastanke sa predstavnicima Ministarstva odbrane, NVO Alternativa, Privredne komore, operatora telekomunikacija M:tel i Inženjerske komore, na kom su dodatno analizirani predlozi, primjedbe i sugestije, što je prikazano u izvještaju.

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.

Kroz usaglašene pravne stavove institucija sistema, obuke naručilaca, help desk podršku i analizu postupanja naručilaca, Ministarstvo će sagledati da li izmjene i dopune daju željene efekte.

Kao organ nadležan za monitoring sistema javnih nabavki, Ministarstvo finansija – Direktorat za politiku javnih nabavki je zadužen za monitoring i ocjenu primjene propisa iz ove oblasti.

Indikatori ispunjenosti ciljeva primjene izmjena i dopuna Zakona kompatibilni su indikatorima u okviru operativnih ciljeva Strategije za unaprjeđenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025 godine i to:

- indikatorima 1.2 (indikator: Stručno uputstvo za primjenu Zakona o javnim nabavkama za Aktivnost: Izrada Priručnika za primjenu Zakona o javnim nabavkama;) i 1.9 (indikator: Izvještaj o javnim nabavkama realizovanim uz razloge hitnosti za Aktivnost: Sprovođenje monitoringa o javnim nabavkama realizovanim uz razloge hitnosti na uzorku od 20 naručilaca;) u okviru operativnog cilja profesionalizacije i unaprjeđenja operativnih kapaciteta na nivou naručilaca;
- indikatorom 2.4 (indikator: Realizovane obaveze iz završnih mjerila iz poglavlja 5 za aktivnost Održavanje sastanaka Radne grupe za pregovaračko poglavlje 5 – javne nabavke) u okviru operativnog cilja uspostavljanja efektivnih mehanizama za

koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki;

- indikatorima 3.3 (indikator: Integrisan sistem Ministarstva pravde sa CEJN za aktivnost Uvezivanje CEJN sa elektronskim sistemom Ministarstva pravde radi obezbjeđivanja dokaza o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke), 3.4 (indikator: Integrisan sistem Poreske uprave sa CEJN za aktivnost Uvezivanje CEJN sa elektronskim sistemima Poreske uprave radi obezbjeđivanja dokaza o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke), 3.5 (indikator: Nove funkcije Cejn-a za aktivnost: Uvođenje novih funkcija u CEJN: elektronsko sačinjavanje i podnošenje izjave privrednog subjekta, usklađivanje CEJN-a i podzakonske regulative u smislu izvještavanja o nabavkama koje podliježu izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama; monetizacija Sistema – uvođenje samoodrživosti elektronskog sistema javnih nabavki) u okviru operativnog cilja unaprjeđenja platforme crnogorske elektronske nabavke – Cejn.

Podgorica, 21. oktobar 2022. godine

MINISTAR
Aleksandar Damjanović