



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja
Direktorat za politiku javnih nabavki

STRATEGIJA za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025



Sadržaj

Uvod	3
1. Pregled i analiza postojećeg stanja u oblasti javnih nabavki	7
2. Glavni i operativni ciljevi Strategije	20
3. Aktivnosti na implementaciji operativnih ciljeva Strategije	22
4. Prioritetne oblasti za javno-privatna partnerstva	29
4.1 Zakonodavni okvir za javno-privatna partnerstva	31
4.2 Institucionalni okvir za javno-privatna partnerstva.....	34
4.3 Edukacija.....	36
5. Način izvještavanja i evaluacije Strategije	38
6. Finansijski efekti Strategije i Akcionog plana	39

Uvod

Javne nabavke su važna komponenta ekonomskog sistema zemlje koja direktno doprinosi ostvarenju principa tržišne privrede i utiče na stanje i održivost nacionalne ekonomije. Takođe, jedan su od instrumenata koji može značajno da doprinese ostvarivanju programa pametnog i održivog ekonomskog rasta kroz obezbjeđivanje efikasnog korišćenja javnih sredstava, podsticanje konkurencije i inovacija u poslovanju. Javne nabavke su važna alatka za realizaciju ciljeva i prioriteta drugih javnih politika, često i neophodan preduslov u realizaciji javnih ingerencija institucija. Jedno od važnih poglavlja u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji su i javne nabavke, a Crna Gora se obavezala da ispuni zahtjeve koji su joj postavljeni radi uspješnog okončanja pregovora u ovom poglavlju ali, sa druge strane, i sa ciljem prenošenja najbolje prakse.

Posvećenost države društvenom napretku i njena odgovornost manifestuju se u kreiranju politika u svim oblastima javnog života kako bi se ostvarili ciljevi napretka, ali i u odgovornosti i dosljednosti za valjano i pravovremeno preduzimanje mjera i aktivnosti u pravcu ostvarenja definisanih ciljeva. U oblasti javnih nabavki i javno privatnog partnerstva, odgovorna politika podrazumijeva definisanje i ostvarivanje strateških i operativnih ciljeva s jedne, i načina i mjera za postizanje istih s druge strane, radi ostvarenja evropskih standarda u ovim oblastima.

Vrijednost javnih nabavki je u 2020. godini bila 545,150,791.50 eura. Udio javnih nabavki u BDP-u se u proteklim godinama kretao oko 12%, dok je u 2020. godini bio 13,06%, te stoga postoji značajni potencijal za ostvarivanje ušteda kroz ovaj sistem. Broj naručilaca u Crnoj Gori je u 2020. godini bio 660 dok je broj sertifikovanih lica za rad u ovoj oblasti 734. Broj privrednih subjekata koji su učestvovali u postupcima javnih nabavki u 2020. godini je bio 574.

Vlada Crne Gore usvaja ovaj strateški okvir - Strategiju za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine, uključujući i akcioni plan za period druga polovina 2021. i 2022. godinu. Cilj donošenja Strategije jeste unapređenje sistema javnih nabavki u pravcu održivosti, modernizacije, veće efikasnosti i čvrstoće temelja na kojima počiva sistem. Pored navedenog, ovaj okvir planiranih aktivnosti ima za cilj uspostavljanje politike javno-privatnog partnerstva, sa istovremeno jasnim prenošenjem stava javnih vlasti da radi na kreiranju svih preduslova za nove projekte koji se mogu realizovati po ovom modelu finansiranja.

U periodu od 2016. do 2020. godine radilo se na implementaciji strateških ciljeva postavljenih Strategijom koja se odnosi na pomenuti period, usmjerenih na ispunjavanje završnih mjerila iz Pregovaračkog poglavlja 5 – Javne nabavke. Prethodna Strategija je u najvećem dijelu realizovana, dok jedan dio (25%) nije, iz razloga koji uključuju neadekvatno definisanje pojedinih mjera, zastarjelost istih, nedovoljnu koordinaciju nosilaca aktivnosti, nespremnost za pojedine reforme ili nedostatak finansijskih sredstava. Može se reći da su glavni ciljevi definisani prethodnom Strategijom uglavnom postignuti. Glavni rezultat primjene Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine je donošenje novog regulatornog okvira usklađenog sa važećim direktivama EU i uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki – CEJN. Kako su pojedine mjere iz

pratećeg Akcionog plana postale neadekvatne, prethodna Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2016-2020. godine bila je zamijenjena Akcionim planom – Agendom reformi javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period jun 2019. – decembar 2020. godine, koja je na prijedlog Vlade Crne Gore usvojena u junu 2019. godine. Jedan od ciljeva donošenja pomenute Agende bio je obuhvatanje oblasti javno-privatnog partnerstva strateškim dokumentom, koji objedinjeno kreira osnove za ispunjavanje mjerila EU u okviru poglavlja 5. Novim strateškim dokumentom neophodno je obezbijediti kontinuitet u definisanju i ispunjavanju strateških i operativnih ciljeva.

Strategija obuhvata poglavlja koja se odnose na glavna pitanja, izazove i rizike identifikovane u sistemu javnih nabavki; prioritetne oblasti za reforme u javnim nabavkama i prioritetne oblasti za javno-privatna partnerstva. Za napomenuti je da se ovom Strategijom po prvi put definiše i politika u oblasti javno-privatnog partnerstva, čiji ciljevi su identični ciljevima politike javnih nabavki.

Strategijom se, na osnovu analize stanja u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva, utvrđuje strateški cilj za naredni četvorogodišnji period, dok se Akcionim planom za sprovođenje Strategije definišu operativni ciljevi, mjere, aktivnosti za postizanje operativnih ciljeva, indikatori uspjeha, nadležne institucije za sprovođenje mjera, praćenje sprovođenja mjera i aktivnosti, procjena finansijskog uticaja primjene Strategije na budžet, evaluacija, izvještavanje i druga pitanja od značaja za politiku javnih nabavki i JPP. Radi efektivne implementacije i ažurnog definisanja aktivnosti koje proizilaze iz operativnih ciljeva ove Strategije, akcioni planovi će se donositi za određeni period njenog trajanja.

Povezanost Strategije za unapređenje sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021 – 2025. godine sa krovnim strategijama i drugim sektorskim dokumentima

Ciljevi Strategije unapređenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021 – 2025. godine korespondiraju sa obavezama i ciljevima definisanim pravcima razvoja Crne Gore koji su sadržani u:

- Godišnjem programu rada Vlade za 2021. godinu, u okviru prioriteta 2., Zdrave finansije i ekonomski razvoj;
- Programu pristupanja Crne Gore za period 2021 – 2023. godine;
- Programu ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godine;
- Nacionalnoj Strategiji održivog razvoja do 2030. godine.

Pored navedenih krovnih strateških dokumenata važno je obezbijediti kompatibilnost ciljeva definisanih ovom Strategijom sa ciljevima strateških dokumenata u pojedinim sektorima i to:

- Strategijom reforme javne uprave za period 2016 – 2020. godine i za period 2021 – 2025. godine;
- Strategijom razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori za period 2018-2022. godine;
- Nacionalnom Strategijom za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025. godine;
- Nacionalnom Strategijom za žensko preduzetništvo za period 2021-2025. godine.

Strategija treba da obezbijedi usklađenost i sa nekim od opštih ciljeva Strategije održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine, a to su: postizanje ravnomjernog regionalnog razvoja, odnosno ravnomjernijeg socio-ekonomskog razvoja svih jedinica lokalne samouprave i regiona, zasnovanog na konkurentnosti, inovativnosti i zapošljavanju (s posebnim akcentom na razvoj sjevernog regiona), razvoj ljudskih resursa i jačanje socijalne inkluzije, efikasno upravljanje obnovljivim prirodnim resursima, unapređenje stanja životne sredine i zdravlja ljudi, održiva potrošnja i proizvodnja, društvena odgovornost i rast konkurentnosti crnogorske ekonomije. Održive i zelene javne nabavke su prepoznate kao važan aspekt postizanja gore navedenih ciljeva.

Kroz Strategiju razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori za period 2018-2022. godine, javne nabavke su prepoznate kao važan faktor uključivanja MSP u nacionalno i međunarodno tržište javnih nabavki, jačanje kapaciteta MSP u smislu pružanja obuke i bolje informisanosti o mogućnostima učešća u postupcima javnih nabavki i korišćenja e-sistema nabavki.

Ciljevi Strategije u oblasti javnih nabavki i javno privatnog partnerstva trebaju biti kompatibilni ciljevima politike regionalnog razvoja i stvaranja pretpostavki za povlačenje sredstava strukturnog, kohezionog i Fonda socijalnog razvoja, radi ravnomjernog regionalnog razvoja Crne Gore. U pitanju je finansijska podrška za finansiranje projekata usmjerenih na razvoj infrastrukture, pružanje podsticaja razvoju industrije i zapošljavanje, a sve u cilju daljeg ekonomskog razvoja slabije razvijenih regiona u Crnoj Gori, ujednačavanja stepena razvijenosti regiona i jačanja regionalne konkurentnosti.

Obaveze Crne Gore iz procesa pristupanja Evropskoj uniji

Crna Gora je u podmakloj fazi pristupnih pregovora sa Evropskom unijom. Politike EU koje određuju i strateške pravce Crne Gore u oblastima javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva odražavaju se u standardima Direktiva koje je Crna Gora prenijela u svoje zakonodavstvo kao i preporukama sadržanim u godišnjim izvještajima Evropske komisije o napretku zemalja kandidata za članstvo¹. U oblasti javnih nabavki definisana su tri završna mjerila iz pregovaračkog poglavlja 5 – Javne nabavke i to:

- 1. Crna Gora treba da uskladi svoj nacionalni okvir s pravnom tekovinom u svim oblastima javnih nabavki s posebnim naglaskom na koncesije, privatno-javno partnerstvo i javne nabavke za potrebe odbrane, u skladu sa zakonodavstvom EU u oblasti javnih nabavki i saglasno Ugovoru o funkcionisanju EU i drugim relevantnim odredbama pravne tekovine*
- 2. Crna Gora treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzima mjere da osigura odgovarajuće sprovođenje i implementaciju nacionalnih zakona u ovoj oblasti blagovremeno prije ulaska*
- 3. Crna Gora treba da demonstrira bilans rezultata fer i transparentnog sistema javnih nabavki koji obezbjeđuje vrijednost za novac, konkurentnost i jake mjere osiguranja protiv korupcije*

Ovo podrazumijeva, između ostalog:

¹ *Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu.*

- Donošenje pravnog okvira u oblasti javnih nabavki i JPP, koji je u potpunosti usklađen sa Direktivama EU iz 2014. godine²,
- Uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki koje će obuhvatiti čitav ciklus nabavke, od planiranja do realizacije ugovora i
- Izrada sveobuhvatne Strategije kojom će se definisati politika, odnosno dalji pravci razvoja javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori.

Ispunjavanjem sva tri završna mjerila stvoriće se uslovi za zatvaranje pregovora u ovom poglavlju. Uvažavajući da je regulatorni okvir upotpunjen setom podzakonske regulative, a da je primjena novog e-sistema takođe označila novu fazu javnih nabavki u Crnoj Gori, ova Strategija posljednji je važan preduslov na EU agendi obaveza u poglavlju 5.

S obzirom na preporuke Evropske komisije sadržane u izvještaju o napretku Crne Gore za 2020. godinu, dalja politika Crne Gore u oblasti javnih nabavki će biti usmjerena na punu implementaciju standarda prihvaćenih usvojenim pravnim okvirom koji je počeo da se primjenjuje u julu 2020. godine.

Radi ispunjavanja završnih mjerila realizovane su aktivnosti iz IPA projekata „Unapređenje i jačanje institucionalnog i pravnog okvira u oblastima javnih nabavki i državne pomoći“, vrijednosti 0,87 miliona EUR-a i „Uvođenje elektronskih javnih nabavki u Crnoj Gori“, vrijednosti 1,65 miliona EUR-a. U okviru saradnje sa EK, od značaja je realizacija TAIEX projekata, putem kojih se obezbjeđuje kratkoročna ekspertska i tehnička pomoć Crnoj Gori kao zemlji kandidatu za članstvo EU, radi implementacije evropskih standarda u ovim oblastima. Posljednji izvještaj TAIEX ekspertske misije je potvrdio da je crnogorski sistem javnih nabavki najstabilniji u regionu, iz razloga što su mnoga pitanja sa kojima se suočavaju susjedne zemlje već riješena u Crnoj Gori. U istom izvještaju je Direktorat za politiku javnih nabavki ocijenjen kao prepoznatljiv i istaknut organ uprave čije aktivnosti imaju značajan uticaj na sistem javnih nabavki, s obzirom da ovaj organ vodi glavne debate o sistemu javnih nabavki i lider jke u procesu izmjene zakonskog okvira u ovoj oblasti.

Na realizaciji planiranih ciljeva u okviru javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva Crnoj Gori dodatnu ekspertsku pomoć pruža SIGMA kao jedan od ključnih međunarodnih partnera koji pruža podršku u dijelu razmjene iskustva sa zemljama članicama EU.

Prava i obaveze Crne Gore koje proizilaze iz članstva u međunarodnim organizacijama

Crna Gora kontinuirano radi na ispunjavanju svih obaveza koje proizilaze iz članstva u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji – Sporazum o vladinim nabavkama (GPA), Centralnoevropskom sporazumu o slobodnoj trgovini (CEFTA).

GPA, čiji je Crna Gora članica od jula 2015. godine, ima za cilj slobodan pristup tržištu javnih nabavki zemalja članica Sporazuma, na principima jednakosti i reciprociteta, upostavljanjem multilateralnog okvira uravnoteženih prava i obaveza u vezi sa javnim ugovorima. GPA se primjenjuje na ugovore iznad određenih pragova u GPA. Obaveze Crne Gore kao članice GPA su:

² *Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesijama i Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. godine o javnoj nabavci*

- obavještanje članica o mogućim izmjenama zakonodavstva;
- statističko izvještanje o postupcima javnih nabavki iznad pragova EU;
- aktivno učešće u radnim tijelima Sekretarijata.

Pored obaveza koje proističu iz članstva u pomenutom plurilateralnom sporazumu, treba ukazati i na obaveze koje proizilaze iz članstva Crne Gore u Sporazumu o slobodnoj trgovini za zemlje jugoistočne Evrope - CEFTA, radi unapređenja slobodne trgovine i ekonomskog napretka regiona, na principima i vrijednostima STO. Ovo podrazumijeva slobodan pristup tržištima javnih nabavki zemalja regiona i u tom cilju, Crna Gora svake godine ažurira informacije o eventualnim promjenama pravnog okvira koji uređuje oblast javnih nabavki. Cilj ovog sporazuma je identičan ciljevima članstva u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji.

Članstvo Crne Gore u Sjeverno-atlantskom savezu – NATO donosi pravo privrednih subjekata sa sjedištem u Crnoj Gori da pod jednakim uslovima učestvuju u postupcima javnih nabavki za potrebe ovog vojnog saveza, kao i mogućnost da privredni subjekti sa sjedištem u zemljama članicama NATO učestvuju u postupcima javnih nabavki koji se organizuju za vojne namjene u Crnoj Gori.

Važan aspekt međunarodne saradnje je saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama i to: Međunarodni monetarni Fond - IMF, Evropska banka za obnovu i razvoj – EBRD i Svjetska banka - WB, radi implementacije razvojnih projekata od značaja za zemlje zapadnog Balkana, kojima pripada Crna Gora. Kroz ovu saradnju se obezbjeđuje kontinuirana procjena stanja sistema javnih nabavki i izvještanje o svim aspektima sistema, učešće na forumima, okruglim stolovima i dr., ali i obezbjeđuje mogućnost kandidovanja različitih razvojnih projekata, i zahtjeva za tehničku pomoć finansiranih od strane ovih institucija.

1. Pregled i analiza postojećeg stanja u oblasti javnih nabavki

Stanje u sistemu javnih nabavki u Crnoj Gori je prikazano u Izvještaju Evropske komisije o napretku³ za 2020. godinu, kojim je konstatovano da Crna Gora ostaje umjereno spremna za članstvo u oblasti javnih nabavki. Evropska komisija je konstatovala da tokom 2021. godine Crna Gora treba da:

- otpočne sprovođenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu i Zakona o javnim nabavkama i usvoji podzakonske akte u oblasti javnih nabavki, uključujući nabavku u sektoru odbrane;
- u potpunosti uvaži načela EU u oblasti javnih nabavki prilikom dodjele koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore;
- dodatno unaprijedi funkcionisanje sistema pravnih lijekova.

S tim u vezi, Crna Gora je donijela set podzakonskih akata u oblastima javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva kojima se omogućava sprovođenje zakonodavstva iz navedenih oblasti.

Ispunjavajući zahtjeve iz procesa pristupanja, Crna Gora je krajem 2019. godine donijela novi Zakon o javnim nabavkama koji je u primjeni od 7. jula 2020. godine. Zakon donosi brojne novine koje znače potpunu usaglašenost sa standardima važećih Direktiva EU u oblasti javnih

³ <https://www.eu.me/dokumenti-pregovori-o-pristupanju/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

nabavki i stvara pretpostavke za širi reformski proces u ovoj oblasti. Novine koje donosi novi regulatorni okvir su:

- principi zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava i obezbjeđenja energetske efikasnosti i princip proporcionalnosti;
- redefinisane izuzeća od primjene Zakona - izuzeća u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorima, izuzeća specifičnih predmeta javne nabavke, nabavke s obzirom na karakter ugovornih strana (in house nabavke) i nabavke s obzirom na svrhu;
- redefinisane rješenja u odnosu na sukob interesa;
- ponovno uvođenje vrijednosnih razreda za sprovođenje Zakonom propisanih postupaka javnih nabavki uključujući i jednostavne nabavke;
- uvođenje novih postupaka dodjele ugovora o javnoj nabavci;
- redefinisane uslova podobnosti za učešće u postupku javne nabavke, uključujući i novi način dokazivanja putem izjave privrednog subjekta;
- ekonomski najpovoljnija ponuda uvedena je kao jedini kriterijum za izbor najpovoljnije ponude, primjenom principa isplativosti i to: najniža cijena, odnos cijene i kvaliteta i/ili trošak životnog ciklusa;
- uvođenje zajedničkih i centralizovanih javnih nabavki;
- upravljanje ugovorom, na koji način je po prvi put normirana obaveza naručioca da vrši kontrolu izvršavanja zaključenog ugovora o javnoj nabavci i uvedena mogućnost naknadne izmjene i raskida ugovora;
- uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki (CEJN) koji pokriva čitav ciklus javne nabavke, od planiranja do realizacije ugovora.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama, doneseni su odgovarajući podzakonski akti koji su javno dostupni i predstavljaju dalji korak u prenošenju EU standarda iz direktiva.⁴

Sa ciljem regulisanja nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, usvojena je Uredba o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, broj: 076/20). Ovakav podzakonski akt je usvojen po prvi put i na sistemski način reguliše nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti u skladu sa Direktivom 2009/81/EC.

Donijet je novi akt kojim se regulišu jednostavne nabavke, odnosno nabavke čija je vrijednost ispod pragova propisanih Zakonom - Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki („Službeni list Crne Gore“, br. 061/20, 065/20, 071/20, 074/20, 102/20, 050/21), kojim je ukinut institut malih nabavki i stavljeni van snage pojedinačni akti naručilaca kojim je ova oblast bila uređena. Jednostavne nabavke su uređene na jedinstven način, tako što se pokreću isključivo objavom preko elektronskog sistema javnih nabavki, sa dodatnom obavezom naručilaca da objavljuju sva obavještenja vezana za ovu vrstu nabavki. Na taj način značajno je unaprijeđena transparentnost istih, a uvećano i procentualno učešće privrednih subjekata u jednostavnim nabavkama.

Nabavke koje su uzrokovane razlozima hitnosti se sprovode putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje u skladu sa Zakonom, čime je istovremeno stavljeno van snage oko 650 pojedinačnih akata naručilaca kojima su bile

⁴ Podzakonski propisi dostupni su na sledećem linku: <http://www.ujn.gov.me/podzakonska-regulativa-zakona-o-javnim-nabavkama-službeni-list-crne-gore-br-074-19/>

regulisane hitne nabavke u prethodnom sistemu. Na taj način je u ovom dijelu utvrđen jedinstveni princip i procedura sprovođenja nabavki uzrokovanih razlozima hitnosti, u skladu sa propisima EU.

Dosadašnja praksa primjene propisa u oblasti javnih nabavki, kao i relevantni izvještaji Evropske komisije⁵ i drugih međunarodnih institucija⁶, pokazala je očigledne slabosti i nedostatak senzibiliteta za pojedine institute koje propisi predviđaju. To se ogleda u neadekvatnom planiranju javne nabavke, nepravilnostima u postupku dodjele ugovora o javnoj nabavci i praćenju realizacije zaključenog ugovora. Preciznije, to se odnosi na neadekvatan izbor postupka javne nabavke i odabir postupka isključivo na osnovu vrijednosnog razreda nabavke; neadekvatnost pri definisanju predmeta javne nabavke i eventualne podjele istog na partije; kreiranje zatvorenih tehničkih specifikacija od strane naručilaca; nedovoljna senzibilnost naručilaca u kreiranju uslova sposobnosti za učešće u postupku javne nabavke; postavljanje neadekvatnih rokova za sačinjavanje i dostavljanje ponuda, odnosno prijava za kvalifikaciju; izbjegavanje i nedostatak senzibiliteta kod naručilaca pri kreiranju kriterijuma dodjele ugovora o javnoj nabavci (definisane kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda); nedostatak znanja u odnosu na korišćenje posebnih oblika nabavke – tehnika zaključenja ugovora (okvirni sporazum)⁷. Sve navedene nedostatke, uz neophodnu primjenu novina iz EU direktiva, novi regulatorni okvir ima za cilj da otkloni kroz Zakon i set podzakonske regulative.

Prema ocjenama NVO sektora, jedan od izazova koji postoje u sistemu javnih nabavki odnosi se na proces planiranja javnih nabavki u Crnoj Gori koji nije adekvatno riješen, na šta ukazuju podaci o velikim razlikama između planiranog i utrošenog budžeta za javne nabavke na godišnjem nivou, ali i učestalost izmjena planova javnih nabavki od strane naručilaca.⁸ U navedenom dijelu treba razumjeti i intenciju da je plan inicijalni korak u kreiranju procesa javne nabavke, pa u tom smislu izmjene plana i ne moraju biti nužno loši koraci. Sa aspekta nadležnog organa, opredjeljenje je da se u budućem periodu preko elektronskog sistema obezbijedi praćenje izmjena plana, sa obrazloženjem nastalih promjena.

Budući da je sprovođenje analize tržišta u Zakonu navedeno kao mogućnost koju naručilac može sprovesti prije kreiranja plana javnih nabavki, neophodno je u ovom dijelu stvoriti uslove za korišćenje ovog zakonskog rješenja i ukazati na značaj i prednosti ovog pravnog instituta.

U cilju onemogućavanja diskriminacije ponuđača i podsticanja konkurencije u postupcima javnih nabavki, od značaja je predvidjeti učešće regulatora predmetnog sektora prilikom definisanja kriterijuma koji se odnose na kvalitet usluga. U postupcima javnih nabavki i jednostavnim nabavkama za određene predmete, naručiocu pomenute kriterijume najčešće određuju proizvoljno, bez korišćenja postojećih i validnih parametara. Kroz nepravilno i nesrazmjerno bodovanje kriterijuma u odnosu na njihov stvarni uticaj na kvalitet

⁵ <https://www.eu.me/dokumenti-pregovori-o-pristupanju/#1583-1605-godisnji-izvestaji-evropske-komisije-o-napretku-crne-gore>

⁶ <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Montenegro.pdf>

⁷ *Izvještaji o inspekcijskom nadzoru za period Januar 2016 – Jun 2020, 01.01. do 30.11.2017. godine i 01.01. do 30.11.2018. godine*

⁸ <https://institut-alternativa.org/primjena-novog-zakona-o-javnim-nabavkama-prilika-za-izlazak-iz-zacaranog-kruga/>

usluge od strane naručilaca, neosnovano se omogućava prednost određenim ponuđačima u postupcima.

Institucije koje su prepoznate kao važni akteri za realizaciju Strategije obuhvaćene su institucionalnim okvirom u oblasti javnih nabavki. Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, u skladu sa Članom 44 Zakona o javnim nabavkama (Službeni list Crne Gore, broj 074/19) vrši upravne i sa njima povezane stručne poslove u oblasti sistema javnih nabavki. Zaštita prava učesnika u postupku javnih nabavki, u skladu sa ovim zakonom i propisom koji uređuje javnu nabavku u oblasti odbrane i bezbjednosti ostvaruje se pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, u skladu sa Članom 183. Član 209 Zakona propisuje da inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ uprave nadležan za inspekcijske poslove - Uprava za inspekcijske poslove preko inspektora za javne nabavke. U skladu sa Uredbom o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 069/20 od 11.07.2020, 105/20 od 29.10.2020), organ uprave nadležan za upravljanje državnom imovinom - Uprava za katastar i državnu imovinu sprovodi centralizovane nabavke za račun organa državne uprave koji su obuhvaćeni listom objavljenom na internet stranici www.ujn.gov.me.

Pored navedenih, kao organi koji su indirektno uključeni u realizaciju nabavke su: Državna revizorska institucija koja vrši kontrolu zakonitosti trošenja javnih sredstava, u vezi sa zaključenim ugovorima o javnim nabavkama; Agencija za sprječavanje korupcije, u dijelu praćenja slučajeva korupcije i konflikta interesa u javnim nabavkama; Upravni sud, u dijelu praćenja zakonitosti pojedinačnih odluka Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; Državno tužilaštvo, radi procesuiranja učinilaca krivičnih djela povezanih sa javnim nabavkama; i Uprava policije, radi sprovođenja izviđajnih aktivnosti u vezi sa krivičnim djelima u oblasti javnih nabavki.

Uspostavljanjem i unapređenjem postojećih institucionalnih kapaciteta u oblasti javnih nabavki stvaraju se pretpostavke za efikasno funkcionisanje i praćenje napretka sistema.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja – Direktorat za politiku javnih nabavki od 01.01.2019. godine kreira i sprovodi politiku javnih nabavki i prati njeno ostvarivanje kroz Zakonom propisane nadležnosti⁹. Ukidanjem Uprave za javne nabavke koja je 2010. godine zamijenila Direkciju za javne nabavke osnovanu 2007. godine, nadležnosti u oblasti javnih nabavki su prenesene na Direktorat za politiku javnih nabavki u sklopu Ministarstva finansija i socijalnog staranja. Nadalje, nadležnost Direktora za politiku javnih nabavki¹⁰ je proširena i na oblast javno-privatnog partnerstva¹¹ u smislu vršenja upravnog nadzora nad primjenom propisa koji uređuju ovu oblast. Direktorat za politiku javnih nabavki u kontinuitetu sprovodi monitoring sistema javnih nabavki i prema rezultatima monitoringa definiše pravce budućeg djelovanja u ovoj oblasti.

U Direktoratu za politiku javnih nabavki zapošljeno je 18 izvršilaca od ukupno sistematizovana 24 radna mjesta, što predstavlja popunjenost od 75%.

⁹ <http://www.ujn.gov.me/en/novi-zakon-o-javnim-nabavkama-službeni-list-crne-gore-br-074-19-od-30-12-2019/>

¹⁰ Zakon o javnim nabavkama („Sl. list CG“, br. 074/19) <http://www.ujn.gov.me/novi-zakon-o-javnim-nabavkama-službeni-list-crne-gore-br-074-19-od-30-12-2019/>

¹¹ Zakon o javno-privatnom partnerstvu („Sl. list CG“ br. 073/19) <http://www.ujn.gov.me/zakon-o-javno-privatnom-partnerstvu-službeni-list-crne-gore-br-073-19-od-27-12-2019/>

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je organ nadležan za zaštitu prava ponuđača i drugih učesnika u postupcima javnih nabavki i postupcima dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Novim Zakonom o javnim nabavkama je proširena nadležnost Komisije, te je sada Komisija nadležna za sprovođenje postupka pravne zaštite i u postupku dodjele ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Zakonom o javnim nabavkama propisane su nadležnosti, sastav i druga pitanja od značaja za rad Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki¹².

Od 2017. godine, kad je popunjenost kapaciteta Komisije bila 75%, danas je taj procenat 88%, što je jedan od razloga za smanjenje procenta neriješenih predmeta po žalbama. Od ukupno 26 sistematizovanih radnih mjesta u Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (uključujući Predsjednika i članove Komisije), popunjena su 23 radna mjesta.

Uprava za inspekcijske poslove preko inspektora za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor nad primjenom propisa u oblasti javnih nabavki, u skladu sa propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor. U proteklom periodu, pored planiranog inspekcijskog nadzora, Inspekcija za javne nabavke je postupala i po inicijativama podnijetim od strane fizičkih i pravnih lica.

Inspekcija takođe vrši nadzor i u odnosu na rizike od nastanka radnji sa obilježjima korupcije, radi proaktivnog djelovanja prevencijom i ranim otkrivanjem istih.

U toku 2019. godine, u inspekciji za javne nabavke sistematizovano je i popunjeno ukupno 8 radnih mjesta inspektora za javne nabavke (uključujući i glavnog inspektora) čime su u potpunosti popunjeni njihovi kapaciteti. Sa povećanjem broja inspektora rastao je obim izvršenog inspekcijskog nadzora, čime je ojačan ovaj vid kontrole u javnim nabavkama.

Uprava za katastar i državnu imovinu je organ državne uprave koji je, između ostalog, nadležan da za račun državnih organa i službi čiji je osnivač država realizuje postupke dodjele ugovora o javnoj nabavci predmeta koji podliježu centralizaciji u skladu sa posebnom Vladinom uredbom¹³. U Upravi za katastar i državnu imovinu – Služba za javne nabavke sistematizovano je i popunjeno ukupno 14 radnih mjesta na poslovima javnih nabavki.

Trenutni kapaciteti u smislu broja zaposlenih su dovoljni za obavljanje poslova centralizovanih nabavki, ali potrebno je raditi na edukaciji zaposlenih na ovim poslovima i analizi uporedne prakse kako bi se prenijela pozitivna iskustva centralnih tijela za nabavke iz regiona ili EU.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za javne nabavke/naručilaca, ponuđača i ostalih lica uključenih u proces nabavke ima za cilj stvaranje održivog sistema obuke kako bi mogli da odgovore zahtjevima sistema, te praćenje efekata edukacije kroz provjeru stečenih znanja i vještina. Poseban cilj obuka u oblasti javnih nabavki jeste unapređenje teorijskih i praktičnih znanja, profesionalizacija kadra koji je angažovan na ovim poslovima, kontinuirano

¹² <http://www.ujn.gov.me/novi-zakon-o-javnim-nabavkama-sluzbeni-list-crne-gore-br-074-19-od-30-12-2019/>

¹³ <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2020/11/Uredba-o-nacinu-planiranja-i-sprovođenja-centralizovanih-javnih-nabavki.pdf>

stručno osposobljavanje koje prati trendove u EU, stvaranje baze trenera u ovoj oblasti radi kvalitetnog prenošenja teorijskih i praktičnih znanja u javnim nabavkama.

Direktorat za politiku javnih nabavki kontinuirano radi na osposobljavanju kadra koji obavlja poslove u ovoj oblasti, kao i zaposlenih u privatnom sektoru po zahtjevu. Obuke sprovode zaposleni u Direktoratu koji su uključeni u primjenu pravnog okvira. Obuke se odnose na promociju novog pravnog okvira uopšte, uz mogućnost naknadne organizacije obuka po tematskim jedinicama. Pored navedenih, sprovode se obuke koje se odnose na implementaciju novog elektronskog sistema javnih nabavki, a realizuju ih zaposleni u Direktoratu za politiku javnih nabavki - Direkciji za praćenje sistema javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama.

Podaci o broju obuka, polaznika obuke i broju sertifikovanih službenika ažuriraju se i objavljuju na internet stranici Direktorata¹⁴.

Osnovni uslov za uspješnu realizaciju stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki je adekvatan Program obuke, a zatim i prateća uputstva i smjernice o praktičnoj primjeni propisa. Podrška Programu obuke je i izrada odgovarajućih priručnika i ostalih publikacija koje imaju za cilj da olakšaju implementaciju i razumijevanje propisa u ovoj oblasti.

Brojne slabosti koje su identifikovane u sistemu javnih nabavki povezane su sa nedostatkom znanja o javnim nabavkama koji je uočen kod naručilaca. Otklanjanje tih slabosti zahtijeva obuku i ostale aktivnosti na pružanju podrške. Edukacija lica koja obavljaju poslove javnih nabavki obuhvata: edukaciju koja se odnosi na implementaciju pravnog okvira i edukaciju koja se odnosi na implementaciju elektronskog sistema javnih nabavki. Ipak, mora se napomenuti da trenutni kapaciteti Ministarstva finansija i socijalnog staranja nijesu dovoljni za sveobuhvatnu obuku naručilaca i ponuđača na svim nivoima (javne nabavke uopšte i po tematskim jedinicama). Navedeno je značajno posebno ako se uzme u obzir neophodnost unapređenja znanja u vezi sa novim trendovima u nabavkama kao što su zelene nabavke, kao i nabavke za specifične i složene predmete.

Potrebno je procijeniti u kolikoj mjeri su funkcije nabavki dobro organizovane i pružiti podršku profesionalnoj praksi u toku čitavog procesa javne nabavke, uključujući i upravljanje ugovorima. Praćenje efekata edukacije kroz provjeru stečenih znanja i vještina se sprovodi u prvom redu kroz stručni ispit koji polažu lica koja su pohađala program stručnog osposobljavanja i usavršavanja putem kojeg se stiče zvanje službenika za javne nabavke, a u krajnjem kroz monitoring sistema u cjelini.

Elektronski sistem javnih nabavki je prvi sistem elektronskih javnih nabavki u Crnoj Gori, koji je operativan od 1. januara 2021. godine. CEJN funkcioniše primjenom informaciono-komunikacionih sredstava, omogućavajući sprovođenje i nadgledanje svih faza procesa nabavki - od faze planiranja do faze sprovođenja ugovora. Uvođenje CEJN znači isključivo korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija, koje moraju biti široko dostupne svim privrednim subjektima i u tom pogledu ne smije biti nikakvih ograničenja, tj. bilo kakve vrste diskriminacije učesnika.

¹⁴ <http://www.ujn.gov.me/#>

Osnovni, strateški cilj uvođenja CEJN u Crnoj Gori jeste, prije svega, povećanje transparentnosti i efikasnosti javnih nabavki, zatim doprinos borbi protiv korupcije i sprječavanju sukoba interesa koji se javljaju u ovoj oblasti, kao i uspostavljanje jedinstvenog sistema javnih nabavki zahvaljujući unifikaciji i standardizaciji procedura. Posredni ciljevi uključuju smanjenje administrativnih troškova učesnika u postupku i jačanje konkurentnosti kroz veće učešće malih i srednjih preduzeća.

Razvoj i implementacija elektronskog sistema javnih nabavki ostvareni su kroz aktivnosti IPA projekta „Implementacija elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori“, a ključne aktivnosti projekta su bile razvoj softverskog rješenja koje u potpunosti omogućava realizaciju postupka javne nabavke u elektronskoj formi, obezbjeđujući ex-ante i ex - post kontrolu javne nabavke. Planiran je nastavak projekta koji ima za cilj, između ostalih, uvođenje novih mogućnosti CEJN uključujući i dio koji se odnosi na javno-privatna partnerstva.

Dosadašnji portal javnih nabavki u Crnoj Gori je omogućavao e-obavještavanje, odnosno elektronsko objavljivanje tenderske dokumentacije koja sadrži poziv za javno nadmetanje, kao i objavljivanje svih ostalih obavještenja o javnim nabavkama za koje je propisana zakonska obaveza objavljivanja. Funkcije portala podrazumijevale su: registraciju, provjeru i vođenje evidencije korisnika; vođenje obavještenja, tj. slobodno kreiranje, verifikovanje, objavljivanje obavještenja i izvještavanje u okviru ograničenja sadašnjeg sistema.

CEJN se bazira na sljedećim modulima:

- e-Objava – elektronska priprema, dostavljanje i objava svih obavještenja u postupku javne nabavke (tenderska dokumentacija; izmjene, pojašnjenja, odluke i ugovori, što je dostupno svim korisnicima sistema; rješenja o obrazovanju komisije; zapisnici o otvaranju i vrednovanju ponuda, što je dostupno samo naručiocima);
- e-Pristup – elektronski pristup tenderskoj dokumentaciji,
- e-Dostavljanje – elektronsko dostavljanje ponuda/prijava za kvalifikaciju,
- e-Ocjena – analiza i ocjena ponuda/prijava za kvalifikaciju,
- e-Žalba – prijem žalbi od strane naručilaca i odlučivanje po žalbama od strane Komisije za zaštitu prava u okviru e-sistema.

Takođe, CEJN omogućava: registrovanje i vođenje evidencije naručilaca; registrovanje i vođenje evidencije ponuđača; slobodan pristup, pretraživanje, pregled i preuzimanje objavljene tenderske i druge dokumentacije o sprovođenju postupaka javnih nabavki; sastavljanje prijava za kvalifikaciju, ponuda, planova, projekata i rješenja, bez naknade; postavljanje zahtjeva za pojašnjenje elektronskih ponuda i odgovora sa pojašnjenjem; dostavljanje izvještaja o postupcima javnih nabavki i dostavljanje obavještenja o nabavkama vrijednosti iznad vrijednosnih razreda Evropske unije kancelariji za publikaciju Evropske unije, radi objavljivanja u Službenom listu Evropske unije; sačinjavanje i objavljivanje izvještaja o zaključenim ugovorima.

CEJN olakšava privrednim subjektima potrebne pretrage postupaka javnih nabavki po različitim kriterijumima, te sačinjavanje i podnošenje ponuda/prijava za kvalifikaciju. Ovaj sistem takođe omogućava jasno evidentiranje svih postupaka nabavki, evidencije o

sadašnjem statusu obavještenja i generisanje različitih odgovarajućih statističkih izvještaja, kao i mnoge druge opcije i prednosti. S obzirom na navedene karakteristike, CEJN predstavlja i alatku za podsticaj učešća malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki.

Osnovne prednosti CEJN su:

- slobodan pristup sistemu i transparentnost dodjele ugovora o javnoj nabavci;
- podsticanje konkurentnosti u postupcima javnih nabavki;
- smanjenje administrativnih troškova učešća i povećanje efikasnosti nabavki (racionalizacija javnih nabavki);
- maksimiziranje mogućnosti iz ograničenih resursa (ekonomičnost javne nabavke).

CEJN će doprinijeti smanjenju rizika od neregularnosti u postupcima javnih nabavki time što će se ograničiti prostor za zloupotrebe, što će rezultirati umanjnjem rizika od izjavljivanja žalbi.

Ostvarivanje principa javnih nabavki, u prvom redu efikasnosti, efektivnosti upotrebe javnih sredstava i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki uslovljeno je primjenom posebnih oblika nabavki kao što je okvirni sporazum, te većom zastupljenošću centralizovanih nabavki. Podaci iz godišnjih izvještaja o javnim nabavkama ukazuju da je upotreba ovih oblika nabavki na niskom nivou¹⁵. Benefiti koje omogućava ovaj oblik nabavke jesu da se na osnovu jednog postupka javne nabavke može se zaključiti više ugovora, a okvirni sporazum mogu zaključiti i više naručilaca sa više ponuđača. Koncept okvirnog sporazuma obezbjeđuje zaključenje ugovora o javnim nabavkama roba, radova i usluga, kojima ne bi morale da prethode dugotrajne procedure sa neizvjesnim ishodom. Mogućnost upotrebe okvirnog sporazuma kao mehanizma nabavke je u Crnoj Gori propisana još na početku razvoja sistema javnih nabavki. U 2020. godini je udio zaključenih okvirnih sporazuma bio 12,38% u odnosu na sve zaključene ugovore o javnim nabavkama, dok je njihova vrijednost u odnosu na ukupnu vrijednost javnih nabavki bila **6,7%**.

U dijelu centralizovanih nabavki, Uredbom o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 069/20 od 11.07.2020, 105/20 od 29.10.2020), utvrđeno je da je Uprava za katastar i državnu imovinu organ koji sprovodi centralizovane javne nabavke. Pregled koji je u nastavku sačinjen je na osnovu dostavljenog pojedinačnog izvještaja Uprave za katastar i državnu imovinu za predmetne javne nabavke.

Pregled izvještaja o objedinjenim javnim nabavkama roba i usluga koje sprovodi organ uprave nadležan za upravljanje državnom imovinom - Uprava za za katastar i državnu imovinu

OBRAZAC A	Godina	Vrsta predmeta javne nabavke	Ugovorena vrijednost
	2020	Robe	8,886,255.53 €
	Usluge	1,753,889.28 €	
Ukupno:			10,640,144.81 €

¹⁵ <http://www.ujn.gov.me/category/izvijestaji/>

U 2020. godini putem centralizovanih javnih nabavki ugovoreno je kroz obrazac A za robe 8,886,255.53 € i za usluge 1,753,889.28 €. ¹⁶

Prikazani podaci sadržani su u godišnjem izvještaju o objedinjenim javnim nabavkama za robe i usluge Uprave za katastar i državnu imovinu koji je dostupan na internet stranici Direktorata za politiku javnih nabavki <http://www.ujn.gov.me/pojedinacni-izvjestaji-obveznika-primjene-zakona-o-javnim-nabavkama/>.

U kontekstu širenja upotrebe održivih i zelenih javnih nabavki koje su jedan od strateških pravaca sveukupne javne politike, važno je istaći da politika zelenih nabavki korespondira sa ciljevima Strategije održivog razvoja do 2030. godine, a to su: efikasno upravljanje obnovljivim prirodnim resursima, unapređenje stanja životne sredine i zdravlja ljudi, održiva proizvodnja i potrošnja, obezbjeđenje inovativnosti, razvoj ljudskih resursa, zapošljavanja i socijalne inkluzije. Zelene javne nabavke su važna alatka za postizanje ciljeva politike održivog razvoja i zaštite životne sredine koji su vezani za klimatske promjene, korišćenje resursa i održivu proizvodnju i potrošnju – posebno kad se uzme u obzir značaj potrošnje roba i usluga od strane javnog sektora.

Iako je princip zaštite životne sredine bio zastupljen i u prethodnoj Strategiji razvoja sistema javnih nabavki za period 2016-2020. godine, izvještajni podaci pokazuju nizak stepen primjene socijalnih i ekoloških standarda u postupcima dodjele ugovora o javnim nabavkama. Stoga je novim Zakonom o javnim nabavkama uveden princip zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava i obezbjeđivanje energetske efikasnosti. Zakonom o javnim nabavkama propisana je mogućnost nabavljanja roba, radova i usluga uz specifikacije i elemente kriterijuma za dodjelu ugovora koji sadrže aspekte uštede energije i zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i ukupnih troškova životnog ciklusa roba. Zakon takođe propisuje isključenje iz postupaka javnih nabavki onih privrednih subjekata za koje se utvrdi da su u prethodnom periodu povrijedili obaveze iz oblasti zaštite životne sredine.

Pravedno i efektivno nadmetanje je ključni faktor za postizanje efikasnosti i „vrijednosti za novac“ u pružanju javnih usluga. U tom cilju, tržište javnih nabavki treba učiniti privlačnim za privatni sektor, što se reflektuje interesovanjem privrednih subjekata za učešće u pozivima na javna nadmetanja i poslovanje sa javnim sektorom.

Godišnji izvještaj o javnim nabavkama za 2020. godinu koji je objavilo Ministarstvo finansija i socijalnog staranja navodi da je prosječan broj ponuda po postupku u 2020. godini bio 2,27¹⁷. Postavlja se pitanje da li i u kolikoj mjeri ovu stopu učešća u postupcima javnih nabavki treba smatrati zadovoljavajućom. Primjećuje se da statistika pokazuje varijacije stopa učešća između i u okviru različitih oblasti, kategorija i grana nabavki. Pored toga, sa stanovišta javnih naručilaca, privlačnost tendera nije određena samo brojevima. Kvalitet ponuđača koji učestvuju u postupcima javnih nabavki i konkurentnost njihovih ponuda u

¹⁶ U skladu sa *Pravilnikom o obrascima u postupku javne nabavke koji je bio na snazi do donošenja novog Zakona o javnim nabavkama (Sl. list CG, br. 73/19), Obrasci A, B i C su korišćeni za izvještavanje o sprovedenim postupcima javnih nabavki i to: Obrazac A (otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje i konkurs); Obrazac B (nabavke male vrijednosti) i Obrazac C (hitne nabavke).*

¹⁷ <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2021/06/Izvjue%20A1taj-o-javnim-nabavkama-za-2020.-godinu.pdf>

smislu cijena i ispunjavanja uslova tendera igraju jednaku ili čak važniju ulogu. Ostali važni pokazatelji su broj uloženi žalbi i zastupljenost cijene kao kriterijuma za vrednovanje, a oba ta pokazatelja su bila na neprihvatljivo visokom nivou u proteklom periodu. Ono što je važno istaći je činjenica da je nakon stupanja na snagu novog Zakona o javnim nabavkama u značajnoj mjeri smanjen broj žalbi u odnosu na prethodni period prije donošenja novog zakona.

Privlačnost javnog tržišta za privatni sektor zavisi od brojnih faktora, kao što su potencijalni ekonomski benefiti, troškovi učešća, priroda i složenost postupka javne nabavke i tenderske dokumentacije, pravednost i relevantnost kriterijuma za kvalifikaciju i dodjelu, dostupnost mehanizama za pravnu pomoć, itd. Još jedno važno pitanje u kontekstu „privlačnosti“ tržišta odnosi se na strukturu ponude, a posebno odnos između velikih i malih i srednjih preduzeća (MSP) i mogućnosti ovih drugih da se nadmeću i dobiju pravičan udio javnih ugovora. U ovom dijelu važno je napomenuti novine u realizaciji jednostavnih nabavki, gdje se zahtjevi za dostavljanje ponuda moraju objavljivati preko elektronskog sistema, bez izuzetka. Ovo je značajna šansa za MSP u pogledu dostupnosti ovih nabavki, a takođe i olakšanoj realizaciji istih kroz tretman jednostavnih procedura. Takođe, novi e-sistem doprinosi smanjenju administrativnih troškova za učesnike u postupku, što je za mali biznis od suštinskog značaja.

Glavni izazov je kako da se na najbolji način osigura učešće i uspjeh MSP u postupcima javnih nabavki u dovoljnoj mjeri, posebno ako se ima u vidu da će se sistem javnih nabavki vjerovatno kretati u pravcu centralizovanih i ostalih zajedničkih aranžmana nabavki uz korišćenje okvirnih sporazuma.

Važan aspekt unapređenja politike javnih nabavki u narednom periodu je borba protiv korupcije i sprječavanje i otklanjanje posljedica sukoba interesa u javnim nabavkama. Korupcija povezana sa javnim nabavkama čini značajan faktor rizika i ima za posljedicu, pored obeshrabrenja za potencijalne učesnike u postupcima javnih nabavki, prekomjerne troškove, neefikasnost i narušavanje konkurentskog ambijenta. Javne nabavke su oblast posebno ranjiva na pojavu korupcije i sukoba interesa, te je neophodno kontinuirano obezbijediti mehanizme proaktivnog i represivnog djelovanja na aktere u postupcima javnih nabavki radi smanjenja rizika i efikasne borbe protiv ovih pojava. U tom segmentu djelovanje Direktorata za politiku javnih nabavki kao nadležnog organa ogleda se kroz jačanje transparentnosti kroz e-sistem, kao i uvođenje obaveze procjene rizika u postupcima javnih nabavki od strane naručilaca, dodatni monitoring sistema, a u konačnom i djelovanje u dijelu unapređenja znanja i vještina putem edukacije.

Efikasni i održivi sistem javnih nabavki, kako je definisan u Zakonu o javnim nabavkama i podzakonskoj regulativi, zasnovan je na pravilima, podstiče konkurenciju, promovira transparentnost, jača odgovornost, ekonomičan je i efikasan. Aktivnosti koje narušavaju integritet u javnim nabavkama uključuju sukob interesa, radnje sa obilježjima korupcije, dogovaranje ponuđača, ali i druge radnje koje utvrđuju Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Inspekcija za javne nabavke koja vrši ex post kontrolu. Borba protiv korupcije je jedan od glavnih prioriteta našeg političkog sistema, obuhvata sve sektore društva a njome upravlja i koordinira Agencija za sprječavanje korupcije. Indeks percepcije korupcije koji je objavio Transparency International za 2019. godinu¹⁸ pokazuje da je Crna

¹⁸ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mne>

Gora rangirana na 66. mjestu od 198 zemalja, ali je broj bodova samo 45 na skali od 100, gdje 0 bodova označava visoko korumpirano društvo a 100 pokazuje odsustvo/nepostojanje korupcije. U odnosu na percepciju javnosti u Crnoj Gori o postojanju sukoba interesa i korupcije, važna su istraživanja NVO sektora – Institut Alternativa¹⁹ koja, i pored pozitivnih pomaka, upućuju na zaključak da većina građana doživljava proces javne nabavke kao netransparentan, nepošten, neobjektivan, pristrasan, uz prisustvo ličnog umjesto opšteg interesa. Taj se zaključak temelji na percipiranim zloupotrebama u postupcima dodjele ugovora, nedovoljnoj inkluzivnosti politike javnih nabavki i nedovoljnoj medijskoj zastupljenosti. Navedena zapažanja osnova su za dalje djelovanje nadležnog organa sa ciljem stvaranja osnova za unapređenje sistema javnih nabavki kao i kreiranje bolje percepcije javnosti u odnosu na sistem nabavki u Crnoj Gori.

Novi Zakon o javnim nabavkama propisuje mehanizme ex-ante i ex-post djelovanja, radi sprječavanja korupcije i sukoba interesa, otklanjanja posljedica ovih pojava i u praksi treba da obezbijedi nulti stepen tolerancije na ove pojave u oblasti javnih nabavki. Mehanizmi proaktivnog djelovanja u borbi protiv korupcije su Izjava o nepostojanju sukoba interesa predsjednika i članova komisije za sprovođenje postupka javne nabavke i antikorupcijska klauzula ugovora o javnoj nabavci, dok se ex-post djelovanje svodi na obavezu prijavljivanja Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, Agenciji za sprječavanje korupcije i Državnom tužilaštvu nastalih neregularnosti povezanih sa postupkom javne nabavke, radi preduzimanja mjera i radnji u okviru njihovih nadležnosti. U tom cilju, Ministarstvo je donijelo Pravilnik o evidenciji i metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki koji sadrži sveobuhvatan prikaz potencijalnih zona rizika od korupcije u svim fazama ciklusa javnih nabavki, kao i set preventivnih mjera za njihovo otklanjanje. Novim Zakonom o javnim nabavkama su taksativno navedena krivična djela sa obilježjima korupcije kojima se utvrđuje potencijalna nepodobnost privrednih subjekata za učestvovanje u postupcima javnih nabavki.

Nadalje, važan aspekt politike javnih nabavki je pravna zaštita učesnika u postupcima javnih nabavki. Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki ostvaruje se u svim fazama postupka javne nabavke, kroz predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu. Predugovorna pravna zaštita se pokreće žalbom u postupku pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, a obuhvata zaštitu prava i interesa učesnika u postupku i ostalih zainteresovanih lica, od momenta pokretanja postupka javne nabavke do donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude/poništenju postupka javne nabavke. Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim i Vrhovnim sudom Crne Gore.

Antikorupcijsko djelovanje Komisije za zaštitu prava prevashodno se ostvaruje kroz žalbenu kontrolu postupaka javnih nabavki, sa posljedicom poništenja onih za koje se utvrdi da su sprovedeni suprotno zakonu. Na ovaj način se sprječava zaključenje ugovora o javnim nabavkama koji znače kršenje antikorupcijskog pravila i sprječava koruptivno djelovanje. Istovremeno, kroz poslove iz nadležnosti Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ostvaruje se i preventivna funkcija, kojom se sprječava nastanak nezakonitih radnji i štetnih posljedica. Važan antikorupcijski učinak sastoji se u javnoj dostupnosti pravne prakse. Naime, sve odluke koje sadrže relevantne podatke o postupku javne nabavke objavljuju se na internet stranici Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, čime se postupak

¹⁹ <https://institut-alternativa.org/stavovi-gradjana-o-javnim-nabavkama/>

pravne zaštite čini transparentnim. Takođe, sadržaj godišnjih izvještaja o radu Komisije je i analitička osnova koja omogućava zakonodavcu korekcije pravnog okvira, što svakako ima svojevrsan antikorupcijski učinak, koji se postiže i kontinuiranom edukacijom po ovom pitanju.

Statistički podaci o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za period 2016 – 2020. godine²⁰

Predmeti/godina	2016	2017	2018	2019	2020
Ukupan broj primljenih predmeta	1078	1064	480	341	269
Procenat riješenih predmeta	77,23%	78,84%	94,80%	96,30%	100%
Ukupan broj primljenih žalbi	1027	973	435	307	242
Procenat riješenih predmeta po izjavljenim žalbama	93,67%	78,86%	94,97%	96,17%	100%
Ukupan broj žalbi izjavljenih na tendersku dokumentaciju	356	368	101	39	43
Ukupan broj izjavljenih žalbi na odluku o izboru najpovoljnije ponude	487	541	441	228	166
Ukupan broj izjavljenih žalbi na odluku o obustavljanju postupka javne nabavke	90	91	72	53	26
Ukupan broj izjavljenih žalbi na odluku o poništenju postupka javne nabavke	5	1	3	6	2
Ukupan broj postupaka javnih nabavki poništenih po službenoj dužnosti	27	72	262	189	4

Kao razlozi poništenja postupaka javnih nabavki po službenoj dužnosti utvrđeni od strane Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u godišnjim izvještajima navode se:

- neusaglašenost tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje u pogledu uslova za učestvovanje u postupku,
- neusaglašenost tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje, koja je dovela ili mogla da dovede do diskriminacije ponuđača ili ograničenja tržišne konkurencije i propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka,
- propusti u postupku otvaranja ponuda koji se odnose na podatke o učesnicima u postupku, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka i propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda.

²⁰ Godišnji izvještaji o radu Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki za 2016, 2017, 2018 i 2019. godinu: http://www.kontrola-nabavki.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=138&lang=mne

Analiza podataka iz izvještaja o radu Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki pokazuje trend rasta broja riješenih predmeta, od 77,23% u 2016, 78,84% u 2017, 94,80% u 2018, 96,30% u 2019. godini i 100% u 2020. godini. Ovo je posljedica povećanja broja članova, ali i jačanja administrativnih kapaciteta Stručne službe i uspostavljanja informacionog sistema Komisije.

Uspješnost i kvalitet sistema javnih nabavki ogleda se kroz pokazatelje pojedinih aspekata sistema. Najznačajniji pokazatelji uključuju, u prvom redu, intenzitet konkurencije u postupcima javnih nabavki, što pokazuju cifre od 2,27 ponude po postupku u 2020. godini (2,01 u 2019. godini, 3,14 u 2018. godini, 2,66 u 2017. godini i 2,21 u 2016. godini). Takođe, kod 1566 ugovora (oko 32,22% ukupnog broja objavljenih postupaka) u 2020. godini dostavljena je samo jedna ponuda. Ukupna vrijednost ovih postupaka je 121,965,940,80 eura, odnosno 22% ukupne ugovorene vrijednosti u pomenutom periodu. Drugi važan pokazatelj je udio vrijednosti ugovora zaključenih primjenom otvorenog postupka javne nabavke, koji je u 2020. godini bio 73,52%, dok je u 2019. godini bio 83,46%; u 2018. godini bio je 79%; u 2017. godini je bio 85,17% i u 2016. godini je bio 83,03%. Broj obustavljenih postupaka javnih nabavki pokazao je tendenciju pada, pa je u 2020. godini bilo 643 obustavljenih i poništenih postupaka, u 2019. godini ih je bilo 739, u 2018. godini 1192, u 2017. godini bilo ih je 1111, a u 2016. godini 1439. Takođe, upoređujući procijenjenu vrijednost javnih nabavki u odnosu na ugovorenu vrijednost zaključuje se da je u toku prve polovine 2020. godine ostvarena ušteda od 5,44 %, odnosno oko 42 miliona, dok je u toku drugog dijela 2020. godine ostvarena ušteda od 2,46 % odnosno oko 2,5 miliona. Sumarno, ostvarena razlika je oko 44,5 miliona eura na nivou 2020. godine između procijenjene i ugovorene vrijednosti nabavke što je rast u odnosu na 2019. godinu kad je ostvarena ušteda od 6,86% procijenjene vrijednosti, odnosno u iznosu od 37,629,292.70 eura.

Statistički podaci vezani za rad Komisije za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki pokazuju značajne trendove unapređenja žalbenog procesa u prethodnim godinama, sa značajnom ulogom Komisije u kreiranju efikasnijeg postupanja po žalbama.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja vrši monitoring sistema javnih nabavki kroz prikupljanje, analizu i objavljivanje podataka o ugovorenim nabavkama kao i broju i vrijednosti zaključenih ugovora. Ti podaci ukazuju na značajan udio koji javne nabavke imaju u ukupnoj javnoj potrošnji, kao i na evidentan rast tog iznosa u proteklom periodu. Analiziranjem rezultata monitoringa Ministarstvo pruža povratne informacije, dajući određena mišljenja i preporuke za otklanjanje nedostataka uočenih monitoringom i pružajući savjetodavnu pomoć naručiocima i privrednim subjektima na zahtjev. Monitoring u javnim nabavkama ima ulogu da procijeni način na koji se sistem javnih nabavki razvija u cjelini i pravac kojim se kreće - izvjesni trendovi se mogu uočiti tek nakon više godina posmatranja, čime se obezbjeđuju relevantne informacije koje su suštinski važne za kreiranje politika.

Monitoring funkcija Ministarstva redovno pruža statističke podatke o sledećim pokazateljima: 1) učešće javnih nabavki u BDP-u; 2) učešće vrijednosti nabavki zaključenih u svim postupcima koji se implementiraju; 3) udio korišćenja kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda u odnosu na kriterijum najniža cijena; 4) udio ugovora zaključenih primjenom okvirnog sporazuma; 5) prosječna dnevna posjećenost CEJN-a (od 1. januara 2021. godine).

Uočene slabosti sistema javnih nabavki Crne Gore, kao rezultat primjene dosadašnjeg pravnog okvira, odnose se na nedovoljno jasno definisanje izuzeća od primjene Zakona, nedovoljno korišćenje svih Zakonom propisanih mehanizama, nedostatak određenih procedura, dugotrajnost i formalizam postupaka dodjele ugovora, dominantnost cijene kao kriterijuma dodjele ugovora (preko 90%), sklonost korupciji i posljedično nepovjerenje potencijalnih ponuđača u sistem javnih nabavki, nedovoljna konkurentnost (2,27 ponude po postupku u 2020. godini), te razlika u troškovima za isti predmet javne nabavke. Istraživanja javnog mnjenja od strane civilnog sektora su pokazala da je i dalje prisutno nepovjerenje opšte javnosti i privatnog sektora u sistem javnih nabavki iako postoje pomaci u odnosu na pređašnji period. Navedeno istraživanje ukazuje da u opštoj javnosti dominira percepcija postojanja korupcije u javnim nabavkama²¹, pretežno nepovjerenje u politiku javnih nabavki, posebno u smislu nedostatka transparentnosti dodjele ugovora i adekvatnih mehanizama kontrole. Takođe je prisutan i visok stepen neupućenosti građana u ovu oblast, što je rezultat nedovoljne medijske pažnje posvećene ovom pitanju.

Dosadašnja praksa monitoringa i statističkog izvještavanja je pokazala slabosti u postupku provjere tačnosti prikazanih podataka o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama. Takođe, podaci su prikupljeni i obrađivani manuelno što je čitav proces izrade godišnjeg izvještaja znatno otežavalo i usporavalo. Pored toga, ukupna statistika nije sadržala podatke o postupcima i zaključenim ugovorima jednog broja naručilaca koji nijesu dostavljali svoje izvještaje, što je dovelo do pitanja potpunosti i ažurnosti statistike.

2. Glavni i operativni ciljevi Strategije

Polazeći od zaključaka iz Izvještaja o napretku Crne Gore za 2020. godinu²², nalaza nacionalnih izvještajnih dokumenata i nalaza NVO sektora, Crna Gora je postigla određeni napredak, usvajanjem zakonodavstva u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva i stavljanjem u funkciju e-sistema nabavki.

Na osnovu analize postojećeg stanja u sistemu javnih nabavki koja je rezultat praćenja realizacije sistema (statističko izvještavanje, pružanje obuka, savjetodavne usluge, davanje stručnih mišljenja o primjeni Zakona, itd.), identifikovani su sljedeći izazovi:

- a) Neadekvatna primjena zakonskog okvira, odnosno nedovoljno korišćenje Zakonom propisanih instituta; osiguravanje pravog nivoa profesionalizma i kapaciteta za upravljanje čitavim procesom javne nabavke (organi uprave, lokalne samouprave i kompanije u državnom vlasništvu);
- b) Nedovoljna koordinacija između institucija u sistemu javnih nabavki u smislu koherentnosti u pogledu implementacije zakonskog okvira;
- c) Potreba za unapređenjem transparentnosti sistema i smanjenjem neregularnosti;
- d) Potreba za unapređenjem i promocijom seta modernih instrumenata nabavki, kao što su okvirni sporazumi; ulaganjem u održive nabavke što će u značajnoj mjeri uticati na potrebe za izgradnjom kapaciteta na svim nivoima sistema javnih nabavki; promocijom učešća MSP u postupcima javnih nabavki;

²¹ Stavovi građana o javnim nabavkama, Institut Alternativa/Ipsos Strategic Marketing, 2020. godine

²² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf

- e) Poboljšanje efikasnosti sistema pravne zaštite;
- f) Nedostatak prakse ugovaranja i implementacije projekata javno-privatnog partnerstva, kao i u funkcionisanju institucionalnog okvira i operativnih kapaciteta u ovoj oblasti.

Glavni cilj nacionalne strategije je **Izgradnja održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva.**

Na osnovu identifikovanih oblasti koje treba unaprijediti, ova Strategija postavlja sljedeće operativne ciljeve:

1. Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca

Indikator učinka:

- i) Stepen povjerenja u sistem javnih nabavki;
- ii) Broj utvrđenih nepravilnosti u postupcima inspekcijskog nadzora.

2. Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i socijalnog staranja i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki

Indikator učinka:

- i) Broj izdatih stručnih uputstava o primjeni propisa i najboljoj praksi;
- ii) Stepen ispunjenosti obaveza koje proizilaze iz pregovaračkog poglavlja 5 – javne nabavke.

3. Unapređenje platforme e-nabavki koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i ostalih relevantnih učesnika u sistemu;

Indikator učinka:

- i) Uvođenje novih funkcija u CEJN-u;
- ii) Broj aktivno registrovanih privrednih subjekata;
- iii) Broj ponuda u postupku javne nabavke.

4. Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki; promocija učešća MSP u postupcima javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povećanje učešća biznisa koje vode žene u javnim nabavkama i ugovorima za javne nabavke;

Indikator učinka:

- i) Udio zaključenih okvirnih sporazuma i udio centralizovanih nabavki;
- ii) Dodjela ugovora o javnim nabavkama uz primjenu kriterijuma koji obuhvata parametre koji se odnose na očuvanje životne sredine;
- iii) Povećano učešće biznisa koje vode žene ili koji su u vlasništvu žena u javnim nabavkama.

5. Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;

Indikator učinka:

- i) Step en ekonomičnosti postupka pravne zaštite;
- ii) Broj postupaka pravne zaštite;
- iii) Broj upravnih sporova pred Upravnim sudom.

6. Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno-privatna partnerstva

Indikator učinka:

- i) Unapređenje administrativnih kapaciteta institucija u oblasti JPP;
- ii) Broj odobrenih projekata JPP;
- iii) Broj zaključenih ugovora o JPP.

3. Aktivnosti na implementaciji operativnih ciljeva Strategije

Operativni cilj 1: Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca;

U cilju boljeg razumijevanja značaja sistema javnih nabavki i jačanja svijesti kod svih aktera u postupcima javnih nabavki, neophodno je preduzeti aktivnosti na kontinuiranom promovisanju mogućnosti i načina implementacije zakonskih propisa. Pomenute aktivnosti treba da doprinesu povećanju efikasnosti postupaka javnih nabavki, kao i povećanju stepena povjerenja u sistem javnih nabavki. To će se postići, u prvom redu, analizom ključnih izazova sa kojima se susrijeću korisnici sistema, a zatim pripremom i organizovanjem specijalizovanih obuka kojima će se adresirati identifikovani problemi i nedoumice. Nadalje, potrebno je raditi na promociji modernih tehnika javnih nabavki i značaju njihove implementacije, kroz izradu priručnika, on-line uputstava i drugih vidova promocije. Nakon sprovedene analize efekata primjene novog zakonodavstva izradiće se priručnik sa ciljem otklanjanja identifikovanih nedoumica i on-line uputstvo. Ostali vidovi promocije podrazumijevaju organizaciju okruglih stolova, seminara i radionica, uz učešće međunarodnih eksperata, na kojima bi se ciljnoj publici približile razne teme vezane za javne nabavke, ali i razmijenila mišljenja i iskustva o istim.

Potrebno je predvidjeti izradu sveobuhvatne analize problema planiranja na nivou svih naručilaca, kako u pogledu kvantitativnih indikatora – razlike između planiranog i utrošenog budžeta za javne nabavke, broja zaključenih ugovora i učestalosti izmjena planova naručilaca, tako i u pogledu kvalitativne analize koja će mapirati razloge za loše planiranje. Analiza tržišta, kao posebno važna u procesu planiranja javnih nabavki, morala bi takođe biti obuhvaćena pomenutom analizom i značajno unaprijeđena.

Za realizaciju pomenutih aktivnosti, pored Ministarstva finansija i socijalnog staranja, biće neophodno uključivanje Uprave za kadrove, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, NVO, udruženja privrednih subjekata, kao i međunarodnih partnerskih institucija.

U predstojećem periodu, politika jačanja administrativnih kapaciteta na svim nivoima će biti zasnovana na kontinuiranom unapređivanju teorijskih i praktičnih znanja. Na taj način polaznicima bi trebalo približiti smisao i svrsishodnost primjene pojedinih zakonskih instituta/alatki na konkretnim primjerima sa kojima se susrijeću u praksi, kako bi nabavku učinili efikasnom i ekonomičnom. Ovo je posebno važno s obzirom na nedovoljna znanja, nesigurnost polaznika i nedovoljno, odnosno neadekvatno korišćenje pojedinih alatki u procesu nabavke.

U zavisnosti od nivoa znanja i obima posla sa kojima se suočavaju polaznici obuka, bilo bi neophodno prilagoditi i program i ekspertizu predavača. S tim u vezi neophodno je sprovesti tri nivoa obuke po planu koji je počeo da se realizuje u 2020. godini, a koji obuhvata tri nivoa:

- Prvi nivo se odnosi na trening trenera, kako bi se stvorila baza nacionalnih trenera iz ove oblasti;
- Drugi nivo obuhvata obuku naručilaca koju sprovodi Ministarstvo finansija i socijalnog staranja/Direktorat za politiku javnih nabavki u kontinuitetu, samostalno i u saradnji sa Upravom za kadrove;
- Treći nivo obuhvata obuke privrednih subjekata – ponuđača.

Svi zainteresovani subjekti, kao i predstavnici medija i nevladinih organizacija imaju mogućnost da pohađaju obuke kako bi se doprinijelo podizanju nivoa javne svijesti o značaju sistema javnih nabavki, kako kroz obuke tako i kroz organizovanje radionica, okruglih stolova i konferencija.

Pored navedenih, biće organizovane posebne obuke za rukovodeći kadar naručilaca, kako bi se istima približile funkcije i značaj sistema javnih nabavki i zahtjevnog posla koji obavljaju službenici za javne nabavke. Još jedan problem u organizaciji obuka je i nedostatak stručnog kadra koji bi sprovodio obuke za posebne tematske oblasti u javnim nabavkama, kao što je zdravstvo, pravosuđe, javni radovi, i druge.

Takođe, žalbene procedure odnosno praćenje statistike vezano za broj dostavljenih žalbi kroz analizu usvojenih i odbijenih žalbi mogu predstavljati pokazatelj adekvatne primjene pravila nabavki od strane naručilaca.

Zbog složenosti i obimnosti gore navedenih aktivnosti njihova realizacija zahtijeva veća izdvajanja finansijskih sredstava, čime bi se autori programa obuke i predavači motivisali da kvalitetno ispune svoju misiju. Shodno tome, veći stepen motivacije i odgovornosti od strane predavača rezultiraće većim znanjem i kompetencijama polaznika obuke, što u krajnjem doprinosi profesionalizaciji učesnika u postupcima javnih nabavki i većoj efikasnosti sistema. Nadalje, u tom pravcu bi bilo neophodno poboljšati finansijski status zaposlenih u institucijama koje su nosioci politike javnih nabavki, kao i službenika za javne nabavke, što je jedan od instrumenata za borbu protiv korupcije u ovoj oblasti.

Kontinuirane aktivnosti na unapređivanju sistema obuke u oblasti javnih nabavki doprinijeće ispunjenju operativnog cilja koji se odnosi na jačanje svijesti naručilaca ali i drugih aktera u javnim nabavkama radi pravilne primjene propisa u ovoj oblasti. Uticaj na cjelokupan sistem

javnih nabavki ogleđa se kroz ojačani profesionalizam i kapacitete za implementaciju na nivou naručilaca, kao i nesmetano funkcionisanje CEJN-a.

Kontinuirani monitoring sistema u svim aspektima, upravni i inspekcijski nadzor, instrumenti su održivosti sistema javnih nabavki. S obzirom da je zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki i JPP usklađeno sa relevantnim propisima EU u ovim oblastima, Ministarstvo će kontinuirano pratiti eventualne izmjene zakonodavstva EU u oblasti javnih nabavki i preduzeti aktivnosti na harmonizaciji zakonodavstva. Takođe, Ministarstvo će analizirati efekte primjene važećih propisa i predlagati eventualne izmjene i dopune.

U cilju smanjenja rizika od neregularnosti u javnim nabavkama, neophodno je unaprijediti saradnju sa ključnim institucijama zaduženim za oblast antikorupcije – Agencija za sprječavanje korupcije, Uprava policije, Državno tužilaštvo i Državna revizorska institucija, kako bi se djelovalo preventivno i represivno na aktere i moguće aktere konflikta interesa i korupcije. Elektronski sistem javnih nabavki koji je u primjeni od 1. januara 2021. godine predstavlja korak ka obezbjeđivanju većeg nivoa transparentnosti sistema javnih nabavki u cjelini, čime se prostor za koruptivno djelovanje značajno smanjuje.

S obzirom na percipirani stepen korupcije u javnim nabavkama u Crnoj Gori, broj prijava koje se podnose Agenciji za sprječavanje korupcije je jako mali²³, što ukazuje ili na nedovoljno dobro uspostavljen sistem prijava korupcije u ovim postupcima ili da pomenuta percepcija nije zasnovana na realnim pokazateljima.

Suzbijanje neregularnosti u javnim nabavkama sprovodiće se kroz različite mjere koje se odnose na sve faze procesa javnih nabavki: planiranje, sprovođenje postupka javne nabavke i izvršenje ugovora. Zbog toga se pitanje suzbijanja neregularnosti i borbe protiv korupcije ne može smatrati isključivim pitanjem sprovođenja nekih posebnih antikorupcijskih mjera, već kao cilj koji se ostvaruje kroz različite aspekte reforme sistema javnih nabavki, kao što su: povećanje transparentnosti, profesionalizacija kadra koji je uključen u poslove javnih nabavki, poboljšani nadzor, pojačana unutrašnja kontrola, odgovornost upravljanja i interna i eksterna revizija. Aktivnosti na suzbijanju neregularnosti doprinijeće ispunjenju operativnog cilja - **unapređenje transparentnosti sistema i smanjenje neregularnosti.**

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja će prikupiti podatke od naručilaca koji se odnose na evidenciju o sukobu interesa odnosno kršenju antikorupcijskog pravila i obrasce metodologije analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki. Na osnovu tih podataka dobiće se potpuni prikaz evidentiranih neregularnosti u postupcima javnih nabavki i time stvoriti osnov za identifikaciju i adresiranje najčešćih rizika po integritet u javnim nabavkama.

Cilj monitoringa u javnim nabavkama je stvaranje mogućnosti za prikupljanje i praćenje podataka o sistemu u realnom vremenu, analizu dobijenih podataka i vrijednosti pokazatelja koji odražavaju uspješnost sistema.

²³ Podaci iz Izvještaja Agencije pokazuju da je Agenciji za period 2016 – 2020. godine podnijeto ukupno 28 prijava o postojanju osnova sumnje nastanka korupcije povezanim sa javnim nabavkama i to: u 2016-oj, 2017-oj i 2018-oj godini po pet, u 2019-oj 10 i u prvoj polovini 2020. godine tri prijave. U šest slučajeva je utvrđeno postojanje korupcije, dok je u tri slučaja postupak utvrđivanja pred nadležnim organima u toku. U navedenom periodu nije podnijeta nijedna prijava eventualnog postojanja sukoba interesa u postupcima javnih nabavki.

Uspostavljanjem elektronskog sistema javnih nabavki omogućilo se ažurno unošenje informacija i podataka od značaja za sistem javnih nabavki, a koje su dostupne u realnom vremenu za svrhe izvještavanja i monitoringa.

Ono što je važno za dalje mjere prevencije zloupotreba i koruptivnog djelovanja jeste uvezivanje i saradnja nadležnih službi kroz CEJN, što će dodatno biti ojačano od strane Ministarstva sa ciljem podrške organima nadležnim za borbu protiv korupcije i zloupotreba. U pogledu procesuiranja nastalih slučajeva sukoba interesa (koji nijesu spriječeni), potrebno je stvoriti zakonske predulove da Agencija za sprječavanje korupcije u potpunosti preuzme ove poslove, zbog čega je umrežavanje dodatno važno.

Ministarstvo će preuzeti vodeću ulogu u upravljanju procesom implementacije Strategije, a u isto vrijeme će biti operativni i centar za podršku sprovođenju svih ključnih mjera Strategije. Ovo se posebno odnosi na uspostavljanje platforme za e-nabavke i razvijanje novih funkcionalnosti, uključujući širu primjenu okvirnog sporazuma, razvoj obuke i sertifikacije javnih naručilaca, širenje primjene održivih nabavki, unapređivanje integriteta, itd.

Operativni cilj 2: Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i socijalnog staranja i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki;

Ostvarivanje ciljeva politike javnih nabavki je uslovljeno aktivnošću i saradnjom relevantnih institucija koje u okviru svojih ovlašćenja utiču na stanje i održivost sistema javnih nabavki.

Ključne institucije koje direktno utiču na ostvarenje ciljeva politike javnih nabavki su:

- 1) Ministarstvo finansija i socijalnog staranja– Direktorat za politiku javnih nabavki;
- 2) Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;
- 3) Uprava za inspekcijske poslove;
- 4) Uprava za katastar i državnu imovinu (kao organ državne uprave nadležan za realizaciju centralizovanih javnih nabavki).

Pored navedenih, ostvarivanje efikasnog sistema javnih nabavki je uslovljeno saradnjom i uključenošću sljedećih institucija:

- 1) Državna revizorska institucija;
- 2) Agencija za sprječavanje korupcije;
- 3) Upravni sud;
- 4) Državno tužilaštvo;
- 5) Uprava policije.

Nedostatak koordinacije između institucija u sistemu javnih nabavki u smislu koherentnosti implementacije zakonskog okvira je identifikovan kroz davanje različitih mišljenja na isti problem od strane institucija u sistemu javnih nabavki. Ovo je prepoznato kroz odluke Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, stavove Ministarstva u dijelu tumačenja pojedinih odredbi Zakona, kao i u stavovima naručilaca u dijelu izmjena ili pojašnjenja tenderske dokumentacije. Takođe, konačni stavovi za određena pitanja u praksi dati su u presudama Upravnog suda. U cilju adresiranja pomenutog problema potrebno je

unaprijediti mehanizme za kreiranje politike, koordinaciju i konsultacije kako bi se uspostavila koherentnost u pogledu strateškog pravca sistema javnih nabavki i osiguralo donošenje dobro utemeljenih odluka i reformskih inicijativa.

Ostvarivanje efikasnog sistema javnih nabavki, javno privatnog partnerstva i kontrola istog, podrazumijeva čvrstu saradnju četiri ključne institucije (Ministarstvo, Komisija, Uprava za inspekcijske poslove i Upravni sud), ali i koordiniran nastup sa institucijama indirektno uključenim u politiku javnih nabavki, u okviru njihovih ovlašćenja. Ovo treba da obezbijedi jedinstvenu primjenu propisa kojima se uređuju određena pitanja u oblasti javnih nabavki i javno privatnih partnerstava i poštovanje prava učesnika u postupku javne nabavke. Aktivnosti kojima će se postići operativni cilj obuhvataju organizovanje konsultacija/brifinga radi usklađivanja stavova Ministarstva, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Uprave za inspekcijske poslove u vezi sa primjenom novog Zakona. U ovom je značajna i podrška i ekspertiza sudija Upravnog suda, sa ciljem razmatranja potencijalnih problema u primjeni. Ti sastanci bi se održavali na polugodišnjem nivou, a zaključci sa istih bi se prezentovali u formi stručnih uputstava objavljenih na internet stranici Ministarstva.²⁴

Značajna aktivnost je poboljšanje saradnje i razmjene informacija ključnih institucija u sistemu javnih nabavki sa nevladinim organizacijama putem organizovanja "Dana otvorenih vrata" Ministarstva sa NVO sektorom, čime bi se uključili predstavnici NVO u proces donošenja odluka u sistemu javnih nabavki i poboljšala razmjena informacija.

Od značaja je i koordinacija domaćih institucija sa predstavnicima relevantnih institucija zemalja regiona i stručnjacima relevantnih međunarodnih organizacija, radi praćenja i objektivnog sagledavanja trenutnog stanja, ostvarivanja obaveza koje proističu iz procesa pristupanja EU i iznalaženja mogućih načina unapređenja sistema.

Operativni cilj 3: Unapređenje platforme e-nabavki koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i ostalih relevantnih učesnika u sistemu;

Određene funkcionalnosti CEJN-a nijesu još puštene u rad, ali postoje u sistemu: e-Aukcija – ponavljajući proces koji obuhvata elektronski sistem za dostavljanje novih cijena, revidiranih nadolje, i/ili novih vrijednosti u pogledu određenih elemenata ponude, nakon inicijalne ocjene ponuda, što omogućava njihovo rangiranje korišćenjem automatskih metoda ocjene; e-Katalog – elektronski dokument izrađen od strane privrednih subjekata kojim se predstavljaju njihove aktivnosti i/ili proizvodi. Pomenute funkcije će u budućem periodu biti stavljene u upotrebu u zavisnosti od kretanja na tržištu kao i obima korišćenja CEJN-a.

U predstojećem periodu planira se nadogradnja e-sistema, u smislu uvođenja sljedećih funkcionalnosti:

- elektronsko sačinjavanje i podnošenje izjave privrednog subjekta;
- usklađivanje CEJN-a i podzakonske regulative u smislu izvještavanja o nabavkama koje podliježu izuzeću od primjene Zakona;

²⁴ <http://www.ujn.gov.me/akti-za-primjenu/>

- unapređenje funkcionalnosti izvještavanja za potrebe Direktorata za politiku javnih nabavki kojim se administratorima sistema omogućava bolje upravljanje podacima;
- monetizacija Sistema – uvođenje samoodrživosti elektronskog sistema javnih nabavki;
- e-Naručivanje – elektronski sistem naručivanja na osnovu zaključenog ugovora ili okvirnog sporazuma;
- e-Fakturisanje.

U predstojećem periodu biće potrebno sprovesti obuku svih korisnika sistema, što će zahtijevati jačanje administrativnih kapaciteta Ministarstva finansija kao administratora sistema. Sprovedena je početna kampanja o jačanju svijesti i izrađena praktična (štampana i elektronska) uputstva za korišćenje CEJN-a. Potpuna digitalizacija procesa javnih nabavki zahtijevaće i usklađivanje podzakonskih akata kako bi bili kompatibilni sa elektronskim sistemom javnih nabavki. U cilju uspješne implementacije sistema, biće neophodno njegovo povezivanje sa ostalim elektronskim platformama u zemlji, u prvom redu sa evidencijama koje se vode po službenoj dužnosti.

Kako je navedeno, funkcionalan i opšte dostupan elektronski sistem javnih nabavki dopriniće postizanju sljedećih operativnih ciljeva ove Strategije:

- Šira primjena okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki i podsticanje učešća MSP u postupcima javnih nabavki;
- Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca i drugih učesnika u postupku javne nabavke sa ciljem pravilne primjene propisa u ovoj oblasti.

Operativni cilj 4: Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki; promocija učešća MSP u postupcima javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povećanje učešća biznisa koje vode žene u javnim nabavkama i ugovorima za javne nabavke

Aktivnosti kojima će se u predstojećem periodu povećati upotreba okvirnog sporazuma odnose se, prije svega, na obuku naručilaca i podizanje svijesti o benefitima ovog mehanizma dodjele ugovora javne nabavke. Obuke sprovode treneri iz Ministarstva, kao i strani predavači radi prenošenja najbolje prakse iz zemalja gdje se okvirni sporazum primjenjuje u većoj mjeri i na višem nivou.

Kako je period od uvođenja centralizovanih nabavki određenih roba i usluga relativno kratak, to jest od 2018. godine, nije izrađena sveobuhvatna analiza efekata centralizacije koja bi ukazala na moguće nedostatke iste, ali i uštede koje su ostvarene u datom periodu. Ova analiza bi trebalo da bude sprovedena u saradnji sa organom zaduženim za sprovođenje ovih postupaka, kao i naručiocima koji su obuhvaćeni centralizovanim nabavkama.

U tom smislu potrebno je razmotriti mogućnost daljeg unapređenja procesa centralizacije javnih nabavki, širenja odnosno efikasnije realizacije ovih postupaka. Cilj centralizacije u oblasti javnih nabavki jeste redukcija troškova nabavki na centralnom i lokalnom nivou (pored centralizovanih nabavki koje se realizuju za potrebe organ centralne vlasti, Glavni grad Podgorica dodatno realizuje centralne nabavke za svoje službe i organe) za tipične vrste

roba, usluga i radova, unapređenje efikasnosti sistema javnih nabavki i jačanje konkurentnosti.

Cilj politike zelenih nabavki je podsticanje naručilaca za primjenu troškova životnog ciklusa u postupcima javnih nabavki, radi obezbjeđenja ekološki prihvatljivijih energetski efikasnijih roba, a shodno aktuelnim trendovima i standardima (zeleno nabavke, društveno odgovorne nabavke, inovativne nabavke, elektronske nabavke, podrška MSP i dr.), a na taj način će se doprinijeti održivosti sistema javnih nabavki i ekonomije u cjelini.

Ispunjenje zahtjeva zaštite životne sredine, socijalnih kriterijuma i prava lica sa invaliditetom zahtijeva saradnju ključnih subjekata i primjenu mjera koje doprinose ostvarenju navedenih kriterijuma, a u krajnjem razvoj i održivost ekonomije i društva.

U cilju podizanja svijesti i promovisanja zelenih i održivih nabavki, potrebno je sprovesti edukacije za učesnike u postupcima javnih nabavki (od rukovodećeg do nivoa službenika za javne nabavke), kao i izraditi i distribuirati specijalizovane publikacije na ovu temu. U cilju promocije i sprovođenja ove politike, biće potrebno definisati uloge i odgovornosti u okviru vladinih institucija. U skladu s tim, naručioci treba da preduzmu odgovarajuće mjere kojima se osigurava da pri izvršavanju javnih ugovora privredni subjekti ispunjavaju obaveze u oblastima zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, u skladu sa zakonom i međunarodnim ratifikovanim konvencijama o zaštiti životne sredine i socijalnog i radnog prava. Organi uprave treba da preuzmu odgovornost i uzmu u obzir ekološki uticaj njihovih aktivnosti.

Od ključne je važnosti za efikasnost i kredibilitet sistema javnih nabavki da se privatnom sektoru ponudi visoko konkurentno, pouzdano i privlačno tržište – kako za domaće tako i za inostrane firme. Naše znanje i razumijevanje o tome kako privatni sektor posmatra javno tržište u poređenju sa privatnim tržištem je nedovoljno i potrebno ga je poboljšati. To se može postići kroz organizovanje foruma radi uspostavljanja dijaloga sa privatnim sektorom i identifikovanja prepreka i izazova za učešće na tržištu javnih nabavki, kako domaćem, tako i inostranom. Obuke koje se kontinuirano sprovode bi trebalo da obuhvate predstavnike MSP u cilju podsticanja i povećanja njihovih kapaciteta za učešće u javnim nabavkama, posebno u svijetlu digitalizacije sistema i mogućnosti koje Zakon nudi u cilju većeg uključivanja malih i srednjih biznisa u postupke javnih nabavki. Materijal za ovu vrstu obuke treba da proistekne iz analize sposobnosti privrednih subjekata da učestvuju i na pravilan način odgovore na uslove koji se primjenjuju kod javnih tendera i ugovora. Ta se analiza može sprovesti u vidu upitnika ili ankete koji bi uvrstili širok spektar pitanja iz prakse javnih nabavki. Većim učešćem MSP u postupcima javnih nabavki obezbijediće se i veća konkurentnost, odnosno broj ponuda po postupku koji je u proteklom periodu bio na nezadovoljavajućem nivou.

Ciljevi su da se ojača konkurentnost, sposobnosti i privlačnost tržišta javnog sektora kroz određene aktivnosti, kao što su:

- Uspostavljanje foruma radi konsultacija i dijaloga sa privatnim sektorom;
- Izrada smjernica i dokumentacije za obuku privatnog sektora o tome kako da posluju sa javnim sektorom.

Operativni cilj 5: Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

U predstojećem periodu preduzeće se aktivnosti na daljem usklađivanju i jačanju sistema razmatranja i odlučivanja po žalbama sa fokusom na pravnu sigurnost, transparentnost, koherentnost i ekonomičnost žalbenih postupaka i sveukupnih kapaciteta ove službe.

Kroz uspostavljanje jedinstvene prakse u odlučivanju po žalbama stvoriće se pravna praksa na koju se naručioci i ponuđači mogu pozvati u budućim žalbenim postupcima, čime će sistem postati predvidljiviji, a skraćiti se i vrijeme za donošenje odluka po žalbama. Takođe, uspostavljanjem CEJN-a, povećaće se transparentnost i dostupnost žalbenog sistema učesnicima u postupcima javnih nabavki. Kapaciteti Komisije za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki biće dalje unapređivani kako bi se efikasno odgovorilo na izazove koje je nedavna zakonodavna i elektronska reforma sistema javnih nabavki postavila pred učesnike u sistemu.

Kreiranjem novog elektronskog sistema, kao i primjena novog potpunog elektronskog pristupa u žalbenom procesu u značajnom će doprinijeti sigurnosti postupka zaštite prava, kao i obezbijediti nužnu efikasnost u postupanju po žalbama kako od strane naručilaca, tako i drugih aktera u sistemu pravne zaštite.

Operativni cilj 6: Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno-privatna partnerstva

Strategija razvoja javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori je prikazana kroz posebnu tematsku jedinicu ovog strateškog dokumenta.

4. Prioritetne oblasti za javno-privatna partnerstva

Prethodni strateški dokumenti iz oblasti JPP

U prethodnom regulatornom okviru u Crnoj Gori javno-privatno partnerstvo je bilo prepoznato u nekim sektorskim propisima, ali nije bio utvrđen krovni propis kojim bi se riješila sva pitanja od značaja za realizovanje investicija putem ovog oblika ulaganja. Javno-privatno partnerstvo, kao koncept saradnje privatnog sektora i javnih službi, u Crnoj Gori bilo je regulisano Zakonom o koncesijama ("Sl. list Crne Gore", br. 08/09) kojim se određivala oblast davanja koncesija u generalnom smislu, kao i djelimično Zakonom o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga („Službeni list RCG“, broj 30/02), dok su drugi sektorski zakoni upućivali u primjeni na ovaj propis, kao što su Zakon o komunalnim djelatnostima, Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakon o geološkim istraživanjima itd. Ključni segment saradnje kroz inicijative privatnog sektora bio je predmet regulacije kroz Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga. Ovaj zakon odnosio se na segmente ugovornog odnosa kroz podizanje nivoa učešća privatnog sektora u okviru oblasti koje su od opšteg značaja za kvalitet javnih usluga. Primjena zakona obuhvatala je sve nivoe javnih institucija, dok su oblasti primjene podrazumijevale vršenje javnih usluga u odnosu na pojedinačne različite sektore kroz oblike zajedničkog ulaganja, odnosno uključivanje privatnog sektora u vršenje javnih usluga. Suštinski, saradnja privatnog sektora i javnih institucija u prethodnim decenijama tradicionalno se svodila na koncesiono ugovaranje u dijelu eksploatacije

mineralnih sirovina, odnosno prirodnog bogatstva što je bio predmet primjene Zakona o koncesijama, kao i u značajno manjem obimu ugovornih odnosa u dijelu nekog od oblika zajedničkog ulaganja ili ustupanja realizacije određenih poslova privatnom sektoru.

Regulatorna nedosljednost, neusaglašenost sa EU standardima, kao i nedostatak u propisima koji su regulisali ovu oblast jasno je dovela do novih koraka u kreiranju jedinstvenog regulatornog okvira kroz Zakon o javno-privatnom partnerstvu.

Kontekst strategije - ključni ciljevi i očekivanja

Crna Gora je kontinuirano usmjerena na unapređenje kvaliteta pružanja javnih usluga i realizaciju javnih radova, odnosno unapređenje javne infrastrukture. Međutim, brojni investicioni zahtjevi iziskuju i budžetske izdatke po tom osnovu. Takođe, u periodu fiskalnih ograničenja, kada je pritisak na javni sektor da smanji administrativne kapacitete i ukupne javne troškove izuzetno visok, JPP politika u Crnoj Gori kreirana je sa ciljem da obezbijedi dodatne kapacitete. Takođe, politika JPP kreirana je kako bi u fiskalnom dijelu doprinijela jačanju kontrole u javnim finansijama i realizaciji novih projekata čuvajući okvire i limite u segmentu javnog zaduživanja.

Uzimajući u obzir efekte kriznog perioda, a samim tim i rast javnog duga (do 80% u odnosu na BDP Crne Gore), budžetskog deficita, nameće se pitanje daljeg oblika finansiranja infrastrukturnih projekata. Prioritet ovog strateškog dokumenta je pružanje razvojne osnove za otvaranje prostora projektima javno-privatnog partnerstva kroz ulaganja u sektorima gdje je tradicionalno država bila krajnji pružalac usluga. Ovo je posebno važno naglasiti kada se govori o ovom modelu ugovora, da privatni partner za Crnu Goru, posebno u velikim sektorima, ne donosi samo novu investiciju, već poboljšava imidž Crne Gore u ekonomskom smislu i ima multiplikativni efekat na druge povezane sektore.

Takođe, ističe se dodatni benefit ovog ugovornog modela a to je prenošenje i podjela određenih rizika sa države na privatnog partnera, posebno u fazama realizacije investicionog poduhvata. Taj se benefit odnosi na bolju distribuciju rizika, gdje privatni sektor najčešće preuzima rizik finansiranja, rizik građenja i, zavisno od vrste projekta, rizik dostupnosti i/ili rizik potražnje. Razne oblike JPP-a često podstiču međunarodne finansijske institucije, evropske banke (EBRD, EIB), kao i Svjetska banka, koje im pružaju aktivnu podršku putem svog Savjetodavnog mehanizma za javno-privatnu infrastrukturu (PPIAF).

Strateški cilj u sprovođenju ovog dokumenta je primjenom JPP-a osigurati snažan, dugoročno održiv ekonomski razvoj, koji će uz veći nivo javnih usluga omogućiti crnogorskoj ekonomiji veću konkurentnost. Ukupnim djelovanjem kroz privlačenje i podsticanje investicija i podizanje nivoa konkurentnosti crnogorske ekonomije teži se osigurati Crnoj Gori da postane visoko konkurentna zemlja u regionu kroz rast i razvoj koji će biti zasnovan na znanju, proizvodima i uslugama visoke dodatne vrijednosti čime će se doprinijeti novom zapošljavanju. Razvoj nove infrastrukture, kao i unapređenje postojeće, moguće je obezbijediti kroz veću uključenost privatnog kapitala, kao i veći stepen efikasnosti uz oblike realizacije zasnovane na JPP.

U primjeni modela JPP-a, prioritet imaju projekti koji imaju veću vrijednost i manje troškove u odnosu na odgovarajuće tradicionalne projekte tokom životnog vijeka projekta.

U skladu sa razvojnim planovima, u dijelu uspostavljanja osnova za kreiranje novih projekata javno-privatnog partnerstva, institucije sistema u širokom međusektorskom djelovanju predviđće u narednom peirodu prioritetne infrastrukturne potrebe i shodno tome utvrditi politiku javno-privatnog partnerstva sa specifikacijom projekata koji imaju za cilj razvoj nove infrastrukture i/ili unapređenje javnih usluga, odnosno javnih radova.

4.1 Zakonodavni okvir za javno-privatna partnerstva

Aktivnosti koje su prethodile donošenju zakonodavnog okvira

Zakon o javno-privatnom partnerstvu daje sistematsko uređenje politike javno-privatnog partnerstva kao novog instrumenta investicione politike u Crnoj Gori. U svrhu što boljeg koncipiranja odredaba Zakona, kao i primjene najbolje prakse iz zemalja Evropske unije i regiona, tekst Zakona je u toku izrade bio predmet konsultacija sa IFC- ijem – Svjetska banka, EPEC-European PPP Expertise Centre, kao i Međunarodnim monetarnim fondom (IMF). Ministarstvo finansija i socijalnog staranja inoviralo je tekst Predloga Zakona u skladu sa datim sugestijama u cilju dobijanja pozitivnog mišljenja od strane Evropske komisije. Takođe, Zakon o javno-privatnom partnerstvu usaglašen je sa sugestijama i stavovima udruženja poslodavaca u Crnoj Gori – Privrednom komorom Crne Gore, Unijom poslodavaca Crne Gore, Američkom privrednom komorom u Crnoj Gori i Savjetom stranih investitora u Crnoj Gori. Ovim zakonom se dalje reguliše tretman javnih ugovora, koji predstavljaju odnos između privatnog i javnog partnera u zajedničkom projektu. Novi mehanizam ima za cilj pokrenuti investicije radi unapređenja nove, ali i izgradnje i modernizacije postojeće infrastrukture. Navedeno se posebno odnosi na sektore koji su nužni za dalji ekonomski razvoj Crne Gore: saobraćaj²⁵, zdravstvo, obrazovanje, kao i komunalna infrastruktura.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu

Koncept novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu (“Službeni list Crne Gore”, br. 073/19) donosi sistemski pristup u realizaciji projekta javno-privatnog partnerstva, pri čemu realizaciji datih projekata mogu pristupiti, kao i u sistemu javnih nabavki, a shodno direktivama javni naručioc i to su organi centralne vlasti, organi lokalnih vlasti, kao i privredni subjekti čiji je osnivač država. Na ovaj način se kreira isti osnov za zaključivanje ugovora, sa obavezom javnog partnera da analizom opravdanosti obuhvati sve važne aspekte u odabiru modela realizacije projekta. Stoga je propisom predviđena obaveza pripreme detaljne analize opravdanosti, čiji su obavezni elementi bazirani na iskustvu zemalja članica Evropske unije, sa posebnim osvrtom na ekonomsku opravdanost projekta, uz uključivanje i aspekata javnog interesa. Zakon daje jasne procedure za pokretanje postupka javno-privatnog partnerstva, od ideje do predloga projekta do u konačnom odobravanju predloga projekta.

Zakon predviđa „projekte javno-privatnog partnerstva male vrijednosti“ (u skladu sa Direktivom projekat čija je vrijednost jednaka ili manja od 5.000.000 eura bez poreza na

²⁵ *Oblasti primjene Zakona o javno-privatnom partnerstvu date su članom 13 Zakona, a pružaju široki osnov za dalju realizaciju projekata po ovom modelu, sa posebnom pažnjom na sektore čiji je investicioni potencijal širok tako da omogućava multiplikativno djelovanje da dalji ekonomski razvoj Crne Gore.*

oddatu vrijednost), sa ciljem pojednostavljenja zaključivanja ugovora za navedene projekte. Model malih ugovora daje prostor za efikasnije zaključivanje ovih ugovora, sa smanjenim administrativnim troškovima za pokretanje istih. Takođe, Zakon donosi i novinu u sistemu javnih ugovora a to je samoinicijalni predlog, koji podrazumijeva da inicijativa iz privrede, iako nije prepoznata planom za realizaciju sa javne strane, može biti dostavljena i razmatrana kao predlog projekta, sa obavezom dodatne analize u dijelu javnih interesa shodno predlogu. Ovo je posebno važno jer pokazuje našu spremnost da kao otvoreni sistem vlasti, potencijalnim partnerima koji poznaju tržišne trendove i ekonomske uslove nudimo mogućnost da sami prepoznaju prostor za ulaganja.

U dijelu izbora privatnog partnera Zakon se oslanja na procedure koje su utvrđene Zakonom o javnim nabavkama a koje su već poznate privatnom sektoru. Posebno je važno naglasiti da, uz novi Zakon o javnim nabavkama, ovi postupci su postavljeni na istim osnovama kao i u zemljama članicama Evropske unije, što omogućava jednostavniju primjenu. Dalje, Zakon donosi odredbe u dijelu zaključivanja ugovora sa privatnim partnerom, zatim norme u vezi sa raskidom ugovora, izmjenom ugovora, rješavanjem sporova iz ugovora, što je važan preduslov za kreiranje pravne sigurnosti za obje strane u ugovoru.

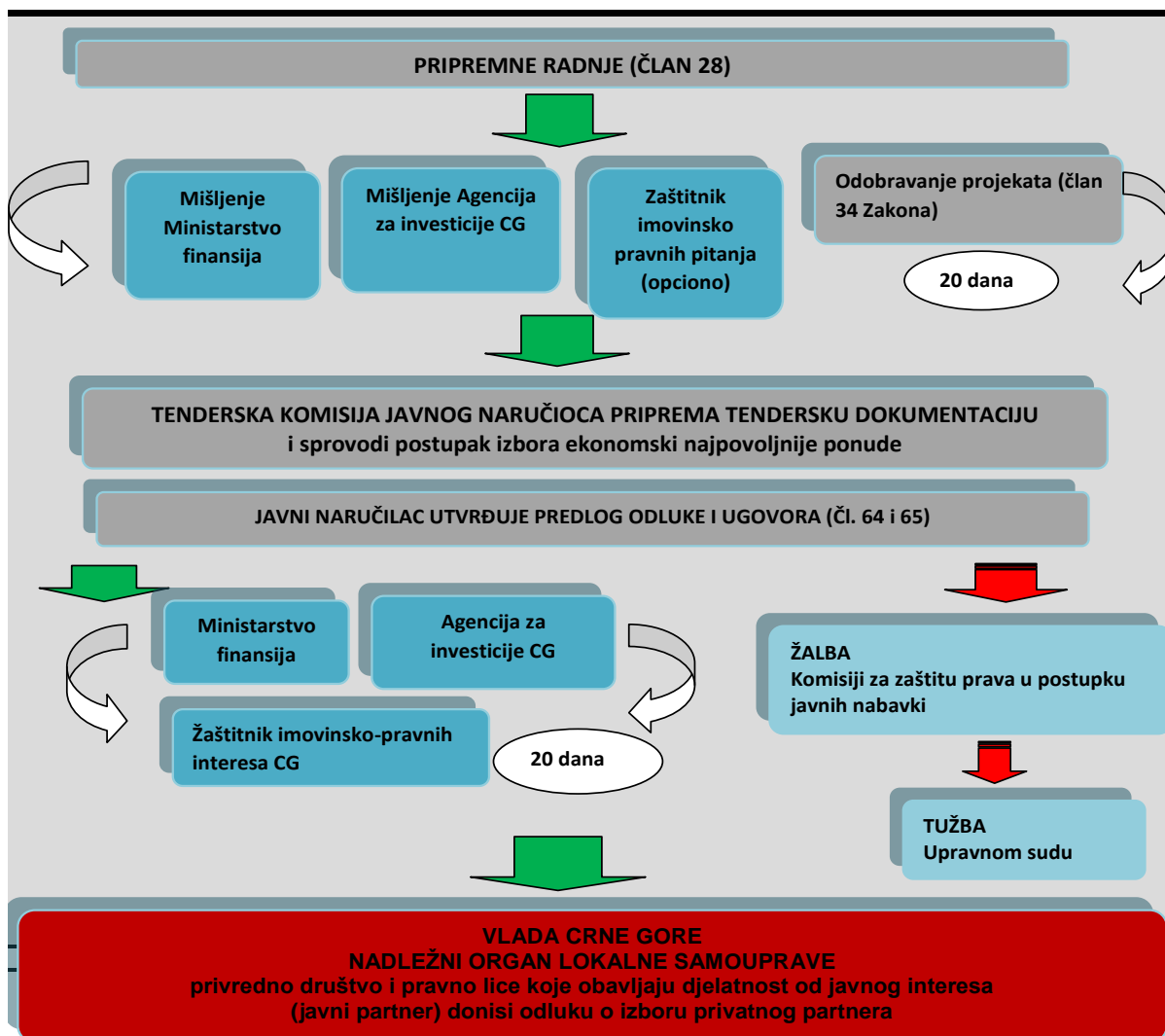
Cjelokupan proces zaključivanja ugovora prate, pored predlagača projekta - javnog naručioca, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Agencija za investicije Crne Gore, kao i Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa ukoliko je predmet projekta dodatno oslonjen na primjenu propisa o državnoj imovini. Navedeno sve sa ciljem pozicioniranja javne strane u ovim ugovorima i zaštite javnih interesa.

Složenost ovih ugovora ogleda se u njihovom dugoročnom karakteru, sa posebnim akcentom na nadzor i monitoring koji su prvi put na ovaj način i normirani Zakonom. Navedeno je utvrđeno polugodišnjim izvještajima na relaciji javnih naručilaca, Agencije za investicije i Poreske uprave. Ovo je važan preduslov za dobru implementaciju projekta, posebno u dijelu uključenosti svih važnih aktera sa javne strane na koje je u realizaciju projekta privatni partner i svakodnevno upućen.

Na osnovu najbolje međunarodne prakse, životni ciklus JPP projekta organizuje se u fazama:

- I: identifikovanje JPP projekta i ispitivanje izvodljivosti,
- II: priprema analize opravdanosti, nacrtu ugovora, priprema tenderske dokumentacije;
- III: sprovođenje procedure izbora privatnog partnera i donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude,
- IV: upravljanje JPP ugovorom i praćenje implementacije.

Šema JPP projekta u Crnoj Gori:



Tokom 2020. godine, a u pripremi za početak primjene Zakona o javno-privatnom

partnerstvu, u saradnji sa Agencijom za investicije Crne Gore, kao i uz podršku SIGMA-e, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je izradilo podzakonsku regulativu koja se odnosi na pripremu analize opravdanosti u projektima JPP, metodologije za pripremu različitih aspekata analize, odnosno vođenju i izradi registara projekata i ugovora kao važnog segmenta transparentnosti u ovom procesu.

Podzakonska regulativa koja obuhvata akte dostupna je na web portalima Agencije i Ministarstva finansija i socijalnog staranja - Direktorata za politiku javnih nabavki (**Pravilnik o obrascu analize opravdanosti javno-privatnog partnerstva** („Službeni list Crne Gore”, br. 059/20 od 20 juna 2020. godine), **Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji ugovora o javno-privatnom partnerstvu** (“Službeni list Crne Gore”, br. 059/20), **Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra predloga projekata javno-privatnog partnerstva** (“Službeni list Crne Gore”, br. 059/2), **Pravilnik o sadržaju registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu** (“Službeni list Crne Gore”, br. 059/20), **Pravilnik o metodologiji za procjenu dobijene vrijednosti u odnosu na uložena sredstva** (“Službeni list Crne Gore”, br. 059/20), **Pravilnik o sadržaju izjave o nepostojanju sukoba interesa članova tenderske komisije** (“Službeni list Crne Gore”, br. 058/20).

4.2 Institucionalni okvir za javno-privatna partnerstva

Od izuzetne je važnosti da je Zakon donio i novi institucionalni okvir za investicionu politiku i praćenje realizacije razvojnih projekata - Agencija za investicije Crne Gore. Novo tijelo obuhvatilo je poslove Agencije za promociju investicija (MIPA), Sekretarijata za razvojne projekte i operativne službe Savjeta za privatizaciju. Ovim je nastavljen koncept kreiranja centralizovanih tijela u Vladi koja će objediniti više organa, a shodno novom Zakonu o državnoj upravi.

Do donošenja novog Zakona o JPP, institucionalno uređenje bilo je postavljeno na način da više tijela koordinira poslovima investicione politike u dijelu promocije investicija, realizacije investicija od razvojnog značaja, privatizacije, JPP, koncesija za eksploataciju prirodnog bogatstva. Takvo uređenje nije omogućavalo jasnu podjelu nadležnosti, već kontinuirano miješanje ingerencija i na kraju nejasne poruke zainteresovanom investitoru.

Kreiranjem novih institucionalnih preduslova, cjelokupnoj široj javnosti biće dostupno više informacija o potencijalnim i zaključenim projektima JPP, prije svega kroz objavljivanje Zakonom predviđenog registra ugovora, čime će realizacija projekata biti efikasnija kroz jasno definisane uloge i nadležnosti, precizno definisan postupak pripreme i realizacije projekata, te transparentan nadzor putem registra.

Institucionalni okvir u oblasti javno-privatnog partnerstva čine:

- Agencija za investicije Crne Gore;
- Ministarstvo finansija i socijalnog staranja - Direktorat za politiku javnih nabavki;
- Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Agencija za investicije Crne Gore institucionalno prati postupke dodjele ugovora kao i poštovanje zaključenih ugovornih prava i obaveza kroz zakonske odredbe kojima se jasnije određuje izvještavanje i praćenje projekata. Pored zakonom datih nadležnosti u dijelu javno-privatnog partnerstva, Agencija za investicije Crne Gore kao jedinstveno tijelo obuhvata i promociju investicija, praćenje razvojnih projekata i poslove u dijelu ekonomskog državljanstva.

Uključivanjem najbolje međunarodne prakse u ovoj oblasti, Crna Gora je dobila novu politiku realizacije investicija. Navedenim Zakonom unaprijeđena je politika JPP, a osnivanjem Agencije politika investicija u Crnoj Gori uopšte. Ovo posebno važi u segmentu praćenja i uspješnosti realizacije projekata, a u krajnjem i monitoringa nad poštovanjem obaveza, kako od strane privatnog, tako i javnog partnera.

Osnovni cilj Agencije je promovisanje Crne Gore kao atraktivne investicione destinacije, proaktivno privlačenje i realizacija investicionih projekata, praćenje i kontrola zaključenih ugovora i podrška u unapređenju konkurentnosti crnogorske ekonomije na globalnom nivou, dok je primarni zadatak svakako pružanje potrebne pomoći i podrške stranim i domaćim investitorima, olakšavanje realizacije samih investicija i omogućavanje da isti investicioni projekti ostvare svoj maksimalni poslovni potencijal u Crnoj Gori. Pojedinačni ciljevi se odnose na povećanje broja investicionih projekata, kreiranje novih radnih mjesta, podršku u

unapređivanju investicionog ambijenta. Prioritetne aktivnosti Agencije su sistematizovan pristup podsticaju i praćenju realizacije investicija, promocija svih modela investiranja u Crnoj Gori, kreiranje baze podataka o planiranim, ugovorenim i realizovanim investicijama, praćenje i kontrola zaključenih investicionih ugovora. Nadležnost Agencije podrazumijeva sistemsku i operativnu ulogu u sprovođenju mjera i politika kojima se povećava konkurentnost crnogorske ekonomije i to kroz podsticanje investicija (privatizacija, strane direktne investicije i javno-privatna partnerstva i koncesije), praćenje i kontrola zaključenih investicionih ugovora, podršku u unapređenju poslovnog ambijenta i sistemski pristup upravljanju podacima i informacijama o potencijalnim i realizovanim investicijama.

Shodno zakonskim određenjima, nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. Institucionalna pozicija Ministarstva kao kreatora politike i regulatornog okvira, takođe podrazumijeva jasnu uključenost u proces odobravanja projekata, odnosno dodjele ugovora u skladu sa fiskalnom politikom, prateći fiskalne efekte predloga projekta javno-privatnog partnerstva, fiskalnu raspoloživost, održivost i izvodljivost, odnosno direktne i indirektno fiskalne efekte i rizike.

Novi zakonodavni i institucionalni okvir je uredio oblast javno-privatnog partnerstva i oblast koncesija i u potpunosti uskladio s direktivama EU. Ono što je bitno u budućem periodu jeste da se osnaži koordinacija i saradnja između nadležnih organa Ministarstva finansija i socijalnog staranja i Agencije za investicije, a posebno između nacionalnog i lokalnog nivoa u svim fazama realizacije JPP ugovora.

Registar ugovora

Pristup ranije zaključenim ugovorima koji imaju formu i pravni okvir projekta javno-privatnog partnerstva je bio otežan zbog nepostojanja elektronske baze podataka dok, kada su u pitanju koncesije, registar koji je ažurirala Komisija za koncesije sadržao je samo informacije o predmetu koncesije, vremenu trajanja i imenima koncedenta i koncesionara. Kao što je već prethodno napomenuto koncesioni ugovori u Crnoj Gori u većini su bili bazirani na eksploataciji prirodnog bogatstva. Uspostaviti elektronsku bazu zaključenih ugovora o JPP je jedan od bitnih preduslova za uspješnu implementaciju projekata iz ove oblasti putem vođenja Registra ugovora, koji je uspostavljen Zakonom a bliže definisan i uređen podzakonskim aktom. Kreiranje registra ugovora, kako za ranije zaključene ugovore tako i za nove, važan je korak u dijelu unapređenja transparentnosti.

Sami postupci koncesione politike u Crnoj Gori koja je bila bazirana isključivo na koncesije na korišćenje prirodnih dobara, prošireni su u skladu sa EU direktivom koja je donijela nova rješenja i unaprijeđene procedure. Postupci koncesija su prošireni i na koncesije na radove i koncesije na usluge, pored tradicionalnog poimanja koncesija u Crnoj Gori – koncesije na prirodna bogatstva.

Javno-privatno partnerstvo - situaciona analiza

Razvijene tržišne ekonomije dugi niz godina koriste javno-privatna partnerstva kao efikasniji i efektivniji način menadžmenta u pružanju javnih usluga i izgradnji infrastrukture u različitim

oblastima. U zemljama EU nesporan je značaj ovog oblika partnerstva jer donosi povećavanje kvaliteta građevina, smanjenje ukupnih troškova održavanja istih, kao i trenutno rasterećenje tekućeg zaduživanja države kao investitora. Stoga, ovakav model finansiranja u realizaciji projekata predstavlja alternativni model u obezbjeđivanju preduslova i finansijskih sredstava u odnosu na npr. direktno kreditno zaduživanje koje je suštinski vezano za fiskalnu stabilnost države i njen sopstveni kreditni rejting.

Javno-privatno partnerstvo - iskustvo u prethodnom periodu

U pogledu JPP projekata limitirano je iskustvo Crne Gore u prethodnim godinama. Koncesiona politika bila je bazirana na istraživanju i eksploataciji prirodnog bogatstva a vrlo malo u dijelu koncesija usmjerenih javnim uslugama i javnim radovima u smislu novog Zakona o javno-privatnom partnerstvu. U tom dijelu ističe se iskustvo na **izgradnji studentskog doma u Podgorici**, gdje je predmet javno-privatnog partnerstva bilo finansiranje, projektovanje, izgradnja, opremanje, održavanje studentskog doma, upravljanje domom i pružanje usluge smještaja za najmanje 380 studenata za najmanje 10 mjeseci godišnje na period od 30 godina. Radovi koji su predmet javno-privatnog partnerstva su se sproveli u skladu sa Glavnim projektom i Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekta („Službeni list CG”, br. 51/08, 34/11 i 47/11).

U dijelu JPP inicijative najvažnije je napomenuti započeti postupak dodjele koncesije za **Aerodrome Crne Gore**. Postupak dodjele započet je u skladu sa Zakonom o koncesijama („Službeni list Crne Gore”, br. 08/09), gdje je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva pripremio Koncesioni akt za davanje koncesije za korišćenje aerodroma Tivat i Podgorica objavljivanjem javnog poziva za prvu fazu postupka sa ciljem konkurentski izabranog najboljeg ponuđača. Informacije u vezi sa ovim projektom dostupne su na portalu <https://msp.gov.me/ministarstvo/Koncesije-Aerodroma-Crne-Gore>

Namjera je da se kroz davanje koncesije obezbijedi neophodna valorizacija Aerodroma na dugoročno održiv način sa efektima usmjerenim daljem ekonomskom razvoju i unapređenje upravljanja nacionalnim resursima. Kako bi se uz korišćenje najboljih međunarodnih praksi projekat realizovao, uz primjenu svih normi i načela baziranih na iskustvima i regulativi EU zemalja, Vlada Crne Gore je obezbijedila stručnu podršku Međunarodne finansijske korporacije (IFC). U skladu sa Zakonom, tekst Koncesionog akta stavljen je 6. avgusta 2018. godine na javnu raspravu kako bi se kroz komentare, mišljenja, primjedbe i sugestije javnosti i drugih zainteresovanih subjekata maksimizirali pozitivni ishodi ovog postupka i obezbijedio kvalitetniji i koncizniji dokument. Postupak je usljed cjelokupne nacionalne i globalne situacije još uvijek bez epiloga.

4.3 Edukacija

Oblast javno-privatnog partnerstva je nova politika javnih institucija, sa tradicionalno malim iskustvom u ovom dijelu saradnje privatnog i javnog sektora usljed drugačijeg političkog i društvenog uređenja u prošlosti. Stručno usavršavanje i osposobljavanje je jedan od najznačajnijih oblika jačanja kadrovskih kapaciteta svih učesnika u sistemu javno-privatnog

partnerstva, gdje je intencija Ministarstva finansija i socijalnog staranja bila obezbjeđivanje međunarodne ekspertize za sve faze procesa odobravanja jednog JPP projekta.

EBRD je 2019. godine, na zahtjev Ministarstva finansija, pokrenuo *Fazu 1* Projekata podrške Ministarstvu finansija za politiku JPP i koncesija u Crnoj Gori kako bi pomogao Ministarstvu u izgradnji i jačanju kapaciteta JPP u javnom sektoru, uključujući pregled i poboljšanje postojeće institucionalne strukture i pružanje obuke. *Faza 1* je uspješno završena iste godine i Ministarstvo je zatražilo dalju tehničku pomoć od EBRD-a u vezi sa implementacijom novog zakonodavstva. Kako je Zakon o javno-privatnom partnerstvu iz 2019. godine potpuno nov, Ministarstvu je potrebna podrška u jačanju kapaciteta i sposobnosti službenika koji rade na JPP i u vezi sa JPP projektima. Još jedan izazov je što crnogorske vlasti trenutno imaju ograničene ljudske resurse, ograničeno iskustvo (jer je obim projekata JPP i dalje prilično nizak).

EBRD je osmislila projekat tehničke saradnje („Projekat“) *Faza 2* čiji je cilj suočavanje sa navedenim izazovima. Projekat će takođe podrazumijevati sljedeće: aktivno učestvovanje u regulatornim politikama JPP, pružanje pomoći Ministarstvu finansija i socijalnog staranja iznošenjem različitih preporuka na osnovu sažetka prakse i relevantnih mjera i prilagođavanja uvedenih ili primjenjivanih u drugim zemljama, izrada obrazaca ugovora za: sektor koncesije i sektor za JPP bez koncesije, razgovor o glavnim terminima i šablonima, izrada materijala za obuku (prezentacije, brošure, itd.), izvođenje dvodnevne obuke za do 20 javnih službenika koji rade na treninzima za JPP i pripremu projekata JPP) koji bi trebalo da pokrivaju procjenu pogodnosti JPP, priprema ugovora o JPP, relevantni finansijski proračuni, tenderska dokumentacija i zaključivanje ugovora o finansiranju. Projekat će biti implementiran tokom 2021. godine, sa usmjerenjem da dodatno osnaži kreiranje JPP projekata.

U cilju približavanja ove oblasti građanima neophodno je upoznati javnost sa JPP, pa je potrebno predstaviti zakonsku regulativu u ovoj oblasti i obezbijediti adekvatne stručne informacije, kroz priručnike. U tom dijelu Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je obezbijedilo pripremu priručnika i uputstava za primjenu Zakona o javno-privatnom partnerstvu kroz projekat „Unapređenje kapaciteta u sistemu javnih nabavki i državne pomoći u okviru podrške Evropske komisije koja se realizuje kroz IPA finansiranje. Nakon pripreme ovih materijala, u skladu sa dinamikom realizacije drugih projekata nastaviće se sa ključnim aktivnostima Ministarstva u dijelu usavršavanja kadrova za primjenu politike javno-privatnog partnerstva kako bi se na taj način obrazovali stručnjaci za izradu studija izvodljivosti i projekata neophodnih za privredni razvoj. Za bolje razumijevanje JPP korisno je i aktivnije istraživanje srodnih projekata JPP drugih zemalja.

Pomoć u dijelu primjene fiskalnih analiza na projekte javno-privatnog partnerstva realizuje se kroz aktivnosti Ministarstva finansija sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), u tom dijelu tokom 2019/2020 odžano je niz edukacija za korišćenje naprednih sistema fiskalnih analiza za JPP inicijative. Navedeno je važan segment nadležnosti Ministarstva finansija u dijelu odobravanja JPP projekata.

5. Način izvještavanja i evaluacije Strategije

U cilju sprovođenja Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine i Akcionog plana za sprovođenje Strategije, Vlada će prilikom njihovog usvajanja, istovremeno donijeti Odluku o osnivanju Koordinacionog tijela za kontinuirano praćenje sprovođenja Strategije, koje će se u prvom redu sastojati od predstavnika Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Uprave za inspeksijske poslove, Uprave za državnu imovinu i katastar, drugih relevantnih organa, nevladinog sektora, privrednog sektora i drugih zainteresovanih strana koji učestvuju u njenom sprovođenju. Koordinacionim tijelom će predsjedavati starješina Direktorata za politiku javnih nabavki.

Akcioni planovi koji će biti donešeni tokom perioda implementacije Strategije, donose se sa ciljem definisanja aktivnosti i mjera za primjenu Strategije i predstavljaće njen sastavni dio. U Akcionom planu su navedeni: strateški cilj, operativni ciljevi, aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva, nosioci aktivnosti, rokovi i indikatori učinka realizacije aktivnosti Strategije. Prema potrebi, Akcioni planovi podliježu reviziji, shodno odlukama i po dinamici koje odredi Koordinaciono tijelo. Naredne akcione planove Koordinaciono tijelo će utvrditi i Vlada iste usvojiti.

Koordinaciono tijelo će tokom godine održavati sjednice sa unaprijed pripremljenim dnevnim redom, kojim će pratiti učinak strateškog i operativnih ciljeva, a do kraja godine će pripremiti godišnji izvještaj o praćenju Strategije i Akcionog plana, kojim će biti ocijenjen učinak strateškog i operativnih ciljeva na godišnjem nivou. Godišnji izvještaji će sadržati elemente koji omogućavaju praćenje direktnih rezultata u primjeni Strategije, ali i realnih promjena koje će proizvesti realizacija pojedinih aktivnosti. Koordinaciono tijelo će godišnji izvještaj dostaviti Vladi na usvajanje i isti učiniti javno dostupnim na internet stranici Direktorata za politiku javnih nabavki. Po potrebi, izvještavanje i dostavljanje izvještaja Vladi se može vršiti polugodišnje.

U posljednjem kvartalu 2025. godine, Koordinaciono tijelo će pripremiti završni izvještaj o implementaciji ove Strategije, kojim će biti izvršena evaluacija strateškog i operativnih ciljeva postavljenih Strategijom za vrijeme implementacije, evaluacija eventualno neispunjenih ciljeva i utvrditi relevantnost istih za izradu novog strateškog dokumenta.

Tokom implementacije Strategije obezbijediće se komunikacija (Forum o javnim nabavkama) sa naručiocima, privrednim subjektima, sindikatima i nevladinim organizacijama putem organizovanih tribina, okruglih stolova i javnih rasprava, a radi omogućavanja diskusije o sistemu javnih nabavki i javno privatnog partnerstva, kao i o njegovim institucionalnim, zakonodavnim i ostalim aspektima. U tom smislu, biće pozvani svi relevantni učesnici radi učešća u realizaciji pomenutih aktivnosti. Predviđamo da se ovakav način komuniciranja (Forum o javnim nabavkama) održava polugodišnje.

S tim u vezi, na ovaj način vršiće se nadgledanje rezultata koji trebaju biti ostvareni i mjerenje ispunjenosti pokazatelja koji su navedeni u Akcionom planu Strategije. U slučaju kašnjenja ili neispunjenja pokazatelja navedenih u Strategiji, Koordinaciono tijelo će predložiti određene mjere za prevazilaženje istih i određivanje odgovarajućih izmjena u AP.

Konačno, sprovede se evaluacija ispunjenosti strateškog i operativnih ciljeva u posljednjem kvartalu 2025. godine. Lice koje je koordiniralo implementacijom Strategije biće imenovano za rukovodioca evaluacije. Evaluaciona referentna grupa, koju će Ministarstvo osnovati u posljednjem kvartalu 2025. godine, biće sastavljena od predstavnika institucija i drugih zainteresovanih strana koje nijesu učestvovala u izradi i sprovođenju strateškog dokumenta.

6. Finansijski efekti Strategije i Akcionog plana

Finansijski efekti zavise od finansijske procjene za svaku pojedinačnu mjeru Akcionog plana, odnosno, vezani su za Budžet Crne Gore za 2021. i 2022. godinu.

Sredstva za realizaciju aktivnosti iz Akcionog plana koja će se finansirati iz Budžeta planirana su na sljedećim pozicijama: Uređenje sistema javnih nabavki - Funkcionalna klasifikacija 0112, ekonomska klasifikacija 412-7 – Ostale naknade; 413-3 – Materijal za posebne namjene; 414-7 – Konsultantske usluge, projekti i studije; 414-8 – Usluge stručnog usavršavanja i 414-9 – Ostale usluge. U Akcionom planu sadržani su iznosi planirani za pojedinačne aktivnosti.

Pored navedenih, Akcioni plan predviđa i aktivnosti koje se finansiraju sredstvima međunarodnih organizacija, kroz tekuće ili planirane projekte tehničke pomoći. Što se tiče tekućih projekata, sredstva za realizaciju pojedinih aktivnosti su definisana, dok će se za buduće aktivnosti aplicirati u predstojećem periodu, kada će se znati precizan iznos za svaku od njih.

Ukupna sredstva predviđena Akcionim planom za implementaciju Strategije za period II polovina 2021. - kraj 2022. godine iznose 439.900,00 EUR, od čega su 30.900,00 eura budžetska sredstva, dok je planirano da 409.000,00 eura bude obezbijeđeno kroz međunarodne izvore finansiranja. Kako se u narednom četvorogodišnjem periodu predviđa povećanje budžetskih sredstava od 10% godišnje, to se ukupan iznos sredstava opredijeljenih iz državnog budžeta na kraju implementacije Strategije procjenjuje na oko 109.140,00 eura.