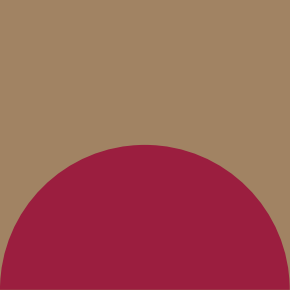


PRIRUČNIK O MONITORINGU U JAVNIM NABAVKAMA



Projekat unapređenja javnih nabavki i
državne pomoći u Crnoj Gori, CFCU/
MNE/056

Ovaj projekat sufinansiraju Evropska unija i
Vlada Crne Gore



autor
Katarina Radović

tiraž
100 primjeraka

Projekat je implementiran od strane Eurosupport.

EUROSUPPORT 

PRIRUČNIK O MONITORINGU U JAVNIM NABAVKAMA

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj isključiva je odgovornost Eurosupprt i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

UVOD	8
EU ZAHTJEVI PO PITANJU MONITORINGA	9
Obrazac izvještaja o monitoringu javne nabavke uvažavajući proces izvještavanja država članica prema Direktivama 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU	13
MONITORING O PRIMJENI PROPISA IZ OBLASTI JAVNIH NABAVKI	33
MONITORING POSTUPKA JAVNE NABAVKE	37
Planiranje javnih nabavki	37
Odabir komisije za sprovođenje postupka javne nabavke	41
Izbor postupka javne nabavke	42
Tehničke specifikacije	45
Uslovi za učešće u postupku javne nabavke	47
Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude	48
Postupak pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda	50
Donošenje odluke	53
Ugovor o javnoj nabavci	55
ZAKLJUČAK	58

PREDGOVOR

Politika javnih nabavki u Crnoj Gori posljednjih godina prolazi kroz značajne reforme u svim aspektima. Značajni iskoraci postignuti su u dijelu zakonodavstva u oblasti javnih nabavki, uvođenje elektronskog sistema i smanjenje napravnosti u postupcima javnih nabavki. Evropska komisija je prepoznala napore, koje Ministarstvo finansija ulaže u cilju kreiranja efikasnog, ekonomičnog i transparentnog sistema trošenja javnih sredstava, pa je ova politika kroz pregovaračko poglavlje 5 - javne nabavke već drugu godinu za redom dobila ocjenu dobar napredak i bolji stepen pripremljenosti za članstvo u EU.

Jedan od važnih segmenata sveukupne politike javnih nabavke je praćenje ili monitoring sistema javnih nabavki, odnosno svih činilaca koji utiču na njegovu efikasnost i održivost. Monitoring javnih nabavki podrazumijeva svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki koje se sprovodi na koherentan način u cilju procjenjivanja kako sistem funkcioniše i kako se razvija tokom vremena i da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definisali kreatori politika. Rezultati monitoringa predstavljaju osnovu za pripremu redovnih izvještaja o funkcionisanju sistema nabavki, a posebno za izradu preporuka i prijedloga za njegov dalji razvoj. Neophodno je pratiti sistem javnih nabavki kako bi se donosile utemeljene odluke i davala uputstva za dalji razvoj sistema, kako u regulatornom dijelu tako i u dijelu primjene e-procurement.

Priručnik koji je pred vama pripremljen je u okviru Projekta IPA 2014 „Unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira u oblastima javnih nabavki i državne pomoći“, čiji je korisnik Ministarstvo finansija - Direktor za politiku javnih nabavki.

Materijal ima za cilj da pruži pregled svih aspekata monitoringa u oblasti javnih nabavki, uključujući subjekte koji ga vrše i predmete nad kojima monitoring treba da bude sproveden, kao i metodologiju postupka praćenja implementacije propisa u ovoj oblasti. Ovaj priručnik ima ambiciju da postane važna alatka u procesu harmonizacije standarda i prakse sa zahtjevima Evropske unije u ovoj oblasti, ali i objedinjeno štivo koje sadrži način procjene i nadzora nad svim parametrima kojima se mjeri uspješnost modernog sistema javnih nabavki.

Direktorat za politiku javnih nabavki
V.D. Generalnog direktora
mr Jelena Jovetić

UVOD

Oksfordski rječnik engleskog jezika (ODE) definiše glagol "monitor" kao "posmatrati i provjeravati napredak ili kvalitet (nečega) tokom nekog vremenskog perioda; držati pod sistematskim pregledom". Prema Oksfordskom rječniku glagol "monitor" potiče od latinske riječi "monit", što znači "upozoren". Prema drugoj definiciji, "monitoring" je "povremeni (redovni ili neredovni) niz zapažanja u vremenu, sproveden da pokaže stepen usklađenosti sa formulisanim standardom ili odstupanje od očekivane norme".¹

Prema Oksfordskom rječniku, monitoring treba razlikovati od "nadzora (surveillance)", što znači "nadzor primjenom standardne metodologije koji se sprovodi u cilju omogućavanja niza posmatranja tokom vremena". Nadzor može da pruži dragocjene informacije, ali sam po sebi ne može da utvrdi da li su ciljevi ispunjeni ili da li su standardi ostvareni. Informacije dobijene putem nadzora mogu se koristiti, s druge strane, u cilju pravilnog prosuđivanja u vezi sa postojećom situacijom. Za potrebe ovog priručnika, "monitoring javnih nabavki" je svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki koje se sprovodi na koherentan način u cilju procjenjivanja kako sistem funkcioniše i kako se razvija tokom vremena i da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definisali kreatori politika.²

Uloga monitoringa u javnim nabavkama je da³:

- procijeni način na koji se sistem javnih nabavki razvija u cjelini i pravac u kome se kreće –izvjesni trendovi se mogu uočiti tek nakon više godina posmatranja – i na taj način obezbijedi značajne informacije koje su suštinski važne za kreiranje politika;
- identifikuje potrebe za bilo kakvim promjenama u sistemu;
- utvrdi kratkoročne i dugoročne prioritete i procijeni da li su oni ostvareni;
- analizira potencijalne posljedice alternativnih rješenja;
- pruži smjernice za politike javnih nabavki i implementaciju donesenih odluka;
- omogući relevantne informacije za odluke koje donose drugi kreatori politika.

1 Hellawell, J.M. (1991), "Development of a Rationale for Monitoring [Razvoj argumentacije za monitoring]" u Goldsmith, F.B. (ed.), Monitoring for Conservation and Ecology [Monitoring za očuvanje i ekologiju], Chapman and Hall, New York, str. 1-14.

2 Informacije i primjeri u ovom Informativnom dokumentu prikazuju prakse država članica kakve su bile u julu 2013.

3 <https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-27-2016-Serbian.pdf>

EU ZAHTJEVI PO PITANJU MONITORINGA

Unutar EU najvažniji aspekti javnih nabavki su unificirani, što zakonodavstvo različitih država članica čini prilično sličnim u oblasti javnih nabavki. U isto vrijeme, međutim, u pokušajima usklađivanja normi praćenja aktivnosti EU se zaustavila na minimumu koji je neophodan kako bi Evropska komisija dopunila informacije koje se mogu dobiti iz poruka objavljenih u TED-u (Tenders Electronic Daily – opšta baza podataka o postupcima javnih nabavki u EU).

Nove direktive o javnim nabavkama, usvojene 2014.godine, zahtijevaju da Države „prate poštovanje pravila javnih nabavki“. Ovaj zahtjev je definisan osnovnim pravilima praćenja aktivnosti pa je neophodno osigurati da tijela za monitoring u državama članicama imaju nadležnost čiji bi djelokrug uključivao definisanje problema vezanih za primjenu pravila javnih nabavki i skretanje pažnje na njih relevantnim krajnjim revizorskim institucijama.

Direktiva o nabavkama u javnom sektoru (Direktiva)⁴ uvodi dodatne zahtjeve u vezi sa monitoringom rada sistema javnih nabavki.

Tijela za monitoring: Član 83 Direktive zahtijeva od država članica da obezbijede da monitoring primjene pravila o javnim nabavkama vrše „jedno ili više tijela, organa ili struktura“ (tijela za monitoring). Tijela za monitoring moraju da budu ovlašćena da izvještavaju o „određenim kršenjima ili sistemskim problemima“ koje uoče. Ovi izvještaji mogu da budu izrađeni za izvještavanje „nacionalnih revizorskih tijela, sudova ili drugih odgovarajućih tijela ili struktura kao što su ombudsman, nacionalni parlamenti ili njihovi odbori“. Države članice stoga imaju izvjesno diskreciono pravo da odluče o najadekvatnijoj strukturi izvještavanja kada se uoče određena kršenja ili sistemski problemi, ali one moraju da dozvole tijelima za monitoring da izvještavaju o ovim pitanjima.

Rezultati monitoringa: Rezultati aktivnosti monitoringa koje sprovode tijela za monitoring moraju biti dostupna na uvid javnosti. Rezultati takođe moraju da budu na raspolaganju Evropskoj komisiji. Član 83 propisuje zahtjeve u vezi sa redovnim prikupljanjem podataka i izvještavanjem Evropske komisije na svake tri godine. Izvještaj koji se podnosi Evropskoj komisiji mora da obuhvata informacije, po potrebi, o:

- najčešćim uzrocima pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti uključujući moguće strukturne probleme ili probleme koji se ponavljaju u primjeni pravila;
- nivou učestvovanja MSP;
- spriječavanju, utvrđivanju i adekvatnom izvještavanju o slučajevima prevare, korupcije, sukoba interesa i drugim ozbiljnim nepravilnostima.

Od Evropske komisije se traži da koristi podatke koje dobija od tijela za monitoring za izdavanje redovnog izvještaja o sprovođenju i najboljim praksama nacionalnih politika u oblasti javnih nabavki.

⁴ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

Monitoring na nacionalnom nivou, izvještavanje i statistički podaci: Dodatne mjere odnose se na monitoring na nivou EU.

Od država članica se traži da Evropskoj komisiji učine dostupnim podatke „o svojoj institucionalnoj organizaciji u vezi sa implementacijom, monitoringom i sprovođenjem“ Direktive.

Član 85 Direktive zahtijeva od Evropske komisije da pregleda kvalitet i kompletnost podataka koji su objavljeni u prethodnim obavještenjima, pozivima za učestvovanje u postupcima javnih nabavki i obavještenjima o dodjeli ugovora objavljenim u Službenom listu Evropske unije. Kada podaci u pozivima za učestvovanje i obavještenjima nisu u skladu sa zahtjevima Direktive, Evropska komisija može da zahtijeva dodatne informacije od dotične države članice, a ta država članica je dužna da dostavi podatke koji nedostaju. Države članice su takođe dužne da pripreme i podnesu statistički izvještaj Evropskoj komisiji svake tri godine o nabavkama ispod EU pragova.

Pojedinačni izvještaji o postupcima ili o dodjelama ugovora: Član 84 Direktive zahtijeva od naručilaca da izrade izvještaj u pisanoj formi svaki put kada se dodjeljuju ugovor ili okvirni sporazum ili kada se primjenjuje dinamični sistem nabavke (kada su ugovor, okvirni sporazum ili dinamični sistem nabavke obuhvaćeni Direktivom). Minimalni sadržaj pojedinačnog izvještaja naveden je u članu 84.

Naručioci su takođe dužni da dokumentuju napredovanje svih postupaka nabavki i da obezbijede čuvanje dovoljnog obima dokumentacije da bi se opravdale odluke koje se donose u svim fazama postupka nabavke. Ova dokumentacija može da uključuje komunikaciju sa privrednim subjektima, unutrašnja razmatranja, informacije o dijalogu i pregovorima, dokumentaciju o nabavci i informacije o izboru i dodeli ugovora. Ova dokumentacija mora da se čuva tokom perioda od najmanje tri godine od dana dodjele ugovora.

Od država članica EU se takođe traži da svake tri godine dostavljaju statističke izvještaje koji ukazuju na „najčešće uzroke zloupotrebe propisa ili pravne nesigurnosti, uključujući i moguće strukturne ili periodične probleme vezane za primjenu propisa, na nivou malih i srednjih oreduzeća (MSP) uključenih u javne nabavke, kao i na sprečavanje, otkrivanje prevare, korupcije, sukoba interesa ili drugih težih povreda u toku postupka nabavke i njihovo pravilno prijavljivanje.

Praćenje javnih nabavki u zemljama EU po pravilu uključuje aktivnosti kao što su: prikupljanje podataka; analiza; širenje informacija o različitim aspektima javnih nabavki (kao što su transparentnost, otvorenost, konkurentnost i efikasnost). Informacije prikupljene tokom monitoringa su korisne u svrhu izrade uputstava, utvrđivanja efektivnosti finansijskih troškova i izrade zaključaka o usklađenosti osnovnih principa javnih nabavki i implementaciju unaprijed definisanih zadataka i planova.

Rezultati monitoringa predstavljaju osnovu za pripremu redovnih izvještaja o funkcionisanju sistema nabavki, a posebno za izradu preporuka i prijedloga za njegov dalji razvoj. Neophodno je pratiti ovaj sistem kako bi se donosile utemeljene odluke i davala uputstva za dalji razvoj sistema javnih nabavki.

Oblici monitoringa javnih nabavki u EU su⁵:

1. Revizija usklađenosti sa propisima
 - Provjera zakonitosti akata
 - Provjera nepoštovanja

⁵ <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/259/pdf>

2. Procjena parametara performansi

- Evaluacija rada nabavke u smislu efikasnosti
- Procjena rada nabavke u smislu efektivnosti

3. Praćenje usklađenosti

- Provjera usklađenosti sa međunarodnim standardima
- Provjera usklađenosti sa međunarodnim obavezama

Revizija usklađenosti sa propisima podrazumijeva reviziju aktivnosti onoga ko sprovodi postupak javne nabavke u smislu formalne ispunjenosti njihovih zakonskih zahtjeva. Takvo praćenje se vrši provjerama zakonitosti radnji koje preduzimaju naručioci (npr. kvalifikacioni izbor privrednih subjekata ili utvrđivanje najpovoljnije ponude) ili njihove neaktivnosti. Ovo bi trebalo kao rezultat da ima povećanje broja konkurentskih postupaka.

Cilj praćenja javnih nabavki je, prije svega, provjera usklađenosti sa utvrđenim proceduralnim standardima ili djelotvornost javnih nabavki, koje su važne funkcije javne uprave. Postoje različiti pristupi organizaciji ove vrste praćenja i različiti načini utvrđivanja i mjerenja stepena efikasnosti nabavke, ali je najočigledniji kriterijum u tom smislu stepen efikasnosti korištenja sredstava poreskih obveznika.

Procjena/mjerenje parametara učinka se fokusira na procjenu učinka sistema javnih nabavki u smislu efikasnosti i efektivnosti. Da bi izvršili takvu procjenu, tijela za monitoring su dužna da prikupe i obrade širok spektar podataka o postupcima nabavki.

Monitoring usklađenosti se može sprovoditi u posebne svrhe, na primjer, za provjeru usklađenosti sa međunarodnim standardima i međunarodnim obavezama svake zemlje članice.

U posljednje vrijeme veliki akcenat je stavljen na održive javne nabavke kao moćan alat koji ima za cilj smanjenje negativnog uticaja javnih nabavki na životnu sredinu. Uspostavljanje efektivnog okvira za praćenje i evaluaciju za održive javne nabavke ipak ostaje izazov za mnoge zemlje iz svih dijelova svijeta.

Za praćenje i procjenu uspjeha održivih javnih nabavki, može se uzeti u obzir nekoliko faktora⁶:

- Stepem do kojeg je održiva javna nabavka institucionalizovana odnosno postojanje politika, akcionih planova, obučeni naručioci ili druge aktivnosti koje se odnose na organizacione procese i kulturu naručioca.
- Izlazi koji se odnose na održive javne nabavke, na primjer, broj postupaka javnih nabavki koji se objavljuju svake godine a koji imaju uključene zahtjeve održivosti ili druge mjere koje pokazuju da se naručioci bave održivim javnim nabavkama.
- Ishodi održive javne nabavke, što znači, stvarni ili procijenjeni uticaji prednosti održive kupovine u ekološkom, društvenom ili ekonomskom smislu (na primjer, smanjenje izduvnih gasova ili ušteda troškova tokom životnog ciklusa).

Praćenje ovih različitih faktora služi u različite namjene. Praćenje institucionalizacije pomaže agencijama odgovornim za javne nabavke i/ili tijelima odgovornim za praćenje sprovođenje održivih politika, a takođe pomažu kreatorima politika da shvate stvarni uticaj održivih javnih nabavki, tj njihov uticaj u postizanju zelenije, održivije ekonomije.

6 <https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/Monitoring%2520%2526%2520Evaluation%2520of%2520Sustainable%2520Public%2520Procurement.pdf>

Koji su uslovi da se obezbijedi efikasan monitoring?

Da bi monitoring dao značajne rezultate, potrebno je ispuniti niz uslova⁷:

- ciljevi i zadaci pravila sistema javnih nabavki treba da budu vremenski dosljedni, jer će u suprotnom biti teško uporediti rezultate dobijene tokom procesa praćenja.
- dostupnost visokokvalitetnih, pouzdanih podataka igra ključnu ulogu.
- za efikasan monitoring neophodno je da stručnjaci koji se njima bave posjeduju vještine analize i pripreme izvještaja. Oni treba da razumiju koje su informacije korisne, kako ih prikupiti, kako obraditi prikupljene podatke, kako izvući zaključke i kako predstaviti rezultate dobijene tokom monitoringa.
- efikasnost praćenja zavisi od podrške, smjernica i akcija menadžmenta.

7 https://www.sigmaxweb.org/publications/Performance_Public_Procurement_2011.pdf

Obrazac izvještaja o monitoringu javne nabavke uvažavajući proces izvještavanja država članica prema Direktivama 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU⁸

Svrha i ključne karakteristike šablona

- Ovaj obrazac ima za cilj da olakša izvještavanje država članica u kontekstu novih direktiva o nabavkama. Obrazac utvrđuje opseg zahtjeva za izvještavanjem i preporučuje državama članicama metodologiju za prikupljanje i sistematizaciju prikupljanja relevantnih informacija. Nadalje, nastoji da predloži usklađenu strukturu izvještaja kako bi se omogućilo lakše poređenje informacija koje dostavlja država članica.
- Pitanja u ovom obrascu su neobavezujuće specifikacije zakonskih obaveza direktiva o izvještajima o monitoringu. Država članica bi trebala slijediti obrazac samo koliko je to moguće, posebno u pogledu dostupnosti kvantitativnih informacija. Kada informacije nisu dostupne, to se može navesti u izvještaju, eventualno zajedno s objašnjenjem da li se planira da se prikupljanjem takvih informacija i uključiti ih u buduće izdanje izvještaja.
- Izvještaji država članica će biti objavljeni na web stranici Evropske komisije. Informacije će poslužiti za novi Izvještaj o implementaciji i najboljim praksama nacionalnih politika javnih nabavki na unutrašnjem tržištu koji će izdati Evropska komisija. Informacije koje dostavi država članica će podržati rad Komisije na analizi politike.
- Obrazac pokriva sve domene za koje su zahtjevi za izvještavanje definisani direktivama o nabavkama iz 2014. godine.
- Šablon sadrži slijedeće vrste pitanja:
 - i) kvalitativni opisi i procjene,
 - ii) prateća dokumenta koja pružaju dokaze za gore navedene opise i procjenu,
 - iii) kvantitativni pokazatelji.
- U tabelama ispod, lijeva strana sadrži naziv informacija koje treba dostaviti, dok desna strana sadrži dalje specifikacije o tome šta to znači. Izvještaj se dostavlja kao tekstualni (.doc) i PDF dokument na osnovu ovog šablona.

⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34717/attachments/1/translations/en/renditions/native>

- Kako bi se izbjeglo preklapanje obaveza izvještavanja i smanjilo administrativno opterećenje, države članice se pozivaju da navedu sve informacije/podatke tražene u ovom obrascu koji su već dostavljeni Komisiji putem drugog kanala (npr. nepravilnosti u nabavci koje spadaju u djelokrug ESIF fondova). Kada je to slučaj, molimo vas da navedete ove kanale, kontekst izvještavanja i prirodu informacija koje su već dostavljene.

Osnovne informacije

Obim izvještavanja
<p>Izvještaj treba da obuhvati period između 1. januara i 31. decembra. Za kvantitativne podatke na osnovu obavještenja o nabavkama, to znači da je obavještenje o dodjeli ugovora trebalo donijeti u ovom periodu.</p> <p>Ako je opseg vašeg izvještaja širi od onog navedenog u direktivama (npr. zbog nižih pragova, šire definicije ugovornih tijela, naručilaca ili subvencioniranih ugovora), navedite to ovdje. U tom slučaju, za svaki indikator, informacije o nabavci prema</p> <p>EU direktivama i sve druge informacije treba da budu predstavljene odvojeno, tako da se iste informacije mogu porediti između zemalja članica EU.</p>
Odgovor
Osnovne informacije
Broj postupaka nabavke (tj. broj obavještenja kojima se objavljuje poziv za nadmetanje)
Broj dodijeljenih ugovora
Odgovor
Informacije o tijelima za praćenje i izvještavanje
<p>Ovaj odjeljak treba da sadrži naziv tijela/spisak tijela koja obavljaju aktivnosti praćenja javnih nabavki propisane direktivama o javnim nabavkama i subjekata zaduženih za izradu izvještaja koji se dostavlja Evropskoj komisiji o rezultatima aktivnosti praćenja.</p>
Odgovor

I. Procjena zbirne ukupne vrijednosti nabavke koja bi bila obuhvaćena direktivama u slučaju da je njena vrijednost premašila relevantne pragove

<p>Procjena ukupne vrijednosti nabavke koja bi bila obuhvaćena direktivama da je njena vrijednost premašila relevantne pragove</p>	<p>Ovo označava vrijednost nabavke koja se neformalno naziva "ispod praga EU".</p> <p>Ovaj odjeljak treba da sadrži informacije o procijenjenoj vrijednosti nabavke kao i korištenoj metodologiji. Metodologija korištena za procjenu treba biti objašnjena u Aneksu I.</p> <p>„Vrijednost nabavke “treba shvatiti kao vrijednost dodijeljenih ugovora, tako da bude uporediva sa procjenama iz obavještenja o dodjeli ugovora za nabavku iznad praga. (Ne kao npr. vrijednost nabavke koja bi se mogla dogoditi da je pronađen izvođač, tj. mogućnosti, niti na nivou stvarne potrošnje, odnosno plaćenih faktura.)</p>
<p>Odgovor</p>	<p>Odgovor</p>

II. Najčešći izvori pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti, uključujući moguće strukturalne ili ponavljajuće probleme u primjeni pravila

<p>II.1. Kvalitativno izvještavanje o primjeni pravila javnih nabavki</p>	
<p>Glavni izvori pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti</p> <p>Informacije bi se trebale fokusirati na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - najčešći slučajevi pogrešne primjene pravila i pravne nesigurnosti - ključne uzroke pogrešne primjene pravila i pravnu nesigurnost, uključujući njihovu relativnu važnost, kao i okolnosti koje objašnjavaju njihov nastanak. <p>Mogući relevantni (nepotpuni) elementi za razmatranje mogu biti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vrste naručilaca koji su posebno pogođeni greškama u javnim nabavkama • vrste postupaka ili ugovora na koje posebno utiču greške u javnim nabavkama • ponavljajući obrasci koji ukazuju na specifične poteškoće u određenoj fazi postupka 	
<p>Odgovor</p>	<p>Odgovor</p>
<p>Posebne zakonske odredbe (iz EU ili nacionalnog zakona) za koje se čini da izazivaju značajne probleme primjene</p> <p>Informacije bi se trebale fokusirati na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - konkretne zakonske odredbe u pitanju - opis vrste utvrđenih poteškoća, ako ih ima <p>Mogući relevantni (nepotpuni) elementi za razmatranje mogu biti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nedostatak dosljedne primjene date odredbe od strane ugovornih organa • visoka učestalost zahtjeva za smjernicama o tome kako razumjeti ili tumačiti datu odredbu • ponavljanje pogrešne primjene date odredbe • potreba za izdavanjem (dodatnih) uputstava za tumačenje date odredbe 	
<p>Odgovor</p>	<p>Odgovor</p>

Procjena da li je primjena pogrešnih pravila postojala, posmatranjem obrazaca primjene pravila koji sami po sebi ne predstavljaju slučajeve pogrešne primjene pravila, ali ipak ukazuju na strukturalne ili ponavljajuće probleme koji daju suboptimalni ishod.

Informacije bi se trebale fokusirati na:

- specifičnu vrstu identifikovanih problema, ako ih ima
- svaku moguću procjenu uticaja ovih poteškoća na efikasnost procesa javnih nabavki

Mogući relevantni (nepotpuni) elementi za razmatranje mogu biti

- pristrasnost prema sistematskoj upotrebi određenih kriterijuma dodjele bez obzira na kontekst (npr. sistematsko korištenje najniže cijene kao kriterijuma dodjele)
- prečesto korištenje uvredljivih postupaka ili najkraćih mogućih rokova
- periodični, posebno mali broj ponuđača ili ponuđača koji nisu domaći

Odgovor

Odgovor

II.2 Prateća dokumentacija

Molimo dostavite sve dostupne dokaze o problemima identifikovanim u odjeljku II.1.

Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti sljedeći (molimo navedite vezu

na dokument, i ako je moguće, siže dokumenta na engleskom jeziku, ako je dokument na drugom jeziku):

- Revizijski izvještaji o identifikovanim nepravilnostima u vezi sa javnim nabavkama, uključujući revizore specijalizovane za nepravilnosti
- Postojeće tipologije najčešćih grešaka u javnim nabavkama
- Izvještaji o najčešćim zahtjevima za smjernice
- Objavljeni dodatni dokumenti sa uputstvima za tumačenje kako bi se razjasnila pravna pitanja
- Politike ili drugi administrativni dokumenti koji raspravljaju o pitanjima u vezi sa implementacijom pravila

Odgovor

Odgovor

II.3. Kvantitativni pokazatelji

Ovaj odjeljak sadrži kvantitativne pokazatelje koji se odnose na odjeljak II.1. Mogu se uključiti i drugi indikatori u izvještaju.

Indikatori o nacionalnom zaštitnom sistemu

Lista predloženih specifičnih indikatora biće izrađena tokom izvještajne godine, povezana sa budućom tablicom pravnih lijekova, koja je dio Strategije jedinstvenog tržišta Evropske komisije. Indikatori će biti definisani na osnovu nalaza studije koju će naručiti DG GROW 2017. godine i daljih razgovora sa državama članicama, uključujući u kontekstu mreže prvostepenihi tijela za administrativnu reviziju.

Prva studija koju su naručile službe Komisije na temu pravnih lijekova za nabavku je već dostupna na <http://bookshop.europa.eu/en/economic-efficiency-and-legal-effectiveness-of-revizija-i-pravni-lijekovi-postupci-za-javne-ugovore-pb-KM0414023/>.

Ova studija, zajedno sa drugim materijalima (uključujući javne i ad-hoc konsultacije), osnova su za izvještaj Komisije i evaluaciju o djelovanju Direktiva o pravnim lijekovima.

Na osnovu svega toga, pokazatelji kao što su broj žalbi, broj žalbenih postupaka nabavke, broj riješenih žalbi, broj žalbi riješenih u korist podnosioca žalbe, ili bi se mogla uzeti u obzir prosječna dužina postupka revizije.

Odgovor

Odgovor

Histogram vrijednosti procedura, koji pokriva i

procedure ispod pragova

Molimo uključite histograme vrijednosti procedura (tj. pozive za konkurs). Ovo bi trebalo podijeliti na najmanje jedan za radove i jedan za zalihe i usluge, idealno i dalje po vrstama praga EU.

Cilj je pronaći "šiljke" u distribuciji vrijednosti, što ukazuje na gomilu procedura ispod praga EU.

Da biste poboljšali uporedivost, koristite interval sa širinom od 10 000 EUR (ili protivvrijednost u nacionalnoj valuti).

Odgovor

Odgovor

III. Sprečavanje, otkrivanje i adekvatno prijavljivanje slučajeva prevare u nabavci, korupcije, sukoba interesa i drugih ozbiljnih nepravilnosti

III.1. Kvalitativno izvještavanje o prevari, korupciji, sukob interesa itd.	
Opišite preduzete radnje i/ili uspostavljene mehanizme kako bi se osigurala usklađenost sa novim odredbama o sprječavanju, otkrivanju i adekvatnom prijavljivanju nepravilnosti u javnim nabavkama uključujući prevaru i korupciju	<p>Informacije bi se trebale fokusirati na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kako su ove akcije/mehanizmi implementirani - ključne mjere koje su uvedene <p>Mogući elementi za razmatranje mogu biti sljedeći:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Glavne pretpostavke i ciljevi osnovnih aktivnosti • Sklopljeni institucionalni aranžmani • Postojeće veze između aspekta prevencije, otkrivanja i popravljivanja
Odgovor	Odgovor
Opišite poduzete radnje i/ili uspostavljeni mehanizmi kako bi se osigurala usklađenost s novim odredbama o sprječavanju, otkrivanju i adekvatnom prijavljivanju sukoba interesa	<p>Informacije bi se trebale fokusirati na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kako su ove akcije/mehanizmi implementirani - ključne mjere koje su uvedene - predstavljanje definicije sukoba interesa, ako se razlikuje od definicije u Direktivama - objašnjavanje razloga za odabir elemenata koji su dodati definiciji sukoba interesa koja je navedena u Direktivama - kako se u praksi ispunjava zahtjev Direktive o djelotvornosti mjera <p>Mogući elementi za razmatranje mogu biti sljedeći:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Glavne pretpostavke i ciljevi osnovnih aktivnosti • Sklopljeni institucionalni aranžmani • Zakonodavni okvir • Postojeće veze između aspekta prevencije, otkrivanja i popravljivanja
Odgovor	Odgovor

III.2. Prateća dokumenta	
Molimo dostavite sve dostupne dokaze o radnjama/mehanizmima i mjerama opisanim u odjeljku III.1. gore dokazivanje usklađenosti sa novim odredbama o sprečavanju, otkrivanju i adekvatnom prijavljivanju nepravilnosti i sukoba interesa	<i>Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti sljedeći (molimo navedite vezu na dokument, i ako je moguće, sažetak dokumenta na engleskom jeziku, ako je dokument na drugom jeziku):</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Politički ili drugi administrativni dokumenti koji raspravljaju o pitanjima u vezi sa implementacijom akcija/mehanizama</i>
Odgovor	Odgovor
III.3. Kvantitativni pokazatelji	
Statistička distribucija kupaca prema učestalosti stvarne konkurencije	<p>Za svaki ugovorni organ ili subjekt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Izračunajte ukupan broj dodijeljenih ugovora. 2) Izračunajte broj dodijeljenih ugovora koji su dobili samo jednu ponudu. 3) Podijelite drugi broj sa prvim brojem. <p>U izvještaju u tabeli uključite broj naručilaca ili subjekata čiji rezultat iz tačke 3) spada u svaki od sljedećih intervala: <0%, 10%>, (10%, 20%>, (20%, 30%>, ... , (90%,100%>1.¹</p> <p>Molimo vas da uključite samo kupce sa najmanje tri dodijeljena ugovore tokom izvještajnog perioda i isključite sve okvirne sporazume, kao i ugovore zasnovane na okvirnim sporazumima, jer njihov broj ponuđača može biti pogrešan (npr. kada se višestruki ugovori dodjeljuju na osnovu istog okvirnog sporazuma ili za okvirne sporazume sa ponovnim otvaranjem konkurencije).</p> <p>Za više informacija o ovom indikatoru pogledajte slijedeći članak iz European Journal on Criminal Policy and Research: http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10610-016-9308-z.</p>
Odgovor	Odgovor

<p>Statistička distribucija ponuđača po učestalosti korištenjem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje</p>	<p>Za svaki ugovorni organ ili subjekt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Izračunajte ukupan broj procedura. 2) Izračunati broj pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva na nadmetanje. 3) Podijelite drugi broj sa prvim brojem. <p>Molimo vas da u izvještaj u tabeli unesete broj naručilaca ili subjekata čiji rezultat iz tačke 3) spada u svaki od sljedećih intervala: <0%,10%>, (10%, 20%>, (20%) , 30%>, ... , (90%,100%>.</p> <p>Molimo vas da uključite samo postupke nabavke koji su doveli do najmanje jedne dodjele ugovora i uključite samo ponuđače koji su vodili najmanje tri procedure nabavke tokom izvještajnog perioda.</p> <p>Za više informacija o ovom indikatoru pogledajte slijedeći članak iz Evropskog časopisa Kriminalna politika i istraživanje: http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10610-016-9308-z.</p>
Odgovor	Odgovor
<p>Kvantitativna procjena rizika od kolizije</p>	<p>Ova analiza treba da se zasniva na metodologiji specifičnoj za zemlju koja odražava poslovno okruženje, podaci dostupni na e-nabavkama i drugim platformama, itd. Nacionalna tijela za zaštitu konkurencije mogu imati informacije relevantne za ovu analizu.</p> <p>Za primjer metodologije analize dosluha, pogledajte slijedeći alat Vladinog instituta za transparentnost: http://www.govtransparency.eu/index.php/2015/11/13/toolkit-for-detecting-collusive-bidding-in-public-procurement/.</p>
Odgovor	Odgovor

<p>Rizik od neotkrivenog sukoba interesa</p>	<p>Procenat ugovora dodijeljenih kompanijama sa skrivenom vlasničkom strukturom (tj korisnik se ne može provjeriti).</p> <p>Informacije o ovom pokazatelju trebale bi biti dostupne u centralnim registrima stvarnog vlasništva, koje će sve države članice uspostaviti prema 4. Direktivi protiv pranja novca (2015/849, čl. 30) do juna 2017. godine.</p> <p>Za više konteksta za ovaj indikator, pogledajte Izvještaj Komisije o borbi protiv korupcije dostupan na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm</p>
Odgovor	Odgovor

IV. Nivo učešća malih i srednjih preduzeća (MISP) u javnim nabavkama

MISP su definisana u Preporuci Komisije (2003/361/EC) kao ona koja imaju manje od 250 zaposlenih i godišnji promet do 50 miliona eura ili ukupnu bilansnu sumu od najviše 43 miliona eura. Dodatne informacije dostupne su na http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

V. Informacije o praktičnoj implementaciji nacionalnih strateških nabavki

V.1 Zelene javne nabavke ('GPP')	<p>Zelena javna nabavka („GPP“) je definisana kao „proces u kojem javna tijela nastoje nabaviti</p> <p>robe, usluge i radove sa smanjenim uticajem na životnu sredinu tokom njihovog životnog ciklusa u poređenju sa robom, uslugama i radovima sa istom primarnom funkcijom koja bi inače bila nabavljena.² Dobrovoljni cilj od 50% GPP po državi članici u broju i vrednosti relevantne</p> <p>procedure je predložila Komisija, a Vijeće je prihvatilo 2008.</p>
V.1.1 Kvalitativno izvještavanje	
Ključni izazovi sa kojima se susreće	<p>Informacije bi se trebale fokusirati na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ključni izazovi u sprovođenju zelenih javnih nabavki, ako ih ima - mjere preduzete za njihovo prevazilaženje - i dalje postoje poteškoće u državi članici
Odgovor	Odgovor

V.1.2. Prateća dokumenta	<p>Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti slijedeći (molimo navedite vezu na dokument, i ako je moguće, siže dokumenta na engleskom jeziku, ako je dokument na drugom jeziku):</p> <p>Nacionalna definicija 'zelenih' i 'zelenih javnih nabavki'</p> <p>Informacije o nacionalnim akcionim planovima ili sličnim dokumentima o GPP u vašoj državi članici i fazi njihove implementacije. Cilj za preuzimanje GPP-a i način na koji je definisan, tj. za ukupnu nabavku, za specifične grupe proizvoda, po vrijednosti, po broju ugovora</p> <p>Svaka obaveza uključivanja zelenih zahtjeva u tendersku dokumentaciju i tijela za koja se prijavljuju</p> <p>Sve preporuke koje se odnose na upotrebu specifičnih kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, tehničke specifikacije/kriterijume za dodjelu/klauzule učinka koje javni organi ili naručioci koji žele da nabave zeleno mogu uključiti u svoju tendersku dokumentaciju. Kategorije proizvoda za koje su relevantne i relevantna web stranica, ako je moguće</p> <p>Sve informacije o ekološkim oznakama, sistemima upravljanja životnom sredinom ili standardima</p> <p>Bilo kakve preporuke da se koriste kriterijumi 'zelene nabavke' koje je razvila Evropska Komisija, odnosno za koje grupe proizvoda. Ako se preporučuju drugačiji kriterijumi, molimo navedite da li su slični/inspirisani kriterijumima EU</p> <p>Aktivnosti u oblasti izgradnje kapaciteta za nabavku zelenih (institucionalizirana ili ad-hoc obuka, helpdesk, itd.)</p>
Molimo prijavite sve dostupne dokaze ili prateća dokumenta za tačku V.1, koji ilustruju mjere, dostignuća ili izazove sa kojima se suočavaju, a koji se odnose na promociju zelenih javnih nabavki.	
Odgovor	Odgovor

V.1.3. Kvantitativni pokazatelji	Ovaj odjeljak sadrži primjere kvantitativnih indikatora koji se odnose na odjeljak V.1. Drugi indikatori mogu također biti uključeni u izvještaj.
Molimo navedite, kada je dostupno, bilo koji kvantitativni podatak (statistika, itd.) koji ilustruju dostignuća i izazove identifikovane u gornjem odeljku V.1.1. U mjeri u kojoj je to moguće, ove indikatore treba dalje grupisati prema vrsti zakona.	Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti sljedeći: <ul style="list-style-type: none"> • Procenat postupaka javnih nabavki koji uključuju zelene kriterijume od ukupnog obima nabavke na nacionalnom nivou i ako su dostupni, za grupe proizvoda GPP (npr. http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm) za koje vrši se praćenje, mjereno po broju i vrijednosti
Odgovor	Odgovor
V.2 Društveno odgovorne javne nabavke	Društveno odgovorna javna nabavke je definisana kao nabavka koja uzima u obzir jedan ili više društvenih razloga za unaprijeđenje društvenih ciljeva. Društveno odgovorna javna nabavka pokriva širok spektar društvenih razmatranja, kao što su, na primjer, mogućnosti zapošljavanja, pristojni uslovi rada, poštovanje socijalnih i radnih prava, socijalna uključenost, jednake mogućnosti i dostupnost.
V.2.1 Kvalitativno izvještavanje	
Ključni izazovi	Informacije bi se trebale fokusirati na: <ul style="list-style-type: none"> - ključni izazovi sa kojima se susreće u promovisanju društveno odgovornih javnih nabavki, ako ih ima - mjere preduzete za njihovo prevazilaženje - i dalje postoje poteškoće u državi članici
Odgovor	Odgovor

V.2.2. Prateća dokumenta	
Molimo prijavite sve dostupne dokaze ili prateći dokument za tačku V.2.1 koji ilustruje mjere, dostignuća ili izazove s kojima se suočava, a koji se odnose na promociju društveno odgovorne javne nabavke	<i>Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti sljedeći (molimo navedite vezu na dokument, i ako je moguće, siže dokumenta na engleskom jeziku, ako je dokument u drugom jeziku):</i> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalna definicija društveno odgovorne javne nabavke • Spisak i kratak opis inicijativa nacionalne politike pokrenutih u oblasti društveno odgovorne javne nabavke • Svaka obaveza uključivanja društveno odgovornih kriterijuma ili klauzula o izvršenju ugovora u tendersku dokumentaciju koju nameće vaš nacionalni sistem i ugovorni organi ili ugovorni subjekti od kojih se traži da se pridržavaju • Sve informacije o društvenim oznakama koje se koriste
V.2.3. Kvantitativni pokazatelji	Ovaj odjeljak sadrži primjere kvantitativnih indikatora koji se odnose na odjeljak V.2. Mogu i drugi indikatori biti uključeni u izvještaj.
Molimo navedite, kada je dostupno, bilo koji kvantitativni podatak (statistika, itd.) koji ilustruju dostignuća i izazove identifikovane u gornjem odjeljku V.2.1.	Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti sljedeći: <ul style="list-style-type: none"> • Broj postupaka javnih nabavki koji uključuju društveno odgovorne kriterijume za dodjelu. Molimo navedite koliko je njih regulisano u okviru 'laganog režima' Glave III Poglavlje I (članovi 74-77 Direktive 2014/24/EU i članovi 91-94 Direktive 2014/25/EU) • Broj postupaka javnih nabavki rezervisan za zaštićene radionice i ekonomske operatere u skladu sa članom 20 Direktive • Broj postupaka javnih nabavki za pružanje zdravstvenih, socijalnih ili kulturnih usluga iz člana 77.1 rezervisan za organizacije koje ispunjavaju uslove navedene u članu 77.2. • Broj postupaka javnih nabavki koji uključuju kriterijume društveno odgovornog izvršenja ugovora. Molimo vas da navedete koliko je od njih regulisano „lakim režimom“ Glave III, Poglavlje I (članovi 74-77 Direktive 2014/24/EU i članovi 91-94 Direktive 2014/25/EU)

Odgovor	Odgovor
V.3 Javna nabavka inovacija	<p>Inovativno rješenje definisano je u Direktivi 2014/24/EU čl.2 (1.22) kao „nova ili značajno poboljšana roba, uslugu ili proces“. Ovo uključuje ne samo ona rješenja koja proizlaze iz istraživanja i razvoja, već i ona rješenja koja proizlaze iz aktivnosti, “uključujući, ali ne ograničavajući se na procese proizvodnje ili izgradnje, novu marketinšku metodu ili novu organizacionu metodu u poslovnoj praksi, organizacija radnog mjesta ili eksterih odnosa.”</p> <p>Molimo prijavite obje dimenzije nabavke inovacija: nabavka istraživanja i razvoja i nabavka inovativnih rješenja.</p>
V.3.1 Kvalitativno izvještavanje	
Ključni izazovi na koje se susreće	<p>Informacije bi se trebale fokusirati na:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ključne izazove na koje se nailazi u promovisanju nabavke inovacija, ako ih ima - mjere preduzete za njihovo prevazilaženje - i dalje postoje poteškoće u državi članici
Odgovor	Odgovor

V.3.2. Prateća dokumenta	
<p>Molimo prijavite sve dostupne dokaze ili</p> <p>prateći dokument koji ilustruje mjere, dostignuća ili izazove s kojima se suočavaju, a koji se odnose na promociju i implementaciju nabavke inovacija.</p>	<p>Mogući relevantni (nepotpuni) dokumenti za razmatranje mogu biti slijedeći (molimo navedite vezu na dokument, i ako je moguće, siže dokumenta na engleskom jeziku, ako je dokument na drugom jeziku):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalni akcioni plan i/ili ciljevi za nabavku inovacija i faza njegove implementacije. Informacije o tome kako su definisane. • Sve dodatne odredbe za nabavku inovacija u vašem nacionalnom zakonodavstvu koje nadilaze odredbe direktiva EU o javnim nabavkama (npr. detaljnija definicija inovativnih rješenja i/ili istraživanja i razvoja, posebne odredbe o nabavci inovacija, član 33. pravila EU o državnoj pomoći za istraživanje i razvoj i razvoj iz 2014.) <p>Nacionalne smjernice o nabavci inovacija (npr. o rukovanju intelektualnom svojinom, zajednička nabavka za stvoriti potražnju za kupovinom inovativnih rješenja, za nabavku istraživanja i razvoja)</p> <p>Nacionalne aktivnosti na izgradnji kapaciteta za nabavku inovacija (institucionalizovana ili ad-hoc obuka, službe za pomoć, itd.)</p> <p>Informacije o ishodima, npr. uticaj na strani potražnje (povećanje kvaliteta i/ili efikasnosti javnih usluga), uticaj na strani ponude (povećanje prodaje/rast kompanije, intenzivirana ulaganja u istraživanje i razvoj/inovacije i/ili prava intelektualne svojine), širi uticaji na tržište (broj/vrednost ugovora dodijeljenih malim i srednjim poduzećima, iznos ugovora dodijeljenih dobavljačima koji nisu domaći)</p>
Odgovor	Odgovor

Replikacija

Ovaj odjeljak treba da pruži informacije koje omogućavaju svakome da u potpunosti ponovi kvantitativne rezultate predstavljene u izvještaju.

Linkovi na skupove podataka koji se koriste za pripremu izvještaja	Komisija preporučuje objavljivanje izvornih podataka kao otvorenih podataka, npr. kao što je slučaj sa elektronskom dnevnom bazom podataka tendera na adresi http://data.europa.eu/euodp/cs/data/dataset/ted-csv .
Odgovor	Odgovor
Fajlovi koji se koriste za dobijanje rezultata iz skupova podataka	Ovaj odjeljak bi trebao uključivati na primjer skripte ili kod za relevantni statistički softver ili korištene Excel datoteke.
Odgovor	Odgovor

Annex I:

Metodologija za procjenu vrijednosti nabavke koja bi bila obuhvaćena direktivama da je njena vrijednost premašila relevantne pragove

Odgovor:

1. Klasifikacija i metodologija

Navedite osnovne karakteristike korištene metodologije odabirom opcija u nastavku. Opis metodologije će biti dat u slijedećem odjeljku.

1.1. Generalni pristup:

- a) [podaci dostupni prema nacionalnim zahtjevima za objavljivanje]
- b) [procjene zasnovane na uzorku]
- c) [kombinovano]

Napominjemo da je po našem mišljenju poželjna upotreba postojećih administrativnih podataka, jer podrazumijeva i manje administrativno opterećenje (nije potrebno dodatno prikupljanje podataka) i veći kvalitet podataka.

Ako se pristupi uzorkovanju, i izvor uzorka i metodologija uzorkovanja, data u slijedećem pododjeljku, moraju biti u stanju izdržati pažljivo ispitivanje. Ovo obezbjeđuje da je procjena reprezentativna za cijelu državu članicu.

1.2. Izvor podataka:

Izvor podataka	Obim:	Preko nacionalnih pragova [ü]	<ispod nacionalnih pragova [ü]
[platforme za e-obavješavanje]			
[platforme za e-podnošenje]			
[fakture]			
[budžet]			
[ostale]			

2. Opis metodologije

Navedite, između ostalog, informacije o izvorima podataka, pristupe koji su preduzeti za rješavanje mogućih nedostajućih podataka i pogrešnih podataka, te reprezentativnost korištenog uzorka (ako je uzet pristup zasnovan na uzorku). Ako se metodologija razlikuje zavisno o pragovima ili izvoru podataka, molimo vas da to jasno naznačite, uključujući relevantne pragove.

MONITORING O PRIMJENI PROPISA IZ OBLASTI JAVNIH NABAVKI

Javne nabavke su važna komponenta ekonomskog sistema zemlje, koja direktno doprinosi ostvarenju principa tržišne privrede i direktno utiče na nacionalnu ekonomiju sa jedne strane, odnosno dobro upravljanje javnim finansijama sa druge strane. Takođe, sami udio javnih nabavki u BDP-u ukazuje na značaj koji ova oblast ima u sveukupnoj ekonomskoj stvarnosti države. Dodatno, javne nabavke važan su preduslov realizacije javnih politika, kao i očuvanja stabilnosti budžetske potrošnje, odnosno racionalne upotrebe javnih sredstava.

Javne nabavke su jedna od ključnih oblasti u kojoj javni i privatni sektor ulaze u finansijsku interakciju u značajnom obimu i stoga predstavljaju jednu od najkritičnijih privrednih aktivnosti u pogledu rizika od nepravilnosti i korupcije. Ostvarivanje ovog cilja prvenstveno će se zasnivati na punoj implementaciji svih zakonskih instituta koji utiču na smanjenje nepravilnosti, zatim na unaprjeđenju koordinacije i saradnje nadležnih institucija i jačanju njihovih administrativnih kapaciteta, kao i kapaciteta klijenata i ponuđača. Shodno tome, potvrda ostvarenja ovog cilja zasnivaće se, između ostalog, na unaprijeđenju sistema praćenja primjene propisa iz oblasti javnih nabavki.

Uloga nadzora u javnim nabavkama je da⁹:

- ocijeni način na koji se sistem javnih nabavki razvija u cjelini i smjer u kojem se kreće;
- identifikuje potrebe za bilo kakvim promjenama u sistemu;
- odrediti kratkoročne i dugoročne prioritete i procijeniti da li su ostvareni;
- analizira potencijalne posljedice alternativnih rješenja;
- daje smjernice za politike javnih nabavki i implementaciju donesenih odluka;
- pruži relevantne informacije za odluke koje donose drugi kreatori politike.

Da bi postupak praćenja dao rezultate potrebno je ispuniti nekoliko uslova:

- ciljevi politika i ciljevi sistema javnih nabavki treba da budu konzistentni tokom vremena, jer bi u suprotnom bilo teško uporediti rezultate dobijene kroz proces monitoringa,
- dostupnost pouzdanih podataka,
- efikasno praćenje zahtijeva da subjekti koji sprovode postupak praćenja posjeduju dovoljno znanja i vještina u pogledu analize i izvještavanja (trebali bi znati koji su podaci korisni, kako ih prikupiti, šta dalje s prikupljenim podacima, kako donijeti zaključke i kako prezentirati rezultate dobijene praćenjem) i
- efikasnost praćenja zavisi od sadržaja obavještenja i kompletnosti podataka koji ukazuju na uočene nepravilnosti.

Subjekti nadležni za sprovođenje propisa iz oblasti javnih nabavki

⁹ Vodič za praćenje primjene propisa iz oblasti javnih nabavki - dokument je nastao u okviru projekta „Platforma za odgovorno upravljanje javnim finansijama“, koji finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA), a implementira Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP).

Ministarstvo finansija - Direktorat za politiku javnih nabavki vrši upravne i sa njima povezane stručne poslove u oblasti sistema javnih nabavki a u skladu sa ovlašćenjem propisanim Zakonom o javnim nabavkama i sam monitoring postupaka javnih nabavki. Subjekti monitoringa su svi obveznici primjene Zakona o javnim nabavkama, to jest javni naručioci i sektorski naručioci.

Javni naručilac je:

1. državni organ;
2. jedinica lokalne samouprave;
3. javna služba, odnosno privredno društvo koje: - ima svojstvo pravnog lica, - je osnovano radi zadovoljenja potreba od javnog interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter, i - u kojem država i/ili jedinica lokalne samouprave posjeduje više od 50% akcija ili udjela ili koje se sa više od 50% finansira iz sredstava budžeta Crne Gore i/ili budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili nad kojim kontrolu vrši javni naručilac ili koje ima više od polovine članova organa upravljanja ili nadzornog organa koje je imenovao javni naručilac;
4. udruženje, odnosno organizacija koju su osnovala dva ili više naručioca.

Sektorski naručilac je:

1. javni naručilac koji obavlja jednu od sektorskih djelatnosti utvrđenu ovim zakonom,
2. privredno društvo u kojem javni naručilac ima preovlađujući uticaj, a koje obavlja sektorsku djelatnost, ili
3. drugi privredni subjekat koji obavlja sektorsku djelatnost na osnovu posebnih ili isključivih prava koja im je dodijelio nadležni državni organ ili nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Da bi Ministarstvo finansija - Direktorat za politiku javnih nabavki sprovelo postupak monitoringa javnih nabavki u Crnoj Gori potrebno je da:

- **odredi plan rada;**
- **odredi ključne indikatore;**
- **pripremi upitnik za naručioce;**
- **sačini izvještaj o urađenom monitoringu.**

Plan monitoringa definiše program monitoringa, naručioce, predmete javne nabavke, odgovarajuće zakonske osnove koje se odnose na postupke uzorkovanja i monitoringa, vrijeme uzorkovanja i vremensku dužinu uzorkovanja i trajanje monitoringa.

Indikatori obično obuhvataju¹⁰:

- podatke o broju postupaka javnih nabavki objavljenih i/ili pokrenutih tokom datog izvještajnog perioda, što je potrebno za procjenu konkurentnosti i otvorenosti tržišta;

- prosječan vremenski period između objavljivanja postupka i zaključivanja ugovora; ova informacija omogućava da se izvedu zaključci o efikasnosti sistema;
- procijenjenu vrijednost predmeta nabavke i visinu cijena ponuda koje su izabране kao najpovoljnije, što daje indikator o veličini tržišta javnih nabavki;
- broj dostavljenih ponuda u datom postupku, što pomaže prilikom mjerenja konkurentnosti postupaka javnih nabavki;
- broj odbijenih ponuda i isključenih ponuda u postupcima javnih nabavki, što je dobar pokazatelj tj. indikator konkurentnosti tržišta javnih nabavki; odbijene i isključene ponude se ne uzimaju obzir za izbor najpovoljnije ponude, pa je stoga baza ponuda iz koje naručilac može da bira manja;
- broj izjavljenih žalbi u poređenju sa ukupnim brojem sprovedenih postupaka javnih nabavki;
- prosječno trajanje postupka pravne zaštite i sličnih procjena uspješnosti (kako bi se procijenila efikasnost sistema za zaštitu prava ponuđača).

Mišljenja smo da, po obavljenom monitoringu, Ministarstvo finansija - Direktorat za politiku javnih nabavki treba da pripremi izvještaj o individualno sprovedenom monitoringu, koji bi sadržao slijedeće podatke:

- naziv subjekta monitoringa;
- predmet nabavke i vrstu postupka nabavke;
- opis radnji sprovedenih u toku monitoringa;
- spisak dokumentacije koja je od značaja za sprovođenje monitoringa;
- činjenični osnov u slučaju utvrđene nepravilnosti;
- mišljenje o utvrđenim nepravilnostima ili konstataciju da u sprovođenju monitoringa nisu utvrđene nepravilnosti;
- preporuku o načinu spriječavanja ili otklanjanju nepravilnosti, ako je primjenjivo;
- druge potrebne podatke, koji su od značaja za sprovedeni monitoring.

Na osnovu izvještaja o individualno sprovedenom monitoringu, preporučujemo da Ministarstvo finansija - Direktorat za politiku javnih nabavki, pripremi godišnji **izvještaj o sprovedenom monitoringu** koji bi trebao da sadrži slijedeće:

- statističke podatke o monitoringu sprovedenom u izvještajnom periodu;
- podatke o najučestalijim uzrocima nepravilne primjene zakona i podzakonskih akata koja regulišu oblast javnih nabavki;
- prosječno vrijeme trajanja postupka monitoringa;
- podatke o mjerama koje su preduzete u cilju pravilne primjene zakona i drugih podzakonskih akata koji regulišu oblast javnih nabavki;
- podatke o ishodima postupanja subjekata monitoringa u skladu sa preporukama;
- kolika je transparentnost postupaka javnih nabavki, što se pokazuje u udjelu otvorenih i transparentnih postupaka u ukupnom broju postupaka;

¹⁰ <https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-27-2016-Serbian.pdf>

- kolika je konkurentnost u postupcima javnih nabavke - prosječni broj dostavljenih ponuda;
- mjerenje prosječnog trajanja postupaka javnih nabavki, što se računa od trenutka objavljivanja tenderske dokumentacije do odluke o izboru najpovoljnije ponude ili do zaključivanja ugovora;
- brojem dana koji prođu između prijema žalbe i odluke (rješenja) Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;
- ostvarene uštede – dobijena vrijednosti za novac,
- druge podatke od značaja za monitoring javnih nabavki.

U postupku sprovođenja monitoringa može se od subjekta monitoringa zahtijevati dostavljanje podataka i dokumenata koja su od značaja za sprovođenje monitoringa, ali Ministarstvo finansija - Direktorat za politiku javnih nabavki može i koristiti podatke kojima raspolaže iz Elektronskog sistema javnih nabavki (cejn.gov.me) i to:

- podatke o odgovornom licu subjekta monitoringa;
- dokumentaciju o nabavci;
- ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum, ako je zaključen;
- izjašnjenje subjekta monitoringa;
- ostalu dokumentaciju i podatke u vezi sa predmetom monitoringa.

Poređenje trenutno odrađenih monitoringa sa monitorinzima iz prethodnih izveštajnih perioda omogućava donošenja zaključaka o načinu na koji se sistem razvija i da li u manjoj ili većoj mjeri postaje efikasniji.

MONITORING POSTUPKA JAVNE NABAVKE

Predmet monitoringa trebaju da budu naručioci (javni i sektorski) jednom godišnje.

Monitoring postupka javne nabavke će obuhvatiti sljedeće tri faze:

- Predtenderska faza: faza prije formalne objave tenderske dokumentacije;
- Postupak dodjele ugovora: faza od formalnog pokretanja postupka javne nabavke do potpisivanja ugovora;
- Izvršenje ugovora: faza nakon potpisivanja ugovora do konačne realizacije ugovora

Planiranje javnih nabavki

Kroz utvrđivanje potreba za nabavkom naručilac se opredjeljuje šta će nabavljati u tekućoj godini a sve to treba da bude praćeno aktivnom komunikacijom unutar svoje organizacije između tehničke, finansijske, pravne i službe komercijale. Pri tom, naručilac se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjoročnim planovima poslovanja. Veoma je važno da tom prilikom naručilac realno i objektivno utvrdi potrebe sa aspekta poslova koji su mu u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta.

Članovi 84 i 85 Zakona o javnim nabavkama definišu način planiranja u javnim nabavkama.

Naručilac je dužan da do 31. januara tekuće finansijske godine sačini i dostavi plan javnih nabavki Ministarstvu finansija – Direktoratu za budžet radi objavljivanja na ESJN.

Plan javnih nabavki sadrži:

- podatke o naručiocu;
- šifru i naziv predmeta nabavke u skladu sa jedinstvenim rječnikom javnih nabavki;
- procijenjenu vrijednost nabavke za svaki predmet nabavke pojedinačno;
- vrijednost PDV-a;
- ukupnu procijenjenu vrijednost nabavke za period trajanja okvirnog sporazuma;
- vrstu postupka javne nabavke;
- budžetsku poziciju, odnosno poziciju finansijskog plana, na kojoj su planirana sredstva za nabavku.

Plan javnih nabavki donosi ovlašćeno lice naručioca.

Naručilac može da vrši izmjene, odnosno dopune plana nabavki, najkasnije pet dana prije pokretanja postupka javne nabavke.

Naručilac je dužan da izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki dostavi Ministarstvu finansija adi objavljivanja do 31. januara tekuće finansijske godine.

Saglasnost na plan javnih nabavki i izmjene i dopune plana javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a korisnika budžeta lokalne samouprave nadležni organ lokalne samouprave, dok za privredna društva čiji je osnivač država, odnosno jedinica lokalne samouprave, saglasnost daju organi upravljanja, u skladu sa zakonom.

Predmet nabavke utvrđen tenderskom dokumentacijom i drugim aktima naručioca mora biti u skladu sa utvrđenim planom nabavki.

Plan nabavki sačinjava se na obrascu plana nabavki koji propisuje Ministarstvo.

Naručilac može prije pripremanja plana nabavki i pokretanja postupka javne nabavke da izvrši istraživanje tržišta, radi određivanja predmeta nabavke i njegove procijenjene vrijednosti.

U ovoj fazi radi se na: sastavljanju spiska uslova, zahtjeva, potreba, istraživanju tržišta, provjerava se dostupnost alternativnih rješenja i sl. Samo kroz ovu inicijalnu fazu naručilac može istinski razumjeti vrstu i visinu potrebne investicije. Znanje o relevantnim tržištima trebalo bi se sistematično prikupljati i ažurirati. To se može učiniti posjećivanjem sajмова, proučavanjem specijalizovanih časopisa kao i istraživanjem web stranica samih ponuđača.

Sam naručilac i stručnjak iz oblasti predmeta javne nabavke trebali bi udružiti snage u ranoj fazi kako bi odredili kako najbolje definisati uslove i zahtjeve.

Ako se ne zna što je dostupno na tržištu, ne mogu se postaviti dobri uslovi i zahtjevi u tenderskoj dokumentaciji.

Dobro poznavanje tržišta se ne bi trebalo koristiti za sastavljanje detaljnih tehničkih specifikacija jer je bolje odrediti neki raspon unutar kojeg tržište može ponuditi rješenja koja bi zadovoljila potrebe naručioca za predmetom nabavke. Poznavanje tržišta se može koristiti kako bi se odabrao odgovarajući postupak javne nabavke i kako bi se napravio stručan pregled i ocjena ponuda.¹¹

Prethodna analiza tržišta je moćan alat. Osim što ažurira znanje o tržištu, naručilac otkriva nove trendove i promovise potencijalne privredne subjekte za koje se još možda ne zna, stvara unutrašnji pregled i u nekim situacijama naručilac može dobiti informacije kojima će uštedjeti trud oko daljeg angažovanja u postupku javne nabavke.

Sve dok naručilac nema jasnu sliku svog trenutnog stanja, ne može nikako znati da li zapravo treba sprovesti postupak javne nabave za nešto novo. Niti jedan naručilac ne može u potpunosti znati što treba dok ne shvati gdje se tačno nalazi.

Praktični vodič kroz procedure ugovaranja pomoći Evropske unije trećim zemljama (PRAG), propisuje da „Naručioci će se prema ekonomskim subjektima odnos-

¹¹ <https://javna-nabava.info/istrazivanje-trzista-sukladno-novom-zakonu-o-javnoj-nabavi-i-primjeri-iz-prakse/>

iti jednako i bez diskriminacije i ponašati se transparentno i srazmjerno“. Takođe, propisuje da javna nabavka neće biti sprovedena sa namjerom da se vještački suzi konkurencija. Smatraće se da je konkurencija vještački sužena tamo gdje je javna nabavka sprovedena sa namjerom nepotrebnog favorizovanja ili stavljanja u nepovoljan položaj određenih privrednih subjekata.

Naručilac može da o predmetu nabavke zatraži mišljenje nezavisnih stručnjaka, nadležnih organa ili potencijalnih učesnika na tržištu, koje se može koristiti u planiranju i sprovođenju nabavki pod uslovom da ne dovode do narušavanja načela tržišne konkurencije, diskriminacije i transparentnosti.

Direktni kontakt sa učesnicima na tržištu može biti potreban u nekim slučajevima kada standardni način planiranja nije dovoljan. Međutim, u takvoj situaciji poštovanje principa javne nabavke može predstavljati izazov (npr. poštovanje jednakog postupanja sa svim privrednim subjektima i bez diskriminacije, djelovanje na transparentan i proporcionalan način itd.). Konsultacije sa ekspertima ili privrednim subjektima direktno mogu biti polazna osnova za sukob interesa, namještanje ponuda ili dogovor između potencijalnih dobavljača.

U postupcima javnih nabavki malo pažnje se poklanja poznavanju tržišta dok se fokus gotovo uvijek stavlja na zakonsku stranu kvaliteta postupka.

Posebna pažnja mora se posvetiti i budžetiranju javne nabavke.

Procijenjena vrijednost javne nabavke predstavlja iznos javnih sredstava koji naručilac opravdano očekuje da će utrošiti radi nabavke određene robe, usluge ili radova, koja u sebi sadrži ukupnu vrijednost svih plaćanja (osim PDV-a) koje će naručilac izvršiti prilikom realizacije ugovora konkretne javne nabavke. Pravilno određivanje procijenjene vrednosti je od značaja kako za izbor postupka javne nabavke koji će naručilac sprovesti, tako i za ostvarenje načela transparentnosti u sprovođenju tog postupka (da li će biti u obavezi da objavi tendersku dokumentaciju na elektronskom sistemu javnih nabavki).

Ključni elementi relevantni za određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke su:

- veličina tržišta koje razmatra naručilac;
- vrijednost prethodnog postupka javne nabavke ako je primjenjivo;
- definicija relevantnog tržišta (kao domaće tržište ili međunarodno tržište sa prekograničnim efektom);
- period koji se uzima u obzir prilikom određivanja procijenjene vrijednosti.

Upitnik broj 1:

Naručilac je do 31. januara tekuće finansijske godine sačinio i dostavio plan javnih nabavki Ministarstvu, radi objavljivanja na ESJN	
Da li Plan javnih nabavki sadrži: 1) podatke o naručiocu; 2) šifru i naziv predmeta nabavke u skladu sa jedinstvenim rječnikom javnih nabavki; 3) procijenjenu vrijednost nabavke za svaki predmet nabavke pojedinačno; 4) vrijednost PDV-a; 5) ukupnu procijenjenu vrijednost nabavke za period trajanja okvirnog sporazuma; 6) vrstu postupka javne nabavke; 7) budžetsku poziciju, odnosno poziciju finansijskog plana, na kojoj su planirana sredstva za nabavku.	
Naručilac je prije objavljivanja pribavio saglasnost nadležnog organa na plan javnih nabavki	
Naručilac je prije pripremanja plana nabavki izvršio istraživanje tržišta, radi određivanja predmeta nabavke i njegove procijenjene vrijednosti.	
Naručilac je vršio izmjene plana	
Naručilac je vršio dopune plana	
Naručilac je o predmetu nabavke zatražio mišljenje nezavisnih stručnjaka, nadležnih organa ili potencijalnih učesnika na tržištu	

Odabir komisije za sprovođenje postupka javne nabavke

Pravilnikom o bližim kriterijumima za obrazovanje komisije za sprovođenje postupka javne nabavke ("Službeni list Crne Gore", br. 055/20 od 12.06.2020. godine) propisuju se bliži kriterijumi za obrazovanje komisije za sprovođenje postupka javne nabavke.

Član Komisije - stručnjak iz oblasti predmeta javne nabavke je lice koje ima najmanje kvalifikaciju visokog obrazovanja, sedmi nivo (VII) u obimu 240 kredita CSPK-a iz oblasti predmeta javne nabavke i položen stručni ispit iz oblasti predmeta javne nabavke, ako je utvrđen posebnim propisom i najmanje tri godine radnog iskustva u struci.

Ako predmet javne nabavke obuhvata više različitih oblasti, u Komisiju se mora imenovati najmanje jedan stručnjak iz svake od tih oblasti.

Ako predmet nabavke spada u više različitih ili srodnih oblasti, u Komisiju se mora imenovati najmanje po jedan stručnjak iz tih oblasti koji ispunjava sve uslove.

Prilikom odabira članova komisije naručiocu moraju uzeti u obzir ekonomsko, tehničko, pravno znanje tih osoba i njihovo razumijevanje pravnih akata koji uređuju javne nabavke.

U ovom trenutku mogu se razlikovati dva izazova: neiskustvo (nedostatak znanja o predmetu nabavke i sl.) i zloupotrebe (protekcijonizam, traženje koristi za sebe i sl.).

Upitnik broj 2:

Broj članova komisije	
Predmet nabavke	
Predmet javne nabavke obuhvata više različitih oblasti? Ako je odgovor da, koje.	
Da li su svi članovi komisije potpisali izjavu o nepostojanju sukoba interesa	
Član Komisije - stručnjak iz oblasti predmeta javne nabavke	

Najmanje jedan član komisije mora biti zaposlen kod naručioca	
Naručilac je imenovao zamjenika predsjednika i člana komisije	
Da li najmanje jedna trećina broja članova Komisije ima položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki	

Izbor postupka javne nabavke

Naručilac će se u zavisnosti od vrijednosnih razreda određenih zakonom kao i od vrste, bitnih karakteristika i posebnih uslova predmeta javne nabavke opredijeliti za određenu vrstu postupka javne nabavke.

Pravilno određivanje procijenjene vrijednosti je od značaja kako za izbor postupka javne nabavke koji će naručilac sprovoditi, tako i za ostvarenje načela transparentnosti u sprovođenju tog postupka, tj. da li je naručilac u obavezi da objavi određeni postupak javne nabavke.

Procijenjena vrijednost je od uticaja na izbor postupka javne nabavke, pa se tako nabavke razvrstavaju na:

1. nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 5.000,00 eura;
2. nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake i veće od 5.000,00 eura, a manje od 20.000,00 eura;
3. nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 5.000,00 eura, a manje od 40.000,00 eura;
4. javne nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 20.000,00 eura;
5. javne nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 40.000,00 eura;
6. javne nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od vrijednosnih razreda Evropske unije.

Postupci javnih nabavki koje naručilac ima na raspolaganju su:

1. otvoreni postupak;
2. ograničeni postupak;
3. konkurentski postupak sa pregovorima;
4. pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje;
5. partnerstvo za inovacije;
6. konkurentski dijalog;
7. pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje

za javne nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 20.000,00 eura, javne nabavke radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 40.000,00 eura i javne nabavke roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od vrijednosnih razreda Evropske unije.

Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", br. 061/20, 065/20, 071/20, 074/20, 102/20) propisuje se način sprovođenja jednostavnih nabavki i to:

- roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 5.000,00 eura;
- roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake i veće od 5.000,00 eura, a manje od 20.000,00 eura;
- radova procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 5.000,00 eura, a manje od 40.000,00 eura.

Postupak jednostavnih nabavki naručilac bi trebao da sprovodi na način koji osigurava poštovanje načela javnih nabavki, a naročito načela ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava, načela obezbjeđenja konkurencije, načela transparentnosti postupka nabavke i načela ravnopravnosti.

Tokom finansijske godine ne može se dijeliti predmet javne nabavke koji predstavlja jedinstvenu cjelinu kako bi se izbjegla primjena zakona i nabavka sproveda kao jednostavna. Naručioci često izbjegavaju složenije, teže ali ujedno i transparentnije postupke podjelom nabavke na nekoliko djelova ili izbjegavanjem uračunavanja ukupnih troškova nabavke.

Naručilac bira postupak javne nabavke zavisno od vrste, bitnih karakteristika i posebnih uslova predmeta javne nabavke, pa je neohodno da postoji veza između postupka i predmeta javne nabavke.

Naručilac je dužan da postupke javnih nabavki sprovodi na transparentan način, objavljivanjem u ESJN, dokumentacije neophodne za sprovođenje i realizaciju postupka javne nabavke, u skladu sa zakonom.

Naručilac bi trebao da izbjegava postupke koji smanjuju transparentnost a

samim tim i konkurentnost, kao što je pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje, osim u opravdanim slučajevima predviđenim zakonom.

Odluka o tome koji postupak javne nabavke primijeniti ključna je i strateška odluka koja utiče na cijeli postupak nabavke. Tu odluku treba donijeti i opravdati i u fazi planiranja¹².

Upitnik broj 3:

Procijenjena vrijednost nabavke	
Za konkretnu nabavku roba, usluga ili radova: 1) potrebama naručioca se ne može udovoljiti bez prilagođavanja postojećih rješenja predmeta nabavke; 2) predmet nabavke obuhvata projektovanje ili inovativna rješenja; 3) zbog specifičnosti predmeta nabavke, koje se odnose na prirodu, složenost, pravne ili finansijske uslove predmeta nabavke ili sa njima povezane rizike, postupak javne nabavke se ne može uspješno sprovesti bez prethodnih pregovora; 4) naručilac ne može precizno da utvrdi tehničke specifikacije predmeta nabavke s obzirom na standarde, zajedničku tehničku specifikaciju ili tehničku referencu, ili 5) u otvorenom ili ograničenom postupku javne nabavke sve ponude su bile neispravne	
Odabrani postupak javne nabavke	
Ukoliko je odabran pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje navesti zakonsku osnovu za njegovo sprovođenje	
Naručilac je prije pokretanja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje pribavio mišljenje Ministarstva	

12 <https://ujn.gov.me/wp-content/uploads/2021/05/Prirucnik-FINALNI-TEKST-KOMPLETAN26052021.pdf>

Tehničke specifikacije

Na naručiocu je da definiše što želi kupiti za novac kojim raspolaže i koji kvalitet se može kupiti novcem kojim se raspolaže i da sagleda što je na tržištu dostupno.

Tehničkim specifikacijama utvrđuju se karakteristike koje su potrebne za robe, usluge i radove. Tehničke specifikacije predstavljaju skup bi objektivno i precizno opisanih tehničkih karakteristika predmeta konkretne javne nabavke i obavezan su sadržaj tenderske dokumentacije.

Tehnička specifikacija, zavisno od vrste predmeta nabavke, sadrži opis, odnosno naziv predmeta nabavke u cjelini, po partijama i po stavkama, bitne karakteristike predmeta nabavke (kvalitet, dimenzija, oblik, bezbjednost, performansa, označavanje, rok upotrebe, jedinica mjere, količina i dr.) i zahtjeve u pogledu načina izvršavanja predmeta nabavke koji su bitni za sačinjavanje ponude i izvršenje ugovora, uključujući i zahtjeve zaštite životne sredine, energetske efikasnosti, socijalne zaštite i/ili zaštite i prenosa prava intelektualne svojine.

Treba napomenuti da je naručiocu generalno zabranjeno da koristi i da se poziva na tehničke specifikacije koje označavaju robe, usluge ili radove određene proizvodnje ili izgradnje, ako bi takvim označavanjem mogao dati prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano eliminisati ostale ponuđače.

Opis i bitne karakteristike predmeta nabavke ne smiju da se prilagođavaju određenom privrednom subjektu ili određenom predmetu.

Isto tako, naručilac ne može u tenderskoj dokumentaciji da naznači bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, niti posebno porijeklo ili proizvodnju, osim ukoliko ne može da opiše predmet nabavke na način da specifikacije budu dovoljno razumljive ponuđačima. Ukoliko je u tehničkim specifikacijama ipak neizbježno navesti određeni robni znak, patent ili tip naručilac će u takvoj situaciji, navođenje robnog znaka, patenta, tipa ili proizvođača mora pratiti riječima "ili ekvivalentno". U tom slučaju naručilac je obavezan u tenderskoj dokumentaciji navesti kriterijume mjerodavne za ocjenu ekvivalentnosti predmeta nabavke ili da navede standard koji treba da ispunjava predmet nabavke.

Tehnička specifikacija predmeta nabavke određuje se:

1) kao zahtjev u vezi sa izvođenjem ili funkcionalni zahtjev, na način da traženi parametri budu dovoljno precizno definisani da ponuđači mogu da sačine odgovarajuću ponudu, a naručilac izvrši pravilan izbor najpovoljnije ponude;

2) upućivanjem na crnogorske standarde, norme ili srodne dokumente, tehničke propise i tehničke specifikacije koje se odnose na projektovanje, izvođenje radova ili upotrebu roba, koji su usaglašeni sa evropskim standardima, tehničkim propisima ili zajedničkim tehničkim specifikacijama, uz navođenje riječi "ili ekvivalentan", a ako takve norme, tehnički propisi i tehničke specifikacije ne postoje u Crnoj Gori, upućivanjem na evropske standarde, tehničke propise, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme i druge tehničke referentne sisteme koje su utvrdila evropska tijela za normiranje.

Standardi, proizvodne norme, norme zaštite životne sredine, norme kvaliteta i definicija i kriterijumi za definisanje ekvivalentnosti su osnov za izradu svake tehničke specifikacije.

Dobrim i preciznim opisom predmeta nabavke skraćuje se vrijeme sprovođenja postup-

ka, odnosno izbjegavaju se žalbene procedure, a naručioci dobijaju predmet nabavke koji je željenog kvaliteta.

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije se, možda, i najčešće javlja kroz nastojanje naručioca da u tehničkim specifikacijama „prepiše“ tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni proizvođač, to jest ponuđač.

Osnovno načelo u postupcima javnih nabavki jeste načelo efikasnosti i ekonomičnosti, a što šira konkurencija je najvažnije sredstvo kojim se isto načelo ostvaruje. Zbog toga naručilac ne smije da se rukovodi ličnim potrebama pojedinaca koji sprovode samu javnu nabavku ili onih čija bi ponuda „trebalo da bude“ izabrana, već mora da objektivno opredijeli potrebe same institucije, odnosno organizacije za čije funkcionisanje i redovno obavljanje djelatnosti se i sprovodi nabavka. Samim tim, korišćenje subjektivnih mjerila prilikom određivanja tehničkih specifikacija, bez ikakvih konkretnih i objektivnih opravdanja za to, ograničava konkurenciju i onemogućava ostvarenje pomenutog načela.

Upitnik broj 4:

pri izradi tehničkih specifikacija, naručilac je sproveo istraživanje tržišta	
predmet podijeljen po partijama?	
predmet nije podijeljen po partijama, zašto?	
da li je u tehničkoj specifikaciji jasno opisan predmet nabavke?	
da li su u tehničkoj specifikaciji jasno definisane bitne karakteristike predmeta nabavke?	
da li je u tehničkoj specifikaciji jasno određena količina za svaku stavku specifikacije?	
da li je u tehničkoj specifikaciji jasno određena jedinica mjere za svaku stavku specifikacije?	
da li je u tenderskoj dokumentaciji naznačen bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, posebno porijeklo ili proizvodnja?	
da li su u slučaju ekvivalentnosti u tenderskoj dokumentaciji navedeni kriterijumi mjerodavni za ocjenu ekvivalentnosti predmeta nabavke ili da li je naveden standard koji treba da ispunjava predmet nabavke?	

Uslovi za učešće u postupku javne nabavke

U postupku javne nabavke naručilac može odrediti koje to uslove, pored obaveznih, mora da ispunjava privredni subjekat kako bi učestvovao u postupku javne nabavke.

Svrha postavljanja uslova za učešće u postupku javne nabavke je otklanjanje rizika za naručioca da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem koji nije sposoban da ga izvrši.

Naručilac ne može da odredi uslov za učešće u postupku javne nabavke koji bi bio diskriminatorski u toj mjeri da favorizuje određenog ponuđača, odnosno da neopravdano onemogućuje učešće drugih, inače sposobnih ponuđača.

Uslovi za učešće u postupku javne nabavke privrednog subjekta koje bira naručilac, ne smiju biti neproporcionalni ili postavljeni tako da bi se sa njima ograničavao broj ponuđača ili nekom ponuđaču davala prednost i uslovi moraju biti vezani za predmet nabavke i srazmjerni predmetu nabavke.

Navedeni uslovi predstavljaju zahtjeve za minimalni kapacitet ponuđača, kako bi se utvrdila njihova sposobnost za izvršenje ugovora koji moraju biti definisani na način da omogućuje ocjenu sposobnosti ponuđača za izvršenje ugovora s obzirom na sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, ekonomsku i finansijsku sposobnost i tehničku i/ili stručnu sposobnost.

Upitnik broj 5:

Naručilac je predvidio obavezne uslove za učestvovanje?	
Naručilac je predvidio uslove sposobnosti privrednog subjekta?	
Navedeni uslovi predstavljaju zahtjeve za minimalni kapacitet ponuđača?	
Uslovi za učešće u postupku javne nabavke su proporcionalni i postavljeni tako da se sa njima ne ograničava broj ponuđača?	

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude

Kriterijumi za dodjeljivanje ugovora predstavljaju osnovu na kojoj javni naručilac bira najbolju ponudu i dodjeljuje ugovor. Javni naručilac te kriterijume mora utvrditi unaprijed i njima se ne smije ugrožavati sloboda konkurencije.¹³

Naručilac je dužan da u postupku javne nabavki izabere ekonomski najpovoljniju ponudu, primjenom pristupa isplativosti, po osnovu kriterijuma:

- 1) cijena,
- 2) odnos cijene i kvaliteta ili
- 3) trošak životnog ciklusa.

Naručilac je dužan da u tenderskoj dokumentaciji odredi kriterijum i utvrdi metodologiju vrednovanja ponuda.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude trebali bi biti:

- povezani sa veličinom i obimom predmeta nabavki;
- bodovani prema metodologiji navedenoj u tenderskoj dokumentaciji;
- jasno i razumljivo propisani, da ih svi ponuđači razumiju na isti način;
- ako je relevantno, propisani na način da se za svaki kriterijum navedu minimalni i maksimalni raspon koji će biti prihvatljiv;
- u skladu s načelom ekonomičnog i efektivnog korištenja javnih sredstava i dobijanja najbolje „vrijednosti za novac“.

Izrazom „vrijednost za novac“ označava se optimalna kombinacija različitih kriterijuma koji se odnose na troškove i druge činioce i kojima se zajedno ispunjavaju zahtjevi javnog naručioca. Međutim, elementi koji predstavljaju optimalnu kombinaciju ovih različitih kriterijuma razlikuju se od jednog do drugog postupka javne nabavke i zavise od izlaznih činilaca koje u konkretnom postupku javne nabavke zahtijeva javni naručilac.¹⁴

Pri utvrđivanju kriterijuma, javni naručilac mora da poštuje opšta načela zakona i Ugovora¹⁵, a naročito da obezbijedi slijedeće:

- jednak tretman i odsustvo diskriminacije, što znači da kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude moraju biti nediskriminatorni i da se njima ne smije narušavati sloboda konkurencije;
- transparentnost, što znači da kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude moraju biti utvrđeni unaprijed i da ponuđači moraju biti adekvatno informisani o njima. Svrha utvrđivanja i formalnog objavljivanja kriterijuma koji će se primjenjivati je da se obezbijedi da:
 - ponuđači mogu da pripreme svoje ponude na adekvatan način i da pritom zadovolje navedene prioritete javnog naručioca;
 - javni naručilac ocijeni ponude na transparentan i pouzdan način i što je objektivnije moguće;

- relevantni akteri, poput organa za reviziju, organa za zaštitu prava ponuđača, drugih državnih organa i privrednih subjekata, mogu da prate tok postupka u cilju sprječavanja primjene diskriminatornih ili nedopuštenih kriterijuma za dodjelu ugovora.

Upitnik broj 6:

Naručilac je u postupku javne nabavki izabrao ekonomski najpovoljniju ponudu, primjenom pristupa isplativosti, po osnovu kriterijuma: 1) cijena, 2) odnos cijene i kvaliteta ili 3) trošak životnog ciklusa.	
Da li je izborom kriterijuma uzet u obzir dobijanje što boljeg kvaliteta predmeta nabavke?	
Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude je povezan s veličinom i obimom predmetnog ugovora i srazmjeran predmetu nabavke	
Metodologija vrednovanja ponuda navedena u tenderskoj dokumentaciji	
Za svaki kriterijum naveden maksimalni broj bodova koji se dodjeljuju tom kriterijumu	
Za svaki kriterijum naveden način na koji ponuđač dokazuje/iskazuje pojedini kriterijum	
Za svaki kriterijum naveden minimalni i maksimalni raspon koji će biti prihvatljiv (ako je primjenjivo)	

¹³ <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-8-2016-Serbian.pdf> strana 2

¹⁴ <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-8-2016-Serbian.pdf> strana 4

¹⁵ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije – prečišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, „Službeni glasnik Evropske unije“ („SGEU“), C 326, 26. oktobar 2012. Ugovor se u informativnim dokumentima o javnim nabavkama naziva „UFEU“ ili „Ugovor“

Postupak pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda

Pregled i ocjena ponuda vrši se nakon otvaranja ponuda bez učešća ponuđača.

Naručilac provjerava:

1. da li postoji osnov za isključenje iz postupka javne nabavke:
 - na osnovu obaveznih i
 - posebnih osnova za isključenje iz postupka javne nabavke i/ili
2. razlog za neispravnost ponude, tj. neispravna ponuda je ponuda:
 - koja nije sačinjena na način utvrđen tenderskom dokumentacijom u skladu sa ovim zakonom;
 - uz koju nije dostavljena izjava privrednog subjekta iz člana 111 ovog zakona;
 - uz koju nije dostavljena garancija ponude ili je garancija ponude dostavljena na manji iznos od traženog, nije dostavljena na način utvrđen tenderskom dokumentacijom ili je neispravna;
 - ako nije data u skladu sa tehničkom specifikacijom ili su zahtjevi za predmet nabavke nejasni, a ti nedostaci se ne mogu otkloniti pojašnjenjem ponude,
 - u kojoj visina ponuđene cijene prelazi procijenjenu vrijednost nabavke; u kojoj je ponuđena nerealna cijena, koju ponuđač nije opravdao u skladu sa zakonom;
 - u kojoj postoji računaska greška, a ponuđač ne da saglasnost za predloženu ispravku računaska greške.

Nakon pregleda i ocjene ponuda, komisija za sprovođenje postupka javne nabavke vrši vrednovanje i rangiranje ispravnih ponuda.

Svaki član komisije vrši odvojeno (individualno) vrednovanje ispravnih ponuda na osnovu kriterijuma utvrđenog tenderskom dokumentacijom.

Na osnovu rezultata vrednovanja utvrđuje se prosjek broja bodova dodijeljenih ponudama i rang lista ponuđača po opadajućem redosljedu.

Komisija za sprovođenje postupka javne nabavke dužna je da o pregledu, ocjeni, upoređivanju i vrednovanju ponuda sačini zapisnik.

Član komisije koji nije saglasan sa sprovedenim postupkom pregleda, ocjene, vrednovanja ponuda ili sa predlogom odluke o izboru najpovoljnije ponude, odnosno odluke o poništenju postupka javne nabavke, ima pravo da izdvoji svoje mišljenje, i u tom slučaju izdvojeno mišljenje člana komisije unosi se u zapisnik nakon predloga za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude ili odluke o poništenju postupka javne nabavke.

Upitnik broj 7:

Pregled i ocjena ponuda vrši se nakon otvaranja ponuda, bez učešća ponuđača	
Naručilac je provjerio da li postoji osnov za isključenje iz postupka javne nabavke na osnovu obaveznih osnova za isključenje	
Naručilac je provjerio da li postoji osnov za isključenje iz postupka javne nabavke na osnovu posebnih osnova za isključenje iz postupka javne nabavke	
Naručilac je tražio pojašnjenje ponude od ponuđača	
Ponuda je neispravna jer nije sačinjena na način utvrđen tenderskom dokumentacijom u skladu sa ovim zakonom;	
Ponuda je neispravna jer uz nju nije dostavljena izjava privrednog subjekta iz Zakona o javnim nabavkama	
Ponuda je neispravna jer uz nju nije dostavljena garancija ponude ili je garancija ponude dostavljena na manji iznos od traženog, nije dostavljena na način utvrđen tenderskom dokumentacijom ili je neispravna	
Ponuda je neispravna jer nije data u skladu sa tehničkom specifikacijom ili su zahtjevi za predmet nabavke nejasni, a ti nedostaci se ne mogu otkloniti pojašnjenjem ponude	

Ponuda je neispravna jer visina ponuđene cijene prelazi procijenjenu vrijednost nabavke	
Ponuda je neispravna jer je ponuđena nerealna cijena, koju ponuđač nije opravdao u skladu sa zakonom	
Svaki član komisije vrši odvojeno (individualno) vrednovanje ispravnih ponuda na osnovu kriterijuma utvrđenog tenderskom dokumentacijom	
Na osnovu rezultata vrednovanja utvrđen je prosjek broja bodova dodijeljenih ponudama i rang lista ponuđača po opadajućem redosljedu	
Član komisije nije saglasan sa sprovedenim postupkom pregleda, ocjene, vrednovanja ponuda	
Komisija za sprovođenje postupka javne nabavke je sačinila zapisnik o pregledu, ocjeni, upoređivanju i vrednovanju ponuda	
U zapisniku dat predlog za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude ili odluke o poništenju postupka javne nabavke	
Razlozi za poništenje postupka javne nabavke	

Donošenje odluke

Naručilac je dužan da:

1. odluku o isključenju iz postupka javne nabavke donese u roku od 15 dana, od dana otvaranja prijave za kvalifikaciju i dostavi podnosiocu prijave u roku od tri dana od dana donošenja,
2. odluku o izboru najpovoljnije ponude, odnosno odluku o poništenju postupka javne nabavke donese u roku od 60 dana, od dana otvaranja ponuda i objavi u ESJN u roku od tri dana od dana donošenja.

Odluku donosi ovlašćeno lice naručioca, na predlog komisije za sprovođenje postupka javne nabavke.

Objavlivanjem odluke u ESJN smatra se da je dostavljena svim učesnicima u postupku javne nabavke narednog dana od dana objavljivanja.

Ako su pojedini podaci iz odluke tajni u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka, odluka će se objaviti na način kojim će se ti podaci na odgovarajući način zaštititi.

Odlukom o izboru najpovoljnije ponude odlučuje se o najpovoljnijoj ponudi, ispravnim i neispravnim ponudama, o isključenju kandidata odnosno ponuđača iz postupka javne nabavke u skladu sa ovim zakonom. Ako dvije ili veći broj ponuda imaju jednak broj bodova po osnovu kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, naručilac će pozvati ponuđače čije ponude imaju jednak broj bodova i izbor obaviti žrijebom. Žrijebanje obavlja predsjednik komisije za sprovođenje postupka javne nabavke.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude koja je donijeta bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke je ništava, ako je naručilac bio dužan da prije njenog donošenja sprovede postupak javne nabavke u skladu sa ovim zakonom.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude naročito sadrži:

- 1) podatke o naručiocu;
- 2) podatke o vrsti postupka javne nabavke, naziv i opis predmeta nabavke u cjelini i po partijama i broj tenderske dokumentacije;
- 3) ukupnu procijenjenu vrijednost predmeta nabavke u cjelini i po partijama;
- 4) podatke o ponudama koje su neispravne sa razlozima neispravnosti;
- 5) podatke o ispravnim ponudama;
- 6) podatke o najpovoljnijoj ponudi, uključujući i ponude u slučaju zaključivanja okvirnog sporazuma sa jednim ili više ponuđača;
- 7) uputstvo o pravnoj zaštiti;
- 8) datum donošenja odluke i potpis ovlašćenog lica naručioca.

Ako je predmet nabavke podijeljen po partijama, odluku o izboru najpovoljnije ponude naručilac može da se donese za svaku partiju posebno, za više partija ili za sve partije.

Odluka o poništenju postupka javne nabavke, zavisno od razloga poništenja, sadrži:

- 1) podatke o naručiocu;
- 2) podatke o ponuđačima;
- 3) razloge za isključenje iz postupka javne nabavke;

- 4) razloge za poništenje postupka javne nabavke u cjelosti ili za određenu/e partiju javne nabavke;
- 5) podatke o vrsti postupka javne nabavke, naziv i opis predmeta nabavke u cjelini i po partijama i broj tenderske dokumentacije;
- 6) ukupnu procijenjenu vrijednost predmeta nabavke u cjelini i po partijama;
- 7) uputstvo o pravnoj zaštiti;
- 8) datum donošenja i potpis ovlaštenog lica naručioca.

Ugovor o javnoj nabavci

Monitoring na nivou upravljanja ugovorom¹⁶:

- pomaže izvršenju ugovornih obaveza;
- pomaže da se obezbijedi da će predmet nabavke ostvariti vrijednost za novac;
- omogućava poređenje, ukoliko se vrši uporedna analiza, sa drugim ugovorima i drugim naručiocima;
- identifikuje prednosti i slabosti u procesu javnih nabavki;
- daje polazne informacije za poboljšanja na višim nivoima.

Aktivnosti upravljanja ugovorom mogu se široko grupisati u tri oblasti, i to:

- upravljanje pružanjem usluga, isporukom roba i izvođenjem radova;
- upravljanje odnosima;
- administracija ugovora.

Upravljanje pružanjem usluga, isporukom roba i izvođenjem radova osigurava da se robe, usluge i radovi isporučuju na potrebnom nivou performansi i kvaliteta, kako je navedeno u ugovoru.

Upravljanjem odnosima nastoji da se zadrži dobar odnos između ponuđača i naručioca kao otvoren i konstruktivan, usmjeren na rješavanje ili ublažavanje tenzija i identifikaciju potencijalnih problema u ranoj fazi, a istovremeno identifikovanje mogućnosti za poboljšanje.

Administracija ugovora se bavi formalnim upravljanjem ugovorom i njegovim promjenama tokom trajanja ugovora.

Obim praćenja ugovora neće biti isti za sve ugovore.

Nivo praćenja ugovora treba da bude u skladu sa složenošću i nivoom rizika ugovora, njegovim rokom trajanja i vrijednošću samog ugovora.

U samom procesu nabavke, trebalo bi identifikovati osobe/lje koje će učestvovati u praćenju ugovora.

Tačke praćenja ugovora uključuju, ali nisu ograničene na: rezultate, rasporede, rokove i načine plaćanja, kvalitet isporučenih proizvoda, informacije i izvještaji koje dobavljač mora da obezbijedi kako bi se performanse mogle pratiti. Ugovor se ne može pravilno pratiti i izvršavati ako ove tačke nijesu uključene u ugovor prilikom samog sastavljanja i potpisivanja ugovora.

Aktivnosti praćenja ugovora mogu uključivati:

- utvrđivanje redoslijeda aktivnosti, potrebnih ishoda i prihvatljivi nivoi performansi;
- izrada plana, uključujući datume početka i završetka za svaku komponentu, uključujući važne tačke sa pratećim vremenskim okvirima, praćenje i izvještavanje;
- uspostavljanje jasnih linija komunikacije, određivanje pojedinaca koji mogu direktno komunicirati sa izvođačem/dobavljačem;

- omogućavanje pristupa državnim objektima, opremi, podacima, osoblju, materijalima i informacijama. Praćenje aktivnosti izvođača kako bi se identifikovala problematična područja;
- redovno komuniciranje sa izvođačem radi pregleda napretka, diskutovanje o problema i neophodnih promjena;
- rješavanje stvarnih problema;
- dokumentovanje aktivnosti i rješavanja identifikovanih zadataka;
- provjera prijema određenih usluga, robe i mjesečnih situacija kod radova;
- provjera da su sve mjere učinka i izvještaji ispunjeni na zadovoljavajući način u skladu sa ugovorom;
- finansijske odredbe ugovora;
- Planovi korektivnih akcija itd.

Ugovor o javnoj nabavci mora da bude u skladu sa uslovima utvrđenim tenderskom dokumentacijom, izabranom ponudom i odlukom o izboru najpovoljnije ponude, osim u pogledu iskazivanja PDV-a.

Odabrani ponuđač će primiti i potpisati ugovor i vratiti isti naručiocu zajedno sa garancijom za dobro izvršenje ugovora ili okvirnog sporazuma i/ili drugim sredstvima finansijskog obezbjeđenja traženih tenderskom dokumentacijom, u roku od 15 dana, od dana dostavljanja ugovora.

Ponuđač ne može početi sa realizacijom predmeta nabavke ako naručiocu ne dostavi potpisani ugovor o javnoj nabavci, garanciju za dobro izvršenje ugovora ili okvirnog sporazuma i/ili drugo sredstvo finansijskog obezbjeđenja traženo tenderskom dokumentacijom.

Potpisani ugovor će sadržati odredbe, uslove i specifičnosti koje regulišu izvršenje ugovora od strane ponuđača.

Zahtjev za isporuku prema ugovorenim rokovima potvrđuje ponuđač prijemom narudžbenice od naručioca. Broj narudžbenice i broj ugovora mora biti prikazan na svim tovarnim listovima, otpremnicama, zaostalim naložima, fakturama i ostalim transakcionim dokumentima.

U postupku javne nabavke naručilac ulaže dosta vremena i napora da identifikuje pouzdane ponuđače, pregovara o povoljnim uslovima da bi obezbijedio jaku osnovu za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude. Uprkos najboljim pripremama, međutim, potpisani ugovori često zahtijevaju izmjene. Uslovi i odredbe ugovora treba da uključuju mehanizme za suočavanje sa dozvoljenim izmjenama tokom njegovog trajanja.

Praćenje učinka izvođača je glavna funkcija pravilnog praćenja i administracije ugovora. Svrha je osigurati da izvođač obavlja sve dužnosti u skladu sa ugovorom i tenderskom dokumentacijom kako bi bio svjestan problema i iste brzo rješavao.

Primarne odgovornosti osoba zaduženih za realizaciju ugovora uključuju, ali nisu ograničene na:

- razumijevanje odredbi i uslova ugovora uključujući obim i indikatore učinka;
- upravljanje bilo kakvim izmjenama ugovora (nalozi o izmjenama, amandmani, dodaci, obnove, produženja, raskida itd.);
- praćenje napretka i učinka izvođača kako bi se osigurale robe i usluge u skladu

sa zahtevima ugovora;

- učešće u rješavanju sporova na vrijeme;
- korišćenje ugovornih pravnih lijekova i sredstava obezbjeđenja, prema potrebi, kada je učinak izvođača manjkav;
- osigurati da je obrazac o realizaciji ugovora popunjen na odgovarajući način;
- praćenje izvještaja o plaćanju iz računovodstva u pogledu blagovremenosti i tačnosti;
- dokumentovanje svih radnji preduzetih u vezi sa ugovorom i čuvanje tih dokumenata kao dio službenog dosijea ugovora;
- zatvaranje dosijea ugovora.

Osoba/e zadužena/e za realizaciju ugovora će izbjegavati slijedeće:

- traženje od izvođača (neprikladno ili nesavjesno) izvođenje radova, isporuku roba i pružanje usluga izvan obima posla navedenog u ugovoru bez adekvatne dokumentacije sa kojom su se složile obje ugovorne strane i nadzorni organ;
- dodjela, pristanak, modifikacija, povećanje obima i vrijednosti u eurima ili potpisivanje bilo kakvog ugovora kojim se usmjerava promjena bez adekvatnih dokumenata sa kojima su se obje strane složile;
- izdavanje instrukcija izvođaču da započne ili prekine rad bez adekvatne pisane dokumentacije;
- iznošenje ličnih mišljenja o realizaciji ugovora u bilo kojoj prepisci, uključujući i email.

Snažno se ohrabruje razdvajanje dužnosti između upravljanja projektom i administracije ugovora.

ZAKLJUČAK

Monitoring je svrsishodna operacija, ali samo ako se vrši tokom određenog vremenskog perioda i ako se primenjuje ista metodologija ili kombinacija metodologija. Podaci mogu da variraju od godine do godine, ali gledano na duže staze tj. tokom dužeg perioda posmatranja, trebalo bi da trendovi budu vidljivi. Zaključci su validni samo ako se prikupljeni podaci mogu porediti i ako se poredi pod sličnim uslovima. Na primjer, tokom određenog perioda, propisi o javnim nabavkama ostaju manje ili više stabilni po pitanju elemenata kao što su finansijski pragovi za primjenu zakona o javnim nabavkama, vremenski okviri, uslovi za prijavljivanje za različite vrste postupaka javnih nabavki i naknade za vođenje postupka po žalbi.¹⁷

Dokumenti obuhvaćeni monitoringom, treba da budu slijedeći:

- plan javnih nabavki;
- rješenje o obrazovanju komisije za sprovođenje postupka javne nabavke;
- tenderska dokumentacija;
- poziv za dostavljanje ponuda u konkurentskom postupku sa pregovorima, konkurentskom dijalogu, partnerstvu za inovacije i pregovaračkom postupku sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje;
- zapisnik o vođenju pregovora u konkurentskom postupku sa pregovorima;
- zapisnik o sprovedenom dijalogu;
- zapisnik o otvaranju ponuda;
- zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda;
- zapisnik o otvaranju prijave za kvalifikaciju;
- zapisnik o pregledu, ocjeni i rangiranju kandidata;
- obavještenje kandidata čije su prijave odbijene;
- poziv kvalifikovanim kandidatima za dostavljanje ponuda;
- obavještenje o isključenju iz postupka javne nabavke;
- odluka o isključenju iz postupka javne nabavke;
- odluka o izboru najpovoljnije ponude;
- odluka o poništenju postupka javne nabavke;
- obavještenje o uspostavljanju i vođenju kvalifikacionog sistema privrednih subjekata;
- ponude/prijave svih ponuđača/kandidata;
- ugovor o javnoj nabavci;
- izmjene, odnosno aneksi ugovora o javnoj nabavci;
- odluka o obustavi postupka javne nabavke;
- žalbe i odluke o podnijetim žalbama;
- izveštaj o kvalitetu nabavljenih roba, usluga ili radova;
- Izveštaj o realizaciji ugovora.

¹⁷ <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-27-2016-Serbian.pdf>

Pored navedenog, za analizu je poželjno raspolagati i finansijskim aktima naručioca kakav je budžet ili program rada, odnosno poslovanja, kao i analitičke kartice dobavljača za period na koji se monitoring odnosi.

Predlažemo da Crna Gora inkorporira u nacionalnu regulativu Obrazac izvještaja o monitoringu javne nabavke uvažavajući proces izvještavanja država članica prema Direktivama 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU¹⁸, čime bi utvrdila opseg zahtjeva za izvještavanjem i metodologiju za prikupljanje i sistematizaciju prikupljanja relevantnih informacija, kao i uskladila strukturu izvještaja **čime će se obezbijediti dalja harmonizacija sa propisima Evropske Unije u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj Uniji i unaprijediti izvještavanje Evropskoj komisiji u kontekstu novih direktiva o nabavkama.**

Takođe, predlažemo da Ministarstvo finansija na odgovarajući način koristi upitnike koji su dati u ovoj publikaciji radi prikupljanja informacija od strane naručilaca, čime će obezbijediti efikasnije vršenje monitoringa, kao i identifikovati nepravilnosti, red flags, uspostaviti preventivne mjere, dobijene rezultate transponovati u izvještaj koji podnosi Vladi Crne Gore, kao i predložiti izmjenu zakonodavstva u dijelu kaznenih odredbi koje se tiču monitoringa.

(Footnotes)

¹ Simboli "<" i "(" označavaju da li treba uključiti krajnju tačku intervala. Na primjer (40%,50%> otprilike znači da bi interval trebao sadržati naručioca ili subjekte čiji je rezultat veći od 40,001% i manji od 50.000% Ostali intervali su analogni.

² Commission Communication (COM (2008) 400) "Public procurement for a better environment"

¹⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34717/attachments/1/translations/en/renditions/native>

