

SMJERNICE ZA ODREĐIVANJE PROCIJENJENE VRIJEDNOSTI JAVNE NABAVKE

WWW.UJN.GOV.ME



U SARADNJI SA SIGMA-OM





SMJERNICE ZA UTVRĐIVANJE PROCIJENJENE VRIJEDNOSTI JAVNE NABAVKE

Crna Gora

Smjernice su pripremljene kako bi omogućile bolje razumijevanje i pravilno utvrđivanje procijenjene vrijednosti nabavke u sistemu javnih nabavki Crne Gore. U svijetlu dinamičke prirode procesa javne nabavke, cilj ovih Smjernica je pružanje podrške naručiocima prilikom sprovođenja procesa planiranja javne nabavke i pripreme postupka. Na ovaj način se želi doprinijeti poboljšanju efikasnosti javne nabavke, smanjenju mogućih poteškoća u njenom sprovođenju kao i promovisanju višeg nivoa znanja i profesionalizacije prakse javne nabavke. Smjernice su namijenjene svim naručiocima.

Materijal je pripremljen za potrebe Ministarstva finansija – Direktorata za politiku javnih nabavki.

Projektni tim:

SIGMA: Piotr-Nils Gorecki

Ekspert: Zoran Blažević, Hrvatska, Temporis savjetovanje d.o.o.

Septembar, 2023. godine

Sadržaj:

1. Uvod	4
2. Značenje pojmova.....	4
3. Postupak utvrđivanja procijenjene vrijednosti javne nabavke (plan nabavke)	5
3.1. Identifikacija potreba naručioca (određivanje predmeta nabavke i naziva)	5
3.2. Identifikacija troškova nabavke (određivanje procijenjene vrijednosti nabavke)	6
3.3. Istraživanje tržišta – obaveza ili potreba naručilaca?	8
3.4. Izrada plana nabavke	9
4. Ažuriranje procijenjene vrijednosti kroz sve faze nabavke	11
5. Dokumentovanje procijenjene vrijednosti	13
6. Primjeri određivanja procijenjene vrijednosti nabavke roba, usluga i radova	13
6.1. Primjer 1. Nabavka potrošnog materijala	14
6.2. Primjer 2. Nabavka inženjerskih usluga projektovanja	14
6.3. Primjer 3. Izgradnja sportske dvorane osnovne škole	15
7. Važnost ispravnog planiranja procijenjene vrijednosti	16
8. Zaključak i preporuke:	17

1. Uvod

Naručilac je obavezan u postupku javne nabavke osigurati ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje javnih sredstava i nabaviti robu, usluge odnosno radove, odgovarajućeg kvaliteta u odnosu na svrhu, namjenu i procijenjenu vrijednost nabavke.¹ Javni sektor ima obavezu prilikom trošenja javnih sredstava poštovati sva načela koja su vezana za sistem javne nabavke.

Procijenjena vrijednost javne nabavke jedna je od temeljnih pretpostavki za sprovođenje postupka javne nabavke. Stoga je potrebno tu vrijednost realno odrediti kako bi u postupku javne nabavke mogao učestvovati što veći broj potencijalnih ponuđača.

Određivanje procijenjene vrijednosti nabavke predstavlja zahtjevan zadatak za naručioce jer podrazumijeva kvalitetnu stručnu pripremu javne nabavke, istraživanje i analizu tržišta kao i kontinuirano praćenje kretanja cijena roba i/ili materijala na tržištu, te mogućnost prilagođavanja nastalim promjenama. Procijenjena vrijednost javne nabavke bitna je i za privredne subjekte kako bi mogli izraditi ponude u skladu s definisanom procijenjenom vrijednosti nabavke.

2. Značenje pojmova

Značenje pojedinih izraza u ovim Smjernicama po abecednom redu:

Eko-oznaka – oznaka koja daje informacije o proizvodu ili usluzi u smislu njenog uticaja na životnu sredinu (npr. toksičnost za vodene organizme, materije čija je upotreba zabranjena ili ograničena).

ESJN – elektronski sistem javnih nabavki

Ministarstvo – Ministarstvo finansija Crne Gore, Direktorat za politiku javnih nabavki

Metodologija – Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti predmeta javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", br. 057/20 od 18.06.2020.)

Neispravna ponuda – ponuda koja nije izrađena na način utvrđen tenderskom dokumentacijom u skladu sa ZJN-om, koja nije data u skladu s tehničkom specifikacijom ili su zahtjevi za predmet nabavke nejasni, a ti nedostaci se ne mogu otkloniti pojašnjenjem ponude, u kojoj visina ponuđene cijene prelazi procijenjenu vrijednost nabavke, u kojoj je ponuđena nerealna cijena koju ponuđač nije opravdao, ponuda u kojoj postoji računaska greška, a ponuđač ne da saglasnost za predloženu ispravku računaska greške.

Revizijski trag – tok finansijskih i drugih transakcija koje su dokumentovane od početka do završetka, s ciljem omogućavanja utvrđivanja svih pojedinačnih aktivnosti i njihovog odobrenja. Obuhvata sisteme dokumentovanja, izvještavanja, računovodstva i arhiviranja.

ZJN – Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003/23 od 10.01.2023, 011/23 od 27.01.2023.)

¹ Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003/23 od 10.01.2023, 011/23 od 27.01.2023.), Član 7.

3. Postupak utvrđivanja procijenjene vrijednosti javne nabavke (plan nabavke)

3.1. Identifikacija potreba naručioca (određivanje predmeta nabavke i naziva)

Prije svega, naručiocima treba da znaju šta žele da nabave, odnosno treba da znaju cilj i svrhu svake pojedine nabavke. U tom smislu, moraju znati da jasno, razumljivo i nedvosmisleno opišu svaki predmet nabavke kako bi ponuđači mogli ponuditi robu, usluge i radove uporedive po vrsti, kvalitetu i cijeni. Svaki postupak javne nabavke predstavlja zaseban postupak u kojem se opisuje predmet nabavke i tehničke specifikacije u skladu s individualnim potrebama naručilaca, te se određuje procijenjena vrijednost nabavke. Svaki predmet javne nabavke ima svoje specifičnosti koje je potrebno poznavati.

Opis predmeta nabavke mora omogućiti izradu odgovarajuće ponude na jednostavan način bez preuzimanja nepotrebnih finansijskih troškova. Vrijednosti primljenih ponuda u drugim sličnim postupcima nabavke mogu naručiocima pomoći i dati im smjernicu u konkretnom postupku javne nabavke za određivanje procijenjene vrijednosti, ali se nikako ne mogu prihvatiti kao osnov za određivanje procijenjene vrijednosti nabavke u konkretnom postupku javne nabavke. Prilikom opisa predmeta nabavke naručiocima treba da koriste i jedinstveni rječnik javnih nabavki kako je propisano ZJN-om.

Naručiocima treba da za svaki predmet nabavke identifikuju da li se radi o nabavci robe, usluge ili radova. Pravilnim opisom predmeta nabavke i izradom tehničkih specifikacija utvrđuju se elementi (cilj i obim nabavke, aktivnosti za sprovođenje nabavke, rokovi izvršenja, mjesto izvršenja i dr.) koji utiču na tačnu i ispravnu procjenu svih mogućih troškova u izvršenju nabavke.

U pomenutom procesu potrebno je razlikovati sljedeće:

- **Ugovor o javnoj nabavci robe** je ugovor čiji je predmet kupovina, zakup ili lizing robe, s pravom ili bez prava otkupa koji može obuhvatati postavljanje i instalaciju robe kao sporedni predmet nabavke.
- **Ugovor o javnoj nabavci usluga** je ugovor čiji je predmet nabavka usluga iz područja: saobraćaja, finansija, informaciono-komunikacionih tehnologija, obrazovanja, nauke, istraživanja, računovodstva i revizije, konsaltinga, projektovanja, stručnog nadzora, ugostiteljstva, zdravstva, socijalne zaštite, kao i druge usluge, osim usluga koje su obuhvaćene nabavkom roba iz člana 75 ZJN-a.²
- **Ugovor o javnoj nabavci radova** je ugovor čiji je predmet nabavke:
 - izvođenje radova,
 - projektovanje i izvođenje radova,
 - izvođenje radova ili poslova na izgradnji objekta visokogradnje i/ili niskogradnje, kao cjeline koja ispunjava sve ekonomske i tehničke zahtjeve naručilaca.

Predmet nabavke može se podijeliti na partije, prema vrsti, svojstvima, namjeni, mjestu ili vremenu izvršenja, pod uslovom da je određen predmet i vrijednost svake pojedine partije, uzimajući u obzir mogućnost učestvovanja malih i srednjih privrednih subjekata u postupku javne nabavke.³

² Član 75 ZJN-a: „Predmet nabavke robe je kupovina, zakup ili lizing robe, sa pravom ili bez prava otkupa koji može da obuhvata postavljanje i instalaciju robe kao sporedni predmet nabavke.“

³ Član 80 ZJN-a.

Naručiocima treba da razmotre mogućnost podjele nabavke na partije predmeta nabavke, gdje je to moguće i primjenjivo.

Gdje nije moguće primijeniti podjelu na partije? Primjera radi, podjela predmeta nabavke prilikom izvođenja građevinskih radova na izgradnji sportske dvorane prema troškovnicima radova (kao što je građevinski dio, mašinski dio, saobraćajne površine itd.) na pojedinačne partije nikako nije primjenjiva, budući da se naručilac u tom slučaju izlaže riziku kašnjenja u sprovođenju projekta ili čak riziku da se projekat ne završi. U tom slučaju, glavni uzrok nastanka rizika vidljiv je u smanjenoj koordinaciji, kao i lošijoj usklađenosti radnih procesa na gradilištu zbog velikog broja izvođača na gradilištu od kojih svaki pojedinačno odgovara za svoj dio ugovorenog posla. Stoga, rizik treba smanjiti na najmanju moguću mjeru, odnosno građevinske projekte posmatrati kao jedinstvenu cjelinu u sprovođenju postupka javne nabavke.

Gdje je podjela predmeta nabavke na partije primjenjiva i preporučljiva? Podjela predmeta nabavke na partije primjenjiva je, na primjer, kod nabavki:

- mlinarskih i srodnih proizvoda,
- mlijeka i mliječnih proizvoda,
- mesa i mesnih prerađevina,
- bezalkoholnih i negaziranih pića,
- kancelarijskog materijala (papir za štampanje, pisaći pribor, koverta i sl.),
- potrošnog materijala (sredstva za čišćenje, pribor i sredstva za higijenu i sl.),
- potrošnog materijala za tehničko održavanje,
- usluga čišćenja,
- usluga obezbjeđenja,
- snabdijevanja električnom energijom,
- usluga osiguranja i sl.

U slučaju podjele predmeta nabavke na partije, ponuđači mogu podnijeti ponudu za jednu ili više partija predmeta nabavke. Ako je tenderskom dokumentacijom predviđena mogućnost dodjele više partija istom ponuđaču, naručilac može zaključiti ugovor o javnoj nabavci za svaku partiju pojedinačno ili kombinacijom više ili svih partija predmeta nabavke. U praksi se pokazalo kako je zaključivanje ugovora o javnoj nabavci prikladnije za svaku partiju pojedinačno zbog lakšeg i jednostavnijeg praćenja realizacije ugovora, posebno u uslovima eventualnog raskida pojedinog ugovora kada se ugovorni odnos prekida samo za tu partiju predmeta nabavke.

3.2. Identifikacija troškova nabavke (određivanje procijenjene vrijednosti nabavke)

Procjena vrijednosti predmeta nabavke zasniva se na stvarnim potrebama naručilaca, predviđenom vremenu trajanja ugovora o javnoj nabavci, vrijednosti zaključenih ugovora o javnoj nabavci istovjetnog predmeta iz prethodnih godina, te informacijama i podacima dobijenim istraživanjem i analizom tržišta za trenutnu godinu.

U procijenjenu vrijednost nabavke ne uračunava se porez na dodatnu vrijednost (PDV). Prilikom utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke potrebno je identifikovati sve troškove koji će nastati prilikom izvršenja nabavke.

Pomenuti troškovi mogu se odnositi na sljedeće:

- kod nabavki roba - materijalni troškovi (nabavka materijala, sirovina ili opreme), prevoz i isporuka, pakovanje, ugradnja i montaža, edukacija zaposlenih kod naručilaca u slučaju nabavke kompleksnih uređaja i opreme, izrada uputstava za korisnike;
- kod nabavki usluga - cijena radne snage koja će biti uključena u izvršenje nabavke (uzimajući u obzir plate, doprinose ili angažman spoljnih eksperata), ispitivanja i metode ispitivanja, tehnička podrška tokom izvršenja ugovora i sl.
- kod nabavki radova – obim svih radova, te vrijednost svih roba ili usluga neophodnih za izvođenje radova.

Procijenjena vrijednost javne nabavke utvrđuje se kao ukupan iznos iskazan u eurima, bez PDV-a, uključujući i sve troškove, nagrade i moguća zaključivanja ugovora na osnovu okvirnog sporazuma. Procijenjena vrijednost nabavke utvrđuje se na osnovu Metodologije koju propisuje Ministarstvo.⁴

U slučaju ugovora o javnoj nabavci roba ili usluga koji su uobičajeni po vrsti ili koji se planiraju obnoviti u određenom razdoblju, izračunavanje procijenjene vrijednosti ugovora zasniva se:

- ili na ukupnoj stvarnoj vrijednosti uzastopnih ugovora istoga tipa koji su sklopljeni tokom prethodnih 12 mjeseci ili finansijske godine, usklađenoj, ako je moguće, uzimajući u obzir izmjene u količini ili vrijednosti koje bi nastale tokom 12 mjeseci nakon početnog ugovora,
- ili na ukupnoj procijenjenoj vrijednosti uzastopnih ugovora sklopljenih tokom 12 mjeseci nakon prve isporuke, ili tokom finansijske godine ako je to duže od 12 mjeseci.

Navedeni način izračunavanja može se primijeniti kod uobičajenih predmeta nabavke odnosno onih koji se mogu unaprijed jasno definisati i specificovati i koji se često ponavljaju i periodično nabavljaju, kao što su hrana i piće, čišćenje, osiguranje, električna energija, gas i sl.

Procijenjena vrijednost nabavke koja je praćena zaključenjem okvirnog sporazuma i nabavke koja se realizuje putem dinamičkog sistema javne nabavke, čini ukupnu vrijednost ugovora o javnoj nabavci koji će biti zaključeni tokom trajanja okvirnog sporazuma ili dinamičkog sistema javne nabavke, uzimajući u obzir očekivane promjene obima i vrijednosti nabavke.

Ako naručilac u postupku javne nabavke predviđa nagrade, odnosno naknade kandidatima ili ponuđačima, procijenjena vrijednost javne nabavke uključuje i nagrade odnosno naknade.

U postupku partnerstva za inovacije procijenjena vrijednost javne nabavke utvrđuje se na osnovu troškova istraživanja i razvoja proizvoda, troškova proizvodnje i drugih aktivnosti koje će se sprovoditi tokom svih faza predviđenog partnerstva.

Ako je predmet javne nabavke podijeljen na partije, procijenjena vrijednost nabavke mora biti iskazana za svaku partiju zasebno, a procijenjena vrijednost predmeta javne nabavke čini zbir procijenjenih vrijednosti svih partija.

U skladu sa Članom 26 Zakona o javnim nabavkama, javne nabavke su svrstane u sljedeće vrijednosne razrede:

1. nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 8.000,00 eura;
2. nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake i veće od 8.000,00 eura, a manje od 25.000,00 eura;

⁴ Član 82 ZJN-a.

3. nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 8.000,00 eura, a manje od 40.000,00 eura;
4. javne nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 25.000,00 eura;
5. javne nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 40.000,00 eura;
6. javne nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od vrijednosnih razreda Evropske unije.⁵

U zavisnosti od vrijednosnog razreda naručilac samostalno određuje postupak sprovođenja svake pojedine nabavke te je na njemu teret dokazivanja i opravdanja okolnosti za nabavke koje ne podliježu primjeni ZJN-a. U slučaju podjele predmeta nabavke na partije, na odvojenu nabavku pojedine partije primjenjuju se ona pravila koja važe za ukupnu procijenjenu vrijednost nabavke.

ZJN zabranjuje „manipulacije“ procijenjenom vrijednošću nabavke te su u tom smislu propisane prekršajne odredbe. Naručilac ne smije koristiti način utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke kojim se izbjegava primjena ZJN-a, odnosno ne smije podijeliti predmet javne nabavke na iznose do 25.000,00 eura za robe i usluge i 40.000,00 eura za radove kako bi umjesto postupka javne nabavke sproveo jednostavnu nabavku.⁶

Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 eura do 20.000,00 eura kazniće se za prekršaj pravno lice ako vrši podjelu predmeta nabavke na način kojim se izbjegava primjena ZJN-a. Za prekršaj kazniće se i odgovorna osoba u pravnom licu, u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave novčanom kaznom u iznosu od 250,00 eura do 2.000,00 eura. Navedeni prekršaj normiran je kao teži prekršaj.⁷

3.3. Istraživanje tržišta – obaveza ili potreba naručilaca?

Svrha istraživanja tržišta je donošenje što boljih poslovnih odluka u pogledu svake konkretne nabavke. Istraživanje tržišta je organizovano prikupljanje podataka, analiza i izvođenje zaključaka s ciljem informisanja o stanju i kretanjima na tržištu nabavke. Tržište nabavke nije samo predmet nabavke i njegova cijena, već su prisutni i drugi elementi koji imaju veliki uticaj na uslove nabavke kao što su: broj potencijalnih ponuđača, primjena tehnoloških inovacija, uticaj izmjene zakonskih propisa, postavljanje ekoloških zahtjeva, transport, logistika i sl.

Naručiocima treba da sprovode istraživanje tržišta kako bi dobili što relevantnije informacije o predmetu nabavke, cijenama i dostupnosti predmeta nabavke na tržištu radi određivanja realne procijenjene vrijednosti te ostalih uslova nabavke.⁸ Bilo bi korisno nastaviti s istraživanjem tržišta i tokom realizacije ugovora kako bi se osigurala usklađenost s trenutno aktuelnim globalnim poremećajima, posebno u građevinskom sektoru.

Sprovođenjem istraživanja tržišta naručilac može dobiti mnoge odgovore u vezi s predmetom nabavke a to su:

- Postoji li predmet nabavke još na tržištu ili su se vršile modifikacije?
- Postoji li potražnja za predmetom nabavke na tržištu?

⁵ Član 26 ZJN-a.

⁶ Član 211 ZJN-a.

⁷ Član 211 ZJN-a.

⁸ Član 85 ZJN-a.

- Postoji li monopol dobavljača za predmet nabavke na tržištu (što direktno može uticati na veću ponuđenu cijenu)?
- Mogućnost korišćenja spoljnih ili sopstvenih resursa za izvršenje nabavke?
- Potreba za osavremenjivanjem predmeta nabavke?
- Primjenjivost zelene javne nabavke?
- Postoji li uticaj spoljnih faktora na nabavku – globalni poremećaji na ekonomskom tržištu (berza), zakonodavni, politički i dr.?

U slučaju da naručilac nema dovoljno kompetencija i iskustva u navedenom, može angažovati nezavisne stručnjake, nadležna tijela ili zatražiti stručnu pomoć privrednih subjekata kako bi dobio mišljenje i/ili prijedloge za poboljšanje u opisu predmeta nabavke i procjeni finansijske vrijednosti. Međutim, navedeno ne smije dovesti do narušavanja načela tržišne konkurencije, zabrane diskriminacije i transparentnosti.⁹

Poziv zainteresovanim privrednim subjektima na davanje predloga, mišljenja i sugestija u vezi sa tehničkim zahtjevima predmeta nabavke

Sa ciljem utvrđivanja jesu li minimalni zahtjevi za nabavku propisani bez diskriminacije i ograničavanja konkurencije, naručilac može na sopstvenim internet stranicama objaviti tehničke specifikacije i procjenu vrijednosti i druge zahtjeve po pitanju izvršenja predmeta nabavke te pozvati zainteresovane strane da daju predloge i/ili primjedbe na isto, kako bi naručilac pripremio tendersku dokumentaciju i kasnije sklopio kvalitetan ugovor o javnoj nabavci.

3.4. Izrada plana nabavke

Naručilac je obavezan do 31. januara tekuće godine da izradi i dostavi plan javnih nabavki Ministarstvu, radi objavljivanja na ESJN. Plan javnih nabavki izrađuje se na obrascu plana nabavke koji propisuje Ministarstvo.¹⁰

Plan javne nabavke je prethodno informativno obavještenje za pokretanje postupka javne nabavke koje sadrži:

1. podatke o naručiocu,
2. šifru i naziv predmeta nabavke u skladu s jedinstvenim rječnikom javne nabavke,
3. procijenjenu vrijednost nabavke za svaki predmet nabavke pojedinačno,
4. vrijednost PDV-a,
5. ukupnu procijenjenu vrijednost nabavke za period trajanja okvirnog sporazuma,
6. vrstu postupka javne nabavke,
7. budžetsku poziciju, odnosno poziciju u finansijskom planu, na kojoj su planirana sredstva za nabavku.

Procijenjena vrijednost predmeta nabavke utvrđena planom nabavke, maksimalna je procijenjena vrijednost koju naručilac može koristiti prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, a u slučaju promijenjenih okolnosti, naručilac je obavezan odrediti novu procijenjenu vrijednost neposredno prije pokretanja postupka javne nabavke.

Plan javne nabavke donosi odgovorno lice naručioca. Naručilac može napraviti izmjene odnosno dopune plana nabavke, najkasnije pet dana prije pokretanja postupka javne nabavke. Naručilac je obavezan izmjene odnosno dopune plana javne nabavke dostaviti Ministarstvu radi objavljivanja.

⁹ Član 85 ZJN-a.

¹⁰ Član 84 ZJN-a

Saglasnost na plan javne nabavke kao i izmjene i dopune plana javne nabavke korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a za korisnika budžeta lokalne samouprave nadležni organ lokalne samouprave, dok za privredna društva čiji je osnivač država, odnosno jedinica lokalne samouprave, saglasnost daju nadležni organi uprave.

ZJN obavezuje naručioca da donese i objavi plan nabavke radi objavljivanja na Elektronskom sistemu javnih nabavki (ESJN). U suprotnom, naručioci ulaze u zonu prekršajne odgovornosti, u skladu sa Članom 212 Zakona o javnim nabavkama.

Naručilac kao pravno lice biće kažnjen novčanom kaznom u iznosu od 2.000,00 eura do 10.000,00 eura ako ne izradi i ne dostavi plan javne nabavke Ministarstvu radi objavljivanja na ESJN do 31. januara tekuće godine, odnosno ako izmjene i dopune plana javne nabavke ne dostavi Ministarstvu najkasnije pet dana prije pokretanja postupka javne nabavke. Za prekršaj kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu, u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i lokalne uprave novčanom kaznom u iznosu od 150,00 eura do 1.000,00 eura. Navedeni prekršaj ZJN normiran je kao lakši prekršaj.

Kako sprovesti postupak javne nabavke u slučaju kada je naručilac već sproveo dva otvorena postupka javne nabavke radi nabavke specijalnih uređaja, a u međuvremenu je odobren projekat na osnovu kojeg bi se nabavio još jedan uređaj u istoj finansijskoj godini?

Predmet nabavke se određuje u planu nabavke kojeg je naručilac obavezan donijeti za finansijsku godinu te ga ažurirati prema potrebi.

Isključivo je na naručiocu, koji sprovodi postupak javne nabavke i najbolje poznaje okolnosti i specifičnosti svakog predmeta nabavke ili projekta, određivanje predmeta nabavke. Kada naručilac nabavlja isti predmet nabavke za koji je već sproveden postupak javne nabavke u tekućoj finansijskoj godini, procijenjena vrijednost nabavke čini zbir procijenjene vrijednosti već nabavljenog predmeta nabavke i procijenjene vrijednosti nabavke predmeta koji treba biti ugovoren.

U tenderskoj dokumentaciji navodi se ukupna procijenjena vrijednost predmeta nabavke i stvarna (realna) procijenjena vrijednost konkretnog predmeta nabavke koji se naknadno nabavlja. Sve iz razloga kako ponuđači ne bi bili dovedeni u zabludu o osiguranim finansijskim sredstvima za konkretnu nabavku prilikom izrade ponude što bi imalo kasnije za posljedicu proglašenje ponude neispravnom u postupku pregleda i ocjene ponuda.

Može li naručilac promijeniti naziv predmeta nabavke u tenderskoj dokumentaciji iako nije prije toga napravio izmjenu plana nabavke na način da je isto uskladio?

Predmet nabavke utvrđen tenderskom dokumentacijom i drugim aktima naručilaca mora biti u skladu s planom nabavke. Ukoliko se po donošenju plana nabavke utvrde nedostaci po pitanju pojedinih elemenata plana nabavke, naručilac ima zakonsko pravo da navedeno ispravi, sve u skladu sa ZJN-om.

4. Ažuriranje procijenjene vrijednosti kroz sve faze nabavke

Naručiocu mogu ažurirati procijenjenu vrijednost nabavke neposredno prije pokretanja postupka javne nabavke ako dođe do promijenjenih okolnosti koje mogu značajno uticati na vrijednost nabavke. Na primjer, ako se postupak nabavke planira pokrenuti u oktobru tekuće godine, trebalo bi provjeriti na tržištu trenutno realno stanje, ukoliko je istraživanje tržišta rađeno u novembru prošle godine za potrebe planiranja. U skladu s novom procijenjenom vrijednošću, potrebno je izvršiti izmjenu plana nabavke za navedeni predmet nabavke, poštujući pri tome procedure propisane odredbama ZJN-a.¹¹

Naručilac je obavezan da vrši kontrolu izvršenja sklopljenog ugovora o javnoj nabavci. Isto tako, uporedo s tim naručiocu treba da prate i stanje na tržištu predmetne nabavke tokom izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Navedeno se posebno odnosi na slučajevne promjene koje mogu uticati na izvršenje nabavke, kao što su promjene cijena, uslova ili obima nabavke. U tom slučaju, naručiocu će brže i lakše moći utvrditi objektivnu opravdanost zahtjeva druge ugovorne strane za promjenu uslova ugovora ili cijene ugovora.

ZJN dopušta izmjene ugovora o javnoj nabavci pa se ugovor tokom njegovog trajanja može izmijeniti bez sprovođenja novog postupka javne nabavke u sljedećim situacijama:

1. ako su izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost izraženu u novcu, predviđene tenderskom dokumentacijom i ugovorom o javnoj nabavci i uključuju izmjenu cijene ili varijante, sa utvrđenim obimom i prirodom mogućih izmjena ili varijanti, kao i uslovima u kojima se izmjene mogu vršiti, pod uslovom da se ugovorom ne predviđaju izmjene kojima se mijenja ukupna priroda ugovora o javnoj nabavci, a povećanje vrijednosti ugovora nije veće od 20% vrijednosti prvobitnog ugovora,
2. radi nabavke dodatnih roba, usluga ili radova, koji su postali neophodni, a koji nijesu bili uključeni u prvobitni ugovor o javnoj nabavci, ako promjena privrednog subjekta s kojim je zaključen ugovor nije moguća iz ekonomskih ili tehničkih razloga, kao što su zahtjevi kompatibilnosti sa postojećom opremom, uslugama ili radovima nabavljenim u okviru prvobitne nabavke i može da prouzrokuje značajne poteškoće ili znatno povećavanje troškova za naručioca a povećanje vrijednosti ugovora nije veće od 20% vrijednosti prvobitnog ugovora,
3. kada je potreba za izmjenom ugovora nastala zbog okolnosti koje naručilac u vrijeme zaključivanja ugovora nije mogao da predvidi, a izmjenom se ne mijenja priroda ugovora a povećanje vrijednosti ugovora nije veće od 20% vrijednosti prvobitnog ugovora,
4. ako privrednog subjekta nakon restrukturiranja, uključujući preuzimanje, spajanje, kupovinu ili stečaj, zamjenjuje u potpunosti ili djelimično novi pravni sljedbenik, odnosno privredni subjekt, koji ispunjava prvobitno određene uslove zaključenog ugovora o javnoj nabavci, a izmjene su predviđene tenderskom dokumentacijom, pod uslovom da se ne vrše druge bitne izmjene ugovora.¹²

Odredbe o izmjenama ugovora mogu se analogno primijeniti i na izmjene okvirnog sporazuma tokom njegova trajanja. Izmjene ugovora o javnoj nabavci tokom njegova trajanja bez sprovođenja novog postupka dozvoljene su samo u mjeri u kojoj to dozvoljava ZJN. Ako je u ugovoru o javnoj nabavci neophodno izvršiti bitne izmjene, naručilac je obavezan u skladu sa ZJN-om raskinuti ugovor¹³ i eventualno pokrenuti novi postupak dodjele ugovora.

¹¹ Član 84 ZJN-a.

¹² Član 151 ZJN-a.

¹³ Članak 150. ZJN-a.

Ako naručilac ima potrebu za dodatnim robama, radovima ili uslugama, smije li izmijeniti ugovor o javnoj nabavci?

Ako naručilac ima potrebu za dodatnim isporukama robe, uslugama ili radovima koje su potrebne za potpuno izvršenje ugovora, a nijesu bile uključene u prvobitnu nabavku, naručilac smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavci, u skladu s odredbama ZJN-a.

Ovo se odnosi na situacije kada su dodatne isporuke namijenjene za djelimične zamjene ili za proširenje postojećih usluga, robe ili instalacija, kada bi promjena dobavljača obavezivala naručioca da nabavi materijal, radove ili usluge s različitim tehničkim karakteristikama, što bi dovelo do neusklađenosti ili nesrazmjernih tehničkih poteškoća u radu i održavanju.

Takođe, izmjene ugovora su primjenjive i kod ugovora iz oblasti građevinarstva, kada je do potrebe za izmjenom došlo u kasnijoj fazi kada bi promjena izvođača uzrokovala veću štetu za naručioca nego korist.

Nepredviđene okolnosti u izmjenama ugovora moraju se strogo i usko tumačiti. Isto podrazumijeva okolnosti koje nijesu mogle biti predviđene bez obzira na odrađenu kvalitetnu pripremu javne nabavke od strane naručioca. Nepredviđene okolnosti („viša sila“) treba da se procjenjuju od slučaja do slučaja, kao što su ratno stanje, elementarne nepogode, štrajk i sl.

Izmjene ugovora o javnoj nabavci ne moraju se odnositi samo na ažuriranje finansijske vrijednosti već se odredbe vezane za to pitanje mogu primijeniti kod svake izmjene uzrokovane okolnostima zbog koje se mijenjaju početni uslovi ugovaranja (npr. produženje roka izvođenja radova zbog dugotrajnih poplava).

Što bi trebali učiniti naručioci koji su suočeni s posljedicama globalnog poremećaja cijena na tržištu građevinskog materijala a koje se nijesu mogle predvidjeti u trenutku dodjele ugovora?

Naručioci bi trebalo da pristupe analizi ugovorenih cijena radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, cijena rada i dr.), kako bi utvrdili jesu li se kod ugovora koji su na snazi cijene izmijenile u tolikoj mjeri da je potrebno zaključivanje izmjene ugovora o javnoj nabavci.

Pri tome, treba da vode računa da do povećanja cijene elemenata nije došlo nakon što je izvođač došao u fazu zakašnjenja.

Okolnosti izmjena ugovora o javnoj nabavci potrebno je utvrditi uzimajući u obzir svaki pojedini ugovor, a ugovorne strane koje ujedno garantuju zakonitu primjenu ugovornih odredbi, pri tome moraju osigurati adekvatan revizijski trag.

U slučaju osnovane potrebe za povećanjem ugovorene vrijednosti već zaključenog ugovora, treba imati na umu da navedeno ne utiče na procijenjenu vrijednost nabavke iskazanu u planu nabavke. Plan nabavke je prethodno informativno obavještenje za pokretanje postupka javne nabavke a konkretni postupak javne nabavke okončan je donošenjem odluke o izboru najpovoljnije ponude. Stoga, iznos procijenjene vrijednosti nabavke u planu nabavke se ne mijenja. Međutim, prilikom sklapanja aneksa ugovora o javnoj nabavci u svrhu povećanja ugovorne vrijednosti, naručilac mora

imati osigurana finansijska sredstva čija je vrijednost dovoljna za dovršavanje ugovorenog posla, za što bi trebalo da raspolaže adekvatnim dokaznim sredstvom u slučaju kontrole, revizije ili nadzora.¹⁴

5. Dokumentovanje procijenjene vrijednosti

Naručiocima treba da dokumentuju sve korake, analize i odluke koje su preduzeli tokom postupka utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke. To uključuje dokumentovanje istraživanja tržišta, detaljnih analiza, revizija i ažuriranja tehničkih specifikacija, procijenjene vrijednosti nabavke, rokova izvršenja i sl.

Potrebno je osigurati da dokazna dokumentacija bude dostupna i lako provjerljiva za svaki postupak javne nabavke (izrada posebne evidencije ili izvještaja o procijenjenoj vrijednosti nabavke).

Naručilac treba da preduzme odgovarajuće mjere kojima će osigurati nezavisnost i nepristrasnost u postupku nabavke odnosno da spriječi narušavanje tržišnog nadmetanja i osigura jednako postupanje prema svim privrednim subjektima, a o tome da obezbijedi odgovarajući revizijski trag.

Na koji način naručilac može dokumentovati izračunavanje i revidiranje procijenjene vrijednosti?

Postojanje dokaznog sredstva ("revizijski trag") mogu činiti:

- informativne ponude,
- snimak (*screenshot*) web stranica,
- računovodstveni podaci o ostvarenim troškovima (rashodima),
- tehničke konsultacije s nezavisnim stručnjacima,
- nalazi i mišljenja stručnih osoba iz područja predmeta nabavke,
- scan kataloga/prospekata proizvoda,
- rezultati analiza i vrednovanja i sl.

Revizijska praksa je pokazala kako naručiocima, po pravilu, ne raspolažu dokumentacijom niti drugim pisanim dokazima kojima bi se nedvosmisleno utvrdilo na koji način je određena procijenjena vrijednost nabavke.

Načelo transparentnosti jedno je od osnovnih zakonskih načela javne nabavke i transparentnost u svim fazama postupka javne nabavke, od planiranja, sprovođenja i izvršenja ugovora, nesporno doprinosi suzbijanju neregularnosti i moguće korupcije, a tome u prilog govori i raspolaganje dokumentacijom o izračunavanju procijenjene vrijednosti javne nabavke.

6. Primjeri određivanja procijenjene vrijednosti nabavke roba, usluga i radova

U ovom dijelu prikazani su primjeri utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke, kao potencijalni alat naručiocima u pripremi postupaka javne nabavke. Primjeri sadrže samo neke od elemenata koji treba da budu uključeni u procijenjenu vrijednost nabavke, dok u praksi naručiocima u zavisnosti od postupka i predmeta nabavke mogu upotrijebiti i druge elemente.

¹⁴ Praksa u ovakvim slučajevima u Crnoj Gori nalaže da prije zaključenja aneksa ugovora, naručilac mora izmijeniti plan nabavki unošenjem finansijskog iznosa potrebnog za izmjenu ugovora.

6.1. Primjer 1. Nabavka potrošnog materijala

Prilikom određivanja procijenjene vrijednosti nabavke potrošnog materijala (npr. higijenska papirna konfekcija, sredstva za pranje i čišćenje, te sredstva za ličnu higijenu), naručioc treba da znaju šta im je potrebno i poznavati tržište ponude – šta se nudi, ko nudi i sl. Tokom istraživanja tržišta naručilac sprovodi analizu i upoređivanje potencijalnih proizvoda koji postoje na tržištu a koji zadovoljavaju njegove potrebe. Pri tome, treba uzeti u obzir da proizvodi koje namjerava nabaviti moraju zadovoljavati zakonske i podzakonske propise vezane za proizvodnju i stavljanje na tržište robe koja je predmet nabavke. Takođe, naručilac analizira i upoređuje cijene proizvoda kako bi mogao donijeti zaključak što mu je finansijski prihvatljivo.

U postupku javne nabavke naručilac propisuje jasne minimalne tehničke karakteristike koje proizvodi moraju zadovoljavati kako bi ponude bile prihvaćene u postupku javne nabavke. Pri definisanju tehničkih specifikacija treba se koristiti opštepoznatim i uobičajenim opisima i pojmovima koji se koriste na tržištu. U definisanju tehničkih specifikacija ne smije se zaboraviti da se ponuđačima omogući da pored unošenja jedinične i ukupne cijene proizvoda, unesu podatke i o nazivu proizvoda, proizvođaču ili uvozniku koji stavlja robu na tržište kako bi se tokom izvršenja ugovora znalo što treba biti isporučeno. Takođe, preporučljivo je kod traženih vrijednosti vezanih za masu, volumen i sl., omogućiti prihvatanje i proizvoda koji odstupaju od traženih vrijednosti npr. $\pm 10\%$.

U svrhu provjere ponuđenih tehničkih specifikacija, naručilac treba da od ponuđača traži dostavljanje odgovarajućeg dokaznog sredstva u ponudi kojim će oni dokazati da ponuđeni predmet nabavke zadovoljava tražene tehničke specifikacije (na primjer, tehnička dokumentacija proizvođača, katalogi, tehnički listovi, izvještaji o testiranju od organa koji vrše ocjenu usklađenosti i sl.).

U slučaju da naručilac namjerava da primijeni zelenu javnu nabavku odnosno da koristi kriterijume za proizvode koji ne štete životnoj sredini, treba uzeti u obzir dodatne tehničke i finansijske aspekte zelene javne nabavke. Ekološki zahtjevi uključuju se u opis proizvoda putem tehničkih specifikacija, navođenjem ekooznaka koje proizvod mora imati, propisivanjem postupka proizvodnje za proizvod koji se nabavlja. Ekološki aspekti mogu imati ulogu i u zahtjevima koji se odnose na isporuku robe i njihovo pakovanje (veća pakovanja su ekološki prihvatljivija).

Kod određivanja minimalnih tehničkih specifikacija, primjera radi, može se tražiti proizvod koji ne sadrži određene hemikalije ili je izrađen od recikliranog materijala. Takođe, može se zahtijevati da proizvodi imaju eko-oznaku. Prema međunarodnoj normi ISO 14020:2000 eko-oznaka ili deklaracija o životnoj sredini može biti u obliku izjave, simbola ili grafike na proizvodu ili popratnoj dokumentaciji.

Najpoznatija eko-oznaka je EU Ecolabel. Kroz zelenu javnu nabavku mogu se kupovati proizvodi koji nose oznaku EU Ecolabel ili ekvivalentnu oznaku. Naručilac u postupku javne nabavke mora prihvatiti svaku oznaku koja potvrđuje da sredstva zadovoljavaju zahtjeve za ekvivalentnu oznaku.

Takođe, naručilac ne smije pri izračunavanju procijenjene vrijednosti nabavke zaboraviti da uključi i eventualne troškove ponuđača za isporuku robe na lokaciju koju naručilac odredi za isporuku.

6.2. Primjer 2. Nabavka inženjerskih usluga projektovanja

Procijenjena vrijednost nabavke inženjerskih usluga projektovanja proizilazi iz opisa predmeta nabavke i očekivanog opsega usluge. Do nje naručilac dolazi procjenom potrebnog vremena rada

svih stručnjaka potrebnih da se obavi predmetna usluga, jedinične cijene rada i svih povezanih materijalnih troškova koji su neophodni za izvršenje usluge.

U procjeni vrijednosti nabavke inženjerskih usluga projektovanja bitno je obuhvatiti dinamiku i redosljed odvijanja usluge kao i utvrditi potrebe za određenim vrstama stručnjaka i njihove odnose u okviru predviđenih aktivnosti.

Procijenjena vrijednost nabavke inženjerskih usluga određuje se kao proizvod procijenjenog potrebnog vremena rada (norma sati) i cijene rada po jedinici vremena. Potrebno vrijeme rada određuje se na osnovu standarda usluga u zavisnosti od procijenjenih troškova građenja i stepena složenosti projekta za inženjersku uslugu.

Norma sat je prosječni sat rada na pružanju usluge svih uključenih u projekat, a u cijeni norma sata sadržane su sve naknade i plate, licence za programsku opremu, amortizacija informatičke i druge opreme, zakup ili amortizacija prostora, putni troškovi, i drugi indirektni troškovi administracije, računovodstva i slično.

Dobro i vjerodostojno procijenjena vrijednost nabavke daje naručiocu sigurnost u ocjeni ponuđenih cijena. Neusklađenost procijenjene vrijednosti nabavke i opisa predmeta nabavke, odnosno opsega usluge može dovesti ponuđača u zabludu u sagledavanju njegovih obaveza, detaljnosti i nivoa obrade i utvrđivanja cijene ponude.

U tom smislu značajne razlike između ponuđenih cijena i procijenjene vrijednosti nabavke upućuju prvenstveno na ponuđačevo nerazumijevanje opsega i traženog kvaliteta predmeta nabavke ili na nedovoljno opisan predmet nabavke od strane naručioca.

6.3. Primjer 3. Izgradnja sportske dvorane osnovne škole

Za izračunavanje procijenjene vrijednosti nabavke građevinskih radova potrebno je dobro poznavanje zakona i propisa iz područja gradnje. Po pravilu, u izračunavanju procijenjene vrijednosti nabavke radova najveći uticaj ima projektant koji u okviru projektovanja građevine izrađuje i projektantski troškovnik koji sadrži procjenu radova. Radovi se moraju izvesti u skladu sa građevinskom dozvolom koja je dobijena na osnovu zadovoljenja svih uslova u postupku pribavljanja građevinske dozvole (glavni projekt koji je izradilo ovlašćeno lice (projektant) te sve druge potrebne dokumentacije).

Prilikom definisanja predmeta nabavke i izračunavanja procijenjene vrijednosti nabavke važno je znati da se građevinski radovi smatraju jedinstvenom kapitalnom cjelinom pa stoga podjela predmeta nabavke na partije u izvođenju građevinskih radova nikako nije primjenjiva.

U izračunavanje procijenjene vrijednosti nabavke naručilac treba da obuhvati opseg i složenost projekta te predviđenu dinamiku radova do finalizacije. Ponuđač je dužan tokom izvršenja ugovora da izvodi radove i ugrađuje materijal/opremu i isporuči opremu propisanog i ugovorenog kvaliteta u skladu sa uslovima i karakteristikama navedenim u projektnoj dokumentaciji i troškovniku, što će se kontrolisati tokom izvršenja ugovora, a posebno prije ugradnje/instalacije ili isporuke materijala/opreme. Naručilac treba voditi računa da osigura i određena finansijska sredstva za eventualne naknadne troškove otkrivanja, saniranja i naknadnih ispitivanja radova, a na koje izvođač nije imao uticaj.

Prije izrade i dostavljanja ponude naručilac može preporučiti zainteresovanim privrednim subjektima da izvrše obilazak lokacije na kojoj će se izvoditi radovi te po potrebi i uvid u tehničku dokumentaciju kako bi se mogli upoznati sa svim uslovima na terenu u svrhu procjene svih rizika i elemenata potrebnih za podnošenje cjelovite ponude.

7. Važnost ispravnog planiranja procijenjene vrijednosti

Smjernice predstavljaju osnovu za bolje razumijevanje načina na koji se utvrđuje procijenjena vrijednost nabavke u sistemu javne nabavke te uticaj procijenjene vrijednosti nabavke na sam postupak javne nabavke i njegove rezultate.

Javna nabavka je dinamičan proces u kojem nije moguće predvidjeti sve moguće slučajeve koji će se pojaviti u praksi. Nekvalitetna priprema tehničkih specifikacija predmeta nabavke i pogrešno utvrđena procijenjena vrijednost može uzrokovati niz poteškoća naručiocu u sprovođenju postupka javne nabavke. To uključuje diskriminaciju ponuđača putem tehničkih specifikacija, nedostupnost proizvoda na tržištu (potreba za modifikacijom opisa predmeta nabavke i usklađivanja procijenjene vrijednosti), kao i nezainteresovanost ponuđača za dostavljanje ponude zbog nerealno utvrđene procijenjene vrijednosti.

Uspjeh svakog postupka javne nabavke u velikoj mjeri zavisi od kvalitetne pripreme i preciznog definisanja predmeta nabavke i procijenjene vrijednosti nabavke. Istaknuto je da je istraživanje tržišta ključna komponenta ove pripreme. Pravilno sprovođenje istraživanja tržišta pomaže naručiocu da realno procijeni vrijednost predmeta nabavke te prepozna potencijalne ponuđače i njihove kapacitete. Povezivanjem rezultata istraživanja s definisanjem predmeta nabavke i ispravne procijenjene vrijednosti, naručilac postiže bolju usklađenost sa stvarnim stanjem na tržištu, što minimizira rizike i poteškoće u sprovođenju postupka javne nabavke.

Kroz cijeli postupak javne nabavke, naručilac je obavezan poštovati osnovna načela javne nabavke, uključujući načela transparentnosti, načela jednakosti svih ponuđača, te ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje javnih sredstava. U skladu s ovim, precizno i realno definisanje procijenjene vrijednosti nabavke postaje ne samo tehničko pitanje, već i način osiguranja integriteta i vjerodostojnosti cijelog procesa.

Svrha izrade Smjernica je da se relevantnim informacijama da podrška naručiocima i privrednim subjektima te doprinese poboljšanju efikasnosti javne nabavke putem višeg nivoa znanja i profesionalizacije prakse javne nabavke.

8. Zaključak i preporuke:

- ✓ Ove smjernice predstavljaju alat koji može poslužiti naručiocima u pripremi postupka javne nabavke. Svrha im je da se postupak javne nabavke organizuje i sprovodi podsticajno za sve učesnike u sistemu javne nabavke kako bi se osigurale optimalne ekonomske i tehničke koristi kako za naručioca tako i za društvo u cjelini.
- ✓ Procjena vrijednosti predmeta nabavke zasniva se na stvarnim troškovima naručilaca, u vezi sa realizacijom ugovora o javnoj nabavci, predviđenom vremenu trajanja ugovora, vrijednosti zaključenih ugovora o javnoj nabavci istovjetnog predmeta iz prethodnih godina, kao i informacijama i podacima dobijenim istraživanjem i analizom tržišta predmeta nabavke.
- ✓ Vrijednost nabavke ne smije biti procijenjena paušalno, već prema metodologiji određivanja procijenjene vrijednosti, uvažavajući trenutno stanje na tržištu kako bi principi efikasnosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava bili u punoj mjeri implementirani.