

INFORMACIJA O PLANU ISPUNJENJA ZAVRŠNIH MJERILA ZA PRIVREMENO ZATVARANJE PREGOVORA U POGLAVLJU 5 – JAVNE NABAVKE

I INFORMACIJE O POGLAVLJU

Javne nabavke predstavljaju važnu komponentu svake savremene ekonomije. Tokom proteklih godina dobro upravljanje javnim nabavkama postalo je ključna odrednica dobrog upravljanja i napretka države. Značaj za društveni i ekonomski razvoj odražava se u činjenici da vrijednost javnih nabavki čini značajan udio u bruto društvenom proizvodu (BDP) svake zemlje (od 10-20%). Vrijednost javnih nabavki u Crnoj Gori u prosjeku u posljednjih pet godina iznosi oko 11,8 % BDP-a.

Efikasan sistem javnih nabavki je neophodan za ostvarivanje ciljeva slobodnog tržišta i obezbjeđivanje uslova tržišnog nadmetanja. Sistem javnih nabavki počiva na načelima transparentnosti, jednakog tretmana, slobodi tržišnog nadmetanja i nediskriminaciji. Ova načela se u Crnoj Gori primjenjuju na javne nabavke u cjelini, nezavisno od vrijednosti, uključujući i javne nabavke ispod praga vrijednosti koji propisuju Direktive, kao i na nabavke čija je vrijednost veća od pragova koje propisuju Direktive.

Javne nabavke obuhvataju skup djelovanja naručilaca, a radi nabavke robe, pružanja usluga ili izvođenja radova. Cilj crnogorskog zakonodavstva je, s jedne strane, jačanje ekonomskog razvoja i efikasnosti, ali i davanje punog smisla jedinstvenom tržištu Evropske unije. Institucije uspostavljene u tu svrhu obezbjeđuju poštovanje zakonodavnog okvira na svim nivoima i obezbjeđuju efikasan sistem pravne zaštite u postupcima javnih nabavki.

Zakonodavnim okvirom u crnogorsko zakonodavstvo su prenijete odredbe relevantne pravne tekovine Evropske unije:

- Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, dio tri, glava IV i glava VII i sudska praksa Evropskog suda pravde, koja ističe načela ekonomičnosti i efektivnosti, transparentnosti jednakog tretmana, slobodne konkurencije i nediskriminacije;
- Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim nabavkama i ugovorima o javnim uslugama u pogledu takozvanih „tradicionalnih tijela za ugovaranje”;
- Direktiva 2004/17/EZ o usklađivanju postupaka subjekata koji djeluju u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;
- Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koje se odnose na primjenu postupaka pregleda dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima;

- Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka nabavke subjekata koji djeluju u oblasti vodoprivrede, energetike i telekomunikacija (komunalni sektor);
- Direktiva 2007/66/EZ kojom se mijenjaju i dopunjuju direktive: 89/665//EEZ i 92/13/EEZ vezano za poboljšanu efikasnost postupka revizije u vezi sa dodjelom ugovora o javnim nabavkama.
- Direktivom 2009/81/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. VII 2009. o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama u području odbrane i bezbjednosti koje zaključuju naručioci i izmjenama i dopunama Direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.

Pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke je otvoreno na Međuvladinoj konferenciji održanoj 18. XII 2013.

Vlada Crne Gore je 26. VII 2018. donijela novu Odluku o obrazovanju Radne grupe za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za oblast pravne tekovine Evropske unije koja se odnosi na pregovaračko poglavlje 5 – Javne nabavke.

II AKTIVNOSTI NA ISPUNJENJU ZAVRŠNIH MJERILA

I MJERILO - Crna Gora treba da uskladi svoj nacionalni okvir s pravnom tekovinom u svim oblastima javnih nabavki s posebnim naglaskom na koncesije, privatno-javno partnerstvo i javne nabavke za potrebe odbrane, u skladu sa zakonodavstvom EU u oblasti javnih nabavki i saglasno Ugovoru o funkcionisanju EU i drugim relevantnim odredbama pravne tekovine

U cilju ispunjenja prvog završnog mjerila potrebno je donijeti tri ključna zakona iz ove oblasti: Zakon o javnim nabavkama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o koncesijama.

Programom pristupanja Crne Gore EU 2018-2020 i Programom rada Vlade za 2018, predviđeno je usvajanje novog **Zakona o javnim nabavkama** za II kvartal 2018. Nacrt zakona o javnim nabavkama je upućen na mišljenje Evropskoj komisiji 28. IX 2018.

Programom pristupanja Crne Gore EU 2018-2020 i Programom rada Vlade za 2018, predviđeno je usvajanje **Zakona o javno-privatnom partnerstvu** za II kvartal 2018. Nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu je poslat 16. V 2018. Evropskoj komisiji na mišljenje. Javna rasprava održana je u periodu 9. V – 18.VI 2018, nakon čega je krajem juna mjeseca dostavljen Evropskoj komisiji Izvještaj sa javne rasprave. Ministarstvo finansija je Evropskoj komisiji krajem jula mjeseca 2018, shodno dostavljenim sugestijama, uputilo odgovor i u inoviranom tekstu Predloga prihvaćene su sve sugestije i komentari.

Planom Programa rada Vlade planirano je usvajanje **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama** za II kvartal 2018. Predlog ovog zakona je poslat Evropskoj komisiji na mišljenje 30. V 2018. Javna rasprava je održana u periodu od 9. V – 18. VI 2018.

Na sastanku s predstavnicima Evropske komisije koji je održan 12. VI 2018. potvrđeno je da Zakon o koncesijama nema tekovine EU, ali da će se pratiti sa aspekta koncepta Zakona o javno-privatnom partnerstvu i Zakona o javnim nabavkama.

Budući da obaveze u vezi sa setom tri navedena zakona nisu realizovane u predviđenom roku, plan je da se predlozi zakona utvrde u IV kvartalu 2018.

II MJERILO - Crna Gora treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzima mjere da osigura odgovarajuće sprovođenje i implementaciju nacionalnih zakona u ovoj oblasti blagovremeno prije ulaska. To uključuje, naročito: a) sprovođenje Strategije Crne Gore za razvoj sistema javnih nabavki 2011-2015 i akcionog plana za njenu implementaciju, da poboljša svoje administrativne kapacitete, uključujući odgovarajuće obuke na svim nivoima za svim zainteresovanim stranama; b) pripremu praktičnih instrumenata za implementaciju i praćenje (uključujući administrativna pravila, uputstva, priručnike i standardna ugovorna dokumenta); c) jačanje kontrolnih mehanizama, koji su neophodni da se osigura puno znanje i pouzdanost sistema, uključujući pažljivo praćenje i poboljšanu transparentnost faze realizacije javnih ugovora, na osnovu systemske procjene rizika sa određivanja prioriteta kontrole u ranjivim sektorima i procedurama; d) efektivno funkcionisanje pravne pomoći, uključujući oblasti koncesija, javnog privatnog partnerstva i javnih nabavki za potrebe odbrane; e) mjere/radnje vezane za prevenciju i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki na centralnom i lokalnom nivou

U cilju ispunjenja drugog završnog mjerila ističe se aktivnost sprovođenja **Strategije i Akcionog plana za realizaciju Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016-2020**. Vlada Crne Gore je donijela Odluku o osnivanju Koordinacionog tijela za kontinuirano praćenje sprovođenja Strategije, koje je u obavezi da dva puta godišnje izvještava Vladu o napretku ostvarivanja predviđenih strateških ciljeva i mjera iz Akcionog plana. Izvještaj Koordinacionog tijela daje pregled u izvještajnom periodu u cilju isticanja najvažnijih elemenata vezanih za pravnu tekovinu i njenu implementaciju. Takođe, izvještaj sadrži ključne izazove i planirane aktivnosti, finansijske posljedice, saradnju ključnih institucija u sistemu javnih nabavki s ciljem da se kroz obezbjeđenje kvalitetnijeg procesa donošenja odluka, ispune obaveze koje proističu iz pregovaračkog poglavlja 5 i drugih poglavlja za one mjere koje su povezane sa procesom javnih nabavki.

Vlada je 18. I 2018. razmotrila i usvojila godišnji Izvještaj o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016-2020. za 2017, sa komparativnom analizom.

Sledeću aktivnost predstavlja Projekat IPA II 2014-2020 pod nazivom „Implementacija sistema e-javnih nabavki“ koji je rezultirao odobravanjem sredstava za implementacijom e-nabavki i koji će se posebno fokusirati na razvoj modernog sistema e-nabavki u klasičnom

sektoru u Crnoj Gori, kroz sledeći set aktivnosti: Izradu Akcionog plana za praktično uvođenje e-nabavki, razvoj infrastrukture za e-nabavke uključujući isporuku i instalaciju neophodnih komponenti hardvera i softvera za rad i početno održavanje novog sistema, pružanje operativne podrške i usluga *Help-desk*-a u toku 12-mjesečne pilot faze rada. Izradu i implementaciju programa obuke za korisnike sistema i administratore (zaposlene u Upravi za javne nabavke, naručioce i ponuđače), kao i isporuku svog neophodnog materijala za obuku i medijsku kampanju za podizanje svijesti o politici i strategijama e-nabavki. Nakon završene I faze ograničenog postupka, evalucionna komisija seletovala je osam kvalifikovanih ponuđača. Druga faza za pregled, ocjenu i vrednovanje ponuda za izbor najpovoljnijeg ponuđača je u toku, a potpisivanje ugovora sa izabranim ponuđačem se očekuje do kraja tekuće godine.

U fazi potpisivanja je i Ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem na projektu pod nazivom „*Support to PFM Policies*“ koji u okviru Komponente IV predviđa sredstva za finansiranje aktivnosti korisnika projekta, Državne pomoći i Uprave za javne nabavke.

Za ispunjenje drugog završnog mjerila neophodno je i uspostavljanje i osnaživanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta, kao i nastavak obuka na svim nivoima rada iz ove oblasti i jačanje kontrolnih mehanizama, pogotovo u institucijama koje su nadležne za oblast javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke u kontinuitetu sprovodi aktivnosti iz Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2018-2020, u cilju jačanja administrativnih kapaciteta, naročito u pogledu osposobljavanja i obučavanja zaposlenih u ovoj oblasti. S tim u vezi Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki i Uprava za inspekcijske poslove treba da osnaže svoje administrativne kapacitete u cilju efikasnog sprovođenja postupaka kontrole ugovora javnih nabavki.

U tom cilju u Upravi za javne nabavke realizovano je sedam obuka, koje je pohađalo ukupno 251 polaznik. U cilju jačanja kapaciteta u Upravi za javne nabavke je u 2018. zaposleno dvoje službenika: jedan službenik u sektoru za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama i jedan službenik u odjeljenju za stručno osposobljavanje, usavršavanje i polaganje stručnog ispita iz oblasti javnih nabavki.

U cilju jačanja administrativnih kapaciteta Uprava za inspekcijske poslove je Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2018-2020. planirala dva zapošljavanja u 2018, koja su realizovana: dva inspektora III u Sektoru inspekcije za javne nabavke i u Sektoru za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke.

III MJERILO - Crna Gora treba da demonstrira bilans rezultata fer i transparentnog sistema javnih nabavki koji obezbjeđuje vrijednost za novac, konkurentnost i jake mjere osiguranja protiv korupcije

U cilju ispunjenja trećeg završnog mjerila, Uprava za javne nabavke priprema godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori. U skladu sa Metodologijom praćenja realizacije Akcionog plana Strategije razvoja javnih nabavki 2016-2020. obaveza je Uprave za javne nabavke da polugodišnje Vladi Crne Gore dostavlja izvještaje o istom. Vlada Crne Gore je usvojila 14. VI 2018. Izvještaj o javnim nabavkama za 2017.

III KLJUČNI IZAZOVI ZA DALJI PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA

Važan segment pregovora u okviru ovog pregovaračkog poglavlja tiče se statusa međunarodnih ugovora, jer se u posljednjem Izvještaju Evropske komisije konstatuje „Crna Gora treba da osigura da svaki međunarodni bilateralni sporazum (ugovor), uključujući i one za velike infrastrukturne projekte, neće neopravdano ograničiti konkurenciju i da je u skladu sa EU *acquis-em* i povezanim odredbama UFEU o javnim nabavkama, kao i obavezama preuzetim u okviru Sporazuma o vladinim nabavkama Svjetske trgovinske organizacije“. U skladu sa navedenim, u komunikaciji s zvaničnicima Evropske komisije zatraženo je da Crna Gora dostavi sve ugovore koji su zaključeni zadnje tri godine.

Pored toga su prepoznati izazovi u okviru mjerila II i III, kroz realizaciju obaveza u smislu izrade priručnika, administrativnih pravila, instrukcija, naročito onih koje se bave antikorupcijom i otkrivanjem sukoba interesa (Akcionim planom Strategije definisana ova mjera). S tim u vezi, potrebno je obezbijediti odgovarajuća finansijska sredstva za potrebe ispunjenja mjerila.

PREDLOG ZAKLJUČAKA:

- Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____ 2018, razmotrila i usvojila Informaciju o planu ispunjenja završnih mjerila za privremeno zatvaranje pregovora u poglavlju 5 - Javne nabavke.
- Zadužuje se Ministarstvo finansija da, u saradnji sa Upravom za javne nabavke, u najskorijem roku dostavi Vladi na usvajanje Akcioni plan za ispunjavanje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2019-2020.
- Zadužuju se sva resorna ministarstva da, do kraja IV kvartala 2018, dostave Kancelariji za evropske integracije, listu svih međunarodnih bilateralnih sporazuma (ugovora) Crne Gore zaključenih od 2015, koji se odnose na oblast javnih nabavki, a tretiraju izuzeća od poštovanja domaćeg zakonodavstva.