

CRNA GORA
Ministarstvo finansija

**ZAVRŠNI IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU STRATEGIJE ZA UNAPREĐENJE
POLITIKE JAVNIH NABAVKI I JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U
CRNOJ GORI ZA PERIOD 2021-2025. GODINE**

Novembar 2025. godine

Sadržaj

I UVODNI REZIME.....	3
II INFORMACIJA O ISPUNJENOSTI STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA (IZVJEŠTAVANJE O STATUSU INDIKATORA USPJEHA)	5
III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP ZA POSLJEDNU GODINU SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA	9
III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP ZA POSLJEDNU GODINU SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA	17
REALIZACIJA MJERA IZ AKCIONOG PLANA PO OPERATIVnim CILjevima	24
Kratak osvrt na postignute rezultate u kontekstu unapređenja sistema javnih nabavki u toku 2024. i 2025. godine	28
IV NALAZI EVALUACIJE	33
V OSVRT NA PLANIRANA I UTROŠENA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA CJELOKUPAN PERIOD SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA	36
VI PREPORUKE ZA EFIKASNIJU REALIZACIJU DEFINISANIH CILJEVA.....	39

I UVODNI REZIME

Shodno dinamici praćenja ostvarenja strateškog i operativnih ciljeva, Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki je pripremilo Završni izvještaj o sprovođenju Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine. Ovo podrazumijeva prikaz informacija i podataka o ostvarenju aktivnosti određenih akcionim planom za 2024. godinu koji prati ovu Strategiju, što čini osnovu definisanja aktivnosti u Akcionom planu za 2025. godinu, dok će ukupni učinci ostvarenja Strategije biti jedna od osnova izrade nove Strategije u ovoj oblasti. Završni izvještaj će takođe pružiti i prikaz glavnih ostvarenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u toku 2025. godine koja je posljednja godina implementacije važeće Strategije.

Period od 2021. do kraja 2025. godine predstavlja razdoblje intenzivnih reformskih aktivnosti u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva. Crna Gora je u oblasti javnih nabavki značajno unaprijedila zakonodavni, institucionalni i operativni okvir, u cilju postizanja pune usklađenosti sa EU normama. Usvojen je obiman zakonski i podzakonski okvir, razvijen CEJN, osnažene institucije i inspekcijski mehanizmi, dok je poseban akcenat stavljen na edukaciju, profesionalizaciju i monitoring sistema.

U cilju zakonodavnog usaglašavanja sa pravnom tekvinom Evropske unije, Crna Gora je značajno unaprijedila **zakonodavni okvir u oblasti javnih nabavki** donošenjem Zakona o javnim nabavkama, 2019. godine. Ovaj zakon je u potpunosti usklađen sa ključnim EU direktivama: 2014/24/EU, 2014/25/EU, 2017/2364, 2017/2365 i Direktivom 2009/81/EZ za oblast odbrane i bezbjednosti. Pripremljen je i veliki broj podzakonskih akata koji detaljno uređuju pojedine aspekte sistema javnih nabavki. Zakon propisuje načelo nediskriminacije, što znači da inostrani ponuđači imaju isti tretman kao i domaći. Uvedeni su principi zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, te rodne ravnopravnosti u ocjenjivanju ponuda.

U oblasti **javno-privatnog partnerstva i koncesija**, usvojeni novi zakonski okvir usklađen sa relevantnom pravnom tekvinom Evropske unije, koji omogućava efikasniju realizaciju infrastrukturnih i razvojnih projekata, uz uključenje privatnog sektora kroz jasne i transparentne procedure.

Među sprovedenim reformama u ovoj oblasti, kao jedan od najvažnijih iskoraka izdvaja se uvođenje **elektronskog sistema javnih nabavki**, čime je postupak javne nabavke rasterećen nepotrebne papirologije, a povećala se transparentnost i efikasnost. Elektronske javne nabavke promijenile su koncept javne nabavke u Crnoj Gori, od forme do naglašavanja najvažnijeg ekonomski najpovoljnije ponude. CEJN omogućava elektronsko sprovođenje svih faza javne nabavke – od planiranja do objave ugovora i izvještaja o realizaciji, uključujući i zaštitu prava, odnosno žalbeni mehanizam. Broj korisnika CEJN-a je oko 17 000, od čega je aktivno registrovanih ponuđača 5 796. Sve informacije o postupcima javne nabavke (javne objave, planovi, odluke, žalbe, realizacije ugovora) moraju biti dostupne putem CEJN-a, čime se osigurava potpuna javnost i jednak pristup informacijama za sve zainteresovane strane. CEJN je ujedno i alat za borbu protiv korupcije, jer omogućava nezavisni uvid u tokove javne potrošnje i poštovanje zakonskih procedura. Unaprjeđenje CEJN-a predstavlja jedan od stubova buduće Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026–2030, u skladu sa preporukama MAPS evaluacije koju je sprovedla Svjetska banka, kao još jednog važnog procesa u kojem je Crna Gora učestvovala.

Ministarstvo finansija takođe sprovodi **stručno ospozobljavanje i usavršavanje** službenika za javne nabavke/naručilaca, ponuđača i ostalih lica uključenih u proces nabavke, sa ciljem stvaranja održivog

sistema obuke kako bi zaposleni na poslovima javnih nabavki mogli da odgovore zahtjevima sistema, ali i da se omogući praćenje efekata edukacije kroz provjeru stečenih znanja i vještina.

Crna Gora je razvila **institucionalni okvir** koji omogućava efikasno sprovođenje politike javnih nabavki, sa ključnim mehanizmima kontrole koji sistem čine pouzdanim i stabilnim. Sa druge strane podaci pokazuju da je konkurenca značajno osnažena, pa je indeks konkurenčnosti sad preko 3%.

U dijelu monitoringa i kontrolnih mehanizama, važno je naglasiti da je od januara 2024. uveden novi sistem **monitoringa jednostavnih nabavki** kojim se omogućava ponuđačima koji učestvuju u postupcima jednostavnih nabavki da podnesu zahtjev za monitoring postupka, čime se sprječava kršenje osnovnih principa javnih nabavki i moguće nepravilnosti pri sprovođenju ove vrste postupaka. Zahtjev za monitoring postupka jednostavne nabavke zaustavlja sve radnje naručioca u postupku.

Sve navedeno rezultiralo je **zatvaranjem pregovaračkog poglavlja 5 – javne nabavke**, na Međuvladinoj konferenciji između Crne Gore i Evropske unije, održanoj u Briselu **27. juna 2025. godine**. Pregovaračko poglavje 5 je prvo iz Klastera 1 – Temeljna prava koje je privremeno zatvoreno, pa je u tom smislu značaj ovog događaja izuzetan, a samo zatvaranje predstavlja potvrdu i priznanje za napore koje je su ključne institucije u sistemu javnih nabavki uložile proteklih godina na reformisanju sistema.

Pored neospornih rezultata postignutih u ovoj javnoj politici, u periodu važenja Strategije postojali su i brojni izazovi koji su imali uticaja na sprovođenje reformi, a koji uključuju sljedeće:

- Učestale institucionalne promjene, odnosno promjene na ključnim pozicijama donosilaca odluka u ovoj oblasti, kao organizacione promjene kod relevantnih institucija u sistemu;
- Povremeni nedostatak koordinacije među nosiocima reformskih aktivnosti;
- Nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju pojedinih aktivnosti.

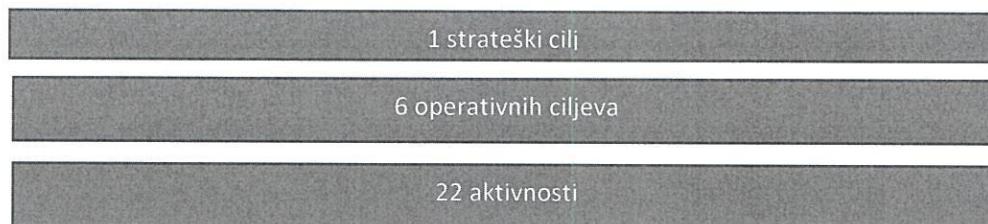
Što se tiče same Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine, pojedine aktivnosti su ostale nerealizovane iz gore navedenih razloga, ali i zbog prestanka potrebe za njihovom implementacijom, iz razloga što se nijesu stekli neophodni uslovi, kao i zbog ambicionog pristupa u definisanju aktivnosti i rokova njihova realizacije.

II INFORMACIJA O ISPUNJENOSTI STRATEŠKIH I OPERATIVNIH CILJEVA (IZVJEŠTAVANJE O STATUSU INDIKATORA USPJEHA)

Strategijom unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine definisano je šest operativnih ciljeva, radi postizanja strateškog cilja izgradnje održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva i to:

- 1) Profesionalizacija i unaprjeđenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca;
- 2) Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki;
- 3) Unapređenje platforme elektronskih javnih nabavki (CEJN) koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednih subjekata i ostalih relevantnih učesnika u sistemu;
- 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;
- 5) Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;
- 6) Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno-privatno partnerstvo.

Prikaz broj 1: Broj strateških i operativnih ciljeva Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva, te broj aktivnosti predviđenih Akcionim planom za 2024. godinu



Što se tiče trendova kad su u pitanju indikatori za pojedinačne operativne ciljeve, napominjemo da vrijednosti istih ne odražavaju nužno sprovedene reforme u oblasti javnih nabavki. Tako, indeks konkurenčije u postupcima javnih nabavki pokazuje rast u prvoj polovini perioda važenja Strategije, da bi nakon toga imao ujednačenu vrijednost oko 3 ponude po postupku javne nabavke, što je ispunjenje zadatih ciljeva politike javnih nabavki.

Analiza trendova indikatora učinka pokazuje da je najveći napredak ostvaren u pogledu unapređivanja transparentnosti postupka javne nabavke i njegove digitalizacije uvođenjem i kontinuiranom nadgradnjom elektronskog sistema javnih nabavki, što znači olakšavanje pristupa zainteresovanim stranama, omogućavanje brže i jednostavnije procedure i modernizaciju sistema. Rezultat digitalizacije je i rast povjerenja privrednih subjekata i javnosti uopšte u sistem javnih nabavki, što u krajnjem ima za cilj povećanje konkurentnosti a to znači efikasnija javna potrošnja, ostvarivanje ušteda i bolja vrijednost za uloženi novac. Takođe, elektronski sistem javnih nabavki je i efikasna alatka za borbu protiv korupcije u ovoj ranjivoj oblasti, s obzirom na to da je omogućena veća dostupnost podataka javnosti a time i nadzor nad postupcima i mehanizmi kontrole. Broj identifikovanih nepravilnosti u

postupcima javnih nabavki ne pokazuje značajan trend pada, što može ukazivati i na bolji i temeljniji nadzor od strane inspekcije za javne nabavke. U pogledu mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju među relevantnim institucijama, indikator vezan za pripremu i objavljivanje stručnih uputstava za praktičnu primjenu propisa je u konstantnom rastu, što ima za cilj bolje razumijevanje pravila i efikasniju primjenu propisa. Antikorupcijsko djelovanje u oblasti javnih nabavki je jedan od fokusa reformi, naročito u kontekstu ispunjavanja obaveza iz Poglavlja 5 – javne nabavke, te su toku 2025. godine preduzete brojne aktivnosti u tom cilju: objavljivanje Etičkog kodeksa u javnim nabavkama, uvođenje dodatnih funkcija na CEJN-u za prijavu koruptivnih radnji (sukob interesa, dogovor, korupcija). Aktivnosti preuzete procesom pregovora uključuju i izmjene Zakona o javnim nabavkama i podzakonske regulative planirane za I kvartal 2026. godine kao i uvođenje „red flags“ mehanizma za automatsku detekciju nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Što se tiče korišćenja posebnih tehnika nabavki – okvirnog sporazuma u prvom redu i centralizacije nabavki, uočava se da nema značajnijih pomaka, te bi u tom pogledu trebalo raditi na daljoj edukaciji naručilaca - kroz obuke i odgovarajuću tehničku literaturu, kako bi se podstakla i olakšala primjena pomenutih obilka nabavke. U dijelu zelenih i rodno-odgovornih nabavki, učinjeni su pomaci u smislu da se na elektronskom sistemu javnih nabavki počelo sa praćenjem postupaka nabavki koje uključuju pomenute kriterijume. Prepostavke su stvorene kroz zakonsku regulativu i strateške dokumente, te je potrebno raditi na daljoj promociji i edukaciji zainteresovanih strana. Pravna zaštita u oblasti javnih nabavki je unaprijeđena, što pokazuju indikatori vezani za ovaj operativni cilj, a prepoznato je i od strane Evropske komisije u izvještajima o napretku. Za ovakav trend zaslužno je uvođenje e-sistema, ali i jačanje administrativnih kapaciteta Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki koja od kraja 2023. godine radi u punom kapacitetu i unapređuje svoju elektronsku platformu. Operativni cilj koji se odnosi na implementaciju pravnog okvira za javno-privatno partnerstvo je reflektovan kroz tri indikatora, od kojih je ispunjen prvi – jačanje administrativnih kapaciteta za JPP kroz održavanje obuka, dok su druga dva koji se odnose na broj odobrenih projekata i zaključenih ugovora o JPP djelimično ispunjena, s obzirom na to da je u periodu važenja Strategije odobren jedan projekat za koji je potpisana ugovor o JPP.

Razlozi zbog kojih se nijesu ostvarile planirane vrijednosti indikatora za operativne ciljeve Strategije uključuju: previše ambiciozno planiranje, bez realne procjene kapaciteta institucija, tržišnih uslova ili dostupnog budžeta; administrativna ograničenja i nedostatak kadra sa specifičnim znanjima i vještinama; nedostatak svijesti i nedovoljna spremnost na širem planu o potrebi uvođenja novih koncepata u javne nabavke.

U godinama važenja Strategije, pregovaračko poglavljje 5 – javne nabavke je ostvarivalo pozitivne ocjene u godišnjim izvještajima Evropske komisije o Crnoj Gori, sa preporukama koje su adresirane uglavnom u velikoj mjeri. Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2025. godinu¹ navodi da *Crna Gora ima dobar nivo spremnosti u oblasti javnih nabavki, uz konstatovan dobar napredak i veću usklađenost zakonodavstva s pravnim tekovinom EU, uključujući Zakon o javnim nabavkama (sa posebnim poglavljem za odbranu i bezbjednost), Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o koncesijama. U junu 2025. ovo poglavlje je privremeno zatvoreno. Evropska komisija je ocijenila da su preporuke iz prošle godine uglavnom sprovedene. Administrativni kapaciteti su adekvatni, obuke za službenike sistematski sprovode. Uveden je Etički kodeks u javnim nabavkama, dok dodatna unapređenja elektronskog sistema jačaju kontrolu i prevenciju korupcije. Sistem pravne zaštite funkcioniše efikasno.*

Crna Gora sarađuje sa OECD/SIGMA programom u oblasti reforme javne uprave. U najnovijem SIGMA Monitoring izvještaju za 2024. godinu, potvrđen je napredak Crne Gore u oblasti javnih nabavki,

¹ https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2025_en

posebno u domenu digitalizacije i usklađivanja sa praksama Evropske unije. U izvještaju se, između ostalog, konstatuje:

Zakonodavni okvir u oblasti javnih nabavki je dobro usklađen sa pravnom tekovinom EU, ali njegova primjena nije uvijek efikasna. Elektronski sistem javnih nabavki je značajno unaprijeđen, što omogućava bolje praćenje nabavki male vrijednosti i elektronsko podnošenje žalbi. Iako su konkurentski postupci standardna metoda sprovođenja nabavki, nivo konkurenkcije i dalje ostaje prilično nizak, a cijena je i dalje dominantni kriterijum za dodjelu ugovora. Kapacitet tijela za zaštitu prava je ojačan nakon imenovanja novih članova.²

Crna Gora je, u cilju objektivne analize i unapređenja sistema javnih nabavki, sprovedla MAPS procjenu u saradnji sa Svjetskom bankom, EBRD-om i EIB-om. Procjena je uključivala sveobuhvatnu analizu sistema javnih nabavki, kao i posebnu evaluaciju elektronskog sistema CeJN putem dopunskog MAPS modula za e-nabavke. MAPS Izvještaj³ je identifikovao prioritetne oblasti za unapređenje i dao konsolidovane preporuke za jačanje cjelokupnog sistema, sa posebnim fokusom na unapređenje elektronskog sistema javnih nabavki i povećanje njegove održivosti.

Osvrt na doprinos Strategije postizanju prioriteta i ciljeva iz krovnih i povezanih strategija

Godišnji program rada Vlade za 2021. godinu (prioritet 2: Zdrave finansije i ekonomski razvoj) se direktno povezuje sa ciljevima strateškog unapređenja javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva, a ima za cilj stvaranje efikasnog sistema koji podržava transparentnost i održivost u javnim troškovima. U tom smislu, realizacija ciljeva strategije odrazila se u poboljšanju uočljivosti i efikasnosti sistema javnih nabavki, kroz reforme i korišćenje alata javno-privatnih partnerstava (JPP) za infrastrukturne projekte i druge usluge.

Program pristupanja Crne Gore EU 2021-2023 sadrži obaveze koje se tiču harmonizacije crnogorskih propisa sa zakonodavstvom EU. U ovom kontekstu, strategija za unapređenje javnih nabavki doprinijela je usklađenosti sa pravilima EU u pogledu transparentnosti, konkurenčnosti i jednakih šansi u postupcima nabavki, što doprinosi boljoj integraciji Crne Gore u EU tržište. Uspjeh u Poglavlju 5 potvrđuje navedeno.

Program ekonomskih reformi za 2021–2023. godinu sadrži konkretnе ciljeve vezane za povećanje efikasnosti javnih nabavki i privlačenje privatnih investicija kroz javno-privatna partnerstva, čime se podržava privredni rast i razvoj. Ciljevi Strategije i aktivnosti na njihovom ispunjavanju su kompatibilni navedenim konkretnim ciljevima, te se može reći da su prioriteti Programa ispunjeni.

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine podrazumijeva integraciju ekoloških, socijalnih i ekonomskih ciljeva u sve sektore, uključujući i javne nabavke. Realizacija strategije za javne nabavke trebalo je da doprinese održivom ekonomskom razvoju, smanjenju administrativnog opterećenja i povećanju konkurenčnosti, s naglaskom na ekološke aspekte i dugoročne koristi. Strategija je sadržala mjere usmjerene na navedene aspekte, a proces je kontinuiran i biće reflektovan i u narednim strateškim dokumentima.

² OECD (2025), *Public Administration in Montenegro 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, p. 11.

³ Assessment of Montenegro Public Procurement System 2024.

Kompatibilnost sa sektorima

Strategija reforme javne uprave (2016-2020, 2021-2025) je ključna za unapređenje administrativnih kapaciteta u oblasti javnih nabavki. Ova strategija se fokusira na smanjenje birokratije, digitalizaciju i transparentnost u postupcima, što se direktno uklapa u ciljeve unapređenja sistema javnih nabavki kroz modernizaciju i efikasnost sistema. Ispunjene ovih ciljeva zahtijeva usklađivanje sa novim tehnologijama, bolju obuku zaposlenih i racionalizaciju postupaka.

Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća (2018-2022) pruža okvir za podršku malim i srednjim preduzećima (MSP) u procesima javnih nabavki, kroz olakšavanje pristupa ovim tržištima. Implementacija strategije za javne nabavke trebalo je da omogući MSP-ima da imaju jednake šanse u učešću u javnim nabavkama, kroz postupke koji favorizuju konkurentnost i smanjuju administrativne barijere, na čemu će se i dalje raditi u okviru politike javnih nabavki.

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost (2021-2025) i **Nacionalna strategija za žensko preduzetništvo (2021-2025)** moraju biti integrisane u politike javnih nabavki. To podrazumijeva obezbjeđivanje da žene i ženski preduzetnici imaju jednake šanse u procesu javnih nabavki i JPP-a. Postizanje rodne ravnopravnosti kroz uključivanje žena u ove procese podržava ekonomski razvoj i socijalnu pravdu, što je jedan od ciljeva strategije. U ovom pravcu su sprovedeni važni koraci, sa čijom implementacijom će se nastaviti u narednom periodu.

Rodna dimenzija javnih nabavki i JPP u Crnoj Gori trenutno je nedovoljno razvijena i slabo institucionalizovana, ali postoje solidne osnove za njeno jačanje. Ključni izazov ostaje prelazak sa normativnog prepoznavanja rodne ravnopravnosti na njenu operativnu primjenu kroz konkretnе instrumente – od bodovanja prema članu 118 Zakona o javnim nabavkama, do rodno klasifikovanog praćenja učinka. Nova Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i JPP za period 2026–2030. godine treba da obezbijedi upravo taj iskorak: da javne nabavke i javno-privatna partnerstva postanu alat za inkluzivan ekonomski rast, u kojem žene i muškarci imaju jednake mogućnosti da učestvuju, doprinose i ostvaruju koristi.

Ciljevi Strategije za unapređenje javnih nabavki i JPP-a za period 2021-2025. godine su usklađeni sa širim razvojnim i strateškim okvirima Crne Gore. Implementacija strategije je u velikoj mjeri zavisila od uspjeha u povezivanju svih sektorskih politika, kao i od efikasnosti u primjeni reformi u javnoj upravi, ekonomiji i rodnoj ravnopravnosti. Da bi se osigurao pravičan i održiv razvoj, potrebno je kontinuirano praćenje napretka i usmjeravanje politika prema postizanju konkretnih ciljeva i rezultata.

III TABELA ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP ZA POSLJEDNU GODINU SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA

U nastavku slijedi tabelarni prikaz koji sadrži vrijednosti indikatora učinka po operativnim ciljevima Strategije, sa polaznim vrijednostima, prelaznim vrijednostima (na kraju 2023. godine), kao i vrijednostima na kraju perioda važenja Strategije, odnosno 2025. godine. Napominjemo da za neke od indikatora, zbog metodologije izvještavanja nije bilo moguće navesti podatke za 2025. godinu koja je još u toku, te su unešene vrijednosti za 2024. godinu, dok je kod nekih indikatora, radi lašeg praćenja trendova, unešena vrijednost i za 2024. i za 2025. godinu.

Izgradnja održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva					
Strateški cilj:	Pokazatelj ishoda: indikatori učinka	Polazna vrijednost	Ciljna vrijednost za 2023. i 2025. godinu	Vrijednost indikatora na kraju 2023. godine	Vrijednost indikatora na kraju 2025. godine
1. Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca	1. Stepen povjerenja privrednih subjekata u sistem javnih nabavki	1. Ne postoji zvanični dokument koji sadrži informacije o percepciji korupcije u oblasti javnih nabavki	1. U 2023. godini stepen povjerenja u sistem javnih nabavki na nivou 50%, u 2025. godini 70%.	1. <u>Indeks konkurentnosti u izvještajnom periodu je povećan na 3,18 ponuda po postupku</u> 1.a <u>Stepen povjerenja u sistem javnih nabavki je oko 78%</u>	1. Indeks konkurentnosti u izvještajnom periodu je 3,01 ponude po postupku 1.a Metodologija mjerjenja stepena povjerenja iz 2023. godine nije korišćena u 2025. godini. PKCG je sprovedla istraživanje po kojem je ocjena sistema javnih nabavki porasla sa 2,55 u 2023., 2,77 u 2024. na 3,26 u 2025. godini
	2. Broj utvrđenih nepravilnosti u postupcima inspekcijskog nadzora	2. U 2020. godini bilo 92 nepravilnosti u 310 postupaka inspekcijskog nadzora	2. U 2023. godini broj nepravilnosti manji za 10%, u 2025. godini manji za 20%	2. Broj nepravilnosti u 2023. godini je 151 ili 62% više nego u 2020. godini	2. Broj nepravilnosti u 2025. godini je 63 u 118 pregleda (53,39%), odnosno 132 nepravilnosti u 278 pregleda (47,48%)

<p>2. Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki</p>	<p>1. Broj izdatih stručnih uputstava o primjeni propisa i najboljoj praksi</p> <p>2. Antikorupcijsko djelovanje u oblasti javnih nabavki kroz saradnju relevantnih institucija</p>	<p>1. Broj izdatih stručnih uputstava u 2021 je 4</p> <p>2. Ne postoji dokument/analiza stanja koji sadrži informacije o efektima antikorupcijskog djelovanja</p>	<p>1. do 2023. godine 4 nova stručna uputstva, a u 2025-oj do 8 uputstava</p> <p>2. do 2023. godine izdate godišnje publikacije sa rezultatima antikorupcijskih mjera, a do 2025. godine implementirane preporuke i mjere predviđene analizama i publikacijama</p>	<p>1. U 2023. godini je izdato 15 mišljenja relevantnih institucija o primjeni propisa sublimirana kroz <i>Učestala pitanja u vezi sa primjenom propisa iz oblasti javnih nabavki</i>, objavljena na: https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2023/05/tumacenje-spornih-pitanja-2%20(1).pdf Pored navedenog, izdato je 5 uputstava za korišćenje e-sistema nabavki, na: https://cejn.gov.me/instructions</p> <p>2.U 2023. godini nije objavljene godišnje publikacije sa rezultatima antikorupcijskih mjera.</p>
<p>3. Unapređenje platforme elektroničkih javnih nabavki (CEJN) koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednih subjekata i ostalih relevantnih učesnika u sistemu</p>	<p>1. Uvođenje novih funkcija u CEJN-u i povezivanje sa ostalim relevantnim elektronskim platformama</p> <p>2. Broj aktivno registrovanih privrednih subjekata</p> <p>3. Broj ponuda u postupku javne nabavke</p>	<p>1. U 2021 godini 80% svih funkcija CEJN- je operativno</p> <p>2. Broj aktivno registrovanih privrednih subjekata korisnika CEJN-a potencijalnih ponuđača (1474)</p> <p>3. Broj ponuda po postupku javne nabavke je 2,27 u 2020. godini</p>	<p>1.Do 2023. godine CEJN uvezan sa relevantnim e-sistemima; u 2025. godini potpuno funkcionalan CEJN</p> <p>2. Povećan broj aktivnih ponuđača, u 2023. godini za 150, a u 2025. godini za još 150.</p> <p>3.Do 2023. godina broj ponuda 2,5; do 2025. godine broj je 2,8 postupaka po ponudi.</p>	<p>1. U toku 2023. godine izvršeno je povezivanje CEJN-a sa elektronskom platformom Uprave prihoda i carina, a stvoreni tehnički preduslovi za konekciju sa elektronskom evidencijom Ministarstva pravde</p> <p>2. U 2023. godini broj aktivno registrovanih ponuđača je 3620.</p> <p>3.Broj ponuda po postupku javne nabavke je 3,01 u 2025. godini (preliminarni podaci)</p>

<p>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</p>	<p>1.Udio zaključenih okvirnih sporazuma i udio centralizovanih nabavki</p> <p>2. Dodjela ugovora o javnim nabavkama uz primjenu kriterijuma koji obuhvataju parametre koji se odnose na očuvanje životne sredine</p> <p>3.Povećano učešće biznisa koje vode žene ili koji su u vlasništvu žena u javnim nabavkama</p>	<p>1. Udio okvirnih sporazuma je u 2020. godini bio 6,71%, udio centralizovanih nabavki je u 2020. godini bio oko 1,95%</p> <p>2.Ne postoje statistički podaci o zastupljenosti parametara očuvanja životne sredine</p> <p>3. Ne postoji evidencija o ugovorima zaključenim sa privrednim subjektima koje vode žene</p>	<p>1. Do 2023. godine povećan za 5%, a do 2025. godine za 10%, a udio centralizovanih nabavki do 2023. godine povećan za 2%, a do 2025. godine za 5%</p> <p>2. Procenat ugovora zaključenih uz primjenu kriterijuma koji obuhvataju parametre koji se odnose na očuvanje životne sredine do 2023. godine 2%, a do 2025. godine 5%</p> <p>3.Postojanje standarda „women owned business“ i „women led business“ kako bi CEJN razlikovao koje ponuđače vode ili su vlasnici žene</p> <p>3.1 Učešće biznisa koje vode žene u javnim nabavkama i ugovorima o javnim nabavkama</p>	<p><u>1. Udio okvirnih sporazuma u 2023. godini je oko 13,9%, dok je udio centralizovanih nabavki oko 3%</u></p> <p>2. Nema pomaka u ugovaranju primjenom „zelenih“ kriterijuma. Nedostaju podaci o ekonomskoj održivosti javnih nabavki – analiza troškova.</p> <p>3.Izmjenama i dopunama ZJN-a je predviđena obaveza primjene rodno-senzitivnih kriterijuma dodjele ugovora, ali implementacija istih zavisi od naručilaca</p>	<p><u>1. Udio okvirnih sporazuma u 2024. godini je oko 6,5%, dok je udio centralizovanih nabavki oko 27,07%</u></p> <p>2. Procenat ugovora zaključenih uz primjenu kriterijuma koji obuhvataju parametre koji se odnose na očuvanje životne sredine počeo je da se prati od 2025. godine, i na nivou je od ispod 1%</p> <p>3.Procenat ugovora zaključenih uz primjenu kriterijuma društveno odgovornih nabavki počeo je da se prati od 2025. godine, i na nivou je od ispod 1%</p>
<p>5. Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki</p>	<p>1.Stepen ekonomičnosti postupka pravne zaštite</p> <p>2. Broj postupaka pravne zaštite</p>	<p>1.Vrijeme rješavanja po žalbama je u 2020. godini bilo 18 dana u prosjeku</p> <p>2. Broj žalbi u postupcima javnih nabavki – 242 u 2020. godini;</p>	<p>Vrijeme rješavanja po žalbama smanjeno na 16 dana do 2023. godine; 15 dana do 2025. godine</p> <p>2. Broj žalbi manji za 10% do 2023. godine; do 2025. godini manji za 20%</p>	<p>1. Vrijeme rješavanja po žalbama u 2023.g. iznosilo je 41 dan</p> <p>2. u postupcima javnih nabavki u 2023.godini broj žalbi je bio 322</p>	<p>1. Vrijeme rješavanja po žalbama u 2025.g. iznosilo je u prosjeku 27 dana (24 dana u 2024. godini)</p> <p>2. u postupcima javnih nabavki u 2025. godini broj žalbi je bio 321 (383 žalbe u 2024. godini)</p>

	3.Broj upravnih sporova pred Upravnim sudom	3. Broj tužbi Upravnom суду u 2020. godini - 32	3.Broj upravnih sporova manji za 10% do 2023. godine; za 20% do 2025. godini	3. Broj tužbi podnesenih Upravnom суду bio je 32 u 2023. godini	3. Broj tužbi podnesenih Upravnom суду bio je 36 u 2025. godini (62 u 2024. godini)
6. Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno-privatno partnerstvo	1. Unapređenje administrativnih kapaciteta institucija u oblasti JPP 2. Broj odobrenih projekata JPP 3. Broj zaključenih ugovora o JPP	1.U 2021 godini nije bilo održanih obuka u oblasti JPP 2. Odobrena 2 projekta JPP 3. zaključen 1 ugovor o JPP	1. Do 2023. održano 5 obuka, a do 2025. godine 10 obuka 2. Do 2023. 3 odobrena projekta, do 2025. godine 6 odobrenih projekata 3. Do 2023. godine broj zaključenih ugovora o JPP 2, a do 2025. godine	1. Do kraja 2023. godine realizovano 6 obuka 2.Nema podataka o odobrenim projektima JPP za 2023. godinu 3.U 2023. godini nije bilo novoupisanih ugovora u Registrusu	1. Do kraja 2025. godine realizovano još 6 obuka 2. Do kraja 2025. godine odobren je 1 projekat JPP 3.Do kraja 2025. godine je u Registar zaključenih ugovora o JPP upisan 1 ugovor

Stepen realizacije aktivnosti iz Akcionog plana za 2024. godinu

Akcionim planom za 2024. godinu za sprovođenje Strategije bilo je određeno ukupno 22 aktivnosti od kojih je realizovano njih 9, nije realizovano 7, dok se njih 6 realizuje u kontinuitetu. Procentualno, u potpunosti je realizovano 50%, u kontinuitetu se realizuje 27%, realizacija 5% ukupnog broja aktivnosti je u toku, dok nije realizovano 18% ukupnog broja predviđenih aktivnosti. Grafički prikaz koji slijedi prikazuje aktivnosti koje su realizovane, koje se realizuju u kontinuitetu i koje nijesu realizovane.

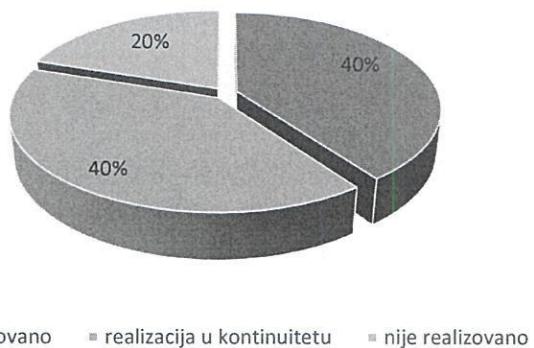


Gledano po operativnim ciljevima ove strategije, za realizaciju prvog operativnog cilja, ovim akcionim planom je predviđeno 5 aktivnosti ili 23%, drugog 2 aktivnosti ili 9%, trećeg 4 aktivnosti ili 18%, četvrtog 4 aktivnosti ili 18%, petog 4 aktivnosti ili 18% i šestog operativnog cilja 3 aktivnosti ili 14% ukupnog broj mjera. Ovo je prikazano grafički kako slijedi:

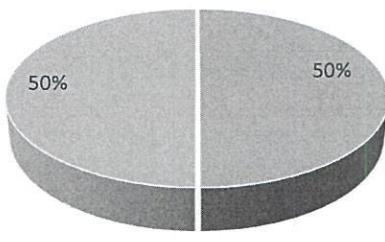


Za realizaciju operativnog cilja **profesionalizacije i unaprjeđenja operativnih kapaciteta na nivou naručilaca**, realizovana je aktivnost 1.2 koja se odnose na izradu sveobuhvatnog programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki za period 2024-2028, te aktivnost 1.3 koja se odnosi na edukaciju zaposlenih lica u Ministarstvu finansija radi promocije i implementacije zakonskih rješenja i standarda direktiva EU i prakse o dinamičkom sistemu nabavki i in-house nabavki. Novim programom stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki, Ministarstvo nastoji da unaprijedi profesionalizaciju administrativnih kapaciteta naručilaca, ali i pojača kapacitete privrednih subjekata u pogledu znanja o principima, pravilima i pravima koja imaju u postupku nabavke. Aktivnost 1.4 koja se odnosi na edukaciju predstavnika naručilaca, lica zaposlenih kod privrednih subjekata i drugih zainteresovanih lica o pravnom okviru u oblasti javnih nabavki i primjeni istog se realizuje kontinuirano, po kalendaru obuka, dok aktivnost 1.5 koja se odnosi na organizaciju obuke na temu integriteta, sprječavanja korupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama nije realizovana. Razlog izostanka realizacije aktivnosti 1.5 su aktivnosti na unaprjeđenju regulative u dijelu antikorupcije i sukoba interesa, uključujući i aktivnosti na nadogradnji elektronskog sistema javnih nabavki, u skladu sa obavezama pregovaračkog procesa. Stoga, odlučeno je da realizaciju ove aktivnosti treba odložiti do završetka navedenih aktivnosti. Takođe, izostala je realizacija aktivnosti 1.1 koja se odnosi na probleme planiranja nabavki, tj. na izradu sveobuhvatne analize problema planiranja na nivou svih naručilaca. Ovo je prikazano grafički kako slijedi:

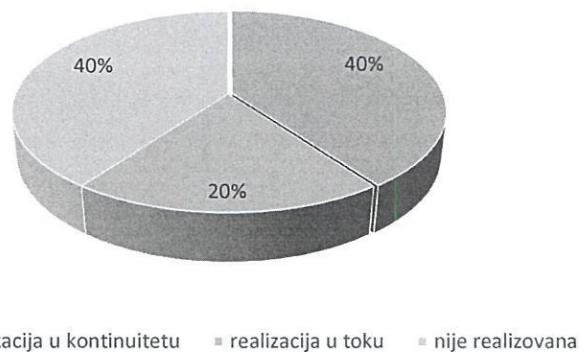
Aktivnosti za realizaciju Operativnog cilja 1: profesionalizacije i unaprjeđenja operativnih kapaciteta na nivou naručilaca



Aktivnosti na realizaciji Operativnog cilja 2: uspostavljanja efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki



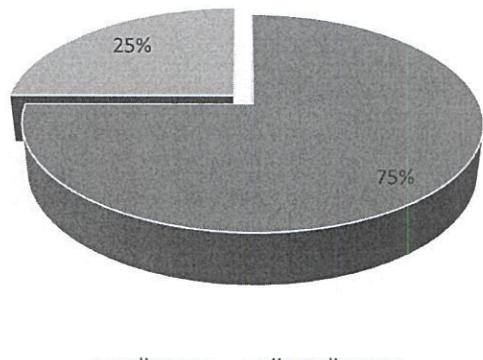
Aktivnosti na realizaciji Operativnog cilja 3: unaprjeđenja platforme crnogorske elektronske javne nabavke



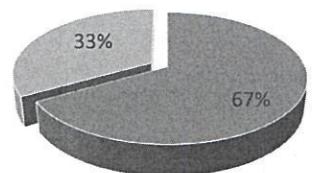
Aktivnosti na realizaciji Operativnog cilja 4: podsticanja primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih javnih nabavki i učešća MSP u postupcima javnih nabavki



Aktivnosti na realizaciji Operativnog cilja 5: unaprjeđenja pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki



Aktivnosti na realizaciji Operativnog cilja 6: jačanja institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno privatna partnerstva



Na nivou cjelokupnog strateškog dokumenta, najveći stepen realizacije aktivnosti ostvaren je u 2022. i 2024. godini, što se vidi na sljedećem grafiku:



U nastavku Izvještaja nalazi se zbirni grafički prikaz stepena realizacije aktivnosti Akcionog plana za 2024. godinu. Napominjemo da su mjere koje nijesu realizovane ili su djelimično realizovane bile sproveđene u toku 2025. godine, u zavisnosti od njihove aktuelnosti i prirode, odnosno da li je predviđena njihova kontinuirana realizacija u sklopu nadležnosti relevantnih organa.

III TABELE ZA IZVJEŠTAVANJE O IMPLEMENTACIJI AP ZA POSLJEDNU GODINU SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA

1.	Redn i broj	Aktivnosti	Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca					
			Nadležne institucije za sprovođenje	Početak realizacije aktivnosti	Završetak realizacije aktivnosti	Indikatori rezultata - učinka	Status realizacije	Sredstva za realizaciju aktivnosti
							Djelimično/u kontinuitetu nije realizovana	
1.1		Izrada sveobuhvatne analize problema planiranja na nivou svih naručilaca	Ministarstvo finansija/ Međunarodne organizacije/NVO ⁴	III kvartal 2023	III kvartal 2023	Izrađena sveobuhvatna analiza problema planiranja na nivou svih naručilaca	/	Međunarodne organizacije ⁵
1.2		Izrada sveobuhvatnog programa obuke u oblasti javnih nabavki za period 2024-2028	MF/SIGMA	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Program obuke u oblasti javnih nabavki za period 2024-2028	/	SIGMA

⁴ Nevladina organizacija koja prati sistem javnih nabavki i koja ima predstavnika u Radnoj grupi za Poglavlje 5, kao i Koordinacionom tijelu za praćenje sprovođenja ove strategije je Institut Alternativa

⁵ Organizacije kod kojih Ministarstvo finansija aplicira za projekte tehničke podrške uključuju: Evropska komisija (preko Delegacije EU u Crnoj Gori), SIGMA/OECD, Svjetska banka, EBRD, IMF

	Edukacija zaposlenih lica u Ministarstvu finansija uz učešće međunarodnih eksperata, radi promovisiranja novih tehnika zaključenja ugovora o javnoj nabavci, o primjeni EU propisa u kontekstu novog regulatornog okvira za javne nabavke i prenošenje međunarodne dobre prakse	Ministarstvo finansija /Međunarodne organizacije	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održana radionica za 15 zaposlenih	1 000 EUR (2 x 500)	Budžet CG/ Tehnička podrška od strane međunarodnih partnera
1.3	Edukacija naručilaca, privrednih subjekata i drugih zainteresovanih lica o pravnom okviru u oblasti javnih nabavki i načinu primjene istog	Ministarstvo finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki/Uprava ljudskih resursa Crne Gore	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održano 6 obuka za oko 40 polaznika po obuci	1800 EUR po obuci (6 obuka x 300 EUR)	Budžet CG
1.4	Organizacija obuke na temu integriteta i sprječavanja korupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama za naručioce	Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki/Agencija za sprječavanje korupcije	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Sprovedena 1 obuka za oko 30 polaznika	/	Budžet CG

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

2.1	Sprovodenje istraživanja percepcije korupcije u javnim nabavkama u Crnoj Gori	Ministarstvo finansija/ ASK/NVO	III kvartal 2024	IV kvartal 2024	Smjernice za antikorupcijsko djelovanje u oblasti javnih nabavki	1000 EUR	Budžet CG
2.2	Održavanje sastanaka Radne grupe za pregovaračko poglavlje 5 – javne nabavke, uz učešće NVO sektora	Ministarstvo finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Napredak u pregovaračkom procesu u poglaviju 5	/	/
3. Unapređenje platforme crnogorske elektronske javne nabavke (CEJN)							
3.1	Edukacija naručilaca u vezi sa korišćenjem CEJN	Ministarstvo finansija /Uprava za ljudske resurse	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održano 6 obuka za 12-15 polaznika po obuci	1800 EUR po obuci (6 obuka x 300 EUR)	Budžet CG
3.2	Edukacija privrednih subjekata u vezi sa korišćenjem CEJN	Ministarstvo finansija	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održane 2 obuke za 50 polaznika po obuci	/	/
3.3	Uvezivanje CEJN sa elektronskim sistemom Ministarstva pravde radi obezbjeđivanja dokaza o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke	Ministarstvo finansija/Ministarstvo pravde	II kvartal 2024	II kvartal 2024	Integriran sistem Ministarstva pravde sa CEJN	/	/

3.4	Uvođenje novih funkcija u CEIN:elektronsko sačinjavanje i podnošenje izjave privrednog subjekta, uskladivanje CEIN-a i podzakonske regulative u smislu izvještavanja o nabavkama koje podliježu izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama; monetizacija Sistema – uvodenje samoodrživosti elektronskog sistema javnih nabavki	Ministarstvo finansija	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Nove funkcije Cejn-a
4. Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki i učešća MSP u postupcima javnih nabavki					
4.1	Promocija novih tehnika javnih nabavki i značaj njihove implementacije	Ministarstvo finansija/ SIGMA	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Uputstvo za realizaciju okvirnog sporazuma/Uputstvo za realizaciju in-house nabavki
4.2	Obuka o primjeni zelenih kriterijuma i drugih kriterijuma održivosti javnih nabavki sa fokusom na kriterijume ENP	Ministarstvo finansija/Privredna komora CG/Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održana obuka za oko 40 polaznika/Uputstvo za realizaciju nabavki uz korištenje „zelenih“ kriterijuma

4.3	Izrada tehničke literature za pomoć pri učešću u postupcima javnih nabavki preduzećima u vlasništvu žena ili koje vode žene	Ministarstvo finansija/Sekretarijat Savjeta za konkurentnost	III kvartal 2024	IV kvartal 2024	Objavljen uputstvo za implementaciju rodno senzitivnih kriterijuma dodjele ugovora / /
4.4	Analiza dodijeljenih ugovora o javnoj nabavci privrednim društvima koja su u vlasništvu žena ili koja vode žene, uključujući i nivo učešća u postupcima javnih nabavki	Ministarstvo finansija	IV kvartal 2024	IV kvartal 2024	Objavljeni rezultati analize (Dobijene polazne vrijednosti za / /)
5. Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki					
5.1	Rad Komisije za zaštitu prava u punom sastavu, odnosno u sastavu od predsjednika i 6 članova	Skupština Crne Gore	II kvartal 2024	II kvartal 2024	Imenovanje šestog člana Komisije za zaštitu prava od strane Skupštine Crne Gore-Kompletiran sastav Komisije / /
5.2	Objavljivanje načelnih pravnih stavova	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Doneseni i javno dostupni načelni pravni stavovi / /

	Donošenje novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki/Nadležno radno tijelo Skupštine Crne Gore	II kvartal 2024	II kvartal 2024	Usvojen Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe Komisije za zaštitu prava	/	/
5.3	Popuna 5 radnih mjesaca u Stručnoj službi Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki/Uprava za ljudske resurse/Ministarstvo finansija	III kvartal 2024	IV kvartal 2024	Popunjena radna mjesta u Stručnoj službi Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	/	/
6. Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno-privatna partnerstva							
6.1	Sprovodenje obuka o primjeni Zakona o javno-privatnom partnerstvu-tematske obuke	Ministarstvo finansija /Agencija za investicije CG/SIGMA	II kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održane 3 obuke za oko 40 polaznika	3 000 EUR po obuci (3 X 1000 EUR)	SIGMA
6.2	Međunarodno prenošenje iskustva u vezi sa kreiranjem i primjenom politika koje se odnose na javno privatno partnerstvo: Saradnja sa SIGMA-om; iniciranje saradnje sa RESPA-om	Ministarstvo finansija/SIGMA	IV kvartal 2024	IV kvartal 2024	Održana radionica za oko 40 učesnika	/	Međunarodni partneri (SIGMA)
6.3	Izrada brošure sa konkretnim primjerima JPP projekata iz međunarodne prakse	Ministarstvo finansija/UNDP	II kvartal 2024	III kvartal 2024	Izrađena brošura sa konkretnim primjerima JPP projekata iz međunarodne prakse		
							333.600,00 EUR

UKUPNO:	(22.600,00 budžetska sredstva; 311.000,00 međunarodni izvori finansiranja ili kombinovano)

REALIZACIJA MJERA IZ AKCIONOG PLANA PO OPERATIVNIM CILJEVIMA

1. Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca

Radi postizanja operativnog cilja profesionalizacije i unapređenja operativnih kapaciteta na nivou naručilaca, definisano je 5 aktivnosti čiji su nosioci Ministarstvo finansija, Uprava za ljudske resurse, Agencija za sprečavanje korupcije, NVO sektor i međunarodne organizacije.

U ovom dijelu, učinak realizacije aktivnosti je na nivou 60%, odnosno od ukupno 5 aktivnosti, realizovano je njih 3, što čini 14,28% od svih aktivnosti iz AP. Aktivnosti koje nijesu realizovane odnose se na izradu sveobuhvatne analize problema planiranja na nivou naručilaca i organizaciju obuke na temu integriteta i sprječavanja korupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama za naručioce. Navedene aktivnosti su prenešene iz Akcionog plana za 2023. godinu, a nijesu realizovane iz razloga što je za drugu aktivnost bilo potrebno stvoriti preduslove za realizaciju, konkretno, izraditi literaturu koja se odnosi na antikorupcijsko djelovanje u oblasti javnih nabavki pa nakon toga održati predviđenu obuku. Što se tiče izrade analize planiranja, ta aktivnost je ponovo odložena s obzirom na to da je u 2023. godini sproveden projekat MAPS a finalni izvještaj dobijen u septembru 2024. godine. Projekat je imao za cilj sveobuhvatnu analizu sistema javnih nabavki, uključujući i pitanje planiranja javnih nabavki. Kako će se u toku 2025. godine izraditi nova Strategija koja će inkorporirati preporuke iz MAPS izvještaja, ovo pitanje će biti adresirano kroz analizu stanja i odgovarajuće mјere i aktivnosti za unapređenje procesa planiranja javne nabavke. Za aktivnost koja se tiče obuke na temu integriteta u javnim nabavkama, napominjemo da je krovna strategija koja se odnosi na oblast korupcije i sukoba interesa donešena u junu 2024. godine, a da je Etički kodeks u javnim nabavkama donešen krajem 2024. godine, tako da će u narednom periodu biti sproveđene obuke na temu sprečavanja neetičkog ponašanja i koruptivnih radnji u postupcima javnih nabavki.

U dijelu profesionalizacije i unapređenja operativnih kapaciteta na nivou naručilaca postignuti su sljedeći rezultati:

- Ministarstvo finansija je tokom cijelog izvještajnog perioda radilo na jačanju administrativnih kapaciteta i podizanju nivoa profesionalizacije zaposlenih u javnim nabavkama. Na temu primjene propisa u oblasti javnih nabavki i novih zakonskih rješenja Ministarstvo je sprovedlo 6 obuka za 195 polaznika.
- Na temu korišćenja CEJN-a organizovane su dvije obuke za 25 polaznika.
- Ministarstvo je, u saradnji sa SIGMA-om, organizovalo i specijalističku obuku na temu IN-HOUSE nabavki za 21 polaznika, dok su u saradnji sa SIGMA-om i USAID održane obuke na temu dinamičkog Sistema nabavki (Dynamic Purchasing System):
- Takođe, organizovane su obuke vezano za donošenje Pravilnika o elektronskoj izjavi privrednog subjekta kao i za korišćenje odgovarajuće nove funkcionalnosti CEJN-a, kojima je prisustvovalo oko 300 polaznika.
- U saradnji sa SIGMA-om pripremljen je novi Program i način stručnog ospozobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki, čije se usvajanje očekuje početkom 2025. godine. Stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki se polaže po programu za polaganje ispita, pred Komisijom i sastoji se od pismenog i usmenog dijela. Do sredine 2024. godine ovaj ispit je položio 904 službenika za javne nabavke.
- Na osnovu anketnog istraživanja iz jula 2024. godine čiji je rezultat Izvještaj o poslovnom ambijentu u Crnoj Gori koji je objavila Privredna komora Crne Gore najbolje ocijenjena oblast bile su javne nabavke. Privrednici su, bolje od prosjeka, ocijenili elektronski portal za javne

nabavke (3,29), te poštovanje roka za izmirenje obaveza od strane države (3,27), transparentnost javnih nabavki (2,76), zakonodavni okvir (2,62) i rad nadležnih organa za kontrolu javnih nabavki (2,58). Bolje ocjene date od privrednih subjekata rezultirale su nakon intenzivnog reformskog procesa Ministarstva finansija u dijelu unaprjeđenja regulatornog okvira, elektronskog sistema javnih nabavki, kao i primjene međunarodnih standarda i profesionalizacije u okviru politike javnih nabavki.

- Nacrt Etičkog kodeksa u oblasti javnih nabavki je pripremljen, i objavljen na e-sistemu nabavki na: CeJN, a planira se i održavanje odgovarajućih obuka za učesnike u sistemu javnih nabavki.

Operativni cilj 1 - Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca se iskazuje kroz dva indikatora učinka, i to: Stepen povjerenja privrednih subjekata u sistem javnih nabavki i Broj utvrđenih nepravilnosti u postupcima inspekcijskog nadzora. U dijelu prvog indikatora učinka, na kraju 2024. godine, broj ponuda po postupku javne nabavke je 3,3, što predstavlja rast u odnosu na 2023. godinu kad je taj broj bio 3,16. Pomenuti podatak je u vezi sa stepenom povjerenja privrednih subjekata u sistem javnih nabavki koji je, u skladu sa Izveštajem o poslovnom ambijentu u Crnoj Gori koji je objavila Privredna komora Crne Gore, najbolje ocijenjena oblast. Kako je navedeno u Izveštaju, pojednostavljene procedure u postupcima javnih nabavki i smanjenje troškova učešća doprinosi većem nivou tržišne konkurenциje, odnosno povećanju prosječnog broja dostavljenih ponuda. Od pojednostavljenja će korist imati i naručiocu posla i privredni subjekti, koji ukazuju da za to postoji veliki prostor. Uvođenjem procesa elektronskog sistema javnih nabavki značajno je unaprijeđena transparentnost, kao i efikasnost procesa javnih nabavki. Ipak, ima prostora za dalje unapređenje ove oblasti, posebno u dijelu koji se odnosi na proceduru javnih nabavki u smislu potrebne dokumentacije.

Drugi indikator učinka za Operativni cilj 1 odnosi se na broj utvrđenih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Prema podacima Inspekcije za javne nabavke, u okviru postupaka inspekcijskog nadzora sprovedenih u 2024. godini, broj utvrđenih nepravilnosti bio je 132, dok je broj izdatih prekršajnih naloga više nego upola manji u odnosu na 2023. godinu i iznosi 23. Shodno navedenom, upola je smanjen iznos izrečenih novčanih kazni prekršajnim nalozima, ali i postotak naplaćenih naloga. Inspekcija za javne nabavke je pojačala aktivnosti na sprovođenju korektivne funkcije inspekcijskog nadzora u oblasti javnih nabavki, te je broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu blago povećan u 2024. godini. U nastavku je tabela sa uporednim podacima iz 2023., 2024. i preliminarni za 2025. godinu.

PODACI NADZORA INSPEKCIJE ZA JAVNE NABAVKE	2023	2024	2025 ⁶
Broj utvrđenih nepravilnosti	151	132	63
Broj prekršajnih naloga	55	23	10
Iznos izrečenih novčanih kazni prekršajnim nalozima	77.350,00	39.400,00	23.150,00
Ukupan broj naplaćenih naloga	41 (74,54%)	6 (26,09%)	Podatak još uvijek nije dostupan
Broj zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu	10	12	8

⁶ Podaci se odnose na period 01.01.-01.11.2025.godine

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

Radi realizacije Operativnog cilja koji ime za cilj **uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki**, Akcionim planom za 2024. godinu bile su definisane dvije aktivnosti, od kojih je realizovana jedna, to jest 2.2 - Održavanje sastanaka Radne grupe za pregovaračko poglavlje 5 – javne nabavke, uz učešće NVO sektora, radi planiranja, koordinacije i realizacije aktivnosti koje treba da rezultiraju ostvarenim napretkom u pregovaračkom procesu u ovom poglavlju. U toku 2024. godine održana su 2 sastanka. To čini 50% u okviru ovog Operativnog cilja, a na nivou Akcionog plana 4,76%. Evropska komisija je izvještajem o napretku Crne Gore u procesu pristupanja za 2024 godinu ocijenila da je Crna Gora između umjerenog i dobrog nivoa spremnosti, a konstatovan je određeni napredak naročito u pogledu unaprjeđenja funkcionisanja sistema elektronskih nabavki. Evropska komisija je ocijenila da su preporuke iz 2023 godine djelimično sprovedene i da uglavnom ostaju važeće. Istaknuto je da je postignut dobar stepen usklađenosti s pravnom tekvinom EU, te napredak u pogledu zaštite prava u postupcima javnih nabavki. Takođe, konstatovano je da sistem zaštite prava u postupcima javnih nabavki funkcioniše efikasno kao i da su administrativni kapaciteti i sprovođenje pravne tekovine u oblasti javnih nabavki na zadovoljavajućem nivou.

Konačno, u 2025. godini, od Crne Gore se očekuje da se posebno fokusira na povećanje nivoa transparentnosti u pogledu javnih nabavki ugovorenih na osnovu međudržavnih sporazuma, smanjenje broja postupaka javnih nabavki bez objavljivanja obavještenja o ugovoru, kao i na postizanje punе usklađenosti sa pravilima i principima javnih nabavki EU u svim slučajevima.

Reformske aktivnosti u politici antikorupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama, uključujući i reforme pravnog okvira, uslovile su odlaganje aktivnosti 2.1 koja se odnosi na sprovođenje istraživanja percepcije korupcije u javnim nabavkama. Aktivnost 2.1 – Sprovođenje istraživanja percepcije korupcije u Crnoj Gori koja je trebalo da rezultira izradom Smjernica za antikorupcijsko djelovanje u oblasti javnih nabavki nije sprovedena u zacrtanom obliku. Međutim, izrađen je Etički kodeks u oblasti javnih nabavki koji služi kao preventivna alatka za zaposlene na stranama naručioca i ponuđača a ima za cilj definisanje potencijalnih rizika od korupcije u postupcima javnih nabavki i sprječavanje koruptivnih praksi. Etički kodeks je objavljen na <https://www.gov.me/clanak/eticki-kodeks>, kao i na elektronskom sistemu javnih nabavki. Akcioni plan za 2025. godinu predviđaće dalje aktivnosti na ovom planu, u skladu sa zahtjevima Evropske komisije u ovom dijelu.

3. Unaprjeđenje platforme crnogorske elektronske javne nabavke (CEJN)

Operativni cilj unaprjeđenja platforme e-nabavki koji će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednih subjekata i ostalih relevantnih učesnika u sistemu javnih nabavki, treba da bude u službi, između ostalog, jačanja integriteta zaposlenih na poslovima javnih nabavki kod naručioca, te isključenja privrednih subjekta na čijoj strani je utvrđeno postojanje sukoba interesa i korupcije.

Ovaj operativni cilj je i u službi jačanja transparentnosti u sistemu javnih nabavki, te su kao mjere 3.1 i 3.2 predviđeni edukacija naručilaca u vezi sa korišćenjem CEJN-a i edukacija privrednih subjekata u vezi sa korišćenjem CEJN-a. Ove mjere se realizuju u kontinuitetu.

U službi unaprjeđenja elektronskog sistema javnih nabavki je okončana i aktivnost 3.4 koja se odnosi na elektronsko sačinjavanje i podnošenje izjave privrednog subjekta u postupku javne nabavke, unaprjeđenje izvještavanja o nabavkama koje podliježu izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama. Krajem godine donešen je Pravnik o obrascu izjave privrednog subjekta („Sl. list Crne

Gore", br. 114/24 od 29. novembra 2024. godine), a u cilju olakšavanja primjene novog podzakonskog akta, donešeni su sljedeći akti: Uputstvo za ponuđače za podnošenje zahtjeva za monitoring postupka jednostavne nabavke; Uputstvo za kreiranje izjave privrednog subjekta za naručioce, Uputstvo za kreiranje izjave privrednog subjekta za ponuđače i Uputstvo za kreiranje Obrasca 2 u jednostavnim nabavkama za naručioce. U toku je i realizacija aktivnosti 3.3 koja se odnosi na uvezivanje elektronskog sistema javnih nabavki sa elektronskim sistemom Ministarstva pravde, radi obezbjeđivanja dokaza o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke. Za realizaciju ove aktivnosti su stvorenni uslovi, dok se za potpunu implementaciju ove funkcionalnosti čeka na početak rada unaprijeđenog GSB-a (Government Service Bus), što je u nadležnosti Ministarstva javne uprave.

4. Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki i učešća MSP u postupcima javnih nabavki

U službi ostvarenja operativnog cilja podsticanja primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki i učešća malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki, Akcionim planom za 2024. godinu je predviđeno 4 aktivnosti. Od navedenih 4 aktivnosti dvije nijesu realizovane što čini 50%, dok se preostalih 50% odnosi na druge dvije aktivnosti koje se realizuju u kontinuitetu.

Aktivnost 4.1 koja se odnosi na promociju tehnika javnih nabavki i značaja njihove implementacije, te aktivnost 4.2 koja se odnosi na obuku o primjeni zelenih kriterijuma i drugih kriterijuma održivosti javnih nabavki, sa fokusom na kriterijume ekonomski najpovoljnije ponude realizuju se u kontinuitetu.

Aktivnost 4.3 koja se odnosi na izradu tehničke literature o socijalnom aspektu održivih nabavki, tj. o pomoći pri učešću u postupcima javnih nabavki, preduzećima u vlasništvu žena ili koje vode žene, te aktivnost 4.4 koja se odnosi na analizu dodijeljenih ugovora o javnoj nabavci privrednim društvima koja su u vlasništvu žena ili koja vode žene, uključujući i nivo učešća u postupcima javnih nabavki, nijesu realizovane. Realizacija aktivnosti radi ostvarenja ovog operativnog cilja je prikazana grafički kako slijedi:

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

U dijelu realizacije operativnog cilja 5 koji se odnosi na unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, bile su predviđene četiri aktivnosti, od kojih su realizovane sve, izuzev aktivnosti 5.4 koja se odnosi na popunu 5 upražnjenih radnih mesta u Stručnoj Službi Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. To čini udio realizacije od 75%, dok se 25% odnosi na jednu nerealizovanu aktivnost. Naime, Skupština Crne Gore je na sjednici od dana 13.03.2025. godine, donijela Odluku o imenovanju šestog člana Komisije za zaštitu prava, čime je realizovana aktivnost 5.1. Takođe, donijet je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta Stručne službe Komisije, čime je realizovana aktivnost 5.3. Stavovi koje Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki zauzima kroz pravnu praksu koju razvija u žalbenim postupcima, a nakon konsultacija sa Ministarstvom finansija – Direktorat za politiku upravljanja javnim investicijama i politiku javnih nabavki, su važan instrument u olakšavanju primjene propisa u ovoj oblasti. Realizacija aktivnosti radi ostvarenja ovog operativnog cilja je prikazana grafički kako slijedi:

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

Konačno, u okviru operativnog cilja 6 - jačanja institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno privatna partnerstva, bile su predviđene tri aktivnosti od kojih su realizovane dvije, odnosno 66,3%, dok se jedna aktivnost ili 33,3% realizuje u kontinuitetu. Realizovana je aktivnost 6.2 – Međunarodno

prenošenje iskustva u vezi sa kreiranjem i primjenom politika koje se odnose na javno – privatno partnerstvo: Saradnja sa SIGMA-om;iniciranje saradnje sa RESPA-om, te aktivnost 6.3 koja se odnosi na izradu brošure sa konkretnim primjerima JPP projekata iz međunarodne prakse. Održana je radionica posvećena kreiranju i realizaciji politike javno privatnog partnerstva – aktivnost 6.2 i izrađena brošura o međunarodnoj praksi projekata javno privatnog partnerstva – aktivnost 6.3.

Realizacija aktivnosti 6.1 koja se odnosi na sprovođenje obuka o primjeni Zakona o javno – privatnom partnerstvu – tematske obuke, se sprovodi u kontinuitetu.

Kratak osvrt na postignute rezultate u kontekstu unapređenja sistema javnih nabavki u toku 2024. i 2025. godine

U 2024. godini, a u cilju usklađivanja akata za primjenu sa novim zakonskim rješenjima u oblasti javnih nabavki i prevazilaženje brojnih problema u primjeni važećeg načina regulisanja donijete su izmjene i dopune podzakonske regulative Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 74/19, 3/23, 11/23, 84/24) i to:

- Pravilnik o obrascu izjave privrednog subjekta ("Službeni list Crne Gore", broj 114/24);
- Pravilnik o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za sprovođenje postupka javne nabavke;
- Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj 114/24);
- Pravilnik o obrascu prijave za kvalifikaciju u postupku javnih nabavki;
- Pravilnik o metodologiji načina vrednovanja ponuda u postupku javnih nabavki;
- Pravilnik o obrascu plana javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj 114/24);
- Uredba o dopuni Uredbe o listi vojne opreme, postupku i načinu sprovođenja nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti („Službeni list Crne Gore“, br. 67/24).

Novim zakonskim rješenjima, mijenjan i adaptiran je i Pravilnik o načinu rada i korišćenja elektronskog sistema javnih nabavki, kao i Uputstvo za korišćenje elektronskog sistema javnih nabavki. U cilju olakšavanje primjene novih podzakonskih akata, donešeni su sljedeći akti:

- Uputstvo za ponuđače za podnošenje zahtjeva za monitoring postupka jednostavne nabavke;
- Uputstvo za kreiranje izjave privrednog subjekta za naručioce;
- Uputstvo za kreiranje izjave privrednog subjekta za ponuđače i
- Uputstvo za kreiranje Obrasca 2 u jednostavnim nabavkama za naručioce.

Pravilnik o obrascu izjave privrednog subjekta propisuje elektronsko sačinjavanje izjave kroz aplikativni dio CEJN-a, sa ciljem kreiranja jednostavnih postupaka i rješavanja problema koji su rezultirali velikim brojem neispravnih ponuda i žalbenih postupaka.

Monitoring jednostavnih nabavki koji je Ministarstvo finansija uvelo kao kontrolni mehanizam nad ovom vrstom postupaka počeo je sa radom od 1. januara 2024. godine. Njime se omogućava ponuđačima koji učestvuju u jednostavnih nabavki da podnesu zahtjev za vršenje monitoringa jednostavne nabavke. Na taj način sprječava se kršenje osnovnih principa javnih nabavki i moguće nepravilnosti pri sprovođenju jednostavne nabavke. Zahtjev za monitoring jednostavne nabavke podnešen od strane zainteresovanog ponuđača zaustavlja sve radnje naručioca u jednostavnoj nabavci. Uvođenje novog pravnog instituta koji se odnosi na kontrolu ovih nabavki je rezultiralo apsolutnim, jasnim i brzim postupanjima naručilaca po preporukama datim od strane Ministarstva finansija, a sa druge strane privrednim subjektima je omogućena zaštita interesa u ovim postupcima, dodatna sigurnost u slučajevima eventualnih nepravilnosti naručilaca. Tokom 2024. godina ponuđači su Ministarstvu finansija podnijeli ukupno 161 zahtjev za vršenje monitoringa jednostavnih nabavki, dok su za period januar - jun 2025. godine, ponuđači Ministarstvu finansija podnijeli ukupno 120

zahtjeva za vršenje monitoringa postupka jednostavne nabavke. Analizom ukupnog broja dostavljenih zahtjeva, utvrđeno je da je Ministarstvo finansija dalo najveći broj obavještenja sa preporukom da naručilac ispravi uočene nepravilnosti.

S ciljem kontinuiranog unapređenja rada **elektronskog sistema javnih nabavki (CEJN)**, sistem je u toku 2024. i 2025. godine unaprijeđen dodavanjem novih funkcionalnosti. Pored funkcije podnošenja zahtjeva za monitoring jednostavnih nabavki, objavljivanja međudržavnih sporazuma i ugovora sa trećim zemljama, uvedena je i funkcija izvještavanja o nabavkama koje sprovode diplomatsko-konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu. Dodatna poboljšanja sistema e-nabavki uvedena su kroz aktivnosti projekta koji se realizuje u saradnji sa Delegacijom EU u Crnoj Gori, a obuhvataju elektronsku izjavu privrednog subjekta (aplikativni dio za naručioce i ponuđače), kao i unapređenje aplikativnog dijela softvera namijenjenog ponuđačima u vidu različitih obavještenja i izvještaja. Takođe, započeto je povezivanje sa kaznenom evidencijom Ministarstva pravde, i finalizacija istog se očekuje u toku II kvartala, nakon što bude nadograđen Government Service Bus (jedinstvena elektronska platforma za javnu upravu Crne Gore). Planirana poboljšanja elektronskog sistema javnih nabavki u narednom periodu odnose se na uvođenje „red-flags“, odnosno otkrivanje potencijalnih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, kao i rad na uvođenju funkcije praćenja sprovođenja ugovora o javnim nabavkama. U junu mjesecu, na elektronskom sistemu javnih nabavki uvedene su nove funkcionalnosti:

- Prijava sukoba interesa u postupku javne nabavke
- Prijava dogovora u postupku javne nabavke

Na elektronskom sistemu javnih nabavki u dijelu Uputstva nalaze se jasne instukcije za prijavu navedenih nepravilnosti. Pomenutim nepravilnostima je u septembru 2025. godine dodata i prijava korupciju javnim nabavkama. U cilju jačanja antikorupcijskih alatki u oblasti javnih nabavki planirano je povezivanje sistema e-nabavki sa elektronskim sistemom Agencije za sprečavanje korupcije, u cilju razmjene podataka na kvalitetan i efikasan način i optimalnog korišćenja mogućnosti koje pružaju elektronske platforme u povećanju transparentnosti i borbi protiv korupcije. Važno je napomenuti i da se, sa početkom primjene novog Zakona o javnim nabavkama, odluke Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki na elektronskom sistemu javnih nabavki od dana kad je počeo sa radom. Ovo predstavlja još jedan korak ka podizanju transparentnosti u sistemu javnih nabavki.

Evropska komisija je u oktobru 2024. godine odobrila **Reformsku agendu** Crne Gore. Kada je riječ o oblasti javnih nabavki, Agendom su predviđene ukupno četiri mjere. Jedna od mjera ima za cilj podizanje nivoa transparentnosti u vezi sa svim projektima (završenim, tekućim i budućim ugovorima) ugovorenim po međuvladinim sporazumima uvođenjem i stavljanjem na raspolaganje javnosti informacija specifičnih za projekte u sistemu e-nabavke. S tim u vezi, u junu 2024. godine izvršeno je poboljšanje postojećeg softverskog rješenja, odnosno elektronskog sistema javnih nabavki, uvođenjem nove funkcionalnosti koja omogućava objavljivanje svih međuvladinih sporazuma i ugovora sa trećim zemljama koje zaključuju naručioci u Crnoj Gori. Ova funkcija je dostupna na elektronskom sistemu javnih nabavki na: <https://cejn.gov.me/AttachedReports>

U cilju poboljšanja efikasnosti i konkurentnosti tržišta javnih nabavki, u decembru 2024. godine, izmijenjen je Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, na način da se ograničenje od 100.000,00 EUR-a za direktnе nabavke (nabavke do vrijednosti od 8,000,00 EUR-a) u toku jedne godine odnosi na naručioce čiji iznos plana javnih nabavki ne premašuje 1.000.000,00 EUR-a, dok za one čiji je plan iznad 1.000.000,00 EUR-a, to ograničenje je 300.000,00 EUR-a. Ovim se želi smanjiti udio ove vrste nabavki u odnosu na ukupnu vrijednost javnih nabavki na 2 procenatna poena do decembra 2026. godine. Godišnje smanjenje za najmanje 3 procenatna poena od ukupne vrijednosti javnih nabavki trebalo bi se sprovesti u toku 2024, 2025. i 2026. godine, s obzirom na to da je rok za realizaciju

decembar 2026. godine. U okviru ove mjere intenzivirane su aktivnosti Inspekcije za javne nabavke na praćenju sprovođenja direktnih nabavki, koje se sprovode u kontinuitetu. Podaci o efektima ove mjere biće sastavni dio godišnjih izvještaja o javnim nabavkama.

Ministarstvo finansija je 2025. donijelo Etički kodeks u javnim nabavkama,⁷ proširujući zakonske odredbe jasnim pravilima ponašanja za sve učesnike – predstavnike naručioca i privrednog subjekta, kao i drugih lica koja su direktno ili indirektno uključena u proces javne nabavke. Kodeks detaljno uređuje sprečavanje sukoba interesa, zabranjuje poklone veće od 50 €, uvodi obaveznu antikoruptivnu klauzulu u ugovorima te uvodi detaljan režim evidencija i prijavljivanja sumnji na prevaru, kartelske dogovore, prinudu i druge „crvene zastavice“. Prijava povrede Etičkog kodeksa Agenciji za zaštitu konkurenčije i Agenciji za sprječavanje korupcije sprovodi se putem CeJN-a. Time je uspostavljen operativni okvir za jačanje integriteta, profesionalizma i transparentnosti u upravljanju javnim sredstvima; međutim, njegova stvarna djelotvornost zavisi od dosljedne primjene i proaktivnog nadzora.

Programom upravljanja javnim finansijama (PFM) za period 2022-2026. godine utvrđuju se ključni reformski planovi Crne Gore u ovoj oblasti za naredni period sa ciljem povećanja odgovornosti i obezbjeđenja dobrog finansijskog upravljanja i dobrog upravljanja kroz unaprijeđenje ekonomije, efikasnosti i efektivnosti u upravljanju javnim resursima. U okviru Podsistema 2.2 *Javne nabavke* predviđene su aktivnosti na unapređenju funkcionalnosti sistema e-nabavki i obuke njegovih korisnika, u cilju postizanja vrijednosti za novac u javnim nabavkama i JPP, kao i daljem razvoju funkcionalnosti sistema e-nabavke. Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki je u 2024. godini aktivno učestvovao u radu Radnog tima za PFM, kako pri izradi izvještaja o realizaciji mjer za 2024. godinu, tako i pri definisanju relevantnih aktivnosti za predstojeći period i praćenju pokazatelja njihove implementacije.

Na osnovu anketnog istraživanja iz jula 2024. godine čiji je rezultat Izvještaj o poslovnom ambijentu u Crnoj Gori koji je objavila Privredna komora Crne Gore, najbolje ocijenjena oblast bile su javne nabavke. Privrednici su, bolje od prosjeka, ocijenili elektronski sistem javnih nabavki (3,29), te poštovanje roka za izmirenje obaveza od strane države (3,27), transparentnost javnih nabavki (2,76), zakonodavni okvir (2,62) i rad nadležnih organa za kontrolu javnih nabavki (2,58). Bolje ocjene date od privrednih subjekata rezultirale su nakon intenzivnog reformskog procesa Ministarstva finansija u dijelu unapređenja regulatornog okvira, elektronskog sistema javnih nabavki, kao i primjene međunarodnih standarda i profesionalizacije u okviru politike javnih nabavki. Najskoriji Izvještaj Privredne komore o poslovnom ambijentu, na osnovu istraživanja sprovedenog u martu/aprilu 2025. godine pokazao je da je najveći napredak u posljednje tri godine ostvaren u oblasti javnih nabavki, što svjedoči o poboljšanjima u transparentnosti i efikasnosti procedura, kao i boljoj komunikaciji sa privredom. Po nalazima Izvještaja, percepcija javnih nabavki u posljednje tri godine bilježi stabilan rast, sa naročito izraženim poboljšanjem u 2025. godini, što sugerše da su sprovedne reforme, uključujući poboljšanje zakonodavnog okvira, digitalizaciju procedura, veću transparentnost u objavljivanju i praćenju postupaka, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta nadležnih tijela, počele da daju konkretnе i vidljive rezultate.

U okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, Radna grupa za vođenje pregovora u Poglavlju 5 - javne nabavke na čelu sa Ministarstvom finansija, je intenzivno radila na pripremi neophodne dokumentacije i sveobuhvatne statistike za potrebe zatvaranja ovog poglavlja. Crna Gora je na sjednici Vlade od 27. februara 2025. usvojila Izvještaj o ispunjenju obaveza u pregovaračkom poglavlju 5 – Javne nabavke, dok je na sjednici od 27. marta 2025. usvojila i ažuriranu Pregovaračku

⁷ <https://www.gov.me/clanak/eticki-kodeks>.

poziciju za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za poglavlje 5 – Javne nabavke. U Briselu je 27. juna 2025. godine održana 16. Međuvladina konferencija Evropska unija – Crna Gora, na kojoj su države članice Evropske unije, a na bazi pozitivnih izvještaja o procjeni ispunjenosti završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 5 – Javne nabavke, dale saglasnost za privremeno zatvaranje ovog pregovaračkog poglavlja.

Izazovi u sprovođenju aktivnosti

Veći dio mjera iz Akcionog plana za 2024. godinu je implementiran u skladu sa predviđenom dinamikom, što ukazuje na pravilnu procjenu rokova za njihovo sprovođenje, koordinaciju nosilaca tih aktivnosti i dostupnost finansijskih sredstava za realizaciju istih.

Što se tiče djelimično realizovanih mjera, one uglavnom uključuju one koje se sprovode u kontinuitetu i koje pripadaju dugoročnim strateškim ciljevima politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva. Shodno tome, ove mjere će biti uvrštene i u naredni akcioni plan, ali i u novu strategiju za predstojeći četvorogodišnji period uz neophodnu doradu i prilagođavanje agendi usklađivanja sa EU standardima i praksom u ovoj oblasti. Djelimično realizovane mjere su i one koje su započete ali kod kojih su nedostajala finansijska sredstva, kadrovi ili koordinacija nosilaca aktivnosti.

Nerealizovane mjere su uglavnom one kod kojih je pri njihovom definisanju nedostajalo informacija o reformama koje su sprovedene tokom prethodne godine i koje su na neki način zamijenile mjere Akcionog plana ove Strategije, u prvom redu su to mjeru koje se odnose na antikorupcijski okvir u javnim nabavkama. Kako je u junu 2024. godine donešena nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine, kreiran je strateški okvir sa kojim će aktivnosti na borbi protiv korupcije u ovoj oblasti biti usklađivane. Takođe, u sklopu obaveza preuzetih procesom EU integracija, utvrđeni su budući pravci djelovanja u cilju prevencije korupcije u javnim nabavkama, što će biti reflektovano u Akcionom planu za 2025. godinu kao i novom strateškom dokumentu.

Mjere koje su kasnile sa implementacijom odnosile su se na izradu analiza, održavanje sastanaka ili aktivnosti u okviru projekata finansiranih od strane međunarodnih institucija. Razlozi kašnjenja u implementaciji su fleksibilno postavljeni rokovi u Akcionom planu kao i prilično ambiciozan pristup u definisanju samih aktivnosti, dinamike njihovog sprovođenja i rezultata istih.

Osvrt na planirana i utrošena sredstva za realizaciju aktivnosti Akcionog plana za 2024. godinu

Ukupan iznos raspoloživih sredstava za realizaciju aktivnosti u 2024. godini bio je 333.600,00 EUR, od čega su 22.600,00 budžetska sredstva, a 311.100,00 međunarodni izvori finansiranja ili kombinovano. Za realizovane aktivnosti ukupno je potrošeno 311.600,00 EUR što čini 93,40% ukupnog iznosa odobrenih sredstava.

U odnosu na odobrena budžetska sredstva, utrošeno je 3.600,00 EUR ili 15,92% odobrenih budžetskih sredstava, dok je neutrošeno ostalo 19.000,00 EUR. Napominjemo da u ovaj iznos nijesu uračunata utrošena budžetska sredstva za aktivnosti čija realizacija je u toku i onih koje se finansiraju iz kombinovanih izvora finansiranja (budžet/međunarodne organizacije).

U odnosu na odobrena sredstva iz međunarodnih izvora finansiranja, utrošeno je 308.000,00 EUR, što čini 99% odobrenih sredstava iz međunarodnih izvora finansiranja. Napominjemo da je najveći udio u okviru potrošenih sredstava, od 300.000,00 EUR, bio opredijeljen za realizaciju projekta tehničke

pomoći koji je imao za cilj unapređenje i nadgradnju elektronskog sistema javnih nabavki novim funkcionalnostima. Projekat je bio finansiran od strane Delegacije EU u Crnoj Gori.

Iz navedenog zaključuje se da je od sredstava opredijeljenih budžetom za realizaciju aktivnosti Akcionog plana veliki dio iskorišćen, odnosno 93,40%. Što se tiče aktivnosti koje finansiraju međunarodne organizacije, utrošak je visok i iznosi 99%. Razlog za visok postotak utroška sredstava iz međunarodnih izvora finansiranja je to što su ta sredstva opredijeljena kroz projekte tehničke pomoći koji su realizovani u toku 2024. godine.

Napominjemo da od 21 aktivnosti sadržanih u Akcionom planu, njih 11 ili 52,38% ne iziskuju troškove realizacije, tako da o njima nije izvještavano u ovom dijelu.

IV NALAZI EVALUACIJE

1. Svrha evaluacije i uloga Strategije

Evaluacija Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno–privatnog partnerstva 2021–2025 imala je za cilj da sagleda učinke strateškog cilja – izgradnju održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i JPP – i da obezbijedi ulazne informacije za novu Strategiju 2026–2030. Evaluacija je sprovedena kao interna, u trajanju od šest mjeseci i zasnovana je na OECD metodologiji, uz primjenu kriterijuma relevantnosti, koherentnosti, efektivnosti, efikasnosti i održivosti.

Strategija je usvojena 2021. godine kao odgovor na obaveze iz procesa pristupanja EU i nalaze SIGMA-e, Evropske komisije i drugih aktera, sa posebnim fokusom na ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 5 – Javne nabavke.

2. Glavne promjene i postignuća sistema 2021–2025

Evaluacija potvrđuje da je Strategija u značajnoj mjeri ispunila svoju osnovnu svrhu – pružila je okvir za reformske zahvate koji su omogućili privremeno zatvaranje Poglavlja 5 na međuvladinoj konferenciji 27. juna 2025. godine, što predstavlja formalno priznanje Evropske komisije napretku Crne Gore u ovoj oblasti.

U normativnom smislu, ključni rezultat je usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama 2022. godine, sa primjenom od početka 2023. godine. Ove izmjene su značajno smanjile pravnu nesigurnost u primjeni propisa i predstavljaju jedan od najvećih rezultata u periodu važenja Strategije, ostvarene uz aktivno učešće nadležnih institucija i civilnog društva.

Na institucionalnom planu, ojačana je uloga Ministarstva finansija, Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki kao centralne institucije sistema, uz razvoj administrativnih kapaciteta i unapređenje koordinacije sa Komisijom za zaštitu prava, Agencijom za sprječavanje korupcije, Inspekcijom za javne nabavke i drugim akterima.

Digitalizacija predstavlja jednu od najuočljivijih promjena. Elektronski sistem javnih nabavki (CEJN) je pušten u rad 1. januara 2021. godine, uz visok nivo operativnosti funkcija već na početku i postepeno uvezivanje sa drugim e-sistemima. CEJN je zamišljen kao ključni alat za povećanje transparentnosti, broj aktivnih privrednih subjekata i prosječan broj ponuda po postupku. Evaluacija potvrđuje da je CEJN doprinio vidljivosti javnih nabavki i jačanju povjerenja u sistem.

Napredak je ostvaren i u oblasti profesionalizacije: unaprjeđen je program obuka za službenike javnih nabavki, uz fokus na specijalističke obuke i podršku kontinuiranom usavršavanju, iako njegovo puno sprovođenje i evaluacija još predstavljaju izazov.

U oblasti JPP, Strategija je postavila osnov za jačanje administrativnih kapaciteta i postavljanje ciljeva u pogledu broja odobrenih projekata i zaključenih ugovora, ali su rezultati ostali skromni.

Strategija je implementirana uz relativno ograničena sredstva, uz snažno oslanjanje na međunarodne izvore finansiranja. Ukupni planirani troškovi iznosili su oko 440.000 EUR, od čega je najveći dio obezbijeđen iz projekata tehničke pomoći međunarodnih partnera. Dobar dio aktivnosti nije zahtijevao direktna finansijska izdvajanja, što dodatno govori o racionalnom pristupu korišćenju resursa.

3. Evaluacija po operativnim ciljevima Strategije 2021–2025

Evaluacija pokazuje da su operativni ciljevi Strategije bili dobro koncipirani i međusobno komplementarni, ali sa različitim stepenom ostvarenosti.

Operativni cilj 1 – Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta naručilaca

Ovaj cilj je u značajnoj mjeri ostvaren. U periodu 2021–2025 vidljiv je rast povjerenja u sistem javnih nabavki, povećanje broja obučenih i sertifikovanih lica, kao i jačanje administrativne prakse naručilaca. Broj službenika koji pohađaju obuke raste, a broj sertifikovanih lica iz godine u godinu pokazuje stabilan trend.

Pored evidentnog napretka, i dalje postoje praznine u sprovođenju specijalističkih obuka, sistemskoj evaluaciji njihovih efekata i fokusiranju resursa Ministarstva finansija sa inspekcijskog nadzora na monitoring jednostavnih nabavki i prevenciju zabranjenih radnji. Jednostavne nabavke su prepoznate kao područje povišenog rizika, koje zahtijeva dalju pažnju i prilagođen model nadzora.

Operativni cilj 2 – Uspostavljanje efektivnih mehanizama koordinacije Ministarstva finansija i drugih institucija sistema

Ovaj cilj je djelimično ostvaren. Uspostavljena je redovna koordinacija sistema javnih nabavki, naročito kroz ulogu Ministarstva finansija, koje je centralna tačka za praćenje, izvještavanje i tumačenje propisa. Međutim, evaluacija ukazuje na nedovoljno razvijene veze sa drugim ključnim organima – Agencijom za sprječavanje korupcije, policijom, tužilaštvom i Agencijom za zaštitu konkurenčnosti.

Posebno se ističe nedostatak jasnih procedura, razmjene podataka i operativne saradnje u oblasti borbe protiv korupcije, sukoba interesa i narušavanja konkurenčnosti. Iako su pojedini mehanizmi saradnje uspostavljeni, sistem nije u potpunosti funkcionalan.

Operativni cilj 3 – Unapređenje platforme elektronskih javnih nabavki (CEJN) i dostupnosti informacija

Ovaj cilj bilježi visoku efektivnost u dijelu koji se tiče transparentnosti i dostupnosti podataka. CEJN je postao vodeći izvor informacija o postupcima javnih nabavki, uz stabilnu upotrebu i uvezivanje naručilaca i ponuđača na sistem. Evaluacija potvrđuje povećanje preglednosti postupaka, lakšu kontrolu i pristup informacijama ključnim akterima.

Digitalizacija, iako uspješna, nije završena. Evaluacija ukazuje na potrebu daljeg razvoja CEJN-a – povezivanja sa registrom ASK i Agencijom za zaštitu konkurenčnosti, kaznenom evidencijom, automatizacije obavještenja i provjera izjava, digitalizacije garancija, implementacije Open Contracting Data Standarda i uvođenja analitike i „crvenih zastavica“. Bez ovih funkcionalnosti puni potencijal CEJN-a za transparentnost, nadzor i strateško planiranje ostaje neiskorišćen.

Operativni cilj 4 – Podsticanje okvirnih sporazuma, centralizovanih, zelenih, socijalnih, inovativnih i rođno odgovornih nabavki

Ovaj cilj je ostvaren samo djelimično. Iako su okvirni sporazumi i centralizovane nabavke prepoznati kao prioritet, njihova primjena ostaje ispod očekivanog nivoa. Zelene, socijalne i inovativne nabavke nijesu zaživjele u mjeri planiranoj Strategijom, a sistem nije dovoljno razvijen da bi se njihov stvarni obim precizno mjerio.

Rodna dimenzija javnih nabavki takođe je ostala slabo operacionalizovana: iako Strategija predviđa praćenje učešća žena u privrednim društvima i ugovorima, pokazatelji nijesu dosljedno prikupljeni niti

analizirani. Nedostatak standardizovanih smjernica, ograničene obuke i nedovoljna obaveznost primjene kriterijuma doprinose niskom stepenu realizacije ovog cilja.

Operativni cilj 5 – Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (KZP)

Ovaj cilj je djelimično ostvaren. Sistem pravne zaštite funkcioniše, ali bilježi rast broja upravnih sporova, naročito 2024. godine. Potrebno je skratiti rokove za odlučivanje po žalbama, unaprijediti pretragu odluka i obezbijediti kontinuirano objavljivanje načelnih pravnih stavova Ministarstva, Komisije za zaštitu prava i Upravnog suda radi jedinstvene primjene propisa.

Cilj je formalno ispunjen, ali suštinski zahtjeva dalja unapređenja kako bi sistem pravne zaštite bio efikasniji i predvidiviji.

Operativni cilj 6 – Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta za implementaciju javno-privatnih partnerstava

Ovaj cilj je ostvaren u najmanjoj mjeri. Indikatori o broju obuka, odobrenih projekata i zaključenih ugovora pokazuju ograničen napredak, uprkos postavljenim ciljevima, što upućuje na potrebu dublje reforme pravnog i institucionalnog okvira i jačanje stručne podrške naročito na lokalnom nivou.

4. Implikacije za Strategiju 2026–2030

Nalazi ukazuju da su temeljni, strukturni elementi sistema (zakonodavstvo, institucionalna uloga Ministarstva finansija, CEJN) značajno unaprijeđeni, dok su transformativni segmenti – strateške nabavke, borba protiv korupcije, održivost potrošnje i JPP – ostali nedovoljno razvijeni i treba da budu ključno usmjereno nove Strategije 2026–2030.

Nova Strategija 2026–2030 treba da:

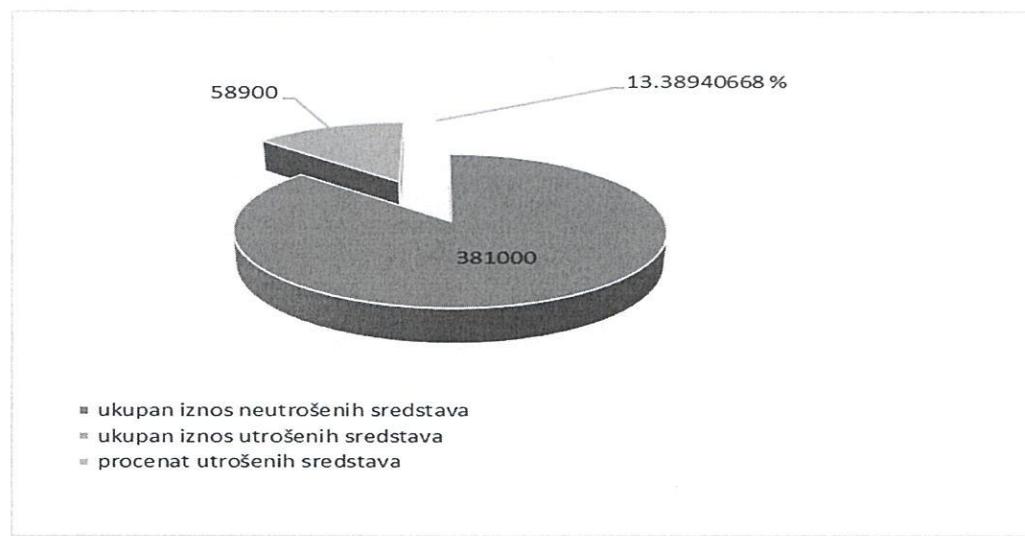
- sistemski ugrade borbu protiv korupcije, sukoba interesa i povreda konkurentnosti, uz jasne definicije, mehanizme koordinacije i mjerenja učinaka;
- nastavi i produbi digitalizaciju kroz dalju nadogradnju CEJN-a (povezivanje sa ključnim registrima, napredna analitika i „crvene zastavice“, otvoreni podaci);
- ojača profesionalizaciju svih aktera, uz jasno definisane specijalističke obuke, resertifikaciju i evaluaciju efekata obuka;
- razvije cjelovit pristup strateškim javnim nabavkama (okvirni sporazumi, centralizovane i zajedničke nabavke, zeleni, socijalni i inovativni kriterijumi, rodno osjetljive nabavke);
- redefiniše nadzor nad jednostavnim nabavkama;
- reformiše oblast JPP kroz jačanje kapaciteta, pojednostavljenje procedura i razvoj održivog portfelja projekata.

Na taj način, nova Strategija će moći da konsoliduje ostvarena postignuća, otkloni uočene nedostatke i obezbijedi da sistem javnih nabavki i JPP-a doprinosi ne samo usklađivanju sa EU standardima, već i održivom, inkluzivnom ekonomskom rastu i jačanju povjerenja javnosti u upravljanje javnim sredstvima.

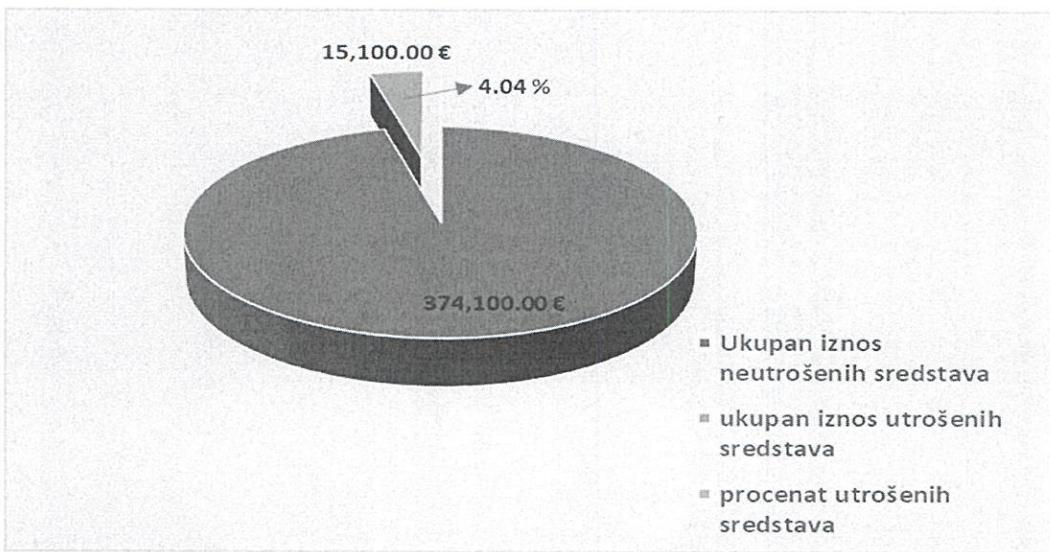
V OSVRT NA PLANIRANA I UTROŠENA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA CJELOKUPAN PERIOD SPROVOĐENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA

Aktivnosti koje su bile usmjerene na realizaciju strateškog i operativnih ciljeva Strategije unapređenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021-2025. godine bile su definisane godišnjim akcionim planovima, u kojima su bila definisana i finansijska sredstva opredijeljena za njihovu realizaciju. Broj aktivnosti godišnjih akcionih planova je varirao, kao i postotak njihove realizacije, dok značajan broj aktivnosti nije zahtijevao utrošak finansijskih sredstava. Da bi se pružila realna slika utrošenih finansijskih sredstava u toku cijelog perioda važenja Strategije, potrebno je sagledati pojedinačni učinak po godišnjim akcionim planovima, s obzirom na to da je značajan broj aktivnosti koje su iziskivale troškove prenošen iz godine u godinu, zbog nemogućnosti realizacije u planiranoj godini.

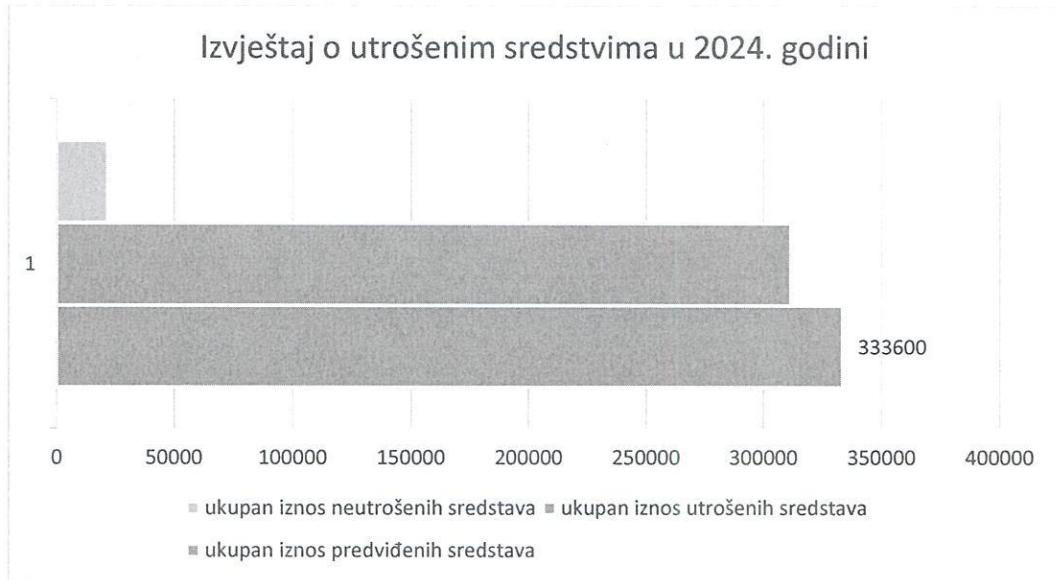
Akcioni plan za drugu polovicu 2021. i 2022. godinu predviđao je 30 aktivnosti, od kojih 6 ili 20% nije iziskivalo troškove, dok je za 24 ili 80% bilo predviđeno ukupno 439.900,00 EUR, od čega iz budžetskih sredstava 30.900,00 EUR, a iz međunarodnih sredstava 409.000,00 EUR. Ukupan utrošak sredstava je prikazan u grafiku koji slijedi:



Što se tiče 2023. godine, Akcioni plan je predviđao 17 aktivnosti, od kojih 4 ili 23,52% nije iziskivalo troškove, dok je za 13 ili 76,48% bilo predviđeno ukupno 374.100,00 EUR, od čega iz budžetskih sredstava 13.100,00 EUR, a iz međunarodnih sredstava 361.000,00 EUR. Ukupan utrošak sredstava u 2023. je prikazan u grafiku koji slijedi:



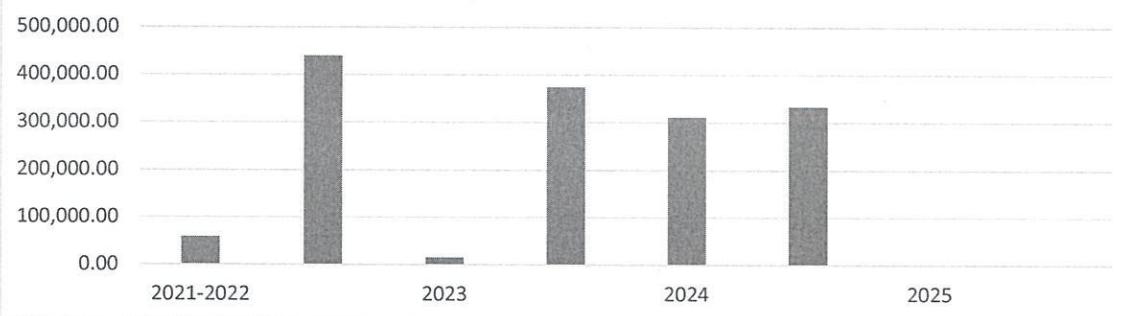
Presjek utrošenih sredstava iz Akcionog plana za 2024. godinu je predstavljen na strani 31, dok je grafički izložen u nastavku:



Razlog za visok postotak iskorišćenosti sredstava iz Akcionog plana za 2024. godinu - 93,40%, odnosno 99% utrošenih sredstava opredijeljenih iz međunarodnih izvora finansiranja jeste to što su projekti tehničke pomoći koji su uglavnom imali za cilj unapređenje elektronskog sistema javnih nabavki realizovani u toku 2024. godine.

Kako je već rečeno, utrošak sredstava po aktivnostima godišnjih akcionalih planova Strategije ne može se posmatrati kumulativno, iz razloga što su iste, nerealizovane aktivnosti prenošene u sljedeće godine, već se odnos planiranih i utrošenih sredstava po godinama može grafički izložiti, kako slijedi:

odnos iznosa utrošenih i
ukupnog iznosa raspoloživih
finansijskih sredstava za
realizaciju predviđenim
Aкционим плановима



VI PREPORUKE ZA EFIKASNIJU REALIZACIJU DEFINISANIH CILJEVA

Efikasna realizacija definisanih ciljeva Strategije unapređenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva (JPP) u Crnoj Gori zahtijeva sistematičan pristup, koji obuhvata pravne, organizacione, finansijske i tehnološke aspekte. Izvještaj o evaluaciji Strategije pokazao je da su operativni ciljevi Strategije bili dobro koncipirani i međusobno komplementarni, ali sa različitim stepenom ostvarenosti. Na osnovu trenutnih izazova i mogućnosti za unapređenje, mogu se definisati sljedeće preporuke:

Operativni cilj 1 – Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta naručilaca

Iako je zakonski okvir za javne nabavke i JPP u Crnoj Gori ocijenjen kao usklađen sa pravnom tekovinom EU, potrebno je nastaviti sa prenošenjem propisa i dobre prakse u ovim oblastima. Takođe, u pravcu izgradnje kapaciteta ljudskih resursa potrebno je kontinuirano raditi na stvaranju stalnih edukativnih programa, kako za zaposlene kod naručilaca i privrednih subjekata, tako i za javne funkcionere i preduzetnike, u cilju jačanja njihovih vještina u vezi sa postupcima nabavki, JPP-om, analitikom i upravljanjem projektima, uz angažovanje međunarodnih eksperata i konsultanata za specifične izazove, kako bi se primijenila najbolja praksa. Takođe, konststovano je da, pored evidentnog napretka, i dalje postoje praznine u sprovođenju specijalističkih obuka, sistemskoj evaluaciji njihovih efekata i fokusiranju resursa Ministarstva finansija sa inspekcijskog nadzora na monitoring jednostavnih nabavki i prevenciju zabranjenih radnji. Jednostavne nabavke su prepoznate kao područje povišenog rizika, koje zahtijeva dalju pažnju i prilagođen model nadzora.

Operativni cilj 2 – Uspostavljanje efektivnih mehanizama koordinacije Ministarstva finansija i drugih institucija sistema

Efekti strategije u pogledu ovog operativnog cilja su da je uspostavljena redovna koordinacija sistema javnih nabavki, naročito kroz ulogu Ministarstva finansija, koje je centralna tačka za praćenje, izvještavanje i tumačenje propisa. Međutim, evaluacija ukazuje na nedovoljno razvijene veze sa drugim ključnim organima – Agencijom za sprječavanje korupcije, policijom, tužilaštvom i Agencijom za zaštitu konkurenčije.

U narednom periodu je potrebno promovisati bolju koordinaciju između različitih državnih i lokalnih organa, ali i između javnog i privatnog sektora, kako bi se obezbijedilo da svi učesnici rade na istom cilju. Posebno treba raditi na uspostavljanju jasnih procedura, razmjeni podataka i operativnoj saradnji u oblasti borbe protiv korupcije, sukoba interesa i narušavanja konkurenčije, kako bi sistem bio u dovoljnoj mjeri funkcionalan.

Operativni cilj 3 – Unapređenje platforme elektronskih javnih nabavki (CEJN) i dostupnosti informacija

Uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki je ključni iskorak na reformisanju cijelokupnog sistema javnih nabavki koji je u najvećoj mjeri unaprijedio praksu u ovoj oblasti što se tiče transparentnosti i dostupnosti podataka, sa kontinuiranim porastom broja njegovih korisnika. Povećana je preglednost postupaka, lakša je kontrola i pristup informacijama.

Digitalizacija, iako uspješna, nije završena. Evaluacija ukazuje na potrebu daljeg razvoja CEJN-a – povezivanja sa registrom ASK i Agencijom za zaštitu konkurenčije, kaznenom evidencijom, automatizacije obavještenja i provjera izjava, implementacije Open Contracting Data Standarda i uvođenja analitike i „crvenih zastavica“. Bez ovih funkcionalnosti puni potencijal CEJN-a za transparentnost, nadzor i strateško planiranje ostaje neiskorišćen.

Operativni cilj 4 – Podsticanje okvirnih sporazuma, centralizovanih, zelenih, socijalnih, inovativnih i rodno odgovornih nabavki

Ovaj cilj je ostvaren samo djelimično. Iako su okvirni sporazumi i centralizovane nabavke prepoznati kao prioritet, njihova primjena ostaje ispod očekivanog nivoa. Zelene, socijalne i inovativne nabavke nijesu zaživjele u mjeri planiranoj Strategijom, a sistem nije dovoljno razvijen da bi se njihov stvarni obim precizno mjerio. Potrebno je postaviti jasne smjernice za uvođenje ekoloških i društvenih kriterijuma u javnim nabavkama, koji će podsticati zelene i društveno odgovorne inicijative. Takođe, potrebno je osigurati da projekti u okviru JPP-a pozitivno utiču na lokalne zajednice, posebno u pogledu zapošljavanja i socijalnih usluga. Kroz posebne tenderske procedure, treba podsticati privatni sektor na inovativne pristupe i rješenja koja mogu smanjiti troškove i povećati kvalitet.

U cilju uključivanja rodne dimenzije u postupke javnih nabavki, potrebno je uspostaviti standardizovane smjernice, ciljane obuke i promovisati primjenu kriterijuma koji doprinose povećanju stepena realizacije ovog cilja.

Operativni cilj 5 – Unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (KZP)

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki funkcioniše, ali da održavanje njene efikasnosti na ovom nivou zahtijeva kontinuirano jačanje institucionalnih kapaciteta i pravne sigurnosti. U okviru ovog Operativnog cilja posebnu pažnju treba posvetiti digitalizaciji procesa pravne zaštite kroz unapređenje CeJN-a, kao i povezivanje sa Upravnim sudom. Dodatno treba ojačati kvalitet učešća ponuđača u postupcima zaštite prava kroz ciljane obuke o pravnoj zaštiti, dok će uspostavljanje međuresorskog koordinacionog mehanizma ujednačiti tumačenja i primjenu propisa, čime se dodatno učvršćuje pravna sigurnost, a time i regularnost postupaka javnih nabavki.

Operativni cilj 6 – Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta za implementaciju javno-privatnih partnerstava

Ovaj cilj je ostvaren u najmanjoj mjeri. Indikatori o broju obuka, odobrenih projekata i zaključenih ugovora pokazuju ograničen napredak, uprkos postavljenim ciljevima, što upućuje na potrebu dublje reforme pravnog i institucionalnog okvira i jačanje stručne podrške naročito na lokalnom nivou.

Neophodno je pokrenuti izmjene Zakona o JPP-u, kako bi se skratili postupci, razjasnila uloga Agencije za investicije u cijelom životnom ciklusu projekta JPP, izvršilo harmonizovanje sa Zakonom o javnim nabavkama i pojednostavila izrada analize opravdanosti. Takođe se kao nužna pokazala izrada protokola za životni ciklus JPP projekta koji bi jasno definisao institucionalne uloge, odgovornosti i vremenske rokove, čime bi se smanjila zavisnost procesa od neformalnih veza i individualne inicijative. U cilju jačanja podrške lokalnim partnerima, preporučeno je i formiranje baze konsultanata, kao i pojednostavljenje metodologije i obrazaca za analizu opravdanosti.

**STRATEGIJA UNAPRJEĐENJA POLITIKE JAVNIH NABAVKI I JAVNO
PRIVATNOG PARTNERSTVA ZA PERIOD 2021. DO 2025. GODINE**

IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI STRATEGIJE

Novembar 2025. godina

SADRŽAJ

I OSNOVNE INFORMACIJE.....	3
II PREDMET EVALUACIJE	5
III SVRHA EVALUACIJE, KRITERIJUMI I EVALUACIONA PITANJA	7
IV METODOLOGIJA EVALUACIJE	11
VI PRAVNI OKVIR U OBLASTI JAVNIH NABAVKI	22
VII INSTITUCIONALNI OKVIR U OBLASTI JAVNIH NABAVKI.....	26
VIII NALAZI, ZAKLJUČCI I PREPORUKE PO OPERATIVNIM CILJEVIMA STRATEGIJE	29
OPERATIVNI CILJ 1: Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca	29
OPERATIVNI CILJ 2: Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki	36
OPERATIVNI CILJ 3: Unapređenje platforme elektronskih javnih nabavki (CEJN) koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i ostalih relevantnih učesnika u sistemu.....	39
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	43
OPERATIVNI CILJ 5: Unaprjeđenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	53
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.....	59
IX STEPEN REALIZACIJE AKTIVNOSTI PREDVIĐENIM AKCIONIM PLANOVIMA	61
X ŠTA DALJE?	63
XI PROJEKTNI ZADATAK	64

I OSNOVNE INFORMACIJE

Javne nabavke su važan dio ekonomskog sistema zemlje koji direktno utiče na stanje nacionalne ekonomije zasnovane na principima tržišne privrede i njenu održivost. Takođe, jedan su od instrumenata koji može značajno da doprinese ostvarivanju programa pametnog i održivog ekonomskog rasta kroz obezbjeđivanje efikasnog korišćenja javnih sredstava, podsticanje konkurenčije i inovacija u poslovanju. Javne nabavke su i važna alatka za realizaciju prioriteta i ciljeva drugih javnih politika, često i preduslov u realizaciji ingerencija javnih institucija.

Budući da jedno od mjerila iz pregovaračkog procesa podrazumijeva donošenje Strategije u ovoj oblasti, a shodno reformskoj Agendi, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je sačinilo, a Vlada Crne Gore je oktobra mjeseca 2021. godine usvojila Strategiju unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine (u daljem tekstu: Strategija).

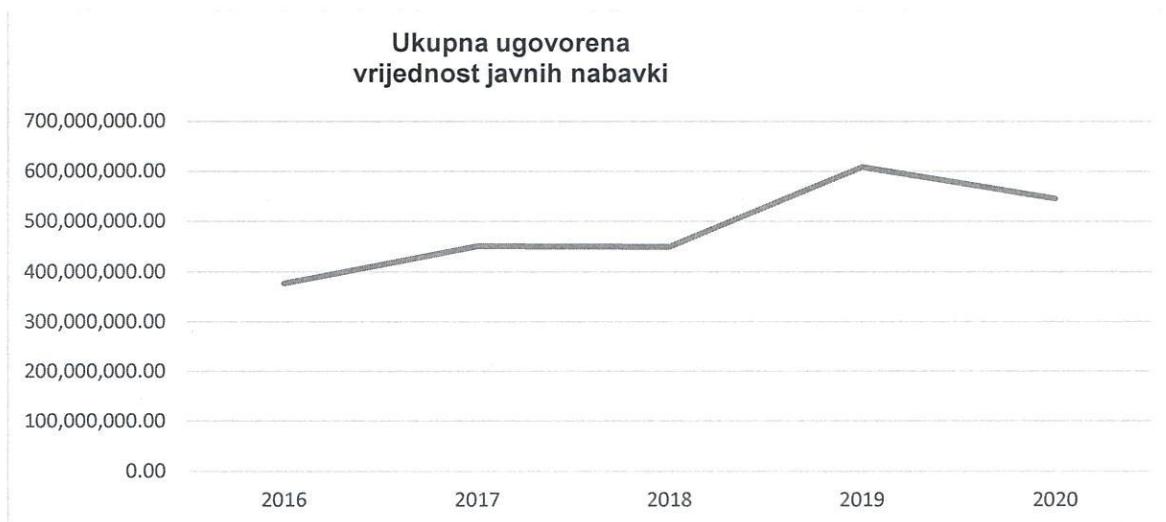
Strategija obuhvata poglavlja koja se odnose na pregled i analizu stanja u sistemu javnih nabavki u momentu izrade ove strategije, glavne i operativne ciljeve, aktivnosti na implementaciji operativnih ciljeva, izazovi identifikovani u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstva.

Važan segment ove strategije je i procjena finansijskog uticaja primjene Strategije na budžet, evaluacija, izvještavanje, shodno prihvaćenoj metodologiji Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore usmjerene na evaluacije strateških dokumenata, kao i uloga Koordinacionog tijela za kontinuirano praćenje sprovođenja Strategije.

U momentu započinjanja aktivnosti na donošenju nove Strategije, vrijednost javnih nabavki u 2020. godini je bila 545.150.791,50 eura, što je činilo 13,06% BDP-a, dok je u prethodnim godinama udio javnih nabavki u BDP-u bio oko 12%. Ovo govori o postojanju snažnog potencijala za ostvarivanje finansijskih ušteda kroz sistem javnih nabavki, radi ostvarenja održivog ekonomskog rasta.

Ukupna ugovorena vrijednost javnih nabavki za period od 2016 do 2020. godine prikazana je grafikom koji slijedi:

Grafik 1



Strategijom definisani su odgovarajući strateški i operativni ciljevi politike u oblasti javnih nabavki i javno privatnog partnerstva, indikatori učinka ostvarenja operativnih ciljeva. Takođe, ovom strategijom su određene i aktivnosti radi postizanja ciljeva po periodima trajanja Strategije, sa odgovarajućim indikatorima rezultata, a sve u cilju ostvarenja evropskih standarda u ovoj oblasti.

Strategijom definisano ukupno 19 indikatora učinka razvrstanih na šest operativnih ciljeva. Naime, kao strateški cilj politike definisana je Izgradnja održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva. U cilju ostvarenja ovog cilja, Strategijom je predviđeno šest operativnih ciljeva i to:

- 1) profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca;
- 2) uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki;
- 3) unapređenje platforme e-nabavki koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednih subjekata i ostalih relevantnih učesnika u sistemu;
- 4) podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki, promocija učešća mikro, malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povećanje učešća biznisa koje vode žene u javnim nabavkama i ugovorima za javne nabavke;
- 5) unapređenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;
- 6) jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno privatna partnerstva.

U procesu sprovođenja ove strategije, napuštena je dotadašnja praksa donošenja jedinstvenog akcionog plana za period trajanja Strategije i uvedena praksa praćenja i izvještavanja o realizaciji aktivnosti i mjera akcionog plana za određeni period trajanja Strategije. U tom smislu, nakon početnog akcionog plana za period 2021. do 2022. godine, doneseni su akcioni planovi za 2023 i 2024. godinu.

Akcioni planovi su sadržali strateški cilj, operativne ciljeve, indikatore učinka operativnih ciljeva, početne, srednjoročne i krajnje vrijednosti operativnih ciljeva, te aktivnosti za sprovođenje operativnih ciljeva, nosioce aktivnosti, rokove i indikatore rezultata aktivnosti.

Istovremeno sa donošenjem ove strategije, Vlada Crne Gore je donijela odluku o osnivanju Koordinacionog tijela zaduženog za praćenje Strategije u sastavu predstavnika Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Uprave za inspekcijske poslove, Uprave za državnu imovinu i katastar, drugih relevantnih organa, nevladinog sektora, privrednog sektora i drugih zainteresovanih strana koji učestvuju u njenom sprovođenju. Radom Koordinacionog tijela predsjedavao je direktor Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki. Zadatak Koordinacionog tijela je da na sjednicama tokom godine sa unaprijed pripremljenim dnevnim redom, prati učinak predviđenih ciljeva, te da pripremi godišnji izvještaj o realizaciji Strategije i Akcionih planova, kojim se ocjenjuje učinak na godišnjem nivou.

Vlada Crne Gore je usvojila Izvještaj o implementaciji akcionog plana za period 2021 do 2022. godine sa predlogom akcionog plana za 2023. godinu, Izvještaj o implementaciji akcionog plana za 2023. godinu sa predlogom akcionog plana za 2024. godinu. Iz ovih izvještaja, godišnjih izvještaja o javnim nabavkama koje priprema Ministarstvo finansija¹, nalaza i preporuka Svjetske banke o procjeni sistema javnih nabavki iz novembra 2023. godine, Izvještaja SIGMA-e o

¹ <https://www.gov.me/clanak/izvjestaji>

upravljanju javnim finansijama - javne nabavke iz septembra 2024. godine² i godišnjih izvještaja Evropske komisije o napretku u procesu pristupanja³, moguće je sagledati rezultate implementacije ove strategije, promjene u sistemu javnih nabavki i ekonomske efekte koje je proizvela realizacija aktivnosti na ostvarenju ciljeva Strategije.

Projektovani budžet radi implementacije mjera i aktivnosti predviđenih Akcionim planovima Strategije unapređenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine iznosio je oko 440.000,00 eura koja se obezbjeđuju iz domaćih, inostranih ili kombinovanih izvora finansiranja.

Od ukupnog projektovanog budžeta, za realizaciju tekućih ili planiranih projekata tehničke pomoći, opredijeljeno je 409.000,00 eura iz međunarodnih izvora finansiranja.

II PREDMET EVALUACIJE

Imajući u vidu obaveze iz procesa pristupanja u okviru poglavlja 5-Javne nabavke, radi ispunjavanja završnih mjerila, Vlada Crna Gora je na sjednici održanoj 14. oktobra 2021. godine, donijela treću Strategiju razvoja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine, koja po prvi put obuhvata i javno privatno partnerstvo.

Prema izvještaju Evropske komisije o napretku za 2020. godinu, Crna Gora je ocjenjena kao umjereni spremna za članstvo u oblasti javnih nabavki, uz napomenu da je tokom 2019. godine postignut određen napredak usvajanjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i Zakona o javnim nabavkama. Nadalje, navedeno je da su preporuke iz izvještaja o napretku za 2019. godinu djelimično ispunjene, a da bi Crna Gora u 2020. godini trebalo 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.

Kroz Strategiju analizirani su različiti aspekti sistema javnih nabavki, kako bi čitav sistem bio održiv i usmjeren ka održivom ekonomskom rastu i razvoju. U tom smislu, strateški i operativni ciljevi su određeni u granicama koje određuju obaveze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, Agendum reformi u ovoj oblasti za period 2019-2020., godišnjim Programom rada Vlade za 2021. godinu, nacionalnom Strategijom održivog razvoja do 2030. godine, Programom pristupanja Crne Gore za period 2021-2023. godine, Programom ekonomskih reformi za 2021-2023. godinu, Izvještaja SIGMA-e o upravljanju javnim finansijama-javne nabavke u periodu jul 2017- mart 2019. godine, te učincima implementacije Strategije koja se odnosila na period 2016-2020. godine.

Predmet evaluacije su učinci politike javnih nabavki koja je definisana Strategijom, upoređivanjem stanja sistema javnih nabavki na kraju 2025. godine u odnosu na stanje sistema javnih nabavki iz 2020. godine, kako bi bili ocijenjeni efekti njene implementacije. Evaluacija obuhvata: 1) analizu zakonodavnog i institucionalnog okvira; 2) analizu učinaka ciljeva; 3) analizu mjera i aktivnosti predviđenih akcionim planovima za sprovođenje Strategije.

²https://www.sigmapublications.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-montenegro-2024_c2dea1af/6b3dec38-en.pdf

³ <https://www.europa.eu/zip/eu-o-napretku-crne-gore/>

U periodu 2021-2025. godine, po godinama, određeni su prioriteti politike ovoj oblasti. Naime, projektovane aktivnosti za 2021. godinu su podrazumijevale stvaranje uslova za zatvaranje pregovaračkog poglavlja 5 - Javne nabavke, kroz ispunjavanje završnih mjerila u okviru ovog poglavlja. Dalje, prioriteti određeni za 2022. godinu odnosili su se na usklađivanje propisa u oblasti javnih nabavki sa relevantnim standardima direktiva Evropske unije i olakšanju njegove primjene za sve učesnike u postupcima javnih nabavki, kroz donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, kao i prateće podzakonske regulative, te dalji razvoj i unapređenje elektronskog sistema javnih nabavki uvođenjem novih funkcionalnosti i povezivanjem sa drugim e-platformama u zemlji, nastavak edukacija za primjenu regulatornog okvira i obuka za korišćenje CEJN-a.

U 2023. godini, prioritetne aktivnosti su se odnosile na donošenje podzakonske regulative shodno usvojenim izmjenama i dopunama Zakona, edukacija naručilaca o zelenim i održivim nabavkama. Nadalje, tu su nastavak aktivnosti na edukaciji zainteresovanih lica za primjenu regulatornog okvira i korišćenje CEJN-a, završetak procesa uvezivanja CEJN-a sa elektronskim sistemima Ministarstva pravde i Uprave prihoda i carina i sa elektronskom platformom Agencije za sprječavanje korupcije, priprema polugodišnjih izvještaja o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2023. godinu i obezbjeđivanje tehničke i ekspertske podrške kroz saradnju sa međunarodnim institucijama i partnerima (Evropska komisija, Svjetska banka, OECD/SIGMA, EBRD). U 2024. godini, shodno preporukama iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, te Strategiji, prioriteti su podrazumijevali:

- reformu u dijelu jednostavne nabavke uvođenjem monitoringa jednostavnih nabavki i ograničavanjem udjela ugovorene vrijednosti putem direktnih nabavki u ukupnim ugovorenim nabavkama u procentualnom iznosu od 2 %, do decembra 2026. godine;
- sprovođenje projekta radi unapređenja CEJN-a uvođenjem elektronske izjave privrednog subjekta, novih formi izvještavanja, unapređenjem interoperabilnosti sistema sa elektronskom platformom Agencije za sprječavanje korupcije i Agencije za zaštitu konkurenkcije;
- uvođenje obaveze objavljivanja međunarodnih ugovora/sporazuma i Gov2Gov sporazuma na CEJN-u radi transparentnosti isih;
- inteziviranje aktivnosti na sprečavanju koruptivnih radnji u oblasti javnih nabavki, kroz planirane obuke, izradu smjernica za antikorupcijsko djelovanje;
- aktivnosti na edukaciji naručilaca u dijelu zelenih i održivih javnih nabavki, uz ekspertsку podršku SIGMA-e;
- tehničku pomoć međunarodnih eksperata o sprovođenju dinamičkog sistema nabavki i in-house nabavke;
- nastavak aktivnosti na edukaciji zainteresovanih lica za primjenu regulatornog okvira i korišćenje CEJN-a;
- obezbjeđivanje tehničke i ekspertske podrške u saradnji sa međunarodnim institucijama i partnerima (Evropska komisija, Svjetska banka, OECD/SIGMA, EBRD).

Evropska komisija je u oktobru 2024. godine odobrila Reformsku agendu Crne Gore. Ovom agendom su predviđene ukupno četiri mjere, a jedna od mjera ima za cilj podizanje nivoa transparentnosti u vezi sa svim projektima (završenim, tekućim i budućim), ugovorenim međuvladinim sporazumima, objavljivanjem informacija u CEJN-u. S tim u vezi, u junu 2024. godine, nadograđen je CEJN i omogućeno objavljivanje svih međuvladinih sporazuma i ugovora sa trećim zemljama koje zaključuju naručiocu u Crnoj Gori.

Prioritetne aktivnosti u 2025. godini odnose se na:

- obavezno objavljivanje međunarodnih ugovora/sporazuma i Gov2Gov sporazuma na CEJN-u sa pripadajućim elementima propisanima pravnom tekovinom EU;

- nadogradnja CEJN-a funkcijom detektovanja nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, kroz „red flags“ mehanizam (sukob interesa, prevara, dogovor, prinuda, opstrukcija i ostale zabranjene radnje u javnim nabavkama);
- nadogradnja CEJN-a modulom za praćenje realizacije ugovora o javnim nabavkama;
- unaprjeđenje statističkog izvještavanja generisanjem izvještaja iz CEJN-a;
- unaprjeđenje interoperabilnosti CEJN-a kroz uvezivanje sa različitim sistemima koje koriste državni organi;
- uvođenje funkcionalnosti u CEJN-a za prijavu kršenje Etičkog kodeksa;
- implementacija mjera iz Strategije za borbu protiv korupcije za period 2024-2028. godine, u kojoj je oblast javnih nabavki prepoznata kao značajan segment;
- obuke iz oblasti antikorupcije, primjene instituta zelenih i održivih javnih nabavki, te nastavak aktivnosti na edukaciji zainteresovanih lica za primjenu regulatornog okvira u ostalim segmentima, kao i obuke za korišćenje CEJN-a;
- izrada smjernica za antikorupcijsko djelovanje u ovoj oblasti;
- izmjena podzakonske regulative koja se odnosi na antikorupcijsko djelovanje u javnim nabavkama;
- nastavak uspješne saradnje sa međunarodnim institucijama i partnerima (Evropska komisija, Svjetska banka, OECD/SIGMA, EBRD) kroz obezbjeđivanje tehničke i ekspertske podrške;
- priprema izvještaja o javnim nabavkama;
- donošenje Strategije unapređenja sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2026-2030. godine, uz tehničku podršku Kancelarije Ujedinjenih Nacija za projektnu podršku.

III SVRHA EVALUACIJE, KRITERIJUMI I EVALUACIONA PITANJA

Evaluacija ove strategije je neophodna, kako bi bili sagledani učinci implementacije iste i kroz odgovarajuće zaključke i preporuke bili određene dalje reformske aktivnosti u procesu pristupanja Crne Gore jedinstvenom tržištu Evropske unije, od čega korist ostvaruje domaća privreda i društvo u cijelini. Kroz evaluaciju se ocjenjuje da li su i u kojoj mjeri ostvaren predviđeni strateški i operativni ciljevi, te da li ova Strategija doprinosi održivosti javnih finansija kroz održivost javne potrošnje i održivost proizvodnje, te doprinosi održivom ekonomskom razvoju Crne Gore.

Kao kriterijumi evaluacije ove strategije, a shodno OECD metodologiji korišćeni su: relevantnost, koherentnost, efektivnost, efikasnost i održivost.

Relevantnost ove strategije podrazumijeva ocjenu da li je ova strategija adresirala potrebe društva koje se odnose na pametan, održiv i inkluzivan ekonomski rast i razvoj, kroz održivost javne potrošnje i proizvodnje, ostvarenje principa funkcionalnog tržišta javnih nabavki, te povjerenje domaće i međunarodne javnosti jačanjem integriteta i promocijom dobrog upravljanja.

Koherentnost ove strategije ostvaruje se kroz povezanost sa obavezama i ciljeva definisanim pravcima razvoja Crne Gore za period 2018-2021. godine, koji su bili određeni: 1) nacionalnom Strategijom održivog razvoja do 2030. godine; 2) godišnjim Programom rada Vlade za 2021. godinu; 3) Programom pristupanja Crne Gore za period 2021-2023. godine; 4) Programom ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godine.

Efektivnost implementacije ove strategije podrazumijeva ocjenu stepena ostvarenja operativnih ciljeva kroz indikatore učinka i posljedično ostvarenje strateškog cilja izgradnje održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva.

Konačno, kroz kriterijum efikasnosti se ocjenjuje da li su utrošeni finansijski resursi donijeli koristi u smislu ostvarenja projektovanih ciljeva.

U tom smislu su koncipirana mapa evaluacije, te pitanja koja će omogućiti vrednovanje strategije po datim kriterijumima pojedinačno.

MAPA PUTOA EVALUACIJE		
Vrsta evaluacije	Interna / Finalna evaluacija	
Svrha evaluacije	Sagledavanje učinaka u okviru strateškog cilja (Izgradnja održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva)	
Trajanje evaluacije	6 mjeseci	
KRITERIJUMI EVALUACIJE		
Kriterijum	Pitanje/hipoteza	Indikator
1.Relevantnost	1. Da li i u kojoj mjeri ciljevi politike javnih nabavki utiču na proces evropskih integracija Crne Gore?	1.Konkurenčnost u javnim nabavkama 2.Funkcionalni mehanizmi interne revizije poslovanja kod naručioca 3.Zaštita prava u postupcima javnih nabavki 4.Borba protiv korupcije i drugih zabranjenih radnji u javnim nabavkama
	2. Da li je ovim ciljevima Strategija ostvarila svrhu donošenja?	1. Zatvoren pregovarački proces u poglavljiju 5
	3. Da li su ciljevi ove strategije adekvatni problemima sistema javnih nabavki koje su prezentovani u Izvještaju SIGMA-e o praćenju principa javne administracije iz 2019. godine?	1. Kvalitet pravnog okvira kojim su uređene oblasti javnih nabavki, javno privatnog partnerstva/koncesija 2. Institucionalni i administrativni kapaciteti na centralnom nivou zaduženi za razvoj, primjenu i praćenje efikasnosti i efektivnosti politike javnih nabavki 3. Nezavisnost, blagovremenost i stručnost u upravljanju sistemom pravne zaštite 4. Efektivnost, nediskriminacija, transparentnost i jednak tretman u operacijama javnih nabavki
	4. Da li su ciljevi ove strategije prepoznati problem održivosti javne potrošnje?	1. Okvirni sporazum 2. Centralizovane nabavke 3. Zajedničke nabavke 4. Primjena zelenih i socijalnih kriterijuma dodjele
	5. Da li su ciljevi ove strategije adekvatni u odnosu na politiku borbe protiv korupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama?	1.Proaktivno djelovanje naručilaca 2.Međuinstitucionalna koordinacija aktivnosti u otkrivanju, procesuiranju i utvrđivanju odgovornosti za korupciju i sukob interesa 3.Transparentnost poslova javnih nabavki
	6. Da li su ciljevi ove strategije relevantni u odnosu na politiku borbe protiv prevare u javnim nabavkama?	1.Proaktivno djelovanje naručilaca 2.Međuinstitucionalna koordinacija aktivnosti u otkrivanju, prijavljivanju, procesuiranju i utvrđivanju odgovornosti za prevare u javnim nabavkama
	7. Da li su ciljevi ove strategije relevantni u odnosu na povrede konkurentnosti u javnim nabavkama?	1. Otkrivanje i prijavljivanje zabranjenih sporazuma između privrednih subjekata 2. Procesuiranje zabranjenih sporazuma između privrednih subjekata 3. Utvrđivanje odgovornosti zbog zaključenja zabranjenih sporazuma između privrednih subjekata 4. Zloupotreba monopolskog položaja privrednih subjekata

	8. Da li ciljevi ove strategije doprinose ravnomernom regionalnom razvoju?	5. Rizici koncentracija na tržištu javne nabavke 1.Ugovori dodijeljeni mikro privrednim subjektima po regionima 2.Ugovori dodijeljeni malim privrednim subjektima po regionima 3.Ugovori dodijeljeni srednjim privrednim subjektima po regionima
2.Koherentnost sa povezanim dokumentima	1. Da li su ciljevi ove strategije usklađeni sa reformama iz Programa ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godine?	1.Prioritetna reformska mjeru 9: Implementacija elektronskog sistema javnih nabavki
	2. Da li su ciljevi ove strategije prepoznati prioritetnim reformama iz Programa rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu?	1.Unaprijeđenje konkurentnosti 2.Regionalna povezanost i ravnomjeran regionalni razvoj 3. Razvoj zelene ekonomije 4.Digitalna transformacija ekonomije
	3. Da li ciljevi ove strategije prepoznaju standarde iz pregovaračkog poglavlja 23?	1. Postupci zaštite prava 2. Ekonomičnost postupka zaštite prava 3. Djelotvornost zaštite prava
	4.Da li ciljevi ove strategije prepoznaju standarde iz pregovaračkog poglavlja 24?	1.Rizici i upravljanje rizicima korupcije u javnim nabavkama 2.Prijave korupcije 3.Rezultati po prijavama korupcije
	5. Da li ciljevi ove strategije doprinose reformama javne uprave iz Strategije reforme javne uprave za period 2016 - 2020. godine i za period 2021-2025. godine?	1. Razvoj elektronske infrastrukture 2. Ponovna upotreba informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka
	6. Da li je ova strategija doprinijela razvoju ženskog preduzetništva za period 2021-2024. godine?	1. Primjena rodno senzitivnih kriterijuma dodjele ugovora
	7. Da li je ova strategija koherentna sa Strategijom razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća za period 2018-2022. godine i da li je doprinijela rastu konkurentnosti privrede Crne Gore?	1.Ugovori dodijeljeni domaćim privrednim subjektima 2.Vrijednost ugovora dodiljeni domaćim privrednim subjektima
3. Efektivnost	1. Kakvi su efekti ove strategije na održivost javne potrošnje i održivost javne proizvodnje?	1. Troškovi nabavke roba i usluga 2. Nabavke inovacija
	2. Kakvi su efekti borbe protiv sukoba interesa u postupcima javnih nabavki?	1. Izuzeta lica kod naručioca iz postupka nabavke 2. Isključeni privredni subjekti iz postupka nabavke 3. Prekršajni postupci
	3. Kakvi su efekti borbe protiv korupcije u javnim nabavkama?	1. Isključeni privredni subjekti iz postupka nabavke zbog korupcije 2.Prijave Agenciji za sprječavanje korupcije o ugroženosti javnog interesa koje upućuju na postojanje korupcije 3. Krivičnopravni postupci u vezi sa korupcijom u javnim nabavkama 4. Pravosnažne presude u vezi sa korupcijom u javnim nabavkama
	4. Kakvi su efekti borbe protiv povrede konkurentnosti u javnim nabavkama?	1.Prijava povrede konkurentnosti u javnim nabavkama Agenciji za zaštitu konkurenčije 2. Odluke po prijavama povrede konkurentnosti u javnim nabavkama
	5. Kakvi su efekti borbe protiv prevara u javnim nabavkama?	1. Identifikacija i upravljanje rizicima prevara 2. Prijave prevara 3. Odluke po prijavama prevara
	6.Kakav je nivo transparentnosti javnih nabavki na kraju 2025. godine?	1.Funkcije CEJN-a

		2.Udi vrijednosti jednostavnih (direktnih) nabavki i nabavki iz razloga hitnosti u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti nabavki
	7.Kakvi su efekti ove strategije na privlačenje privatnih investicija u strateški važnim oblastima ekonomije?	1. odobreni projekti JPP 2. ugovorene nabavke putem JPP
4. Efikasnost Strategije	1. Da li je implementacija okvirnog sporazuma u postupcima javnih nabavki na kraju 2025. godine bolja u odnosu na 2020. godinu?	1. Udio zaključenih okvirnih sporazuma u odnosu na ukupan broj postupaka javne nabavke u kojima je moguće zaključenje sporazuma
	2. Da li je implementacija dinamičkog sistema u postupcima javnih nabavki uspostavljena?	1. Uspostavljeni dinamički sistemi
	3. Da li se broj nepravilnosti u postupcima jednostavne nabavke smanjen kraju 2025. godine?	1. Utvrđene nepravilnosti u postupcima jednostavne nabavke od strane inspekcije za javne nabavke 2. Utvrđene nepravilnosti u postupcima jednostavne nabavke putem monitoringa Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki
	4. Kakav je nivo učešća nabavki ugovorenim putem JPP na kraju 2025. godine?	1. Zaključeni ugovori o JPP-u
	5. Da li je CEJN funkcionalno napredniji na kraju 2025. godine?	1. Elektronsko sačinjavanje izjave privrednog subjekta 2. Uvezanost CEJN-a sa drugim registrima od važnosti za javne nabavke
5.Održivost efekata primjene Strategije	1. Da li su administrativni kapaciteti naručilaca održivi na kraju 2025. godine?	1. Lica koja su prošla Program stručnog osposobljavanja za rad na poslovima javnih nabavki 2. Sertifikovana lica za rad na poslovima javnih nabavki 3. Zaposlena lica za rad na poslovima javnih nabavki
	2. Da li su administrativni kapaciteti Ministarstva finansija-Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki održivi na kraju 2025. godine?	1. Popunjenoš kapaciteta 2. Pravne reforme 3. Reforme CEJN-a 4. Novostvoreni kadrovi kod naručilaca 5. Mjere koje je realizovalo Ministarstvo samostalno ili u saradnji
	3. Da li su administrativni kapaciteti Ministarstva finansija-Direktorat za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU i inspekcijski nadzor u javnim nabavkama održivi?	1. Popunjenoš kapaciteta 2.Odnos broja postupaka inspekcijskog nadzora i postupaka nabavki 3. Odnos inspekcijskog nadzora i eksterne revizije
	4. Da li su administrativni kapaciteti Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki održivi na kraju 2025. godine?	1. Popunjenoš kapaciteta 2. Poništene odluke Komisije za zaštitu prava
	6. Da li su administrativni kapaciteti Uprave za državnu imovinu - Službe za javne nabavke održivi?	1. Popunjenoš kapaciteta 2. Odnos realizovanih postupaka centralizovane nabavke u odnosu na planirane 3. Poništeni postupci centralizovane nabavke od strane Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
	7. Da li su administrativni kapaciteti Agencije za investicije održivi na kraju 2025. godine?	1. Popunjenoš kapaciteta 2. Odobreni projekti javno privatnog partnerstva
	8. Da li je elektronski sistem javnih nabavki održiv?	1.Tehnička podrška do 2030. godine 2. Finansiranje CEJN-a 3. Bezbjednost CEJN-a

	9. Da li je pravni okvir u oblasti javnih nabavki javnih nabavki održiv?	1. Implementirani standardi direktiva iz ove oblasti 2. Pravna sigurnost
--	--	---

IV METODOLOGIJA EVALUACIJE

Evaluacija ove strategije je izvršena kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih metoda, uključujući: 1) intervju sa ključnim akterima sistema iz domena politike javnih nabavki; 2) analizu pravnog okvira 3) analizu institucionalnog okvira i 4) statističku analizu podataka o javnim nabavkama.

U procesu evaluacije ove strategije, ključni element su učinci, pa je metodologija za koju se opredijelio nezavisni evaluator fokusirana na evaluaciju učinaka. U ovom cilju kao izvori informacija i podataka su korišćeni: godišnji izvještaji o javnim nabavkama u periodu trajanja Strategije (sa izuzetkom 2025. godine za koju su korišćeni informacije i podaci polugodišnjeg izvještaja), izvještaji o implementaciji Akcionih planova donijetih tokom trajanja Strategije, godišnji izvještaji Evropske komisije o napretku u procesu pristupanja Crne Gore EU, nalazi Svjetske banke o procjeni sistema javnih nabavki – MAPS iz novembra 2023., izvještaj SIGMA-e o praćenju upravljanja javnih finansijskih resursa – javne nabavke iz septembra 2024. godine, izvještaj SIGMA-e o upravljanju budžetom, unutrašnjoj kontroli i reviziji i spoljnoj reviziji iz Septembra 2024. godine, izvještaj SIGMA-e o razvoju politike i koordinaciji iz septembra 2024. godine, preliminarni izvještaj koji se odnosi na ključne izazove i reformske potrebe sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva izrađen u okviru pripremnih aktivnosti za definisanje nove politike za period od 2026-2030. godine.

Konsultativni proces u okviru programa „Knowledge for Reform Action in the Western Balkan“ u saradnji sa UNOPS namijenjenog kreiranju nove Strategije sa najvažnijim akterima sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva (JPP) u Crnoj Gori, sprovedenog tokom aprila 2025. godine, pokazao je napredak sistema javnih nabavki u dijelu pravnog, institucionalnog okvira, elektronskog sistema javnih nabavki, ali i visok stepen saglasnosti među akterima o nedostacima i potrebi nastavka reforme sistema. Identifikovani nedostaci i izazovi imaju pretežno sistemski karakter i odnose se na: 1) formalizam u primjeni propisa i nedostatak dodatnih instrumenata koji olakšavaju primjenu; 2) neefikasnost centralizovanih nabavki; 3) zloupotrebu prava na žalbu i bespotreban formalizam u odlučivanju, 3) potrebu za nadogradnjom elektronskog sistema javnih nabavki; 4) jednostavne nabavke; 5) nedostatke inspekcijskog nazora; 6) pravne i institucionalne nedostatke u dijelu javno privatnog partnerstva.

Kroz analizu učinaka implementacije ove strategije treba dati ocjenu da li postoji prostor za unaprjeđenje sistema u svim segmentima, kao i način i mogućnosti unaprjeđenja i usaglašenost sa prioritetima. Ovo radi pripremanja i donošenja Strategije za unaprjeđenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine, sa pratećim Akcionim planom za 2026. godinu.

V ODGOVORI NA EVALUACIONA PITANJA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE

I Relevantnost Strategije

1. Da li i u kojoj mjeri ciljevi politike javnih nabavki utiču na proces evropskih integracija Crne Gore?

Kao oblast koja značajno utiče na održivo poslovanje naručioca, te na ekonomске aktivnosti privrede, od ključnog značaja je da tržište javnih nabavki bude funkcionalno i zasnovano na zdravoj konkurenciji privrednih subjekata koji stvaraju i/ili nude proizvode na tržištu. Ovo je

moguće samo kroz zdravo nadmetanje ponuđača koje omogućava najbolju vrijednost za uloženi novac. Zdravo nadmetanje podrazumijeva istovjetne i nediskriminirajuće uslove nadmetanja, uz punu zaštitu prava ponuđača u postupcima javnog nadmetanja, pravnu sigurnost, te funkcionalne mehanizme borbe protiv korupcije, prevara i zaštite konkurentnosti.

Politika konkurentnosti je predmet pregovaračkog poglavlja 8 (Konkurentnost) i od stepena realizacije djelotvornih aktivnosti i mjera ove politike u velikoj mjeri zavisi i funkcionalnost i kvalitet tržišta javne nabavke, koje kroz jačanje konkurentnosti privrednih subjekata utiče na ekonomski rast i razvoj, omogućavajući ravnomjeran regionalni razvoj Crne Gore.

Promocija učešća malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki je postavljena kao jedan od elemenata operativnog cilja 4, ali ne određuje indikatore u ovom dijelu.

Na tržišnu konkurenčiju uticaj ostvaruje i poslovanje naručioca kroz postojanje funkcionalnih mehanizama interne i eksterne revizije trošenja javnih sredstava. Stoga, implementacija evropskih standarda finansijskog upravljanja i finansijskih kontrola trošenja finansijskih resursa Crne Gore, kroz pregovarački proces u okviru poglavlja 22 (Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata), uslov je i garancija odgovornog poslovanja i upravljanja finansijskim resursima evropskih strukturnih, kohezionih i socijalnih fondova Evropske unije.

Operativni ciljevi nijesu relevantni u odnosu na funkcionalne mehanizme interne revizije poslovanja kod naručioca.

Zdravo poslovanje javnog sektora i tržišna konkurenčija su izloženi rizicima, pa su isti mogući samo kroz funkcionalni i mehanizam zaštite prava privrednih subjekata, te postojanje istinski nezavisnog i nepristrasnog tijela koje vodi postupak pravne zaštite. Stoga, implementacija standarda koje nameće pregovarački proces u okviru poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) je od suštinske važnosti za održivost javnih nabavki.

Operativni cilj unaprjeđenja pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je relevantan, iz razloga što se odnosi na unaprjeđenje pravne zaštite kroz unaprjeđenje eokomičnosti postupka pravne zaštite, broj postupaka pravne zaštite i broj upravnih sporova.

Poslovanje javnog sektora i tržišna konkurenčija izloženi su rizicima korupcije, prevara, pranja novca, trgovine ljudima i finansiranja terorizma, pa je implementacija standarda iz poglavlja 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) važna za funkcionalnost mehanizama otkrivanja, prijavljivanja, procesuiranja i postojanje pravosnažnih presuda protiv ovih pojava u javnim nabavkama.

Operativni ciljevi nijesu relevantni u odnosu na borbu protiv korupcije i drugih zabranjenih radnji u javnim nabavkama, iako postoje efekti u ovom dijelu.

2. Da li je ovim ciljevima strategija ostvarila svrhu donošenja?

Svrha donošenja ove strategije je definisanje načina ostvarenja reformi na unaprjeđenju sistema javnih nabavki, radi ispunjavanja završnih mjerila iz procesa pristupanja Crne Gore u poglavlju 5 – Javne nabavke, te definisanje puta ka ekonomskoj održivosti.

Pregovaračko poglavlje 5 je privremeno zatvoreno na međuvladinoj konferenciji održanoj u Briselu 27. juna 2025. godine, čime je Evropska Komisija odala priznanje Crnoj Gori o sprovedenim reformama sistema. Ovom strategijom je određen kao operativni cilj unaprjeđenje međuinsticucionalne koordinacije radi, između ostalog, ispunjavanja obaveza iz procesa pristupanja Crne Gore EU u ovoj oblasti.

Strateški cilj izgradnje održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva i svi operativni ciljevi radi postuzanja ovog strateškog cilja su u službi reformi u ovoj oblasti, iako ostaje da u narednom periodu isti budu dopunjeni novim.

3. Da li su ciljevi ove strategije adekvatni problemima sistema javnih nabavki koje su prezentovani u Izvještaju SIGMA-e o praćenju principa javne administracije iz 2019. godine?

Principi 10, 11, 12 i 13 iz Izvještaja SIGMA-e o ostvarenju principa javne administracije iz 2019. godine, odnose na upravljanje javnim finansijama i podrazumijevaju: kvalitet pravnog okvira u ovoj oblasti; administrativne i institucionalne kapacitete za implementaciju i praćenje aktivnosti i mjera politike u ovoj oblasti; nezavisnost, blagovremenost i stručnost upravljanja mehanizmom pravne zaštite i ostvarenje principa efektivnosti, nediskriminacije, transparentnosti i jednakog tretmana u sprovođenju nabavke.

Operativni cilj 1 ove strategije odnosi se na profesionalizaciju i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca. Operativni cilj 2 ove strategije odnosi se na međuinstитucionalnu koordinaciju radi unapređenja pravnesigurnosti i ispunjavanju završnih mjerila iz poglavlja 5- Javne nabavke. Operativni cilj 5 ove strategije odnosi se na unaprjeđenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u ovoj oblasti, kroz unapređenje ekonomičnosti postupka zaštite prava, te broj žalbenih postupaka i broj upravnih sporova.

Strateški cilj izgradnje održivog i efektivnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva odnosi se na sve segmente sistema uključujući ostvarenje principa efektivnosti, ravnopravnosti, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima javnih nabavki. Međutim, ciljevi strategije nijesu prepoznali kvalitet pravnog okvira u ovoj oblasti, iako je novi pravni okvir koji je osvojio standarde direktiva EU iz 2014. godine bio na snazi na kraju 2019. godine.

4. Da li su ciljevi ove strategije prepoznali problem održivosti javne potrošnje?

Kroz operativni cilj 4 koji se odnose na podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih nabavki, te zelenih i održivih nabavki, ova strategija se bavi javnom potrošnjom, te u tom smislu ovaj operativni cilj je relevantan za održivost javne potrošnje.

Međutim, ovim operativnim ciljem kao ni ostalim ciljevima nije prepoznata važnost zajedničkih nabavki za održivost javne potrošnje.

5. Da li su ciljevi ove strategije adekvatni u odnosu na politiku borbe protiv korupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama?

Operativni cilj 3 koji se odnosi na unaprjeđenje platforme elektronskih javnih nabavki je imao za cilj unaprjeđenje transparentnosti poslova javne nabavke koja je neophodna za efikasnost borbe protiv korupcije i sukoba interesa u ovoj oblasti. Borbi protiv korupcije doprinosi i operativni cilj 2 koji se odnosi na međuinstитucionalnu koordinaciju radi unaprjeđenja pravne sigurnosti, te operativni cilj 5 koji se odnosi na zaštitu prava privrednih subjekata koji učestvuju u postupku nabavke.

Ipak, određenje strateškog cilja, generalno, kroz održivost sistema javnih nabavki i određenje jednog od operativnih ciljeva kroz unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki ne odgovaraju potrebama postojanja mehanizama proaktivnog i represivnog djelovanja protiv korupcije u javnim nabavkama koji su neophodni za sistemsko praćenje i suzbijanje korupcije u javnim nabavkama.

Mehanizam proaktivnog djelovanja podrazumijeva analizu rizika nastanka korupcije shodno metodologiji usaglašenoj sa OECD standardima, dok mehanizmi represije podrazumijevaju jasnú ulogu i koordinaciju aktivnosti naručioca, Ministarstva finansija, Agencije za sprječavanje korupcije, Uprave policije i Državnog tužilaštva i postupajućih sudova, radi otkrivanja, procesuiranja i utvrđivanja krivično pravne odgovornosti predstavnika naručioca i ovlašćenog lica privrednog subjekta.

Takođe, neophodno je jasno odrediti ulogu naručioca, postupanje i eventualno koordinaciju sa drugim institucijama na otkrivanju, procesuiranju i utvrđivanju prekršajne odgovornosti za postojanje sukoba interesa.

Stoga, iako su učenjeni pomaci u politici antikorupcije u ovoj oblasti, ovako određeni ciljevi ove strategije nijesu adekvatni politici borbe protiv korupcije.

Radi postizanja boljih rezultata politike antikorupcije u ovoj oblasti neophodno je unaprjeđenje transparentnosti kroz uvođenje modula praćenja realizacije ugovora o nabavci.

6. Da li su ciljevi ove strategije relevantni u odnosu na politiku borbe protiv prevara u javnim nabavkama?

Ciljevi ove strategije nijesu prepoznali problem prevara u javnim nabavkama, pa ostaje izazov u uspostavljanju međuinstitucionalne koordinacije na otkrivanju, procesuiranju i sankcionisanju prevara u javnim nabavkama. Takođe, neophodno je proaktivno djelovanje naručioca na identifikaciji i upravljanju rizicima prevara u ovoj oblasti. Međutim, u ovom periodu napravljeni su pomaci definisanjem prevara kroz Etički kodeks.

7. Da li su ciljevi ove strategije relevantni u odnosu na povrede konkurentnosti u javnim nabavkama?

Ciljevi ove strategije nijesu prepoznali problem povrede konkurentnosti u javnim nabavkama, pa ostaje izazov u uspostavljanju međuinstitucionalne koordinacije radi otkrivanja, prijavljivanja, procesuiranja i utvrđivanja odgovornosti zbog zabranjenih sporazuma kojim se narušava konkurentnost. Međutim, u ovom periodu napravljeni su pomaci definisanjem zabranjenih radnji kroz Etički kodeks.

Takođe, ostaje izazov utvrđivanja zloupotrebe monopolskog položaja privrednih subjekata, te identifikaciji i upravljanju rizicima koncentracija na tržištu javne nabavke.

8. Da li ciljevi ove strategije doprinose ravnomernom regionalnom razvoju?

Ciljevi ove strategije nijesu prepoznali problem ravnomernog regionalnog razvoja kroz pokazatelje o dodijeljenim ugovorima mikro, malim i srednjim preduzećima, po regionima. Stoga, u narednom periodu bi trebalo pratiti podatke i u ovom dijelu.

II Koherentnost Strategije

1. Da li ciljevi ove strategije usklađeni sa reformama iz Programa ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godine?

Programom ekonomskih reformi Crne Gore za period 2021-2023. godine je prepoznata implementacija CEJN-a kao jedina reforma iz ove oblasti. Naime, u opisu mјere je navedeno da će uspješnom realizacijom projekta "Implementacija elektronskog sistema javnih nabavki" koji se sprovodio uz podršku Evropske komisije, a finansirao - IPA sredstvima, stvorio preduslov za uvođenje potpunog elektronskog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori. Cilj uvođenja elektronskog sistema javnih nabavki koji je postao operativan 01. januara 2021. godine je dobijanje bolje vrijednosti za novac, optimizacija javne potrošnje i unaprjeđenje rezultata drugih javnih politika.

Unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki je prepoznat kao operativni cilj 3 u okviru Strategije unaprjeđenja sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine i isti je u službi jačanja transparentnosti i borbe protiv korupcije i drugih zabranjenih radnji u ovoj oblasti kako bi sistem javnih nabavki bio održiv u svim segmentima.

Kroz reformu CEJN-a, postignuta je koherentnost Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine sa Programom ekonomskih reformi za period 2021-2023. godine.

2. Da li su ciljevi ove strategije prepoznati prioritetnim reformama iz Programa rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu?

Programom rada Vlade Crne Gore za 2021. godinu su kao ključni prioriteti prepoznati, između ostalog, zdrave finansije i ekonomski razvoj, te digitalna transformacija. Zdrave finansije i ekonomski razvoj je trebalo da postignu stabilnost javnih finansija i održivost ekonomije Crne Gore, a instrumenti postizanja ovog cilja su unaprjeđenje konkurentnosti, regionalne povezanosti i ravnomernog regionalnog razvoja, unaprjeđenje poslovnog ambijenta, te razvoj zelene ekonomije. Takođe, kao prioritet rada u 2021. godini prepoznata je digitalna transformacija ekonomije koja predstavlja pokretač inovacija, modernizacije, konkurentnosti. Fokus digitalne transformacije je prepoznavanje i uklanjanje poslovnih barijera, kako za crnogorsku privredu, tako i za strane investitore.

Kroz operativni cilj 3 Strategije koji se odnosi na digitalizaciju sistema javnih nabavki, postignuta je koherentnost ove strategije sa Programom rada Vlade za 2021 godinu u dijelu digitalne transformacije ekonomije. Takođe, kroz operativni cilj 4 koji se odnosi na podsticanje primjene zelenih i održivih nabavki, potignuta je koherentnost u dijelu razvoja zelene ekonomije. Međutim, ciljevi ove strategije nijesu valjano tretirali unaprjeđenje konkurentnosti u javnim nabavkama koja vodi ravnomernom regionalnom razvoju.

3. Da li ciljevi ove strategije prepoznaju standarde iz pregovaračkog poglavlja 23?

Operativni cilj 5 ove strategije odnosi se na postupke zaštite prava u postupcima javnih nabavki, ekonomičnošću trajanja ovih postupaka što doprinosi ispunjavanju evropskih standarda iz pregovaračkog poglavlja 23.

Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki prati izvršenje odluka koje donose u žalbenim postupcima, te u slučaju da naručilac nije ili nije valjano izvršio odluku, Komisija obavještava inspekciju za javne nabavke koja je u sastavu Ministarstva finansija.

Inspekcija za javne nabavke kroz godišnje izvještaje o radu prikazuje podatke o postupanju inspekcije čiji je predmet nadzora postupanje po odluci Komisije za zaštitu prava.

4. Da li ciljevi ove strategije prepoznaju standarde iz pregovaračkog poglavlja 24?

Operativni cilj 3 koji se odnosi na unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki je važan za jačanje transparentnosti poslova i aktivnosti javne nabavke, koja je neophodna radi djelotvornosti mehanizma borbe protiv korupcije u ovoj oblasti i ispunjenja standarda iz pregovaračkog poglavlja 24.

Ipak ovaj, kao ni ostali ciljevi nijesu prepoznali važnost proaktivnog djelovanja na identifikaciji i upravljanju rizicima korupcije u javnim nabavkama, te uspostavljanju međuinstitucionalne koordinacije na otkrivanju, prijavljivanju, procesuiranju i praćenju pravosnažnih osuđujućih presuda za korupciju u ovoj oblasti.

5. Da li ciljevi ove strategije doprinose reformama javne uprave iz Strategije reforme javne uprave za period 2016 - 2020. godine i za period 2021 - 2025. godine?

Jedan od ciljeva Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine odnosi se na digitalizaciju sistema javnih nabavki. Naime, elektronski sistem javnih nabavki koji je operativan od 01. januara 2021. godine, u službi je jačanja

transparentnosti sistema javnih nabavki, bez koje nije moguća efikasna borba protiv korupcije i drugih zabranjenih radnji u ovoj oblasti.

Jedna od reformi javne uprave u okviru Strategije reforme javne uprave za period 2016-2020. godine odnosi se na upravljanje javnim finansijama koje obuhvata, između ostalog, javne nabavke. Ove reforme potenciraju digitalizaciju sistema javnih nabavki kroz razvoj elektronske infrastrukture, koja je omogućila vođenje postupka javne nabavki elektronskim putem, čime su realizovane preporuke Evropske komisije u pogledu implementacionog kapaciteta, povećanja transparentnosti, smanjenja nepravilnosti, uz istovremeno osiguravanje realizacije zakonskih odredbi EU o javnim nabavkama.

Nadalje, jedan od ciljeva Strategije reforme javne uprave za period 2022-2026. godine odnosi se na transparentnost i otvorenost javne uprave, u okviru kog je potencirano unapređenje ponovne upotrebe informacija i povećanje dostupnosti otvorenih podataka. Partnerstvom otvorenih Vlada (Open Government Partnership) i uspostavljanjem Portala otvorenih podataka napravljen je prvi korak u promociji ovih vrijednosti, a savremeni model upravljanja podacima podrazumijeva standardizovane, dostupne, mašinski čitljive i pouzdane podatke u stvarnom vremenu, čija široka upotreba i razmjena može doprinijeti razvoju u svim segmentima društva.

Operativni cilj 3 Strategije prepoznaće digitalizaciju sistema javnih nabavki kroz uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki koji doprinosi digitalizaciji javne uprave, što obezbeđuje koherentnost u ovom dijelu.

6 . Da li je ova strategija doprinijela razvoju ženskog preduzetništva za period 2021-2024. godine?

Operativni cilj Strategije odnosi se, između ostalog, na promociju učešća MSP u postupcima javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povećanje učešća biznisa koje vode žene u javnim nabavkama. Kroz rodno senzitivne kriterijume dodjele ugovora o javnoj nabavci koje prepoznaće pravni okvir u ovoj oblasti, javne nabavke doprinose povoljnem ambijentu razvoja biznisa u vlasništvu žena i inkluzivnosti žena u javnim nabavkama. Isto je u vezi sa ostvarenjem strateškog cilja izgradnje ambijenta povoljnog za održivi razvoj ženskog preduzetništva u okviru Strategije razvoja ženskog preduzetništva za period 2021-2024. godine.

Međutim, ciljevi Strategije ne jesu valjano prepoznali konkurentnost u javnim nabavkama, pa time ni konkurentnost ženskog biznisa koje je prepoznato kao strateški cilj razvoja ženskog preduzetništva (razvoj inovativnosti u preduzećima koje vode žene).

Uspostavljanje specifične šeme za razvoj inovativnosti u biznisima koje vode žene može biti značajan podsticaj daljeg razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori.

7. Da li je ova strategija koherentna sa Strategijom razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća za period 2018-2022. godine i da li je doprinijela rastu konkurentnosti privrede Crne Gore?

Održivost sistema javnih nabavki podrazumijeva, funkcionalno tržište javnih nabavki zasnovano na zdravoj konkurenciji privrednih subjekata. U tom cilju neophodno je jačati konkurentnost domaćih privrednih subjekata promjenom načina poslovanja ka održivom i cirkularnom poslovanju. Javne nabavke utiču na poslovanje domaće privredne kroz promjenu tražnje ka ekološki i socijalno prihvatljivijim proizvodima i uslugama.

S druge strane, Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća za period 2018-2022. godine je kao jedan od strateških ciljeva postavila jačanje konkurenčnosti mikro, malih i srednjih preduzeća, između ostalog, kroz stvaranje inovacija i prenošenje ili usvajanje novih tehnologija koji utiču na produktivnost, kako bi privredni subjekti imali više izgleda za uspjeh na tržištu.

Konkurentnost mikro preduzeća predstavlja sposobnost preduzeća da plasira proizvode i usluge odgovarajućeg kvaliteta i cijene, odnosno da pruži odgovor na potrebe potrošača efikasnije nego što to čine druga preduzeća, pa je ključna podrška konkurentnosti privrednim subjektima sa potencijalom rasta kroz inovativnost proizvoda, usluga i poslovanja, radi internacionalizacije poslovanja i za osvajanja novih tržišta. Ova strategija naglašava važnost podsticanja privrednih subjekata da ulažu u istraživanja i razvoj.

Koherentnost ove dvije Strategije postoji i na nivou operativnih ciljeva i to:

- operativnog cilja podsticanja zelenih i održivih nabavki i operativnog cilja jačanja unutrašnjih performansi preduzeća kroz jačanje ljudskih resursa;
- operativnog cilja podsticanja zelenih i održivih nabavki i operativnog cilja jačanja inovativnosti mikro, malih i srednjih preduzeća, stvaranjem novog ili značajno poboljšanog proizvoda i primjenom novog procesa ili usluge ili marketinške metode ili nove organizacione metode u poslovanju, organizaciji rada ili odnosima preduzeća sa okruženjem;
- operativnog cilja podsticanja zelenih i održivih nabavki i operativnog cilja jačanja internacionalizacije poslovanja mikro, malih i srednjih preduzeća, što vodi rastu izvoza, rastu nacionalnog dohotka i smanjenja nezaposlenosti;
- operativnog cilja podsticanja zelenih i održivih nabavki i operativnog cilja stvaranja zelenih radnih mjeseta kao posljedicu usvajanja poslovnih praksi održivosti i primjene zelenih tehnologija poslovanja.

U ovom dijelu je naglašena važnost zelenih nabavki kroz ozelenjavanje javne uprave i promjene tražnje ka zelenim proizvodima i uslugama. Iz svega navedenog, proizilazi koherentnost ciljeva ovih Strategija. Pravni okvir u oblasti javnih nabavki propisuje obavezu naručioca da predmet nabavke podijeli na partije, a u slučaju da ne izvrši ovu podjelu, dužan je da navede razloge za to. Digitalizacija sistema javnih nabavki je imala za posljedicu povećanje indeksa konkurentnosti u postupku javne nabavke, pa je sa početnih 2,27 ponuda u 2020. godini, indeks konkurentnosti na kraju 2024. godine iznosila 3,03 ponude po postupku, čime je u ovom dijelu Strategija ostvarila efekat.

U periodu od 2021 do 30.juna 2025. godine, ukupan broj ugovora o nabavci dodijeljenih domaćim privrednim subjektima iznosio je 28875, ukupne vrijednosti 2.097.300.970,39 eura, dok je stranim ponuđačima dodijeljeno ukupno 2002 ugovora, ukupne vrijednosti 232.015.556,50 eura.

III Efektivnost

1. Kakvi su efekti ove strategije na održivost javne potrošnje i održivost javne proizvodnje?

Zaključno sa 2024. godinom, ugovorena vrijednost roba i usluga je iznosila 562.592.839,00 eura, što u poređenju sa 2021. godinom, kada je ova ugovorena vrijednost iznosila 171.952.440,00 eura predstavlja rapidan rast potrošnje u ovom dijelu i isti iznosi preko 300%. Zatim, ugovorena vrijednost radova u 2024. godini iznosila 285.989.435,00 eura, dok je u 2021. godinu iznosila 47.727.673,80 eura, što takođe predstavlja rast u preko 500%. Iako je znatan ugovorenih nabavki radova ostaje izazov smanjenja troškova nabavki roba i usluga koji nemaju investicioni karakter.

CEJN ne omogućava praćenje podataka o ugovrenim nabavkama inovacija, što ostaje izazov u narednom periodu u kontekstu održivosti javne proizvodnje. Napominjemo, u godišnjim izvještajima o ugovorenim javnim nabavkama prikazuju se podaci o ugovorenim nabavkama električne energije i uglja.

2. Kakvi su efekti borbe protiv sukoba interesa u postupcima javnih nabavki?

Dosadašnji statistika ne bilježi podatke o izuzeću ovlašćenih lica kod naručioca zbog sukoba interesa u postupku ugovaranja nabavke, uključujući i podatke o isključenju privrednih subjekata iz postupka javne nabavke. Takođe, nijesu zabilježeni slučajevi pokrenutih prekršajnih postupaka zbog sukoba interesa.

4. Kakvi su efekti borbe protiv korupcije u javnim nabavkama?

Dosadašnji efekti borbe protiv korupcije u javnim nabavkama podrazumijevaju prijavljivanje i postupanje po prijavama ugroženosti javnog interesa u postupku javne nabavke koji upućuje na postojanje korupcije. Ovo je osnov identifikacije i upravljanja rizicima korupcije u ovoj oblasti. Takođe, donijet je Etički kodeks u javnim nabavkama kojim su, između ostalog, određene zabranjene radnje u javnim nabavkama. Ipak, ne postoje podaci o pokrenutim krivičnim postupcima u vezi sa izvršenim krivičnim djelima sa obilježjem korupcije u javnim nabavkama, kao ni pravosnažne osuđujuće presude, pa u narednom periodu ovo ostaje izazov i podrazumijeva međuinstитucionalnu koordinaciju radi otkrivanja i procesuiranja korupcije.

Dosadašnji statistika ne bilježi podatke o isključenju privrednih subjekata iz postupka nabavke zbog postojanja korupcije.

5. Kakvi su efekti borbe protiv povrede konkurentnosti u javnim nabavkama?

Do sada nijesu zabilježeni slučajevi pokrenutih postupaka pred Agencijom za zaštitu konkurenčije radi ispitivanja povrede konkurentnosti onemogućavanjem ili ograničavanjem konkurentnosti, uključujući i odluke po prijavama.

6. Kakvi su efekti borbe protiv prevara u javnim nabavkama?

Do sada nijesu zabilježeni slučajevi pokrenutih postupaka pred nadležnim sudom i pravosnažnih osuđujućih presuda zbog prevara u ovoj oblasti, pa u narednom periodu ostaje izazov u otkrivanju i procesuiranju za počinjene prevare u ovoj oblasti. Takođe, ostaje izazov u proaktivnom djelovanju kroz identifikaciju i upravljanje rizicima prevara.

6. Kakav je nivo transparentnosti javnih nabavki na kraju 2025. godine?

Digitalizacija sistema javnih nabavki i njena operacionalizacija od 01. januara 2021. godine napravila je veliki iskorak u jačanju transparentnosti poslova javnih nabavki, koja je uslov integriteta poslova javnih nabavki, integriteta naručilaca, njihove odgovornosti i dobrog upravljanja resursima. Naime, elektronski sistem javnih nabavki je omogućio punu transparentnost planiranja nabavki, praćenje postupka ugovaranja nabavke u realnom vremenu, te ukinuo administrativne troškove pristupa dokumentaciji koja prati tok postupka nabavke. Ipak, i pored nadogradnji sistema tokom ovog perioda, još uvijek nije dostupan modul praćenja realizacije ugovora o javnoj nabavci koji je neophodan za detekciju i upravljanje rizicima tokom izvršenja ugovora. Od ukupno ugovorene vrijednost nabavki na kraju 2020. godine koja je iznosila 545.150.791,50 eura, mimo postupka javnog nadmetanja ugovoren je 94.352.658,55 eura ili 17,30% od ukupno ugovorene vrijednosti nabavki, koja uključuje nabavke male vrijednosti i hitne nabavke. Na kraju 2024. godine, vrijednost ugovorenih javnih nabavki iznosila je 847.582.273,86 eura, a ukupna ugovorena vrijednost direktnih jednostavnih nabavki iznosila je 68.757.010,84 eura ili 8,11%.

Iz navedenog proizilazi tendencija smanjenja udjela ugovorene vrijednosti mimo javnog nadmetanja ponuđača što govori o jačanju transparentnosti ugovanja.

7. Kakvi su efekti ove strategije na privlačenje privatnih investicija u strateški važnim oblastima ekonomije?

Operativni cilj jačanja institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno privatna partnerstva, prepoznaje potrebu jačanja administrativnih kapaciteta, neophodnih za poslove promocije investicionog potencijala i mogućnosti privatnog investiranja, kako bi praksa privatnog investiranja u javne usluge i javne radove zaživjela, donijela očekivanu novu ekonomsku vrijednost i doprinijela održivosti javnih finansija. Dosadašnji učinci ugovorenih nabavki kroz mehanizam javno privatnog partnerstva su minimalni i svode se na jedan odobreni projekat JPP i ugovorenu nabavku javnih radova koje tretira projekat, ali su prognoze optimistične, s obzirom da su u pripremi brojni drugi projekti koje treba da donesu ekonomsku vrijednost.

Poseban značaj imaju sektorske nabavke, tj. privatna ulaganja u djelatnostima u oblasti energetike, vodoprivrede, saobraćaja i poštanskog saobraćaja.

IV Efikasnost Strategije

1. Da li je implementacija okvirnog sporazuma u postupcima javnih nabavki na kraju 2025. godine bolja u odnosu na 2020. godinu?

U 2021 godini, udio okvirnog sporazuma u ukupnom broju postupaka javne nabavke u kojima je moguće zaključenje okvirnog sporazuma je bio na nivou 6,13% i nakon neznatnog rasta u 2022. godini kada je iznosio 6,37%, u 2023., 2024. i u prvoj polovini 2025. godine je zabilježen pad na nivo 4,36%.

2. Da li je implementacija dinamičkog sistema u postupcima javnih nabavki uspostavljena?

Dosada nijesu zabilježeni podaci o implementaciji dinamičkog sistema nabavki.

3. Da li se broj nepravilnosti u postupcima jednostavne nabavke smanjen kraju 2025. godine?

Uz napomenu da podaci Inspekcije za javne nabavke za 2025 godinu nijesu dostupni, Inspekcija za javne nabavke je u periodu 2021-2024. godine izvršila 1.434 postupka inspekcijskog nadzora koji je za predmet imao jednostavne nabavke, dok je broj utvrđenih nepravilnosti iznosio 147. Broj sprovedenih postupaka jednostavne nabavke u ovom periodu iznosio je 12.046. Od uvođenja monitoringa jednostavnih nabavki krajem 2023. godine, u 2024. godini podnijet je 161 zahtjev za vršenje monitoringa jednostavnih nabavki, od kojih je u 109 slučajeva utvrđena nepravilnost. S druge strane, broj sprovedenih postupaka jednostavnih nabavki u 2024. godini iznosio je 3162.

4. Kakav je nivo učešća nabavki ugovorenim putem JPP na kraju 2025. godine?

Dosada je odobren i ugovoren jedan projekat javno privatnog partnerstva, iako je niz projekata u postupku odobravanja.

5. Da li je CEJN funkcionalno napredniji na kraju 2025. godine?

Nakon početka rada, CEJN je nadograđen dodatnim funkcionalnostima koje uključuju povezanost sa javnim elektronskim registrima od značaja za ovu oblast, mogućnošću sačinjavanja i podnošenja izjave privrednog subjekta u elektronskoj formi, novim formama izvještavanja i dr.

V Održivost efekata primjene Strategije

1. Da li su administrativni kapaciteti naručilaca održivi na kraju 2025. godine?

Na kraju 2020. godine, kod 662 naručioca poslove javnih nabavki su obavljala ukupno 734 lica, dok je u toku ove godine obuku pohađalo 600 lica. Na kraju 2024. godine, kod 695 naručilaca ove poslove je obavljalo 934 lica. Ukupan broj lica koja su prošla Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja za period 2021-2024. godine iznosi 1.125, a ukupan broj sertifikovanih lica za rad na poslovima javnih nabavki za period 2021-2024. godine je 251.

Uzimajući u obzir da je u navedenom periodu ukupan broj novostvorenih kadrova za rad na poslovima javnih nabavki 251, a da je ukupan broj novozaposlenih lica 200, proizilazi da postoji potencijal održivosti administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti i da je neophodno preuzeti mјere kako bi potrebe za kadrovima bile u skladu sa potrebama tržišta rada na ovim poslovima. Ovo znači da dinamika realizacije Programa stručnog osposobljavanja na godišnjem nivou mora biti prilagođena nedostajućim administrativnim kapacitetima, kako bi bila postignuta održivost u ovom dijelu.

2. Da li su administrativni kapaciteti Ministarstva finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki održivi na kraju 2025. godine?

Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki je organ koji kreira i vodi politiku u oblasti javnih nabavki, te je odgovoran za sprovođenje reformskih aktivnosti u pravcu uspostavljanja održivog sistema javnih nabavki, zatvaranja pregovaračkog poglavlja 5 i davanja doprinosa u zatvaranju pregovora u ostalim povezanim poglavljima. Nadležnosti Ministarstva - Direktorata su jasno propisane Zakonom i odražavaju upravni i inspekcijski nadzor nad primjenom propisa iz ove oblasti. Ipak, u dijelu inspekcijskog nadzora postoji preklapanje sa nadležnostima Državne revizorske institucije koja vrši kontrolu zakonitosti poslovanja naručilaca. Od ukupno 32 sistematizovana radna mjesta u Direktoratu za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, zaposleno je ukupno 20 lica.

Uzimajući u obzir reformske zahteve koje nameću završna mjerila iz pregovaračkog poglavlja 5 procesa pristupanja, Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki je tokom perioda trajanja ove strategije izvršilo reforme u pravcu unaprjeđenja nivoa usklađenosti Zakona sa standardima Direktiva iz 2014. godine i unaprjeđenja pravne sigurnosti u implementaciji. Saglasno izmjenama, izvršene su i neophodne reforme dijela podzakonske regulative, u pravcu jačanja efikasnosti i transparentnosti.

Takođe, u pravcu jačanja transparentnosti, tokom perioda trajanja strategije izvršeno je više nadogradnji elektronskog sistema javnih nabavki, ali ostaje prostor za unaprjeđenje u dijelu koordinacije borbe protiv korupcije, prevara i zaštite konkurentnosti u ovoj oblasti.

Važan pokazatelj održivosti je broj lica kod naručilaca koja su prošla Program stručnog osposobljavanja i novostvoreni kadrovi, iako ostaje prostora za unaprjeđenje kapaciteta Ministarstva u pravcu organizacije specijalističkih obuka koji treba da donesu novu kadrovsku vrijednost kod naručilaca i unaprjeđenje pravne sigurnosti u primjeni propisa iz ove oblasti.

Konačno, na kraju 2024. godine, od ukupno 69 mјera definisanih akcionim planovima za period 2021-2022., 2023. i 2024. godinu, Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki je od ukupno 69 mјera realizovalo 32 samostalno ili u saradnji, što čini približno oko polovine ukupnih mјera.

2. Da li su administrativni kapaciteti Ministarstva finansija – Direktorat inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU i inspekcijski nadzor u javnim nabavkama održivi?

Institucionalnim promjenama u dijelu inspekcijskog nadzora, Ministarstvo finansija je tokom 2024. godine preuzele poslove inspekcijskog nadzora, između ostalog, i u ovoj oblasti, a inspekcija za

javne nabavke je postala sastavni dio Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, sa ukupno 8 sistematizovanih radnih mjesta inspektora, uključujući i mjesto glavnog inspektora. Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori je jedan od rijetkih u kom je mehanizmom inspekcijskog nadzora koji je uveden u nacionalno zakonodavstvo 2011. godine, obezbijeđena ex-post zakonitost postupka ugovaranja nabavke, te zakonitost primjene u ostalim segmentima Zakona o javnim nabavkama.

Ipak, o (ne)održivosti inspekcijskog nadzora govori preklapanje uloga Ministartsva finansija - Inspekcije za javne nabavke i Državne revizorske institucije koja, između ostalog, ocjenjuje zakonitost ugovaranja nabavke, te na godišnjem nivou zanemarljiv broj sprovedenih postupaka inspekcijskog nadzora u odnosu na ukupan broj sprovedenih postupaka nabavki, uključujući i jednostavne nabavke.

3. Da li su administrativni kapaciteti Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki održivi na kraju 2025. godine?

Komisija za zaštitu prava je nezavisno tijelo osnovano Zakonom o javnim nabavkama, sa nadležnostima propisanim ovim zakonom, čiji rad se finanira sredstvima budžeta. Primarna uloga Komisije je postupanje po žalbama privrednih subjekata koji učestvuju ili su zainteresovani za učešće u postupku javne nabavke, ali imaju i druge funkcije. Od ukupno 34 sistematizovanih mesta u Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, zapošljeno je ukupno 23 lica. Ovo uključuje i pozicije predsjednika i članova Komisije. Izvještajni podaci o riješenim predmetima pokazuju zavidnu efikasnost, pa je na kraju 2024. godine, riješeno preko 98% predmeta. Iako je prosječno vrijeme trajanja žalbenog postupka u 2021. godini bilo u granicama zakonskog roka za odlučivanje, na kraju 2024. godine je zabilježeno probijanje istog, pa je na kraju 2024. godine prosječan rok trajanja žalbenog postupka iznosio 41 dan. S druge strane, u periodu 2021-2024. godine, zabilježeno je ukupno 70 predmeta izvršenja presude Upravnog suda, od čega je riješeno 55 ili 78,57%.

Ovo ukazuje na potencijal održivosti, pa je neophodno raditi na poštovanju zakonom propisanog roka odlučivanja i skraćenju rokova.

4. Da li su administrativni kapaciteti Uprave za državnu imovinu – Službe za javne nabavke održivi?

U ovoj organizacionoj jedinici Uprave za državnu imovinu koja je nosilac poslova centralizovane nabavke, sistematizованo je ukupno 21 radno mjesto, od čega je zaposleno 9. Ovakav administrativni kapacitet nije dovoljan s obzirom na statističke podatke o ugovorenim centralizovanim nabavkama koji je na kraju 2024. godine iznosio oko 12,4 miliona eura (ova vrijednosti na kraju 2023. godine je iznosila oko 16,8 miliona eur-a), što predstavlja ogroman rast u odnosu na stanje s početka primjene ove Strategije.

Ukupan broj pokrenutih žalbenih postupaka u postupcima centralizovanih nabavki u periodu trajanja ove strategije iznosio je 22, od čega je usvojeno 12, odbijeno 5, a djelimično usvojeno 5 žalbi.

Ovakve vrijednosti ukazuju na pojačanu odgovornost Službe i potencijal održivosti.

5. Da li su administrativni kapaciteti Agencije za investicije održivi na kraju 2025. godine?

Od ukupno 46 sistematizovanih mesta u Agenciji za investicije, zaposleno je ukupno 24 lica, od čega je u Sektoru za javno privatno partnerstvo zaposleno jedno lice. Uzimajući u obzir da je tokom trajanja ove strategije odobren svega jedan projekat javno privatnog partnerstva, uz

ekspertsку podršku SIGMA-e na analizi ranije zaključenih ugovora i kontinuiranu edukaciju zaposlenih, neophodno je jačati potencijal održivosti.

7. Da li je elektronski sistem javnih nabavki održiv?

Elektronski sistem javnih nabavki koji je operativan od 01. januara 2021. godine, uz naknadne nadogradnje dodatnim funkcionalnostima, obezbijedio je visok nivo transparentnosti, uz potencijal dalje nadogradnje nedostajućim modulima. Tehničku podršku sistemu u kontinuitetu obezbeđuje IT podrška kreatora sistema, uz budžetsko, te finansiranje održavanja i nadogradnje iz drugih instrumenata finansiranja. Takođe, elektronski sistem javnih nabavki obezbeđuje visok nivo bezbjednosti informacija i podataka koje se pojavljuju.

Ipak, elektronski sistem ne omogućava brojne funkcije koje su značajne sa aspekta ocjene ispunjenosti ciljeva politike u ovoj oblasti, što zahtijeva analizu snaga, slabosti, mogućnosti i prijetnji sistemu.

8. Da li je pravni okvir u oblasti javnih nabavki održiv?

Zakonom o javnim nabavkama u potpunosti su implementirani standardi direktiva EU 24 i 25 iz 2014. godine, direktive broj 81 iz 2009. godine o nabavkama u oblasti odbrane i bezbjednosti i direktive 66 iz 2007. godine o zaštiti prava privrednih subjekata u postupku javne nabavke.

U odnosu na prethodno zakonodavstvo, dodatnu vrijednost novom Zakonu o javnim nabavkama je dalo načelo zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava i energetske efikasnosti koje čini temelj održivosti javne nabavke, neophodne radi ostvarenja održivosti javne potrošnje i javne proizvodnje. Dodatni doprinos održivosti ovog zakona su dale izmjene i dopune usvojene krajem 2022. godine, pojednostavljajući primjenu, te unaprjeđujući predvidivost i pravnu sigurnost u primjeni propisa. Ipak, ostaje prostor za dodatno unaprjeđenje u brojnim segmentima, koje omogućavaju ostvarenje reformskih zahtjeva u sistemu. Takođe, učestale su promjene dijela podzakonske regulative, sa posebnim fokusom na Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavne nabavke, Uredbu o Listi vojne opreme, postupku i načinu sprovođenja nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, a nedostatak praksi održivosti u obavljanju poslova javne nabavke čini izazov.

Zakon o javno privatnom partnerstvu koji je usvojen krajem 2019. godine, a u primjeni od druge polovine 2020. godine, rađen je prema standardima direktive 23 iz 2014. godine. Ipak, u dijelu rješenja koja se odnose na dodjelu ugovora zahtijevaju dodatno usaglašavanje.

VI PRAVNI OKVIR U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

Pravni okvir na kraju 2020. godine činio je Zakon o javnim nabavkama koji je usvojen decembra 2019. godine i prateća podzakonska regulativa koja omogućava primjenu zakona u segmentima gdje je to neophodno. Uvođenjem instituta koji do tada nijesu postojali, Zakonom su implementirani standardi direktiva 24 i 25 iz 2014. godine, dok su uvedena i nova rješenja koja se odnose na zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, te nabavki iz oblasti odbrane i bezbjednosti, poštujući standarde direktiva 66 iz 2007. godine i 81 iz 2009. godine.

U cilju smanjenja rizika pravne nesigurnosti i dodatnog usklađivanja sa standardima direktiva, ministarstvo finansija je pripremilo nacrt, vlada utvrdila, a skupština Crne Gore u posljednjem kvartalu 2022. godine donijela zakon o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama koji je počeo sa primjenom početkom 2023. godine. Naime, razlog izmjena i dopuna ovog zakona je oticanje rizika pravne nesigurnosti u primjeni, kroz oticanje uočenih ograničenja i nejasnoća, kao i ostvarivanje daljih reformi u ovoj oblasti.ovo posebno u dijelu izmjene ugovora o javnoj nabavci, korigovanja rokova za dostavljanje ponuda u postupcima javnih nabavki,

određivanja iznosa, odnosno procenata garancije ponude u slučaju zaključivanja okvirnog sporazuma, načina dostavljanja garancije ponude, preciziranje mogućnosti angažovanja podugovarača, kao i provjera izjave privrednog subjekta. Ove izmjene i dopune predstavljaju nastavak usklađivanja zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom evropske unije u ovoj oblasti, jačanje elektronskog sistema javnih nabavki, kao i smanjenje formalnosti prilikom podnošenja ponuda, radi većeg nivoa tržišne konkurenциje u postupku nabavke.

Na osnovu ovog zakona donijet je ukupno 24 podzakonska akta, među kojim su poseban značaj imaju Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki, kojim su uređeni poslovi jednostavne nabavke (nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti do 25.000,00 eura, te nabavke radova, procijenjene vrijednosti do 40.000,00 eura), Pravilnik o obrascu izjave privrednog subjekta kojom privredni subjekti prelimarno dokazuju podobnost za učešće u postupcima nabavki, bez potrebe za troškovima pribavljanja dokaza, Uredba o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki, te Uredba o Listi vojne opreme, postupku i načinu sprovođenja nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti.

Krajem 2023. godine izvršene su izmjene pravilnika, uvođenjem monitoringa postupka jednostavne nabavke, dok su u decembru 2024. godine ponovo izvršene izmjene, uvođenjem ograničenja od 100.000,00 EUR-a za direktne nabavke (nabavke do vrijednosti od 8.000,00 EUR-a) u toku jedne godine, ako ukupna vrijednost plana javnih nabavki ne premašuje 1.000.000,00 EUR-a, odnosno ograničenje od 300.000,00 eur-a, ako je ukupna vrijednost plana javnih nabavki veća od 1.000.000,00 EUR-a. Ovim se želi smanjiti udio ove vrste nabavki u odnosu na ukupnu vrijednost javnih nabavki na 2 procentna poena do decembra 2026. godine. Godišnje smanjenje za najmanje 3 procentna poena od ukupne vrijednosti javnih nabavki trebalo bi se sprovesti u toku 2024., 2025. i 2026. godine, s obzirom na to da je rok za realizaciju decembar 2026. godine. U okviru ove mjere intenzivirane su aktivnosti Inspekcije za javne nabavke na praćenju sprovođenja direktnih nabavki, koje se sprovode u kontinuitetu. Podaci o efektima ove mjere biće sastavni dio godišnjih izvještaja o javnim nabavkama.

U toku 2024. i 2025. godine, izvršena je regulatorna reforma koja se odnosi na nabavke o oblasti odbrane i bezbjednosti izmjenama Uredbe o Listi vojne opreme, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, u dijelu načina sprovođenja postupka ugovaranja ovih nabavki. Sastavni dio ove Uredbe je Lista vojne opreme i proizvoda koji čine predmet bezbjednosne nabavke.

Takođe, u 2024. godini spovedena je i regulatorna reforma kroz izmjene podzakonske regulative koje se odnose na: izjavu privrednog subjekta, kriterijume za obrazovanje komisije za sprovođenje postupka javne nabavke, obrazac prijave za kvalifikaciju u postupku javne nabavke, metodologiju vrednovanja ponuda u postupku javne nabavke, obrazac plana javnih nabavki, način rada i korišćenja elektronskog sistema javnih nabavki, kao i Uputstvo za korišćenje elektronskog sistema javnih nabavki.

S druge strane, kako su javno privatna partnerstva oblik ugovaranja javnih nabavki, te da korpusu direktiva iz ove oblasti pripada i direktiva 23 iz 2014. godine, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je pripremilo nacrt Zakona o javno privatnim partnerstvima koji je usvojen decembra 2019. godine, a počeo sa primjenom jula 2020. godine. Ovim zakonom uređuju se uslovi i postupak pripreme, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva, način izbora privatnog partnera i druga pitanja od značaja za javno-privatno partnerstvo.

Na osnovu ovog zakona donijeta je podzakonska regulativa koja omogućava, između ostalog, evaluaciju ekonomske opravdanosti i očekivane koristi projekta u postupku odobravanja istog i evaluaciju ekonomskih efekata projekta u odnosu na uložena sredstva. U primjeni je ukupno 5 podzakonskih akata i to: 1) Pravilnik o metodologiji za procjenu vrijednosti u odnosu na uložena sredstva; 2) Pravilnik o obrascu analize opravdanosti javno privatnog partnerstva; 3) Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji ugovora o javno privatnom partnerstvu; 4) Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra odobrenih predloga projekata javno privatnog partnerstva i 5) Pravilnik o

sadržaju izjave o nepostojanju sukoba interesa članova tenderske komisije. Ovaj oblik ugovaranja je pogodan kod realizaciju strateških i drugih investicija radi upravljanja rizicima održivosti koji prate realizaciju istih.

Zakonom o strateškim investicijama uređeni su uslovi i postupak proglašenja strateških razvojnih investija čija je realizacija od javnog interesa za Crnu Goru: (projekti u oblasti energetike, turizma, saobraćaja, elektronskih komunikacija, poštanskih usluga, zaštite životne sredine, komunalne infrastrukture ili druge javne infrastrukture, prerađivačke industrije, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, ribarstva, zdravstva, kulture sporta, audiovizuelnih djelatnosti, nauke i prosvjete, odbrane, pravosuđe, tehnologija i industrije, informaciono-komunikacione tehnologije i drugih oblasti, uključujući izgradnju infrastrukture, koju proglašava Vlada Crne Gore.

Efekti primjene ovih Zakona su pravni, institucionalni, ekonomski i društveni. Pravni se odnose na odgovornost i integritet u obavljanju poslova i aktivnosti javne nabavke, kroz jačanje transparentnosti, funkcionalne mehanizme borbe protiv sukoba interesa i korupcije u ovoj oblasti, zaštitu prava učesnika u postupku javne nabavke i pravnu sigurnost u primjeni propisa.- U ovom kontekstu, napravljeni su pomaci, iako ostaju brojni izazovi povezani sa poslovanjem naručioca, daljim razvojem tržišta javnih nabavki, sukobom interesa i korupcijom.Takođe, nedostatak prakse ugovaranja inovacija kroz saradnju sa privatnim sektorom, javnih investicija od strateškog značaja i ograničen broj projekata javno privatnog partnerstva onemogućava efekte primjene Zakona o javno privatnom partnerstvu.

Jačanje transparentnosti u funkciji borbe protiv sukoba interesa i korupcije je omogućila digitalizacija sistema javnih nabavki od 2021. godine, uvođenjem i unaprjeđenjem elektronskog sistema javnih nabavki. Izveštaj Privredne Komore o stanju poslovnog ambijenta u Crnoj Gori iz 2024. godine pokazuje da je oblast javnih nabavki najbolje ocijenjena oblast. Naime, privrednici su ocijenili elektronski sistem javnih nabavki prosječnom ocjenom 3,29, transparentnost sistema javnih nabavki 2,76, zakonodavni okvir 2,62 i rad institucija prosječnom ocjenom 2,58.

Institucionalni efekti primjene Zakona podrazumijevaju ocjenu održivosti postojećeg institucionalnog okvira uređenog propisima u ovoj oblasti (glavne institucije sistema) u smislu jasno određenih uloga i nadležnosti i njihovog međusobnog odnosa (preklapanje nadležnosti), nivoa profesionalizacije u ovim institucijama, mogućnosti realizacije nadležnosti u punom obimu, postojanja kontinuirane edukacije, stabilnog sistema finansiranja rada, transparentnosti rada, uticaja različitih društvenih grupa na rad institucija i postojanja rizika za identifikaciju i prevenciju rizika.

Uvođenjem monitoringa jednostavnih nabavki, došlo je do preklapanja poslova Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki sa poslovima Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, pa su u ovom smislu neophodne institucionalne reforme.

Ekonomski efekti se odnose na uticaj javnih nabavki na održivost javnih finansija, kroz kontrolu i smanjenje javne potrošnje i podsticaj održive proizvodnje i isti su prikazani u okviru evaluacije operativnog cilja 4 koji se odnosi na okvirne sporazume, centralizaciju nabavki i održivost nabavki.

Društveni efekti primjene propisa iz ove oblasti odnose se na stepen povjerenja u sistem javnih nabavki. U tom smislu, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost je 2023. godine, drugu godinu za redom, za potrebe Ministarstva finansija, sproveo anketno istraživanje u kom je učestvovalo 3.500 privrednih subjekata, u cilju ispitivanja stepena povjerenja privrednih subjekata u sistem javnih nabavki Crne Gore i identifikaciju pravaca za njegovo unapređenje. Rezultati ovog istraživanja pokazuju da je od 756 privrednih subjekata koji su učestvovali u ovom istraživanju njih 85% smatra da je uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki najznačajniji iskorak u pogledu podizanja stepena povjerenja u sistem javnih nabavki u posljednje 3 godine, a 69% je navelo da ne zna primjere neregularnosti u postupku javnih nabavki.

Oko 37% ispitanika koji su učesvovali u istraživanju su dali preporuke radi jačanja povjerenja u sistem javnih nabavki koje se odnose na: 1) veću zastupljenost kvaliteta kao kriterijuma izbora najpovoljnije ponude; 2) omogućavanje uvida u sve dostavljene ponude; 3) pribavljanje potrebne dokumentacije po službenoj dužnosti; 4) skraćenje rokova u postupcima nabavki; 5) smanjenje iznosa bankarskih garancija; 6) ukidanje mogućnosti iskazivanja jediničnih cijena u ponudi; 7) mogućnost iskazivanja stavki predmeta nabavke u ponudi; 8) uvođenje rejting liste ponuđača na osnovu prethodno realizovanih poslova i drugih parametara; 9) unaprjeđenje komunikacije sa ponuđačima i njihova edukacija; 10) blagovremeno informisanje ponuđača o izmjeni propisa; 11) unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki kroz pretragu i kategorizaciju pretrage; 12) mogućnost dostavljanja bankarske garancije i izjave privrednog subjekta u elektronskom obliku; 13) pojednostavljenje učestvovanja u postupcima javnih nabavki; 14) interoperabilnost elektronskog sistema javnih nabavki sa ostalim sistemima institucija javnog sektora (Ministarstvo pravde, Agencija za sprečavanje korupcije, itd), radi pribavljanja dokumenata po službenoj dužnosti; 15) nastavak stručnog osposobljavanja korisnika elektronskog sistema; 16) unaprjeđenje i personalizacija informisanja učesnika. Jedna od preporuka iz prethodnog izvještaja, koji je Sekretariat Savjeta za konkurentnost izradio za potrebe Ministarstva finansija u februaru 2022. godine, odnosila se na interoperabilnost sa ostalim elektronskim sistemima. Važan doprinos jačanju povjerenja u sistem javnih nabavki je Etički kodeks u javnim nabavkama kojim su prepoznate zabranjene radnje u javnim nabavkama.

Ipak, i pored pomaka na jačanju povjerenja, ostaju izazovi koji se odnose na regulatorne reforme u dijelu rješenja o sukobu interesa, prekršajnoj odgovornosti zbog sukoba interesa, zabranjenim radnjama koje upućuju na postojanje korupcije u javnim nabavkama, proaktivnog postupanja naručioca u cilju ranog otkrivanja korupcije, te nadogradnja sistema koji će omogućiti operacionalizaciju borbe protiv sukoba interesa i korupcije. Napominjemo da je u toku proces izrade Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama čiji fokus je na rješenjima u ovom dijelu.

Osim ovih, izmjene će obuhvatiti i druge segmente pravnog sektora, te se preporuke reforme pravnog okvira mogu odrediti na sljedeći način:

- 1) izvršiti analizu zakonskih rješenja koja se odnose na sukob interesa, korupciju i prekršajnu odgovornost u javnim nabavkama i na osnovu rezultata analize izvršiti izmjenu istih kroz definisanje sukoba interesa i korupcije, zabranjenih radnji koje upućuju na postojanje korupcije, te određivanje mehanizama prevencije i represije;
- 2) propisati obavezu sačinjavanja izvještaja o istraživanju tržišta, radi definisanja predmeta nabavke koji odgovara stvarnim potrebama naručioca, pravilnog iskazivanja procijenjene vrijednosti nabavke i izbjegavanja podjele predmeta nabavke;
- 3) propisati obavezu planiranja postupka jednostavne nabavke;
- 4) uvođenje prava na pravnu zaštitu u postupku jednostavne nabavke;
- 5) zakonski urediti procentualno ograničenje vrijednosti ugovaranja putem jednostavne nabavke;
- 6) propisati prekršaj za podjelu predmeta radi izbjegavanja postupka jednostavne nabavke i ugovaranja kroz prihvatanje predračuna ili profakture;
- 7) propisati obavezu primjene standarda održivosti i kriterijuma održivosti u predmetima predviđenim nacrtom zajedničke izjave koja je dio Agende Berlinskog procesa u Oktobru 2025. godine;
- 8) revizija rješenja o dinamičkom sistemu nabavki;
- 9) revizija rješenja o mini nadmetanju na osnovu okvirnog sporazuma uvođenjem prava na pravnu zaštitu protiv odluke o mininadmetanju;
- 10) propisati obrasce u postupku mininadmetanja;
- 11) ukidanje inspekcijskog nadzora u javnim nabavkama i revizija povezanih odredbi;
- 12) propisati ulogu budžetske inspekcije u kontroli potrošnje putem javne nabavke;
- 13) revizija izvještaja o realizaciji ugovora o javnoj nabavci

- 14) uvesti standard e-forms za obrasce koji se koriste u javnim nabavkama, u skladu sa Uredbom Komisije 2019/1780;
- 15) uskladiti način dodjele ugovora o JPP propisan Zakonom o JPP sa Zakonom o javnim nabavkama.

VII INSTITUCIONALNI OKVIR U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

U cilju postizanja održivosti sistema javnih nabavki, neophodna je koordinacija aktivnosti institucija i to:

- 1) Ministarstvo finansija-Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki koje kreira i prati ostvarenje politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva, a od 2024. godine, preko Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU obavlja i poslove inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti;
- 2) Uprava za inspekcijske poslove preko inspekcije za javne nabavke je do kraja 2023. godine vršila inspekcijski nadzor u ovoj oblasti;
- 3) Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je nezavisno tijelo, osnovano Zakonom o javnim nabavkama, koje sprovodi postupak zaštite prava privrednih subjekata u postupku javne nabavke;
- 4) Uprava državnu imovinu koja je nosilac poslova centralizovane nabavke na potrebe organa državne uprave i službi čiji je osnivač Vlada Crne Gore;
- 5) Agencija za investicije koja je nosilac poslova koji se odnose na odobravanje i realizaciju projekata javno privatnog partnerstva, investicija i promocije investicionog potencijala Crne Gore kao investicione destinacije;
- 6) Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore, koji daje mišljenje o zaštiti imovinskih interesa Crne Gore u postupku odobravanja projekta javno privatnog partnerstva;
- 7) Agencija za sprječavanje korupcije daje, između ostalog, mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa u postupku javne nabavke koje upućuje na postojanje korupcije i daje preporuke za sprečavanje ugrožavanja javnog interesa;
- 8) Agencija za zaštitu konkurenčije koja, između ostalog, preduzima mjere prema učesnicima i udruženjima učesnika za učinjene povrede konkurenčije na tržištu ili preduzima mjere radi sprječavanja nastanka ili prestanka povrede i otklanjanja štetnih posljedica po učesnike i potrošače;
- 9) Državna revizorska institucija koja kroz postupke revizije, između ostalog, cijeni zakonitost poslovanja naručilaca i ostvarenje ciljeva poslovanja ili pojedinih finansijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije kao i efekte ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane;
- 10) Državno tužilaštvo koje vrši poslove otkrivanja krivičnih djela naručilaca, te otkrivanje počinilaca ovih djela;
- 11) Uprava policije koja vrši poslove otkrivanja i rasvjetljavanja krivičnih djela i prekršaja;
- 12) Krivični sud nadležan za vođenje krivičnog postupka po optužbi Državnog tužioca;
- 13) Sud za prekršajne nadležan je da odlučuje po zahtjevu za pokretanje prekršajnog postupka protiv naručioca i ovlašćenog lica naručioca;
- 14) Upravni Sud koji odlučuje u upravnom sporu protiv odluka Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;
- 15) Vrhovni sud koji u postupku po vanrednim pravnim sredstvima ispituje presude Upravnog suda i donosi odgovarajuće odluke.

Glavne institucije sistema javnih nabavki su: 1) Ministarstvo finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki i Direktorat za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU; 2) Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; 3) Uprava za državnu imovinu; 4) Agencija za investicije.

Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki kreira sprovodi politiku u ovoj oblasti, vrši upravni nadzor nad primjenom Zakona o javnim nabavkama i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, upravni nadzor nad primjenom Zakona o javno privatnom partnerstvu i propisa donijetih na osnovu ovog zakona, te upravni nadzor nad primjenom Zakona o strateškim investicijama.

Ministarstvo priprema nacrte zakona i podzakonskih akata u ovoj oblasti (osim Uredbe o Listi vojne opreme, postupku i načinu sprovođenja nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, Uredbe o načinu sprovođenja nabavki za diplomatska i konzularna predstavnštva Crne Gore u inostranstvu i Uredbe o načinu sprovođenja nabavki za vojno diplomatske predstavnike i jedinice Crne Gore u međunarodnim snagama i mirovnim misijama), vrši upravni nadzor nad primjenom zakona i propisa donijetih na osnovu zakona u ovoj oblasti, vrši inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o javnim nabavkama i vrši monitoring sistema javnih nabavki.

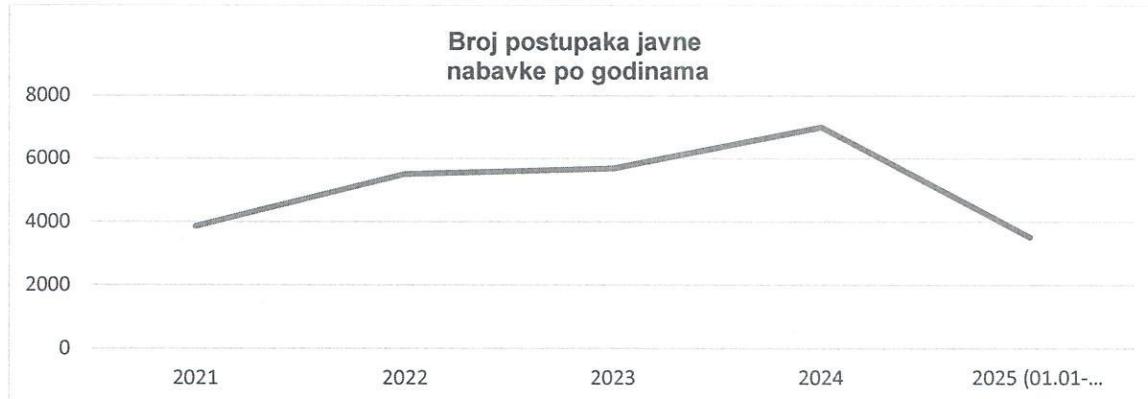
Zakonom o javnim nabavkama propisani su upravni i stručni poslovi Ministarstva u oblasti javnih nabavki, među kojima su: monitoring sistema javnih nabavki, stručna uputstva o primjeni ovog zakona, usaglašenost propisa iz ove oblasti sa propisima Evropske unije, organizacija i sprovođenje stručnog ospozobljavanja i usavršavanja u ovoj oblasti i dr. Uz napomenu da rezultata anketnog istraživanja govore o najvećem povjerenju ispitanika u rad Ministarstva finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki (42%), ukupan broj sistematizovanih radnih mesta u Direktoratu je 32, od čega je 20 zaposlenih.

U okviru Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki postoje organizaciona jedinica zadužena implementaciju pravnih propisa i monitoring u oblasti javnih nabavki, jedinica zadužena za elektronske javne nabavke, jedinica zadužena za stručno ospozobljavanje i usavršavanje u ovoj oblasti, te organizaciona jedinica zadužena za javno privatno partnerstvo.

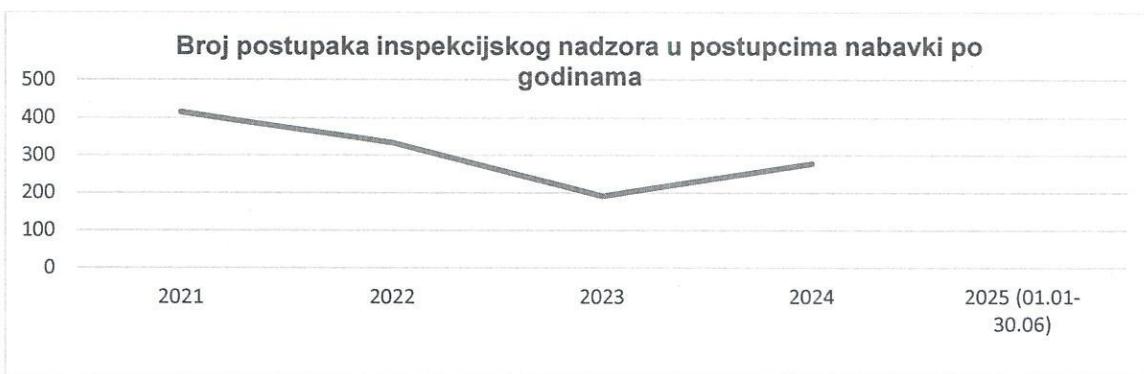
Prestankom rada Uprave ya inspekcijske poslove, inspekcija za javne nabavke je postala sastavni dio Direktorata ya inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU u Ministarstvu finansija, te Ministarsvo obavlja i ove poslove.

Pokazatelj efikasnosti inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti je odnos ukupnog broja sprovedenih postupaka javnih nabavki i sprovedenih postupaka inspekcijskog nadzora. Ovi pokazatelji su prikazani grafički:

Grafik 2



Grafik 3

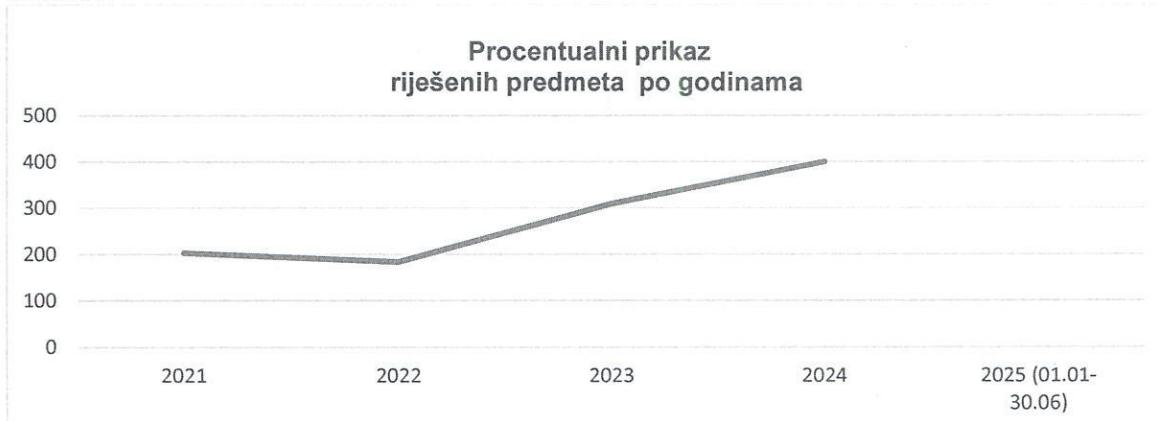


Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je nezavisno tijelo, osnovano Zakonom o javnim nabavkama, koje čini predsjednik i šest članova, sa stručnom službom Komisije. Primarno, Komisija je zadužena za sprovođenje postupka zaštite prava učesnika u postupku javnih nabavki, sa izuzetkom postupka jednostavne nabavke, na koju svi potencijalni ili stvarni učesnici imaju pravo, ali ostvaruje i druge brojne nadležnosti propisane Zakonom o javnim nabavkama. Pokazatelj efikasnosti rada Komisije u navedenom periodu je prikazan grafički:

Grafik 4



Grafik 5



U postupku izvršenja odluka od strane naručioca, Komisija uspostavlja odnos sa Ministarstvom finansija - Direktoratom za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, u slučajevima

kada naručilac nije izvršio odluku, te odnos sa Upravnim sudom kroz postupak izvršenja presude ovog suda.

Uprava za državnu imovinu - Služba za javne nabavke je nosilac poslova centralizovane nabavke za potrebe organa državne uprave i službi čiji je osnivač država i u ovoj službi je sistematizovano ukupno 21 radno mjesto

Agencija za investicije je tijelo koje, između ostalog, odobrava predloge projekata o javno-privatnom partnerstvu, daje mišljenja i predloge javnim naručiocima u vezi sa investicijama, prati realizaciju investicija, saraduje sa javnim naručiocima i drugim nadležnim organima na poslovima promocije i podrške na realizaciji investicija i javno-privatnog partnerstva, vodi registar odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva, vodi registar zaključenih ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Agencija je organizovana kroz pet organizacionih jedinica od kojih su ključne: Sektor za javno privatno partnerstvo, Sektor za investicije, Sektor za promociju investicija i međunarodnu saradnju.

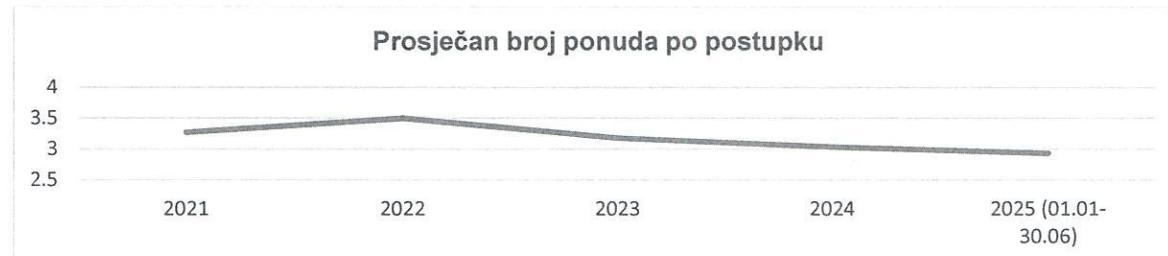
VIII NALAZI, ZAKLJUČCI I PREPORUKE PO OPERATIVNIM CILJEVIMA STRATEGIJE

OPERATIVNI CILJ 1: Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca

U okviru operativnog cilja 1: Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca, postavljena su dva indikatora učinka i to: 1) stepen povjerenja u sistem javnih nabavki; i 2) broj utvrđenih nepravilnosti u postupcima inspekcijskog nadzora, dok su za svaki indikator navedene polazne i ciljne vrijednosti za 2023. i 2025. godinu.

U odnosu na indikator koji se odnosi na stepen povjerenja u sistem javnih nabavki, Akcionim planom za 2021-2022. godinu je predviđeno da ne postoje početni podaci koji pokazuju stepen percepcije korupcije u oblasti javnih nabavki, ali je određeno da u 2023. godini stepen povjerenja mora biti na nivou 50%, a do kraja 2025. godine, na nivou 70%. U nedostatku valjanih pokazatelja povjerenja u sistem javnih nabavki, kao pokazatelj korišćen je indeks konkurentnosti. Izveštajni podaci o javnim nabavkama za 2021. godinu pokazuju da je u 2021. godini zabilježen je porast indeksa konkurentnosti na 3,27 ponuda po postupku javne nabavke i ima trend rasta u odnosu na prethodnu godinu kada je zabilježeno 2,27 ponuda po postupku, dok je na kraju 2022. godine isti iznosio 3,5 ponuda po postupku. U 2023. godini, prosječan broj ponuda po postupku javne nabavke iznosio je 3,18, u 2024. godini 3,03. S obzirom da je 2025. godina u toku, raspoloživi su podaci o indeksu konkurentnosti za prvu polovinu 2025. godine. Ovo je prikazano grafički:

Grafik 6

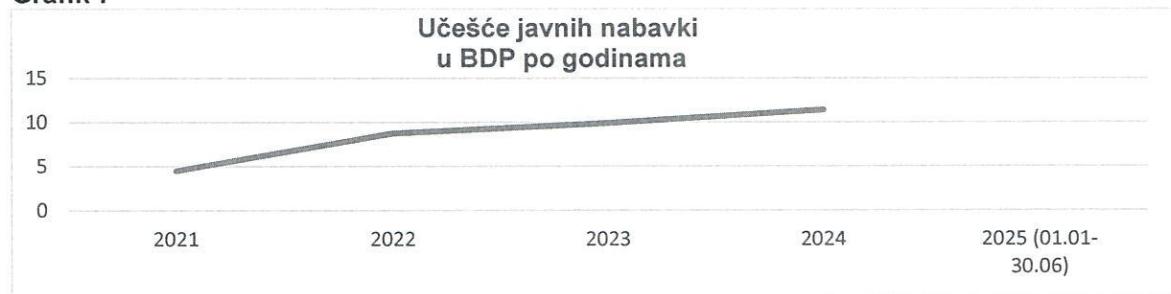


Iako je u 2023. i 2024. godini i prvoj polovini 2025. godine zabilježen manji intenzitet konkurentnosti, ovaj broj je i dalje znatno viši nego u 2019. i 2020. godini, kada je prosjek iznosio 2,01, odnosno 2,27 ponuda po postupku. Takođe, imajući u vidu da ovaj indikator učinka nema

prelazne vrijednost iz razloga što prvi akcioni plan za implementaciju ove strategije pokriva period 2021-2022. godine, proizilazi da je napravljen značajan pomak u ovom dijelu.

Ipak, i pored učinjenih pomaka, ostaju izazovi na daljem jačanju konkurentnosti, kroz analizu različitih prijetnji konkurentnosti u javnim nabavkama. Ovo iz razloga rastućeg procentualnog udjela javnih nabavki u BDP-u u periodu 2021-2025. godine (u 2020. godini udio javnih nabavki u BDP-u je iznosio 13,06%) kako je prikazano na sljedećem grafiku koji slijedi:

Grafik 7



Svjetska banka je u MAPS analizi procjene sistema javnih nabavki u Crnoj Gori iz novembra 2023. godine preporučila sljedeće:

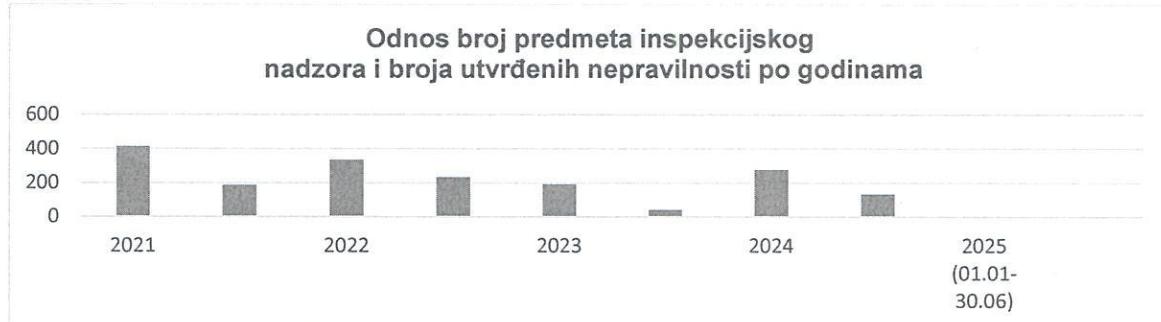
- 1) izradu sveobuhvatne analize posebnih propisa, licenciranja, standarda koji utiču ili bi mogli uticati na konkurentnost i drugih prepreka privrednim subjektima radi pristupanja tržištu javnih nabavki;
- 2) unaprjeđenje procesa planiranja objavom na početku procesa planiranja, planiranje portfolija nabavki koja uključuje izradu sveobuhvatne strategije usmjerene na rezultate, istraživanje tržišta u svim slučajevima nabavki, konsultacije za velike i/ili složene projekte i predvidljivost važećih uslova ugovora;
- 3) veći nivo odgovornosti naručilaca koji su odgovorni za realizaciju kapitalnog budžeta kroz pripremu godišnje strategije javnih nabavki;
- 4) izrada metodoloških smjernica, promocija kroz obuke održivosti u javnim nabavkama, uz odgovarajuće indikatore uspješnosti i unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki radi praćenja rezultata održivosti;
- 5) organizovati kampanje podizanja javne svijesti i pripremiti planove komunikacije;
- 6) uraditi detaljne smjernice o sadržaju tenderske dokumentacije koja će uključiti standardizaciju ugovornih klauzula;
- 7) promocija implementacije kvalitativnih kriterijuma, uključujući izradu smjernica i pružiti obuku o načinu identifikovanja kvalitativnih kriterijuma;
- 8) uvođenje koncepta održivosti u standardne ugovorne klauzule i praćenje njihovu primjene;
- 9) razvoj sistema indikatora uspješnosti i mehanizma praćenja, te međusobnu povezanost izvora podataka;
- 10) unos svih relevantnih informacija u elektronski sistem javnih nabavki, kako bi se obezbijedila međusobna povezanost sistema sa svim postojećim bazama podataka ili drugim sistemima;
- 11) razvoj programa obuke, održavanje regionalnih seminara i okruglih stolova posvećene civilnom društvu;
- 12) prikaz svih podataka o nabavkama u open-data i reader-friendly formatu za sve aspekte procesa nabavki.

U izvještaju SIGMA-e o upravljanju javnim finansijama sa fokusom na oblast javnih nabavki je preporučilo Ministarstvu finansija da pruži praktične primjere korišćenja čitavog seta kriterijuma u okviru ekonomski najpovoljnije ponude i omogući razmjenu odgovarajućeg iskustva u primjeni između naručilaca.

Iako je reformom pravnog okvira kojim je uređena oblast izgradnje objekata napravljen pomak u dijelu oticanja barijera učešća privrednih subjekata sa sjedištem van Crne Gore u postupcima javnih nabavki radova, izazovi predstoje u pogledu razvoja tržišta javnih nabavki kroz stabilnost i unaprjeđenje konkurenosti na tržištu, koja je uslov dobijanja bolje vrijednosti za uloženi novac i održivosti nabavke. Ovo je moguće promjenom načina razmišljanja naručioca kroz fokusiranje na očekivane rezultate nabavke u procesu planiranja. Ovo je moguće kroz sistematično ispitivanje tržišta predmeta nabavke u svim segmentima u odnosu na potrebe (dostupna tehnička rješenja predmeta nabavke, dinamičnost tehničkih rješenja predmeta, mogućnost podjele na partije, njihov uticaj na životnu sredinu, cijene i dinamika cijena, privredni subjekti koji nude predmet, kapaciteti privrednih subjekata, dinamičnost privrednih subjekata koji nude predmet, te socijalni aspekti nabavke).

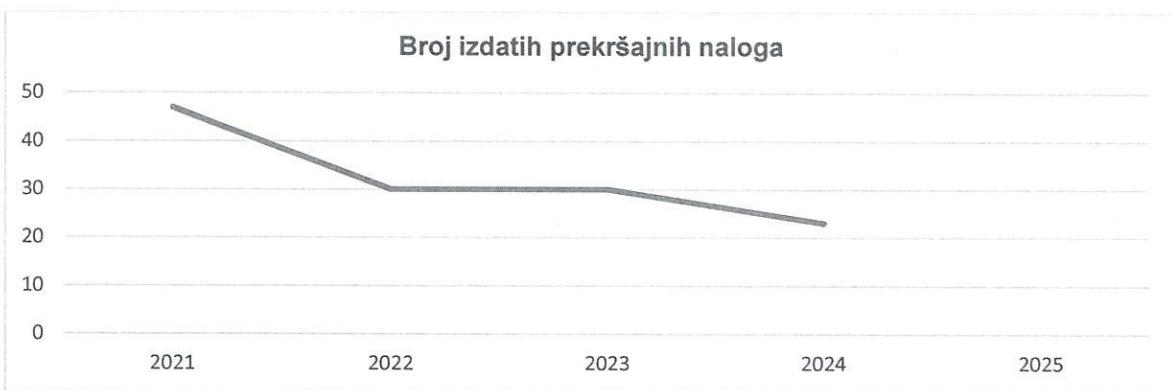
U okviru indikatora učinka koji se odnosi na broj utvrđenih nepravilnosti u postupcima inspekcijskog nadzora, kao polazna vrijednost navedeno je da je u 2020. godini bilo 92 nepravilnosti u 310 postupaka inspekcijskog nadzora, da je u 2023. godini predviđeno smanjenje broja nepravilnosti za 10%, odnosno za 20% u 2025. godini. Inspekcija za javne nabavke je u 2021. godini utvrdila 185 nepravilnosti u 415 predmeta inspekcijskog nadzora, u 2022. godini 234 nepravilnosti u 333 predmeta inspekcijskog nadzora, a u 2023. godini 41 nepravilnost u 191 predmetu inspekcijskog nadzora i u 2024. godini 132 nepravilnosti u 278 predmeta inspekcijskog nadzora. S obzirom da je 2025. godina u toku, nijesu dostupni podaci za istu. Na grafiku koji slijedi prikazan je odnos broja predmeta inspekcijskog nadzora i broja utvrđenih nepravilnosti:

Grafik 8

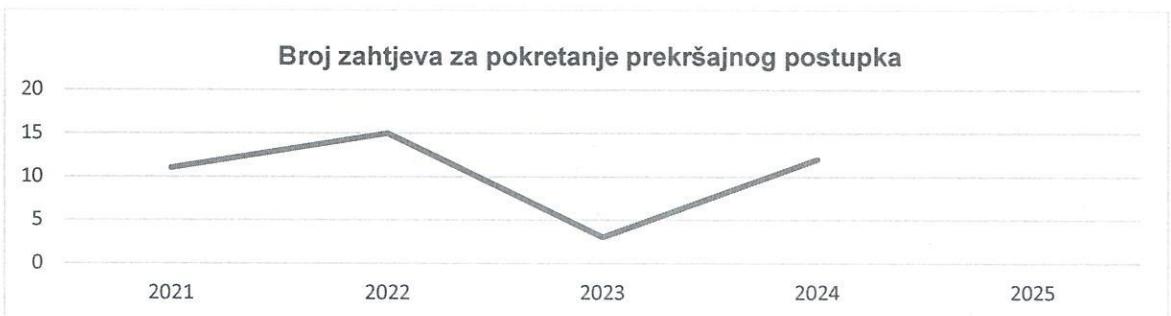


Kao posljedica utvrđenih nepravilnosti, Inspekcija za javne nabavke je u 2021. godini izdala 47 prekršajnih naloga, podnijela 11 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i izrekla novčane kazne u ukupnom iznosu od 83.050,00 eura. U 2022. godini, izdato je 30 prekršajnih naloga, podneseno 15 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 36.200,00 eura. U 2023. godini izdato je takođe 30 prekršajnih naloga, podnijeta 3 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 43.850,00 eura. U 2024. godini izdato je 23 prekršajna nalog, pokrenuto 12 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i izrečene novčane kazne u ukupnom iznosu od 39.400,00 eur-a. S obzirom da je 2025. godina u toku, nijesu dostupni podaci za istu. Ovi podaci su prikazani grafički:

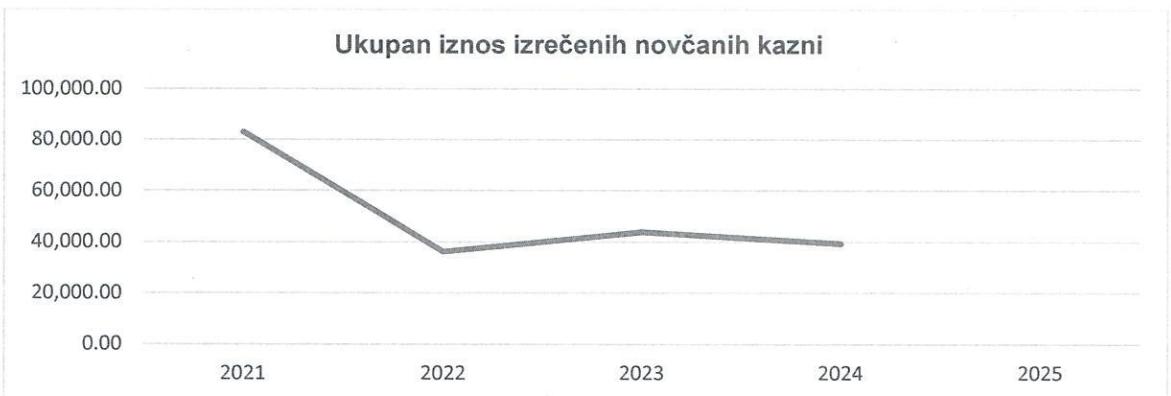
Grafik 9



Grafik 10

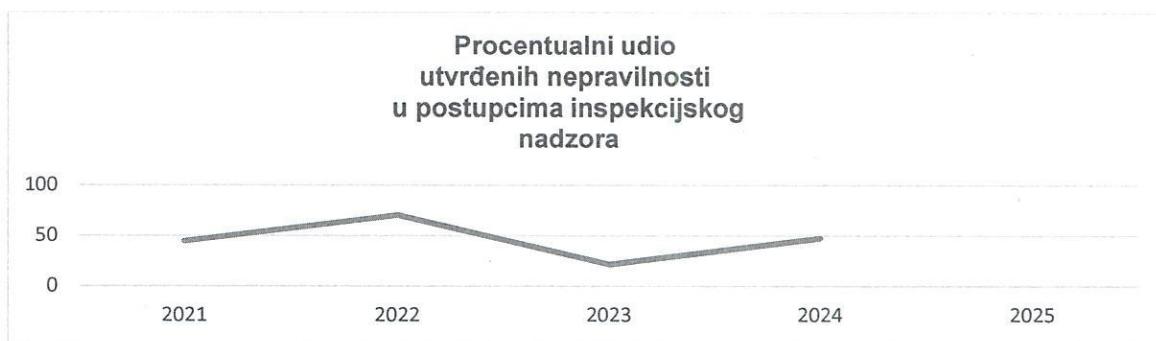


Grafik 11



Procentualno, početno stanje s kraja 2020. godine pokazuje da su u 29,67% postupaka inspekcijskog nadzora utvrđene nepravilnosti, da je na kraju 2021. godine procenat utvrđenih nepravilnosti iznosio 44,57%, što čini znatno povećanje u odnosu na početno stanje. Ipak, na kraju 2023. godine, procentualni iznos povećanja iznosio je 21,46. Budući da je 2025. godina u toku, podaci za istu nijesu dostupni. Raspoloživi podaci su prikazani grafički:

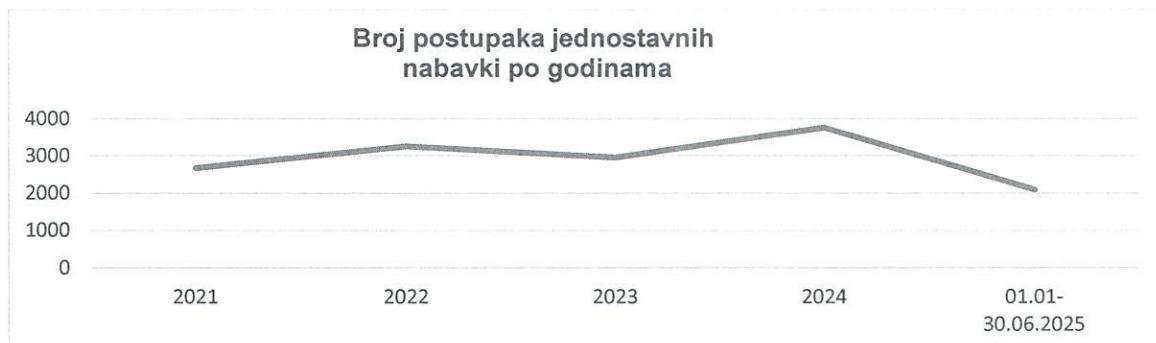
Grafik 12



U strukturi utvrđenih nepravilnosti, najzastupljenije su nepravilnosti koje se odnose na sprovođenje postupka jednostavne nabavke, uključujući nepravilnosti podjele predmeta radi izbjegavanja zakonom propisanog postupka javne nabavke, vođenje evidencije i čuvanje dokumentacije o javnim nabavkama, te ispunjenosti uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke. Značajan broj nepravilnosti odnosi se i na primjenu antikorupcijskih mjera i mjera sprječavanja sukoba interesa u postupku javne nabavke.

Donošenjem Pravilnika o načinu sprovođenja postupka jednostavne nabavke (nabavka roba i usluga, procijenjene vrijednosti do 25.000,00 eur-a i nabavka radova, procijenjene vrijednosti do 40.000,00 eur-a) napravljen je krupan iskorak u pravcu kontrole i smanjenja nepravilnosti nabavke male vrijednosti. Statistika za period 2021-2025. godine bilježi rast broja sprovedenih postupaka jednostavnih nabavki, pa je u 2021. godini iznosio 2672, u 2022. godini 3253, u 2023. godini 2959, u 2024. godini 3162 i u prvoj polovini 2025. godine 2094. Ovo je prikazano grafički:

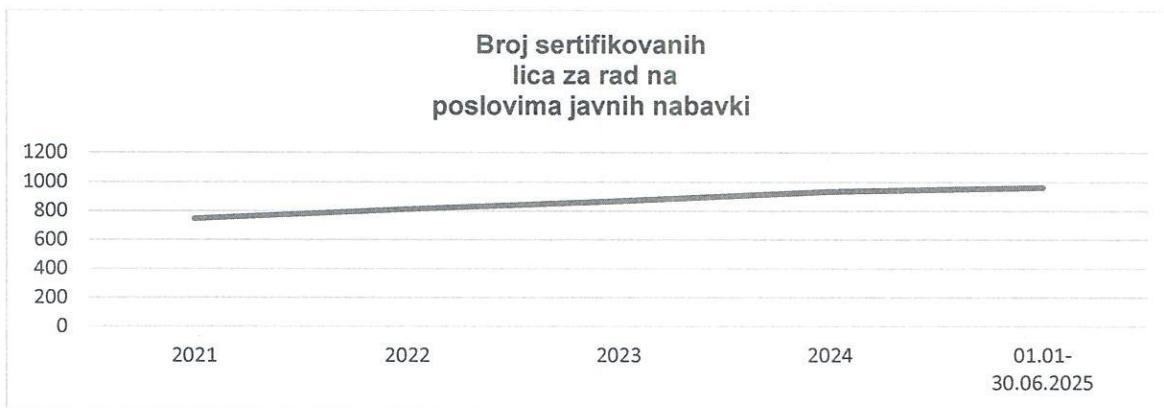
Grafik 13



Od uvođenja monitoringa jednostavnih nabavki krajem 2023. godine, podnijet je 161 zahtev za vršenje monitoringa jednostavnih nabavki, od kojih je u 109 slučajeva utvrđena nepravilnost. Kako je 2025. godina u toku, ovi podaci ne obuhvataju ovu godinu.

Značajan broj nepravilnosti odnosi se na ispunjenost zakonskih uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke, pa su u ovom smislu značajni podaci o sertifikaciji. Naime, na kraju 2020. godine, ukupan broj sertifikovanih lica za rad na poslovima javnih nabavki iznosio je 734, na kraju 2023. godine 868, a zaključno sa prvom polovicom 2025. godine 962 sertifikovana lica. Ovo je prikazano grafički:

Grafik 14



Prema ocjenama Evropske komisije iznijetim u izvještaju o napretku Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2024. godinu, kapaciteti za sprovođenje i izvršenje u oblasti javnih nabavki su adekvatni i stabilni, obuke u ovoj oblasti se organizuju sistematično, uz postojanje pravnog okvira o integritetu i konfliktu interesa u javnim nabavkama i od 2024. godine, monitoringa postupka jednostavne nabavke kao mehanizma čiji je cilj koji imaju za cilj sprječavanje nepravilnosti u ovim vrstama postupaka.

Ministarstvo finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki je u 2024. godini su inteziviralo aktivnosti na profesionalnom usavršavanju i ospozobljavanju u oblasti javnih nabavki, te su pored redovnih sprovedene i specijalističke i tematske obuke, što treba da rezultira ojačanim administrativnim kapacitetima i većom efikasnošću sistema javnih nabavki u cjelini.

U 2025. godini su sprovedene aktivnosti na kroz planirane obuke, izradu smjernica za antikorupcijsko djelovanje u ovoj oblasti. Donošenje Etičkog kodeksa u javnim nabavkama i organizacija obuke, sa planiranim kontinuitetom u organizaciji je važan korak u jačanju povjerenja. Takođe, započete aktivnosti na izmjenama Zakona o javnim nabavkama u dijelu rješenja o sukobu interesa i antikorupciji u javnim nabavkama, uključujući donošenje prateće podzakonske regulative, značiće veliki iskorak u zaštiti javnog interesa i borbi protiv zabranjenih radnji u javnim nabavkama.

Svjetska banka je kroz MAPS projekat adresirala preporuke koje se tiču jačanje kapaciteta i profesionalizacije na sljedeći način:

- 1) potreba za analizom obima posla na godišnjem nivou u svrhu revizije unutrašnje organizacije i sistematizacije Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki;
- 2) revizija poslova centralizovane nabavke na bazi analize troškova od strane naručilaca, u cilju unaprjeđenja efikasnosti centralizovane nabavke;
- 3) analiza obima poslova, radi revizije organizacije i sistematizacije poslova Uprave za državnu imovinu;
- 4) razvoj sistema za evaluaciju sprovedenih obuka, kako bi nalazi evaluacije bile iskorišćeni za razvoj novog Programa obuke za narednu godinu;
- 5) uspostaviti nivo stručnosti stručnjaka za nabavke, a shodno Evropskom okviru kompetencija za stručnjake za javne nabavke;
- 6) uključivanje obuke o integritetu u program obuke za upravljanje javnim finansijama ili uspostaviti samostalan program koji se redovno realizuje;
- 7) osmislići programe obuke u ključnim sektorima koji mogu biti dio šireg plana strategije koji bi bio usmjeren na sve zainteresovane strane u sistemu javnih nabavki, shodno mandati i potrebama;

- 8) realizovati programe obuke namijenjene civilnom društvu u cilju podizanja svijesti o standardima i pravilima javnih nabavki, kao i jačanja kapaciteta lokalnih NVO, lokalnih aktivista i novinara za praćenje postupaka javnih nabavki;
- 9) pripremiti Akcioni plan za period 2023-2025. za sprovođenje Strategije javnih nabavki;
- 10) razviti sistem za sveobuhvatno prikupljanje podataka i mjerjenje uspješnosti, integriranje ključnih indikatora nabavki i rad sa elektronskim sistemom javnih nabavki;
- 11) Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki treba da uspostavi sistemski mehanizam za obezbjeđivanje izrade izveštaja od strane inspekcije i da preduzme mjere za poboljšanje uspješnosti nabavki na osnovu nalaza.

U izveštaju SIGMA-e o upravljanju javnim finansijama sa fokusom na oblast javnih nabavki je preporučilo Ministarstvu finansija da proširi edukaciju i obuku u ovoj oblasti, obuhvatajući čitav ciklus nabavke, uz mogući angažman spoljnih resursa ako su odgovarajući i mogući. Izveštaji o realizaciji akcionih planova pokazuju da zaključno sa 2024. godinom nijesu realizovane aktivnosti koje se odnose na izradu sveobuhvatne analize problema planiranja na nivou naručilaca, zbog izostanka neophodne podrške, te obuke na temu integriteta i sprječavanja korupcije i sukoba interesa u javnim nabavkama za naručioce.

Razlog odlaganja implementacije mjere izrade analize planiranja, je projekat MAPS koji je imao za cilj sveobuhvatnu analizu sistema javnih nabavki, uključujući i pitanje planiranja javnih nabavki, te konsultacije sa ekspertima SIGMA-e na temu poslova planiranja javnih nabavki, dok je izostanak nove Strategije borbe protiv korupcije razlog izostanka aktivnosti koja se tiče obuke na temu integriteta u javnim nabavkama.

Sertifikacija službenika za javne nabavke, kontinuirana edukacija, jačanje svijesti o važnosti transparentnog djelovanja, prevencije sukoba interesa i korupcije, implementacija mehanizama suzbijanja posljedica ovih pojava i zadržavanje stvorenih kadrova, instrumenti su jačanja povjerenja u administrativne kapacitete naručilaca i unaprjeđenja njihove profesionalizacije.

Zbog velikog broja i stalno pristutnog rizika nepravilnosti u postupcima jednostavnih nabavki, a zbog izostanka pravne zaštite pred Komisijom za sprovođenje postupka javne nabavke, neophodno je pojačati monitoring ove kategorije nabavki i razmotriti uvođenje zaštite prava ponuđača.

U dijelu jačanja administrativnih kapaciteta Ministarstva finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, ostaje izazov u implementaciji specijalističkih obuka iz Programa stručnog sposobljavanja i usavršavanja lica koja obavljaju poslove javnih nabavki kod naručilaca i drugih lica sa jasnim mehanizmom evaluacije ovih obuka, fokusiranje sa poslova inspekcijskog nadzora na monitoring jednostavnih nabavki, te kadrovskom jačanju na poslovima prevencije i borbe protiv sukoba interesa, korupcije i drugih zabranjenih radnji.

Polazeći od navedenog, u cilju jačanja administrativnih kapaciteta i profesionalizacije u ovoj oblasti preporučuje se:

- 1) Kontinuirana analiza tržišta predmeta određenog prema potrebama naručioca;
- 2) Ukipanje poslova inspekcijskog nadzora i fokusiranje na monitoring postupaka jednostavnih nabavki;
- 3) Izrada komentara Zakona o javnim nabavkama i Zakona o javno privatnom partnerstvu;
- 4) Izrada priručnika na temu dinamičkog sistema nabavke i ugovaranja kroz ovaj mehanizam;

- 5) Održavanje godišnjih konferencija za službenike za javne nabavke na kojem bi institucije u sistemu raspravljalje i nastojale usaglasiti stavove oko otvorenih pitanja.
- 6) Realizacija programa obuka službenika javnih nabavki iz ove oblasti sa fokusom na specijalističke obuke sa mogućnošću kontinuiranog unaprjeđenja Programa; ovo uključuje obuke usmjerene na sve aspekte i rizike poslovanja naručioca.

OPERATIVNI CILJ 2: Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki

U okviru operativnog cilja 2: Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i socijalnog staranja i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki, određena su dva indikatora učinka i to: 1) broj izdatih stručnih uputstava o primjeni propisa i najboljoj praksi i 2) antikorupcijsko djelovanje u oblasti javnih nabavki kroz saradnju relevantnih institucija. Za prvi indikator je navedeno da do kraja 2023. godine trebaju biti izdata do 4 uputstva, a do kraja 2025. godine do 8 novih uputstava.

U okviru drugog indikatora ne postoji dokument/analiza stanja koji sadrži informacije o efektima antikorupcijskog djelovanja, dok su kao vrijednosti za 2023. i 2025. godinu izdate godišnje publikacije sa rezultatima antikorupcijskih mjera, a do 2025. godine implementirane preporuke i mjere predviđene analizama i publikacijama.

Koordinisano djelovanje institucija koje primjenjuju propise iz ove oblasti treba da obezbijedi veći nivo pravne sigurnosti kroz jedinstvenu primjenu propisa u istim ili bitno istim slučajevima. U cilju otklanjanja rizika različite primjene Zakona o javnim nabavkama koji je počeo sa primjenom jula 2020. godine i propisa donijetih na osnovu zakona, 2022. godine je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama ovog zakona koji je počeo sa primjenom početkom 2023. godine. Cilj donošenja ovog zakona je otklanjanje rizika pravne nesigurnosti u implementaciji u pojedinim segmentima, kroz unaprijeđena zakonska rješenja. Izmjene i dopune ovog zakona predstavljaju jedan od najvećih rezultata tokom perioda trajanja ove strategije. Za napomenuti je aktivna uloga NVO Institut Alternativa u sastancima Radne grupe za PP5 – javne nabavke, kao i na dva okrugla stola organizovana u okviru javne rasprave za izradu Predloga Zakona o izmjenama i dopunama ZJN, dajući značajan doprinos unapređenju zakonskih propisa.

Kroz zajedničke sastanke ključnih institucija u sistemu javnih nabavki (Ministarstvo finansija, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Inspekcija za javne nabavke, Agencija za sprečavanje korupcije) razmatrana su pitanja iz ove oblasti, dok su predstavnici pomenutih institucija učestvovali u radu stručnih sastanaka koja su bila prilika za razmjenu mišljenja o spornim pitanjima iz ove oblasti.

Na liniji unapređenja pravne sigurnosti u implementaciji propisa su i zajednički sastanci Ministarstva finansija sa predstvincima Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i predstvincima Inspekcije za javne nabavke. Na internet stranici Ministarstva finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki objavljena su stručna uputstva o primjeni propisa iz oblasti javnih nabavki, uz napomenu da se ista redovno ažuriraju i da je do sada izdato ukupno 17 uputstava. Ako uzmemu u obzir da su na početku 2021. godine bila izdata 4 uputstva, te predviđene vrijednosti za 2023. i 2025. godinu, proizilazi da je ovaj indikator ostvaren.

Međuinstitucionalna koordinacija, uz aktivnu ulogu NVO sektora je važna i za ispunjavanje obaveza iz pregovaračkog poglavlja 5-javne nabavke, koje je privremeno zatvoreno na međuvladinoj konferenciji u Briselu 27. juna 2025. godine. U okviru ovog poglavlja, poseban

značaj imaju aktivnosti i mjere borbe protiv sukoba interesa i korupcije u ovoj oblasti. U cilju postizanja napretka na planu politike antikorupcije, važna je koordinacija Ministarstva sa Agencijom za sprječavanje korupcije, radi omogućavanja pristupa informacijama i podacima od značaja za davanje mišljenja o ugroženosti javnog interesa koji upućuje na postojanje korupcije u nabavci i eventualnog procesuiranja kod nadležnog organa. Digitalizacija sistema javnih nabavki od 2021. godine i njegova interoperabilnost sa elektronskim sistemom Agencije za sprječavanje korupcije omogućava veći nivo transparentnosti koja je u službi zaštite integriteta u javnim nabavkama. U 2024. godini su započete aktivnosti na interoperabilnosti sistema. Takođe, ova koordinacija je važna i radi istraživanje percepcije korupcije u javnim nabavkama, prepoznavanju i borbi protiv koruptivnih radnji u postupcima javnih nabavki. Projekat „Javne nabavke pod lupom – Čuvari da čuvaju!“, uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji i Crnoj Gori, kroz MATRA program podrške ima za cilj efikasnu borbu protiv korupcije i neprikladnih uticaja u javnim nabavkama, kroz institucionalni, ali i vaninstitucionalni nadzor (nevladine organizacije, mediji, zviždači i građani). U službi praćenja eventualnih nepravilnosti u postupcima nabavki je priručnik koji se odnosi na monitoring postupka javnih nabavki.

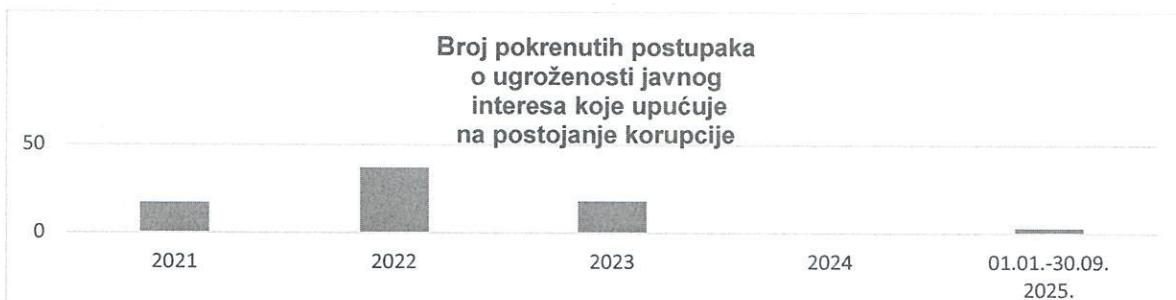
U procesu izrade ove strategije na raspolaganju bili podaci domaćeg i međunarodnog NVO sektora o percepciji korupcije. Naime, prema podacima Transparency International za 2019. godinu o indeksu percepcije korupcije Crna Gora je rangirana na 66. mjestu od 198 zemalja, ali je broj bodova samo 45 na skali od 100, gdje 0 bodova označava visoko korumpirano društvo a 100 pokazuje odsustvo/nepostojanje korupcije.

Prema podacima ove organizacije za 2024. godinu, Crna Gora je rangirana na 65 mjestu sa 46 bodova, sa istim brojem bodova u periodu od 2021. godine (sa izuzetkom 2022. godine-45 bodova), iz čega se zaključuje zanemarljiv pomak u odnosu na 2020. godinu.

U odnosu na percepciju javnosti u Crnoj Gori o postojanju sukoba interesa i korupcije, važna su istraživanja NVO sektora – Institut Alternativa koja, i pored pozitivnih pomaka, upućuju na zaključak da većina građana doživljava proces javne nabavke kao netransparentan, nepošten, neobjektivan, pristrasan, uz prisustvo ličnog umjesto opštег interesa.

Prema podacima Agencije za sprječavanje korupcije, u 2021. i 2022. godini je pokrenuto ukupno 54 postupka (po prijavama zviždača i po službenoj dužnosti) radi ocjene ugroženosti javnog interesa koji upućuje na korupciju u oblasti javnih nabavki, u 2023. godini je pokrenuto 18, u 2024. utvrđena je jedna povreda u javnim nabavkama, a u prva tri mjeseca 2025. godine pokrenuta su 3 postupka. Broj pokrenutih postupaka je prikazan na grafiku koji slijedi:

Grafik 15



Iako je napravljen iskorak izmjenama Krivičnog Zakonika uvođenjem krivičnog djela zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama (član 272c KZ) kojim su propisane radnje sa obilježjem korupcije u javnim nabavkama, u periodu trajanja Strategije, nijesu dostupne informacije i podaci o slučajevi istraga krivičnih djela sa obilježjem korupcije u javnim nabavkama, te pravosnažno osuđujuće presude u ovoj oblasti.

U postupku nabavke, odgovorno lice naručioca postupa po prijavama sukoba interesa predsjednika i članova Komisije za sprovođenje postupka javne nabavke i drugih lica koja su uključena u proces nabavke, dok organ nadležan za imenovanje odgovornog lica postupa po prijavama sukoba interesa odgovornog lica naručioca. Privredni subjekti imaju zakonsko pravo da u žalbenom postupku pred Komisijom za zaštitu prava ukažu na postojanje sukoba interesa kod naručioca. U navedenom periodu nije bilo žalbenih postupaka koji su za predmet imali sukob interesa na strani naručioca, te nijesu zabilježeni slučajevi sukoba interesa pred nadležnim sudom za prekršaje, kao i slučajevi isključenja privrednih subjekata iz postupka nabavke zbog postojanja sukoba interesa.

Važan instrument jačanja povjerenja u javnim nabavkama je proaktivno postupanje u cilju ranog otkrivanja sukoba interesa i radnji sa obilježjem korupcije kroz identifikovanje i upravljanje rizicima zabranjenih radnji u javnim nabavkama, što ostaje izazov u narednom periodu. Iako je izradom Etičkog kodeksa u javnim nabavkama i određenjem zabranjenih radnji u javnim nabavkama napravljen iskorak, neophodna je legalizacija istih i predstavljanje jasne metodologije identifikacije i upravljanja rizika u javnim nabavkama.

Svjetska banka je iznijela preporuke koje se odnose na politiku antikorupcije i etike:

- 1) 1) uesti u relevantne podzakonske akte jasne definicije prevare, korupcije i drugih praksi koje su zabranjene u javnim nabavkama, čime se obezbjeđuje konzistentnost sa važećim definicijama iz Zakona o javnim nabavkama;
- 2) uspostaviti jasnu strukturu izvještavanja o pitanjima nesavjesnog postupanja i obezbijediti jasnoću i konzistentnost u zakonskom okviru i njegovoj praktičnoj primjeni. Razmotriti pružanje obuke i smjernica službenicima o načinu prijavljivanja korupcije i drugog nesavjesnog postupanja i jačanje radnih odnosa među relevantnim Agencijama (DPJN, ACA, Tužilaštvo, Inspekcija). Uključivanje stvarnih primjera iz prakse, gdje polaznici obuke igraju uloge, može biti korisno;
- 3) treba preduzeti sistematske radnje u cilju poboljšanja primjene relevantnih zakonskih akata. To može obuhvatati strože sankcije, jačanje kapaciteta i integriteta agencija za sprovođenje zakona i podizanje javne svijesti i podršku;
- 4) razmotriti faktore kako bi se pružila pomoć u sprječavanju korupcije i unaprijediti ih, kako u zakonskom okviru, tako i u praksi;
- 5) razmotriti izradu integrisane strategije za sprječavanje korupcije i korišćenje modernih tehnologija za otkrivanje korupcije. Nekoliko njih se može ugraditi u ESJN;
- 6) razmotriti izradu etičkog kodeksa koji se odnosi na osoblje i službenike koji rade u oblasti upravljanja javnim finansijama. Uspostaviti jasnu strukturu izvještavanja o pitanjima nesavjesnog postupanja i obezbijediti jasnoću i konzistentnost u zakonskom okviru i njegovoj praktičnoj primjeni. Razmotriti pružanje obuke i smjernica službenicima o načinu prijavljivanja slučajeva korupcije i drugog nesavjesnog postupanja i jačanje radnih odnosa između relevantnih Agencija (DPJN, ACA, Tužilaštvo, inspekcija).

U posljednjem kvartalu 2025. godine, započete su aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koje će donijeti, između ostalog, nova rješenja koja se odnose na sukob interesa i borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, nakon čega će uslijediti donošenje nove podzakonske regulative na liniji novih zakonskih rješenja.

Uvođenjem krivičnog djela zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom i prepoznavanjem zabranjenih radnji kroz ovo djelo, stvoreni su temelji da kroz izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama koje su započete, ove radnje budu jasnije definisane, radi spoznaje od učesnika u postupku nabavke, međuinstitucionalne koordinacije u cilju postupanja po prijavama zabranjenih radnji u javnim nabavkama, sa posebnim fokusom na radnje sa obilježjem korupcije. Takođe, ovim su stvoren temelji proaktivnog postupanja kroz identifikaciju i upravljanje rizika od nastanka korupcije i sukoba interesa. Navedene reforme će omogućiti mjerljive rezultate u prevenciji i borbi protiv korupcije i sukoba interesa.

Ne manje značna je i koordinacija sa Agencijom za zaštitu konkurenčije radi procesuiranja nedozvoljenih radnji koje ukazuju na povredi konkurentnosti u postupku javne nabavke. Koordinacija sa Agencijom za investicije u postupku odobravanja projekta javno privatnog partnerstva kroz davanje mišljenja o na finansijskoj održivosti projekta.

Konačno, koordinacija sa Državnom revizorskom institucijom je važna u smislu nalaza zakonitosti poslovanja naručilaca koji su korisnici budžeta Crne Gore, budžeta jedinice lokalne samouprave, fondova i drugih lica čiji je osnivač država ili u kojima ima većinsko vlasništvo.

Iako je pregovori u procesu pristupanja Evropskoj uniji za poglavlje 5 - Javne nabavke privremeno zatvoreni, u cilju jačanja povjerenja kod Evropske komisije i drugih međunarodnih partnera, te jačanja povjerenja na unutrašnjem planu, važan je nastavak reformi koje uključuju jačanje institucionalnih kapaciteta institucija direktno i indirektno uključenih u sistem nabavki, kako bi vladavina prava u punoj mjeri bila funkcionalna u sistemu javnih nabavki.

Saglasno navedenom, evaluator preporučuje:

- 1) Ozakoniti definicije korupcije, prevare, sukoba interesa i narušavanje konkurenčije u javnim nabavkama, te definicije rizika ovih radnji.
- 2) Jasno urediti međuinstитucionalne odnose naručioca, Ministarstva finansija – Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, Agencije za sprječavanje korupcije, Uprave policije i Državnog tužilaštva, radi otkrivanja i procesuiranja krivičnog djela sa obilježjem korupcije u poslovima javne nabavke.
- 3) Evidentiranje i izvještavanje o zabranjenim radnjama kroz elektronski sistem javnih nabavki.
- 4) Inovirati etički kodeks kroz standardizovane postupke identifikacije i upravljanje rizicima koji se pojavljuju kod ugovaranja nabavke, te rizika korupcije kod ugovorana.
- 5) Obuke i smjernice o načinu prijavljivanja korupcije, prevare, sukoba interesa, narušavanja konkurentnosti.

OPERATIVNI CILJ 3: Unapređenje platforme elektronskih javnih nabavki (CEJN) koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i ostalih relevantnih učesnika u sistemu

Postavljeni indikatori ostvarenja operativnog cilja 3: Unapređenje platforme elektronskih javnih nabavki (CEJN) koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i ostalih relevantnih učesnika u sistemu su: 1) uvođenje novih funkcija u CEJN-u i povezivanje sa ostalim relevantnim elektronskim platformama; 2) broj aktivno registrovanih privrednih subjekata; i 3) broj ponuda u postupku javne nabavke.

Kao početna vrijednost indikatora uvođenja novih funkcija u CEJN-u i povezivanje sa ostalim relevantnim elektronskim platformama u 2021. godini 80% svih funkcija CEJN-a bilo je operativno, dok su kao vrijednosti do kraja 2023. i do kraja 2025. godine postavljeni uvezanost CEJN-a relevantnim e-sistemima, te do kraja 2025. godine potpuno funkcionalan CEJN.

U okviru indikatora broja aktivno registrovanih privrednih subjekata korisnika CEJN-a, kao početna vrijednost navedena je 1474 privredna subjekta, a kao vrijednosti u 2023. i 2025. godini navedeno je povećanje broja aktivnih ponuđača, i to: u 2023. godini za 150, a u 2025. godini za još 150.

U okviru indikatora broja ponuda u postupku javne nabavke naveden je 2,27 ponuda po postupku kao prosječan broj ponuda u 2020. godini, a kao vrijednosti u 2023. i 2025. godini naveden je

2,5, odnosno 2,8 ponuda po postupku do kraja 2025. godine. Od 1. januara 2021. godine CEJN je počeo sa radom (<http://cejn.gov.me/landingPage>). Prethodno, Zakonom o javnim nabavkama stvorene su pretpostavke otpočinjanja njegovog rada, a u skladu sa standardima važećih direktiva EU iz ove oblasti. Ovaj sistem treba da omogući veći nivo transparentnosti u sistemu javnih nabavki, prijavljivanje zabranjenih radnji, a sve u službi jačanja integriteta i povjerenja u ovoj oblasti.

Uz napomenu da Ministarstvo finansija u kontinuitetu sprovodi obuke naručilaca i privrednih subjekata na temu korišćenja elektronskog sistema javnih nabavki, uspostavljanje ovog sistema je važno u procesu razvoja elektronske uprave, te su tokom trajanja ove strategije preduzete brojne aktivnosti na unapređenju sistema.

Procijenjeni troškovi finansiranja uvođenja elektronskog sistema javnih nabavki kroz IPA projekat bila je 1.400.000,00 eura, pri čemu je u 2021. godini projekat proširen aktivnošću uvođenja modula za javno-privatno partnerstvo u iznosu od 300.000,00 eura.

Od početka rada, CEJN omogućava elektronsko sačinjavanje i objavljivanje planova javnih nabavki, pripremu, elektronsko vođenje postupka nabavke i njegovo praćenje u realnom vremenu, elektronsko sačinjavanje i podnošenje ponuda, registraciju privrednih subjekata, izvještavanje i vođenje zakonom propisanih evidencija, te razmjenu informacija i podataka u postupku nabavke. Uz napomenu da je razmjena informacija i podataka moguća i drugim kanalima komunikacije samostalno ili u kombinaciji sa kanalima elektronske komunikacije (ako nije moguća isključivo komunikacija elektronskim kanalima komunikacije), ograničenja postoje (u skladu sa zakonom) u pogledu mogućnosti dostave original dokaza koji privredni subjekti dostavljaju u postupku nabavke, te u pogledu postupaka nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti i nabavki za račun diplomatsko-konzularnih predstavništava vojno-diplomatskih predstavnika. U dosadašnjoj praksi svi postupci nabavki sprovode se preko sistema.

Ministarstvo finansija - Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki obezbeđuje neophodnu podršku naručiocima i privrednim subjektima u svim segmentima elektronskog sistema. Direktorat u okviru koji postoji Direkcija za praćenje sistema javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama je zadužena za upravljanje sistemom e-nabavki (donošenje odluka o svim modifikacijama i poboljšanjima istoga), sprovođenje obuka i pružanje savjetodavne podrške korisnicima. Održavanje sistema se sprovodi kroz outsourcing, dok je Ministarstvo javne uprave zaduženo za održavanje hardverske opreme sistema, u skladu sa zakonima kojima je regulisano ovo pitanje.

U toku 2023. godine a u skladu sa preporukama Evropske komisije vezanim za kontinuirano unapređivanje rada CEJN-a, izvršeno je funkcionalno povezivanje sistema sa elektronski vođenim javnim evidencijama od značaja za ovu oblast - evidencija Uprave prihoda i carina o obavezama privrednih subjekata po osnovu poreza i doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja. U 2023. godini, putem elektronskog sistema javnih nabavki je omogućeno podnošenje žalbi u postupcima javnih nabavki. Dodatno, izvršeno je povezivanje sa kaznenom evidencijom Ministarstva pravde za koje je potpisana sporazum u oktobru 2024. godine.

Pored pomenutih institucija, planirano je i povezivanje CEJN-a sa elektronskim registrom Agencije za sprečavanje korupcije, te sa elektronskim registrom Agencijom za zaštitu konkurenčije, radi pristupa informacijama i podacima od značaja za borbu protiv zabranjenih radnji u nabavkama, te koordinacije djelovanja ovih institucija. Sistem je nadograđen i mogućnošću izvještavanja o nabavkama koje podliježu izuzeću od primjene Zakona o javnim nabavkama, mogućnošću samoodrživosti elektronskog sistema javnih nabavki, te mogućnošću izvještavanja o zaključenim ugovorima o centralizovanim javnim nabavkama.

Kroz aktivnosti projekta „Uvođenje dodatnih funkcionalnosti u crnogorski elektronski sistem javnih nabavki“, finansiranog od strane Delegacije EU u Crnoj Gori, elektronski sistem je unaprijeđen mogućnošću sačinjavanja izjave privrednog subjekta u elektronskoj formi i mogućnošću novih formi izvještavanja u javnim nabavkama.

S ciljem kontinuiranog unapređenja rada CEJN-a, sistem je u toku 2024. unaprijeđen dodavanjem novih funkcionalnosti. Pored funkcije podnošenja zahtjeva za monitoring jednostavnih nabavki, objavljivanja međudržavnih sporazuma i ugovora sa trećim zemljama, uvedena je i funkcija izvještavanja o nabavkama koje sprovode diplomatsko - konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu. Takođe, uvedene su dodatne forme izvještavanja, odnosno prikupljanja statističkih podataka sa sistema, što u velikoj mjeri olakšava praćenje pokazatelja uspješnosti sistema javnih nabavki. Ipak, u narednom periodu je neophodno unaprijediti elektronski sistem javnih nabavki u dijelu uvođenja „red-flags“, odnosno otkrivanja potencijalnih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, kao i rad na uvođenju funkcije praćenja sprovođenja ugovora o javnim nabavkama. Ukupan broj naručilaca zaključno za prvom polovinom 2025. godine iznosi 699 godine i predstavlja rast u poređenju sa stanjem na kraju 2020. godine, kada je registrovano 660 naručilaca.

S druge strane, imajući u vidu stanje na kraju 2020. godine u odnosu na ukupan broj registrovanih i u postupcima nabavki aktivnih privrednih subjekata, rast je izraženiji. Naime, na kraju 2020. godine, broj registrovanih aktivnih privrednih subjekata iznosio je 574, a zaključno sa prvom polovinom 2025. godine, ukupan broj istih je 4982. Ovo pokazuje da ovo tržište postaje atraktivnije, a podaci su prikazani grafički kako slijedi:

Grafik 16



U okviru MAPS procjene sistema javnih nabavki iz Novembra 2023. godine, Svjetska banka je dala preporuke koje se odnose na elektronski sistem javnih nabavki (e-Government nabavka):

- nadogradnja funkcionalnosti elektronskog sistema javnih nabavki uvođenjem mogućnosti praćenja plaćanja, odluka po žalbama i povezanost sa ostalim sistemima koji promovišu transparentnost, kao što je Agencija za sprječavanje korupcije;
- unaprjeđenje funkcionalnosti elektronskog sistema javnih nabavki objavljinjem evaluacionih izvještaja i podataka o izvršenju ugovora o nabavci;
- elektronski sistem javnih nabavki bi trebao biti usklađen sa Open contracting data standardom i da prikazuje podatke u elektronskom sistemu kao mašinski čitljive podatke za sve korisnike kako bi ih preuzeli, dijelili i koristili besplatno uz odgovarajuću dozvolu. Na elektronskom sistemu bi trebao biti dostupan instrument analitike podataka, uz mogućnost besplatnog pristupa instrumentu svim zainteresovanim stranama uz dozvolu;
- formirati tehnički tim za kontinuitet poslovanja u okviru Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki sa svom tehničkom, administrativnom i ekspertizom podrške za nesmetano funkcionisanje elektronskog sistema kako bi se izbjegla situacija zavisnosti od dobavljača;

- postavljanje obaveznog zahtjeva obuke za novozaposlene i redovne ažurirane obuke o funkcionalnostima (funkcije i karakteristike i njihovo odgovarajuće korišćenje, bezbjednost, komunikacija, izazovi elektronskih nabavki), kao i tehnička područja na redovnoj osnovi za sve zaposlene u elektronskim nabavkama i podršci kako bi se razvile sposobnosti za rješavanje izazova;
- pripremiti sveobuhvatnu Strategiju o elektronskim nabavkama za implementaciju elektronskog sistema javnih nabavki sa Aktionim planom za izvršenje. Strategija bi trebala da uključuje najmanje: politike o prilagođavanju elektronskog sistema nabavki u javnim entitetima i privatnim preduzećima, politiku implementacije elektronske nabavke, politiku održivosti i upravljanja, kao i politiku komunikacije i izgradnje kapaciteta;
- osigurati da elektronski sistem javnih nabavki omogućava povezanost sa Vladinim elektronskim sistemima, radi potvrđivanja ekonomskog i finansijskog stanja dobavljača u vezi sa ispunjavanjem kriterijuma za izbor i kvalifikaciju u postupcima javnih nabavki; Strategije za upravljanje podacima o nabavkama;
- elektronski sistem javnih nabavki bi trebao biti unaprijeđen funkcijom analize podataka i predviđeti statistički modul koji je potpuno dostupan;
- Državna revizorska institucija treba da uključi u svoj godišnji plan revizije funkcionalnu reviziju elektronskog sistema javnih nabavki. Pored toga, treća strana bi trebala da sprovede reviziju bezbjednosti sistema. Procjena treba da se sprovodi uvijek kada se izvrše velike promjene u sistemu kako bi se izbjegle nove ranjivosti.

CEJN je ocijenjen naprednim, iako postoji prostor za njegovo unaprijeđenje uvođenjem funkcija koje omogućavaju: 1) praćenje izvršenja ugovora javnoj nabavci; 2) detekciju rizika (red flag) u javnim nabavkama; 3) unaprijeđenje interoperabilnosti sistema sa relevantim elektronskim sistemima sa kojim interoperabilnost nije sprovedena ili nije operacionalizovana; 4) unaprijeđenje statističkog izvještavanja. U smislu unapređenja sistema, ove aktivnosti su planirane sa odgovarajućim rokovima realizacije. Pokazatelji broja registrovanih i registrovanih privrednih subjekata koji su aktivni u postupcima nabavki govore da su projektovane vrijednosti premašene i prije isteka roka trajanja ove strategije. Pokazatelji inteziteta konkurenčije su prikazani u okviru evaluacije operativnog cilja 1.

Imajući u vidu navedeno, evaluator preporučuje:

- 1) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki modulom za praćenje realizacije ugovora koji bi omogućio praćenje realizacije ugovornih prava i obaveza, uključujući praćenje faktura;
- 2) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki funkcijom „red flags“, putem koje bi se prepoznali rizici poslovanja u javnim nabavkama, te rizici korupcije, prevara i povrede konkurentnosti u poslovanju;
- 3) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki mogućnošću unosa informacija i podataka o vrsti nabavke (klasična, sektorska, nabavka iz oblasti odbrane, nabavka iz oblasti bezbjednosti);
- 4) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki mogućnošću unosa i praćenja informacija i podataka o vlasništvu kod privrednog subjekta (državna, lokalna i privatna, privrednih subjekata čiji su vlasnici žene i privrednih subjekata koje vode žene), kao i o statusu privrednog subjekta u momentu registracije (mikro, malo i srednje preduzeće);
- 5) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki mogućnošću naprednog praćenja informacija i podataka o ugovorenoj vrijednosti sa pojedinačnim kategorijama privrednih subjekata, domaćih i stranih (EU, CEFTA, GPA);
- 6) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki mogućnošću izvještavanja o postupcima nabavki predmeta podijeljenog na partie;

- 7) Nadogradnju elektronskog sistema javnih nabavki mogućnošću praćenja informacija i podataka o postupcima nabavki po pojedinačnim kriterijumima dodjele ugovora o nabavci, uključujući zelene i socijalne kriterijume;
- 8) Povezivanje elektronskog sistema javnih nabavki sa elektronskim registrom Agencije za sprječavanje korupcije, radi prijavljivanja korupcije i prevara u poslovima javne nabavke;
- 9) Povezivanje elektronskog sistema javnih nabavki sa elektronskim registrom Agencije za zaštitu konkurenčije, radi prijavljivanja narušavanja konkurenčije u poslovima javne nabavke;
- 10) Operacionalizaciju povezanosti elektronskog sistema javnih nabavki sa elektronskim registrom – kaznenom evidencijom Ministarstva pravde;
- 11) Automatizaciju obavještenja o podnošenju žalbe i prekidu daljih radnji u postupku javne nabavke;
- 12) Automatizaciju evaluacije izjave privrednog subjekta, sa fokusom na provjeru istinitosti izjava u dijelu sprječavanja korupcije i sukoba interesa;
- 13) Digitalizaciju garancije ponude;
- 14) Implementaciju okvirnog sporazuma kod centralizovanih nabavki;
- 15) Prepoznavanje zamjene podugovarača tokom evaluacije ponuda;
- 16) Uvođenje e-forms;
- 17) Obavezne obuke za novozaposlene i redovne obuke o novim funkcionalnostima (funkcije i karakteristike i njihovo odgovarajuće korišćenje, bezbjednost, komunikacija, izazovi elektronskih nabavki);
- 18) Implementacija Open contracting data standarda kroz prikazivanje podataka kao mašinski čitljivih podataka, radi preuzimanja, dijeljenja i korišćenja;
- 19) Uvođenje funkcije analize podataka.

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

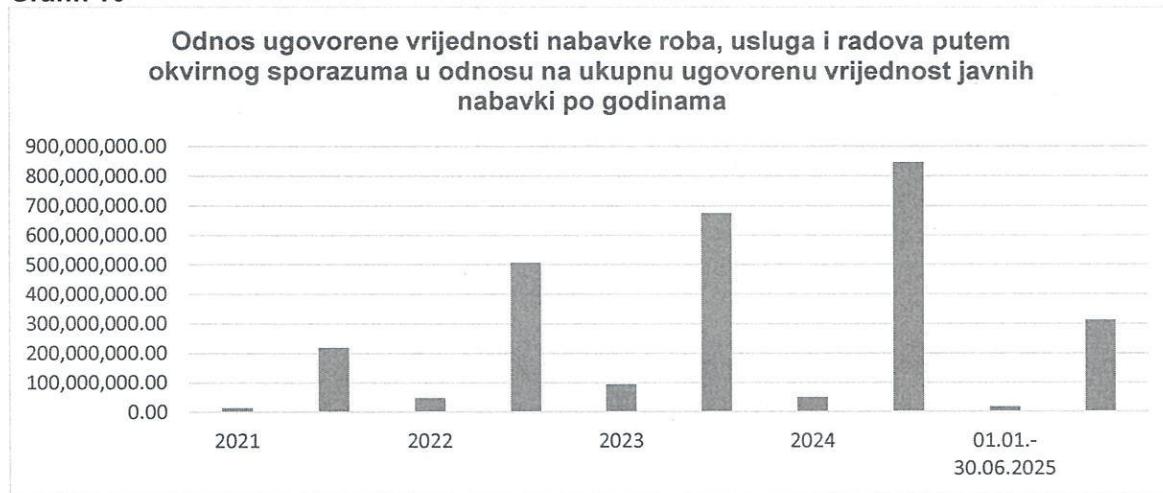
U okviru operativnog cilja 4, Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, zelenih i održivih nabavki; promocija učešća MSP u postupcima javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povećanje učešća biznisa koje vode žene u javnim nabavkama i ugovorima za javne nabavke navedena su tri indikatora učinka sa početnim i ciljnim vrijednostima i to:

- 1) broj sprovedenih okvirnih sporazuma i broj centralizovanih nabavki, sa početnom vrijednošću u 2020. godini od 6,71% okvirnih sporazuma u ukupnom broju postupaka javnih nabavki, te oko 1,95% centralizovanih nabavki u ukupnom broju nabavki, kao vrijednost do kraja 2023. godine navedeno je povećanje za 5% i do kraja 2025. godine povećanje za 10%;
- 2) dodjela ugovora o javnim nabavkama uz primjenu kriterijuma koji obuhvataju parametre koji se odnose na očuvanje životne sredine, bez statističkih podataka u 2020. godini, dok je do kraja 2023. predviđeno da broj ugovora dodijeljenih primjenom ovog kriterijuma bude 2% ukupnog broja ugovora, odnosno 5% do kraja 2025. godine;
- 3) povećano učešće biznisa koje vode žene ili koji su u vlasništvu žena u javnim nabavkama, bez statističkih podataka o ugovorima zaključenim sa privrednim subjektima koje vode žene u 2020. godini, dok je do kraja 2023. i 2025. godine predviđeno postojanje standarda „women owned business“ i „women led business“ kako bi CEJN razlikovao koje ponuđače vode ili su vlasnici žene.

Značaj posebnih oblika dodjele ugovora o javnoj nabavci je veliki, posebno s obzirom na veliki s obzirom na nabavke sa promjenljivim elementima kao što su obim nabavke predmeta, cijene,

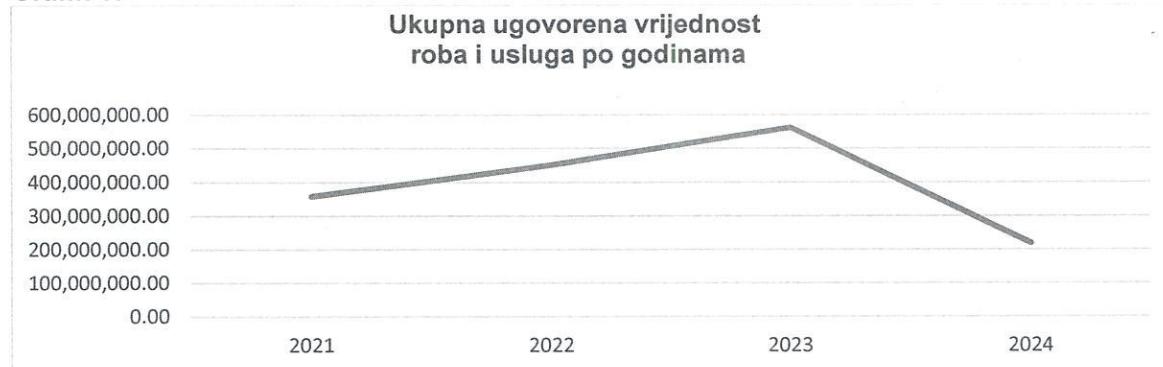
potreba za dodjelom više istovjetnih ugovora tokom određenog perioda,dinamiku tehničkih specifikacija predmeta nabavke, te dinamiku privrednih subjekata. Statistički podaci o odnosu ugovorene vrijednosti nabavke roba, usluga i radova u odnosu na ukupnu ugovorenou vrijednost po godinama trajanja ove strategije, prikazani su grafički kako slijedi:

Grafik 16

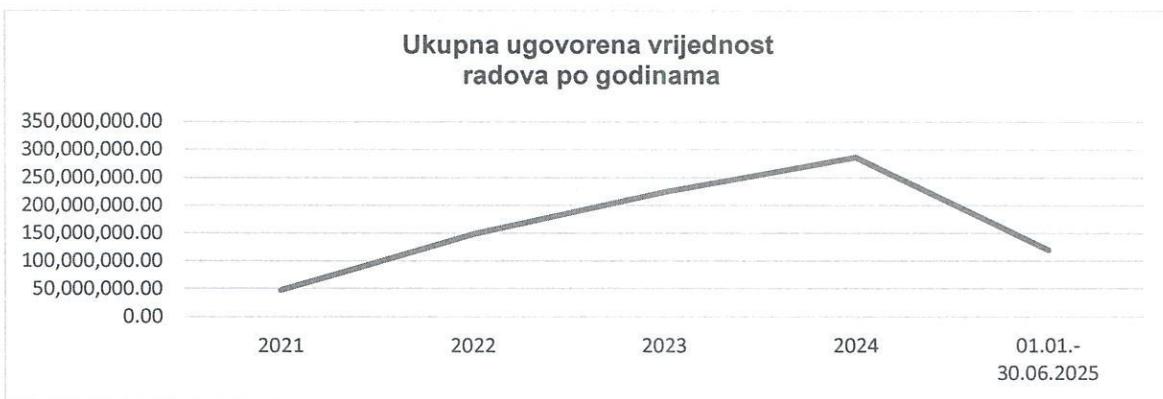


Okvirni sporazum omogućava naručiocima da kontrolisu potrošnju koja nije investiciona (potrošnja koja ne generiše prihod i nije namijenjena za izgradnju infrastrukture) i koja se odnosi na nabavku roba, usluga i radova na održavanju sa promjenljivim količinama i/ili cijenama i za kojima može postojati potreba u periodu do četiri godine, a izuzetno i duže (nabavke predmeta uz posebno obrazloženje i sektorske nabavke). Statistički podaci o ukupnoj ugovorenoj vrijednosti roba i usluga, te ukupnoj ugovorenoj vrijednosti radova, prikazani su grafički:

Grafik 17



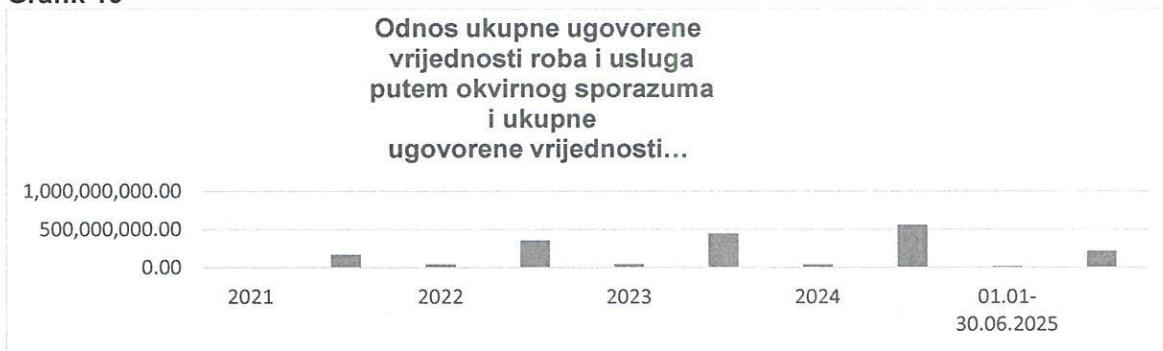
Grafik 18

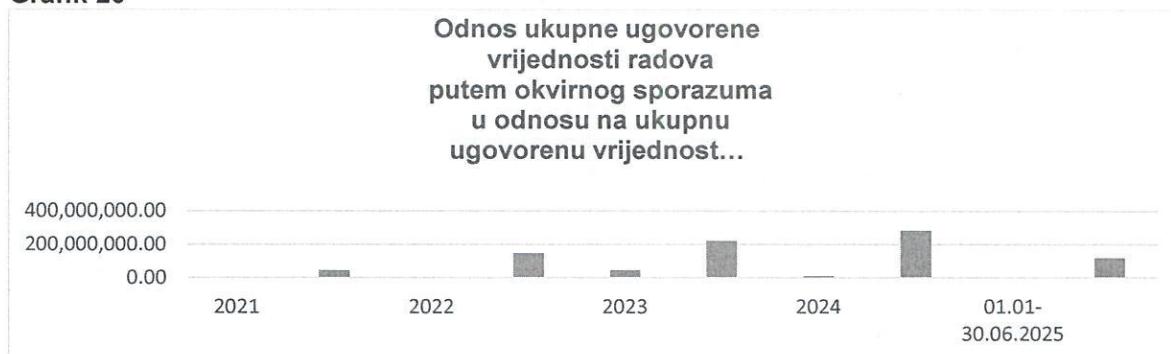


Ovi podaci pokazuju značajan rast potrošnje roba i usluga u periodu od 2021. do kraja 2024. godine, iako podaci iz prve polovine ove godine pokazuju trendove u pravcu njenog smanjenja. Ovo govori da je neophodno više posvetiti pažnje korišćenju i implementaciji okvirnog sporazuma, kako bi bila moguća kontrola i smanjenje troškova nabavki roba i usluga za koje postoji potreba svake godine, bez obzira da li nabavka ovih roba i usluga istovremeno u režimu centralizacije. Ovo posebno s obzirom da kod ovih roba, usluga nije moguće unaprijed iskazati godišnje potrebe (ugovaraju se trenutne potrebe), da cijene mogu varirati (ugovaranje se vrši po trenutno važećim cijenama). Kontrolom i smanjenjem troškova se obezbjeđuje održivost javne potrošnje.

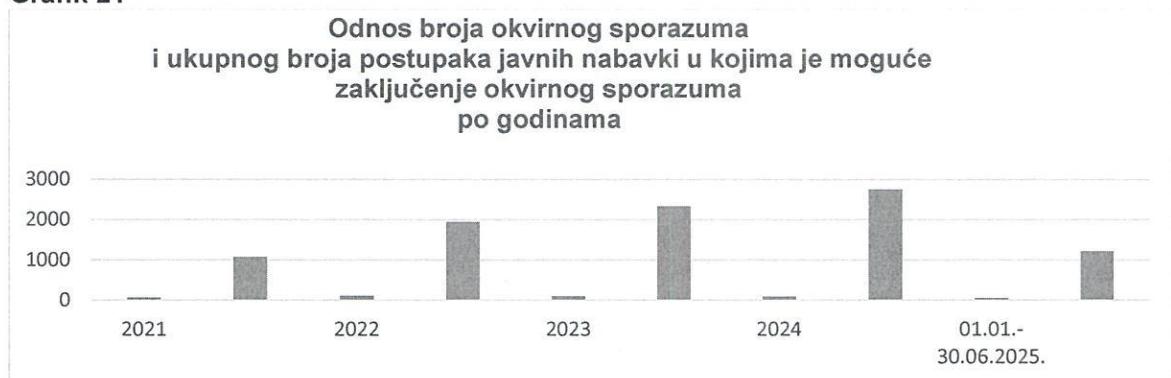
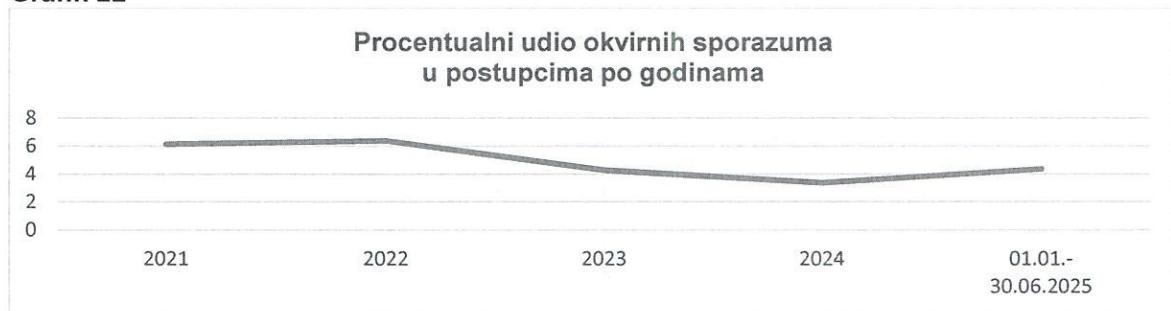
Statistički podaci o odnosu ukupne ugovorene vrijednosti roba i usluga putem okvirnog sporazuma i ukupne ugovorene vrijednosti roba i usluga, te odnosu ukupne ugovorene vrijednosti radova putem okvirnog sporazuma i ukupne ugovorene vrijednosti radova prikazani su grafički:

Grafik 19



Grafik 20

Iako Zakon o javnim nabavkama omogućava posebne oblike dodjele ugovora, implementirajući standarde važećih direktiva EU u ovoj oblasti, naredni statistički podaci ne pokazuju pozitivne trendove, iako su u periodu 2021-2022. godine ovi trendovi povoljni. Na kraju 2023. godine, procentualni udio okvirnog sporazuma je na nivo 4,28%. Na graficima koji slijede prikazan je broj zaključenih okvirnih sporazuma u odnosu na ukupan broj sprovedenih postupaka javnih nabavki u kojima je moguće zaključenje okvirnog sporazuma i procentualni udio okvirnog sporazuma u odnosu na ukupan broj postupaka javne nabavke u kojima je moguće zaključenje okvirnog sporazuma po godinama:

Grafik 21**Grafik 22**

Napomena: u ukupan broj prikazanih postupaka nije uračunat broj pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, broj postupaka jednostavne nabavke i broj postupaka po pozivu za dostavljanje ponuda na osnovu okvirnog sporazuma.

Iako se kroz obuke lica zaposlenih na poslovima javnih nabavki i drugih lica u kontinuitetu realizuju aktivnosti na edukaciji o zaključenju i primjeni okvirnog sporazuma, trendovi nijesu povoljni. Naime, udio zaključenih okvirnih sporazuma u odnosu na broj postupaka u kojima je moguće zaključenje okvirnog sporazuma je na kraju 2021. godine bio na nivou 6,13%, na kraju 2023. godine 4,28%, a na kraju prve polovine 2025. godine na nivou 4,36%. Podaci o odnosu ukupno ugovorenih centralizovanih nabavki u odnosu na ukupnu ugovorenu vrijednost nabavki po godinama prikazani su grafički kako slijedi, uz napomenu da isti obuhvataju i podatke koje je JZU Apoteke Montefarm ugovorila kroz ovaj mehanizam, te da nijesu raspoloživi podaci iz prve polovine 2025. godine:

Grafik 23

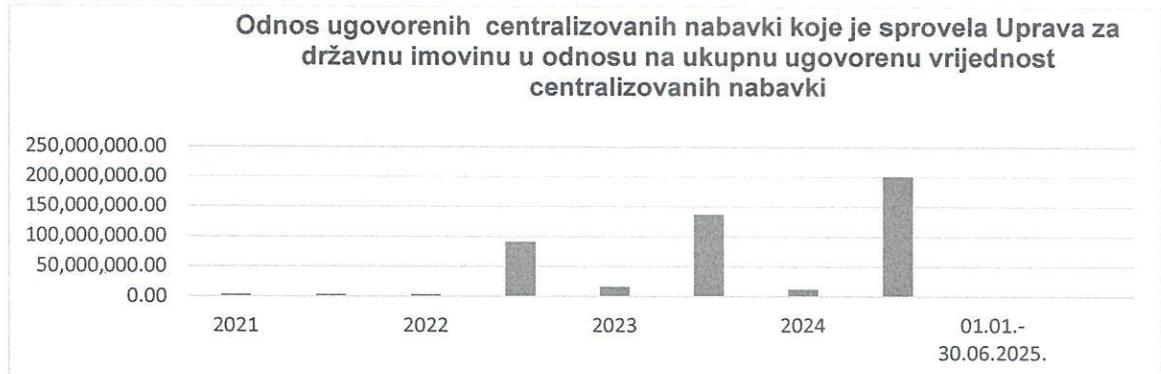


Procentualno, udio ukupno ugovorenih centralizovanih nabavki u ukupno ugovorenoj vrijednosti nabavki po godinama se kretao na način kako slijedi:

Grafik 24



Nositelj poslova centralizovane javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi čiji je osnivač država je Uprava za državnu imovinu. Na grafiku koji slijedi prikazan je udio ugovorenih centralizovanih nabavki koje je sprovela Uprava za državnu imovinu u odnosu na ugovorenu vrijednost centralizovanih nabavki po godinama, uz napomenu da u prvoj polovini 2025. godine nijesu dostupni podaci:

Grafik 25

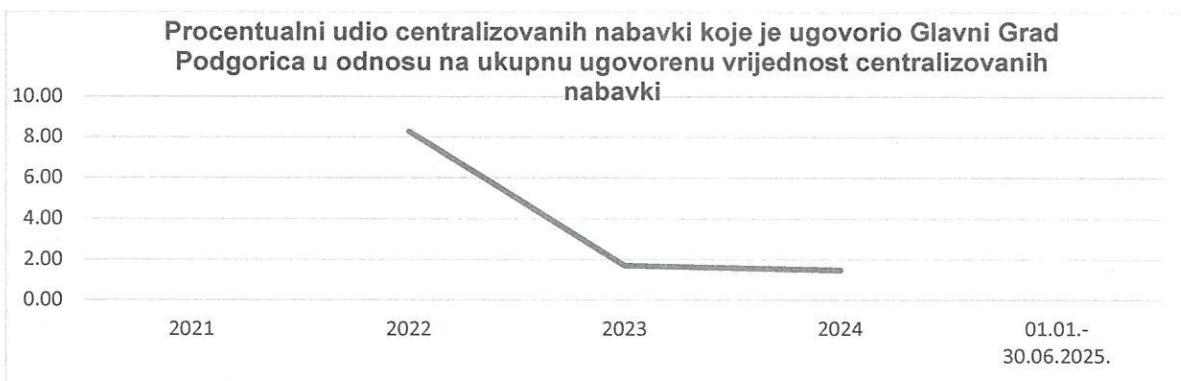
Procentualno, udio ukupno ugovorenih centralizovanih nabavki koje je sprovela Uprava za državnu imovinu u odnosu naukupno ugovorenu vrijednost centralizovanih nabavki po godinama se kretao na način kako slijedi:

Grafik 26

Pored Uprave za državnu imovinu, Glavni Grad je iskoristio zakonsku mogućnost centralizacije i u 2022., 2023. i 2024. godini ugovorio centralizovane nabavke za račun organa lokalne uprave i javnih službi čiji je osnivač u ukupnoj vrijednosti od 12.802.750,70 eura. U 2021. godini nije bilo ovih nabavki, dok za prvu polovicu 2025. godine nijesu raspoloživi podaci. Odnos ugovorene vrijednosti centralizovanih nabavki koje je ugovorio Glavni Grad Podgorica u odnosu na ukupnu ugovorenu vrijednost centralizovanih nabavki i procentualni udio prikazani su grafički kako slijedi:

Grafik 27

Grafik 28



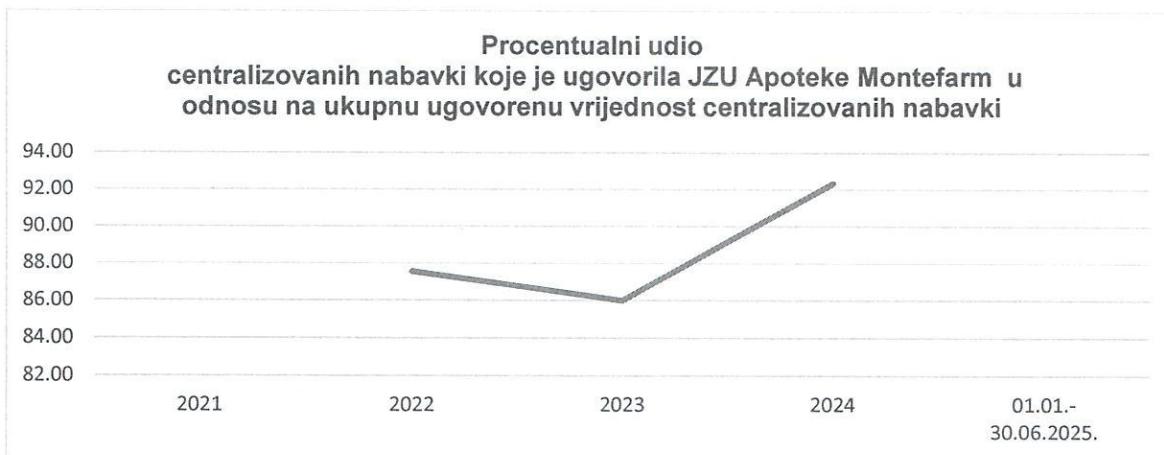
Uz napomenu da u 2021. nije bilo, te da nijesu dostupni podaci za prvu polovicu 2025. godine o nabavkama koje je Zdravstvena ustanova Apoteke Montefarm ugovorila kroz mehanizam centralizacije, ukupna ugovorena vrijednost centralizovanih nabavki u 2022., 2023. i 2024. godini iznosila je 382.158.813,00 eur-a.

Odnos ugovorenih centralizovanih nabavki koje je ugovorila JZU Apoteke Montefarm i ukupne vrijednosti ugovorenih centralizovanih nabavki po godinama, te procentualni udio ugovorenih centralizovanih nabavki koje je ugovorila JZU Apoteke Montefarm u odnosu na ukupnu vrijednost ugovorenih centralizovanih nabavki prikazan je grafički kako slijedi:

Grafik 29



Grafik 30



Navedena kretanja tokom perioda trajanja ove strategije pokazuju procentualni rast udjela vrijednosti ugovorenih centralizovanih nabavki u odnosu na ukupnu ugovorenu vrijednost javnih nabavki, sa početnih 1,73% u 2021. godini, na 23,69% na kraju 2024. godine.

S druge strane, Uprava za državnu imovinu je u 2021. godini imala 100% udio u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti centralizovanih nabavki, na kraju 2023. godine 12,28, a na kraju prve polovine 2025. godine 6,17%. Neophodno je dati snažan podsticaj primjeni ovog mehanizma u cilju kontrole i smanjenja troškova roba i usluga čiji korisnici su organi državne uprave i službe čiji je osnivač Vlada, te širu primjenu ovog mehanizma od strane lokalnih samouprava. Ovo je moguće kroz unaprjeđenje praksi planiranja, pripreme i sprovođenja postupaka centralizovane nabavke, korišćenja posebnih oblika dodjele ugovora centralizovane nabavke, te kontrole implementacije ugovora o centralizovanoj nabavci od strane organa koji je nosilac poslova centralizovane nabavke. Takođe, neophodno je razmotriti prakse proširenja liste predmeta nabavke koji podliježu režimu centralizacije, te eventualnu promjenu nosioca poslova centralizacije.

S obzirom da ugovaranje nabavke podrazumijeva korišćenje finansijskih i drugih ekonomskih resursa, pametno korišćenje resursa kroz koncept održivosti nabavke je od ključne važnosti. Puna implementacija ovog koncepta podrazumijeva implementaciju ekoloških i socijalnih standarda u tehničkim specifikacijama, te odgovarajućih ekoloških i socijalnih kriterijuma u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude.

Svjetska banka je u okviru MAPS procjene sistema javnih nabavki dala preporuke koje se odnose na održive nabavke i to:

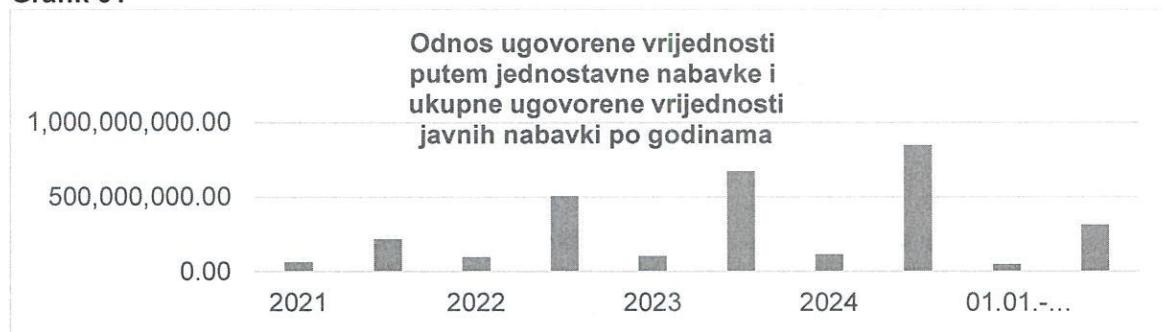
- 1) uraditi Strategiju održivih nabavki kao dio Akcionog plana za javne nabavke za period 2023-2025. Saradivati sa privatnim sektorom, kako bi se potvrdila spremnost tržišta da odgovori na zahteve održivosti. Pratiti tendersku dokumentaciju radi obezbjeđivanja informacija za izradu instrukcija i metodoloških smjernica zajedno sa ključnim indikatorima uspješnosti; realizovati pilot projekte, pružiti sveobuhvatnu obuku i promovisati pristup kod naručilaca i podstaći praktične aktivnosti, kojima se ilustruje način utvrđivanja kriterijuma;
- 2) uključiti razmatranja o održivosti u minimalan set ugovornih klauzula ili standardnih ugovornih uslova, a naročito obezbijediti uključenost zelenih nabavki, socijalne inkluzije osoba s invaliditetom i promocije preduzeća za socijalnu ekonomiju i energetsku efikasnost u nabavkama i pratiti njihovu primjenu tokom vremena kroz primjenu ključnih indikatora uspješnosti i odgovarajućih funkcionalnosti ESJN;
- 3) promovisati korišćenje kvalitativnih kriterijuma i uraditi smjernice i pružiti obuku o načinu utvrđivanja kvalitativnih kriterijuma;

4) izrada političkih dokumenata, smjernica i pružanje obuke u oblasti održivih nabavki, a DPJN treba da razmotri usvajanje planova diseminacije i komunikacije, u saradnji sa drugim institucijama u skladu sa njihovim specifičnim karakteristikama.

Iako je implementacija ekoloških i socijalnih standarda poželjna kroz načelo zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava i energetske efikasnosti, statistički podaci za period trajanja ove strategije nijesu zabilježili implementaciju ekoloških i socijalnih kriterijuma u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude. Stoga, neophodan je snažan podsticaj implementacije ovih kriterijuma, čime bi i ostvarenje principa efikasnosti nabavke bila znatno bolja. Ohrabrujuće su preporuke Regionalnog Savjeta za saradnju o obavezi implementacije zelenih i socijalnih standarda i kriterijuma.

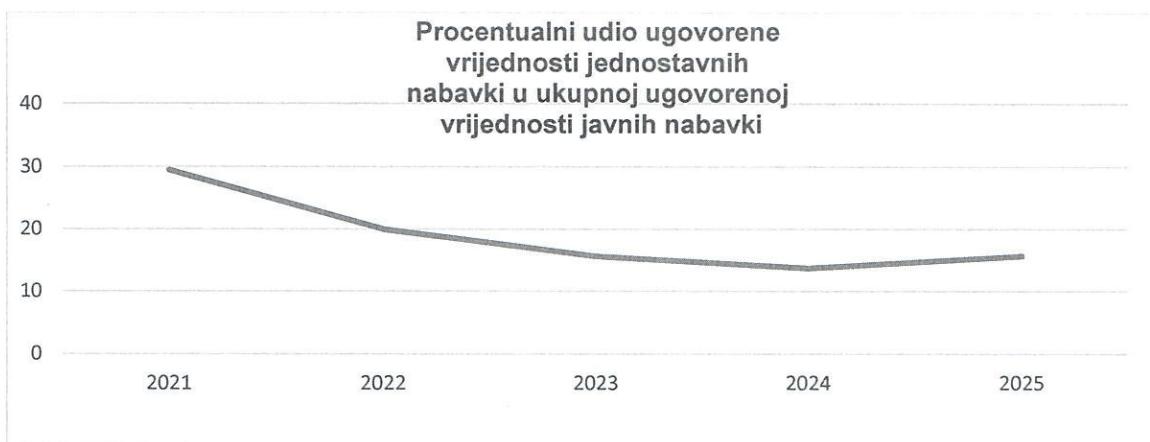
Budući da se kroz koncept održive nabavke ostvaruje održiva potrošnja, neophodno je u cilju kontrole i smanjenja javne potrošnje raditi na smanjenju udjela vrijednosti nabavki ugovorenih putem jednostavne nabavke u ukupnoj vrijednosti ugovorenih nabavki, kako bi se ostvario projektovani cilj procentualnog ograničenja potrošnje kroz ugovaranje putem jednostavne nabavke do kraja 2026. godine.

Grafik 31

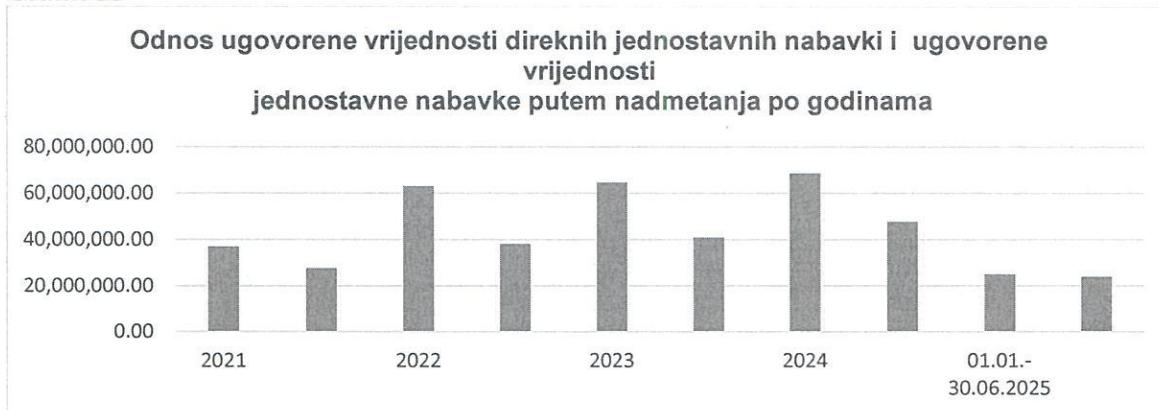


Procentualno, u 2021. godini, udio vrijednosti ugovorenih jednostavnih nabavki u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti javnih nabavki iznosio je 29,46%, na kraju 2023. godine 15,62%, a na kraju prve polovine 2025. godine 15,68%. Ovi podaci su prikazani grafički:

Grafik 32



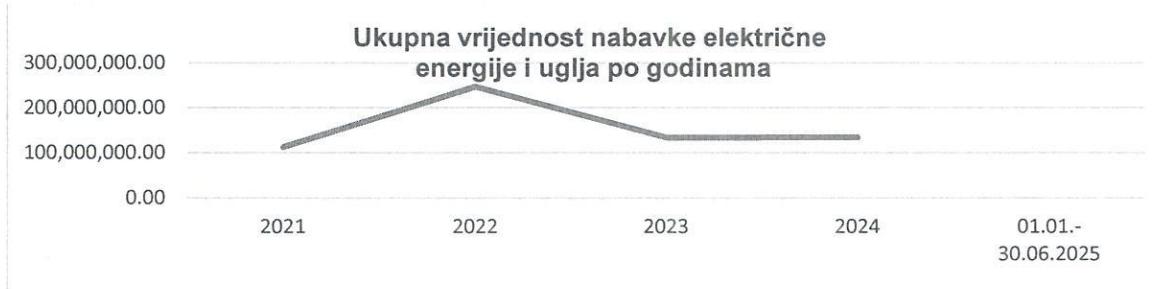
Grafik 33



Kroz nabavku roba, usluga i radova, sektorski naručiocci obezbjeđuju i obavljanje zakonom propisane sektorske djelatnosti (djelatnosti od javnog interesa), a ključna djelatnost u Crnoj Gori odnosi se na proizvodnju električne energije i proizvodnju uglja. Održivost ove dvije proizvodnje nije moguća bez održivosti nabavki roba, usluga i radova koji su neophodni za proizvodnju.

Za održivost proizvodnje električne energije, te proizvodnje uglja, od značaja su podaci o troškovima nabavki nedostajućih količina električne energije i uglja. Ovi troškovi su prikazani na grafiku koji slijedi i objedinjeni su s obzirom na povezanost proizvodnje električne energije od proizvodnje uglja:

Grafik 34



U dijelu ovog operativnog cilja koji se odnosi na učešće malih i srednjih preduzeća, elektronski sistem javnih nabavki ne vrši kategorizaciju privrednih subjekata na mikro, mala i srednja preduzeća shodno računovodstvenim standardima, te je neophodno je izvršiti promjene u pravcu

redefinicije informacija i podataka koje privredni subjekti prikazuju u registracionoj prijavi. Imajući u vidu navedeno, evaluator preporučuje:

- 1) da **Ministarstvo finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki izradi odgovarajuće smjernice za izradu Strategije održivosti ugovaranja nabavki roba, usluga i radova;**
- 2) obavezu izrade strategije održivosti ugovaranja nabavki roba, usluga i radova, kroz identifikaciju i upravljanje rizicima ugovaranja roba, usluga i radova, naročito ugovaranja sektorskih nabavki. Strategijom održivosti javnih nabavki, naručilac određuje rizike ugovaranja nabavki roba, usluga i radova, uključujući rizike korupcije, a kroz postavljene ciljeve ugovaranja nabavki;
- 3) organizovati specijalističke obuke prema identifikovanim rizicima ugovaranja nabavki roba, usluga i radova;
- 4) izradu smjernica o načinu određivanja zelenih i socijalnih standarda u tehničkoj specifikaciji, te zelenih, rodno senzitivnih i drugih socijalnih kriterijuma dodjele ugovora;
- 5) standardizacija ugovora kroz odgovarajuće klauzule o ekološkim karakteristikama predmeta nabavke, klauzula o energetskoj efikasnosti i o ekološki prihvativljivom poslovanju ponuđača, te ugovorne klauzule o socijalnoj inkluziji osoba s invaliditetom i inkluziji žena.

OPERATIVNI CILJ 5: Unaprjeđenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

U okviru operativnog cilja 5, Unaprjeđenje pravne zaštite pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, navedena su tri indikatora učinka i to: 1) unaprijeđena pravna sigurnost i ekonomičnost žalbenih postupaka; 2) broj postupaka pravne zaštite i 3) broj upravnih sporova pred Upravnim sudom.

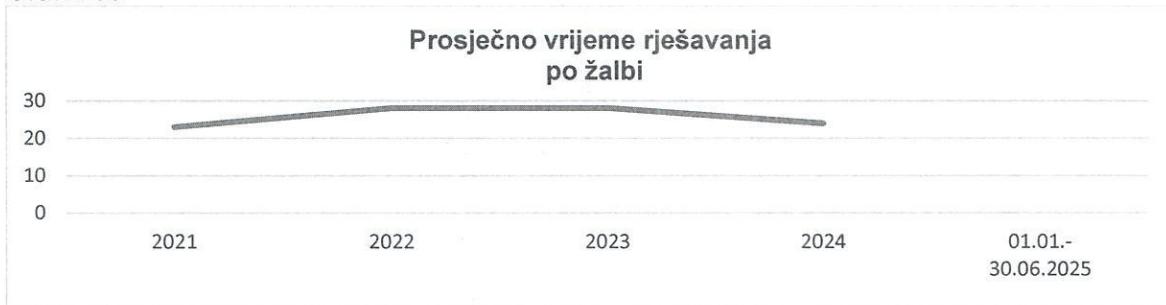
U okviru indikatora unaprijeđene pravne sigurnosti i ekonomičnost žalbenih postupaka, kao početna vrijednost ovog indikatora naveden je prosječan rok rješavanja po žalbama u 2020. godini u trajanju od 18 dana, dok je do kraja 2023. godine predviđen prosječan rok u trajanju od 16 dana, a do kraja 2025. godine prosječan rok u trajanju od 15 dana.

U okviru indikatora broja postupaka pravne zaštite, kao početna vrijednost navedeno je da je u 2020. godini podneseno ukupno 242 žalbe koji se odnosi na prosječan rok rješavanja po žalbama u 2020. godini u trajanju od 18 dana, dok je do kraja 2023. godine predviđen prosječan rok u trajanju od 16 dana, a do kraja 2025. godine u trajanju od 15 dana.

U okviru indikatora broja upravnih sporova pred Upravnim sudom, kao početna vrijednost ovog indikatora navedeno je da je u 2020. godini podneseno ukupno 32 tužbe, dok je predviđeno da broj upravnih sporova bude manji za 10% do kraja 2023. godine i manji za 20% do kraja 2025. godine.

Prosječan rok rješavanja predmeta po žalbi u 2021. godini iznosio je 23 dana, u 2022. godini 28 dana, u 2023. godini 28 dana i u 2024. godini 24 dana od dana dostavljanja kompletne dokumentacije od strane naručioca.

Navedeni pokazatelji za period trajanja ove strategije pokazuju promjenljivost trenda u pogledu prosječnog roka donošenja odluke u žalbenom postupku i isti su prikazani grafički. Podaci za 2025. godinu nijesu prikazani iz razloga što nijesu dostupni u momentu izvještavanja.

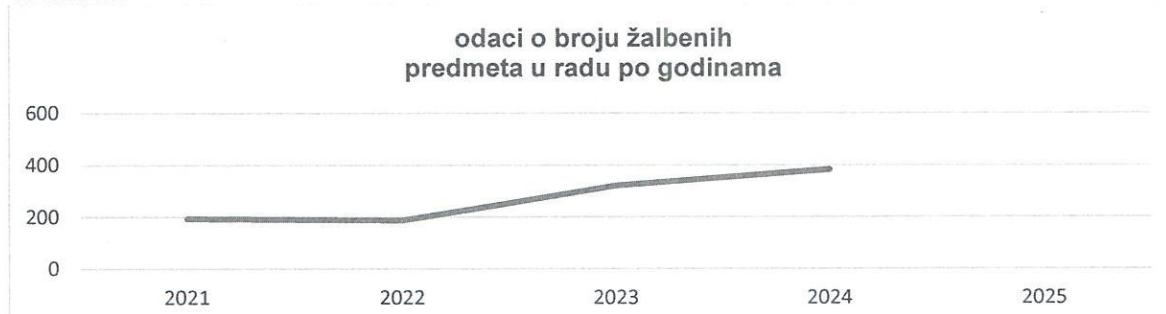
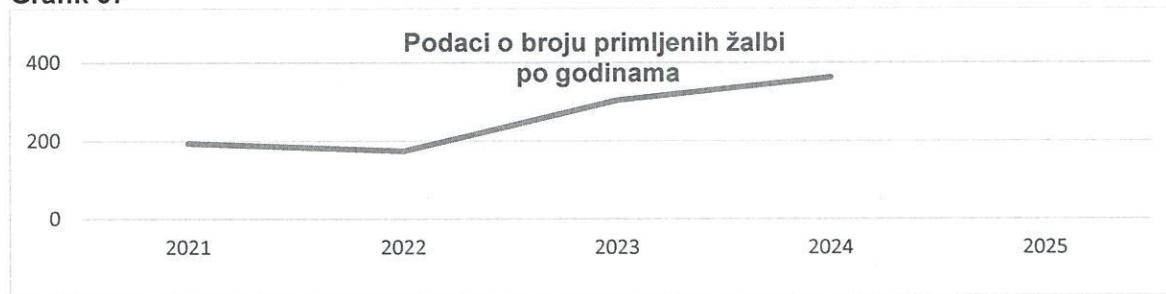
Grafik 35

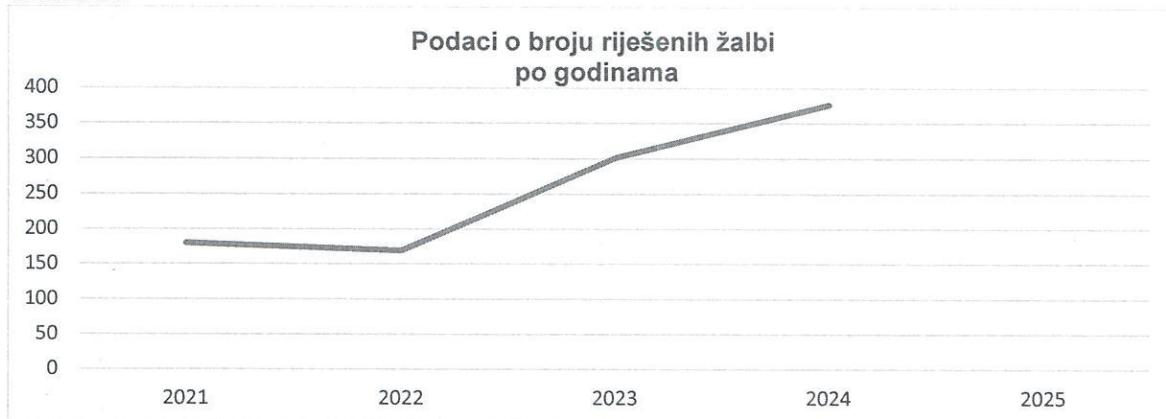
U 2021. godini, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je primila ukupno 194 žalbe, dok nije bilo žalbenih postupaka po žalbama izjavljenim u prethodnoj godini. Od navedenog broja, riješeno je 180 ili 92,78%, dok nije riješeno 14 ili 7,22%.

U 2022. godini je u radu bilo ukupno 188 žalbi, od kojih je 174 primljeno u 2022. godini, dok su postupci po 14 izjavljenih žalbi primljenih tokom 2021. godine prenijeti u 2022. godinu. Od ukupnog broja žalbi, riješeno je 169 ili njih 89,90%, dok nije riješeno 19 ili 10,10%.

Komisija za zaštitu prava je u 2023. godini, imala u radu ukupno 322 žalbena predmeta, od čega su postupci po 19 žalbi prenijeti iz 2022. godine, dok je u 2023. godini primljeno 303 žalbe. Od navedenog broja, riješen je 301 ili 93,47%, dok je neriješen 21 žalbeni predmet ili 6,53%. Komisija za zaštitu prava je u 2024. godini, imala u radu ukupno 383 žalbena predmeta, od čega su postupci po 21 žalbe prenijeti iz 2023. godine, a 362 žalbe primljene u 2024. godini. Od ovog broja, riješeno je 376 ili 98,17%, dok je neriješeno 7 žalbenih predmeta ili 1,83%.

Podaci o broju žalbenih predmeta u radu, broju primljenih žalbi po godinama, broju riješenih žalbi, te broju neriješenih žalbi, prikazani su grafički. Nijesu prikazani podaci za 2025. godinu koja je u toku.

Grafik 36**Grafik 37**

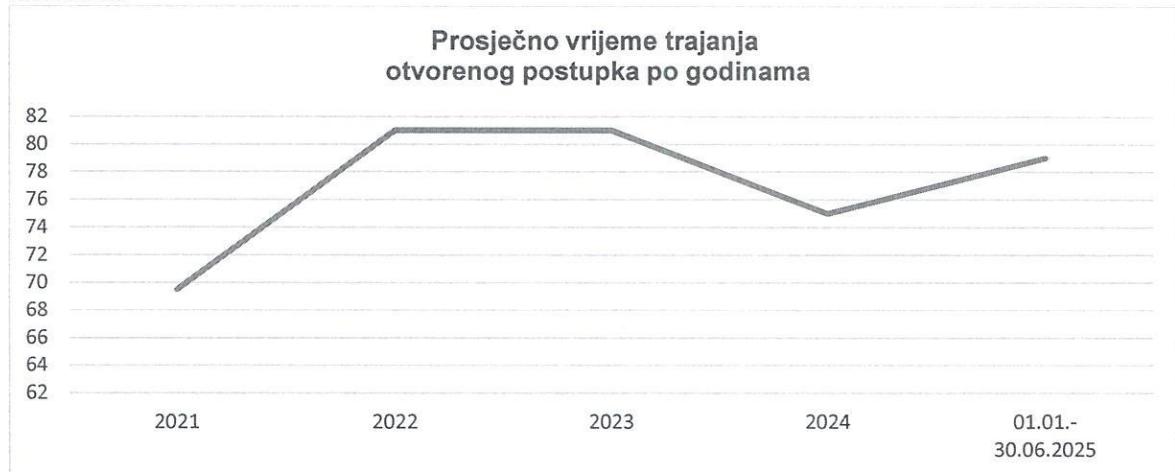
Grafik 38**Grafik 39**

Budući da je žalbeni postupak povezan sa postupkom javne nabavke, te da su otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, te postupak jednostavne nabavke korišćeni postupci javnih nabavki tokom perioda trajanja ove strategije, prikazani su statistički podaci o prosječnom periodu trajanja ovih postupaka po godinama. Podaci za 2025. godinu nijesu prikazani s obzirom da je u toku. Prosječno vrijeme trajanja otvorenog postupka u 2021. godini je 69,5 dana, u 2022. godini je 81 dan, u 2023. godini je 81 dana, a u 2024. godini 75 dana.

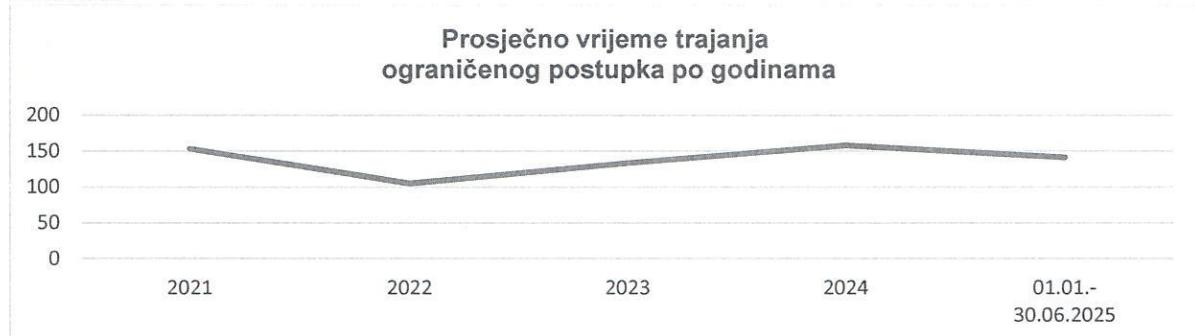
Prosječno vrijeme trajanja ograničenog postupka u 2021. godini je 153,5 dana, u 2022. godini je 105 dana, u 2023. godini 133, a u 2024. godini 158 dana. Prosječno vrijeme trajanja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje u 2021. godini je 21,7 dana, u 2022. godini je 34,9 dana, u 2023. godini 42,4, u 2024. godini 26,2 dana, a u prvoj polovini 2025. godine 22 dana. Prosječno vrijeme trajanja postupka jednostavne nabavke u 2021. godini je 23 dana, u 2022. godini nijesu zabilježeni podaci, u 2023. godini 31,06 dan, a u 2024. godini 30,69 dana.

Podaci o prosječnom vremenu trajanja navedenih postupaka nabavke po godinama, prikazani su grafički.

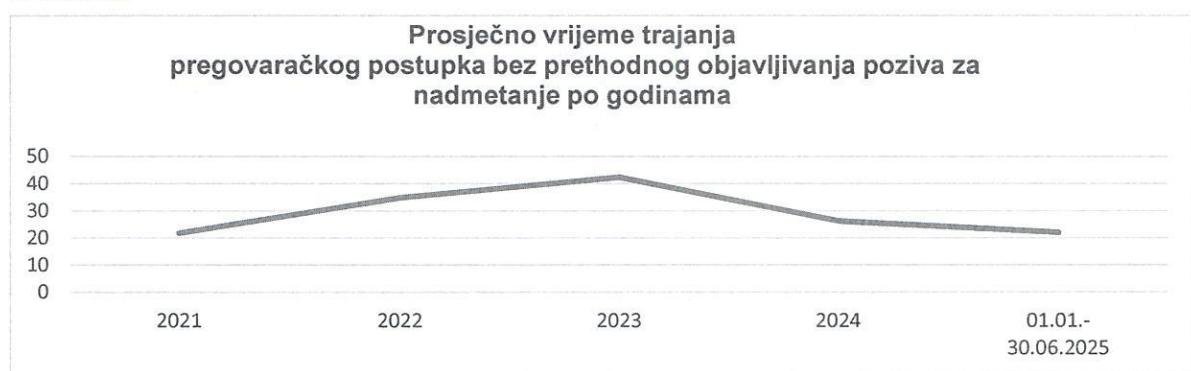
Grafik 40



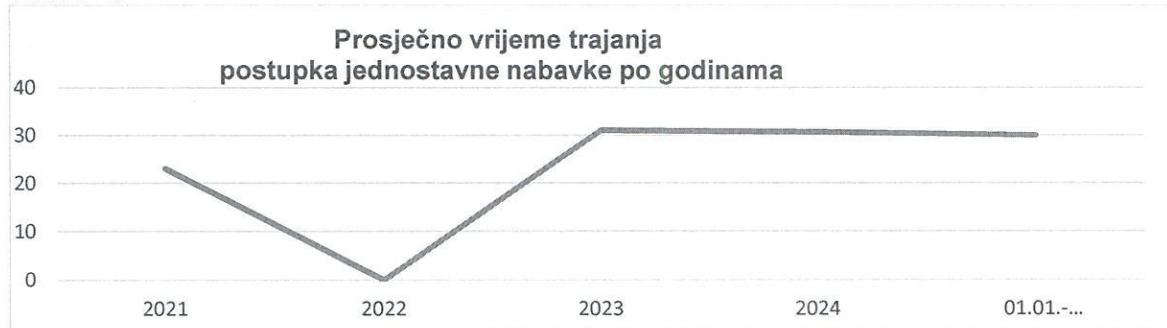
Grafik 41



Grafik 42

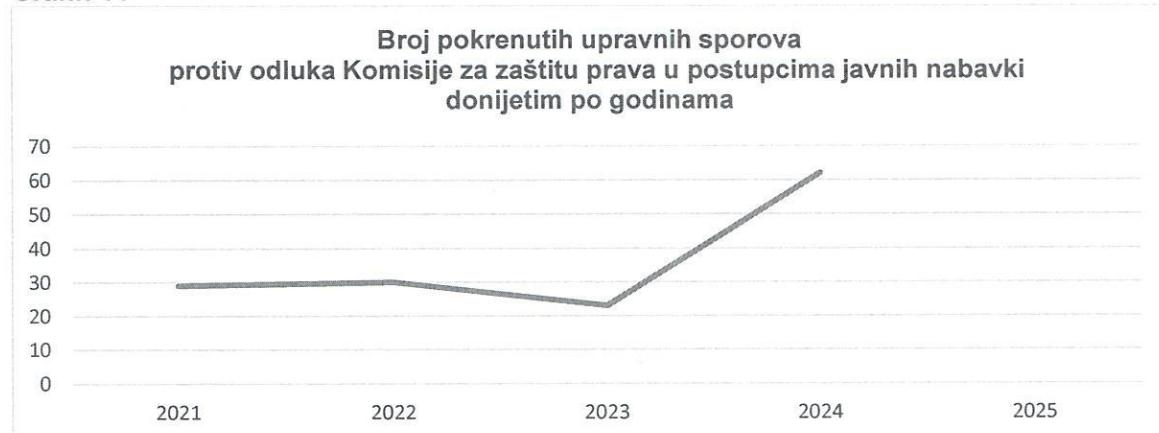


Grafik 43



Protiv odluka Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki donijetih 2021. godine je pokrenuto 29, odluka donijetim u 2022. godini 30, odluka donijetim u 2023. godini 23 i odluka donijetim u 2024. godini 62 upravna spora pred Upravnim sudom. Uz napomenu da podaci za 2025. godinu nijesu raspoloživi, isti su prikazani grafički:

Grafik 44



S druge strane, ukupan broj upravnih sporova (uključen broj upravnih sporova koji su pokrenuti u prethodnoj godini) u 2021. godini je 31, u 2022. godini 37, u 2023. godini 32 i u 2024. godini ukupno 70. Ovi podaci, koji ne uključuju 2025. godinu.

Od ukupno 29 presuda Upravnog suda koje su tokom 2022. godine dostavljene Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki radi izvršenja, 2 presude se odnose na odluke Komisije donesene u 2021. godini i istim je usvojen tužbeni zahtjev.

U 2023. godini, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je primila ukupno 20 presuda Upravnog suda, od čega se 14 presuda odnose na odluke Komisije donijete u 2022. i 2021. godini. Od ovog broja, Upravni sud je usvojio 7 tužbenih zahtjeva, 7 odbio.

U 2024. godini, Komisija je primila ukupno 39 presuda Upravnog suda, sve presude se odnose na odluke Komisije donijete u periodu 2021-2024. godine. Od ovog broja, Upravni sud je usvojio 22 tužbena zahtjeva, a njih 17 je odbio.

Ovo podaci su prikazani grafički:

Grafik 45



Svjetska banka je u okviru MAPS procjene sistema javnih nabavki dala preporuke u ovom dijelu:

- 1) obezbijediti da žalbe i odluke po žalbama budu objavljene na lako dostupnim mjestima i utvrđenom roku;
- 2) trebalo bi da postoji online platforma za žalbe i građanima treba da bude dozvoljeno da podnose žalbe različitim nadležnim organima;
- 3) razmotriti uvođenje odredbi u Zakon o javnim nabavkama i/ili priručnik za javne nabavke i

Pravilnik žalbenog organa koje se tiču osnova za donošenje odluke od strane žalbenog organa. Uključiti posebnu odredbu u Zakon o javnim nabavkama koja se tiče obavezujuće prirode odluke i uvesti žalbeni mehanizam za pojednostavljene nabavke. Poboljšati kapacitet i transparentnost rada žalbenog tijela i senzitizovati privatni sektor. Navedeni podaci pokazuju trend rasta broja primljenih žalbi, koji je na kraju 2023 godine iznosio 303, a na kraju 2024. godine 362, te rast broja rješenih žalbenih predmeta, koji je na kraju 2023. godine iznosio 301, a na kraju 2024. godine 376.

U odnosu na ekonomičnost žalbenog postupka, statistika bilježi rast prosječnog roka rješavanja žalbenih predmeta na kraju 2023. godine, koji je iznosio 28 dana, a na kraju 2024. godine 24 dana. U poređenju sa početnom vrijednostima koje se odnose na broj izjavljenih žalbi, te prosječan rok odlučivanja po žalbama na kraju 2020. godine, žabilježeno je povećanje oba pokazatelja.

U odnosu na broj pokrenutih upravnih sporova pokrenutih protiv odluka Komisije donijetih u periodu 2021-2024. godine, broj pokrenutih upravnih sporova na kraju 2023. godine pokazuje pad u odnosu na 2022. godinu, ali u 2024. godini značajan rast. U odnosu na broj usvojenih tužbenih zahtjeva, zabilježen je rast u periodu 2022-2024. godine.

Takođe, u odnosu na broj upravnih sporova, u odnosu na početnu vrijednost na kraju 2022. godine, broj tužbi je ostao isti, uz drastično povećanje na kraju 2024. godine. U vezi sa ovim, evaluator preporučuje:

- 1) Kontinuirano objavljivanje načelnih pravnih stavova Ministarstva finansija – Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda, kako bi se obezbijedila jedinstvena primjena propisa;
- 2) Razmotriti mogućnost skraćenja zakonskog roka za meritorno odlučivanje po žalbi;
- 3) Unaprjeđenje pretrage odluka po žalbama.

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

U okviru operativnog cilja 6, jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno privatna partnerstva, navedena su tri indikatora učinka i to:

- 1) unapređenje administrativnih kapaciteta institucija u oblasti JPP,
- 2) broj odobrenih projekata JPP i
- 3) broj zaključenih ugovora o JPP.

U okviru indikatora unapređenja administrativnih kapaciteta institucija u oblasti JPP, kao početna vrijednost naveden je nedostatak održanih obuka u oblasti JPP u 2021. godini, sa ciljem da do kraja 2023. godine bude održano 5 da do kraja 2025. godine 10 obuka. U okviru indikatora broja odobrenih projekata JPP, kao početna vrijednost navedena su dva odobrena projekta, sa ciljem da do kraja 2023. godine bude odobreno 3, te do kraja 2025. godine 6 projekata.

U okviru indikatora broja zaključenih ugovora o JPP, kao početna vrijednost naveden je 1 zaključen ugovor, sa ciljem da do kraja 2023. godine bude zaključeno 2, te do kraja 2025. godine 4 ugovora. Izazov u pogledu ugoveravanja javnih nabavki čine strateške investicije, ali i drugi investicioni projekti od naročitog značaja za građane i privredu, čija realizacija podrazumijeva rizik održivosti javnih finansija. Upravo zbog potrebe alokacije i sposobnosti upravljanja rizicima, ugoveravanje ovih projekata modelom JPP-a se pojavljuje kao optimalan, kroz dugoročni odnos države i privatnog investitora. Ovakav odnos podrazumijeva ne samo alokaciju rizika, već i podjelu radi podjele prava, obaveza, odgovornosti u vezi sa realizacijom takvih investicija.

Zakonom o strateškim investicijama kojim su uređeni uslovi i postupak proglašenja strateških razvojnih investicija, prepoznate su investicije od strateškog značaja za ekonomski razvoj Crne Gore, između ostalog, u oblasti energetike, saobraćaja, poštanskih usluga, komunalne ili druge javne infrastrukture i vodoprivrede (sektorske nabavke). Ulaganjem kroz nabavke roba, usluga i radova koje su potrebne radi obavljanja sektorskih djelatnosti, obezbjeđuje se njihov kontinuitet, a za čiju realizaciju su odgovorni sektorski naručioci.

Kontinuitet obavljanja ovih djelatnosti podrazumijeva kontinuitet ulaganja, a koje je moguće samo ako je održivo. Ovo je moguće kroz odgovarajuće ugovorne klauzule koje nameće održivo korišćenje finansijskih i drugih raspoloživih ekonomskih resursa, korišćenje resursa sa manjim uticajem na životnu sredinu, te korišćenje rasploživih ljudskih resursa. Zbog naglašenih rizika u slučaju državnog investiranja u ove djelatnosti, angažman privatnog kapitala kroz ugoveravanje ovih investicija po modelu JPP-a se nameće kao poželjan, smanjujući teret rizika održivosti javnih finansija i resursne održivosti zemlje i donoseći ekonomске i društvene koristi. Ovo se odnosi i na investicije u oblasti odbrane, koje podrazumijevaju razna ulaganja u svrhu kontinuiranog unaprjeđenja sistema odbrane Crne Gore, za čiju realizaciju su odgovorni naručioci koji djeluju u ovoj oblasti, te investicije u drugim Zakonom prepoznatim strateškim oblastima.

Osim strateških, rizici održivosti mogu biti naglašeni i kod usluga od javnog interesa, kao što su zdravstvene, prosvjetne i druge društvene i socijalne usluge koje su prepoznate Zakonom o javnim nabavkama, pa se ovaj model ugoveravanja pojavljuje kao poželjan.

Zakonom o javno privatnom partnerstvu uređuju se uslovi i postupak pripreme, predlaganja i odobravanja projekata javno privatnog partnerstva, sa odgovornošću Agencije za investicije, Ministarstva finansija, Zaštitnika imovinsko pravnih interesa i eventualno drugih institucija na procjeni različitim aspekata održivosti nabavke koje podrazumijeva realizacija investicionog projekta.

U periodu trajanja strategije, po ovom modelu ugovorana je izgradnja hotela „Lokanda“ na Cetinju, zaključen između Prijestonice Cetinje i privrednog društva „Talija Company“ DOO sa sjedištem u Herceg Novom, sa periodom realizacije u trajanju od 30 mjeseci. Ovaj projekat podrazumijeva izradu tehničke dokumentacije i izvođenje radova na obnovi hotela koji je srušen u zemljotresu 1979. godine, smještenog u istorijskom jezgru Cetinja, sa statusom kulturnog dobra, te izgradnju podzmene garaže i uređenje Trga umjetnika. Vrijednost ovog projekta iznosi približno 13,78 miliona eura. Nakon završetka izgradnje i početka operativnog rada, privatni investitor će steći pravo koncesije/operativnog upravljanja na period od 30 godina. Ovo je prvi projekat realizovan po modelu javno privatnog partnerstva, u skladu sa Zakonom o javno privatnom partnerstvu. Očekivani efekti ovog projekta su: 1) povećanje turističkih i smještajnih kapaciteta Cetinja; 2) podsticaj lokalnoj ekonomiji kroz unaprjeđenje lokalne infrastrukture i otvaranje novih radnih mesta; 3) uređenje javnog prostora; 4) estetsko uređenje grada; 5) očuvanje kulturne baštine grada i 6) stvaranje uslova da se izgradnjom garaže pozitivno utiče na saobraćajni promet i na poslovni potencijal.

Osim navedenog, u različitim fazama odobravanja je i preko 30 drugih projekata, među kojima projekat izgradnje istočne tribine Gradskog stadiona FK Budućnost u Podgorici, izgradnja fabrike za proizvodnju flaširane vode, projekat Smart City Podgorica.

U toku 2021. i 2022. godine, realizovane su obuke zaposlenih u Agenciji za investicije, Ministarstvu finansija i Komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki na temu primjene propisa iz ove oblasti. Agencija je u saradnji sa ekspertima OECD/SIGMA, a u cilju jačanja administrativnih kapaciteta u Sektoru za javno privatno partnerstvo, u 2021. godini organizovala 3 online obuke za zaposlene, a u saradnji sa Ministarstvom finansija, tokom 2021. godine realizovana je obuka za zaposlene Agencije, na temu "Uvod u JPP i koncesije", obuka na temu "Identifikacija projekata JPP", te na temu "Ocjena i odobrenje JPP projekata". Agencija za investicije CG u saradnji sa Ministarstvom finansija i istaknutim ekspertima SIGMA/OECD tokom 2022. godine realizovala je obuku radi jačanja administrativnih kapaciteta javnih naručilaca na temu "Identifikacija projekata JPP" kojoj su prisustvovali predstavnici lokalnih samouprava, državnih organa, Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Ministarstva finansija i Agencije za investicije CG. Agencija za investicije u saradnji sa SIGMA-om je tokom 2023. godine sprovedla dvije obuke na teme: „Smjernice za identifikaciju JPP projekata“ i „Identifikacija projekata JPP-a“, namijenjene javnim naručiocima/predstavnicima lokalnih samouprava i predstavnicima resornih ministarstava, dok je u ovoj godini održana i obuka za službenike Agencije za investicije Crne Gore.

Pored ovih, realizovana je aktivnost uspostavljanja registra projekata i registra ugovora JPP-a, koji su dostupni su na internet stranici Agencije (www.mia.gov.me). Agenciji je dostavljeno ukupno 8 ugovora o JPP-u, zaključenih prije stupanja na snagu Zakona o JPP, od kojih su, shodno internim procedurama, 4 upisana u Registar ugovora o JPP. Ova aktivnost Agencije sprovedena je u saradnji sa ekspertima OECD/SIGMA, koji su za potrebe Agencije izradili kriterijume za ocjenu ugovora o JPP-u, zaključenih prije stupanja na snagu Zakona o JPP-u, a koji će se koristiti u analizi postojećih ugovora JPP-a. Ove kriterijume je Savjet Agencije usvojio u vidu Smjernica o utvrđivanju Kriterijuma za ocjenu ugovora o JPP-u.

Smjernice za javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori pripremljene su u okviru Projekta IPA 2014 „Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira u oblastima javnih nabavki i državne pomoći“ čiji je korisnik Ministarstvo finansija–Direktorat za politiku javnih nabavki, radi boljeg razumijevanja pravnog okvira, kao i efikasnije implementacije. U okviru ovog projekta, izrađena su uputstva za učesnike u postupcima dodjele ugovora o JPP-u (uključujući formulare, standardnu tendersku dokumentaciju, modele ugovora i priručnik).

U saradnji sa EBRD-om pripremljen je nacrt dokumenta „Politika javno-privatnog partnerstva sa specifikacijom prioritetnih projekata u Crnoj Gori“, radi podizanja nivoa svijesti o prednostima ovog oblika ugovaranja javnih investicija kod zaposlenih u ključnim institucijama za sprovođenje ove politike kao i edukacije za učesnike u projektima JPP.

Iako su učinjeni pomaci na planu profesionalizacije administrativnih kapaciteta kod institucija zaduženih za primjenu propisa o javnom privatnom partnerstvu, neohodno je uložiti više napora na strateškom planiranju, što podrazumijeva, prije svega, identifikaciju i upravljanje rizicima poslovanja koje prati ugovaranje strateških investicija, te društvenih i drugih posebnih usluga. Stoga, evaluator preporučuje:

- 1) Smjernice za izradu analize opravdanosti projekata JPP-a;
- 2) Tehničku podršku za izradu analize opravdanosti JPP-a za javne partnere na lokalnom nivou;
- 3) Pojednostavljenje Pravilnika o obrascu analize opravdanosti;
- 4) Nastavak obuka o pripremi i sprovođenju projekata JPP-a na lokalnom i centralnom nivou;
- 5) Izrada protokola postupanja svih učesnika u ciklusu projekta JPP-a;
- 6) Ubrzavanje postupka odobrenja projekata JPP-a.

IX STEPEN REALIZACIJE AKTIVNOSTI PREDVIĐENIM AKCIONIM PLANOVIMA

Akcionim planom donijetim za period 2021-2022. godine radi realizacije ove strategije, određeno je ukupno 30 aktivnosti radi ostvarenja definisanih operativnih ciljeva. U određivanju aktivnosti, uzete su u obzir preporuke Evropske komisije koje se odnose na dalje unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki i njegovo povezivanje sa javnim registrima, te na puno poštovanje evropskih pravila u oblasti javnih nabavki, a posebno u postupku dodjele koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore. Od ukupno 30 aktivnosti, 11 aktivnosti su za rok realizacije imale isključivo 2021. godinu, za 11 aktivnosti kao rok realizacije predviđena je 2022. godina, dok je za 8 aktivnosti predviđeno trajanje i u 2021. i 2022. godini. Od ukupnog broja aktivnosti, realizovano je njih 19 ili 63,33%, nije realizovano 6 aktivnosti ili 20%, dok je djelimično realizovanih ili mjera čija je realizacija u toku ili je realizacija u kontinuitetu 5 ili 16,6%. Većina realizovanih mjeri je pratila planiranu dinamiku realizacije.

Za realizovane aktivnosti ukupno je potrošeno 58.900,00 EUR-a, od čega su 18.400,00 EUR-a budžetska sredstva, 23.000,00 EUR-a čine sredstva iz međunarodnih izvora finansiranja, dok 17.500,00 EUR-a čine sredstva iz domaćih i međunarodnih izvora finansiranja.

Na aktivnosti čije je realizacija predviđena za 2021. godinu utrošeno je 41.800,00 EUR-a, za realizaciju aktivnosti planiranih za 2022. godinu utrošeno je 3.000,00 EUR-a, dok je za realizaciju aktivnosti koje obuhvataju obije godine utrošeno 14.100,00 EUR-a.

Od ukupno 30 aktivnosti, realizacija 6 aktivnosti nije zahtijevala finansijska sredstva.

Akcioni plan za 2023. godinu je kreiran uzimajući u obzir učinke realizacije Akcionog plana za period 2021-2022. i nalaze Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2022. godinu. Evropska komisija je dala preporuke koje se odnose na dalje unaprjeđenje elektronskog sistema javnih nabavki i njegovo povezivanje sa javnim registrima, te na puno poštovanje evropskih pravila u oblasti javnih nabavki, a posebno u postupku dodjele koncesije za upravljanje Aerodromima Crne Gore. Akcionim planom za sprovođenje Strategije za 2023. godinu je bilo predviđeno ukupno 17 aktivnosti. Od ukupnog broja aktivnosti, realizovano je 10, nije realizovano 4 aktivnosti, dok je djelimično realizovanih ili mjera čija je realizacija u toku ili u kontinuitetu 3.

Ukupan iznos raspoloživih sredstava za realizaciju aktivnosti je 374.100,00 EUR-a, od čega su 13.100,00 budžetska sredstva, a 361.100,00 međunarodni izvori finansiranja ili kombinovano. Za realizovane aktivnosti ukupno je potrošeno 15.100,00 EUR-a.

U odnosu na odobrena budžetska sredstva, utrošeno je 9.100,00 EUR-a uz napomenu da u ovaj iznos nijesu uračunata utrošena budžetska sredstva za aktivnosti čija realizacija je u toku i onih koje se finansiraju iz kombinovanih izvora finansiranja (budžet/međunarodne organizacije).

U odnosu na odobrena sredstva iz međunarodnih izvora finansiranja, utrošeno je 6.000,00 EUR-a, u koja nijesu uračunata sredstva utrošena za realizaciju projekta koji finansiraju međunarodne organizacije, a koji se odnosi na unapređenje funkcionalnosti elektronskog sistema javnih nabavki, kao i troškovi za realizaciju aktivnosti 11 koje se finansiraju iz kombinovanih izvora.

Od 17 aktivnosti sadržanih u Akcionom planu, za realizaciju 4 aktivnosti nijesu bila potrebna finansijska sredstva, dok je većina mjera je realizovana planiranim dinamikom.

Akcioni plan za 2024. godinu je kreiran uzimajući u obzir učinke realizacije Akcionog plana za 2023. godinu i nalaze Izvještaja Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2023. godinu, kao i Izvještaj MAPS (Metodologija za procjenu sistema nabavki) Projekta Svjetske banke, završenog u decembru 2023. godine. Evropska komisija je u Izvještaju o napretku u ovoj oblasti za 2023. godinu ocijenila da je sistem javnih nabavki u Crnoj Gori između umjerenog do dobrog stepena pripremljenosti, te da je uglavnom ispunila završna mjerila za zatvaranje pregovora. S tim u vezi, date su preporuke koje se odnose na efikasnu implementaciju regulative u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva; smanjenje broja i vrijednosti ugovora dodijeljenih putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na nadmetanje; i puno poštovanje propisa o javnim nabavkama u svim slučajevima.

Akcionim planom za 2024. godinu za sprovođenje Strategije je određeno ukupno 22 aktivnosti od kojih je realizovano njih 9, nije realizovano 7, dok se njih 6 realizuje u kontinuitetu.

Ukupan iznos raspoloživih sredstava za realizaciju aktivnosti u 2024. godini bio je 333.600,00 EUR, od čega su 22.600,00 budžetska sredstva, a 311.100,00 međunarodni izvori finansiranja ili kombinovano. Za realizovane aktivnosti ukupno je potrošeno 311.600,00 EUR-a.

Od 21 aktivnosti sadržanih u Akcionom planu, realizacija 11 aktivnosti nije zahtijevala troškove realizacije, tako da o njima nije izvještavano u ovom dijelu.

Veći dio mjera iz Akcionog plana za 2024. godinu je implementiran u skladu sa predviđenom dinamikom, što ukazuje na pravilnu procjenu rokova za njihovo sprovođenje, koordinaciju nosilaca tih aktivnosti i dostupnost finansijskih sredstava za realizaciju istih.

Akcioni plan za 2025. godinu je kreiran uzimajući u obzir realizovane aktivnosti predviđene Akcionim planom za 2024., učinke dosadašnje implementacije Strategije, nalaze izvještaja Evropske Komisije o napretku za 2024. godinu, dosadašnje učinke pregovaračkog procesa za poglavlje 5, te preuzete obaveze, radi ispunjenja završnih mjerila i privremenog zatvaranja poglavlja.

Podaci o odnosu broja realizovanih i ukupnog broja aktivnosti predviđenim Akcionim planovima prikazani su grafički:

Grafik 46



Podaci o odnosu iznosa utrošenih finansijskih sredstava i ukupnog iznosa raspoloživih finansijskih sredstava predviđenim Akcionim planovima prikazani su grafički:

Grafik 47



X ŠTA DALJE?

Predlog nove Strategije unaprjeđenja sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine, kroz ciljeve bi trebao da adresira preporuke navedene ovim evaluacionim dokumentom, uključujući ciljeve povezanih politika, te međunarodne obaveze.

XI PROJEKTNI ZADATAK

Radi započinjanja evaluacije, izabrana je referentna grupa u sastavu Svetlana Tomović, Mara Bogavac, Teja Kolar i Gorana Mrvaljević, sa zadatkom pripreme projektnog zadatka i nadgledanja procesa evaluacije, dok je radi realizacije evaluacije izabran interni evaluator Goran Vojinović, sa zadatkom da definiše metodologiju i izvrši evaluaciju iste u pojedinostima i cjelini i pripremi evaluacioni izvještaj.

Svetlana Tomović je zaposlena u Ministarstvu finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki na poziciji načelnica Direkcije za stručno osposobljavanje, usavršavanje i polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki, sa velikim iskustvom na poslovima međunarodne saradnje u oblasti javnih nabavki, uključujući poslove povezane za izvještavanjem u svim segmentima politike javnih nabavki.

Mara Bogavac je zaposlena u Ministarstvu finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki na poziciji Samostalni Savjetnik u Direkciji za normativno pravne poslove u oblasti javnih nabavki, sa dvadesetogodišnjim radnim iskustvom u ovoj oblasti, posebno u dijelu učešća u procesu izrade strategija i izvještavanja u periodu od 2012 do 2020 godine. Učestvovala je, između ostalog, u projektnim aktivnostima koje se odnose na upravljanje rizicima u javnom sektoru, uključujući rizike koje se odnose na ovu oblast, a takođe je sertifikovani trener u ovoj oblasti, oblasti upravljanja rizicima, kao i u oblasti interne revizije, nepravilnosti i prevarama, kao trener u javnim nabavkama.

Radi sveobuhvatnije pripreme projektnog zadatka, kao član referentne grupe angažovana je Teja Kolar, ekspertkinja za javne nabavke i konsultant SIGMA-e u ovoj oblasti, sa iskustvom u nacionalnom sistemu javnih nabavki Republike Hrvatske kao direktorica organa nadležnog za poslove javnih nabavki, te iskustvom u reformama i modernizaciji sistema javnih nabavki zemalja zapadnog Balkana. Takođe, učesnica je u izradi nove Strategije unaprjeđenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2026-2030 godine, koji se realizuje u okviru projekta kancelarije Ujedinjenih Nacija za projektnu podršku.

Gorana Mrvaljević je načelnica Direkcije za praćenje sistema javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama u Ministarstvu finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki. Posjeduje dugogodišnje iskustvo i ekspertizu kao i Master diplomu u oblasti javnih nabavki. Učestvuje u izradi zakonske regulative u ovoj oblasti i alatki za primjenu iste, a posjeduje iskustvo sertifikovanog trenera i za specijalističke obuke. Vodila je projekat uvođenja elektronskih javnih nabavki u Crnoj Gori kao i sve projekte koji se odnose na unapređenje njegovog funkcionisanja.

Goran Vojinović, koji je izabran kao interni evaluator Strategije je zaposlen u Ministarstvu finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki na poziciji Koordinator Odsjeka za strateško normativne poslove u oblasti javnih nabavki. Ima dugogodišnje stručno iskustvo i poznavalac svih segmenata politike javnih nabavki, a uz to je i međunarodno sertifikovani trener u ovoj oblasti, što ga je preporučilo za izbor.

Referentna grupa je pristupila izradi projektnog zadatka, u okviru kog su određene aktivnosti na evaluaciji učinaka pravnog i institucionalnog okvira u oblasti javnih nabavki i javno privatnog partnerstva, planirani intervjuji sa glavnim akterima sistema, evaluaciji operativnih ciljeva kroz evaluaciju indikatora učinka, evaluacija indikatora rezultata aktivnosti određenim Akcionim planovima, te evaluacija troškova implementacije Strategije tokom njenog trajanja.

Ovom evaluacijom su identifikovani nalazi, izvedeni odgovarajući zaključci i date preporuke u politici javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2026 do 2030 godine, u cilju stvaranja što povoljnijeg ambijenta za investiranje (uključujući i privatne investicije) i njihovo ugovaranje, te ostvarenja ciljeva politika Vlade Crne Gore u smislu postizanja pametnog, održivog i inluzivnog rasta i razvoja.

Elementi projektnog zadatka odnose se na kriterijume evaluacije, evaluaciona pitanja koja bliže određuju svaki kriterijum pojedinačno, korišćene metode prikupljanja informacija i podataka, očekivani rezultati evaluacije, neophodne kompetence - kvalifikacije članova referentne grupe i nezavisnog evaluatora, vrijeme neophodno za sprovođenje evaluacije, te potrebna finansijska sredstva - budžet za sprovođenje evaluacije.

Uz napomenu da su projektne aktivnosti na ovoj evaluaciji finansirane budžetskim sredstvima, internom evaluatoru, te članovima referentne grupe iz reda Ministarstva finansija – Direktorata za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki pripada naknada za rad koja će biti određena posebnim rješenjem.

U skladu sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, ovaj izvještaj će, uz nacrt Strategije za period 2026 do 2030. godine, i Završni izvještaj o realizaciji prethodnog strateškog dokumenta biti podnešen na mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, a nakon dobijanja pozitivnog mišljenja, biće podnešen Vladi na razmatranje i usvajanje.