

PRIJEDLOG

**Strategija razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj
Gori za period 2016 – 2020. godine**

21 decembar 2015. godine

Sadržaj

Akronimi.....	5
Uvod	7
1. Zakonodavni okvir sistema javnih nabavki u Crnoj Gori	10
1.1. Opis postojećeg stanja	10
1.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema	12
1.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu.....	14
1.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja	15
2. Institucionalni okvir	16
3. Elektronske javne nabavke	19
3.1. Sadašnje stanje i pravni osnov za uvođenje e-nabavki	19
3.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema	20
3.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu.....	20
3.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja	22
4. Zaštita prava u postupcima javnih nabavki	23
4.1. Opis postojećeg stanja.....	23
4.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema	24
4.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu.....	26
4.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja	28
5. Unaprijeđenje mjera za suzbijanje neregularnosti i mjere za borbu protiv korupcije	29
5.1. Opis postojećeg stanja	29
5.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema.....	30
5.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu.....	31
5.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja.....	31
6. Aspekti zaštite životne sredine, socijalni i inovativni aspekti u javnim nabavkama, podrška malim i srednjim preduzećima u oblasti javnih nabavki i društveno odgovorne javne nabavke.....	33
6.1. Opis postojećeg stanja	33
6.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema.....	33
6.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu.....	35
6.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja	36

7. Stručno osposobljavanje, usavršavanje u oblasti javnih nabavki i jačanje administrativnih kapaciteta	37
7.1. Opis postojećeg stanja	37
7.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema.....	39
7.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu....	39
7.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja	40
8. Metodologija upravljanja Strategijom.....	42
9. Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2016–2020. godine.....	43

Akronimi

AP	Akcioni plan
BDP	Bruto društveni proizvod
CG	Crna Gora
DK	Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki
EU	Evropska unija
EK	Evropska komisija
DEUCG	Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori
DRI	Državna revizorska institucija
JPP	Javno-privatno partnerstvo
UzJN	Uprava za javne nabavke
IPA	Instrument predpristupne pomoći
MiSP	Mala i srednja preduzeća
PPCGEU	Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji
ESP	Evropski sud pravde
MF	Ministarstvo finansija
MBA	Montenegro biznis alijansa
ME	Ministarstvo ekonomije
MORiT	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
MzIDiT	Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije
IT	Informaciono tehnološki
US	Upravni sud
TEG	Grupa eksperata za tendere
UzIP	Uprava za inspeksijske poslove
UzK	Uprava za kadrove
PKCG	Privredna komora Crne Gore
VDT	Vrhovno državno tužilaštvo
UnP	Unija poslodavaca
ZOCG	Zajednica opština Crne Gore
ZoJN	Zakon o javnim nabavkama
ZUP	Zakon upravnom postupku

UVOD

Javne nabavke predstavljaju važnu komponentu svake savremene ekonomije. Tokom proteklih godina dobro upravljanje javnim nabavkama postalo je ključna odrednica dobrog upravljanja i napretka države. Njegov 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 (CG) je prikazana u sljedećoj tabeli.

Godina	Ukupno javne nabavke (u EUR)	BDP (u EUR)	% učešća JN u BDP	Budžet (u EUR)	% učešća JN u Budžetu
	A	B	A/B*100	B2	A/B2*100
2011.	377.260.094,38	3.234.000.000,00	11,67%	1.400.606.987,97	26,94
2012.	323.155.258,90	3.149.000.000,00	10,26%	1.408.299.482,92	22,95
2013	277.001.460,50	3.335.900.000,00	8,30%	1.375.793.668,99	20,13
2014	327.161.639,73	3.400.000.000,00*	9,62%	1.337.605.069,81	24,45

*BDP Crne Gore prema preliminarnim podacima za 2014. godinu¹

Tabela 1: Potrošnja javnih sredstava kroz javne nabavke u odnosu na godišnji budžet i BDP²

Efikan 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.

One u Evropskoj uniji (EU) obuhvataju skup djelovanja naručilaca iz država članica EU radi nabavke robe, pružanja usluga ili izvođenja radova. Cilj evropskog zakonodavstva u ovoj oblasti je da se davaocima usluga, isporučiocima roba i izvođačima radova obezbijedi mogućnost nadmetanja na javnim tenderima u državama članicama EU. Cilj je, s jedne strane, jačanje ekonomskog razvoja i efikasnosti, ali i davanje punog smisla jedinstvenom tržištu EU. Institucije uspostavljene u tu svrhu treba da obezbijede poštovanje zakonodavnog okvira na svim nivoima i osiguraju efikan sistem pravne zaštite u postupcima javnih nabavki, koji se, između ostalog, zasniva na pravu podnošenja žalbe.

Usklađivanje državnih sistema javnih nabavki zemalja članica je jedan od najbitnijih instrumenata za postojanje internog tržišta i uklanjanje prepreka za slobodnu trgovinu unutar EU. Reformom EU Direktiva o javnim nabavkama predviđeno je i intenzivnije korišćenje javnih nabavki kao instrumenata za promociju održivog razvoja, što se ostvaruje kroz poštovanje visokih socijalnih i ekoloških kriterijuma kao i povećanje dostupnosti procesa javnih nabavki za mala i srednja preduzeća.

Pregovori u ovom poglavlju su otvoreni 18. XII 2013. godine na Međuvladinoj konferenciji i za CG je Evropska komisija (EK) tom prilikom definisala tri sveobuhvatna i kompleksna završna mjerila, za čije je ispunjenje bilo potrebno isplanirati i preduzeti niz aktivnosti, predvidjeti set zakonskih izmjena, strateških dokumenata i izvještaja kako bi se patio napredak u cjelokupnom sistemu.

¹Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.

²Uprava za javne nabavke, *Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2014, 2013, 2012 i 2011. godinu*, Podgorica, maj 2014. godine.

1. CG mora uskladiti čitav zakonodavni sistem javnih nabavki s pravnom tekovinom EU u svim oblastima, s posebnim fokusom na oblast koncesija, javno-privatnog partnerstva (*JPP*) i nabavke u oblasti odbrane.
2. CG mora postaviti adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzeti adekvatne mjere da osigura primjenu zakona prije pristupanja EU. Ovo posebno podrazumijeva:
 - 2.1. Implementaciju Strategije za razvoj sistema javnih nabavki za period 2011-2015 i akcionih planova za njeno sprovođenje u cilju jačanja administrativnih kapaciteta, uključujući adekvatne obuke na svim nivoima.
 - 2.2. Pripremu praktičnih alatki za nadgledanje (*uključujući administrativna pravila, instrukcije, priručnike i standardna ugovorna dokumenta*).
 - 2.3. Jačanje kontrolnih mehanizama koji su neophodni kako bi se osiguralo da sistem bude pouzdan, uključujući dobar nadzor i pojačanu transparentnost faze izvršenja javnih ugovora zasnovanih na sistematičnoj procjeni rizika sa prioritetom kontrole ranjivih sektora i procedura.
 - 2.4. Efikasno funkcionisanje sistema pravne zaštite, uključujući pravnu zaštitu u oblasti koncesija, JPP i oblasti odbrane.
 - 2.5. Mjere/aktivnosti vezane za prevenciju i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki kako na državnom tako i na lokalnom nivou.
3. CG mora pokazati dobar bilans rezultata fer i transparentnog funkcionisanja sistema javnih nabavki koji obezbjeđuje vrijednost za novac, konkurenciju i efikasnu zaštitu od korupcije.

Aktivnosti na ispunjenju završnih mjerila su brojne i sve su ili otpočele ili isplanirane, definisane rokovima i date Vladi na informisanje. Neke aktivnosti podrazumijevaju:

- Donošenje novog Zakona o JPP.
- Donošenje novog Zakona o javnim nabavkama (*ZoJN*), čiji je rok utvrđivanja na Vladi, prema planovima, I kvartal 2017. godine, a koji će biti usklađen sa novim paketom Direktiva iz 2014. godine koje uređuju ovu oblast.
- Uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki, čija je procijenjena vrijednost 1,65 miliona eura, kroz Instrument predpristupne pomoći (*IPA*) 2014.
- Izrada Strategije razvoja sistema javnih nabavki za period 2016-2020. godine.

Ovo poglavlje je u manjoj ili većoj mjeri povezano osim sa dolje pomenutim Poglavljima i još sa Strategijom reforme javne uprave za period 2016-2020 kao i sa programom reforme Upravljanja javnim finansijama iz decembra mjeseca 2015. godine:

Poglavlje 22 (*Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*) – strukturni fondovi i kohezioni fond EU, decentralizovano upravljanje;

Poglavlje 23 (*Pravosuđe i temeljna prava*) - u dijelu koji se odnosi na antikorupcijsku politiku;

Poglavlje 31 (*Vanjski odnosi*) - po pitanju međunarodnih ugovora u oblasti javnih nabavki;

Poglavlje 32 (*Finansijski nadzor*) - uspostavljanje adekvatnih kapaciteta za internu i eksternu reviziju postupka javnih nabavki;

Poglavlje 33 (*Finansijske i budžetske odredbe*) - nezavisna unutrašnja i eksterna kontrola/revizija će se vršiti u pogledu naplate, obračunavanja i stavljanja tradicionalnih sopstvenih sredstava na raspolaganje.

Ono što je poseban izazov jeste usklađivanje crnogorskih propisa iz oblasti javnih nabavki sa paketom novih direktiva koje je EK objavila u maju 2014. godine i njihovom punom primjenom u praksi. Države članice su u obavezi da prenesu direktive u roku od dvije godine, dakle do maja 2016. godine. Tri nove direktive (*komunalna, klasična i direktiva o koncesijama*) podržavaju ekonomski rast i smanjenje deficita ubrzavanjem procedure javnih nabavki, umanjujući troškove učešća u toj proceduri, i čineći ga manje birokratskim, a pri tom jačajući položaj malih i srednjih preduzeća (*MiSP*).

Crnogorska Strategija razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. godine se implementira. Uspostavljen je mehanizam za redovno izvještavanje. Ova Strategija je nastala kao rezultat analize o tome kako se praksa javne nabavke sprovodi u zemlji i sa relevantnim iskustvom iz drugih zemalja. Tokom izrade novog Strateškog dokumenta za period 2016-2020. godine, broj ključnih praznina i prioriternih pitanja koja se odnose na Strategiju su prepoznata od strane glavnih zainteresovanih strana. Pokrenuta pitanja su razmatrana, ratifikovana i provjerena prije izrade ove Strategije. Praznine i pitanja su razmatrana i ratifikovana na Radnoj grupi za izradu ove Strategije i u specijalnim radionicama/obukama koje je organizovala UzJN, odnosno kroz posebno organizovane javne konsultacije u organizaciji UzJN, PKCG i nevladinog sektora na kojima je učešće uzelo preko 300 predstavnika naručilaca, ponuđača i civilnog sektora. Dakle, ova Strategija je izrađena na temelju participativnog procesa svih uključenih strana.

Ključni ciljevi ove Strategije su:

- Poboljšanje sistema javne nabavke kroz stalno nadgledanje i sprovođenje neophodnih regulatornih promjena;
- Ojačanje pristupa javnim finansijama;
- Povećanje transparentnosti, efikasnosti i poboljšanje protoka informacija;
- Praćenje aktuelnih trendova (*zelene nabavke, društveno odgovorne nabavke, inovativne nabavke, elektronske nabavke, podrška MiSP i dr*);
- Dalji razvoj ljudskog kapitala koji je uključen u javnu nabavku;
- Dalja harmonizacija u skladu sa Direktivama EU.

Takođe, od ove Strategije se očekuje da se fokusira na postizanje potpune usklađenosti sa *acquis-em* i da izloži načine na koje će Crna Gora osigurati snažne kapacitete za implementaciju na svim nivoima.

I ZAKONODAVNI OKVIR SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI

Zakonodavni okvir sistema javnih nabavki u CG zasnovan je na ZoJN i posebnom Zakonu o JPP i koncesijama koji je trenutno u fazi izrade. Ovi zakoni biće u potpunosti usklađeni sa novim Direktivama EU do prvog kvartala 2017. godine.

Efektivnost primjene zakonodavnog okvira sistema javnih nabavki biće nadgledana tokom cijelog perioda i određene blagovremene mjere biće preduzete.

1.1. Opis postojećeg stanja

Zakon o javnim nabavkama uređuje se način i postupak nabavke roba, usluga i ustupanja izvođenja radova, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke. ZoJN („Sl. list CG“, br. 42/11) i Izmjene i dopune ZoJN („Sl. list CG“, br. 57/14 i 28/15) u velikoj mjeri usklađen je sa:

Direktivom 2004/17/EZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;

Direktivom 2004/18/EZ o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavki robe te ugovora o javnim uslugama;

Direktivom 2007/66/EZ kojom se mijenjaju i dopunjuju Direktive Vijeća 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 o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci robe i ugovore o uslugama u području odbrane i bezbjednosti.

Uporedo sa novim ZoJN, donijeta je implementaciona regulativa:

Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki („Sl. list CG“, br. 23/15 i 31/15),

Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma za izbor najpovoljnije ponude u postupku javne nabavke („Sl. list CG“, br. 24/15 i 29/15),

Pravilnik o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda („Sl. list CG“, br. 24/15),

Pravilnik o metodologiji utvrđivanja računске greške u ponudi u postupku javne nabavke („Sl. list CG“, br. 24/15),

Pravilnik o izmjenama Pravilnika o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila („Sl. list CG“, br. 56/15).

ZoJN primjenjuje se na sve javne ugovore. Zakonom su definisana osnovna načela javnih nabavki, a to je prije svega, transparentnost, konkurencija, nediskriminacija, jednak tretman i principi ekonomičnosti i efikasnosti u upotrebi javnih sredstava. Obezbijeđen je jednak tretman domaćih i stranih preduzeća, odnosno stranim preduzećima omogućeno je učešće na javnim nadmetanjima pod istim uslovima kao i domaćim. ZoJN predviđa da postupak nabavke može početi samo ako su za tu nabavku obezbijedena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca.

Transparentnost se osigurava kroz objavljivanje zakona i podzakonskih akata na portalu (*crnogorska i engleska verzija*). Na istoj stranici, objavljuju se planovi javnih nabavki, pozivi za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude,

odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovori o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana, poziva, odluke i ugovora, kao i preduzimanjem drugih radnji i mjera.

Ukoliko plan javnih nabavki, poziv za javno nadmetanje, odluka o kvalifikaciji kandidata, odluka o izboru najpovoljnije ponude, odluka o obustavljanju postupka javne nabavke, odluka o poništavanju postupka javne nabavke, ugovor o javnoj nabavci ili njihove izmjene i/ili dopune koje su dostavljene UzJN radi objavljivanja nijesu u skladu sa zakonom, UzJN će o tome odmah obavijestiti naručioca da u roku od tri dana uočenu nepravilnost otkloni nakon prijema obavještenja o neusklađenosti. Ako naručilac nepravilnost ne otkloni u određenom roku, UzJN će akt naručioca objaviti u dostavljenom tekstu i o tome obavijestiti inspektora za javne nabavke.

Zakon takođe propisuje da svi naručioci moraju da vode evidenciju o svim procedurama nabavki - o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima, o čemu su dužni da na godišnjem nivou izvještavaju UzJN. Ova informacija služi kao osnov za godišnji izvještaj UzJN, koji se potom podnosi Vladi i objavljuje na portalu javnih nabavki. Nadalje, UzJN priprema i objavljuje listu naručilaca na portalu javnih nabavki i podnosi Vladi godišnje izvještaje o javnim nabavkama.

Različite vrste naručilaca, uključuju državne organe, organe jedinice lokalne samouprave, javne službe i druge korisnike sredstava budžeta CG, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda; privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa; privredna društva, pravna lica, preduzetnike i fizička lica koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava budžeta CG, jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili sredstava privrednog društva, odnosno pravnog lica; privredna društva, pravna lica i preduzetnike koji obavljaju djelatnost u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja. UzJN utvrđuje listu i objavljuje je na portalu za javne nabavke. Naručioci, koji ispunjavaju uslove iz ZoJN dužni su da se prijave radi evidentiranja na listi naručilaca i da primjenjuju zakon, bez obzira na to da li se ili ne nalaze na listi.

Crnogorsko zakonodavstvo dozvoljava izuzetke iz ZoJN za određene specifične razloge koji su definisani u ZoJN.

Nabavke u komunalnom sektoru takođe su obuhvaćene propisima o javnim nabavkama.

Vrijednosni razredi za klasičan i komunalan sektorsu niži od vrijednosnih razreda EU direktiva zbog veličine crnogorske ekonomije i specifičnosti ekonomske situacije.

Što se tiče toka postupka, ZoJN pravi razliku između zahtjeva za kvalifikaciju i kriterijuma za dodjelu. Zakon predviđa minimalni broj učesnika u ograničenom postupku. U pogledu kriterijuma za dodjelu ugovora, ZoJN sadrži i kriterijum za ekonomski najpovoljniju ponudu i najnižu cijenu.

Crnogorski ZoJN sadrži i set antikorupcijskih pravila, kao i odredbe o sprečavanju sukoba interesa.

Koncesije i JPP nisu obuhvaćene ZoJN. Poseban zakon koji reguliše ovu oblast je u finalnoj fazi revizije i biće usklađen sa Direktivom za koncesije 2014/23/EU, dok se njegovo usvajanje očekuje u toku 2016. godine.

Novi Zakon o JPP i koncesijama, koji je u procesu finaliziranja, pruža sveobuhvatno pokrivanje ove oblasti.

Pored ZoJN i podzakonske regulative donijete na osnovu ovog zakona, od velikog značaja su i ostali propisi koji se, neposredno ili posredno, primjenjuju prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki.

To su prije svega:

Zakon o opštem upravnom postupku;
Zakon o inspekcijskom nadzoru;
Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
Zakon o obligacionim odnosima;
Zakon o budžetu;
Zakon o privrednim društvima;
Zakon o komunalnim djelatnostima i drugi zakoni koji uređuju oblast vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;
Zakoni koji regulišu oblast odbrane i bezbjednosti, Zakon o prekršajima, Krivični zakonik i dr.

1.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

U mjerilu za zatvaranje poglavlja 5., navedeni su svi strateški smjerovi po kojima će biti potrebno sprovesti aktivnosti u predstojećem razdoblju da bi Crna Gora ispunila zahtjeve za članstvo u EU u tom poglavlju. S tim u vezi, u prvom mjerilu su istaknute aktivnosti da „Crna Gora mora uskladiti čitav zakonodavni sistem javnih nabavki s pravnom tekovinom EU u svim oblastima, s posebnim fokusom na oblast koncesija, JPP i nabavke u oblasti odbrane.“

U skladu sa tim, a shodno obavezi usklađivanja zakonodavnog sistema javnih nabavki u CG sa pravnom tekovinom EU, navedena obaveza usklađivanja prepoznata je i **definisana Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2015-2018 (PPCGEU)**, pri čemu se CG obavezala da izradi novi ZoJN usklađen sa Direktivama EU iz 2014. godine, u prvom kvartalu 2017. godine.

Potrebni su dalji naporiza harmonizaciju propisa o javnim nabavkama sa pravnom tekovinom EU, kako slijedi:

- Izuzeća od primjene ZoJN;
- EU procedure trenutno nedostaju u ZoJN;
- Proporcionalnost kriterijuma i zahtjeva za kvalifikaciju;
- Rokovi uopšte;
- Oslanjanje na kapacitete drugih subjekata;
- Ništavost ugovora o javnim nabavkama i alternativne kazne;
- Klasifikacija obveznika primjene ZoJN nije u potpunosti u skladu sa EU Direktivama;
- Prethodne konsultacije tržišta - uključivanje kandidata ili ponuđača;
- Prethodna informacijska obavijest;
- Troškove životnog ciklusa;
- Neuobičajno niske ponude;
- Podugovaranje;

- *Modifikaciju ugovora i okvirnih sporazuma u toku njihovog trajanja, završetak ugovora;*
- *Posebne režime nabavki «blage režime», rezervisane ugovore za određene usluge blagog režima;*
- *Monitoring ugovora;*
- *Nadzor i izvještavanje o postupcima javnih nabavki.*

Osim gore navedenog, identifikovani nedostaci se odnose i na dalje unaprijeđenje propisanog postupka koji je u određenim segmentima opterećen nepotrebnim formalističkim pristupom, dominantnosti cijene kao jedinog kriterijuma za dodjelu ugovora i zahtjevima koji nemaju suštinski značaj na kvalitet ponude i sigurnost realizacije budućeg ugovora, što sa jedne strane predstavlja određenu vrstu biznis barijere, jer od ponuđača zahtijeva povećane troškove i ažurnost prilikom pripremanja ponude i ograničava tržišnu konkurenciju, a sa druge strane značajno doprinosi odugovlačenju toka postupka uzrokujući okolnosti i situacije koje utiču na konačni ishod postupka, kao i troškove u pogledu naknade za žalbe, koja predstavlja ogroman izdatak za ponuđače. Potrebno je da CG investira i u bolje upravljanje podacima kako bi se pratio čitav ciklus nabavke i kako bi se sistem učinio lakšim za korišćenje.

Problemu javnim nabavkama koji je uzrokovan neadekvatnošću drugih zakona i propisa – možda i nije moguće da se riješ poboljšanjem regulative iz oblasti javnih nabavke ali svakako ima uticaja na javne nabavke.

Zakon o opštem upravnom postupku: njegovi proceduralni uslovi su stroži ili je potrebno mnogo više napora nego što efikasne administrativne nabavke zahtijevaju ili dozvoljavaju, problem kod žalbe, tijelo koje se bavi njihovom sadržinom i pregledom žalbe, razmatra mnogo više druge zakone nego ZoJN u okviru kojeg je žalba izjavljena. U toku IV Kvartala 2015 i I Kvartala 2016 godine biće izvršeno usklađivanje sa ZUPm u dijelu koji se tiče javnih nabavki, ovo iz razloga što će primjena Novog ZUPa odpočeti 01.06.2016. godine.

Zakon o inspeksijskom nadzoru: potreban je bolji monitoring dodjele ugovora i implementacije ugovora, praktična pitanja o tome ko kontroliše primjenu principa javnih nabavki, politiku i procedure, kada i kako, zahtijevaju reviziju;

Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru: bolja unutrašnja revizija u okviru naručilaca ostaje od ključne važnosti za poboljšanje monitoringa i verifikovanje implementacije ugovora;

Zakon o obligacionim odnosima: pravila i načela Zakona o obligacionim odnosima odnosno pregled nacrtu ugovora koji je sastavni dio tenderske dokumentacije i njegova usaglašenost sa navedenim Zakonom;

Zakon o budžetu: praktični problemi, naročito za komunalni sektor u pogledu otpočinjanja sprovođenja procedura javnih nabavki (ograničeni postupak, kvalifikacioni sistem); naručioci postupaju kao da odobrena finansijska sredstva treba da se potroše do kraja budžetske godine (*Zakon o budžetu ne pruža mogućnost prenošenja neutrošenih sredstava u narednu godinu, ali prednost pri planiranju imaju projekti koji su već započeti*);

Zakon o odgovornosti pravnih lica: neophodna je dalja harmoizacija sa zahtjevima u pogledu kvalifikovanosti i osnova za isključenje koja sadrže EU Direktive o javnim nabavkama;

Zakon o komunalnim djelatnostima i drugi zakoni koji uređuju oblast vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga: neophodna je dalja usaglašenost sa ZoJN, te zahtijeva reviziju.

1.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Javne nabavke predstavljaju jedan od tržišno baziranih instrumenata koji se koristi da se implementira Strategija Evrope 2020 za pametan, održiv i sveobuhvatan rast sa ciljem da se:

- poboljšaju uslovi za poslovanje sa inovacijama;
- podstakne šira upotreba zelenih nabavki;
- obezbijedi najefikasnije korišćenje javnih fondova;
- otvore tržišta javnih nabavki EU.

Kao kandidat za pristupanje EU, koja u pregovorima napreduje, CG dijeli ove opšte ciljeve za razvoj. Ovi ciljevi se ogledaju u promjenama koje su inkorporirane u Direktivama iz 2014. godine, koje se fokusiraju na obezbjeđivanje transparentnosti, povećanje fleksibilnosti i podsticanje uključivanja MiSP u javnim nabavkama. Dodatne odredbe se konkretno odnose na zelena (ekološka) pitanja javnih nabavki. Takođe, veći naglasak je stavljen na vođenje procesa nabavke korišćenjem elektronskih sredstava.

U junu 2015. godine, CG je postala punopravna članica STO Sporazuma o vladinim nabavkama (GPA).

CG sada treba da se pozabavi preostalim prazninama i osigura punu usklađenost sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, posebno uključujući Direktivu o koncesijama. U cilju daljeg prilagođavanja crnogorskog zakonodavstva sistemu javnih nabavki EU, kroz inkorporiranje novog seta Direktiva iz 2014. godine, neophodno je sprovesti analizu primjene izmjena i dopuna ZoJN, koja bi obuhvatala i zaključke za dalje unaprijeđenje sistema, a koji su se kroz period primjene zakonodavstva pokazali kao barijera za efikasnu primjenu sistema javnih nabavki. Navedeno bi se ogledalo u izradi SWOT analize, kao i smjernica za dalje unaprijeđenje sistema.

Stoga, ciljevi za regulatorni razvoj sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2016-2020 su:

- da se obezbijedi naručiocima da sprovedu nabavke uz minimalne administrativne napore istovremeno obezbjeđujući najbolju vrijednost za novac i adekvatne performanse nabavljene robe, usluga i izvedenih radova, i obezbjeđivanje transparentnosti i integriteta procesa;
- povećanje lakoće pristupa privrednih subjekata na tržištu javnih nabavki, obezbjeđujući im fer i ravnopravan tretman i promovisanje konkurencije koja se zasniva na kvalitetu i cijeni;

Shodno tome, specifični rezultati koji treba da se postigne u navedenom periodu su:

- implementiranje plana zakonskog usklađivanja radi osiguranja pune harmonizacije sa Direktivama EU u oblasti nabavki, posebno u oblasti koncesija;
- izrada novog ZoJN koji u potpunosti odgovara pravnoj tekovini EU do prvog kvartala 2017. godine;
- izrada odgovarajućih podzakonskih akata u toku primjene novog ZoJN, sa redovnim promjenama tokom navedenog perioda;

- puna harmonizacija sa drugim zakonima i regulatornim aktima do kraja 2017. godine odnosno analiza usaglašenosti novog ZoJN i drugih propisa koji su relevantni za oblast javnih nabavki.

1.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

Regulatorni razvoj sistema javnih nabavki za period 2016-2020. godine sprovodiće se od strane lica zaposlenih u UzJN i u bliskoj saradnji sa nadležnim službama EU, posebno Delegacije EU u CG, uz aktivno učešće svih zainteresovanih strana u okviru zemlje, a posebno naručioca i ponuđača, kao i drugih organa i predstavnika civilnog društva.

Mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sprovodiće se sljedećom hronologijom:

- Pregled i revizija ZoJN (SWOT analiza, javne konsultacije, izrada nacrtu novog ZoJN) predviđena je za 2016. godinu;
- Usvajanje novog Zakona o JPP predviđeno je u toku 2016. godine, kao i relevantne podzakonske regulative;
- Usvajanje novog ZoJN predviđeno je za prvi kvartal 2017. godine;
- Rad na odgovarajućoj podzakonskoj regulativi sprovedeće se nakon usvajanja novog ZoJN u toku drugog kvartala 2017. godine;
- Kontinuirani rad na harmonizaciji novog ZoJN i drugih propisa, koji su relevantni za oblast javnih nabavki – predviđeno je za kraj 2017. godine;
- Kontinuirani monitoring sprovođenja novog ZoJN i identifikacija potencijalnih potreba za daljim unaprijeđenjem zakonodavstva u ovoj oblasti – kontinuirano u toku 2018-2020. godine;
- Amandmani u skladu sa mogućim izmjenama zakonodavstva na nivou EU (nove ili izmijenjene Direktive, kao i presude Evropskog suda pravde (ESP) te uočenim praktičnim problemima kontinuirano u toku 2018-2020. godine.

II INSTITUCIONALNI OKVIR

Glavne institucije u sistemu javnih nabavki su:

- Ministarstvo finansija;
- Uprava za javne nabavke;
- Uprava za inspekcijske poslove;
- Komisija za koncesije i
- Državna Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.

MINISTARSTVO FINANSIJA je na osnovu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave („*Sl. list CG*“, broj: 05/12 i 20/13), resorno ministarstvo u oblasti javnih nabavki. U tom smislu, ovo ministarstvo, u saradnji sa drugim nadležnim organima iz ove oblasti, priprema nacрте zakona, druge propise i opšte akte, predlaže Vladi strategije razvoja i druge mjere u oblasti javnih nabavki, vrši nadzor nad primjenom zakona.

UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE vrši upravne i sa njima povezane stručne poslove u oblasti javnih nabavki, i to:

- 1) prati ostvarivanje sistema javnih nabavki;
- 2) prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske Unije, priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama;
- 3) daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom;
- 4) pruža savjetodavnu pomoć na zahtjev naručioca;
- 5) organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki;
- 6) organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
- 7) uspostavlja i održava portal javnih nabavki radi obezbjeđivanja transparentnosti javnih nabavki;
- 8) objavljuje planove javnih nabavki, tendersku dokumentaciju za sprovođenje postupka po pozivu za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora, i druge akte u skladu sa ovim zakonom;
- 9) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki Listu naručilaca;
- 10) promoviše sprovođenje javnih nabavki u elektronskoj formi;
- 11) ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki;
- 12) priprema i dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, za prethodnu godinu;
- 13) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki listu ponuđača na osnovu odluka o izboru najpovoljnije ponude;
- 14) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki jedinstveni rječnik javnih nabavki;
- 15) izdaje publikacije i drugu stručnu literaturu;
- 16) vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom.

UzJN kao ključna institucija u sistemu javnih nabavki CG trenutno ne raspolaže potrebnim kadrovskim i tehničkim kapacitetima koji su neophodni za obavljanje svih nadležnosti. U skladu sa tim, usvojen je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji UzJN, na

sjednici Vlade CG od 22.10.2015. godine, kojim je povećan broj sistematizovanih radnih mjesta sa 18 na 20.

Shodno poslovima koje obavlja prioriteti UzJN u narednom periodu su:

- Jačanje administrativnih kapaciteta;
- Razvoj i uspostavljanje elektronskog sistema javnih nabavki;
- Jačanje monitoringa sistema javnih nabavki;
- Podizanje javne svijesti putem edukacije i usavršavanja;
- Unaprijeđenje procjene uspješnosti procesa nabavki, rizika od pojave neregularnosti i faktora koji umanjuju konkurentnost i efikasnost javnih nabavki.

Kako bi se navedeni prioriteti efikasno realizovali UzJN je potrebno obezbijediti povećanje broja zaposlenih kao i poboljšati tehničke kapacitete. Resursi kojima UzJN raspolaže ostaju nedovoljni za efektivno ispunjavanje gore definisanih prioriteta u narednom periodu. Jedan dio povećanja zaposlenih biće obuhvaćen Novim Pravilnikom a ostalo popunjavanje i jačanje administrativnih kapaciteta novim pravilnicima u skladu sa Planom sadržanim u PPCG 2016-2018.godina.

DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU POSTUPKA JAVNIH NABAVKI je samostalno i nezavisno pravno lice nadležno za oblast zaštite prava ponuđača i javnog interesa u postupku javne nabavke. To je drugostepeni organ koji postupi po izjavljenim žalbama.

DK ima predsjednika i četiri člana koji vrše funkciju profesionalno. Predsjednik i članovi DK ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost. Predsjednika i članove DK imenuje Vlada, na osnovu javnog konkursa. Za predsjednika DK može biti imenovano lice koje je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, sa najmanje osam godina radnog iskustva ili najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti javnih nabavki. Za člana DK može biti imenovano lice koje je diplomirani pravnik sa položenim stručnim ispitom za rad u državnim organima, sa najmanje pet godina radnog iskustva ili najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti javnih nabavki.

Nadležnost i ovlašćenja DK:

- 1) razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki;
- 2) ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i predlaže i preduzima mjere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
- 3) odlučuje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa ovim zakonom;
- 4) odlučuje o zahtjevima u pogledu troškova postupka;
- 5) prati sprovođenje odluka u skladu sa članom 132 stav 5 ovog zakona i preduzima mjere u skladu sa zakonom;
- 6) sarađuje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država;
- 7) donosi poslovnik o radu;
- 8) vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

UPRAVA ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE je samostalan organ koji vrši poslove inspeksijskog nadzora u raznim oblastima. U okviru ove Uprave funkcioniše i inspekcija za

javne nabavke koja vrši nadzor nad sprovođenjem ZoJN i propisima donijetih na osnovu istog. Inspektor za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor naročito na: donošenje, izmjene, dopune i objavljivanje plana javnih nabavki, ispunjenost uslova za obavljanje poslova službenika za javne nabavke, sadržaj, objavljivanje, oglašavanje, izmjene i dopune i dostavljanje tenderske dokumentacije, sprovođenje antikorupcijskih mjera i mjera sprječavanja sukoba interesa u postupku javnih nabavki i dr. Iako su izmjene i dopune ZoJN iz 2014. godine dodijelile veća ovlašćenja javnoj službi inspekcije u ovoj oblasti, ona još uvijek nema dovoljno kapaciteta da se bavi ovim pitanjem.

KOMISIJA ZA KONCESIJE CRNE GORE je samostalna i nezavisna u vršenju poslova utvrđenih Zakonom o koncesijama. Komisija za koncesije rješava po prigovorima učesnika u postupku davanja koncesija koji se odnose na vrednovanje i rang listu ponuđača i donosi odluke po njima, vodi registar ugovora o koncesijama, odobrava sprovođenje postupka produženja roka davanja koncesije ili proširenja prostora za obavljanje koncesione djelatnosti i drugo.

Pored toga, treba pomenuti i organe državne uprave koji su indirektno vezani za oblast javnih nabavki, a to su:

- Državna revizorska institucija;
- Agencija za sprječavanje korupcije;
- Upravni sud;
- Sud za prekršaje;
- Uprava policije;
- Sudski savjet;
- Vrhovno državno tužilaštvo.

III ELEKTRONSKE JAVNE NABAVKE

Elektronska nabavka je sistem nabavke koji olakšava mogućnosti nastale informacionom i komunikacionom tehnologijom kako bi se povećala efikasnost postupka nabavke. Javna nabavka je potencijalno i praktično-intezivna funkcija informacija. Ona mora biti podržana od strane informacione i komunikacione tehnologije i pouzdane baze podataka. Elektronski sistem nabavki može da ponudi niz prednosti u odnosu na normalne papirologije bazirajući se na sistem nabavke. Glavne prednosti su lak i isplativ pristup informacijama nabavke. Elektronska nabavka je inovacija za podršku informacionoj i komunikacionoj tehnologiji u CG, kojom se povećava efikasnost i efektivnost javnih nabavki.

Osnovni, strateški cilj uvođenja elektronskih javnih nabavki u CG jeste, prije svega, povećanje transparentnosti i efikasnosti javnih nabavki, zatim doprinos borbi protiv korupcije i ostalih neregularnosti koje se javljaju u ovoj oblasti, kao i uspostavljanje jedinstvenog sistema javnih nabavki zahvaljujući unifikaciji i standardizaciji procedura. Projekat IPA koji treba da rezultira implementacijom e-nabavki biće glavni doprinos postizanju ovog cilja u toku narednih nekoliko godina. Njime će se značajno unaprijediti i uvesti nove funkcije u postojeći crnogorski portal javnih nabavki, za čije je formiranje i održavanje zadužena UzJN, a koji predstavlja uspješnu platformu za elektronsko oglašavanje tendera i dokumenata vezanih za postupak javne nabavke.

3.1. Sadašnje stanje i pravni osnov za uvođenje e-nabavki

ZoJN CG, članovi 114-116, predviđaju mogućnost sprovođenja postupka javne nabavke u elektronskoj formi, čime su stvoreni osnovni preduslovi za primjenu elektronskih sredstava u javnoj nabavci koja je izjednačena sa pristupom zasnovanim na papirnim dokumentima. Ovo rješenje je urađeno u vrijeme kada je na snazi bila Direktiva EU 2004/18, iz čega proizilazi da ovo rješenje samo djelimično odgovara zahtjevima koje nameće data Direktiva.

Crnogorski ZoJN, iako obezbjeđuje adekvatan nivo usklađenosti sa pravnom tekovinom EU, u toku strateškog perioda će ići u pravcu dalje harmonizacije i to sa novim Direktivama EU o javnim nabavkama, Direktivom 2014/24 i 2014/25.

U ovom trenutku, informaciono tehnološki (IT) sistem koji je uveden 2012. godine i doraden 2013. godine, omogućava kontinuirani monitoring postupaka, sa osnovnim pokazateljima, godišnjim prikupljanjem podataka i poboljšanom transparentnošću tradicionalnih postupaka javnih nabavki. Od dana uvođenja, pa do danas, broj korisnika portala permanentno raste, što pokazuju podaci iz Izvještaja o javnim nabavkama za 2014. godinu. Naime, u 2012. godini portal je registrovao ukupno 2.198 korisnika, 2013. godine 3.748 korisnika, da bi u 2014. godini broj korisnika prešao 5.100.

Sadašnji elektronski sistem javnih nabavki u CG omogućava **e-obavješćavanje**, odnosno elektronsko objavljivanje tenderske dokumentacije, koja sadrži poziv na javno nadmetanje, kao i objavljivanje svih ostalih obavješćenja o javnim nabavkama za koje je propisana zakonska obaveza objavljivanja. To obuhvata: planove javnih nabavki, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju ili poništenju postupka javne nabavke, te ugovore o javnim nabavkama.

Funkcije sadašnjeg sistema e-nabavki podrazumijevaju: vođenje korisnika, tj. registraciju, provjeru i vođenje istog; vođenje obavješćenja, tj. slobodno kreiranje, verifikovanje,

objavljivanje obavještenja i izvještavanje o obavještenjima u unaprijed datim granicama. Potreban je prelaz na potpune e-nabavke, a okvirne sporazume treba koristiti sistematičnije.

Zahtjevi vezani za e-nabavke su izloženi u novim Direktivama EU o javnim nabavkama, koje predviđaju postepeno uvođenje e-nabavki, pri čemu su e-objavljivanje, e-tenderska dokumentacija i e-podnošenje ponuda obavezni elementi za sve naručioce, dok se nivo obaveznosti za primjenu e-evaluacije ponuda i e-dodjele ugovora prepušta na procjenu državama članicama EU. Međutim, s obzirom na zahtjevnost primjene navedenih elemenata, a posebno imajući u vidu tehnički i funkcionalni aspekt, državama članicama EU je dozvoljen duži period usklađivanja sa Direktivama od uobičajenog, a najduže 54 mjeseca, izuzev kada je riječ o tijelima za centralizovane javne nabavke. Takođe, nove Direktive, za razliku od starih, zahtijevaju obavezno uvođenje zakonskih odredbi za primjenu određenih tehnika e-nabavki od strane država članica (*e-aukcija, sistem dinamične nabavke i e-kataloge*), pri čemu su naručioci slobodni da odluče da li će ih primjenjivati.

Elektronske javne nabavke obuhvataju 8 faza:

- Postupak prije dodjele javne nabavke
e-objave; e-tenderskadokumentacija; e-podnošenje ponuda; e-pregled i ocjena ponuda; e-dodjela javne nabavke;
- Postupak poslije dodjele javne nabavke
e-narudžbe; e-računi i e-plaćanja.

Očigledno, korišćenje elektronskih sredstava za sprovođenje različitih koraka u procesu nabavke takođe će pomoći pri generisanju podataka koji se moraju koristiti za poboljšanje funkcija monitoringa i izvještavanja.

Pored toga, Direktiva 2014/55/EU od 16. aprila 2014. godine o elektronskom izdavanju računa u javnoj nabavci uvodi takođe obavezu državama članicama da donose, objavljuju i primjenjuju odredbe potrebne za poštovanje obaveze o primanju i obradi elektronskih računa, tako da je i to jedan od pravaca u kojima se Crna Gora, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, mora kretati.

3.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

Iako postoji zakonska mogućnost, sadašnje softversko rješenje ne podržava podnošenje ponuda u elektronskom obliku. Stoga, buduće aktivnosti na razvoju e-nabavki trebaju biti usmjerene na ostvarivanju većeg nivoa elektronske komunikacije naručilaca i ponuđača, u naprijed navedenom smislu, i potpunu relaksaciju i pojednostavljenje realizacije postupka dodjele ugovora o javnoj nabavci.

Postojeći sistem ne podržava elektronsko podnošenje ponuda i zahtjeva za kvalifikaciju, kao ni elektronsko izdavanje računa, stoga najveći izazov u narednom periodu biće razvoj i implementacija navedenih aktivnosti.

3.3. Osnovni strateški ciljevi i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Uvođenje elektronskih nabavki u Crnoj Gori je u skladu sa pravnom tekovinom EU i trebalo bi da rezultira sledećim poboljšanjima:

- Bolje upravljanje podacima kako bi se pratio čitav ciklus nabavke i kako bi se sistem učinio lakšim za korišćenje;
- Povećanje efikasnosti ispunjenja ciljeva javnih nabavki, i u pogledu ušteda koje se ostvaruju kao rezultat nižih cijena koje su posledica veće konkurencije i administrativnih ušteda koje se javljaju kao posledica usavršavanja postupaka. Elektronskim nabavkama se smanjuje teret koji snosi administracija uprkos naporima koje je potrebno uložiti u obuku zaposlenih uključenih u poslove javnih nabavki i izmjenu internih metoda rada;
- Poboljšanje transparentnosti u postupku nabavke. Elektronski sistem nabavki će omogućiti objavljivanje podataka u stvarnom vremenu u formatu koji je lak za obradu, pružajući pristup širokoj javnosti da prati postupke nabavki, kao i fazu nakon zaključivanja ugovora i rezultate postupka;
- Poboljšanje monitoringa nad procesom nabavke i implementacija ciljanih radnji kad se identifikuju problemi na tržištu nabavki. Ovo se može postići samo ukoliko su dostupne strukturisane informacije, kad su prikupljene i **analizirane**. Sistem e-nabavki će dodatno proširiti kapacitete za monitoring koji su sada dostupni, pružajući mogućnost za potpuno praćenje tendera, od objavljivanja poziva na javno nadmetanje do implementacije ugovora.

Implementacijom modernog sistema e-nabavki, CG će odgovoriti na preporuke EK koje se tiču kapaciteta za implementaciju, povećanje transparentnosti, smanjivanje neregularnosti uz osiguranje sprovođenja zakonskih odredbi EU koje se tiču javnih nabavki.

Kao rezultat gore navedenog, elektronski sistem javnih nabavki će omogućiti:

- Naručiocima da u kraćem vremenu pripreme i sprovedu postupke javnih nabavki putem elektronskih sredstava;
- Ponuđačima da mogu učestvovati u postupcima javnih nabavki sa većom lakoćom i uz niže troškove;
- Državi CG da ostvari značajne uštede, i u pogledu troškova vezanih za nabavljene robe, usluge i radove u toku njihovog ciklusa trajanja kao i administrativnih troškova koje snose naručioci;
- Privrednim subjektima da imaju lakši i jednostavniji pristup tržištu nabavki, privlačeći time šire učešće i povećavajući konkurenciju;
- Poboljšanje transparentnosti u postupcima javnih nabavki, tako da se poboljšanja u postupcima i praksi mogu izvršiti na osnovu čvrstih dokaza i na način da se onemoguće prevarne radnje i koruptivno ponašanje;
- Zaposlenima u UzJN da dolaze do korisnih statističkih i drugih informacija koje se odnose na javne nabavke u CG i da pripremaju statističke i ostale izvještaje koje zahtijeva zakonodavstvo za sva javna nadmetanja koja se sprovode u CG, na taj način im pomažući u ispunjavanju njihovih dužnosti koje se tiču monitoringa i izvještavanja u javnim nabavkama.

UzJN uspostaviće portal e-nabavke koji će naročito sadržati:

- a) Registraciju naručilaca;
- b) Preuzimanje tenderske dokumentacije i izdavanje obaveštenja o ugovorima;
- c) Postupke nadmetanja;
- d) Prijem zahtjeva za razjašnjenje od strane ponuđača i upravljanje komunikacijama i informacijama online;

- e) Uži izbor, procjenu ponuda i poređenje ponuda;
- f) Elektronske aukcije;
- g) Prikupljanje, čuvanje i sistematizaciju informacija i statistika u postupku nabavke;
- h) Elektronsko grupisanje potreba državnih organa na centralnom nivou;
- i) Razvijanje registra ponuđača;
- j) E-katalog;
- k) "*Izveštaje sa izuzecima*" i znak za uzbunu gdje god postoje određena značajna odstupanja od standarda i normi;
- l) Poređenje rashoda za stavke nabavke;
- m) Analizu troškova;
- n) Mogućnosti upravljanja ugovorima koji omogućavaju praćenje zaključenih ugovora;
- o) E-fakturisanje i elektronsko plaćanje, itd.

U početku e-nabavka će biti obavezna za ugovore nabavki iznad određenog vrijednosnog razreda koji će se utvrditi od strane UzJN. Nakon toga, ona može biti obavezna za ugovore nižeg vrijednosnog razreda.

3.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

Trenutno, glavna potreba, kako bi se započelo ispunjavanje navedenih ciljeva, je razvijanje elektronske infrastrukture koja će omogućiti tehničko upravljanje procesom nabavki elektronskim sredstvima. Početna procjena i tehnički opis jednostavnog sistema koji se koristi prije dodjele ugovora razvijeni su u toku 2013.godine. Dalje proširenje radi obezbjeđenja potpunih e-nabavki, gdje se kombinuju faze prije i poslije dodjele ugovora, donijeće dodatne koristi i povećaće ekonomski uticaj u skladu sa praksom na nivou EU. Konsultacije sa službama EU komisije će biti korisne kako bi se osigurala kompatibilnost između ovog sistema sa onima iz EU i naučilo iz iskustva država članica.

U skladu sa preporukama grupe eksperata za tendere (TEG), sistem koji će biti implementiran obezbijediće zahtjev interoperabilnosti između dostupnih EU sistema e-nabavki, a ujedno će osigurati da se ponuđači ne susrijeću ni sa kakvim tehničkim preprekama u procesima nadmetanja u različitim sistemima. Sistem treba da bude izgrađen tako da bude lako prihvaćen i od naručilaca i od ponuđača.

Glavne aktivnosti u ovom pravcu biće sprovedene u okviru Projekta IPA II 2014-2020 „Implementacija sistema e-nabavki“. Projekat će se posebno fokusirati na razvoj modernog sistema e-nabavki u klasičnom sektoru u CG kroz sledeći set aktivnosti:

- Izradu AP za praktično uvođenje e-nabavki u CG;
- 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 UzJN, naručioce i ponuđače*), kao i isporuku svog neophodnog materijala za obuku;
- Medijsku kampanju za podizanje svijesti o politici i strategijama e-nabavki.

Glavni učesnici procesa razvoja e-nabavki su MF i UzJN kao ključni korisnik i koordinator aktivnosti.

Ovo će zahtijevati dodatni regulatorni i institucionalni razvoj od strane drugih organa uprave koji su uključeni u proces.

IV ZAŠTITA PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

4.1. Opis postojećeg stanja

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki ostvaruje se kroz takozvanu predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu. Predugovorna pravna zaštita obuhvata zaštitu prava i interesa zainteresovanih lica i ponuđača od pokretanja postupka javne nabavke do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci i ostvaruje se pred DK u postupku po žalbi protiv radnji i odluka naručilaca.

Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim sudom (US) CG protiv odluka DK i pred Vrhovnim sudom CG po vanrednim pravnim sredstvima protiv presuda US CG donesenim po tužbama protiv odluka DK, kao i pred redovnim sudovima u vezi sa zaključivanjem i realizacijom ugovora o javnoj nabavci.

DK je ustanovljena ZJN, kao samostalno i nezavisno pravno lice, a čine je predsjednik i četiri člana koji funkciju vrše profesionalno, bez mogućnosti istovremenog vršenja druge funkcije ili profesionalnog obavljanja druge dužnosti. DK, odnosno njenog predsjednika i članove imenuje Vlada CG na osnovu javnog konkursa i razrješava nakon isteka mandata, na lični zahtjev za prestanak mandata ili iz drugih razloga predviđenih Zakonom.

S obzirom da je žalba početno, a time i osnovno redovno pravno sredstvo zaštite prava i pravnih interesa u sistemu javnih nabavki, DK je ključni subjekt institucionalne zaštite prava i pravnih interesa učesnika u postupcima javnih nabavki i javnog interesa, zbog čega je, radi objektivnosti njenih odluka, Zakonom zabranjen svaki oblik uticaja na njen rad, kao i svaka upotreba javnih ovlašćenja, sredstava javnog informisanja i javno istupanje kojim se utiče na tok i ishod postupka pred DK.

Nadležnosti, obaveze i ovlašćenja DK utvrđeni su ZoJN, tako da je Državna komisija, nadležna da:

- 1) razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki;
- 2) ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i preduzima i predlaže mjere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
- 3) odlučuje o zahtjevima naručilaca za nastavak postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba, u skladu sa ovim zakonom;
- 4) odlučuje o zahtjevima u pogledu troškova postupka;
- 5) prati sprovođenje svojih odluka i preduzima mjere, u skladu sa zakonom;
- 6) sarađuje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država;
- 7) donosi poslovnik o radu;
- 8) vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.

Shodno navedenim nadležnostima DK ima ovlašćenja da:

- 1) poništiti postupak javne nabavke, ako naručilac u propisanom roku ne dostavi spise i dokumentaciju predmetne javne nabavke;

2) odlučuje o žalbenim navodima, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke;

3) odbaci žalbu, ako je neuredna, nedopuštena, neblagovremena ili izjavljena od strane neovlašćenog lica;

4) obustavi postupak po žalbi, ako podnosilac žalbe odustane od podnijete žalbe;

5) odbije žalbu kao neosnovanu;

6) usvoji žalbu i u cjelosti ili djelimično poništi postupak javne nabavke, tendersku dokumentaciju i/ili odluku naručioca, ukaže naručiocu na učinjene nepravilnosti i nalaže mu sprovođenje ponovnog postupka odlučivanja ili preduzimanje potrebnih mjera kojim se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

DK je dužna da o žalbi odluči u roku od 15 dana od dana dostavljanja potpune dokumentacije, s tim što se ovaj rok može produžiti za još 10 dana u slučaju potrebe angažovanja vještaka, pribavljanja mišljenja nadležnih organa ili obimnosti dokumentacije.

DK je dužna da odluku po žalbi u roku od tri dana od dana donošenja dostavi podnosiocu žalbe i naručiocu i da je objavi na svojoj internet stranici, čime se postiže edukacija učesnika u postupku javne nabavke, svih zainteresovanih lica i uopšte javnosti u odnosu na pravnu praksu i stanovišta DK, kao i apsolutna transparentnost postupaka javnih nabavki i rada DK.

Svrha odluka DK je obezbjeđivanje zakonitosti i efikasnosti postupka javne nabavke, tako da odluke kojim se žalba odbacuje ili odbija imaju za cilj omogućavanje nastavka postupka javne nabavke, a odluke kojim se žalbe usvajaju imaju za cilj da naručilac otkloni utvrđene nezakonitosti i da ih dalje ne ponavlja. Naručilac ima zakonsku obavezu da u ostavljenom roku postupi po odluci DK, pri čemu je posebno bitno da naručilac u ponovnom postupku odlučivanja ili u ponovnom postupku javne nabavke suštinski, a ne samo formalno postupi po datim nalogima i instrukcijama za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nezakonitosti tj. da u cjelosti ispoštuje činjenične navode i pravne stavove DK, jer u protivnom dolazi do ponovne žalbe i do novog zastoja u postupku javne nabavke, što uzrokuje određenu štetu i za naručioca i za zainteresovana lica, odnosno ponuđače. Takođe, DK je dužna da prati sprovođenje svojih odluka od strane naručilaca i da u slučaju njihovog nesprovođenja, zavisno od toga ko je osnivač, vlasnik ili suvlasnik naručioca, obavijesti Vladu CG, odnosno nadležni organ lokalne samouprave i predloži odgovarajuće mjere.

4.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

Naručioci u odgovorima na žalbe često nastoje da svoje greške u postupku javne nabavke objasne i opravdaju time da ZoJN ne sadrži odgovarajuća rješenja za eliminisanje iz postupka javne nabavke ponuđača koji nijesu kadrovski, stručno, tehnički i finansijski sposobni da realizuju predmet javne nabavke i da ne sadrži sredstva zaštite od zloupotrebe prava na žalbu.

Ove primjedbe naručilaca su osnovane u odnosu na postojeće odredbe ZoJN kojim se uređuju fakultativni uslovi za učešće ponuđača u postupku javne nabavke, odnosno kojim su propisani mogući dokazi za dokazivanje ispunjenosti tih uslova, jer se predviđenim mogućim dokazima praktično ništa ne dokazuje, već su oni, u principu, deklarativnog karaktera, pa naručioci pokušavaju da ih u tenderskoj dokumentaciji drugačije definišu, što, sa aspekta postojećeg Zakona, dovodi do nezakonitosti koje se ogledaju u ograničenju tržišne konkurencije ili diskriminacije zainteresovanih lica kao potencijalnih ponuđača, odnosno ponuđača, a što u postupku po žalbi ima za posledicu poništenje postupka javne nabavke djelimično ili u cjelosti. Naime, fakultativni uslovi za učešće u postupku javne nabavke i dokazi za

dokazivanje njihove ispunjenosti treba da budu logičan spoj ponuđača sa predmetom nabavke, a njihova zahtjevnost treba da bude proporcionalna obimu, specifičnosti, složenosti i vrijednosti javne nabavke, s tim što se njihovo ispunjenje mora omogućiti i kroz podnošenje zajedničke ponude tj. kroz udruživanje više privrednih subjekata i kroz jasno definisanje načina kako se ispunjenost tih uslova dokazuje. Pored toga, određeni Zakonom predviđeni dokazi za dokazivanje stručno tehničke osposobljenosti ponuđača se ne odnose na ponuđača, već na predmet javne nabavke, pa su neadekvatno locirani i kao takvi stvaraju zbrku i niz nelogičnosti u postupku javne nabavke.

Međutim, kod sagledavanja ove problematike treba imati u vidu da su pojedinim materijalnim propisima, kojim se uređuju određene upravne oblasti propisani uslovi za obavljanje poslova iz te oblasti, tako da je potrebno inicirati preispitivanje tih zakonskih rješenja, jer se ZoJN prilikom propisivanja uslova za učešće u postupku javne nabavke oslanja na te materijalne propise. Primjera radi, Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata je propisano da građenje objekta, odnosno izvođenje pojedinih radova na građenju objekta može da obavlja privredno društvo, pravno lice, odnosno preduzetnik koji je upisan u Centralni registar privrednih subjekata za obavljanje djelatnosti građenja, odnosno za izvođenje pojedinih radova i koji ispunjava uslove propisane tim zakonom, a od tih uslova praktično treba da samo ima zaposlenog odgovornog inženjera tj. diplomiranog inženjera ili specijalistu odgovarajuće tehničke struke sa tri godine radnog iskustva na poslovima projektovanja, građenja, nadzora ili tehničkog pregleda objekata i položen stručni ispit, dok ostali uslovi u pogledu kadrovske i tehničke osposobljenosti i načini njihovog obezbjeđivanja nijesu definisani, osim što je predviđeno da za izvođenje pojedinih radova na građenju objekta privredno društvo, pravno lice, odnosno preduzetnik može zaključiti ugovor sa drugim privrednim društvom, pravnim licem, odnosno preduzetnikom koji ima zaposlenog odgovornog inženjera.

Takođe, naručioci opravdano ističu da postoje slučajevi zloupotrebe žalbe i da ZoJN za to nema adekvatno rješenje. Naime, ZoJN nije definisano kada je žalba neuredna ali drugi propisi koji se shodno primjenjuju npr. ZUP definiše da se neurednom žalbom smatra ona žalba koja ne sadrži sve elemente potrebne za postupanje po žalbi i donošenje drugostepene odluke. To su: rješenje koje se pobija, broj i datum rješenja, naziv organa koji je donio rješenje, razlozi zbog kojih stranka pobija rješenje i podaci o podnosiocu žalbe. Međutim ZoJN jasno je uredio sadržaj žalbe kao i postupak sa neurednim žalbom (Čl.126 i 126 Zakona).

ZoJN je propisano da blagovremeno podnijeta žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi, a članom 129 istog zakona je propisano da naručilac može da, ako ocijeni da je žalba u cjelosti ili djelimično osnovana, poništi odluku ili da je zamijeni drugom odlukom, ispravi učinjenu radnju u skladu sa zahtjevima iz žalbe ili poništi postupak javne nabavke i da o tome obavijesti sve učesnike u postupku javne nabavke i DK, što u praksi otvara određene dileme. Naime, postavlja se pitanje da li svaka blagovremeno podnijeta žalba treba da ima za efekat obustavljanje daljih aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke ili to dejstvo treba da ima žalba koja je blagovremena, uredna, dopuštena i izjavljena od strane ovlašćenog lica. Takođe, postavlja se pitanje do koje odluke po žalbi je postupak obustavljen tj. da li do odluke naručioca po žalbi ili do odluke DK po žalbi. Pored toga, ZoJN je samo propisano da naručilac može samo da djelimično ili u cjelosti žalbu ocijeni osnovanom i da u skladu sa tim donese odgovarajuću odluku, odnosno preduzme odgovarajuću radnju, a ZUP je propisano da prvostepeni organ prethodno ispituje da li je žalba blagovremena, dozvoljena i izjavljena od strane ovlašćenog

lica, pa se postavlja pitanje da li ova ovlaštenja prvostepenog organa ima i naručilac u postupku javne nabavke i kakav je efekat njegove odluke po ovim pitanjima.

Suštinski problem u sprovođenju odluka DK nastaje kada se ostvari takozvana postugovorna zaštita tj. kada US poništi odluku, odnosno rješenje DK kojom je odbijena žalba protiv odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude ili odluke o obustavljanju ili poništenju postupka javne nabavke, jer je u slučaju odbijanja žalbe protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude, prije presude US, već zaključen ugovor o javnoj nabavci između naručioca i ponuđača čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija ili je čak ugovor djelimično ili u cjelosti realizovan, pa se postavlja pitanje svrhe ponovnog postupka odlučivanja, a u slučaju odbijanja žalbe protiv odluke o obustavljanju ili poništenju postupka javne nabavke naručilac je, prije presude US, pokrenuo ili čak sproveo novi postupak za isti predmet javne nabavke.

Međutim stopa odbačenih žalbi od 43% za 2014. godinu ostaje značajna, a ovo djelimično potiče od nesaglasnosti između propisa o javnim nabavkama i upravnog postupka, čime se efektivnost sistema pravne zaštite umanjuje. Potrebno je takođe da CG poboljša transparentnost presuda DK tako što će se unaprijediti registar odluka i uvesti funkcije pretrage na internetu koje su lake za korišćenje. U sadašnjem trenutku Sekretarijat Državne komisije nema dovoljno zaposlenih, posebno s obzirom na konstantan porast broja žalbi. Ovo pitanje ćemo očekivati da se riješi početkom primjene novog Zakona o upravnom postupku tj. od polovine 2016. godine.

Uređenje i funkcionisanje sistema pravne zaštite odgovara formalnim zahtjevima Direktiva EU o pravnoj zaštiti, osim što nema odredbi za neefektivnost.

Potrebno je dalje jačanje administrativnih kapaciteta Stručne službe DK u pogledu potrebnih kadrovskih i tehničkih kapaciteta, kako bi se u potpunosti opremili za ispunjavanje zadataka i nadzora efikasne upotrebe javnih resursa i povećanja transparentnosti i konkurentnosti ponuđača. Trenutno je u Komisiji zaposleno 8 službenika i namještenika. Jačanje administrativnih kapaciteta DK je jedna od stalnih preporuka iskazanim u izvještajima EK.

DK je sve svoje odluke, objavljujivala na svojoj internet stranici www.kontrola-nabavki.me do dana 29. avgusta 2014. godine, a od tog dana, zbog problema na softverskom rješenju koje je posjedovala, odluke objavljuje na internet stranici UzJNwww.ujn.gov.me u rubrici "Odluke Državne komisije", o čemu su sva zainteresovana lica blagovremeno obaviještena.

Početkom 2015. godine od Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije uspostavljeno je novo softversko rješenje kao osnova za uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki i izrađena nova baza podataka, koja je ujedno i interni elektronski djelovodnik DK, a koje softversko rješenje će biti polazna osnova za obezbjeđivanje i nadogradnju pretraživača odluka DK.

4.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Novim ZoJN koji se planira donijeti u prvom kvartalu 2017. godine završiće se postupak usklađivanja pravne zaštite sa Direktivom 2007/66/EZ, kako bi se sistem pravne zaštite u javnoj nabavci u cijelosti uskladio sa Direktivama koje uređuju ovo područje.

Ujedno, u novom zakonodavnom paketu predviđa se harmonizacija sa novim ZUP, koji je otišao korak dalje i koji upućuje na Zakon o parničnom postupku. Stoga je potrebno regulisati

pitanja koja nijesu posebno regulisana ZoJN, a odnose se na postupak zaštite prava, preciziranje nadležnosti DK u pogledu odlučivanja, treba iznaći mehanizme od zloupotrebe žalbe i sl.

Osim toga, analiziraće se efekat ukidanja ili ograničenja postupanja DK po službenoj dužnosti i shodno tome preduzeće se odgovarajuće zakonske izmjene.

Novim Zakonom treba i sagledati mogućnost da članove DK imenuje Skupština CG.

Sagledati potrebu za donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe DK, kojim će se broj službenika i namještenika povećati, kako bi se blagovremeno obavljali svi poslovi iz njene nadležnosti, kao i potrebu za izmjenom pojedinih odredbi Zakona, kojom bi se broj članova DK povećao i time dalje unaprijedio postupak zaštite prava u javnim nabavkama.

Kako je zakonska obaveza DK da odluke po žalbi objavljuje na svojoj internet stranici, potrebno je unaprijediti web-site DK i način pretrage odluka. U narednom periodu je planirano izraditi novi web site, koji će se umrežiti sa novopostojećom bazom podataka i koji će sadržati pretraživač po pojmovima, kako bi sva zainteresovana lica mogla da pretražuju odluke prema određenim dodatnim kriterijumima, kao što su predmet nabavke, ključne reči koje definišu pravni problem na koji se odnose odluke i sl. čime bi se ujedno doprinijelo povećanju stepena transparentnosti rada. Potrebno je poboljšanje transparentnosti rješenja DK tako što će se unaprijediti registar odluka i uvesti funkcije pretrage na internetu koje su lake za korišćenje.

Potrebno je obezbijediti dodatna sredstva za mogućnost umrežavanja baze podataka DK sa drugim državnim institucijama (*UzJN, DRI, Agencija za sprječavanje korupcije, DIK, PU i dr.*) čime bi se u mnogome doprinijelo efikasnijoj provjeri podataka od značaja za antikoruptivno djelovanje i sprječavanje sukoba interesa u postupcima javnih nabavki.

Trenutno DK ima web site koji nema opciju pretrage po pojmovima, niti je on-line povezan sa novim softverom.

Svakako da bi u narednom periodu pažnju trebalo posvetiti intenziviranju regionalne i međunarodne saradnje radi učešća na međunarodnim skupovima, konferencijama, okruglim stolovima, kao i dalje usklađivanje sa propisima i dobrom praksom u EU u oblasti zaštite prava, nastavku koordinacije i saradnje sa nadležnim tijelima koja se bave poslovima javnih nabavki u okruženju, koje će doprinijeti razmjeni iskustava i znanja, radi što kvalitetnijeg izvršavanja i unaprijeđenja sistema javnih nabavki. U tom smislu je značajna ne samo saradnja sa institucijama u zemlji, već i međunarodna, a posebno, regionalna saradnja.

Od značaja za dalje poboljšanje stepena informisanosti javnosti o radu DK svakako bi bilo i objavljivanjem izrada Priručnika pravne zaštite za ponuđače i naručioce, kao i organizovanje niza seminara na temu „*Pravna zaštita u sistemu javne nabavke*“, koji bi se održali u većem broju gradova.

Za obezbjeđenje izvršenja rješenja DK, potrebno je:

- pojačati svijest naručioca o obavezности izvršenja odluka i njihovoj odgovornosti ukoliko ne izvrše odluke DK;

- uspostaviti evidencije u DK, putem Izvještaja o preduzetim radnjama i mjerama;
- upozoriti naručioce da izvrše naloge DK sadržane u odlukama, te ukoliko nakon upozorenja ne izvrše navedene naloge, DK o tome dalje obavještava Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i predlaže pokretanje postupka odgovornosti.

U oblasti zaštite prava EU, pitanje sudske zaštite je aktuelno. Direktiva 2007/66/EZ propisuje da mora postojati sudska zaštita, tako da Zakon propisuje da se protiv odluke DK može pokrenuti upravni spor. Obzirom da su javne nabavke multidisciplinarna oblast, trebalo bi razmotriti mogućnost daljeg unaprjeđenja pravne zaštite kroz sudski postupak koji bi obuhvatao sve aspekte javne nabavke.

4.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

Kako je Direktivom 2007/66/EZ uveden brži i efikasniji sistem zaštite prava za one učesnike u postupku javne nabavke koji smatraju da su njihova prava povređena u tom postupku, potrebno je dalje:

- posvetiti dodatnu pažnju daljem povećanju efikasnosti rada;
- podizanje svijesti o značaju zaštite prava i načinima na kojima se ta zaštita obezbjeđuje;
- obezbjeđivanje izvršenja rješenja DK;
- usklađivanje novog ZoJN sa ZUP u dijelu zaštite prava;
- jačanje administrativnih kapaciteta DK kroz donošenje novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Stručne službe DK;
- povećanje broja članova DK donošenjem novog ZoJN;
- nastaviti jačanje kapaciteta zaposlenih u DK kroz njihovu edukaciju;
- transparentnost odluka DK izradom nove internet stranice sa pretraživačem po pojmovima, umrežavanje sa drugim institucijama i
- preuzimanje iskustava dobre prakse od drugih sličnih organa iz zemalja EU i zemalja u okruženju.

V UNAPRIJEĐENJE MJERA ZA SUZBIJANJE NEREGULARNOSTI I MJERE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Korupcija i organizovani kriminal su jedna od najvećih prijetnji vladavini prava i razvoju savremenog demokratskog društva. Javne nabavke su u crnogorskom sistemu, kao što je to slučaj sa svim drugim zemljama, prepoznate kao oblast od posebnog rizika na korupciju, što je konstatovano u više dokumenata koje je sačinila Vlada CG (*Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*³ i *Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika*⁴). Imajući u vidu da se kroz ovaj sistem godišnje utroši između četvrtine i petine godišnjeg budžeta, neophodno je dodatno jačati i unaprijeđivati postojeći pravni i institucionalni okvir, kao i praksu, kako bi se korupcija u javnim nabavkama svela na najmanju moguću mjeru.

5.1. Opis postojećeg stanja

Korupcija u sistemu javnih nabavki dodatno jača usled nedovoljnog poznavanja pravnog okvira od strane određenih naručioca, koji nijesu u stanju da u punoj mjeri sprovode zakon, što određeni ponuđači sa većim pravnim, administrativnim i tehničkim kapacitetima mogu iskoristiti za sopstvene benefite. Prostor za ove zloupotrebe potrebno je smanjivati kroz konstantno izgrađivanje kapaciteta naručioca za sprovođenje zakona ali i kroz stalno sačinjavanje i objavljivanje razumljivih materijala koji bi razjašnjavali primjenu određenih zakonskih normi, bazirano na mišljenjima i odlukama UzJN, DK i DRI.

Zakonom je propisano posebno poglavlje koje obuhvata mjere koje se odnose na sprječavanje tj. antikorupcijsku politiku i politiku sukoba interesa u javnim nabavkama i na strani naručioca i na strani ponuđača.

Višegodišnje spovođenje pravnog okvira koji definiše javne nabavke pokazuje da su koruptivni izazovi i dalje prisutni, iako su se zakoni relativno često mijenjali kako bi se postigla usklađenost sa pravnom tekovinom EU.

Neadekvatno planiranje javnih nabavki⁵, nedovoljna transparentnost⁶, neadekvatno utvrđivanje specifikacija i tenderskih uslova⁷, mijenjanje ugovora o javnim nabavkama aneksima i protokolima nakon njihovog potpisivanja i neadekvatna kontrola sprovođenja ugovora⁸, kao i nedovoljni kadrovski, administrativni i tehnički kapaciteti institucija zaduženih za kontrolu i nadzor javnih nabavki⁹ samo su neki od koruptivnih problema koji bacaju sjenku na sistem javnih nabavki u CG, i pored činjenice da crnogorski ZoJN počiva na načelima ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava¹⁰, obezbjeđivanja konkurencije¹¹, transparentnosti postupka javne nabavke¹² i ravnopravnosti¹³.

³ Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore, *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*, Podgorica, 29. jul 2010. godine.

⁴ Ministarstvo finansija Vlade Crne Gore, *Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika*, Podgorica, jul 2011. godine.

⁵ Institut Alternativa, *Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori*, Podgorica, jun 2012. godina.

⁶ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Javni radovi & tajni poslovi*, Podgorica, 2012. godina.

⁷ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Nabavke javne, dogovori tajni*, Podgorica, 2013. godina.

⁸ Ibid.

⁹ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori – polazno istraživanje*, Podgorica, Novembar 2014. godine.

¹⁰ Skupština Crne Gore, *Zakon o javnim nabavkama* („Sl. list Crne Gore“ br. 42/11 od 15.08.2011., 57/14 od 26.12.2014. i 28/15 od 03. 06. 2015) , član 5.

¹¹ Ibid, član 6.

Problem potencijalne korupcije postaje posebno još izraženiji kada se ima u vidu da CG kroz sistem javnih nabavki svake godine troši između četvrtine i petine svog godišnjeg budžeta¹⁴.

Iz tog razloga, crnogorski odgovor na korupciju u javnim nabavkama treba da bude multi-disciplinaran, baziran na uvođenju strogih pravila u cilju povećanja transparentnosti cjelokupnog procesa, prevencije korupcije, unaprijeđenja nadzora i kontrole uključujući vođenje efikasnijih prekršajnih postupaka za kršenje zakona, a na kraju i vođenja efikasnijih krivičnih postupaka za slučajeve u kojima postoji sumnja na korupciju.

5.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

EK u Izvještaju o napretku CG za 2014. godinu¹⁵ konstatuje da je postignut ograničen napredak u oblasti javnih nabavki, te da su u proteklom periodu poboljšane efikasnost i djelotvornost sistema javnih nabavki, ali da to nije dovoljno, već da se sa napretkom u tom pravcu treba nastaviti. Nadalje, EK upućuje na to da je potrebno jačati administrativne i druge kapacitete za sprovođenje ZoJN na svim nivoima, a da je praćenje i kontrolu potrebno fokusirati na ekonomski uticaj, svrsishodnost i efikasnost, kao i na pitanja formalne primjene zakona.

Izvor neregularnosti može se utvrditi u neadekvatnom planiranju i neadekvatnoj identifikaciji potreba od strane naručilaca, i propust da se u planiranje nabavke uključe svi troškovi povezani sa predmetom nabavke.

Situacije sukoba interesa mogu da uzrokuje da privredni subjekti izgube povjerenje u javnu nabavku i time obeshrabruje ostale subjekte od učestvovanja u postupcima javne nabavke. Tokom određenih istraživanja u našoj zemlji, Komisije za sprječavanje sukoba interesa potvrđeno je da postoji veza između transparentnosti, sukoba interesa i koruptivnog ponašanja. Što je Vlada manje transparentna i pouzdana u izvještavanju o svojim aktivnostima, može se pronaći više incidenata koji uključuju sukob interesa i koruptivne radnje. U praksi, najviše devijacija se događa prije ili poslije otvaranja ponuda i potpisivanja ugovora u procesima javne nabavke.

Uočen problem u dosadašnjoj praksi je netransparentan način izvještavanja u postupcima javnih nabavki sprovedenih putem neposrednog sporazuma. Posebna oblast koja zahtijeva dodatne napore je faza izvršenja ugovora gdje se mogu uočiti brojni nedostaci, koji se sprovode kroz izmjene ugovora, povećanje cijene ugovora protivno sprovedenoj proceduri javne nabavke.

U najvećoj mjeri uočeni nedostaci su posljedica nedovoljnih kapaciteta naručilaca u pogledu pravilne primjene zakona. Teži oblici kršenja zakona koji ne proizilaze samo iz neznanja naručioca, trebaju biti procesuirani.

¹² Ibid, član 7.

¹³ Ibid, član 8.

¹⁴ Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori – polazno istraživanje*, Podgorica, Novembar 2014. godine.

¹⁵ Evropska komisija, *Montenegro Progress Report*, Brisel, oktobar 2014. godine. Više informacija na: <http://goo.gl/zWJgzf>.

5.3. Osnovni strateški ciljevi i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Suzbijanje neregularnosti u javnim nabavkama sprovodiće se kroz različite mjere koje prožimaju sve faze procesa javnih nabavki: planiranje, sprovođenje postupka javne nabavke i izvršenje ugovora. Zbog toga se pitanje suzbijanje neregularnosti i borba protiv korupcije ne može smatrati isključivim pitanjem sprovođenja nekih posebnih antikorupcijskih mjera, već kao cilj koji se ostvaruje kroz različite aspekte reforme sistema javnih nabavki, kao štoje, povećanje transparentnosti. CG takođe treba da uspostavi metodologiju procjene rizika radi bolje identifikacije potencijalnih problema u vezi sa integritetom. Pojačanom unutrašnjom kontrolom, upotrebom principa "četiri oka", odgovornosti upravljanja i internom i eksternom revizijom.

5.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

U narednom periodu preduzimaće se sledeće mjere:

- *Unaprijediti proces planiranja i izvršenja javne nabavke, unaprijediti transparentnost u izvještavanju, naročito u pogledu neposrednih sporazuma;*
- *Unaprijediti portal javnih nabavki i obezbijediti detaljnu statističku evidenciju, napredne funkcije pretraživanja i alate za analizu, uključujući pregled dobijenih javnih nabavki po ponuđačima;*
- *Razvoj i unaprijeđenje internet stranica svih naručilaca u sistemu javnih nabavki, kako bi se obezbijedila dostupnost informacija, alata i upustava koji se koriste u praktičnom sprovođenju postupaka javnih nabavki;*
- *Propisati obavezu svih obveznika primjene ZoJN koji koriste sredstva iz javnih prihoda da na svojim internet prezentacijama objavljuju detaljne kvartalne izvještaje o sklopljenim neposrednim sporazumima, uključujući i finansijske podatke o stepenu utrošenosti sredstava opredijeljenih godišnjim planom javnih nabavki po osnovu neposrednih sporazuma;*
- *Propisati obavezu objavljivanja detaljnih šestomjesečnih izvještaja o izvršenoj kontroli svih realizovanih javnih nabavki od strane svih obveznika primjene ZoJN na svojim internet prezentacijama;*
- *Poboljšati transparentnost podataka o kompanijama koje su povezane sa licima koja, u ime naručioca, vrše neke od poslova javnih nabavki i licima koja imaju uticaj na vršenje navedenih poslova sa ciljem da se efikasno spriječe, prepoznaju i uklone sukobi interesa;*
- *Edukacija lica uključenih u postupke javnih nabavki o načinu za utvrđivanje, prijavljivanje i efikasno rješavanje sukoba interesa;*
- *Razraditi konkretne savjete, kriterijume i indikatore koji će se koristiti u javnom nadmetanju u pogledu promovisanja antikorupcijske politike i politike sukoba interesa odnosno uspostaviti metodologiju procjene rizika radi bolje identifikacije potencijalnih problema u vezi sa integritetom;*
- *Unaprijediti savjetodavne funkcije UzJN kako bi se olakšalo zakonito sprovođenje propisa iz oblasti javnih nabavki;*
- *Povećati broj inspektora za javne nabavke i jačati administrativne, tehničke i materijalne kapacitete UzIP kako bi to tijelo moglo na adekvatan način da vrši kontrolu postupaka javnih nabavki;*

- Unaprijediti sistem verifikacije kvalifikacija ponuđača i osnove za isključenja ponuđača, kako bi se onemogućilo učešće u postupcima javnih nabavki onih ponuđača za koje je utvrđeno da su kršili odredbe ZoJN;
- Detaljno normirati obaveze naručioca da prate sprovođenje ugovora o javnim nabavkama i da postupaju u skladu sa ugovornim obavezama, uključujući i naplatu penala i raskidanje ugovora za slučaj da ponuđači krše ugovorne obaveze;
- Priprema smjernica i izrada metodologije za upravljanje ugovorima;
- Unaprijediti otkrivanje i procesuiranje kršenja zakona koje povlači prekršajnu odgovornost naručioca, ponuđača, odgovornih i drugih lica za kršenje ZJN i normirati poseban set prekršajnih mjera za neadekvatno praćenje sprovođenja ugovora o javnim nabavkama;
- Unaprijediti saradnju između UzJN, DK, VDT, DRI, UP, UzIP, u pogledu razmjene podataka, a u vezi sa pojedinačnim kršenjem zakona, kao i saradnja u pogledu zajedničke edukacije navedenih organa;
- Inicirati i podržati debate o antikorupcijskoj politici i politici sukoba interesa;
- Obaviti razmjenu dobre prakse među naručiocima uspostavljanjem platforme za razmjenu iskustva, informacija i znanja o antikorupcijskoj politici i politici sukoba interesa.

VI ASPEKTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE, SOCIJALNI I INOVATIVNI ASPEKTI U JAVNIM NABAVKAMA, PODRŠKA MALIM I SREDNJIM PREDUZEĆIMA U OBLASTI JAVNIH NABAVKI I DRUŠTVENO ODGOVORNE JAVNE NABAVKE

6.1. Opis postojećeg stanja

Postojećim zakonodavnim okvirom oblast “*zelenih*” javnih nabavki u CG definisana je kroz kriterijum ekonomski najpovoljnije ponudepri čemu se navedeni kriterijum može zasnivati, između ostalog, na sledećim podkriterijumima: program i stepen zaštite životne sredine, odnosno energetske efikasnosti, tekući troškovi održavanja i troškovna ekonomičnost.

Nadalje, tehničke specifikacije mogu da uključe upravljanje zaštitom životne sredine, zahtjeve energetske efikasnosti i socijalne zahtjeve.

Dodatno, u opisu predmeta javne nabavke, u skladu sa zakonom, naručioci navode podatke o količini, mjestu i rokovima izvršenja ili posebne zahtjeve u pogledu načina izvršenja predmeta javne nabavke, koji su od značaja za izradu ponude i izvršenje ugovora, uključujući i podatke koji su od značaja za zaštitu životne sredine, energetske efikasnost ili socijalne zahtjeve.

Naručioci imaju mogućnost odrediti predmet nabavke po partijama, što omogućava lakši pristup MiSP u postupcima javnih nabavki.

6.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

Mogućnosti koje ZoJN daje naručiocima za primjenu kriterijuma i aspekata zaštite životne sredine, kao i socijalnih aspekata u praksi se rijetko primjenjuje.

Uspješna implementacija zelene javne nabavke zahtijeva identifikaciju i primjenu mogućnosti uticaja na životnu sredinu na strateškom i operativnom nivou, uzimajući u obzir modele specifične kupovine, ciljeve održivog razvoja i druge vladine prioritete. S obzirom da javna nabavka kao takva ima direktan uticaj na nacionalnu privredu, i može uticati na cijenu i dostupnost robe i usluga, uključujući i građevinske usluge, tržište, Vlada je u poziciji da utiče na potražnju za ekološki poželjnom robom i uslugama i sposobnosti industrije da odgovori na rastuću upotrebu ekoloških standarda, integrisanjem primjene pitanja učinka životne sredine u svojem postupku javne nabavke.

Kao dio stalnih obaveza da se poboljša životna sredina i kvalitet života, zelena javna nabavka nastoji da smanji ekološke uticaje vladinih operacija, i promoviše upravljanje životnom sredinom integracijom razmatranja stanja životne sredine u postupku nabavke.

Zbog upotrebe kriterijuma najniže ponuđene cijene, u većini slučajeva, naručioci nisu u prilici nabaviti proizvod, usluge vrednujući troškove kroz njihov cjelokupan životni ciklus, s obzirom da se ocjenjuje samo najniže ponuđena cijena.

Dodatno ZoJN će se unarednom periodu usklađivati sa Direktivama i u tom smislu biće uvedene novine koje se odnose na omogućavanje upotrebe kriterijuma održive nabavke, uzimanje u obzir socijalnih aspekata javne nabavke, podsticanje inovacija u javnim

nabavkama i lakši pristup MiSP, te omogućavanje korišćenja kriterijuma troškova cijelog životnog ciklusa.

Javne nabavke, s obzirom na svoju snagu i obim su u poziciji da utiču na tržištu kroz potražnju za ekološki poželjnom robom i uslugama, a uporedo sa tim i da jačaju sposobnost industrije da odgovori na zahtjeve za rastućom upotrebom ekoloških standarda.

Iako se znaju beneficije kojima MiSP mogu doprinijeti nacionalnoj privredi, trendovi u pogledu troškova pripreme i učestvovanja u javnim nabavkama, destimulišu njihovo učešće. MiSP i ponuđači vide tenderski postupak u javnom sektoru kao skup i dugotrajan proces.

U praksi MiSP nailaze na poteškoće kada žele učestvovati u postupku javne nabavke zajedno sa drugim ponuđačima (*pitanje odgovornosti, kvalifikacije, kumulativno dokazivanje sposobnosti*).

Način na koji se nabavka razvija u javnom sektoru i ubrzano mijenja je impresivno. Nema sumnje da je tokom godina nivo razumijevanja ključnih pitanja, i da su broj i profesionalne vještine stručnih kadrova u stalnom porastu, vođeni zahtjevima javnog sektora da bi se dobila bolja vrijednost od ponuđača.

U ovom okruženju postaje sve teže da prevladaju mala i srednja preduzeća koja obavljaju prodaju, ili žele da prodaju robu ili usluge u javnom sektoru.

MiSP i zaista veći ponuđači vide tenderski postupak u javnom sektoru kao skup i dugotrajan proces, ali mnogo toga je neizbježno s obzirom na pravni okvir (*shodno propisima EU*). E-nabavke mogu da pomognu, ali su na neki način daleko "*rješenja*", i ako mogu otvoriti nove inovativne mogućnosti za MiSP, dok možda mogu da izazovu probleme za manje progresivne. E-nabavka je takođe još jedan mogući vozač u pravcu sakupljanja zahtjeva, ugovora velike vrijednosti, većih dobavljača, i disintermedijacije "*posrednika*" u lancu snadbijevanja.

U zaključku, sadašnji trendovi većih ugovora, agregacija troškova, i duži odnosi sa izvođačima radova i "*partnerima*", čine život još težim za MiSP, nastojeći da obavljaju prodaju javnom sektoru. Izgledi za MiSP koji ne nude neku stvarnu diferencijaciju (*inovacije, usluge, kvalitet, posebne vještine*) u poređenju sa njihovim većim konkurentima nisu dobri. Međutim, postoje neke inicijative koje mogu da pomognu da se osigura da MiSP koja nude ove prednosti mogu napredovati kao ponuđači javnog sektora. I upravo su ta odlikovana MiSP koja će napredovati, kreirati nova radna mjesta, privredni rast i uspjeh, pružajući svojim klijentima javnog sektora odličnu vrijednost i učinak.

Nabavka u javnom sektoru je sve sofisticiranija, i stoga se mora voditi računa u tom procesu kako bi se osiguralo da se pravila utvrđena u pravnom okviru ne osporavaju. Iako se performansa nabavke u javnom sektoru u CG poboljšava, treba preduzeti korake ka boljoj saradnji i koordinaciji između različitih naručilaca, a posebno u pravcu olakšanja učešća MiSP.

"*Nivelisanje polja za igru*" će pomoći da se obezbijedi da MiSP ne trpe nepotrebne nedostatke nad njihovim većim konkurentima. Pristup informacijama je od vitalnog značaja, a široka upotreba interneta treba biti podstaknuta. Ponuđačima treba saopštiti smjernice, ne samo službenicima za nabavke.

“Edukacija MiSP” obuhvata niz preporuka za poboljšanje sposobnosti tog sektora za nadmetanje i dodjelu javnih ugovora. Fokusirane smjernice trebaju se razvijati za MiSP da bi pokrile detaljni pristup nadmetanju, a seminari ili putokazi koriste u prenošenju poruka. Međutim, kontraproduktivno je da se MiSP ohrabre za nadmetanja više ugovora, osim ako oni razumiju svoje snage i vjerovatno znaju šansu za pobjedu u poslovanju. U mnogim slučajevima će biti bolje da ih edukuju u smislu djelovanja ponuđača drugog sloja, i za rad sa glavnim ugovaračima.

“Edukacija naručilaca” je takođe ključni element, s obzirom na sve sofisticiraniji sistem nabavke u javnom sektoru.

Najvažnije je da oni razumiju veliku sliku strategije nabavke:

- kako da analiziraju tržišta i razumiju snage ponuđača,
- kada da uzmu u obzir MiSP,
- i koje su beneficije koje oni mogu ponuditi i
- kako pravilno upotrijebiti okvirne ugovore ili konzorcijume.

Društveno odgovorna javna nabavka se odnosi na naručioca koji treba uzeti u obzir društvene uticaje svojih kupovina u širem smislu, a ne samo na razmatrane kupovne cijene ili odnos cijena i kvaliteta. Vodeći uticaj javne nabavke koji je od ključnog značaja po društvo je povezan sa korporativno društvenom odgovornošću.

6.3. Osnovni strateški ciljevi i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Zelena nabavka u narednom periodu biće uspostavljena u kontekstu postizanja najbolje vrijednosti za novac. Nadalje će zahtijevati integraciju razmatranja stanja životne sredine u postupku javne nabavke, socijalnih i inovativnih aspekata. U tom kontekstu, novčana vrijednost obuhvatiće razmatranje mnogih faktora kao što su cijene, performanse, dostupnost, kvalitet, ekološki učinak i inovacije.

Opšti ciljevi u pogledu upravljanja zaštitom životne sredine, energetske efikasnosti, socijalnih zahtjeva i pristupa MiSP su:

- povećanje nivoa njihove upotrebe na nacionalnom nivou;
- podsticanje tržišta stvaranjem javne potražnje za proizvodima koji ispunjavaju visoke ekološke, socijalne standarde i inovativne tehnologije;
- edukacija naručilaca i povećanje svijesti o njihovoj važnosti;
- povećanje učešća MiSP u javnim nabavkama kroz veće korišćenje određivanjapredmeta javne nabavke po partijama i korišćenje uslova za učestvovanje u postupcima javnih nabavki shodno njihovom proporcionalnom učešću;
- dokazivanje uslova za učestvovanje u javnim nabavkama putem dostavljanja izjave umjesto dokumenata;
- povećanje broja ponuđača koji imaju provjereni sistem upravljanja životnom sredinom i/ili proizvodnje ekološki sertifikovanih proizvoda.

Što se tiče društveno odgovorne javne nabavke glavni cilj je da širi stratešku perspektivu javne nabavke izgradnjom svijesti i znanja.

Posebni ciljevi su da:

- podstakne naručioce i ponuđače ne samo ugovorima, već uglavnom partnerstvom;
- pokrene proces konsultacije tokom pripreme aktivnosti nabavke, koristeći sastanke "bottom-up", fokusira grupe na lokalnom i regionalnom nivou i profesionalne komisije stručnjaka;
- širi ideju društveno odgovorne javne nabavke putem otvorenog pristupa informacijama o pozivima, ponudama i ugovorima.

6.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

U narednom periodu u pogledu jačanja upravljanja zaštitom životne sredine, energetske efikasnosti, socijalnih zahtjeva i pristupa MiSP u sistemu javnih nabavki, preduzimaće se sledeće mjere:

- *Usklađivanje zakonodavstva o javnim nabavkama sa novim Direktivama iz ove oblasti;*
- *Iniciranje i promovisanje značaja o upotrebi zelene, socijalne i inovativne javne nabavke;*
- *Razmjena dobre prakse među naručiocima uspostavljanjem platforme za razmjenu iskustava, informacija i znanja;*
- *Razrada konkretnih savjeta, kriterijuma i indikatora koji će se koristiti u javnim nadmetanjima;*
- *Podsticanje integrisanja navedenih kriterijuma u fazi planiranja javne nabavke;*
- *Edukacija MiSP-a sa ciljem poboljšanja njihove sposobnosti u javnim nabavkama, izrada smjernica i sprvođenje seminara za MiSP-a;*
- *Radi stvaranja uslova za inovacije u javnim nabavkama, veće zapošljavanje i razvoj MiSP podstićaće se već primjena kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude;*
- *Edukacija naručilaca u smislu kako da kreiraju predmet javne nabavke kako bi omogućili bolji pristup MiSP;*
- *Analiziraće se efekti ukidanja ili značajnijeg smanjenja iznosa naknade za vođenje postupka u dijelu zaštite prava sa ciljem stvaranja povoljnijih uslova za MiSP;*
- *U cilju relaksiranja poslovanja MiSP prilikom pripreme dokazne dokumentacije o bonitetu za učešće na tenderu, ukinuće se obaveza plaćanja taksi prilikom pribavljanja raznih potvrda, uvjerenja i sl.;*
- *Radi omogućavanja lakšeg pristupa MiSP poslovima u oblasti javnih nabavki, podstićaće se naručioci da javne nabavke realizuju po partijama;*
- *Širiti ideju društveno odgovorne javne nabavke putem otvorenog pristupa informacijama o pozivima, ponudama.*

VII STRUČNO OSPOSABLJAVANJE, USAVRŠAVANJA U OBLASTI JAVNIH NABAVKI I JAČANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA

7.1. Opis postojećeg stanja

UzJN u skladu sa ZoJN organizuje i sprovodi:

- stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki;
- organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
- ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki;
- izdaje publikacije i drugu stručnu literaturu.

Za vršenje navedenih poslova stručnog osposobljavanja i usavršavanja, formirano je posebno Odjeljenje za stručno osposobljavanje, usavršavanje i polaganje stručnog ispita iz oblasti javnih nabavki, sa tri izvršioca uključujući i načelnika odjeljenja.

U Odjeljenju se vrše poslovi koji se odnose na:

- učestvovanje u kreiranju sadržaja Programa obuke - stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki;
- prikupljanje informacija i izrada analize potreba za obukom, organizovanje i realizacija obuke kadrova za vršenje poslova javnih nabavki u saradnji sa Upravom za kadrove,
- izradu priručnika, publikacija, biltena, vodiča i drugih materijala vezanih za obuku;
- uspostavljanje sistema obuke trenera u oblasti javnih nabavki;
- vođenje evidencije trenera, praćenje rada trenera u pogledu kvaliteta obuke;
- pripremanje analiza i izvještaja u vezi sa obukom i trenerima;
- pravovremeno objavljivanje informacija u vezi sa obukom i pružanje pomoći;
- vođenje odgovarajuće evidencije obuka;
- učestvovanje u kreiranju instrumenata za procjenu potreba za stručnim usavršavanjem;
- pripremu plana za realizaciju obuka predviđenih po programu;
- vođenje evidencije o obučenicima, naručiocima, ponuđačima i drugim licima;
- pružanje savjetodavne pomoći na zahtjev naručilaca i ponuđača;
- organizovanje i sprovođenje polaganja stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
- organizovanje konferencija i okruglih stolova, seminara i kurseva iz ove oblasti;
- saradnju sa međunarodnim institucijama i stručnjacima iz oblasti javnih nabavki i izrađuje prijedloge mjera razvoja i unaprjeđenja sistema javnih nabavki;
- dostavljanje izvještaja u okviru CEFTA, WTO, GATT, GPA sporazuma u dijelu koji se odnosi na oblast javnih nabavki;
- pripremu godišnjih izvještaja o stanju obuke sa analizom i preporukama za unaprjeđenje sistema obuke u javnim nabavkama;
- učestvuje u izradi godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama;
- priprema podataka za izradu izvještaja iz nadležnosti Odjeljenja, saradnju sa NVO sektorom;
- vođenje registra službenika za javne nabavke kojima su izdati sretifikati;

- učestvuje u izradi program rada Uprave;
- saradnja sa institucijama i organima u CG;
- saradnja sa drugim organizacionim jedinicama i drugi poslovi u skladu sa Zakonom.

Službenik za javne nabavke može biti samo lice sa visokom stručnom spremom koje je u radnom odnosu kod naručioca i ima položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki.

Takođe, najmanje jedna trećina članova Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda mora imati položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki.

UzJN donijela je i Program i način stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki. Navedenim Programom određuje se način organizovanja i sprovođenja stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki i način izdavanja i obnavljanja potvrda o završenom programu obuke u oblasti javnih nabavki. Navedeni Program predstavlja osnovu za organizovanje programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Naznačenim posebnim Programom stručnog osposobljavanja i usavršavanja obuhvaćene su sledeće teme:

- Sistem javnih nabavki u CG – principi, zakonodavni i institucionalni okvir u EU, ovlašćenja službenika za javne nabavke, planiranje u oblasti javnih nabavki, obveznici primjene i izuzeća od primjene ZJN, korišćenje portala javnih nabavki;
- Značaj stručnog osposobljavanja i usavršavanja za državne službenike i namještenike;
- Konflikt interesa u oblasti javnih nabavki;
- Antikorupcijski principi;
- Otvoreni postupak javne nabavke (*praktični primjeri*);
- Ograničeni postupak javne nabavke (*praktični primjeri*);
- Pregovarački postupak sa i bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje (*praktični primjeri*);
- Zaštita prava ponuđača;
- Ostale vrste postupaka javnih nabavki i nabavke malih vrijednosti (*praktični primjeri*).

U cilju adekvatne primjene zakona, donijet je Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki („Sl.list CG“, br.28/12).

Ispit se polaže po programu za polaganje ispita, koji obuhvata:

- 1) uređenost postupka javne nabavke zakonom, sa osvrtom na propise EU;
- 2) zaštitu prava u postupku javne nabavke;
- 3) druge propise, obrasce, akte i dokumenta o javnim nabavkama.

Ispit se polaže pred Komisijom za polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki koju rješenjem obrazuje direktor UzJN. Komisiju čine predsjednik i dva člana.

U okviru projekta EK IPA Multibeneficiary “Obuka u oblasti javnih nabavki za zemlje Zapadnog Balkana i Tursku”, stvoren je tim sertifikovanih nacionalnih trenera za javne nabavke koji su u potpunosti upoznati sa sadržinom SIGMA modula, nacionalnim zakonskim odredbama i vještinama metodologije obuke i isti sprovode obuku u CG.

7.2. Identifikovani nedostaci postojećeg sistema

Razvoj kapaciteta službenika za javne nabavke i članova Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda je ključni izazov reforme javnih nabavki i postoji posebna potreba za njihovim administrativnim jačanjem u kontekstu pristupanja članstvo u EU. Pored toga što treba uzeti u obzir sprovođenje napisanih mjera, neophodno je uzeti u obzir nivo i kvalitet implementacije na nivou naručilaca.

Javna nabavka se još uvijek tretira kao administrativna funkcija i manje više nije priznata kao posebna profesija. Sa druge strane, i u skladu sa trenutnim trendom za slijeđenje društveno-ekonomskih i ekoloških ciljeva putem javne nabavke, očekuje se da se službenici za javne nabavke pridržavaju sve složenijih pravila. Nedostatak adekvatne sposobnosti, ali i specijalizovanih znanja raspoloživih tehnologija, inovacije ili tržišni razvoji, će postati sve važniji.

Tradicionalno, obuka u oblasti nabavki ima tendenciju da se fokusira na usaglašenost sa regulatornim pravilima. Iako je jasno da su regulatorna pravila važna, ovaj fokus često ignoriše pitanja vezana za kvalitet nabavke, koji zahtijeva posjedovanje posebnih vještina, znanja i iskustva, kao i sposobnost da koriste moderne alate nabavke. Koncentrisanje na ovlašćenja obuke kao sredstva za jačanje kapaciteta službenika za javne nabavke da sprovede nabavku efikasno i efektivno može podići nabavku iznad isključivo administrativne funkcije i istaći profesionalizam potreban da se postignu pozitivni rezultati.

Od intenziteta i kvaliteta procesa prenošenja znanja u najvećoj meri će zavisiati koliko će nova rješenja, uključujući i *acquis communautaire*, biti ispravno shvaćena i pravilno primijenjena u praksi. Imajući u vidu da je krajnji cilj Strategije uspešna primjena zakona i *acquis communautaire* u praksi, ovom vidu stručnog usavršavanja posvetiće se posebna pažnja.

Međutim, neophodno je istaknuti da trenutni kapaciteti UzJN nisu dovoljni za sveobuhvatnu obuku naručilaca i ponuđača na svim nivoima, koja se neophodno mora kontinuirano sprovoditi u narednom periodu. Takođe, novi ZoJN predviđen za prvi kvartal 2017. godine, uvešće niz novih alata, metoda, procedura koje neće biti moguće sprovesti u praksi bez prethodno sprovedene kvalitetne obuke. Osim toga, prelazak na isključivo elektronsku javnu nabavku neće biti uspješan ukoliko naručioci i ponuđači ne posjeduju posebna znanja i vještine, koja se mora obezbijediti putem adekvatne implementacije obuke.

Shodno gore navedenom, očigledno je da sadašnji kapaciteti UzJN kao nosioca sprovođenja programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja nisu dovoljni za sprovođenje održive obuke u narednom periodu. S tim u vezi, ostaje otvoreno pitanje održivosti obuke koja se ogleda u raspoloživosti sredstava za finansiranje edukacije i sprovođenja programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja u CG.

7.3. Osnovni strateški cilj i rezultati koji se planiraju postići u predstojećem periodu

Dalji razvoja stručnog osposobljavanja i usavršavanja imaće za svrhu postizanje sledećih ciljeva i rezultata:

- unaprijediti vještine planiranja, organizacije i implementacije ZoJN i poštovanje osnovnih načela javnih nabavki;

- programi obuke treba više da se fokusiraju na planiranje nabavki i upravljanje ugovorima;
- sistem javnih nabavki učini funkcionalnim, efikasnim i transparentnim kroz rad na daljem profesionalnom razvoju lica kojima su dodijeljene dužnosti vezane za proces javnih nabavki;
- pružiti podršku državnim službenicima i zaposlenima koji učestvuju u sistemu javnih nabavki kroz proces kontinuiranog profesionalnog razvoja kroz razmjenu znanja i iskustva;
- obezbijediti da ponuđači i svi drugi učesnici imaju potrebno znanje i vještine za učešće i efikasno sprovođenje postupaka u okviru sistema javnih nabavki;
- obuka vezano sa uspostavljanje novog sistema elektronskih javnih nabavki, kako bi naručioci, ponuđači i ostala zainteresovana lica, bila osposobljena za korišćenje elektronskog sistema javnih nabavki;
- obuka naručilaca i podizanje nivoa javne svijesti o prednostima i načinu korišćenja kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda u zavisnosti od specifičnosti predmeta javne nabavke;
- unaprijediti razumijevanje značaja oblasti javnih nabavki u kontekstu upravljanja nacionalnim fondovima i finansijskim instrumentima EU.

7.4. Metode i glavne mjere za postizanje postavljenih ciljeva i planiranih rezultata, sa uključenim glavnim rokovima njihovog ostvarenja

Stručno usavršavanje je jedan od najznačajnijih oblika jačanja kadrovskih kapaciteta svih učesnika u sistemu javnih nabavki. Za zaposlene u institucijama koje obavljaju poslove pripreme propisa, praćenja i nadzora nad njihovom primjenom i zaštite prava neophodno je kontinuirano stručno usavršavanje. Zaposlenima u ovim institucijama mora se omogućiti da se upoznaju sa tekovinama EU u oblasti javnih nabavki, „*dobrom praksom*” koja je uspostavljena u zemljama EU u primjeni *acquis communautaire*, kao i sa odlukama ESP. Od ove Strategije se očekuje da se fokusira na postizanje potpune usklađenosti sa *acquis-em* i da izloži načine na koje će Crna Gora osigurati snažne kapacitete za implementaciju na svim nivoima.

Pravilna primjena propisa od strane naručilaca nije moguća bez kontinuiranog stručnog usavršavanja službenika za javne nabavke i ostalih lica koja učestvuju u javnim nabavkama na nivou naručilaca. Ključnu ulogu u stručnom usavršavanju imaće zaposleni u institucijama javnih nabavki odnosno sertifikovani treneri koji treba da prenesu nova znanja licima koja sprovode javne nabavke kod naručilaca.

Razvoj profesionalizacije će se odvijati kroz sledeće korake:

- Nastavak procesa sertifikacije (*osnovni nivo*);
- Uvođenje višeg nivoa sertifikacije, kojim bi službenici za javne nabavke stekli složenija i šira znanja u oblasti javnih nabavki koja uključuju i upoznavanje sa „*dobrom praksom*” u zemljama EU;
- Unaprijeđenje statusa službenika za javne nabavke kako bi se na ovim poslovima angažovao i zadržao visoko kvalitetni kadrovi što je od ključnog značaja za ostvarenje efikasnih i regularnih javnih nabavki i primjenu odredbi usklađenih sa *acquis communautaire*;
- Poboljšavanje informisanosti (*uspostavljanjem foruma o javnim nabavkama*) u cilju rješavanja pitanja praktične primjene Zakona i drugih propisa u oblasti javnih nabavki;

- Podsticanje rada profesionalnih udruženja/stvaranje mreže profesionalaca u javnim nabavkama u cilju jačanja profesionalizma i etičkih standarda u javnim nabavkama i omogućavanje da lica koja sprovode postupke javnih nabavki daju doprinos u donošenju i primjeni propisa u oblasti javnih nabavki.

Pored opštih programa obuke, sprovodiće se i posebni, specijalizovani programi koji će biti namenjeni ciljnim grupama, kao što su: rukovodioci, službenici za javne nabavke, kao i lica koja posredno učestvuju u postupku nabavke kod naručioca, poput tehničkih lica. Specijalizovani programi obuke biće namenjeni posebnim oblastima, kao što su: energetika, zdravstvo i drugi ili pojedinim pitanjima od interesa za više naručilaca, kao što je nabavka usluga osiguranja, lijekova, avio karata i dr.

Obuka ponuđača je od velikog značaja za njihovo osposobljavanje da mogu efikasno da zaštite svoja prava i za podsticanje njihovog većeg učešća u postupcima javnih nabavki što ima neposredan efekat na jačanje konkurencije na tržištu javnih nabavki. Obuka je posebno potrebna MiSP koja najčešće ne raspolažu dovoljnim znanjima i informacijama što predstavlja prepreku za njihovo veće učešće u postupcima javnih nabavki. Za ponuđače biće organizovane obuke, u saradnji sa PKCG i regionalnim privrednim komorama, prilagođene njihovim stvarnim potrebama.

U narednom periodu, institucije za javne nabavke, a pre svega UzJN, omogućiće stručno usavršavanje svojih zaposlenih u cilju boljeg upoznavanja sa *acquis communautaire*, novim Direktivama iz oblasti javnih nabavki 2014/24, 2014/25, 2014/23, dobrom praksom zemalja EU, kao i sa odlukama ESP. Institucije iz oblasti javnih nabavki će osmisliti i organizovati radionice radi zajedničkog stručnog usavršavanja po pojedinim oblastima relevantnim za primjenu Zakona, a na osnovu memoranduma o saradnji koji su potpisale. Pored toga, organizovaće se radionice na kojima će učestvovati predstavnici institucija za javne nabavke i predstavnici pravosudnih organa kako bi se, kroz razmatranje pitanja iz oblasti primjene Zakona, unaprijedio nivo znanja i povećala efikasnost procesuiranja slučajeva kršenja propisa kojim se uređuju javne nabavke.

UzJN će nastaviti da priprema modele, uputstva, smjernice i druge alate namijenjene licima koja se bave sprovođenjem postupaka javnih nabavki, i uspostaviti mrežu glavnih subjekata u sistemu javnih nabavki CG, poput aktivnog uključivanja PKCG, Univerziteta u CG i šire, kao i resornih ministarstava.

VIII METODOLOGIJA UPRAVLJANJA STRATEGIJOM

U cilju sprovođenja Strategije razvoja sistema javnih nabavki i AP za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki u CG, donijeće se Odluka o osnivanju Koordinacionog tijela za kontinuirano praćenje sprovođenja Strategije, koje će se u prvom redu sastojati od predstavnika MF, UzJN, DK, ali i drugih relevantnih organa državne uprave, nevladinog sektora, privrednog sektora i drugih zainteresovanih strana koji učestvuju u njenom sprovođenju.

AP za period 2016-2020 godina, donosi se sa ciljem primjene Strategije i predstavlja njen sastavni dio. U AP su navedene: aktivnosti, nosioci aktivnosti, rokovi i pokazatelji za praćenje izvršenja aktivnosti Strategije. Prema potrebi, AP će se revidirati i dopunjavati na godišnjem nivou, prema sledećoj dinamici:

Septembar-oktobar: UzJN koordinira analizu i prema potrebi reviziju AP za narednu godinu, a u kome učestvuju sve relevantne strane;

Decembar: Ukoliko je potrebno, Vlada CG usvaja revidirani AP za narednu godinu.

Koristeći AP kao način praćenja i sprovođenja, Koordinaciono tijelo će polugodišnje izveštavati Vladu o napretku ostvarenom u njenom sprovođenju, prema sledećoj dinamici:
Januar: UzJN prikuplja informacije o izvršenju plana za prethodnu godinu od svih relevantnih strana zaduženih za implementaciju AP;

Februar: UzJN priprema izveštaj o sprovođenju AP i podnosi ga Vladi.

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

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

**IX AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE RAZVOJA SISTEMA
JAVNIH NABAVKI ZA PERIOD OD 2016-2020. GODINE**

AKTIVNOSTI		NOSILAC AKTIVNOSTI	ROK	POKAZATELJ
UNAPRIJEĐENJE ZAKONODAVNOG OKVIRA				
1.	Analiza efekata primjene izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama u praksi – izrada SWOT analize	UzJN	II-III Q/2016	<i>Pripremljena SWOT analiza</i>
2.	Analiza usaglašenosti izmjena i dopuna ZoJN i zahtjeva novih EU Direktiva (2014/24/EU i 2014/25/EU)	UzJN	II-III Q/2016	<i>Pripremljena analiza usaglašenosti izmjena i dopuna ZoJN sa zahtjevima novih EU Direktiva (2014/24/EU i 2014/25/EU)</i>
3.	Analiza ostalih propisa od značaja za javne nabavke, prije svega Zakona oJPP i koncesijama te njihovu usaglašenost sa zahtjevima novih Direktiva EU iz oblasti koncesija 2014/23/EU	MF/UzJN/ME/PKCG	III Q/2017	<i>Pripremljena analiza ostalih propisa od značaja za javne nabavke, prije svega Zakona oJPP i koncesijama te njihovu usaglašenost sa zahtjevima novih Direktiva EU iz oblasti koncesija 2014/23/EU</i>
4.	Priprema stručne osnove za donošenje novog ZoJN, uz obezbjeđenje pune transparentnosti i participativnosti prilikom donošenja novog ZoJN	MF/UzJN/DK/UzIP	II-III Q/2016	<i>Pripremljena stručna osnova za donošenje novog ZoJN</i>
5.	Donošenje novog ZoJN	VCG/SCG	I Q/2017	<i>Donešen novi ZoJN</i>
6.	Donošenje implementacione regulative u skladu sa zahtjevima	MF/UzJN/	II Q/2017	<i>Donijeta nova implementaciona regulativa iz oblasti javnih nabavki u skladu</i>

	novih EU Direktiva i zahtjeva novog ZoJN			<i>sa zahtjevima novih EU Direktiva i zahtjeva novog ZoJN</i>
7.	Monitoring efikasnosti sprovođenja novog ZoJN	UzJN	2017-2020	<i>Analiza uočenih nedostataka i prijedlog za poboljšanja</i>
8.	Inicijativa organa (MF i UzJN) na iznalaženju rješenja „jednog šaltera“ vezanog za izdavanje dokumenata kojima se dokazuje ispunjenost obaveznih uslova u postupcima javnih nabavki	MF/UzJN/PKCG	2017-2020	<i>Pokrenuta inicijativa</i>

STRUČNO OSPOSOBLJAVANJE I USAVRŠAVANJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI I JAČANJE ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA

9.	Organizovati ekspertske edukacije službenika UzJN o primjeni EU propisa i pravilno tumačenje i implementaciju novog ZoJN	UzJN	2016-2020	<i>Organizovane ekspertske edukacije službenika UzJN vezane za primjenu EU propisa i pravilno tumačenje i implementaciju novog ZoJN u skladu sa dostupnim instrumentima tehničke pomoći</i>
10.	Donošenje trening materijala, priručnika, smjernica i drugih uputstava za primjenu novog zakonodavstva za naručioce i ponuđače	UzJN	2016-2020	<i>Izrađen trening materijal, priručnici, smjernice i druga uputstava primjenu novog zakonodavstva za naručioce i ponuđače, upoznavanje službenika sa implementacijom novih Direktiva u zemljama članicama EU, organizovanje TAEX pomoći</i>
11.	Izrada komunikacionih smjernica za	ME/UzJN/PKCG	2016-2020	<i>Izrada priručnika, informatora i sl. za predstavnike MiSP</i>

	privredne subjekte, koje bi bile razvijene za MiSP			
12.	Organizovanje obuka za naručioce i posebnih radionica za ponuđače (jačati kapacitete naručilaca i ponuđača za sprovođenje novog ZoJN)	UzJN/PKCG	2016-2020	Organizovane obuke za naručioce i posebne radionice za ponuđače Kontinuirano vršiti obuke naručilaca, ponuđača i organa za sprovođenje, kontrolu i nadzor pravnog okvira kojim se definiše sistem javnih nabavki; - broj i vrsta održanih obuka; - broj naručilaca i ponuđača koji su pohađali obuke.
13.	Organizovati redovni „Forum o javnim nabavkama“, u cilju prikupljanja iskustava sa učešćem naručilaca i ponuđača	UzJN	2016-2020 (2x godišnje)	Organizovani „Forum o javnim nabavkama“, sa učešćem naručilaca i ponuđača
14.	Organizovanje „posebnih – specijalističkih“ programa obuke po sektorima za naručioce, prema analizi potreba	UzJN	2016-2020	Organizovani „posebni – specijalistički“ programi obuke, Plan potreba koji će biti sačinjen kroz formu Upitnik a koji će UzJN prsolijediti naručiocima i ponuđačima, kako bi se sublimirale potrebe i napravio određeni više predlog nego analiza za određenim specijalističkim trenizima....
15.	Organizovanje polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki	UzJN	2016-2020	Organizovana polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki u skladu sa

				Programom.
	RAZVOJ ELEKTRONSKOG SISTEMA JAVNIH NABAVKI U CRNOJ GORI			
16.	Sprovođenje tenderskog postupka za izbor najpovoljnijeg ponuđača za realizaciju Projekta IPA II 2014-2020 „Implementacija sistema e-nabavki“	MF/UzJN/DEUCG/MzIDiT	II-III Q/2016	<i>Sproveden tenderski postupak za izbor najpovoljnijeg ponuđača za realizaciju Projekta IPA II 2014-2020 „Implementacija sistema e-nabavki“</i>
17.	Nabavka i stavljanje u funkciju informaciono-tehnološke infrastrukture za poboljšanje postojećeg portala, u pravcu uvođenje funkcija e-pristupa	MF/UzJN/DEUCG/MzIDiT	III – IV/2016 – I Q/ 2017	<i>Izvršena nabavka i stavljena u funkciju informaciono-tehnološka infrastruktura za poboljšanje postojećeg portala, u pravcu uvođenje funkcija e-pristupa</i>
18.	Uvođenje novih funkcija sistema e-nabavki i prilagođavanje istih zakonodavstvu u datoj oblasti	MF/UzJN/ DEUCG /MzIDiT	2017-2018	<i>Uvođena nova funkcija sistema e-nabavki i prilagođena ista zakonodavstvu u datoj oblasti</i>
19.	Implementacija postupka prije dodjele javne nabavke e-objave; e-podnošenje ponuda; e-pregled i ocjena ponuda; e-dodjela javne nabavke, kao i potencijalno uspostavljanje funkcija vezanih za centralizovane	MF/UzJN/ DEUCG /MzIDiT	2017-2020	<i>Implementirani postupci prije dodjele javne nabavke e-objave; e-podnošenje ponuda; e-pregled i ocjena ponuda; e-dodjela javne nabavke, kao i potencijalno uspostavljanje funkcija vezanih za centralizovane nabavke, uključujući e-aukcije</i>

	nabavke, uključujući e-aukcije			
20.	Implementacija postupka poslije dodjele javne nabavke e-narudžbe; e-računi i e-plaćanje	MF/UzJN/ DEUCG /MzIDiT	2018-2020	Implementiran postupak poslije dodjele javne nabavke e-narudžbe; e-računi i e-plaćanja.

ZAŠTITA PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

21.	Razvijanje web stranice DK i time omogućiti pretragu rješenja i odluka DK na osnovu ključnih riječi	DK	2016-2017	Razvijena web stranice DK i time omogućena pretragu rješenja i odluka DK na osnovu ključnih riječi
22.	Obezbijediti usklađenu komunikaciju između dvije glavne institucije javnih nabavki (UzJN i DK) i redovnu komunikaciju sa medijima i javnošću, uključujući ponuđače, naručioce i građane	DK, UzJN	2016-2020	Obezbijeđena usklađena komunikacija između dvije glavne institucije javnih nabavki (UzJN i DK) i redovna komunikacija sa medijima i javnošću, uključujući ponuđače, naručioce i građane
23.	Izrada priručnika pod nazivom „Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki u CG"	DK	2016-2018	Izrađen priručnik „Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki u CG"
24.	Utvrđiti obavezu polugodišnjeg izvještavanja o realizaciji obaveza iz portfelja rada DK	DK	2016-2020	Utvrđena obaveza izvještavanja o realizaciji obaveza iz portfelja rada DK
25.	Unaprijediti informacioni	DK	2016-2020	Unaprijediti portal DK;

	sistem - portal DK				- obezbijediti pregled raskinutih ugovora u realnom vremenu; - obezbijediti pregled odustajanja od postupaka javnih nabavki u realnom vremenu;
INSTITUCIONALNI OKVIR					
26.	Zapošljavanje dodatnih službenika u Državnoj komisiji	VCG/MF/DK/UzK	2016-2017		Donošenje novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji stručne službe Državne komisije
27.	Unaprijeđenje administrativnih kapaciteta u UzJN odnosno zapošljavanje dva nova službenika i namještenika u skladu sa novim nadležnostima iz ZoJN i PPCG za period 2014-2018	VCG/MF/UzJN/UzK	2017		Zapošljavanje novih službenika i namještenika u skladu sa novim nadležnostima iz ZoJN i PPCG za period 2014-2018
28.	Prijedlog za unaprijeđenje statusa službenika za javne nabavke i članova Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda kroz uvođenje dodatka na osnovnu zaradu zaposlenima koji obavljaju poslove na navedenim radnim mjestima	MF/UzJN	2016-2020		Prijedlog sačinjen
29.	Izbor i	VCG/MF/UzK	I Q/2016		Izabran i imenovan

	imenovanje predsjednika/ca Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki			predsjednik/ca Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki
30.	Dalje jačanje i unaprijeđenje institucije nadležne za inspekcijski nadzor u oblasti javnih nabavki	VCG/MF/UzIP/UzK	2016-2017	Zapošljavanje novih inspektora za javne nabavke i jačanje administrativnih, tehničkih i materijalnih kapaciteta Inspekcije za javne nabavke kako bi to tijelo moglo na adekvatan način da vrši kontrolu postupaka javnih nabavki; - sačiniti i objaviti izvještaj o jačanju kapaciteta Inspekcije za javne nabavke
31.	Jačanje nezavisnost DK	MF/VLCG/SKCG	I Q/2017	Zakonom normirana obaveza da članove DK na osnovu javnog konkursa imenuje Skupština Crne Gore; Zakonom unaprijeđeni kriterijumi za imenovanje članova DK;
32.	Kompletirati sastav DK	SKCG	II Q/2017	Raspisan konkurs za imenovanje članova Državne komisije; Izabrani članovi Državne komisije sa najboljim referencama
33.	Uspostaviti Koordinaciono tijelo za praćenje sprovođenja Strategije sastavljeno od predstavnika relevantnih državnih organa, nevladinog sektora, privrednog sektora i dr.	MF/UzJN	I Q/2016	-Uspostavljeno Koordinaciono tijelo za praćenje sprovođenja Strategije sastavljeno od predstavnika nadležnih državnih organa, nevladinog sektora, privrednog sektora i dr.

PODRŠKA MiSP U JAVNIM NABAVKAMA

34.	Olakšati pristup informacijama o javnim nabavkama	UzJN/PKCG/DK/MBA/Z OCG/UnP	2016-2017	Olakšan pristup informacijama o javnim nabavkama
35.	Uspostaviti informativni sto za MiSP	PKCG	2016	Uspostavljen informativni sto za MiSP
36.	Komunikacija za smjernica za privredne subjekte, sa fokusom na razvijanje smjernica za MiSP	UzJN/PKCG/DK/UnP/M BA/ZOCC	2016-2017	Uređene komunikacijske smjernice za privredne subjekte, a fokusirane smjernice bi trebalo da budu razvijene za MiSP
37.	Edukovati naručioce u analizi tržišta i evaluaciji ponuđača, a time i prednosti sa posebnim fokusom na MiSP	UzJN/ME	2016-2020	Urađen Program za edukaciju naručilaca i analizi tržišta i evaluacija ponuđača prednosti sa posebnim fokusom na MiSP
38.	Uključiti strateška pitanja oko MiSP u okviru nastavnog plana za obuku službenika za javne nabavke	UzJN/PKCG/NA/UnP/Z OCG/MBA	2016-2018	Uključena strateška pitanja oko MiSP u okviru nastavnog plana za obuku službenika za javne nabavke

ZELENE JAVNE NABAVKE I DRUŠTVENO ODGOVORNE JAVNE NABAVKE

39.	Inicirati i podstaći rasprave o zelenim javnim nabavkama i društveno odgovornim javnim nabavkama	UzJN/MORiT	2016-2017	Inicirane i podstaknute rasprave o zelenim javnim nabavkama i društveno odgovornim javnim nabavkama
40.	Razmjena dobre prakse time i prednosti, sa posebnim fokusom na MiSP	UzJN/MORiT	2016-2017	Izrađene smjernice za razmjenu ponuđača prednosti sa posebnim fokusom na MiSP
41.	Uključiti strateška pitanja oko MiSP u okviru nastavnog plana za obuku službenika za javne nabavke	UzJN/NA/PKCG/UnP/Z OCG/MBA	2016-2018	Uključena strateška pitanja oko MiSP u okviru nastavnog plana za obuku službenika za javne nabavke

**UNAPRIJEĐENJE MJERA ZA SUZBIJANJE NEREGULARNOSTI I MJERE ZA BORBU
PROTIV KORUPCIJE**

42.	Unaprijediti portal javnih nabavki	UzJN	2016 - 2020	<i>Unaprijeđen portal javnih nabavki kroz projekat e-nabavki;</i> - obezbijediti detaljnu statističku evidenciju javnih nabavki u realnom vremenu; - obezbijediti napredne funkcije pretraživanja javnih nabavki u realnom vremenu; - obezbijediti alate za analizu javnih nabavki u realnom vremenu; - obezbijediti pregled dobijenih javnih nabavki po ponuđačima u realnom vremenu; - objaviti sve anekse ugovora i protokole za sve javne nabavke; - broj aneksa i protokola ugovora u odnosu na broj aneksa i protokola koji su objavljeni;
43.	Propisati obavezu detaljnog planiranja javnih nabavki sa obrazloženjem u dijelu potreba i svrsishodnosti javne nabavke	MF/Naručioci	II Q/2016	<i>Propisana obaveza detaljnog planiranja javnih nabavki sa obrazloženjem u dijelu potreba i svrsishodnosti javne nabavke;</i> -blagovremena koordinacija s unutrašnjim organizacionim jedinicama naručioca radi prikupljanja potreba -objektivna procjena potrebnih količina posebno ako se plan javnih nabavki priprema na osnovu podataka iz prethodnih godina -istraživanje tržišta radi procjene troškova i

				objektivnog izračunavanja procijenjene vrijednosti nabavke -planiranje predmeta nabavke u skladu sa jedinstvenim rječnikom javne nabavke -objektivno određivanje vrste robe, usluge ili radova u odnosu na tehnološke i funkcionalne karakteristike, namjenu i svojstva -koordinacija sa službom za finansije prije usvajanja plana javnih nabavki -dobijanje saglasnosti od nadležnog organa na plan javnih nabavki te njegove izmjene i/ili dopune -blagovremeno objavljivanje plana javnih nabavki te njegovih izmjena i/ili dopuna na portalu javnih nabavki -korišćenje standardizovanog obrasca plana javnih nabavki
44.	Unaprijediti transparentnost u izvještavanju, naročito u pogledu neposrednih sporazuma	UzJN/NA	IV Q 2016 – IV Q 2020	Uspostavljanje pisane procedure (interni akt) o sprovođenju postupka javne nabavke neposrednim sporazumom
45.	Utvrđiti obavezu izvještavanja o sprovedenom inspekcijskom nadzoru u oblasti javnih nabavki	MF/UzIP/VCG	2016-2020 (dva puta godišnje)	Utvrđena obaveza izvještavanja o sprovedenom inspekcijskom nadzoru; -zakonom normirana obaveza Inspekcije za javne nabavke da na svojoj internet stranici objavljuje detaljne polugodišnje izvještaje o svim izvršenim inspekcijskim kontrolama sa detaljnim podacima o utvrđenim nepravilnostima i broju podnijetih prekršajnih i krivičnih prijava

46.	Razviti i unaprijediti internet stranice svih naručilaca u sistemu javnih nabavki, kako bi se obezbijedila dostupnost informacija, alata i uputstava koji se koriste u praktičnom sprovođenju postupaka javnih nabavki	NA	2016-2017	Razvijene i unaprijeđene internet stranice svih naručilaca u sistemu javnih nabavki, kako bi se obezbijedila dostupnost informacija, alata i uputstava koji se koriste u praktičnom sprovođenju postupaka javnih nabavki
47.	Poboljšati transparentnost podataka o kompanijama koje su povezane sa licima koja, u ime naručioca, vrše neke od poslova javnih nabavki i licima koja imaju uticaj na vršenje navedenih poslova sa ciljem da se efikasno spriječe, prepoznaju i uklone sukobi interesa	NA/PO/VCG/MF/UzJN/SCG	2016-2017	Poboljšana transparentnost podataka o kompanijama koje su povezane sa licima koja, u ime naručioca, vrše neke od poslova javnih nabavki i licima koja imaju uticaj na vršenje navedenih poslova sa ciljem da se efikasno spriječe, prepoznaju i uklone sukobi interesa; -zakonom normirana obaveza da se ugovor o javnim nabavkama ne može zaključiti ukoliko ne sadrži detaljno razrađene anti-korupcijske klauzule koje se tiču konflikta interesa na strani naručioca i ponuđača, te da se svi zaključeni ugovori koji ne sadrže ove klauzule smatraju pravno ništavim; - zakonom normirani jasni uslovi za izradu tehničkih specifikacija u fazi pripreme postupaka javnih nabavki, kao i obaveza da lica koja izrađuju tehničku specifikaciju za konkretnu javnu nabavku ne mogu istovremeno da budu članovi tenderske komisije

				za istu javnu nabavku kako bi se spriječio potencijalni konflikt interesa i prilagođavanje tenderske dokumentacije favorizovanim ponuđačima
48.	Unaprijediti saradnju između UzJN, DK, VDT, DRI, UP, UzIP u pogledu razmjene podataka, a u vezi sa pojedinačnim kršenjem zakona, kao i saradnja u pogledu zajedničke edukacije navedenih organa	UzJN/UzIP/DK/VDT/UP/DRI	2016 – 2020	Unaprijeđena saradnja između UzJN,DK,VDT,DRI,UP,UzI P, u pogledu razmjene podataka, a u vezi sa pojedinačnim kršenjem zakona, kao i saradnja u pogledu zajedničke edukacije navedenih organa
49.	Monitorisanje efikasnosti analizirajući tržišne cijene, cijene ugovora kod okvirnih sporazuma	MF/UzJN/UzIP	2016 – 2020	Propisan način monitorisanja efikasnosti analizirajući tržišne cijene, cijene ugovora kod okvirnih sporazuma
50.	Kreiranje sajta gdje svako može da prijavi anonimno instancu korupcije ili zloupotrebe javnih fondova i uspostavi proceduru kako da se istraže ovi slučajevi (takođe može biti jaka alatka javnih odnosa)	UzJN	2017-2018	Kreiran sajt gdje svako može da prijavi anonimno instancu korupcije ili zloupotrebe javnih fondova i uspostavi proceduru kako da se istraže ovi slučajevi (takođe može biti jaka alatka javnih odnosa)
51.	Objavljivanje svih srodnih dokumenata o javnim nabavkama	UzJN	2016-2020	Propisana i donijeta norma obaveznosti objavljivanja svih srodnih dokumenata o javnim nabavkama, plana javnih nabavki, tenderske dokumentacije, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovora o

				<i>javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana, tenderske dokumentacije, odluke i ugovora, kao i preduzimanjem drugih radnji i mjera</i>
52.	Čuvanje dokumentacije od strane naručilaca a nastale u postupku javne nabavke u skladu sa ZoJN	UzJN/DK/NA	2016-2020	<i>Utvrđena obaveza čuvanja dokumentacije od strane naručilaca a nastale u postupku javne nabavke u skladu sa ZoJN</i>
53.	Obuka policije i tužilaštva u oblasti javnih nabavki	UzJN	2016-2017	<i>Izvršena obuka policije i tužilaštva u oblasti javnih nabavki</i>
54.	Obuka za rukovodioce naručilaca o upravljačkoj odgovornosti i ulozi u sprovođenju internih procedura	UzJN	2016-2020	<i>Izvršena obuka za rukovodioce naručilaca o upravljačkoj odgovornosti i ulozi u sprovođenju internih procedura</i>
55.	Kažnjavanje u slučajevima kršenja ZoJN	UzIP	2016-2020	<i>Uređena procedura kažnjavanja u slučajevima kršenja ZoJN</i>
56.	Unaprijediti savjetodavne funkcije UzJN kako bi se olakšalo zakonito sprovođenje propisa iz oblasti javnih nabavki	MF/UJN	IIIQ/2016	<i>Zakonom normirana nadležnost za davanje mišljenja o primjeni i sprovođenju ZoJN i podzakonskih akata ponuđačima i naručiocima kako bi se olakšalo zakonito sprovođenje propisa iz oblasti javnih nabavki</i>