

Podgorica, 10. april 2018.

## Komentari, primjedbe i sugestije Instituta alternativa na Nacrt Zakona o javnim nabavkama

**Opšti komentar:** Nacrt Zakona o javnim nabavkama pravi određene iskorake u pravcu usaglašavanja sa direktivama Evropske unije koje regulišu oblast javnih nabavki, naročito u smislu uvođenja novih procedura koje propisuju direktive. Takođe, djelimično su bolje regulisane nabavke male vrijednosti, na šta smo takođe više puta ukazivali kao na problem, odnosno lošu regulisanost u važećem zakonu. Tu prvenstveno mislimo na uvođenje obaveze da se za ove nabavke moraju prikupiti najmanje tri ponude, kao i na obavezu objavljivanja zahtjeva za prikupljanje ponuda i fakture/ugovora u Elektronskom glasniku. Međutim, u Nacrtu zakona vidimo prostor za dalje unaprijeđenje rješenja kojima će se regulisati ove nabavke.

Međutim, u postojećem Nacrtu zakona postoji prostor za dodatna unaprijeđenja, naročito u dijelu regulisanja centralizovanih nabavki, planiranja javnih nabavki, kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, uređenja nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane, kao i prekršajne odgovornosti za kršenje Zakona o javnim nabavkama.

Kada su u pitanju nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, naročito je važno uzeti u obzir Zakon o unutrašnjim poslovima, čija je priprema u toku, kako bi se Zakon o javnim nabavkama u dijelu nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane i Zakon o unutrašnjim poslovima na vrijeme usaglasili u dijelu regulisanja ovih nabavki.

<b>Sadašnji nacrt Člana 8</b>	<b>Sugestija Instituta alternativa:</b>
Naručilac je dužan da postupke javnih nabavki sprovodi na transparentan način.	U stavu 2 člana 8, posle tačke 6) dodati novu tačku "izvještaj o realizaciji zaključenog ugovora o javnoj nabavci".

# institut alternativa

<p>Transparentnost se ostvaruje objavljivanjem u elektronskom glasniku javnih nabavki Crne Gore (u daljem tekstu: EGJN CG), sljedećih akata:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) plan nabavki, uključujući izmjene i dopune;</li><li>2) tenderska dokumentacija, uključujući izmjene, dopune i pojašnjenja;</li><li>3) obavještenje o neblagovremenosti ili neispravnosti prijave za kvalifikaciju;</li><li>4) odluka o izboru najpovoljnije ponude;</li><li>5) odluka o poništenju postupka;</li><li>6) ugovor o javnoj nabavci;</li><li>7) obavještenje o uspostavljanju posebnog režima nabavke;</li><li>8) obavještenje o uspostavljanju kvalifikacionog sistema nabavke;</li><li>9) obavještenje o rezultatima posebnog režima javne nabavke;</li><li>10) drugi akti koji se u skladu sa ovim zakonom mogu objaviti.</li></ol>	<p>Dodatno, u dijelu Zakona koji se odnosi na prekršajnu odgovornost, potrebno je propisati najvišu moguću prekršajnu kaznu, u skladu sa Zakonom o prekršajima, za odgovorno lice naručioca ukoliko ne objavi izvještaj o realizaciji zaključenog ugovora o javnoj nabavci.</p> <p><u>Obrazloženje:</u> Kontrola sprovođenja ugovora o javnoj nabavci je tema o kojoj se u Crnoj Gori dugo pričalo u pravcu unaprijeđenja sistema javnih nabavki. Pripremanje izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci je novina koju predviđa Nacrt Zakona o javnim nabavkama, što je pozitivan pomak. Međutim, kako bi se obezbijedila priprema i objavljivanje ovog izvještaja za sve nabavke, bez obzira na postupak, i kako bi ti izvještaji bili dostupni svim zainteresovanim stranama, ovu obavezu potrebno je propisati u okviru načela transparentnosti. Dodatno, kako bi se dalje obezbijedilo poštovanje ove obaveze, potrebno je propisati najstrože moguće kazne za odgovorna lica naručilaca ukoliko ne sprovode ovu obavezu.</p>
<p><b>Sadašnji nacrt Člana 28, stav 2, tačka 4</b></p> <p>4) odredi rok za dostavljanje ponuda po zahtjevu iz tačke 3 ovog stava, koji ne može biti kraći od <b>pet dana</b>.</p>	<p><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>U članu 28, stav 2, tačka 4 propisati da rok za dostavljanje ponuda ne može biti kraći od 15 dana.</p> <p><u>Obrazloženje:</u> Imajući u vidu da su naručiocima već data velika diskreciona ovlašćenja u uređivanju i sprovođenju nabavki male vrijednosti, kao i činjenicu da su one srodne ranijem neposrednom sporazumu i da su trenutno najmanje transparentna i</p>

# institut alternativa

	<p>konkurentna procedura koju poznaje Zakon o javnim nabavkama, treba je dodatno ograničiti zakonskim rješenjima, kako bi se na vrijeme srpriječile zloupotrebe ove procedure. Otkad je ova procedura uvedena u junu 2017. godine, na nabavke male vrijednosti potrošeno je blizu 7 miliona eura, što ukazuje na to da je ova procedura široko rasprostranjena u crnogorskom sistemu javnih nabavki, te je stoga treba zakonom ograničiti na način da se obaezbijedi makar minimum transparentnosti i konkurentnosti, te ograničio prostor za korupciju i zloupotrebe.</p>
<p><b>Sadašnji nacrt Člana 46</b></p> <p><b>Član 46</b></p> <p>Elektronsko oglašavanje javnih nabavki Crne Gore (EGJN CG) je usluga od javnog interesa koja elektronskim sredstvima komunikacije omogućava:</p> <p>1) naručiocima sastavljanje, uređivanje, slanje na objavljivanje ili povlačenje sa objavljivanja akata o javnoj nabavci i stavljanje na raspolaganje pripadajuće dokumentacije o nabavci bez naknade, najkasnije do 18:00 časova, na dan koji je određen kao dan slanja akata na objavljivanje;</p> <p>2) dostavljanje standardnih obrazaca kancelariji za publikaciju EU, radi objavljivanja u službenom listu EU, kod objavljivanja nabavki iznad pragova EU;</p> <p>3) svim privrednim subjektima, neograničen i neposredan pristup, pretraživanje, pregled i preuzimanje objavljenih obavještenja o javnim nabavkama i pripadajuće dokumentacije o nabavci, bez naknade;</p>	<p><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>Članom 46, osim toga šta se Elektronskim glasnikom omogućava naručiocima, ponuđačima itd, propisati da će podaci iz Elektronskom glasniku biti javno dostupni i omogućiti zainteresovanoj javnosti pretraživanje i prikupljanje podataka koji se nalaze u ovoj evidenciji, <b><u>bez novčane naknade</u></b>.</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Uspostavljanje Elektronskog glasnika, osim što treba da služi boljoj, bržoj i efikasnijoj komunikaciji aktera u sistemu javnih nabavki, treba da doprinese i transparentnosti ovog sistema. Stoga podaci čija se obaveza objavljivanja propisuje članom 8 Nacrta Zakona o javnim nabavkama, treba da budu dostupni svim zainteresovanim stranama i cjelokupnoj javnosti, <b><u>pod jednakim uslovima i bez naknade</u></b>. Jedino se tako može obezbijediti potpuno poštovanje principa transparentnosti u sistemu javnih nabavki.</p>

Institut alternativa, Bulevar Džordža Vašingtona 57, 1/20, Podgorica, tel/fax: (020) 268 686, e-mail: info@alternativa.org, website: [www.institut-](http://www.institut-alternativa.org)

[alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

# institut alternativa

<p>4) omogućava privrednim subjektima sastavljanje i slanje prijava za kvalifikaciju, ponuda, planova i projekata, bez naknade;</p> <p>5) evidenciju registrovanih privrednih subjekata;</p> <p>6) upravljanje cjelokupnom bazom podataka objavljenih akata o javnim nabavkama;</p> <p>7) pristup bazi podataka Ministarstvu, Državnoj komisiji, državnom tužilaštvu, Agenciji za sprječavanje korupcije, inspekciji za javne nabavke i drugim državnim organima koji se bave suzbijanjem nezakonitih radnji u postupcima javnih nabavki.</p> <p>Elektronski prenos i objava akata o javnoj nabavci sprovodi se putem EGJN CG.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>Sadašnji nacrt Člana 62, stav 1</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Način sprovođenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Član 62</b></p> <p>Naručilac koji namjerava da sprovede pregovarački postupak, bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, dužan je da <b>jednom ili više privrednih subjekata dostavi tendersku dokumentaciju</b> neposredno ili elektronskim putem, radi dostavljanja inicijalne ponude.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>Članom 62, stav 1, propisati da je naručilac dužan da tendersku dokumentaciju dostavi na adrese <b>najmanje tri privredna subjekta</b>, radi dostavljanja inicijalne ponude.</p> <p><u>Obrazloženje:</u> Imajući u vidu ionako smanjenu konkurentnost ovog postupka, ali i crnogorski kontekst u kome je prosječan broj ponuđača po tender vrlo nizak i iznosi oko 2, neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se povećala konkurentnost postupaka uopšteno, a naročito u onim procedurama koje i inače karakteriše niži stepen transparentnosti, kakav je pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Sadašnji nacrt Člana 76</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p>

# institut alternativa

## *Centralizovane javne nabavke*

Javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi, čiji je osnivač država, može da sprovodi naručilac određen propisom Vlade, a za potrebe organa lokalne samouprave i javnih službi, čiji je osnivač lokalna samouprava, naručilac je određen propisom nadležnog organa lokalne samouprave.

Centralizovane nabavke potrebno je urediti Zakonom o javnim nabavkama, a ne Uredbom kako je to trenutno slučaj. Postojeća Uredba kojom se regulišu centralizovane nabavke propustila je da uredi ključne aspekte javnih nabavki, pa tako i centralizovanih nabavki, poput planiranja ovih nabavki i obaveze objavljivanja dokumenata, a naročito ugovora o zaključenih centralizovanim nabavkama. Imajući u vidu da se centralizovane nabavke uvode kao novi institut, smatramo da ih je potrebno detaljno urediti Zakonom o javnim nabavkama.

U odnosu na ono što je trenutno propisano Uredbom, potrebno je **propisati još i obavezu objavljivanja zaključenog ugovora za centralizovanu nabavku**, kao i precizirati **rok za dostavljanje individualnog plana naručioca za centralizovane nabavke organu koji sprovodi centralizovanu nabavku i rok za pripremu plana centralizovanih nabavki**.

Dodatno, kada je u pitanju centralizacija nabavki za lokalni nivo, uz sve pomenuto za centralni, potrebno je Zakonom **precizirati i koji je to organ lokalne samouprave zadužen za centralizovane nabavke**, te da li se pod centralizacijom javnih nabavki na lokalnom nivou misli na međuopštinsku saradnju/centralizaciju ili saradnju između organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, ustanova i slično na nivou jedne opštine.

# institut alternativa

<p style="text-align: center;"><b>Nacrt Člana 85, stav 3</b></p> <p>U planu nabavki navode se svi predmeti nabavke čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 3.000,00 eura.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>Potrebno je izbrisati ograničenje da se samo predmeti nabavke čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 3.000,00 eura unose u Plan javnih nabavki.</p> <p><u>Obrazloženje:</u> Ovakva odredba suprotna je članu 84, stav 1 Nacrta zakona o javnim nabavkama, kojim su propisani sljedeći uslovi za pokretanje postupka javne nabavke: «Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ako ima <b>obezbijedena finansijska sredstva budžetom</b> ili na drugi način u skladu sa zakonom i <b>ako je nabavka predviđena planom nabavki naručioca.</b>»</p> <p>To znači da se za nabavku koja nije predviđena Planom javnim nabavki ne može smatrati da su se stekli uslovi da se pokrene postupak javne nabavke, pa se nijedna nabavka čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 3.000 eura neće moći sprovesti, ili će, ako se bude sprovela, to biti suprotno Zakonu. Do ovoga će dovesti primjenom odredbe kakva sada postoji u Nacrtu Zakona o javnim nabavkama u stavu 3 člana 85, zbog čega predlažemo njeno brisanje.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Nacrt Člana 98, stav 1</b></p> <p>Naručilac je dužan da tenderskom dokumentacijom utvrdi obavezu da ponuđač za javne nabavke procijenjene vrijednosti preko 30.000,00 eura dostavi garanciju ponude i sredstva</p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>Brisati.</p>

# institut alternativa

<p>finansijskog obezbjeđenja ugovora o javnoj nabavci i okvirnog sporazuma.</p>	<p><u>Obrazloženje:</u> Naručilac treba da traži garanciju ponude za svaku nabavku, bez obzira na procijenjenu vrijednost. U suprotnom, može doći do štete po državni budžet ili ponavljanja postupaka nabavke zbog nemogućnosti ponuđača da ispuní ugovorne obaveze, čime bi se dodatno produžio vremenski period potreban za nabavku roba, usluga ili radova.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Nacrt Člana 126, stav 5</b></p> <p>Naručilac je dužan tenderskom dokumentacijom utvrditi metod ocjene kriterijuma koje će koristiti za izbor najpovoljnije ponude.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>Brisati. Ocjenjivanje kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude potrebno je detaljno urediti <b>podzakonskim aktom</b>, jer bi odlučivanje o tome tenderskom dokumentacijom moglo dovesti do neujednačene primjene i, u krajnjem, zloupotreba.</p> <p><u>Obrazloženje:</u> Utvrđivanje metode ocjene kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude tenderskom dokumentacijom može dovesti do neujednačene primjene i različitog pristupa kod različitih naručilaca. Ovu oblast potrebno je detaljno urediti podzakonskim aktom, na nivou svih naručilaca, kako bi se obezbijedila ujednačena primjena, a smanjio prostor za eventualne zloupotrebe i favorizovanje pojedinih ponuđača, ili diskriminaciju drugih.</p>
<p><b>Prekršajna odgovornost naručilaca</b></p> <p><b>Sugestija Instituta alternativa</b></p>	

# institut alternativa

Predlažemo brisanje prekršajnih kazni za naručioce (pravno lice), a povećanje kazni za odgovorna lica naručilaca (odgovorno lice u pravnom licu), u skladu sa Zakonom o prekršajima. Predviđene kazne za utvrđenu prekršajnu odgovornost naručilaca u postojećem Nacrtu Zakona o javnim nabavkama su izuzetno visoke, a ne dovode do stvarnog utvrđivanje odgovornosti, jer će kazne naručilaca plaćati građani – poreski obveznici, dok institucije kao takve neće trpjeti bilo kakvu štetu ili odgovornost. Odgovornost za propuste i kršenje Zakona o javnim nabavkama treba utvrditi na individualnom nivou, te kazne zadržati i povećati za odgovorna lica naručilaca.

## Nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane

**Opšti komentar:** Nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane treba detaljno urediti Zakonom o javnim nabavkama, u skladu sa Direktivom 2009/81 kojom se uređuju ove nabavke, a ne podzakonskim aktom, kako je to sada predviđeno.

### Sugestija Instituta alternativa:

Zakonom je potrebno propisati:

- procedure koje se mogu primijeniti za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, način prikupljanja i vrednovanja prikupljenih ponuda i kriterijumi za vrednovanje ponuda;
- obavezu sačinjavanja Plana nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane, uz propisani minimum informacija koje Plan treba da sadrži o svakoj planiranoj nabavci, poput predmeta nabavke, procijenjene vrijednosti i postupka koji će se primijeniti;
- obavezu dostavljanja Plana nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane Skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje;
- obavezu sačinjavanja Izvještaja o nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane koji će sadržati podatke o svakoj sprovedenoj povjerljivoj nabavci, a koji će sadržati sledeće podatke: predmet nabavke, procijenjenu i izvršenu vrijednosti nabavke, primijenjenu proceduru i broj podnijetih ponuda;
- obavezu dostavljanja godišnjeg izvještaja o sprovedenim nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane Skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje, i Vladi na usvajanje.



# institut alternativa

<p style="text-align: center;"><b>Nacrt Člana 182, stav 1, tačka 7</b></p> <p>Ovaj zakon se ne primjenjuje za sprovođenje postupaka javnih nabavki i konkursa koji uključuju nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti:</p> <p>7) za potrebe organa bezbjednosno-obavještajnog sistema;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p> <p>Umjesto “za potrebe organa bezbjednosno-obavještajnog sistema”, tačka 7 treba da glasi “nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti”.</p> <p><u>Obrazloženje:</u> Postojeće rješenje nije u skladu sa Direktivom EU 2009/81 i u pitanju je nedosljednost u prevodu izuzeća propisanog Direktivom. Primjena postojećeg rješenja značila bi izuzimanje svih nabavki Agencije za nacionalnu bezbjednost od primjene Zakona o javnim nabavkama, za razliku od, na primjer, nabavki za Vojsku i Policiju, odnosno Ministarstvo odbrane i MUP.</p> <p>Direktiva kao izuzetak od primjene Zakona propisuje samo “nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti” (contracts for the purposes of intelligence activities), gdje spada oprema za prisluškivanje, praćenje i slično, dok je, na primjer, nabavka službenog oružja, nabavka u oblasti bezbjednosti i odbrane koja se sprovodi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.</p> <p>Ovakvim rješenje koji predviđa Nacrt Zakona o javnim nabavkama obezbjeđuje se povoljniji tretman za Agenciju za nacionalnu bezbjednost, u odnosu na MUP i Ministarstvo odbrane.</p> <p>U skladu sa izmjenom koju predlažemo i daljem usaglašavanju sa Direktivom EU 2009/81, potrebno je izmijeniti i član 48 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Nacrt Člana 183</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Sugestija Instituta alternativa:</b></p>

# institut alternativa

Ovaj zakon ne primjenjuje se na postupke javnih nabavki i konkurs koji nijesu izuzeti u skladu sa članom 182 ovog zakona, u mjeri u kojoj se zaštita bitnih bezbjednosnih interesa Crne Gore ne može garantovati sa manje drastičnim mjerama, npr. određivanjem zahtjeva sa ciljem zaštite tajnosti podataka koje naručilac stavlja na raspolaganje u postupku javne nabavke kako je predviđeno ovim zakonom.

## **Brisati.**

Obrazloženje: Imajući u vidu široki spektar izuzetaka iz člana 182 Nacrta Zakona o javnim nabavkama, propisivanje bilo kog dodatnog ograničenja za primjenu ovog Zakona suvišno je i nema utemeljenje u Direktivi EU kojom se uređuje ova oblast. Direktiva je predvidjela, što je i Nacrtom Zakona o javnim nabavkama preuzeto, širok opseg izuzetaka od primjene Zakona, kao i mogućnosti za potpunu zaštitu podataka u vezi sa nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane kada se procijeni da za to postoje bezbjednosni razlozi. Uvođenje bilo kojih dodatnih ograničenja i izuzetaka od primjene Zakona, ide dalje od onoga što propisuje Direktiva EU, a naročito ako se ima u vidu da, ovako kako je sada propisano nacrtom ovog člana nije precizirano na kome je odgovornost da utvrdi da je ugrožena zaštita bitnih bezbjednosnih interesa Crne Gore. Samim tim nije jasno ni ko bi odgovarao ukoliko bi se iz tih razloga izbjegla primjena Zakona o javnim nabavkama, a naknadno utvrdilo da sprovođenje nabavke u skladu sa Zakonom ne bi ugrozilo bezbjednost.

Naročito je problematično što Nacrt Zakona propisuje izuzeće od primjene Zakona o javnim nabavkama, ali ne propisuje koji će se propis primijeniti, što u praksi može stvoriti dodatne probleme.

Iz svih navedenih razloga predlažemo brisanje cijelog ovog člana.

**Nacrt Člana 184**

**Sugestija Instituta alternativa:**

# institut alternativa

Ovaj zakon ne primjenjuje se ako su zaključivanje i izvršenje ugovora o javnoj nabavci ili sprovođenja konkursa proglašeni tajnim ili moraju biti praćeni posebnim bezbjednosnim mjerama u skladu sa zakonima, podzakonskim propisima ili aktima uprave koji su na snazi, pod uslovom da je Crna Gora utvrdila da bitne bezbjednosne interese nije moguće zaštititi manje drastičnim mjerama, poput onih iz člana 183 ovog zakona.

**Brisati.**

Obrazloženje: Isto kao za prethodni član.