

Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i javno- privatnog partnerstva za period 2026–2030. godine

– Predlog –

Decembar 2025. godine

Nacrt Strategije izrađen je uz podršku programa „Knowledge for Reform Action in the Western Balkans” u saradnji sa UNOPS

Sadržaj

I UVOD.....	3
Svrha donošenja Strategije.....	3
Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore.....	4
Vertikalna usklađenost sa krovnim strateškim dokumentima i sektorskim programima.....	5
Horizontalna usklađenost sa srodnim sektorskim strategijama.....	7
Usklađenost sa međunarodnim obavezama	9
Obaveze Crne Gore iz procesa pristupanja Evropskoj uniji	9
Obaveze Crne Gore koje proizilaze iz članstva u međunarodnim organizacijama.....	11
Uticaj na životnu sredinu	12
II ANALIZA STANJA	16
Nalazi Izvještaja o evaluaciji Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021-2025. godine	16
Zakonodavni okvir i njegova primjena	19
Javne nabavke.....	19
Javno-privatno partnerstvo	26
Institucionalni okvir i kapaciteti	27
Elektronski sistem javnih nabavki (CeJN).....	33
Zaštita prava u postupcima javnih nabavki.....	36
Profesionalizacija javnih nabavki	40
Tržište javnih nabavki i konkurentnost	41
Strateške javne nabavke (ekološke, socijalne i inovativne javne nabavke)	48
Integritet i sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki	50
SWOT analiza	52
III STRATEŠKI CILJ I OPERATIVNI CILJEVI S PRATEĆIM INDIKATORIMA UČINKA	54
IV KLJUČNE AKTIVNOSTI ZA SPROVOĐENJE OPERATIVNIH CILJEVA	56
OPERATIVNI CILJ 1: Unapređenje efikasnosti i konkurencije u javnim nabavkama	56
OPERATIVNI CILJ 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki	57
OPERATIVNI CILJ 3: Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije	59
OPERATIVNI CILJ 4: Podsticanje primjene strateških javnih nabavki	61
OPERATIVNI CILJ 5: Obezbeđivanje regularnosti i integriteta i sprječavanje korupcije u sistemu javnih nabavki	63
V NAČIN IZVJEŠTAVANJA I EVALUACIJE STRATEGIJE	65
VI FINANSIJSKI EFEKTI STRATEGIJE I AKCIONOG PLANA ZA 2026. I 2027. GODINU.....	66
VII AKCIONI PLAN ZA 2026. I 2027. GODINU	67

I UVOD

Svrha donošenja Strategije

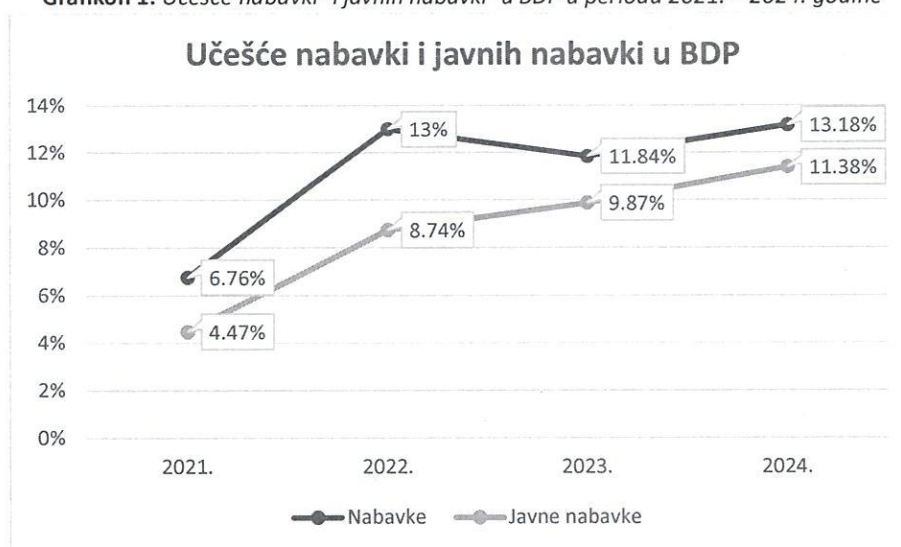
Javne nabavke predstavljaju jedan od najvažnijih instrumenata javne politike, putem kojeg država ne samo da zadovoljava potrebe javnog sektora, već i aktivno ostvaruje svoje razvojne ciljeve i utiče na ekonomski i društveni život zemlje.

U savremenim sistemima upravljanja, efikasan, transparentan i odgovoran sistem javnih nabavki prevazilazi ulogu puke alatke za nabavku roba, usluga i radova. On postaje strateški instrument za, podsticanje održivog razvoja, inovacija, društvene odgovornosti i inkluzivnog ekonomskog rasta. Istovremeno, dosljedna primjena principa integriteta i odgovornosti čini sistem javnih nabavki ključnim instrumentom u borbi protiv korupcije i jačanju povjerenja građana i građanki u institucije.

Kao zemlja u pristupnom procesu EU, Crna Gora je dodatno pozvana da osigura dosljednu primjenu principa tržišne konkurencije, integriteta, jednakog tretmana i odgovornosti u javnoj potrošnji, što javne nabavke čini jednim od ključnih stubova sveukupne reformske agende.

Sistem javnih nabavki ima značajan uticaj na upravljanje javnim finansijama i tržišnu konkurenciju, što potvrđuje i podatak da, izuzev 2021. godine – kada je zbog posljedica pandemije COVID-19 došlo do smanjenja ekonomske aktivnosti – javne nabavke kontinuirano čine značajan udio bruto domaćeg proizvoda Crne Gore.

Grafikon 1: Učešće nabavki¹ i javnih nabavki² u BDP u periodu 2021. – 2024. godine



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu.

¹ Učešće nabavki odnosi se na vrijednost javnih nabavki sprovedenih primjenom postupaka javnih nabavki, jednostavnih nabavki sprovedenih preko CeJN-a, jednostavnih nabavki ispod 8.000,00 € i vrijednost nabavke struje i uglja.

² Učešće javnih nabavki odnosi se na vrijednost javnih nabavki sprovedenih primjenom postupaka javnih nabavki, jednostavnih nabavki sprovedenih preko CeJN-a i jednostavnih nabavki ispod 8.000,00 €.

Evaluacija prethodne Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021–2025. pokazala je značajan napredak u više oblasti. Ostvareni su važni pomaci u daljem usklađivanju zakonskog i podzakonskog okvira sa standardima Direktiva EU u oblasti javnih nabavki, digitalizaciji putem Elektronskog sistema javnih nabavki (CeJN), unapređenju pravne zaštite u postupcima javnih nabavki, jačanju mehanizama monitoringa javnih nabavki i profesionalizaciji kadrova. Međutim, istovremeno su identifikovane i slabosti: neujednačeno sprovođenje i primjena Zakona o javnim nabavkama, nizak stepen konkurencije u postupcima javnih nabavki, neadekvatna primjena zelenih i socijalno odgovornih nabavki, te ograničen broj realizovanih JPP projekata. Ova Strategija postavlja temelje za konsolidaciju prethodnih postignuća i intenziviranje reformskih aktivnosti kroz sljedeće ciljeve:

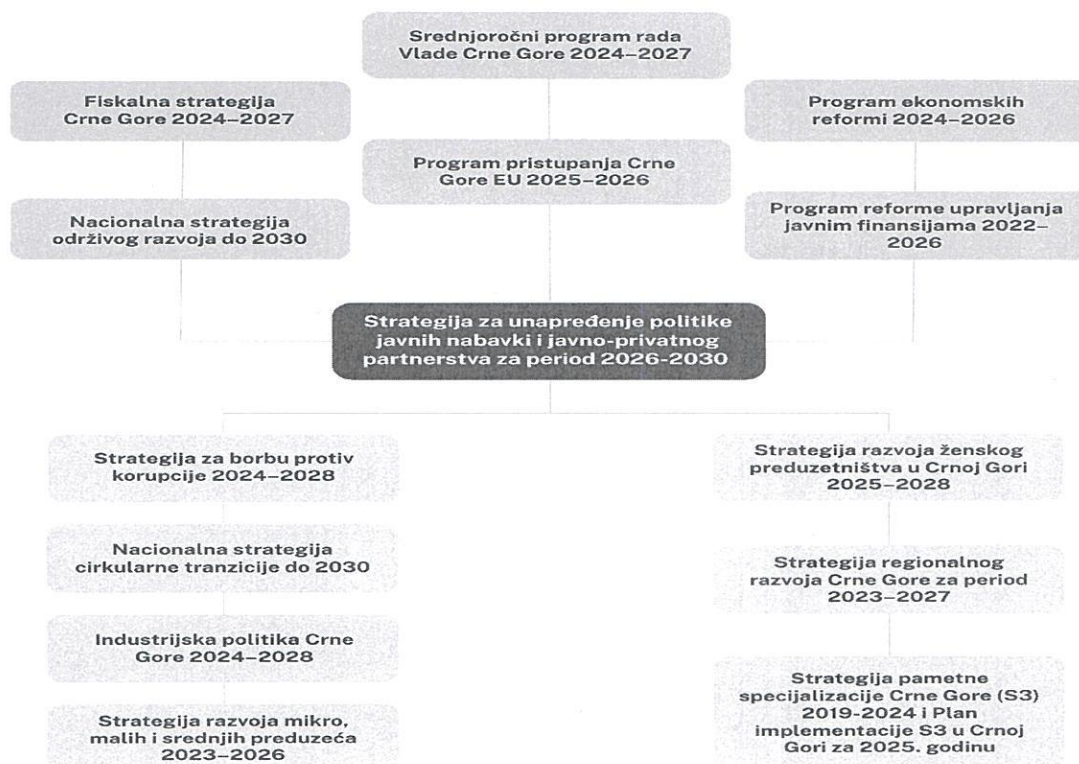
- Nastavak digitalizacije sistema javnih nabavki;
- Jačanje integriteta sistema putem efikasnijih mehanizama kontrole, monitoringa i prevencije korupcije;
- Unapređenje administrativnih kapaciteta svih aktera u sistemu javnih nabavki i JPP-a.

Zatvaranjem Poglavlja 5 – Javne nabavke u junu 2025. godine, Crna Gora je dobila snažnu potvrdu da njen sistem javnih nabavki funkcioniše u skladu sa evropskim standardima. Strategija za period 2026–2030. predstavlja ključni reformski dokument kojim se usmjerava dalji razvoj politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva. Očuvanje postignutog nivoa usklađenosti, jačanje stabilnosti sistema, dalje unapređenje institucionalnih kapaciteta i ispunjavanje daljih reformskih zahtjeva po zatvaranju Poglavlja 5 – Javne nabavke, obezbijediće održivost sprovedenih reformi i dodatno jačati povjerenje građana i građankiprivrede u transparentno, odgovorno i inkluzivno upravljanje javnim sredstvima.

Pozicioniranje u strateškom okviru Crne Gore

Nova Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026–2030. nije izolovan dokument, već instrument koji funkcioniše u sprezi sa ključnim reformskim procesima Crne Gore, što osigurava njenu funkcionalnost, relevantnost i direktnu upotrebljivost kao alat u sprovođenju sveobuhvatnih reformi na putu Crne Gore ka članstvu u Evropskoj uniji.

Slika 1: Pozicioniranje u strateškom okviru Crne G



Vertikalna usklađenost sa krovnim strateškim dokumentima i sektorskim programima

Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2024–2027

Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore³ predstavlja ključni planski dokument kojim se definišu prioriteti rada izvršne vlasti u četvorogodišnjem periodu. Program je usmjeren na sprovođenje strukturnih reformi, jačanje institucija, ubrzanje evropskih integracija i obezbjeđivanje održivog ekonomskog i društvenog razvoja. Program prepoznaje oblast javnih nabavki i JPP-a kao jednu od ključnih reformskih oblasti i za 2025. godinu predviđa izradu nove Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i JPP 2026–2030. Ključni uzroci problema u sistemu javnih nabavki i JPP-a, jasno identifikovani u Programu, ogledaju se u ograničenim administrativnim i institucionalnim kapacitetima naručilaca i drugih učesnika, nedovoljnoj koordinaciji među nadležnim institucijama i neujednačenoj primjeni zakonskog okvira, što ugrožava pravnu sigurnost. Dodatno, prisutan je nizak stepen senzibiliteta i znanja za punu primjenu propisa, uključujući nove institute, kao i nedovoljna svijest o značaju sistema javnih nabavki i odgovornom upravljanju javnim sredstvima. Na ove slabosti nadovezuje se i manjak transparentnosti postupaka, dok u oblasti JPP-a nedostaje razvijena praksa ugovaranja i sprovođenja projekata, kao i stabilan institucionalni i operativni okvir. Na toj osnovi definisano je šest operativnih ciljeva nove Strategije: profesionalizacija i jačanje kapaciteta naručilaca, uspostavljanje efektivnih koordinacionih mehanizama, unapređenje platforme CeJN, podsticanje

³ Dokument dostupan na: [Predlog srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2024–2027 i Programa rada Vlade za 2024. s Izvještajem sa javne rasprave](#)

okvirnih sporazuma, centralizovanih i održivih nabavki uz veće učešće MSP, obezbjeđivanje sigurnosti pravne zaštite te jačanje kapaciteta za JPP.

Ova Strategija u potpunosti je usklađena sa ovim ciljevima, ali ih konceptualno grupiše i reinterpreтира kroz pet operativnih ciljeva (za više informacija pogledajte [Poglavlje III](#) i [Poglavlje IV](#)). Na ovaj način, Strategija obezbjeđuje kontinuitet sa srednjoročnim programskim dokumentima Vlade, ali istovremeno nudi fokusiran i pojednostavljen okvir za sprovođenje reformi u narednom periodu.

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji 2025–2026

Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji⁴ definiše obaveze i rokove za harmonizovanje sa pravnom tekovinom EU u svim poglavljima, uključujući i Poglavlje 5 – Javne nabavke. Ova Strategija je direktno usaglašena sa Programom pristupanja: ona je sama predviđena kao aktivnost u strateškom okviru Poglavlja 5 i obezbjeđuje srednjoročni reformski okvir za sprovođenje planiranih mjera. Na taj način, Strategija i Program pristupanja djeluju komplementarno, Program postavlja obaveze i rokove, a Strategija ih operacionalizuje i povezuje sa razvojnim prioritetima države u oblasti javnih nabavki i JPP.

Fiskalna strategija Crne Gore 2024–2027

Fiskalna strategija⁵ naglašava važnost predvidive fiskalne politike, smanjenja deficita i povećanja konkurentnosti, što je direktno povezano s odgovornim upravljanjem javnim investicijama putem javnih nabavki. Nova Strategija usklađena je sa Fiskalnom strategijom kroz unapređenje transparentnosti i efikasnosti i integriteta u javnim nabavkama.

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine

U Nacionalnoj strategiji održivog razvoja⁶ Crne Gore javne nabavke su prepoznate kao važan instrument za sprovođenje ciljeva održive potrošnje i proizvodnje, što je u skladu s Agendom Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030.

Strategija jasno ističe potrebu za razvojem praktičnih mehanizama za primjenu zelenih javnih nabavki, uključujući integraciju kriterijuma energetske efikasnosti i socijalnih aspekata u procedure javnih nabavki. Posebno se ukazuje na nedovoljnu implementaciju zelenih javnih nabavki u praksi, te na potrebu jačanja kapaciteta i podizanja svijesti kod naručilaca. Pored toga, kroz strateške ciljeve Nacionalne strategije predviđene su konkretne mjere za podsticanje zelenih nabavki u sektorima kao što su građevinarstvo, prerađivačka industrija i turizam, sa ciljem da do 2030. godine jedna trećina svih javnih nabavki uključuje zelene kriterijume. Time se javne nabavke pozicioniraju kao ključni alat za podsticanje zelene ekonomije, unapređenje resursne efikasnosti i jačanje društvene odgovornosti u Crnoj Gori.

Program ekonomskih reformi 2025–2027

Program ekonomskih reformi (PER)⁷ je ključni strateški dokument kojim se planiraju i sprovode makroekonomske, fiskalne i strukturne reforme. PER je temelj za dijalog s institucijama EU u procesu pristupanja, posebno u ispunjavanju ekonomskih kriterijuma iz kopenhaških standarda.

⁴ Dokument dostupan na: [Predlog programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2025-2026.](#)

⁵ Dokument dostupan na: [Predlog fiskalne strategije Crne Gore za period 2024-2027. godine sa Izvještajem o sprovedenoj javnoj raspravi](#)

⁶ Dokument dostupan na: [Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine](#)

⁷ Dokument dostupan na: [Predlog programa ekonomskih reformi za Crnu Goru za period 2025-2027. godina](#)

Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026

Program reforme upravljanja javnim finansijama (PFM)⁸ utvrđuje ključne reformske planove Crne Gore sa ciljem povećanja odgovornosti i obezbjeđenja dobrog finansijskog upravljanja. Osigurava bolju koordinaciju i međuinstitucionalnu saradnju u cilju planiranja, implementacije i praćenja politika koje se odnose na makrofiskalnu stabilnost, alokaciju i korišćenje javnih resursa. Program takođe treba da obezbijedi bolju transparentnost sistema upravljanja javnim finansijama.

PFM prepoznaje unapređenje sistema javnih nabavki kao jedan od ključnih elemenata za povećanje odgovornosti, transparentnosti i efikasnog upravljanja javnim resursima. U okviru Operativnog cilja 2.2, definisani su konkretni indikatori kao što su povećanje prosječnog broja ponuđača po postupku nabavke, veći udio transparentnih postupaka i unapređenje zaštite prava, čime se javne nabavke u okviru PFM jasno pozicioniraju kao reformski prioritet do 2026. godine. PFM time potvrđuje da jačanje sistema javnih nabavki ima centralnu ulogu u stvaranju odgovornog, efikasnog i otpornog sistema javnih finansija u Crnoj Gori.

Strategija pametne specijalizacije Crne Gore (S3) 2019-2024 i Plan implementacije S3 u Crnoj Gori za 2025. godinu

S3 i Plan implementacije S3⁹ predstavlja strateški okvir politike inovacija u Crnoj Gori i ima za cilj modernizaciju i povećanje konkurentnosti crnogorske ekonomije, kroz koncentraciju raspoloživih istraživačkih, prirodnih i ekonomskih resursa na ograničen broj prioriternih oblasti. S3 je bazirana na tri ključna strateška pravca: Zdrava Crna Gora, Održiva Crna Gora, Digitalizovana Crna Gora. Kao oblasti sa najvećim potencijalom za ekonomski razvoj, S3 identifikuje: održivu poljoprivredu i lanac vrijednosti hrane, energetiku i održivu životnu sredinu, održivi i zdravstveni turizam. To su vertikalni prioritetni sektori, dok ICT sektor predstavlja horizontalni prioritet S3. S3 prepoznaje javne nabavke inovativnih proizvoda i usluga kao instrument za poboljšanje prakse javnih nabavki, promociju tražnje za inovativnom robom i uslugama i podsticanje inovacija. Ova Strategija nastavlja ovaj pravac, obezbjeđujući okvir za širu primjenu inovativnih nabavki i time direktno doprinosi ostvarivanju prioriteta pametne specijalizacije. Vlada Crne Gore je u decembru 2024. usvojila *Informaciju o realizaciji aktivnosti u skladu sa Mapom puta o izradi nove Strategije pametne specijalizacije*. Novom S3, čija je izrada u toku, biće obuhvaćen period 2026-2031. godine.

Horizontalna usklađenost sa srodnim sektorskim strategijama

Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028

Strategija za borbu protiv korupcije¹⁰ definiše: strateški pravac i ciljeve u borbi protiv korupcije, prioritetne mjere za uspostavljanje efikasnog sistema za borbu protiv korupcije u javnom i privatnom sektoru, uloge i odgovornost svih subjekata što je osnov za efikasan razvoj održivog sistema za monitoring i evaluaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na korupciju.

Strategija prepoznaje javne nabavke kao jednu od oblasti najvišeg rizika od korupcije, čime im daje centralno mjesto u nacionalnoj antikoruptivnoj politici. Javne nabavke su jasno identifikovane kao oblast koja ostaje ranjiva na koruptivne prakse, zbog čega se ističe potreba za jačanjem integriteta,

⁸Dokument dostupan na: [Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026](#)

⁹ Dokument dostupan na: [Strategija pametne specijalizacije Crne Gore 2019-2024](#)

¹⁰Dokument dostupan na: [Predlog strategije za borbu protiv korupcije 2024-2028. godine, s Predlogom akcionog plana za period 2024-2025. godina, s Izvještajem o sprovedenoj javnoj raspravi](#)

transparentnosti, kontrole sukoba interesa i kontrole nad postupcima javne nabavke. Poseban fokus stavljen je na uspostavljanje funkcije detekcije korupcije u Elektronskom sistemu javnih nabavki (tzv. "red flags") i povećanje objavljivanja podataka o ugovorima koji su izuzeti od primjene Zakona o javnim nabavkama. Definisane mjere uključuju izradu godišnjih izvještaja o realizaciji javnih nabavki na lokalnom nivou, organizaciju radionica i studijskih posjeta, kao i kontinuirano praćenje i sankcionisanje nepravilnosti. Time Strategija doprinosi izgradnji odgovornog i transparentnog sistema javnih nabavki, u skladu sa standardima pravne tekovine EU i najboljim međunarodnim praksama.

Nacionalna strategija cirkularne tranzicije do 2030. godine

Nacionalna strategija cirkularne tranzicije¹¹ prepoznaje zelene javne nabavke kao jedan od ključnih horizontalnih mehanizama za podršku transformaciji crnogorske ekonomije prema održivim i resursno efikasnim modelima poslovanja. Javne nabavke su pozicionirane kao važan instrument za stimulisanje inovacija, smanjenje ekološkog otiska i podsticanje tržišta ekološki prihvatljivih proizvoda i usluga.

Strategija definiše konkretne mjere poput obaveze podsticanja naručilaca da koriste zelene kriterijume u tenderskoj dokumentaciji, donošenja smjernica za ozelenjavanje javne uprave, kao i edukacije državnih službenika i službenica o primjeni zelenih javnih nabavki u praksi. Iako izvještaj o sprovođenju Strategije za 2023. godinu pokazuje da još nije bilo sprovedenih postupaka sa zelenim kriterijumima, preduzete su važne inicijative, poput obaveze nabavke električnih i hibridnih vozila za javni sektor. Dalji razvoj kapaciteta naručilaca i privrednih subjekata, zajedno s promocijom inovativnih postupaka javnih nabavki, predstavlja ključ za realizaciju ciljeva Strategije i ubrzanje cirkularne tranzicije u Crnoj Gori.

Industrijska politika Crne Gore 2024–2028

Industrijska politika Crne Gore¹² u okviru operativnog cilja 3.2. „Jačanje industrijskih ekosistema na principima zelene tranzicije“ prepoznaje zelene i održive javne nabavke kao važan instrument za podsticanje inovacija i razvoja domaće privrede zasnovane na cirkularnoj ekonomiji. Naglašava se potreba usklađivanja politike javnih nabavki kroz unapređenje zakonodavstva radi podsticaja za domaće i zelene proizvode, te korišćenje zelenih kriterijuma u tenderskoj dokumentaciji. Strategija javnih nabavki i JPP 2026–2030. nadovezuje se na ovaj okvir, pružajući instrumente za širu primjenu strateških nabavki (zelenih, inovativnih i socijalnih) i time podržava ostvarivanje ciljeva Industrijske politike.

Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća (MMSP) 2023–2026

Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća¹³ indirektno prepoznaje značaj javnih nabavki kao jednog od ključnih mehanizama za jačanje kapaciteta MMSP sektora i olakšavanje njihove tranzicije ka zelenoj i održivoj ekonomiji. U dokumentu se javne nabavke navode kao dio šireg okvira Evropskog zelenog dogovora, naglašavajući potrebu za uključivanjem MMSP u zelene javne nabavke radi podsticanja cirkularne ekonomije. Strategija prepoznaje javne nabavke i kao oblast u kojoj je potrebno unaprijediti pristup MMSP sektora, kroz smanjenje administrativnih barijera i pojednostavljivanje procedura, čime bi se olakšao njihov ulazak na tržište javnih nabavki.

¹¹ Dokument dostupan na: [Nacionalna strategija cirkularne tranzicije do 2030 s Akcionim planom 2023–2024](#)

¹² Dokument dostupan na: [Predlog industrijske politike Crne Gore 2024–2028. godine s Predlogom akcionog plana za implementaciju Industrijske politike Crne Gore 2024–2028. godine, za 2024. godinu](#)

¹³ Dokument dostupan na: [Prijedlog strategije razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori 2023–2026 godine s Prijedlogom akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća 2023–2026, za period 2023–2024. godine](#)

Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori 2025–2028

Strategija razvoja ženskog preduzetništva¹⁴ prepoznaje javne nabavke kao važan mehanizam za povećanje tržišnih mogućnosti i inkluzivnog rasta. Dokument naglašava potrebu za većom upotrebom mjera javnih nabavki kako bi se ženama preduzeticama omogućilo da ostvare bolji pristup tržištu. Poseban akcenat stavljen je na ugrađivanje rodne ravnopravnosti i održivosti u procese javnih nabavki, kroz postavljanje specifičnih ciljeva za dodjelu ugovora zelenim preduzećima koje vode žene, ocjenjivanje ponuđača prema kriterijumima održivosti i inkluzivnosti, te pružanje tehničke podrške preduzeticama radi ispunjavanja standarda zelenih nabavki. Strategija takođe naglašava važnost programa koji ženama preduzeticama omogućavaju da ispune zahtjeve većih sistema nabavke i time poboljšaju pristup javnim i privatnim nabavkama, uz afirmaciju principa rodno osjetljive javne nabavke.

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2023–2027

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore¹⁵ ima za cilj bolji život po mjeri čovjeka, odnosno bolji životni standard u svim regionima zemlje, zasnovan na konkurentnosti, inovativnosti, unaprjeđenju ljudskog kapitala, digitalizaciji, dekarbonizaciji i socijalnoj inkluziji. Iako javne nabavke nijesu eksplicitno prepoznate kao instrument regionalnog razvoja, ovaj strateški dokument naglašava važnost infrastrukturnih ulaganja, razvoja inovativnih i održivih projekata i jačanja kapaciteta lokalnih samouprava, pri čemu transparentni i efikasni postupci javnih nabavki predstavljaju osnovni mehanizam za realizaciju prioritetnih projekata. Povezivanjem sa ovom Strategijom, Strategija javnih nabavki i JPP doprinosi ciljevima ravnomjernog ekonomskog razvoja i povećanja kvaliteta života građana i građanki u svim regionima Crne Gore.

Usklađenost sa međunarodnim obavezama

Obaveze Crne Gore iz procesa pristupanja Evropskoj uniji

U posljednjoj deceniji, ključni pokretač reformi u sistemu javnih nabavki Crne Gore bile su obaveze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, naročito zahtjevi sadržani u pregovaračkom poglavlju 5 – Javne nabavke.

Od otvaranja pregovora 2012. godine, značaj ovog poglavlja progresivno raste, a posebno nakon što je Crna Gora 2021. godine prihvatila revidiranu metodologiju proširenja. Nova metodologija podrazumijeva otvaranje i zatvaranje poglavlja po klasterima, pri čemu je poglavlje 5 dio Klastera 1 – Temeljna poglavlja, zajedno sa izuzetno zahtjevnim poglavljima 23 – Pravosuđe i temeljna prava, 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, kao i poglavljima 18 – Statistika i 32 – Finansijski nadzor, a klaster obuhvaća i ekonomske kriterije, reformu javne uprave i funkcionisanje demokratskih institucija. Time je reforma sistema javnih nabavki dodatno dobila strateški značaj i povezana je sa širim reformskim kontekstom, uključujući i snažnu funkcionalnu vezu sa poglavljem 8 – Konkurentnost i poglavljem 22 –

¹⁴Dokument dostupan na: [Usvojena Strategija razvoja ženskog preduzetništva 2025–2028, sa Akcionim planom za 25–26.](#)

¹⁵ Dokument dostupan na: [Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2023-2027](#)

Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, gdje javne nabavke imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju transparentnog, otvorenog i nediskriminatornog tržišta temeljenog na načelima slobodne konkurencije i efikasnom korišćenju iz sredstava Evropskih strukturnih i investicionih fondova.

U okviru poglavlja 5 – Javne nabavke bila su definisana tri završna mjerila:

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

Crna Gora je u prethodnom periodu demonstrirala ispunjenje sva tri završna mjerila, što je potvrđeno zatvaranjem Poglavlja 5 – Javne nabavke u junu 2025. godine. Time je sistem javnih nabavki dobio snažnu potvrdu da funkcioniše u skladu sa pravnom tekovinom EU i najboljom evropskom praksom.

Ovaj uspjeh rezultat je usklađivanja zakonodavstva sa Direktivama EU iz 2014¹⁶. godine. Zakon o javnim nabavkama¹⁷ i Zakon o javno-privatnom partnerstvu¹⁸ primjenjuju se od jula 2020. godine, a uvođenje elektronskog sistema javnih nabavki (CeJN) 2021. godine označilo je važnu prekretnicu u digitalizaciji, efikasnosti i transparentnosti postupaka.

Kao važan mehanizam praćenja i ubrzavanja reformi u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Crna Gora je u septembru 2024. godine usvojila Reformsku agendu 2024–2027. za Instrument EU za reforme i rast. Opšti cilj Reformske agende je da se iskoriste podsticaji Evropske unije dostupni kroz Instrument za reforme i rast za Zapadni Balkan¹⁹, radi sprovođenja ključnih reformskih mjera u oblastima od strateškog značaja za ubrzanje ekonomskog rasta i konvergencije sa zemljama Evropske unije. U okviru ove agende, Reforma 1.1.2 odnosi se na reviziju postupaka javnih nabavki i politike državne pomoći, sa ciljem povećanja transparentnosti, efikasnosti i integriteta.

Kroz implementaciju ove Strategije, Crna Gora će raditi na očuvanju dostignutog i daljem unapređenju nivoa usklađenosti u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva, jačanju stabilnosti i povjerenja u sistem, kao i obezbjeđivanju održivosti reformi koje su omogućile zatvaranje Poglavlja 5.

¹⁶ DIREKTIVA 2014/23/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 26. februara 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji; DIREKTIVA 2014/24/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 26. februara 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ;

DIREKTIVA 2014/25/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 26. februara 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ.

¹⁷ "Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 003/23 od 10.01.2023, 011/23 od 27.01.2023.

¹⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 073/19 od 27.12.2019.

¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401449.

Obaveze Crne Gore koje proizilaze iz članstva u međunarodnim organizacijama

Pored procesa evropskih integracija, Crna Gora je snažno posvećena ispunjavanju obaveza koje proističu iz članstva u međunarodnim organizacijama koje oblikuju globalne standarde u oblasti javnih nabavki, uključujući Svjetsku trgovinsku organizaciju (WTO), Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA), Sjevernoatlantski savez (NATO), kao i kroz saradnju sa međunarodnim institucijama kao što su OECD/SIGMA i Svjetska banka.

Svjetska trgovinska organizacija – Sporazum o vladinim nabavkama (GPA)

Crna Gora je članica Sporazuma o vladinim nabavkama (GPA) od jula 2015. godine. GPA je plurilateralni međunarodni sporazum koji uređuje pravila o javnim nabavkama između članica WTO koje su mu pristupile, sa ciljem otvaranja tržišta javnih nabavki, obezbjeđivanja fer konkurencije i transparentnosti za ugovore iznad propisanih pragova.

Kao potpisnica GPA, Crna Gora je obavezna da:

- redovno obavještava ostale potpisnice o izmjenama zakonodavstva u oblasti javnih nabavki;
- dostavlja godišnje statističke izvještaje o postupcima iznad GPA pragova;
- aktivno učestvuje u radu tijela GPA Sekretarijata i doprinosi razmjeni iskustava i dobrih praksi.

U okviru ovih obaveza, Crna Gora kontinuirano unapređuje svoj elektronski sistem javnih nabavki, naročito u segmentu praćenja postupaka iznad relevantnih pragova.

CEFTA – Regionalna ekonomska integracija

Crna Gora je aktivna članica CEFTA sporazuma od jula 2007. godine. Kroz ovaj sporazum uspostavljena je zona slobodne trgovine, sa ciljem jačanja regionalne ekonomske saradnje i pripreme za članstvo u Evropskoj uniji. U skladu sa Dodatkom 5 CEFTA sporazuma, Crna Gora redovno ažurira informacije o zakonodavnom okviru javnih nabavki i osigurava pristup tržištu javnih nabavki za privredne subjekte iz CEFTA članica, na načelima transparentnosti, jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.

NATO – jednak pristup nabavkama za vojne namjene

Crna Gora je postala 29. članica NATO-a u junu 2017. godine. Članstvom je stekla pravo da njeni privredni subjekti ravnopravno učestvuju u postupcima javnih nabavki za potrebe NATO struktura, dok istovremeno omogućava učešće subjekata iz zemalja članica NATO-a u postupcima nabavki za vojne namjene u Crnoj Gori.

Ova saradnja je dodatno podstakla razvoj mehanizama koji obezbjeđuju visok nivo profesionalnosti, sigurnosti i usklađenosti sa specifičnim standardima za vojne nabavke.

OECD/SIGMA – Evaluacija javne uprave i podrška reformama

Crna Gora sarađuje sa OECD/SIGMA programom u oblasti reforme javne uprave. U najnovijem SIGMA Monitoring izvještaju za 2024. godinu, potvrđen je napredak Crne Gore u oblasti javnih nabavki, posebno u domenu digitalizacije i usklađivanja sa praksama Evropske unije.

U izvještaju se, između ostalog, konstatuje:

Zakonodavni okvir u oblasti javnih nabavki je dobro usklađen sa pravnom tekovinom EU, ali njegova primjena nije uvijek efikasna. Elektronski sistem javnih nabavki je značajno unaprijeđen, što omogućava bolje praćenje nabavki male vrijednosti i elektronsko podnošenje žalbi. Iako su konkurentski postupci standardna metoda sprovođenja nabavki, nivo

konkurencije i dalje ostaje prilično nizak, a cijena je i dalje dominantni kriterijum za dodjelu ugovora. Kapacitet tijela za zaštitu prava je ojačan nakon imenovanja novih članova.²⁰

Saradnja sa Svjetskom bankom – MAPS analiza

Crna Gora je, u cilju objektivne analize i unapređenja sistema javnih nabavki, sprovela MAPS procjenu u saradnji sa Svjetskom bankom, EBRD-om i EIB-om. Procjena je uključivala sveobuhvatnu analizu sistema javnih nabavki, kao i posebnu evaluaciju elektronskog sistema CeJN putem dopunskog MAPS modula za e-nabavke.

MAPS Izvještaj²¹ je identifikovao prioritetne oblasti za unapređenje i dao konsolidovane preporuke za jačanje cjelokupnog sistema, sa posebnim fokusom na unapređenje elektronskog sistema javnih nabavki i povećanje njegove održivosti.

Uticaj na životnu sredinu

Za potrebe izrade ovog strateškog dokumenta sprovedena je strateška analiza uticaja na životnu sredinu korišćenjem alata za samoprocjenjivanje nacрта strateških dokumenata.²²

Strateška procjena uticaja na životnu sredinu sprovedena je na konceptualnom nivou, kombinovanjem uzročno–posledičnog rezonovanja, ekspertske procjene i kvalitativne analize. u cilju identifikacije pozitivnih i negativnih uticaja strateških mjera predviđenih u Strategiji za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva Crne Gore za period 2026–2030.

Ključni nalazi po opštim pitanjima

Zdravlje ljudi (1.1): Očekuju se pozitivni efekti kroz zelene kriterijume u nabavkama (npr. niske emisije za vozni park i toplotne sisteme), digitalne javne usluge (smanjenje putovanja) i EE JPP projekte. Privremeni negativni efekti (buka/prašina) tokom gradnje se neutralizuju odgovarajućim mjerama zaštite na radu i kontrole emisija.

Biodiverzitet (1.2): Infrastrukturni i JPP mogu uticati na staništa. Uz planove upravljanja biodiverzitetom, biokoridore i sezonska ograničenja, rezidualni uticaji su mali i lokalizovani.

Prirodni resursi i klima (1.3): Primjena LCC, eko-oznaka i cirkularnih kriterijuma te EE standarda smanjuje potrošnju energije, vode i materijala i emisije GHG.

Materijalna dobra i kulturno nasljeđe (1.4): Građevinski i JPP projekti zahtijevaju konzervatorske uslove i stručni nadzor; pravilnim planiranjem rezidualni rizici su niski i kontrolisani.

Interakcije (1.5): Mjere često generišu zajedničke benefite (npr. emisije ↓ → kvalitet vazduha ↑ → zdravlje ↑). Privremene saobraćajne gužve tokom radova mitigiraju se planovima upravljanja saobraćajem i faziranjem.

Procesi/tehnologije (1.6): Daljnja digitalizacija javnih nabavki smanjuje potrošnju papira i potrebe za fizičkom logistikom, čime se direktno smanjuju emisije CO₂ i otpad. Uvođenje funkcionalnosti na CeJN-

²⁰ OECD (2025), *Public Administration in Montenegro 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, p. 11.

²¹ Assessment of Montenegro Public Procurement System 2024.

²² Alat za samoprocjenjivanje: Upitnik za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu u Aneksu III Metodologije razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata:
<https://www.gov.me/dokumenta/4d95d6d8-ace1-4338-96ce-0f4de29c36b0>.

u za identifikaciju i praćenje zelenih, socijalnih i inovativnih nabavki predstavlja važan digitalni iskorak ka sistemskom praćenju ekoloških performansi.

Usklađenost sa Evropskim zelenim planom (2.1–2.9)

Strategija je kompatibilna sa EGD kroz: EE standarde i LCC (2.1, 2.4), čistu mobilnost (2.2), cirkularne kriterijume (2.3), nulto zagađenje (2.7), inovacije (2.8) i razvoj vještina (2.9). Prehrambeni lanac (2.5) je relevantan ako kod nabavke hrane/usluga ishrane.

Usklađenost sa NSOR 2030 (3.1–3.2)

Strategija doprinosi ciljevima vezanim za klimatske promjene, održivo upravljanje resursima i odgovornu potrošnju/proizvodnju. Planirani sistem indikatora i izvještavanja u CeJN direktno odgovara zahtjevima NSOR 2030 za mjerljivo praćenje doprinosa sektora javnih nabavki održivom razvoju.

Integracija procjene uticaja na životnu sredinu u Strategiju

Strategija prepoznaje strateške javne nabavke — zelene, socijalne i inovativne — kao glavni instrument za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja, cirkularne ekonomije, energetske efikasnosti i socijalne inkluzije. Javne nabavke se posmatraju kao poluga za postizanje klimatskih, ekoloških i društvenih ciljeva, čime se javna sredstva koriste za generisanje dodatne društvene vrijednosti. Strategija uvodi Operativni cilj 4: 'Podsticanje primjene strateških javnih nabavki', koji predstavlja centralni mehanizam za integraciju održivosti u sistem nabavki i JPP.

Operativni cilj 4 realizuje se kroz četiri ključne aktivnosti:

1. Donošenje posebne podzakonske regulative kojom se postupno uvodi obaveza primjene zelenih, socijalnih i inovativnih kriterijuma, sa jasno definisanim rokovima, obveznicima i fazama primjene.
2. Izradu praktičnog vodiča i smjernica za naručioce, koji uključuje metodologiju troška životnog ciklusa (LCC), modele ponderisanja cijene i kvaliteta, te interaktivni kalkulator za procjenu ukupnih troškova.
3. Organizovanje specijalističkih i prilagođenih obuka za naručioce, fokusiranih na primjenu održivih i inovativnih kriterijuma, uključujući LCC i kriterijume kvaliteta (>20%).
4. Uspostavljanje sistema monitoringa i izvještavanja kroz nadogradnju CeJN-a, koji omogućava označavanje, praćenje i izvještavanje o zelenim, socijalnim i inovativnim nabavkama.

Doprinos Evropskom zelenom dogovoru i NSOR 2030

Kroz integraciju strateških javnih nabavki u sve faze planiranja i realizacije, Strategija doprinosi ostvarivanju ciljeva Evropskog zelenog dogovora (čista energija, cirkularna ekonomija, nulto zagađenje, zaštita biodiverziteta) i Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. (efikasno korišćenje resursa, smanjenje emisija GHG, održiva potrošnja i proizvodnja). Poseban doprinos ogleda se u planiranom uvođenju obaveznih indikatora i mehanizama praćenja koji omogućavaju da se ekološki učinci javnih nabavki kvantifikuju i povežu sa nacionalnim ciljevima.

Predloženi indikatori i praćenje

- a) Udio strateških javnih nabavki (zelene, socijalne, inovativne javne nabavke) u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki.

- b) Broj postupaka javnih nabavki u kojima je kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćen trošak životnog ciklusa.
- c) Udio postupaka javnih nabavki u kojima je kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćen odnos cijene i kvaliteta sa ponderom kvaliteta većim od 20 %.

Rizici i mjere ublažavanja

Glavni rizici uključuju nedostatak podzakonskog okvira, ograničene tehničke kapacitete naručilaca i nepostojanje standardizovanih kriterijuma. Mitigacione mjere uključuju donošenje propisa, razvoj vodiča i kalkulatora LCC, obuke, te kontinuirano praćenje i izvještavanje kroz CeJN. Na ovaj način Strategija prelazi sa deklarativnog pristupa na mjerljive i operativne korake u implementaciji održivih javnih politika.

Rezidualni efekti i zaključak

Nakon sprovođenja planiranih mjera, očekuje se značajno smanjenje emisija, efikasnije korišćenje resursa, povećanje transparentnosti i poboljšanje kvaliteta života građana. Uvođenjem strateških javnih nabavki kao standardne prakse, Crna Gora će uspostaviti model koji povezuje ekonomske, ekološke i socijalne ciljeve, u skladu sa principima održivog razvoja i evropskih politika.

Rodna dimenzija u javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu

Javne nabavke predstavljaju značajan dio ekonomskog sistema Crne Gore i imaju izražen potencijal da utiču na rodnu ravnopravnost, kako u sferi zapošljavanja, tako i kroz kreiranje jednakih poslovnih prilika za žene i muškarce. Iako zakonski i strateški okvir prepoznaje mogućnost integrisanja rodne perspektive u postupke javnih nabavki, ta dimenzija u praksi nije razvijena niti sistemski praćena.

Normativni okvir i postojeće mogućnosti

Zakon o javnim nabavkama sadrži odredbu člana 118, kojom se naručiocima omogućava da u okviru kriterijuma „odnos cijene i kvaliteta“ uvrste i socijalne parametre povezane sa rodnom ravnopravnošću. Ovim članom propisano je da naručilac može kao dio parametara kvaliteta da vrednuje:

- procenat učešća žena u broju lica koja će ponuđač angažovati na izvršenju predmeta nabavke;
- procenat učešća žena u ukupnom broju zaposlenih kod ponuđača;
- udio žena u vlasničkoj strukturi ponuđača.

Maksimalni broj bodova koji se može dodijeliti po osnovu ovih parametara iznosi do 5% ukupnog broja bodova. Ova zakonska mogućnost predstavlja prvi pokušaj da se u sistem javnih nabavki ugradi element rodne ravnopravnosti, čime bi se podstaklo uključivanje žena u ekonomske tokove i učešće u realizaciji ugovora koji se finansiraju javnim sredstvima.

Stanje u praksi

Uprkos postojanju jasne zakonske osnove, analiza dosadašnjih praksi pokazuje da se odredba člana 118 u praksi ne primjenjuje ili se primjenjuje izuzetno rijetko. Elektronski sistem javnih nabavki (CeJN) trenutno ne omogućava evidentiranje primjene socijalnih kriterijuma po osnovu pola, niti prikupljanje statističkih podataka o učešću žena u postupcima nabavki – bilo kao vlasnica ponuđača, članica timova za izvršenje, ili zaposlenih kod ponuđača. Posljedično, ne postoje pouzdani podaci o učešću žena u tržištu javnih nabavki. Zbog toga nije moguće kvantitativno pratiti učinak politike javnih nabavki na

unapređenje rodne ravnopravnosti, niti procijeniti koliko javni sektor doprinosi ekonomskom osnaživanju žena.

Rodne nejednakosti i prepreke

Istraživanja o strukturi tržišta rada i preduzetništva ukazuju na postojanje izraženih rodnih razlika koje su relevantne za oblast javnih nabavki:

- žene čine približno četvrtinu vlasnica mikro i malih preduzeća i često su prisutne u sektorima sa nižom tržišnom vrijednošću ugovora (npr. usluge njege, obrazovanje, kreativne industrije), što ograničava njihovu konkurentnost u većim tenderima;
- udio žena u tehničkim profesijama i izvođačkim sektorima, posebno u građevinarstvu, energetici i informatičkim uslugama, i dalje je nizak;
- žene su rjeđe uključene u upravljačke i stručne timove ponuđača, što umanjuje mogućnost da rodna raznolikost doprinese kvalitetu projektnih rješenja;
- naručioci koji sprovode nabavke uglavnom nemaju interne procedure niti obuke o primjeni socijalnih i rodno senzitivnih kriterijuma.

Kombinacija ovih faktora dovodi do toga da sistem javnih nabavki, iako formalno rodno neutralan, proizvodi indirektnu rodnu efektu, jer ne prepoznaje i ne adresira postojeće strukturne nejednakosti na tržištu rada i preduzetništva.

Potencijali

Integrisanjem rodne dimenzije u sistem javnih nabavki i JPP moguće je ostvariti višestruke koristi:

- povećanje ekonomske participacije žena i razvoj ženskog preduzetništva;
- unapređenje kvaliteta isporučenih usluga kroz raznovrsnije i inkluzivnije timove;
- jačanje korporativne društvene odgovornosti ponuđača;
- usklađivanje sa evropskim standardima održivih i socijalno odgovornih nabavki.

Da bi se ovaj potencijal iskoristio, potrebno je:

1. operacionalizovati član 118. kroz podzakonski akt ili smjernice koje precizno definišu način dokazivanja i bodovanja učešća žena;
2. unaprijediti CeJN kako bi omogućio praćenje i izvještavanje o primjeni rodni i socijalni kriterijuma;
3. obezbijediti ciljane obuke za naručioce i ponuđače o socijalnim kriterijumima i rodnoj ravnopravnosti u javnim nabavkama.

Zaključak

Rodna dimenzija javnih nabavki i JPP u Crnoj Gori trenutno je nedovoljno razvijena i slabo institucionalizovana, ali postoje solidne osnove za njeno jačanje. Ključni izazov ostaje prelazak sa normativnog prepoznavanja rodne ravnopravnosti na njenu operativnu primjenu kroz konkretne instrumente – od bodovanja prema članu 118., do rodno disagregiranog praćenja učinka. Nova Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i JPP 2026–2030. treba da obezbijedi upravo taj

iskorak: da javne nabavke i partnerstva postanu alat za inkluzivan ekonomski rast, u kojem žene i muškarci imaju jednake mogućnosti da učestvuju, doprinose i ostvaruju koristi.

II ANALIZA STANJA

Nalazi Izvještaja o evaluaciji Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori za period 2021-2025. godine

1. Svrha evaluacije i uloga Strategije

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

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

2. Glavne promjene i postignuća sistema 2021–2025

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

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

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

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

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

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

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

3. Evaluacija po operativnim ciljevima Strategije 2021–2025

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

Operativni cilj 1 – Profesionalizacija i unapređenje operativnih kapaciteta naručilaca

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rodna dimenzija javnih nabavki takođe je ostala slabo operacionalizovana: iako Strategija predviđa praćenje učešća žena u privrednim društvima i ugovorima, pokazatelji nijesu dosljedno prikupljeni niti analizirani. Nedostatak standardizovanih smjernica, ograničene obuke i nedovoljna obaveznost primjene kriterijuma doprinose niskom stepenu realizacije ovog cilja.

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

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

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

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

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

4. Implikacije za Strategiju 2026–2030

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

Nova Strategija 2026–2030 treba da:

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

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

Zakonodavni okvir i njegova primjena

U prethodnom periodu, oblast javnih nabavki i javno privatnog-partnerstva u Crnoj Gori doživjela je značajna normativna unapređenja.

Crna Gora je postigla značajan napredak u usklađivanju zakonodavstva sa Direktivama EU iz 2014.²³, Direktivi o pravnoj zaštiti iz 2007.²⁴ i Direktivom o nabavkama u oblasti odbrane i bezbjednosti iz 2009.²⁵ godine. Prema izvještaju Evropske komisije za 2024. godinu²⁶, OECD/SIGMA Izvještaju²⁷ za 2024. godinu te MAPS Izvještaju²⁸, zakonodavni okvir u cjelini ocijenjen je kao dobro usklađen sa pravnom tekovinom EU.

Proces kontinuiranog prilagođavanja pravnog okvira pokazuje jasnu posvećenost Crne Gore daljoj profesionalizaciji i modernizaciji javnih nabavki, oslanjajući se na praksu, povratne informacije iz sistema i zahtjeve pravne tekovine EU. Evropska komisija je otvorila javne konsultacije o učincima Direktiva iz 2014. godine te će krajem 2025. ili tokom 2026. predstaviti prijedloge izmjena ili novih direktiva. Iako proces još nije u fazi izrade nacrtu, Crna Gora, kao država kandidatkinja za pristupanje EU, obavezala se da u potpunosti prihvati i sprovede pravnu tekovinu Evropske unije do trenutka pristupanja. U skladu s tim, Vlada Crne Gore izražava spremnost da, nakon usvajanja revidiranog zakonodavnog paketa EU, pravovremeno inkorporira sve nove odredbe u nacionalni pravni sistem, čime potvrđuje svoju posvećenost potpunom usklađivanju i efikasnoj primjeni evropskih standarda u oblasti javnih nabavki.

Javne nabavke

Opšti normativni okvir kojim je uređen sistem javnih nabavki predstavlja Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19, br. 3/23 i 11/23 – ispravka).

²³ DIREKTIVA 2014/23/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 26. februara 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji; DIREKTIVA 2014/24/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 26. februara 2014. o javnoj nabavci i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ;

DIREKTIVA 2014/25/EU EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 26. februara 2014. o nabavci subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ.

²⁴ DIREKTIVA 2007/66/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 11. decembra 2007. o izmjeni direktiva Savjeta 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi sa poboljšanjem efikasnosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavci.

²⁵ DIREKTIVA 2009/81/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA od 13. jula 2009. o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručioci ili naručioci u oblasti odbrane i bezbjednosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.

²⁶ https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en, str. 58.

²⁷ OECD (2025), *Public Administration in Montenegro 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, SIGMA Monitoring Reports, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6b3dec38-en>, str. 107.

²⁸ Assessment of the Public Procurement System Volume I, str. 38.

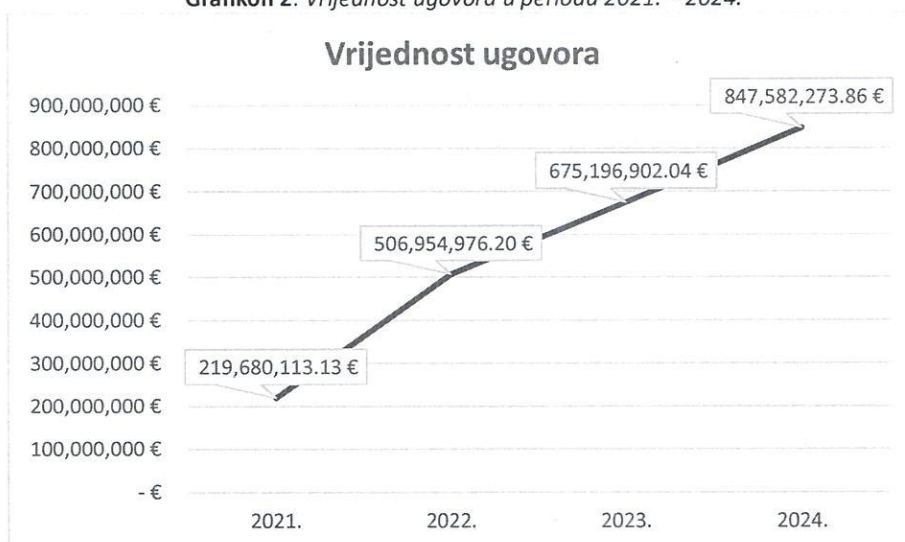
Pravni okvir uključuje i niz podzakonskih propisa koji se redovno ažuriraju kako bi reflektovali nove potrebe sistema i obezbijedili pravnu sigurnost svim akterima²⁹. Tokom 2024. godine, ažurirani su ključni propisi, uključujući:

- Pravilnik o obrascu izjave privrednog subjekta ("Službeni list Crne Gore", broj 114/24);
- Pravilnik o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj 49/2024 i 114/2024);
- Pravilnik o obrascu plana javnih nabavki ("Službeni list Crne Gore", broj 114/24);
- Uredba o dopuni Uredbe o listi vojne opreme, postupku i načinu sprovođenja nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti („Sl. list Crne Gore“, br.67/24).

U 2024.³⁰ godini putem Elektronskog sistema javnih nabavki (CeJN) zaključeno je 8.373 ugovora, a ukupna vrijednost javnih nabavki iznosila je 847.582.273,86 €³¹.

Nakon pandemijske 2021. godine (219,7 mil €), ukupna vrijednost ugovorenih javnih nabavki povećala se za 131 % u 2022. (506,9 mil €), potom porasla za dodatnih 33 % u 2023. (675,2 mil €) i još 26 % u 2024. (847,6 mil €). Kumulativan rast u tri godine je 286 %.

Grafikon 2: Vrijednost ugovora u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

U 2024.³² godini 695 obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama je evidentirano na Listi obveznika, od čega 131 (18,85 %) čine državni organi, 41 (5,90 %) jedinice lokalne samouprave, 502 (72,23 %) javne službe ili privredna društva, 1 (0,14 %) udruženja odnosno organizacije i 20 (2,88 %) sektorski naručioci.

²⁹ Popis svih podzakonskih akata dostupan je na <https://www.gov.me/clanak/podzakonska-regulativa-zakona-o-javnim-nabavkama>.

³⁰ Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu, Ministarstvo finansija.

³¹ Ukupna vrijednost javnih nabavki odnosi se na vrijednost javnih nabavki sprovedenih primjenom postupaka javnih nabavki i jednostavnih nabavki sprovedenih preko CeJN-a.

³² Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu, Ministarstvo finansija.

Broj obveznika javnih nabavki raste stabilno: sa 661 u 2021. na 695 u 2024., što je kumulativno približno 5 % rasta u tri godine.

Grafikon 3: Broj obveznika primjene Zakona u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu.

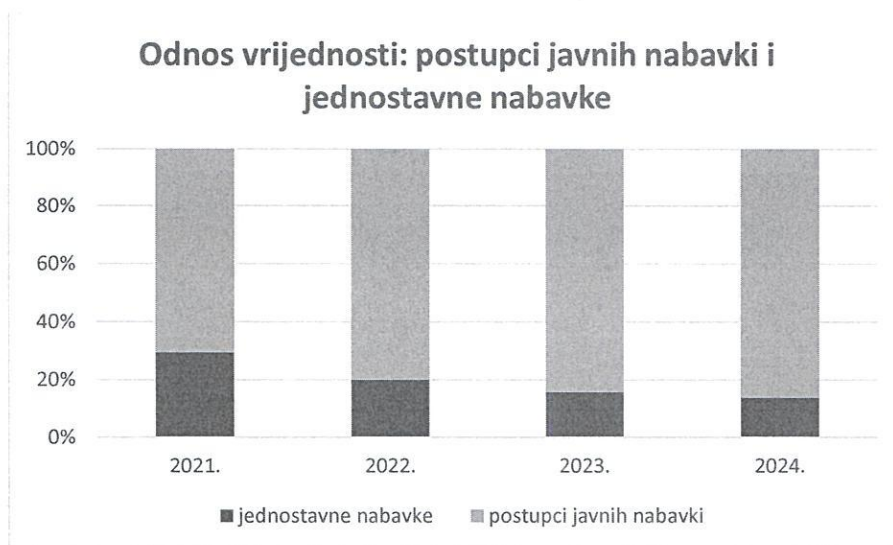
Zakon se primjenjuje na javne nabavke roba i usluga procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou jednake ili veće od 25.000,00 €, odnosno 40.000,00 € za javne nabavke radova. Nabavke čija je procijenjena vrijednost manja od navedenih pragova sprovode se u skladu sa Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki.³³

U periodu 2021. do 2024. vrijednost javnih nabavki sprovedenih primjenom postupka javnih nabavki gotovo je učetvorostručena (sa 154,9 mil na 731,1 mil €), dok su jednostavne nabavke³⁴ po vrijednosti rasle znatno sporije (sa 64,7 mil € na 116,5 mil €). Povećanje udjela postupka javnih nabavki u ukupno ugovorenoj vrijednosti javnih nabavki sugerise i da naručiocu raspoložu sve većim budžetima, što im nalaže planiranje i sprovođenje postupaka javnih nabavki u skladu sa Zakonom.

Grafikon 4: Odnos vrijednosti javnih nabavki sprovedenih primjenom postupka javnih nabavki i jednostavnih nabavki u periodu 2021. – 2024.

³³ "Službeni list CG", br. 16/23, 20/23, 36/23, 114/23, 49/24 i 114/24.

³⁴ Jednostavne nabavke sprovedene preko CeJN-a i jednostavne nabavke ispod 8.000,00 €.

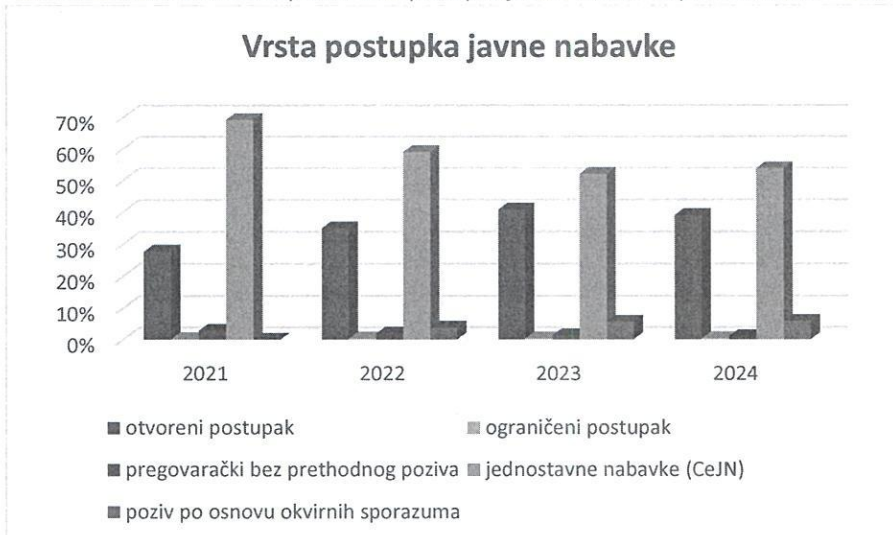


Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Zakon nudi širok spektar postupaka javnih nabavki – otvoreni, ograničeni, konkurentski postupak s pregovorima, konkurentski dijalog, partnerstvo za inovacije, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje i pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje, pri čemu jasno definiše uslove za njihovu primjenu. Time se naručiocima omogućava izbor postupka koji najbolje odgovara prirodi, specifičnostima i složenosti predmeta javne nabavke, ali istovremeno ograničava njihovu diskreciju precizno propisanim uslovima.

U praksi, međutim, preovlađuje izrazito formalni pristup sprovođenju postupaka javnih nabavki. Naručioci se uglavnom oslanjaju na jednostavna i već poznata rješenja, što se posebno ogleda u dominantnoj upotrebi otvorenog postupka javne nabavke i jednostavne nabavke preko CeJN-a.

Grafikon 5: Javne nabavke prema vrsti postupka javnih nabavki u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Otvoreni postupak bilježi konstantan rast – sa 27,7 % u 2021. do 40,7 % u 2023., uz blagi pad na 39,0 % od ukupnog broja postupaka u 2024. Jednostavne nabavke preko CeJN-a bilježe smanjenje udjela u ukupnom broju postupaka, sa dominantnih 69,2 % u 2021. na 54 % u 2024. Ovaj trend sugerije da

CeJN, normativne izmjene i pojačane kontrole podstiču naručioce da se prvenstveno opredjeljuju za postupke koji omogućavaju najširu konkurenciju i najveću transparentnost.

Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva, koji se smatra netransparentnim i nekonkurentnim postupkom, kontinuirano opada u ukupnom broju postupaka, sa 2,88 % u 2021. na samo 1,03 % u 2024. Ovaj trend ukazuje na važnost mehanizma prethodnog mišljenja Ministarstva finansija, kojim se ograničava neopravdana upotreba ovog postupka i time jača integritet sistema javnih nabavki.

S druge strane, zabrinjavajuće je što se ograničeni postupak, kao i drugi fleksibilniji, ali i zahtjevniji postupci poput konkurentskog postupka s pregovorima, konkurentskog dijaloga, partnerstva za inovacije i pregovaračkog postupka sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje, uopšte ne primjenjuju. Ovi postupci omogućavaju veću fleksibilnost, otvaraju prostor za pregovore i dijalog s ponuđačima te stvaraju uslove za postizanje bolje vrijednosti za novac, istovremeno olakšavajući ugradnju zelenih i socijalnih aspekata kao i inovativnih rješenja. Njihova šira upotreba stoga bi doprinijela efikasnijem korišćenju javnih sredstava i pomogla u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. Razlozi njihove slabe primjene do sada nijesu sistematski analizirani, ali se može primijetiti da naručioci preferiraju otvoreni postupak zbog dugogodišnjeg iskustva u primjeni, percepcije o otvorenom postupku kao jednostavnijem postupku nižeg rizika, dok se ostali postupci smatraju alternativnim postupcima i doživljavaju kao složeniji i dugotrajniji. Stoga je, pored razvoja ciljanih programa obuke i pripreme detaljnih vodiča za svaki od navedenih postupaka, potrebno planirati i aktivnosti usmjerene na razbijanje otpora i umanjivanje percepcije rizika kod naručilaca. Time bi se smanjila bojazan od kompleksnosti ovih postupaka kod naručioca, i omogućilo da se puni potencijal konkurentskih mehanizama iskoristi u praksi javnih nabavki Crne Gore.

Zakon predviđa mogućnost primjene posebnih oblika nabavke, kao što su okvirni sporazum, dinamički sistem nabavke, elektronska aukcija i elektronski katalog. Ovi modeli omogućavaju veću efikasnost nabavke, bolju upotrebu javnih sredstava i postizanje veće ekonomičnosti. Međutim, podaci ukazuju na nisku primjenu ovih instrumenata. U 2024. godini, udio zaključenih okvirnih sporazuma iznosio je svega 1,11 % od ukupnog broja zaključenih ugovora, dok je njihova vrijednost činila 6,48 % ukupne vrijednosti javnih nabavki.³⁵ Posebno zabrinjava što od početka primjene važećeg zakona nije uspostavljen nijedan dinamički sistem nabavke. Niska primjena ovih modela ukazuje na nedostatak praktičnih smjernica, uputstava i edukacije o njihovim prednostima i pravilnoj primjeni. Razvoj ovih alatki, uz promociju dobrih praksi i jačanje kapaciteta naručilaca, bio bi ključan korak ka modernizaciji i većoj efikasnosti sistema javnih nabavki.

Jednostavne nabavke

Način sprovođenja jednostavnih nabavki uređeno je Pravilnikom o načinu sprovođenja jednostavnih nabavki:³⁶

- Jednostavna nabavka procijenjene vrijednosti na godišnjem nivou do 4.000,00 € sprovodi se direktnim izborom predmeta nabavke određenog ponuđača uz prihvatanje predračuna/profakture, fiskalnog računa ili ugovora u zavisnosti od vrste predmeta nabavke.
- Za nabavke procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 4.000,00 €, a manje od 8.000,00 € naručilac treba da zaključi ugovor o nabavci sa izabranim ponuđačem.

³⁵ Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu, Ministarstvo finansija.

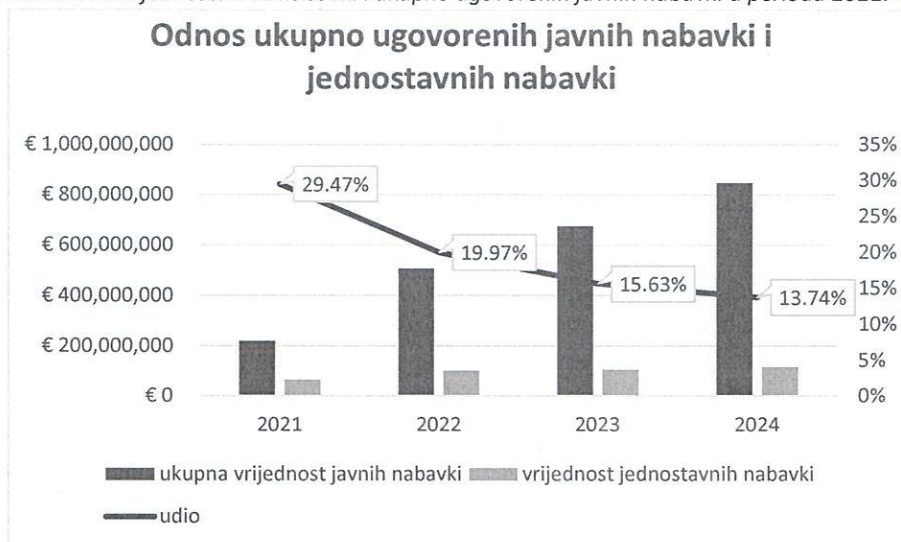
³⁶ "Službeni list CG", br. 16/23, 20/23, 36/23, 114/23, 49/24 i 114/24.

→ Jednostavna nabavka procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 8.000,00 €, a manje od 25.000,00 € u slučaju roba i usluga, odnosno manje od 40.000,00 € u slučaju radova, sprovodi se transparentno, objavljivanjem zahtjeva za dostavljanje ponuda preko CeJN-a.

2024. godine Ministarstvo finansija je uvelo kontrolni mehanizam nad jednostavnim nabavkama kroz monitoring ovih postupaka. Njime se omogućava ponuđačima koji učestvuju u postupcima jednostavnih nabavki da podnesu Ministarstvu finansija zahtjev za monitoring postupka putem CeJN-a. Zahtjev za monitoring sprječava zaključenje ugovora što znači da se ovim mehanizmom sprječavaju moguće nepravilnosti pri sprovođenju ove vrste postupaka.

U periodu 2021. do 2024. vrijednost jednostavnih nabavki u apsolutnom smislu je rasla, sa 64,7 mil € 2021. na 116,5 mil €. Međutim, podaci ukazuju na jasan trend smanjenja udjela jednostavnih nabavki u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki. U 2021. godini, jednostavne nabavke činile su gotovo 30 % ukupne vrijednosti, dok je u 2024. godini udio jednostavnih nabavki u ukupnoj vrijednosti nabavke smanjen na svega 13,74 %. Stoga se može zaključiti da se cjelokupni sistem kreće ka većoj transparentnosti.

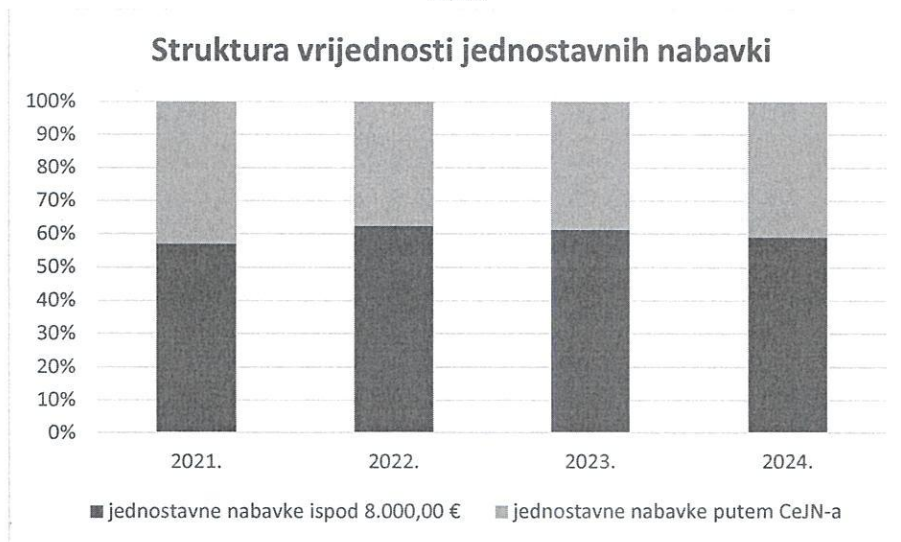
Grafikon 6: Odnos jednostavnih nabavki i ukupno ugovorenih javnih nabavki u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Međutim, promatrajući strukturu vrijednosti jednostavnih nabavki, evidentno je da netransparentni segment jednostavnih nabavki (direktne nabavke ispod 8.000,00 €) čini oko 60 % svih jednostavnih nabavki (57 % u 2021., čak 62 % u 2022. i 2023., 59 % u 2024. godini).

Grafikon 7: Struktura vrijednosti jednostavnih nabavki: putem CeJN-a i ispod 8.000,00 € u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Iako je udio direktnih nabavki ispod 8.000,00 € u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki pao sa 16,8 % (2021.) na 8,1 % (2024.), što znači da se za samo četiri godine praktično prepolovio, on se i dalje ocjenjuje previsokim i nalaže dodatno jačanje monitoringa nad ovim nabavkama.

U okviru Reformske agende 2024–2027. za Instrument EU za reforme i rast, Crna Gora se obvezala smanjiti udio ove vrste nabavki na 2 % ukupne vrijednosti javnih nabavki do kraja 2026. godine. Kako bi se postigao ovaj cilj, u decembru 2024. godine usvojene su izmjene i dopune Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavne nabavke³⁷, kojima je godišnji iznos direktnih nabavki naručilaca čiji iznos plana javnih nabavki ne premašuje 1.000.000,00 € ograničen na 100.000,00 €, dok za one naručioce čiji je plan iznad 1.000.000,00 EUR-a, to ograničenje iznosi 300.000,00 EUR-a. Dodatno, inspekcija je intenzivirala aktivnosti na praćenju sprovođenja direktnih nabavki, usmjeravajući naručioce ka transparentnijim postupcima javnih nabavki.

Ipak, normativni okvir za jednostavne nabavke ima ozbiljne praznine:

- Jednostavne nabavke nijesu uključene u godišnji plan nabavki, što ograničava njihovu transparentnost i praćenje.
- Cijepanje jednostavnih nabavki nije izričito zabranjeno ni sankcionisano, što otežava inspekcijsku kontrolu.
- Kršenje pravila jednostavnih nabavki nije prepoznato kao prekršaj, pa izostaju efikasne kazne.

Ove slabosti ostavljaju prostor za zloupotrebe, otežavaju kontrolu i mogu usporiti ostvarenje ciljeva iz Reformske agende.

³⁷ "Službeni list CG", br. 114/24.

Javno-privatno partnerstvo

Javno-privatno partnerstvo (JPP) predstavlja jedan od ključnih modela ugovaranja kojim se mogu ostvariti ciljevi krovnih strateških dokumenata Crne Gore – od ubrzanog razvoja infrastrukture i javnih usluga, preko jačanja konkurentnosti privrede, do efikasnijeg korišćenja javnih sredstava. Prednosti ovog modela ogledaju se u mogućnosti mobilizacije privatnog kapitala, transfera znanja i tehnologija, raspodjele rizika između javnog i privatnog sektora i dugoročne održivosti projekata. Istovremeno, JPP nosi i rizike, prije svega u pogledu složenosti i dužine procedura, mogućeg povećanja troškova uslijed neadekvatne pripreme projekata, kao i potrebe za snažnim institucionalnim kapacitetima kako bi se obezbijedila zaštita javnog interesa. Uprkos potencijalima, praksa pokazuje da se JPP u Crnoj Gori vrlo rijetko koristi, što ukazuje na potrebu daljeg unapređenja ovog modela.

Usvajanjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu („Službeni list Crne Gore“, br. 073/19), koji je u primjeni od jula 2020. godine, Crna Gora je uspostavila normativni temelj za korišćenje JPP-a kao instrumenta investicione politike.

Primjena zakona operativno je podržana nizom podzakonskih akata³⁸.

Zakonom se definišu subjekti koji mogu učestvovati u modelu JPP, među kojima su organi državne uprave, jedinice lokalne samouprave i privredna društva u državnom vlasništvu. Zakon propisuje obavezu izrade analize opravdanosti projekta koja prethodi svakoj JPP inicijativi, uz evaluaciju ekonomskih, tehničkih i društvenih aspekata, uključujući i pitanje javnog interesa.

Zakon o JPP se oslanja na postupke javnih nabavki, primjenjujući iste metode i principe kao Zakon o javnim nabavkama. Ovakav pristup omogućava kontinuitet u primjeni pravila i jednostavnije razumijevanje procedura za sve učesnike, uključujući i međunarodne partnere. Mehanizmi za izbor privatnog partnera, zaključivanje i izvršenje ugovora, kao i za rješavanje sporova, uspostavljeni su u skladu sa principima pravne sigurnosti, što predstavlja važan element u privlačenju investicija i izgradnji povjerenja između javnog i privatnog sektora.

Zakon strukturira životni ciklus JPP projekta, a reguliše i specifične modele kao što su projekti male vrijednosti (do 5 miliona evra bez PDV-a), za koje se primjenjuje pojednostavljen pristup sa ciljem smanjenja administrativnih troškova i podsticanja brže realizacije.

Institucionalno, sprovođenje JPP uključuje više aktera, uključujući Ministarstvo finansija, Agenciju za investicije Crne Gore i Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa države.

Zakonom je normiran i segment monitoringa i nadzora nad sprovođenjem JPP ugovora. Monitoring se sprovodi polugodišnje, uz koordinaciju javnih naručilaca, Poreske uprave i Agencije za investicije.

U cjelini, Zakon o javno-privatnom partnerstvu predstavlja osnovu koja na strukturiran i transparentan način omogućava korišćenje JPP modela u razvoju infrastrukture i pružanju javnih usluga.

Ipak, rezultati u praksi ukazuju na nedovoljnu funkcionalnost sistema. Samo jedan projekat – izgradnja hotela „Lokanda“ na Cetinju – došao je do faze zaključenja ugovora.³⁹ Iako je riječ o važnom iskoraku i prvom formalno zaključenom JPP ugovoru u Crnoj Gori, koji pokazuje potencijal ovog modela za doprinos razvoju infrastrukture i javnih usluga u skladu sa ciljevima krovnih strateških dokumenata, ovakav ishod istovremeno potvrđuje ozbiljna ograničenja u njegovoj operativnoj primjeni. Složene i dugotrajne procedure, djelimično nejasne nadležnosti (npr. u Zakonu o JPP-u nije jasno regulisano da

³⁸ Popis svih podzakonskih akata dostupan je <https://mia.gov.me/me/investiraj/javno-privatno-partnerstvo/>.

³⁹ <https://mia.gov.me/me/potpisan-prvi-ugovor-o-javno-privatnom-partnerstvu-u-crnoj-gori-za-izgradnju-hotela-lokanda/>.

li je za ugovore o JPP-u i njihove izmjene potrebno samo mišljenje Agencije ili i formalno odobrenje) i nizak stepen lokalne operativnosti predstavljaju slabosti koje koče širu primjenu JPP-a.

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

Institucionalni okvir i kapaciteti

Institucionalni okvir sistema javnih nabavki u Crnoj Gori zasniva se na podjeli nadležnosti među više državnih organa i institucija.

Ministarstvo finansija predstavlja ključnu instituciju, sa centralnom ulogom u oblikovanju, sprovođenju i praćenju politike javnih nabavki. Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalno i nezavisno tijelo koje odlučuje o žalbama u postupcima javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva. Inspekcija za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o javnim nabavkama. Uprava za državnu imovinu ima nadležnost sprovođenja centralizovanih javnih nabavki za potrebe organa državne uprave i javnih službi čiji je osnivač država. Agencija za investicije Crne Gore nadležna je za promociju investicionih mogućnosti u Crnoj Gori kao i odobravanje i praćenje realizacije JPP projekata.

Pored direktno nadležnih tijela, u sistem javnih nabavki su uključene i druge institucije koje doprinose njegovom integritetu i zakonitosti. Državna revizorska institucija vrši kontrolu zakonitosti i svrsishodnosti trošenja javnih sredstava, uključujući i sredstva koja se troše putem javnih nabavki. Agencija za sprječavanje korupcije nadzire sprovođenje mjera za prevenciju korupcije i sukoba interesa u ovoj oblasti. Agencija za zaštitu konkurencije utvrđuje postojanje zabranjenih i ništavih sporazuma učesnika uključujući i na tržištu javnih nabavki. Upravni sud odlučuje o zakonitosti odluka Komisije za zaštitu prava. U segmentu represije, nadležnosti imaju državno tužilaštvo, koje postupa po osnovu krivičnih djela povezanih sa javnim nabavkama, i Uprava policije, koja preduzima izviđajne radnje i operativne mjere u slučajevima sumnje na nezakonite aktivnosti.

Ovakav institucionalni okvir omogućava funkcionisanje sistema javnih nabavki kroz kombinaciju regulatornih, nadzornih, operativnih i kontrolnih funkcija, uz jasan normativni okvir i razgraničenje nadležnosti, što predstavlja važan preduslov za njegovo daljnje unapređenje.

Ministarstvo finansija, Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki (dalje: **Ministarstvo finansija**) ima centralnu ulogu u razvoju i sprovođenju politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva. Njegove nadležnosti, definisane zakonom⁴⁰, obuhvataju širok spektar regulatornih, savjetodavnih i operativnih funkcija koje čine temelj za profesionalno i transparentno funkcionisanje sistema.

⁴⁰ Zakon o javnim nabavkama, član 44.

U okviru Direktorata, na poslovima koji se odnose na politiku javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva zapošljeno je 18 izvršilaca/izvršiteljki od ukupno sistematizovana 22 radna mjesta, što predstavlja popunjenost od 81 %.

Ministarstvo finansija je u proteklom periodu održalo snažan reformski zamah u oblasti javnih nabavki, dosljedno se nadovezujući na postignute rezultate i istovremeno utvrđujući pravce budućeg djelovanja. Reformske aktivnosti bile su usmjerene prvenstveno na jačanje normativnog i institucionalnog okvira, te na unaprjeđenje digitalnih rješenja.

Poseban doprinos ostvaren je u oblasti jednostavnih nabavki, uvođenjem monitoringa jednostavnih nabavki, čime je Ministarstvo finansija učvrstilo mehanizme za pravovremeno otkrivanje nepravilnosti i zaštitu osnovnih principa javnih nabavki. Paralelno je unaprijeđen elektronski sistem javnih nabavki (CeJN): uvedene su nove funkcionalnosti, uspostavljena veza sa Upravom prihoda i carina, a korisnici i korisnice sistema su obučeni kroz ciljane edukacije. Revidirani Pravilnik o radu u e-sistemu i Uputstvo za korisnike dodatno su pojednostavili svakodnevnu primjenu CeJN-a.

Ministarstvo finansija je ključno i u usklađivanju nacionalnog sistema s pravnom tekovinom EU i podršci pregovorima u Poglavlju 5. Kontinuirano izvještavanje o funkcionisanju sistema, te saradnja sa Evropskom komisijom, Svjetskom bankom i OECD/SIGMA-om, potvrđuju ulogu Ministarstva finansija kao motora profesionalizacije, digitalizacije i transparentnosti u javnim nabavkama.

Ministarstvo se u javnosti i među ključnim akterima sistema percipira kao profesionalna, otvorena i pouzdana institucija. Ipak, analiza prakse ukazuje na nedostatak operativno usmjerenih uputstava koja bi korisnicima olakšala svakodnevnu primjenu propisa. Posebno se izdvaja potreba za sveobuhvatnim komentarom Zakona o javnim nabavkama sa praktičnim primjerima, zatim za priručnicima kojima bi se precizno objasnila primjena okvirnih sporazuma i dinamičkih sistema nabavke, kao i za praktičnim vodičima zasnovanim na relevantnim studijama i primjerima dobre prakse koje bi naručiocima pomogle da oblikuju kriterijume za izbor najpovoljnije ponude, čime bi se korisnicima ponudili konkretni modeli postupanja.

Povremena neslaganja u tumačenju pojedinih zakonskih odredbi između Ministarstva finansija i Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki stvaraju neizvjesnost među naručiocima i privrednim subjektima i otežavaju dosljednu primjenu pravila. Nepostojanje brze koordinacije stavova rezultira fragmentiranim pristupom, koji može voditi različitoj praksi u sličnim činjeničnim situacijama i time narušiti pravnu sigurnost. Ova slabost je prepoznata i u Programu rada Vlade Crne Gore za 2025. godinu, gdje se nedovoljna koordinacija između institucija u sistemu javnih nabavki navodi kao jedan od uzroka problema. Postojeći međuresorski mehanizam koordinacije stoga je potrebno dodatno osnažiti i fokusirati na pravovremenu identifikaciju rizika pravne nesigurnosti i njihovo smanjenje kroz usaglašavanje pravnih stavova radi jedinstvene primjene propisa, uz puno poštovanje institucionalnih nadležnosti i nezavisnosti uključenih institucija. Zajednički usaglašeni stavovi moraju biti redovno i javno objavljivani, kako bi se osigurala veća koherentnost, uklonile dileme i obezbijedila transparentnost u primjeni zakona.

Implementacija ovih mjera doprinijela bi stabilnijem, transparentnijem i profesionalnijem sistemu javnih nabavki, koji bi odgovorio potrebama naručilaca i privrednih subjekata.

Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (dalje: Komisija za zaštitu prava) je samostalno i nezavisno tijelo nadležno za odlučivanje po žalbama u postupcima javnih nabavki i dodjele ugovora o

javno-privatnom partnerstvu.⁴¹ Komisija za zaštitu prava ima centralnu ulogu u očuvanju zakonitosti, pravičnosti i povjerenja u postupke javne nabavke.

Komisiju čine predsjednik i šest članova/članica, koji funkciju obavljaju profesionalno, a njihov mandat traje pet godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Postupak imenovanja sprovodi Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog skupštinskog odbora, putem javnog poziva. Rad Komisije za zaštitu prava podržava stručna služba, kojom rukovodi sekretarka Komisije. Od ukupno 34 sistematizovanih radnih mjesta uključujući Predsjednika i članove/članice Komisije, popunjena su 23 radna mjesta.

Broj predmeta je u stalnom porastu u proteklom godinama. Ukupan broj predmeta porastao je sa 215 u 2021. godini na 384 u 2024. godini, što predstavlja povećanje od 79 % (za više informacija pogledajte u poglavlju Zaštita prava u postupcima javnih nabavki).

Komisija za zaštitu prava djeluje u skladu sa Poslovnikom o radu⁴² i donosi odluke u vijeću, na zatvorenim sjednicama.

Zakonom su Komisiji za zaštitu prava povjerena široka ovlašćenja u postupku odlučivanja po žalbama. Ona postupa u granicama žalbenih navoda, ali je ovlašćena da po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama pravila postupka javne nabavke, nezavisno od sadržaja same žalbe. Pored odlučivanja po žalbama, Komisija ima i nadležnost da o uočenim nezakonitostima obavijesti inspeksijske i druge nadležne organe.

Komisija za zaštitu prava podnosi polugodišnje i godišnje izvještaje o radu Skupštini Crne Gore, kao i godišnji izvještaj na uvid Vladi. Svi izvještaji su javno dostupni na Internet stranici Komisije na: Izvještaji (www.kontrola-nabavki.me).

Transparentnost rada Komisije za zaštitu prava obezbjeđuje se objavljivanjem svih konačnih rješenja u izvornom obliku i punom sadržaju, na CeJN-u i na zvaničnoj internet stranici Komisije. Time se omogućava javnosti, učesnicima u postupcima i stručnjacima/stručnjakinjama u oblasti javnih nabavki da prate i analiziraju pravnu praksu Komisije za zaštitu prava. Međutim, jedan od ključnih izazova koji otežava rad Komisije jeste nepostojanje e-platforme za upravljanje predmetima koja bi omogućila potpuno elektronsko praćenje toka svakog žalbenog postupka – od prijema žalbe, preko razmatranja i odlučivanja, do objave rješenja. Ova platforma bi omogućila brzo pretraživanje prethodnih odluka, što je od suštinskog značaja za dosljednu primjenu prava u sličnim činjeničnim situacijama čime bi se smanjila mogućnost grešaka i povećala predvidivost u odlučivanju. Takođe, sistem bi u velikoj mjeri pojednostavio pripremu izvještaja Komisije za zaštitu prava. OECD/SIGMA Izvještaj za 2024. godinu preporučuje Komisiji uvođenje vlastitog sistema sa funkcijama koje omogućavaju zainteresovanim stranama da lakše pretražuju i analiziraju njene odluke.

Praćenje dinamike odlučivanja Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ukazuje na generalnu stabilnost i institucionalnu odgovornost u poštovanju zakonskih rokova. Ipak, tokom 2023. godine zabilježen je ozbiljan institucionalni zastoj. Naime, istekom mandata prethodnog saziva Komisije za zaštitu prava i zakašnjelim imenovanjem novog sastava, koji je na dužnost stupio tek krajem godine, došlo je do usporavanja u donošenju odluka. Kao rezultat, prosječan rok za rješavanje žalbi iznosio je 44 dana, što je predstavljalo znatno odstupanje od zakonom propisanog roka od 30 dana i prethodno uspostavljenih standarda.

⁴¹ Zakon o javnim nabavkama, član 198.

⁴² Poslovnik o radu, <https://kontrola-nabavki.me/o-nama/poslovnici-o-radu>.

Uprkos izazovima, tokom 2024. godine Komisija za zaštitu prava je stabilizovala svoj rad. Do kraja godine, svi predmeti su riješeni u zakonom predviđenim rokovima, s prosječnim trajanjem odlučivanja od 24 dana. Ovaj rezultat potvrđuje administrativne i stručne kapacitete Komisije za zaštitu prava da efikasno obavlja svoju funkciju kada djeluje u punom sastavu.

Protiv rješenja Komisije za zaštitu prava može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Komisija je obavezna da na CeJN-u i na zvaničnoj internet stranici objavi i obavještenja o pokrenutim upravnim sporovima, kao i odluke Upravnog suda po tužbama izjavljenim protiv njenih odluka.

Potencijal za unapređenje efikasnosti leži u omogućavanju direktnog pristupa Upravnom sudu CeJN-u gdje se nalazi kompletna dokumentacija predmeta. Na taj način bi se omogućilo automatsko preuzimanje dokumentacije vezane za žalbeni predmet, čime bi se eliminisala potreba za štampanjem i fizičkom dostavom spisa, smanjili operativni troškovi Komisije za zaštitu prava i ubrzalo odlučivanje pred Upravnim sudom. Ova mjera predstavlja konkretan i izvodljiv korak ka modernizaciji i potpunoj digitalizaciji sistema pravne zaštite.

Inspekcija za javne nabavke preko inspektora/ki za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor nad primjenom propisa u oblasti javnih nabavki. Inspekcija za javne nabavke djeluje u okviru Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU pri Ministarstvu finansija.

Način rada Inspekcije značajno je unaprijeđen usljed institucionalne promjene koja je stupila na snagu 1. oktobra 2024. godine – kada je odlukom Vlade ukinuta bivša Uprava za inspekcijske poslove, a nadležnosti za inspekcijski nadzor u oblasti javnih nabavki prenesene su direktno na Ministarstvo finansija. Ova promjena omogućila je bolju koordinaciju između inspekcije i Direktorata za javne investicije i politiku javne nabavke.

U Inspekciji za javne nabavke sistematizovana su radna mjesta za osam inspektora/ki uključujući i mjesto glavnog inspektora. Tokom 2024. godine bilo je popunjeno sedam inspektora/ki.

Inspekcija se sprovodi po godišnjem planu i po službenoj dužnosti, ali i po prijavama fizičkih i pravnih lica, inicijativama Ministarstva finansija i Komisije za zaštitu prava, kao i zahtjevima drugih nadležnih institucija.

Inspekcija ima ovlašćenje da, u slučaju utvrđenih nepravilnosti, izriče mjere ukazivanja, donosi rješenja i pokreće prekršajne postupke.

U okviru Reformske agende 2024–2027. za Instrument EU za reforme i rast, Crna Gora se obvezala smanjiti udio jednostavnih nabavki ispod 8.000,00 € na 2 % ukupne vrijednosti javnih nabavki do kraja 2026. godine. Kako bi se postigao ovaj korak, u junu 2024. godine usvojene su izmjene i dopune Pravilnika o načinu sprovođenja jednostavne nabavke, kojima je godišnji iznos direktnih nabavki svih naručilaca ograničen na 100.000,00 €. U vezi s tim, inspekcija je intenzivirala aktivnosti na praćenju sprovođenja direktnih nabavki, usmjeravajući naručioce ka transparentnijim postupcima javnih nabavki.

Tokom 2024. godine⁴³ je sprovedeno je 278 inspekcijskih pregleda kod ukupno 243 subjekta nadzora. Utvrđeno je 132 nepravilnosti, najčešće u vezi sa sprovođenjem jednostavnih nabavki, izvještavanjem o realizaciji ugovora i postupanjem po odlukama Komisije za zaštitu prava. Izrečene su 46 mjera ukazivanja, 3 rješenja i 23 prekršajna naloga u ukupnom iznosu od 39.400,00 €.

Međutim, inspekcijski nadzor javnih nabavki trenutno je ograničen normativnim okvirom.

⁴³ Izvještaj o radu Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU za 2024. godinu.

Kada je riječ o jednostavnim nabavkama, u Zakonu ne postoji direktna prekršajna osnova za sankcionisanje nepravilnosti. U praksi se, takođe, mogu uočiti različiti stavovi u pogledu ovlašćenja inspektora/ki da provjeravaju tehničke specifikacije i uslove tenderske dokumentacije. Dok Inspekcija smatra da za to nema zakonsko ovlašćenje, Ministarstvo finansija zastupa stav da za takvu provjeru nema prepreke. Ovakva neujednačenost doprinosi pravnoj nesigurnosti i potvrđuje potrebu da se zakonski okvir dodatno precizira i jasno definišu ovlašćenja inspekcijskog nadzora, uz uspostavljanje jedinstvenog tumačenja i prakse. Zbog roka zastarjelosti od samo jedne godine predviđenog Zakonom o prekršajima, u praksi se prekršajni postupci protiv odgovornih lica veoma često ne mogu pokrenuti.

Dodatni problem predstavlja činjenica da inspektori/ke nemaju adekvatne alatke da prate realizaciju ugovora: nemaju uvid u pravovremenost isporuka, tačnost plaćanja ni odstupanja od ugovorenih obaveza, a ne postoje ni standardizovani obrasci koji bi naručioce obavezali na detaljno izvještavanje o realizaciji ugovora. Inspekcijski nadzor se pretežno zadržava na formalnim provjerama dokumentacije, dok ključni rizici poput mogućih fiktivnih dogovora ponuđača i sukoba interesa ostaju nedovoljno istraženi. Dosadašnja iskustva takođe otvaraju pitanje pozitivnih učinaka inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti, budući da rezultati često nijesu u srazmjeri sa uložnim resursima i da su ključni rizici i dalje prisutni.

Istovremeno, otvorena su pitanja u vezi sa budućim institucionalnim rješenjem nadzora nad javnim nabavkama. Crna Gora je jedina zemlja u kojoj je ova funkcija povjerena inspekciji, dok je u uporednoj praksi nadzor nad javnim nabavkama najčešće u nadležnosti tijela zaduženih za politiku javnih nabavki. U tom smislu, Strategija prepoznaje potrebu da se obezbijedi jasno, efikasno i održivo rješenje za sprovođenje nadzora, bilo kroz jačanje postojećih mehanizama, bilo kroz njegovo eventualno institucionalno preusmjeravanje, uz puno poštovanje principa transparentnosti, odgovornosti i zaštite javnog interesa.

Ukoliko se zadrži postojeći model, radi njegovog jačanja potrebno je dopuniti zakonski okvir prekršajnim odredbama za nepravilnosti u jednostavnim nabavkama i produžiti rok zastarjelosti i proširiti nadležnosti inspektora na kontrolu tehničkih specifikacija i tenderskih uslova, te metodološki usmjeriti inspekcijske aktivnosti ka otkrivanju suštinskih rizika, posebno kartelskih dogovora i sukoba interesa. Pored toga, uvođenje obaveze detaljnog izvještavanja o realizaciji ugovora kroz modul za upravljanje ugovorima na CeJN-u stvorilo bi preduslove za sveobuhvatni inspekcijski nadzor. Istovremeno, imajući u vidu ograničene rezultate inspekcijskog nadzora i razmatranja o mogućem institucionalnom preusmjeravanju ove funkcije, Strategija ostavlja otvorenom opciju da buduće rješenje nadzora bude redefinisano na način koji će obezbijediti veću efikasnost, jasnoću nadležnosti i održivost.

Uprava za državnu imovinu – Služba za javnu nabavku je organ državne uprave koji je, između ostalog, nadležan da sprovodi centralizovane javne nabavke za planirane potrebe organa državne uprave i javnih službi čiji je osnivač država u skladu sa Uredbom o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki.⁴⁴ Trenutno je 47⁴⁵ javnih naručilaca za koje se sprovode centralizovane javne nabavke.

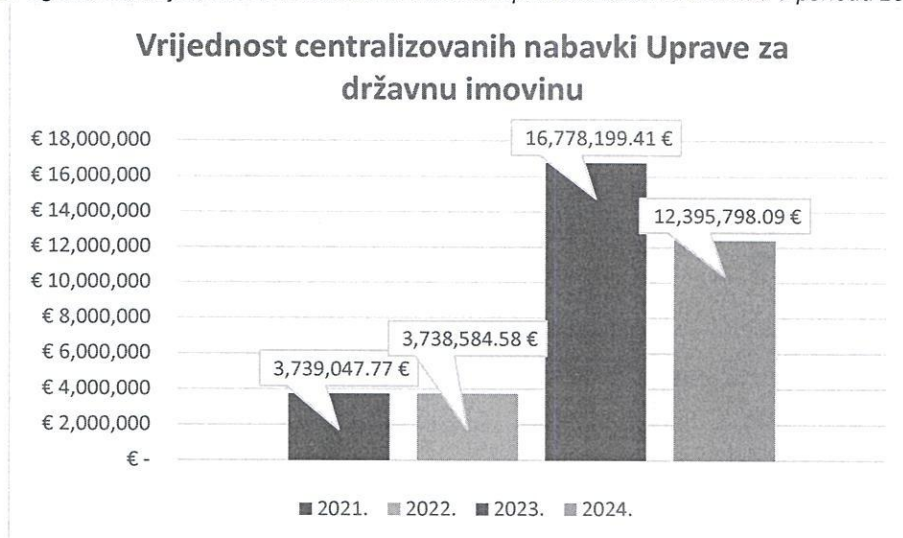
Centralizovane javne nabavke sprovode se za standardizovane kategorije roba i usluga (npr. kancelarijski materijal, vozila, gorivo, osiguranje), a Uprava za državnu imovinu ima obavezu da koordinira proces od planiranja potreba, objedinjavanja tehničkih specifikacija i sprovođenja

⁴⁴ "Službeni list Crne Gore", br. 069/20 od 11.07.2020, 105/20 od 29.10.2020, 139/22 od 16.12.2022, 029/23 od 16.03.2023.

⁴⁵ <https://ujn.gov.me/lista-narucioca-za-koje-se-sprovode-centralizovane-javne-nabavke/>.

postupaka, do zaključivanja okvirnih sporazuma i ugovora. Uredbom je propisan mehanizam komunikacije između Uprave i korisnika centralizovane nabavke, precizni rokovi i obaveze, kao i prekršajne sankcije za naručioce u slučaju nepoštovanja obaveza.

Grafikon 8: Ugovorena vrijednost centralizovanih nabavki Uprave za državnu imovinu u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Vrijednost centralizovanih nabavki koje je u periodu 2021–2024 sprovodila Uprava za državnu imovinu pokazuje dvodijelnu dinamiku. Tokom 2021. i 2022. kretala se na približno istom nivou (oko 3,74 mil €). U 2023. godini bilježi se nagli skok na 16,78 mil € – gotovo petostruko više nego godinu ranije. U 2024. vrijednost opada na 12,40 mil €, ali je i dalje više nego trostruko viša u odnosu na početne dvije godine. Pad od oko 26 % u odnosu na 2023. može se povezati s istekom većih ugovora i okvirnih sporazuma zaključenih prethodnih godina. I pored korekcije, trend potvrđuje da Uprava postepeno jača kapacitete za objedinjavanje nabavki i ostvarivanje ekonomija obima, iako njen udio i dalje čini manjinu u ukupnim centralizovanim nabavkama države.

Centralizovane nabavke opterećene su operativnim ograničenjima, nedovoljnom integracijom CeJN-a i centralizovanih nabavki i ograničenim kadrovskim kapacitetima. Poseban problem predstavlja činjenica da Uprava ne zaključuje okvirne sporazume već tzv. osnovne ugovore, zbog čega se isti postupci ponavljaju iz godine u godinu. Dinamički sistemi nabavki ne koriste se zbog nedostatka iskustva i smjernica, a upravljanje ugovorima i garancijama otežano je zbog neujednačene digitalizacije. Unaprjeđenje CeJN-a i dodatna normativna poboljšanja Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki ključne su preporuke za naredni period.

Agencija za investicije Crne Gore ima višestruku ulogu u oblasti promocije i podrške investicijama, uključujući i značajne nadležnosti u projektima javno-privatnog partnerstva.

Njene ključne nadležnosti obuhvataju⁴⁶ odobravanje predloga projekata JPP; davanje mišljenja i prijedloga naručiocima u vezi sa investicijama; praćenje statusa i dinamike realizacije projekata javno-privatnog partnerstva; vođenje Registra odobrenih projekata JPP i Registra zaključenih ugovora JPP. Agencija pruža stručnu pomoć investitorima, ocjenjuje opravdanost razvojnih i investicionih programa od interesa za Crnu Goru, učestvuje u radu vladinih tijela za investicionu politiku i sarađuje sa

⁴⁶ Zakon o javno-privatnom partnerstvu, član 18.

međunarodnim organizacijama u cilju unapređenja investicionog ambijenta i privlačenja stranih direktnih investicija.

Zakonodavni i institucionalni okvir je uspostavljen i svi podzakonski akti se doneseni. U prethodnom periodu sprovedene su brojne obuke za lokalni i centralni nivo i mapirano je oko 40 potencijalnih JPP projekata. Ipak, rezultati u praksi ukazuju na nedovoljnu funkcionalnost sistema. Samo jedan projekat JPP-a – izgradnja hotela „Lokanda“ na Cetinju – došao je do faze zaključenja ugovora.⁴⁷ Ograničeni institucionalni kapaciteti (u Sektoru za JPP trenutno je aktivna samo jedna službenica), složene procedure, nejasne zakonske nadležnosti i nizak stepen lokalne operativnosti predstavljaju sistemske slabosti koje koče širu primjenu JPP-a. Zakon bi stoga trebalo precizirati kako bi se otklonile ove i slične nejasnoće.

Nalazi ukazuju da je neophodno pokrenuti izmjene Zakona o JPP-u, kako bi se skratili postupci, razjasnila uloga Agencije u cijelom životnom ciklusu projekta JPP, izvršilo harmonizovanje sa Zakonom o javnim nabavkama i pojednostavila izrada analize opravdanosti. Takođe se kao nužna pokazala izrada protokola za životni ciklus JPP projekta koji bi jasno definisao institucionalne uloge, odgovornosti i vremenske rokove, čime bi se smanjila zavisnost procesa od neformalnih veza i individualne inicijative. U cilju jačanja podrške, naročito lokalnim partnerima, neophodno je nastaviti sa obukama i pojednostaviti metodologiju i obrasce za analizu opravdanosti.

Elektronski sistem javnih nabavki (CeJN)

Jedan od ključnih iskoraka u modernizaciji sistema javnih nabavki u Crnoj Gori predstavlja uspostavljanje Elektronskog sistema javnih nabavki (CeJN), koji je zvanično počeo s radom 1. januara 2021. godine. Sistem je u potpunosti operativan i obuhvata sve postupke javnih nabavki koji se sprovode u državi, čime su stvorene pretpostavke za značajno unapređenje transparentnosti, dostupnosti informacija i mogućnosti za monitoring i analizu procesa u realnom vremenu.

CeJN obuhvata sve faze postupka javne nabavke, omogućavajući potpunu digitalizaciju procesa od planiranja do žalbenog postupka. Sistem je strukturiran kroz pet funkcionalnih modula:

- **e-Objava:** omogućava elektronsku pripremu, kreiranje, dostavljanje i objava svih obavještenja u vezi sa postupkom javne nabavke;
- **e-Pristup:** omogućava privrednim subjektima elektronski pristup tenderskoj dokumentaciji;
- **e-Dostavljanje:** omogućava elektronsko dostavljanje ponuda i prijava za kvalifikaciju;
- **e-Evaluacija:** obuhvata elektronski proces vrednovanja ponuda;
- **e-Žalba:** omogućava podnošenje i rješavanje žalbi putem sistema.

Zaključno s krajem oktobra 2025. godine, CeJN ima ukupno 14.936 korisnika i korisnica, od čega je 8.392 ponuđača, pri čemu je njih 5.887 aktivno. Od početka rada sistema registrovano je 38.894 pokrenutih postupaka i zaključenih 33.669 ugovora.

Direkcija za praćenje postupaka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, u okviru Direktorata za javne investicije i politiku javnih nabavki Ministarstva finansija, nadležna je za tehničko i funkcionalno upravljanje sistemom, uključujući razvoj novih funkcionalnosti, podršku korisnicima i

⁴⁷ <https://mia.gov.me/me/potpisan-prvi-ugovor-o-javno-privatnom-partnerstvu-u-crnoj-gori-za-izgradnju-hotela-lokanda/>.

organizaciju obuka. Tehničko održavanje softverskog dijela vrši se eksterno, dok je Ministarstvo javne uprave zaduženo za hardversku infrastrukturu.

U cilju olakšavanja primjene za naručioce i ponuđače, Ministarstvo finansija izradilo je brojna uputstva za korišćenje CeJN-a⁴⁸, koja se redovno ažuriraju i dopunjuju uporedo sa razvojem funkcionalnosti i potrebama korisnika.

Sistem se kontinuirano unapređuje. Tokom 2023. godine, izvršeno je uspostavljanje elektronske veze CeJN-a sa Poreskom upravom što je naručiocima omogućilo da preko CeJN-a vrše provjeru ispunjenosti obaveznih uslova za učešće privrednih subjekata u postupcima javnih nabavki koji se odnose na izmirivanje obaveza po osnovu poreza i doprinosa. Ocjenjuje se da je ova funkcionalnost ubrzala postupak javne nabavke i ostvarila skraćenje trajanja u dijelu provjere dokaza, u prosjeku za 10 dana. Iste godine omogućeno je da se žalbeni mehanizam u postupcima javnih nabavki u potpunosti sprovodi preko CEJN-a.

Početkom 2024. godine kada je Pravilnikom o jednostavnim nabavkama uveden kontrolni mehanizam za jednostavne nabavke, CeJN je nadograđen modulom za podnošenje zahtjeva za monitoring postupka jednostavne nabavke. Iste godine sistem je proširen kako bi se omogućilo objavljivanje ugovora finansiranih od strane međunarodnih organizacija i međuvladinih sporazuma⁴⁹, kao i izvještavanje o nabavkama koje sprovode diplomatsko-konzularna predstavništva Crne Gore u inostranstvu.

2024. godine, uz podršku EU projekta, uvedena je funkcionalnost elektronske izjave privrednog subjekta koja obuhvata aplikativni dio za naručioce i za ponuđače, a unaprijeđen je i aplikativni dio softvera namijenjen ponuđačima u vidu različitih obavještenja i izvještaja. Uvođenje funkcionalnosti elektronske izjave privrednog subjekta uporedo sa donošenjem novog Pravilnika o obrascu izjave privrednog subjekta eliminisani su brojni i značajni problemi u praksi, naročito u vezi sa formalnim greškama u izjavama koje su dovodile do učestalog odbijanja ponuda.

U oktobru 2024. godine započeto je povezivanje sa evidencijom Ministarstva pravde o kaznenoj evidenciji, pri čemu se završetak funkcionalne integracije očekuje po završetku nadogradnje jedinstvene elektronske platforme za javnu upravu Crne Gore (Government Service Bus).

U februaru 2025. godine uvedena je funkcionalnost prijavljivanja zabranjenih radnji u javnim nabavkama sa obilježjem korupcije i drugih zabranjenih radnji te sukoba interesa. Ministarstvo finansija evidentira kršenje odredbi, a prijave po istima upućuju se na dalje postupanje nadležnim institucijama (Agencija za sprečavanje korupcije, Agencija za zaštitu konkurencije, tužilaštvo, Uprava policije).

CeJN je, bez sumnje, podigao nivo transparentnosti i ubrzao digitalizaciju javnih nabavki, ali da bi prerastao u zaista modernu, integrisanu i korisnički orijentisanu platformu, potrebno je dalje unapređenje njegovih funkcionalnosti.

Javne nabavke u EU prošle su digitalnu transformaciju. Evropska komisija uvela je nove standardne elektronske obrasce (eForms) za oglašavanje tendera s ciljem poboljšanja kvaliteta i analize podataka kroz upotrebu zajedničkih standarda i terminologije. eForms predstavljaju digitalne standardne obrasce koje naručioci koriste za objavu obavještenja na TED-u. Otvoreni zakonodavni standard EU za objavu podataka iz područja javnih nabavki uspostavljen je Uredbom Komisije za sprovođenje (EU)

⁴⁸ <https://www.gov.me/clanak/uputstva-za-koiscenje-cejn-a>.

⁴⁹ <https://cejn.gov.me/exclusion-list>.

2019/1780 (izmijenjena Uredbama 2022/2303 i 2023/2884), poznatom kao Uredba o eForms-u. U ovoj fazi razvoja CeJN nije usklađen sa standardom eForms.

MAPS izvještaj ukazuje da trenutne funkcionalnosti ne obuhvataju cjelokupan životni ciklus ugovora o javnim nabavkama: praćenje realizacije ugovora, upravljanje promjenama tokom realizacije i evidentiranje tehničkog i finansijskog učinka veoma su ograničene, što onemogućuje efektivan nadzor nad sprovođenjem zaključenih ugovora.

Takođe, MAPS izvještaj ističe ograničenu integraciju CeJN-a sa drugim ključnim sistemima kao što su evidencija krivičnih presuda Ministarstva pravde, baza Agencije za sprječavanje korupcije i evidencija Agencije za zaštitu konkurencije. Iako su pokrenute aktivnosti na međusistemskom povezivanju, njihov završetak je preduslov za efikasnu razmjenu podataka neophodnih za ostvarenje ciljeva tih integracija.

Slabosti su vidljive i u segmentu analitičkog izvještavanja. CeJN ne raspolaže razvijenim alatima za naprednu analitiku i vizuelizaciju podataka, što otežava evaluaciju učinka javnih nabavki i kreiranje mjera politike javnih nabavki zasnovanih na dokazima. Potrebna je nadogradnja CeJN-a sa ciljem pravovremene detekcije nepravilnosti i jačanja antikoruptivnih mehanizama, uvođenjem modula „crvenih zastavica“ („*red-flags*“) za prepoznavanje rizičnih obrazaca ponašanja i automatskog detektovanja nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.

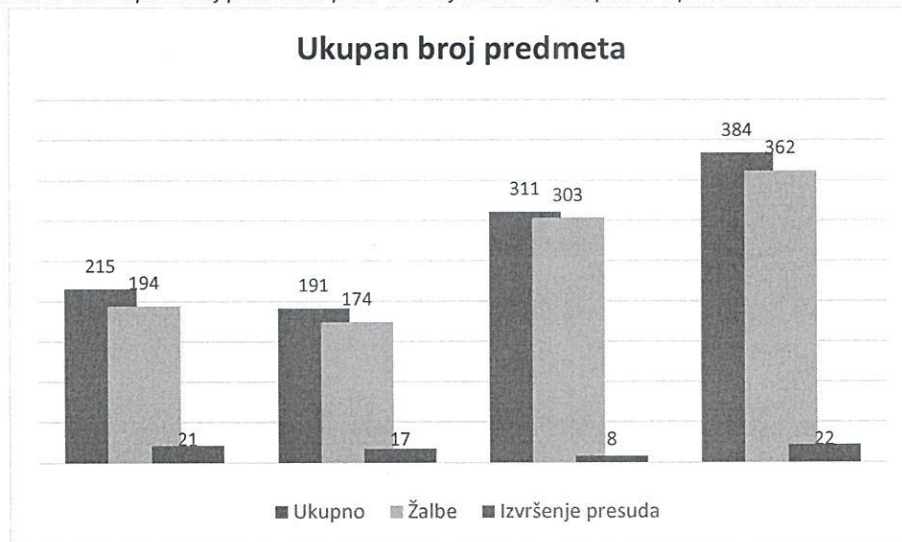
Dodatnim razvojem, uključujući implementaciju eForms, napredne analitike, modula „*red-flags*“ za detekciju nepravilnosti, modula za elektronsko upravljanje ugovorima i šire povezivanje s nacionalnim registrima, CeJN bi mogao da postane centralni alat za praćenje cjelokupnog životnog ciklusa nabavke. Prostor za unapređenje prepoznaje se i u uvođenju novih opcija, kao što su: automatsko prepoznavanje vrste nabavke (klasična ili sektorska), prepoznavanje modela ugovaranja i nadogradnja registracione prijave privrednih subjekata podacima o njihovom statusu u trenutku registracije (mikro, malo, srednje preduzeće). Ovakve nadogradnje dodatno bi povećale korisničku vrijednost sistema i osnažile njegovu ulogu u daljem jačanju transparentnog i efikasnog sistema javnih nabavki.

Zaštita prava u postupcima javnih nabavki

Zaštita prava učesnika u postupku javnih nabavki ostvaruje se pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Izvještaji o radu Komisije⁵⁰ omogućuju uvid u praktične aspekte postupka pravne zaštite.

Broj predmeta pred Komisijom za zaštitu prava je u stalnom porastu u proteklim godinama.

Grafikon 9: Ukupan broj predmeta pred Komisijom za zaštitu prava u periodu od 2021. do 2024.



Izvor: Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Ukupan broj predmeta porastao je sa 215 u 2021. godini na 384 u 2024. godini, što predstavlja povećanje od 79 %. Porast broja predmeta u direktnoj je vezi sa porastom ukupnog broja i vrijednosti sprovedenih javnih nabavki u zemlji. Rast se dominantno odnosi na porast broja žalbi, koje su se gotovo udvostručile – sa 194 u 2021. na 362 u 2024. godini. Ovaj trend ukazuje na sve intenzivniju upotrebu mehanizama pravne zaštite, što može biti znak većeg povjerenja u sistem, povećane spremnosti ponuđača da osporavaju odluke naručilaca, ali i izazova u primjeni Zakona o javnim nabavkama.

Postupak zaštite prava pokreće se žalbom koja se izjavljuje Komisiji za zaštitu prava, preko naručioca. Žalba se podnosi isključivo preko CeJN-a. U roku od tri dana naručilac je dužan da objavi u CeJN-u obavještenje da je podnijeta žalba i da su prekinute dalje aktivnosti u postupku javne nabavke do donošenja rješenja po žalbi.

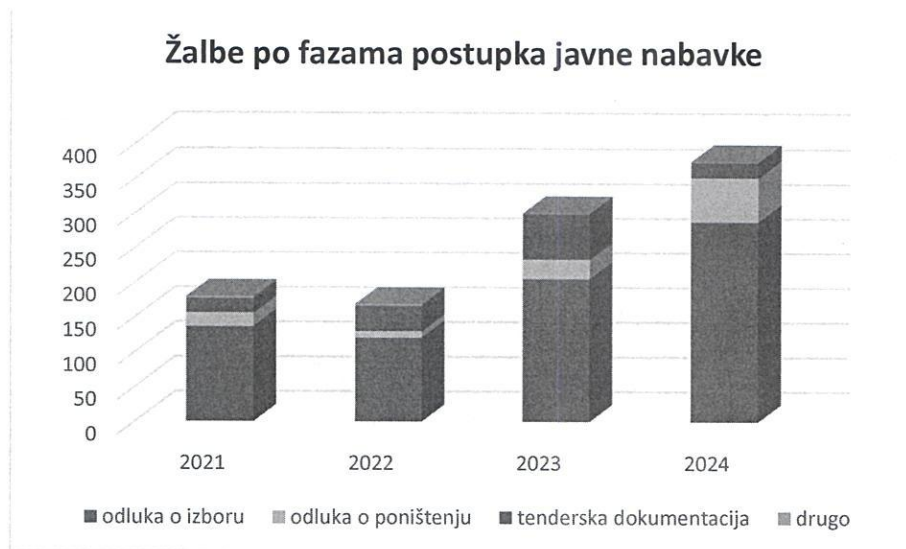
Žalba se može izjaviti protiv:

- tenderske dokumentacije, i njene izmjene/dopune;
- odluke o isključenju iz postupka javne nabavke;
- odluke o izboru najpovoljnije ponude i odluke o poništenju postupka javne nabavke.

Najveći broj žalbi se odnosi na fazu odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Grafikon 10: Podaci o žalbama po fazama postupka javne nabavke u periodu od 2021. do 2024.

⁵⁰ <https://kontrola-nabavki.me/o-nama/izvjestaji-o-radu>.



Izvor: Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Broj žalbi protiv odluka o izboru porastao je sa 137 u 2021. na 289 u 2024., gotovo udvostručivši se u tom periodu. Ovaj rast je nesumnjivo povezan sa porastom ukupnog broja sprovedenih postupaka, ali ukazuje i na povećanu spremnost ponuđača da osporavaju odluke naručilaca.

Najčešće nepravilnosti koje Komisija za zaštitu prava utvrđuje u fazi žalbe protiv odluke o izboru su:

- nepravilna primjena odredbi u postupku pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda;
- odstupanje od uslova i zahtjeva iz tenderske dokumentacije prilikom pregleda i ocjene ponuda;
- propusti učinjeni prilikom utvrđivanja ne/postojanja osnova za isključenje iz postupka javne nabavke i/ili razloga za ispravnost ponude;
- neodlučivanje o svim podnesenim ponudama, već samo o određenoj, eventualno najpovoljnijoj ponudi.

Žalbe na odluke o poništenju postupka takođe su u porastu – sa svega 9 u 2022. na 64 u 2024., što može ukazivati na sve češće nezadovoljstvo ponuđača prekidima postupaka ili na nedovoljno obrazložene odluke naručilaca.

Kada je riječ o tenderskoj dokumentaciji, broj žalbi je oscilirao – nakon rasta 2022. i 2023. (37 i 66 žalbi), 2024. godine je zabilježen pad na 22 žalbe, što može biti rezultat većeg kvaliteta pripreme tenderske.

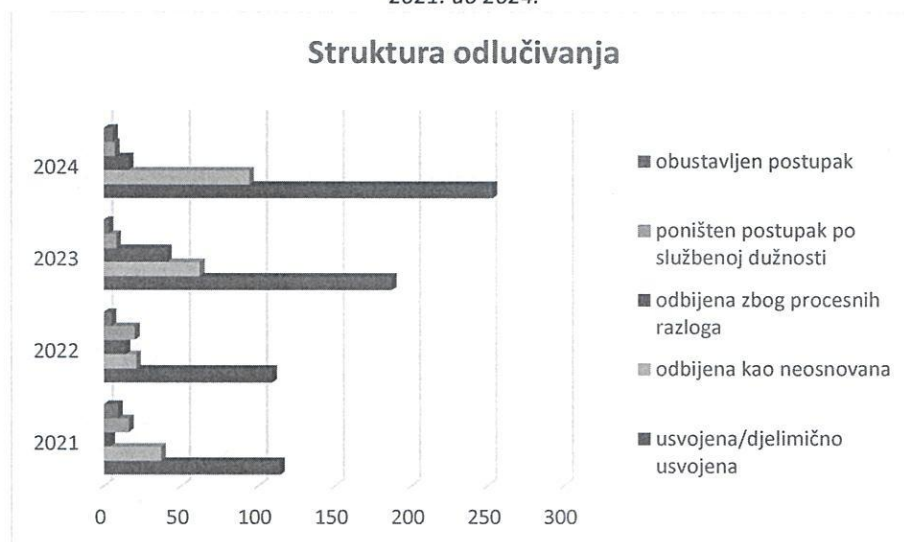
Najčešće nepravilnosti koje Komisija za zaštitu prava utvrđuje u ovoj fazi su:

- sačinjavanje tehničkih specifikacija predmeta nabavke na način koji neopravdano ograničava tržišnu konkurenciju;
- opisivanje predmeta nabavke, odnosno sačinjavanje tehničkih specifikacija na način da se prednost daje određenom privrednom subjektu;
- povreda obaveza u pogledu pojašnjenja tenderske dokumentacije i izmjena i dopuna tenderske dokumentacije.

Podnosilac je dužan da uz žalbu priloži dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka, u visini 1 % procijenjene vrijednosti javne nabavke. Visina naknade ne može biti veća od 20.000,00 €. Iznos uplaćene naknade vraća se podnosiocu žalbe kada je odlučeno u njegovu korist.

Komisija za zaštitu prava odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama pravila postupka javne nabavke nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba.

Grafikon 11: Podaci o načinu odlučivanja Komisije za zaštitu prava u predmetima po žalbama u periodu od 2021. do 2024.



Izvor: Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

U periodu 2021-2024. godine, Komisija je najčešće usvajala žalbe, što znači da su žalbeni navodi ocijenjeni kao osnovani u cijelosti ili djelimično. Kontinuirani rast ove kategorije ukazuje na činjenicu da naručioci i dalje čine proceduralne i materijalne propuste u sprovođenju postupaka, ali i na sve veću spremnost privrednih subjekata da koriste pravnu zaštitu.

Paralelno s tim, raste i broj žalbi koje su odbijene kao neosnovane, što znači da žalbeni navodi nijesu potvrđeni u meritumu. Ova dinamika je djelimično očekivana, jer prati rast ukupnog broja izjavljenih žalbi, ali istovremeno ukazuje na potrebu za unapređenjem informisanosti privrednih subjekata o načinu pravilnog sastavljanja žalbi – uključujući obrazloženje žalbenih razloga i priloženih dokaza.

Žalbe koje su odbijene zbog procesnih razloga (npr. nedozvoljene, neblagovremene, nepotpune, neuredne ili podnesene od neovlašćenog lica) predstavljaju stabilnu kategoriju. Njihov nagli rast u 2023. godini vjerovatno je povezan sa uvođenjem funkcionalnosti elektronskog podnošenja žalbi putem CeJN-a, dok pad u 2024. sugerise na poboljšanu upotrebu sistema i kvalitetniju savjetodavnu podršku ponuđačima.

Poseban pad je zabilježen i kod poništavanja postupaka po službenoj dužnosti Komisije za zaštitu prava – sa 16 u 2021. na svega 7 u 2024. godini. To može biti indikator boljeg razumijevanja bitnih povreda od strane naručilaca, čime se smanjuje potreba za intervencijom Komisije mimo žalbenih navoda.

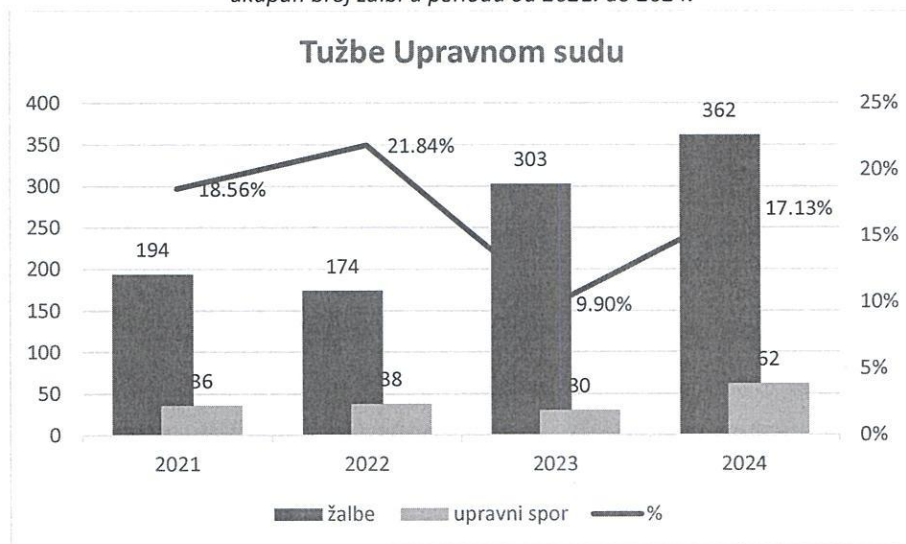
Kategorija obustavljenih postupaka – kada podnosilac žalbe odustane prije donošenja odluke – najmanje je zastupljena, sa prosječno šest slučajeva godišnje. To pokazuje da velika većina žalbenih postupaka dobija epilog kroz formalnu odluku Komisije za zaštitu prava, što doprinosi pravnoj sigurnosti i predvidivosti sistema.

Protiv rješenja Komisije za zaštitu prava može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Komisija za zaštitu prava obavezna je da na CeJN-u i na zvaničnoj internet stranici objavi i obavještenja

o pokrenutim upravnim sporovima, kao i odluke Upravnog suda po tužbama izjavljenim protiv njenih odluka.

Broj upravnih sporova varira iz godine u godinu, kako u apsolutnom broju, tako i u procentualnom odnosu prema ukupnom broju žalbi.

Grafikon 12: Podaci o broju upravnih sporova pokrenutih protiv odluka Komisije za zaštitu prava u odnosu na ukupan broj žalbi u periodu od 2021. do 2024.

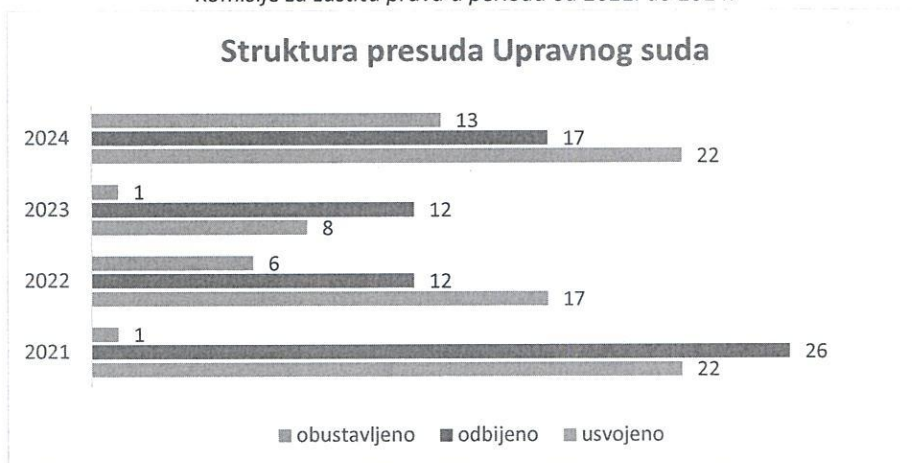


Izvor: Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Frekvencija upravnih sporova može biti indikator povjerenja u zakonitost i kvalitet odlučivanja Komisije za zaštitu prava iz godine u godinu. Niži udio ukazuje na veću pravnu sigurnost i dosljednu praksu, dok viši udio signalizuje potrebu za dodatnim usaglašavanjem prakse Komisije za zaštitu prava sa zakonodavnim okvirom i očekivanjima stranaka u žalbenom postupku.

Podaci o presudama Upravnog suda u postupcima pokrenutim protiv rješenja Komisije za zaštitu prava ukazuju na relativno uravnotežen odnos između usvojenih i odbijenih tužbi. Ova ravnoteža sugerise da se rad Komisije u cjelini odvija unutar okvira zakonitosti, ali i da postoji prostor za unaprjeđenje kvaliteta obrazloženja i dosljednosti u odlučivanju.

Grafikon 13: Podaci o strukturi presuda Upravnog suda po upravnim sporovima pokrenutim protiv odluka Komisije za zaštitu prava u periodu od 2021. do 2024.



Izvor: Izvještaj o radu Komisije za zaštitu prava za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Ovi nalazi, u širem kontekstu, potvrđuju da pravna zaštita u sistemu javnih nabavki funkcioniše, ali i da održavanje njene efikasnosti na ovom nivou zahtijeva kontinuirano jačanje institucionalnih kapaciteta i pravne sigurnosti. Ipak, značajno precizniji uvid u efikasnost sistema pravne zaštite pružili bi detaljniji pokazatelji: medijan trajanja postupaka Komisije za zaštitu prava, broj predmeta u kojima je rješenje Komisije donešeno izvan zakonskog roka te prosječno i medijan vrijeme potrebno Upravnom sudu za izricanje presude.

Profesionalizacija javnih nabavki

Profesionalizacija funkcije javnih nabavki predstavlja jedno od prioriternih područja reforme i ima prepoznatu ulogu za efikasnost sistema javnih nabavki.

Zakon o javnim nabavkama⁵¹ propisuje da su lica zaposlena kod naručioca na poslovima javnih nabavki dužna da se stručno osposobljavaju i usavršavaju. Takođe, naručilac⁵² je dužan da odredi najmanje jedno lice koje obavlja poslove službenika/službenice za javne nabavke. Službenik/službenica za javne nabavke mora imati završen VII1 nivo nacionalnog okvira kvalifikacije i sertifikat o položenom stručnom ispitu za rad na poslovima javnih nabavki.

Nadležnosti u oblasti profesionalizacije povjerene su Ministarstvu finansija koje:

- organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih kod naručilaca i drugih lica,
- organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki,
- izdaje sertifikate za rad u ovoj oblasti.

Program i način polaganja stručnog ispita te izdavanje sertifikata o položenom stručnom ispitu propisano je Pravilnikom o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki.⁵³

U saradnji sa Upravom za kadrove i samostalno, Ministarstvo finansija kontinuirano organizuje obuke prema planu koji je javno dostupan u Kalendaru obuka.⁵⁴ Obuke se odnose na teme primjene propisa u oblasti javnih nabavki i korišćenja Elektronskog sistema javnih nabavki.

Programi stručnog osposobljavanja i usavršavanja obuhvatili su 139 polaznika i polaznica u 2021., 394 polaznika u 2022., 485 polaznika u 2023., te 245 polaznika i polaznica u 2024. godini. Takođe, Ministarstvo finansija kontinuirano organizuje polaganje stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki; do sada je sertifikat steklo ukupno 934 službenika i službanica.

Stepen zainteresovanosti za stručno osposobljavanje i usavršavanje je u konstantnom rastu i u prilog tome govori činjenica da se kao kandidati i kandidatkinje za polaganje stručnog ispita pored službenika/službenica za javne nabavke prijavljuju i predstavnici/predstavnice privatnog sektora i druga zainteresovana lica. To ukazuje na važnost usavršavanja i unaprjeđenja znanja u oblasti javnih nabavki.

Uprkos ovako postavljenom normativnom okviru i značajnom rastu broja obučanih i sertifikovanih službenika i službenica, analiza pokazuje da trenutni sistem obuka ostaje pretežno fokusiran na opšti

⁵¹ Član 50.

⁵² Član 47.

⁵³ "Službeni list Crne Gore" broj: 55/20 od 12. juna 2020. godine.

⁵⁴ <https://www.gov.me/clanak/kalendar-obuka>.

pravni okvir, dok praktične vještine planiranja, pripreme tehničkih specifikacija, kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, upravljanja ugovorom i sprovođenja tržišnih analiza ostaju nedovoljno razvijene.

OECD/SIGMA Izvještaj identifikuje dodatne izazove: nedostatak kvalifikovanog osoblja u odnosu na obim posla, slabije znanje i vještine u ključnim fazama nabavke, nedostatne podsticaje i nedostatnu podršku rukovodstva, što sve zajedno obeshrabruje proaktivno djelovanje službenika i službenica i povećava rizik od formalističkog pristupa. Visoka fluktuacija kadra dalje potkopava institucionalno pamćenje i sugerise da uloga službenika/službenice za nabavke nije prepoznata kao strateška funkcija kod naručilaca.

Osim toga, MAPS Izvještaj konstatuje kao značajan nedostatak činjenicu da javne nabavke nijesu prepoznate kao posebna funkcija; radna mjesta u toj oblasti nijesu definisana na različitim profesionalnim nivoima, niti postoje jasni opisi poslova sa propisanim kvalifikacijama i kompetencijama.

Da bi se ovi problemi prevazišli, program stručnog osposobljavanja i usavršavanja mora se modernizovati i orijentisati na praktičnu primjenu. Potrebno je izraditi prilagođene module na osnovu sveobuhvatne procjene potreba, te obavezno uključiti teme strateških javnih nabavki, integriteta, naprednog korišćenja CeJN-a, upravljanja projektima JPP-a. Uvođenje periodičnog obnavljanja sertifikata – na primjer, trogodišnjeg ciklusa uz obavezu godišnjeg pohađanja specijalističke obuke – doprinijelo bi kontinuiranom podizanju kompetencija. Kvalitet obuka treba pratiti kroz sistematsku evaluaciju i analizu povratnih informacija radi kontinuiranog prilagođavanja programa.

Dalji napredak zahtijeva strateško valorizovanje funkcije službenika/službenice za javne nabavke i njegovo adekvatno nagrađivanje. Time će se obezbijediti stabilan, stručan i motivisan kadar – ključni preduslov za efikasan, transparentan i u potpunosti profesionalizovan sistem javnih nabavki. Istovremeno, potrebno je obezbijediti i adekvatnu motivaciju i podršku predavačima i trenerima koji realizuju programe obuka, kako bi se osigurao visok kvalitet i održivost procesa profesionalizacije.

Tržište javnih nabavki i konkurentnost

Broj i vrijednost ugovora

Tržište javnih nabavki u Crnoj Gori pokazuje snažan rast.

U periodu 2021.–2024. broj zaključenih ugovora gotovo se udvostručio (sa 4.523 na 8.373), dok je ukupna vrijednost narasla sa 219,7 mil € na 847,6 mil €, odnosno za 286 %.

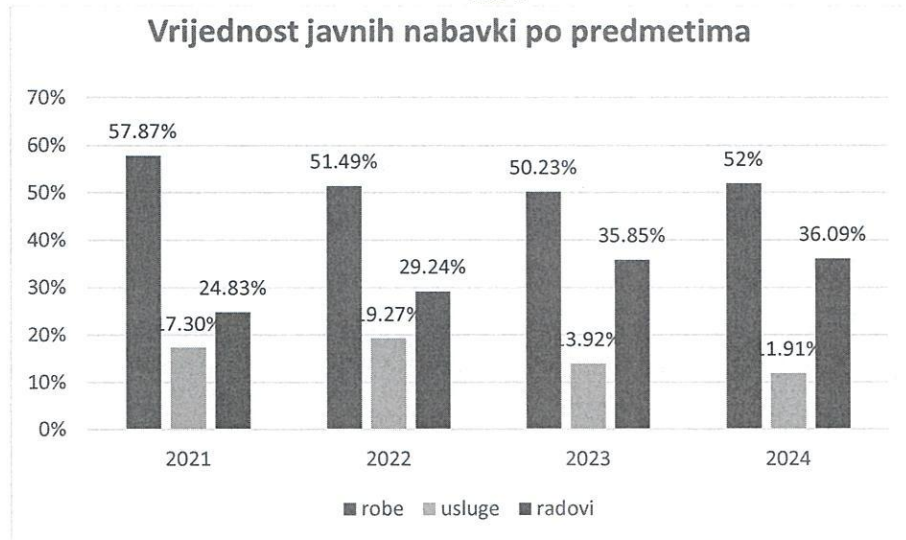
Grafikon 14: Broj i vrijednost ugovora u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Podaci po vrsti predmeta nabavke dodatno rasvjetljavaju dinamiku rasta i ukazuju na promjenu odnosa između roba, usluga i radova.

Grafikon 15: Vrijednosti javnih nabavki po predmetima javne nabavke izražene u procentima u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

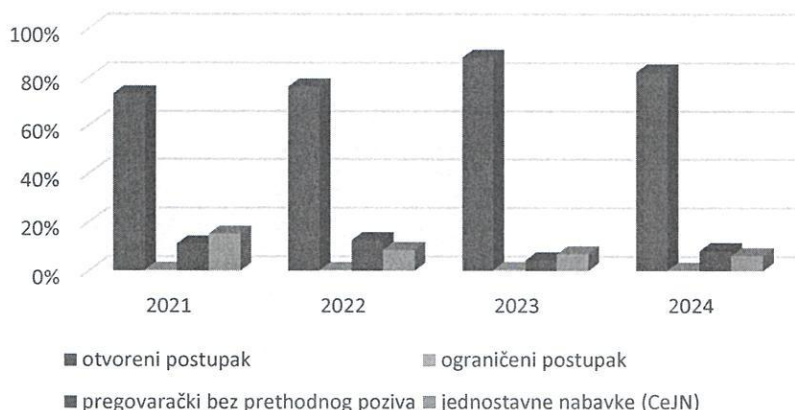
Javne nabavke roba predstavljaju glavni motor širenja tržišta. Nakon stagnacije u pandemijskoj 2020. godini, vrijednost ugovorenih roba gotovo je učevostručena – sa 105,7 mil € u 2021. na 404,9 mil € u 2024. – te sada čini oko 52 % ukupnog volumena. Istovremeno su radovi, iako manji učešćem, u ekspanziji: vrijednost im je porasla sa 45,4 mil € u 2021. na 281,1 mil € u 2024., čime drže 36 % tržišta. Usluge bilježe znatno sporiji rast – od 31,6 mil € u 2021. na 92,8 mil € u 2024. – pa im se udio sveo na oko 12 %. Ovakav odnos upućuje na intenzivno pokretanje infrastrukturnih projekata, dok segment usluga napreduje znatno umjerenije.

Vrijednost javnih nabavki prema vrsti postupka javne nabavke

Javne nabavke ugovorene sprovođenjem otvorenog postupka javne nabavke čine dominantan udio u ukupnoj vrijednosti ugovorenih javnih nabavki.

Grafikon 16: Ugovorena vrijednost javnih nabavki prema vrsti postupka javnih nabavki u periodu 2021.–2024.

Vrijednost javnih nabavki prema vrsti postupka



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Podaci o strukturi postupaka javnih nabavki, izraženi udjelom u vrijednosti ugovorenih javnih nabavki u periodu 2021–2024., pokazuju da se najveća vrijednost nabavki ostvaruje sprovođenjem otvorenog postupka i taj trend kontinuirano jača: njegov udio u vrijednosti porastao je sa 73,26 % u 2021. na 88,22 % u 2023. godini, a iako je 2024. zabilježen blagi pad na 82,26 %, taj udio je i dalje znatno viši nego na početku posmatranog perioda.

Ograničeni postupak zadržava marginalni značaj u ugovorenoj vrijednosti, krećući se ispod pola procenta tokom sve četiri godine.

Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva pokazuje promjenljivu dinamiku: nakon što je njegov udio u vrijednosti porastao sa 11,14 % u 2021. na 12,56 % tokom 2022., 2023. godine bilježi nagli pad na 4,35 % vrijednosti. Ipak, 2024. dolazi do novog skoka na 8,26 %, pri čemu je taj rast u značajnoj mjeri pogonjen velikim brojem tzv. hitnih nabavki, koje u strukturi ovih postupaka čine dominantan udio – preko 70 % u 2021. i 2023., te više od 80 % u 2022. i 2024. godini. To proizlazi iz činjenice da se za pregovarački postupak zbog izuzetne hitnosti⁵⁵ ne zahtijeva prethodno mišljenje Ministarstva finansija o ispunjenosti uslova, što naručiocima ostavlja širi prostor za diskreciju, ali i zloupotrebu. Važno je intenzivirati nadzor kroz detaljnu ex-post provjeru opravdanosti pozivanja na pravni osnov izuzetne hitnosti. Na taj način ograničila bi se mogućnost zloupotrebe, a pregovarački postupak bi ostao rezervisan za stvarne vanredne okolnosti, u skladu sa standardima EU.

Udio jednostavnih nabavki sprovedenih putem CeJN-a u vrijednosti konstantno opada, sa 15,20 % u 2021. na 6,26 % u 2024. Ovaj pad prvenstveno je posljedica izmjene praga za direktne jednostavne nabavke, koji je 2023. povećan sa 5.000,00 € na 8.000,00 €. Viši prag omogućio je da veći broj i vrijednost nabavki bude realizovan direktno, izvan CeJN-a, što je proporcionalno umanjilo učešće jednostavnih nabavki sprovedenih preko CeJN-a u ukupnoj vrijednosti jednostavnih nabavki. Iako jednostavne nabavke ostaju neophodne za fleksibilnost sistema, dugoročni trend smanjenja ukazuje da se veći volumen ugovora sada sprovodi u okvirima Zakonom propisanih postupaka.

Kumulativni pokazatelji potvrđuju da trendovi napreduju u skladu s načelima EU o otvorenoj konkurenciji i transparentnosti. Međutim, gotovo potpuna odsutnost ograničenog i drugih konkurentskih postupaka kao što su konkurentski postupak s pregovorima, konkurentski dijalog, partnerstvo za inovacije te pregovarački postupak uz prethodno objavljivanje poziva ukazuje na jaz u

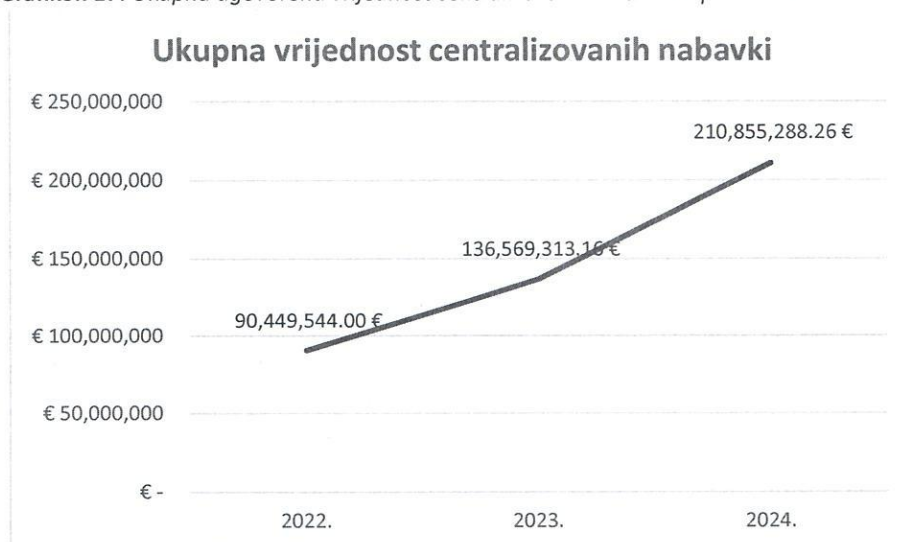
⁵⁵ Zakon, član 59 stav 1 tačka 3.

znanju i vještinama naručilaca. Razlozi za to povezani su sa navikom naručilaca da biraju otvoreni postupak, jer ga smatraju sigurnijim i jednostavnijim, dok se drugi postupci često doživljavaju kao kompleksniji i dugotrajniji. Izbor otvorenog postupka se često čini gotovo automatski, bez detaljne analize da li je taj postupak zaista najadekvatniji u odnosu na predmet nabavke i druge okolnosti od značaja za konkretan postupak. Sporadična primjena drugih konkurentskih postupaka svjedoči i o nedostatku praktičnih smjernica i alati koji bi naručiocima približili prednosti ovih postupaka i olakšali njihovo sprovođenje u praksi.

Centralizovane nabavke

Pored Uprave za državnu imovinu, centralizovane javne nabavke sprovode Glavni grad Podgorica i Zdravstvena ustanova apoteke Montefarm Crna Gora.

Grafikon 17: Ukupna ugovorena vrijednost centralizovanih nabavki u periodu 2022. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2022., 2023. i 2024. godinu

Vrijednost centralizovanih javnih nabavki pokazuje izrazito uzlazni trend: sa 90,45 mil € u 2022. porasla je na 136,57 mil € u 2023. (+51 %), a zatim na 210,86 mil € u 2024. (+54 %). Posmatrano u odnosu na ukupnu vrijednost nabavki u istim godinama, udio centralizovanih postupaka porastao je sa približno 18 % (2022.) na 20 % (2023.) i gotovo 25 % (2024.), što ukazuje da centralizovano ugovaranje postaje sve značajniji instrument.

Rast se može tumačiti kao rezultat konsolidacije potražnje, jačanja kapaciteta naručilaca ovlašćenih za centralizovane nabavke i inicijativa usmjerenih na objedinjavanje nabavki roba i usluga široke potrošnje (npr. gorivo, kancelarijski materijal, IT oprema). Time se ostvaruju ekonomije obima, standardizuju tehničke specifikacije i smanjuju transakcioni troškovi za pojedinačne naručioce.

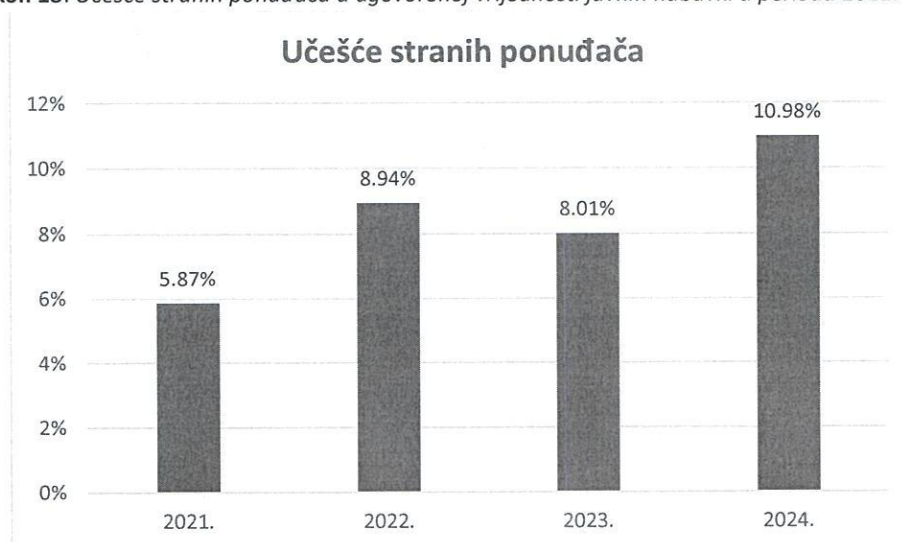
Zakon predviđa mogućnost primjene posebnih oblika nabavke, kao što su okvirni sporazum i dinamički sistem nabavke. Ovi modeli omogućavaju veću efikasnost nabavke, bolju upotrebu javnih sredstava i postizanje veće ekonomičnosti i naročito su adekvatni za primjenu u centralizovanim javnim nabavkama. Međutim, podaci ukazuju na nisku primjenu ovih instrumenata. U 2024. godini, udio

zaključenih okvirnih sporazuma iznosio je svega 1,11 % od ukupnog broja zaključenih ugovora, dok je njihova vrijednost činila 6,48 % ukupne vrijednosti javnih nabavki.⁵⁶ Posebno zabrinjava što još uvijek nije uspostavljen nijedan dinamički sistem nabavke. Niska primjena ovih modela ukazuje na nedostatak praktičnih smjernica, uputstava i edukacije o njihovim prednostima i pravilnoj primjeni.

Učešće domaćih i stranih ponuđača

Većinu ugovora na crnogorskom tržištu javnih nabavki osvajaju domaći privredni subjekti. Ipak, u periodu od 2021. do 2024. godine zabilježen je porast učešća inostranih ponuđača u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki.

Grafikon 18: Učešće stranih ponuđača u ugovorenoj vrijednosti javnih nabavki u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

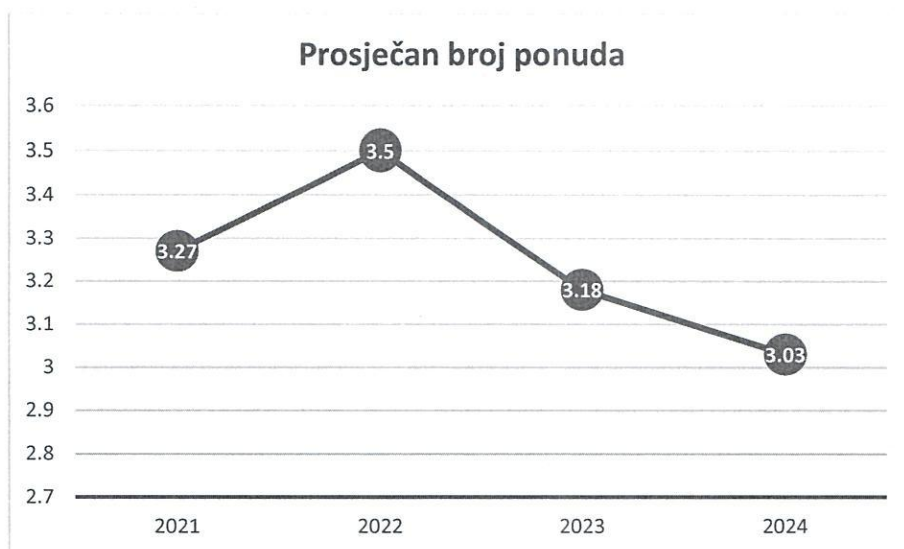
Vidljiv je jasan uzlazni trend učešća stranih ponuđača: sa 5,87 % u 2021. godini na 10,98 % u 2024. To gotovo udvostručenje ukazuje da tržište postaje otvorenije i privlačnije za međunarodnu konkurenciju. Najsnažniji skok zabilježen je između 2021. i 2022. (sa 5,87 % na 8,94 %), što se poklapa s uvođenjem CeJN-a što je uz omogućavanje elektronskog podnošenja ponuda imalo pozitivan efekat na povećanje transparentnosti i konkurentnosti javnih nabavki u Crnoj Gori.

Pokazatelji konkurentnosti

Prosječan broj ponuda po postupku u Crnoj Gori kretao se od 3,27 u 2021. do 3,03 u 2024, uz vrhunac od 3,5 u 2022. i blago, ali kontinuirano opadanje tokom posljednje dvije godine.

Grafikon 19: Prosječan broj ponuda po postupku u periodu 2021. – 2024.

⁵⁶ Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu, Ministarstvo finansija.

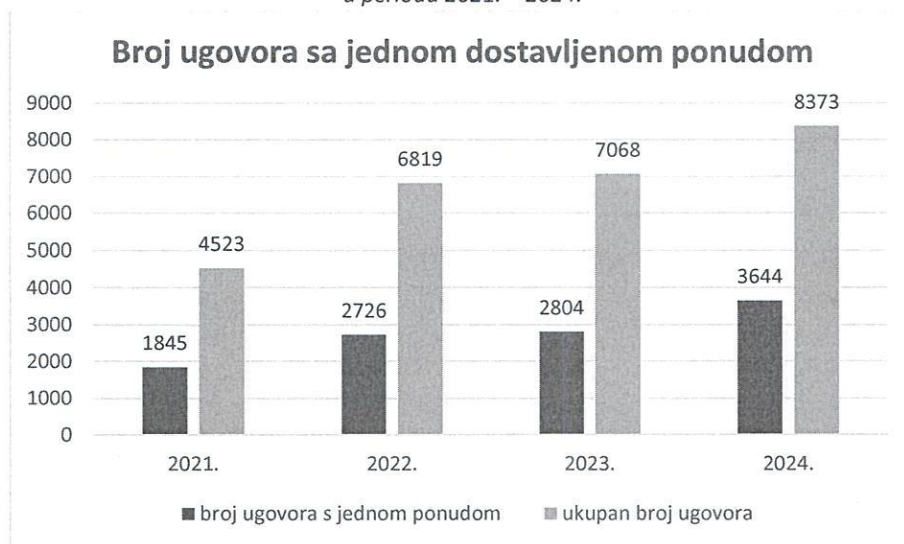


Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Iako su navedene vrijednosti osjetno iznad prosjeka Zapadnog Balkana (2,7 ponude) i time potvrđuju relativno povoljan nivo konkurencije u odnosu na zemlje okruženja, i dalje zaostaju za prosjekom Evropske unije od 4,4 ponude po postupku. Štaviše, razlika u odnosu na EU standard blago se povećava: 2022. godine odstupanje je iznosilo oko 0,9 ponuda, da bi 2024. poraslo na približno 1,4 ponude.

Dodatno, veliki udio svih ugovora zaključen je postupcima javnih nabavki sa jednom dostavljenom ponudom, što ukazuje na ograničenu konkurenciju na tržištu javnih nabavki.

Grafikon 20: Broj ugovora u postupcima javnih nabavki sa jednom ponudom u odnosu na ukupan broj ugovora u periodu 2021. – 2024.

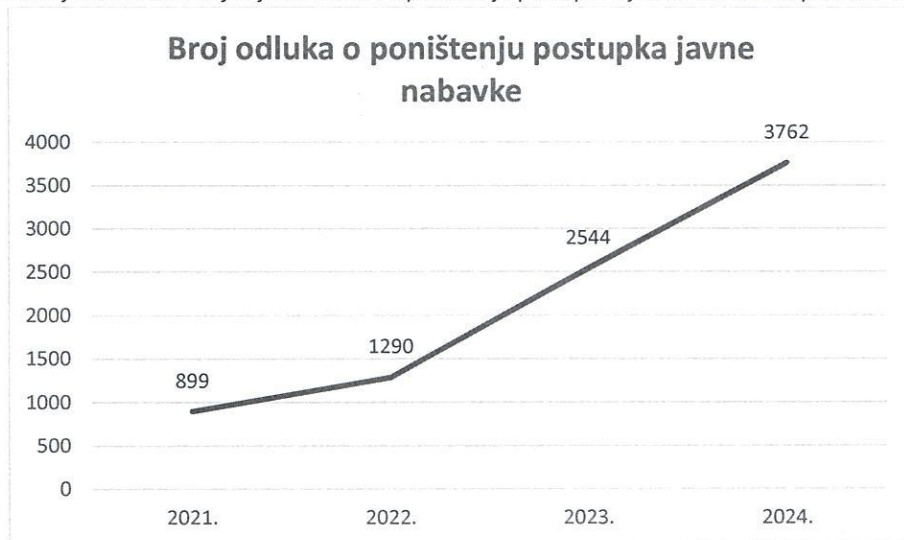


Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

U 2021. godini takvih ugovora bilo 40,8 %, a 2024. godine broj ugovora sa jednom ponudom dostiže 3 644, a udio se povećava na 43,5 %. Na ovom indikatoru Crna Gora znatno zaostaje za prosjekom Evropske unije, gdje udio postupaka sa samo jednom ponudom iznosi 23 %, ali i za prosjekom Zapadnog Balkana od 38 %.

Nadalje, i broj odluka o poništenju postupaka javnih nabavki uočljivo raste iz godine u godinu: sa 899 u 2021. na 3 762 u 2024. (+318 %) što ukazuje na sistemski problem u fazi planiranja i sprovođenja nabavki.

Grafikon 21: Broj donešenih i objavljenih odluka o poništenju postupaka javnih nabavki u periodu 2021. – 2024.



Izvor: Izvještaj o javnim nabavkama za 2021., 2022., 2023. i 2024. godinu.

Broj odluka o poništenju postupaka raste neuporedivo brže od ukupnog broja ugovora. Dok se ukupan broj zaključenih ugovora povećao za 85 % (sa 4 523 u 2021. na 8 373 u 2024.), broj odluka o poništenju porastao je za više od četiri puta. Posljedično, udio odluka o poništenju u ukupnom broju naglo se pogoršao: sa 19,9 % u 2021. na alarmantnih 44,9 % u 2024. godini.

Analiza pokazuje da se odluke o poništenju u više od 80 % slučajeva donose iz razloga što nije podnijeta ponuda, nijedna ponuda nije bila ispravna ili su svi ponuđači isključeni.⁵⁷ Tako visok udio poništenja zbog izostanka ili neispravnosti ponuda korespondira s ranije utvrđenim pokazateljima ograničene konkurencije, kao što su rastući udio ugovora sa samo jednom ponudom i pad prosječnog broja ponuda po postupku. Uzroci se mogu tražiti u nedovoljnoj tržišnoj analizi, preuskim ili diskriminatorским tehničkim specifikacijama i strogim uslovima za učešće.

Pad prosječnog broja ponuda po postupku, rastući udio postupaka sa jednom ponudom i visoka stopa poništenih postupaka zajednički ukazuju na ozbiljne strukturne slabosti konkurentnosti sistema javnih nabavki. Mjere za privlačenje šire konkurencije nijesu dale pun efekat, ili su ih neutralisali faktori poput koncentracije tržišta, preusko definisanih ili diskriminatornih tehničkih specifikacija i strogo postavljenih uslova učešća, što je Komisija za zaštitu prava više puta konstatovala u svojim izvještajima. Posljedica je gotovo dvostruko veći udio postupaka sa jednom ponudom u poređenju sa prosjekom EU. Eskalacija poništenja postupaka ima višestruke negativne posljedice: produžava trajanje ciklusa nabavke, odgađa realizaciju ugovora i projekata, povećava transakcione troškove naručilaca i destimuliše tržište, jer ponuđači gube povjerenje u predvidljivost postupaka. Za preokret trenda potrebno je pojačati inspekcijski nadzor nad tehničkim specifikacijama i uslovima tendera te metodološki usmjeriti inspekcijske aktivnosti ka otkrivanju suštinskih rizika, posebno kartelskih dogovora. Osim toga, neophodno je unaprijediti fazu planiranja kroz tržišne konsultacije i realističniju procjenu vrijednosti, promovisati podjelu predmeta nabavke na partije te sistematski pratiti sektore i naručioce kod kojih je učestalost postupaka sa jednom ponudom i broj poništenja iznad prosjeka.

⁵⁷ Zakon o javnim nabavkama, član 140 stav 1 tačka 4.

Paralelno, potrebno je ojačati savjetodavnu podršku naručiocima radi pravilnog definisanja zahtjeva predmeta nabavke.

Strateške javne nabavke (ekološke, socijalne i inovativne javne nabavke)

Strateške javne nabavke predstavljaju pristup u javnim nabavkama koji se izdiže iznad tradicionalne funkcije kupovine roba, radova i usluga i pretvara ih u instrument za ostvarivanje dugoročnih, društveno korisnih ciljeva. Ovaj pristup uključuje planiranje i sprovođenje javne nabavke usmjerene ka podsticanju održivog razvoja, inovacija, društvene odgovornosti i inkluzivnog ekonomskog rasta, čime se javna sredstva koriste kao alatka za kreiranje dodatne vrijednosti.

U praksi se koncept strateških javnih nabavki ogleda u tri segmenta:

- Zelene javne nabavke: Uključuje ekološke kriterijume u postupke javne nabavke, čime se promiču ekološki prihvatljiva rješenja i doprinosi ciljevima održivog razvoja.
- Socijalne javne nabavke: U postupke javne nabavke integriraju se socijalni kriterijumi usmjereni na unapređenje zapošljavanja ranjivih grupa, socijalnu uključenost i poštovanje dostojanstvenih radnih uslova.
- Inovativne javne nabavke: Podsticanje razvoja i primjene inovativnih proizvoda i usluga kroz javne nabavke, na primjer kroz partnerstva za inovacije.

Ključna obilježja strateških nabavki ogledaju se u dugoročnom planiranju usmjerenom ka koristima koje prevazilaze neposredne potrebe naručioca, integrisanju socijalnih, ekoloških i ekonomskih kriterijuma radi smanjenja negativnih uticaja i jačanja održivosti, te u nastojanju da se osim optimalne cijene obezbijedi maksimalna društvena korist. Takav pristup pretpostavlja intenzivnu saradnju javnog i privatnog sektora, jer partnerstvo s tržištem otvara prostor za inovativna rješenja i efikasnije ispunjavanje javnih potreba.

Evropska unija snažno promoviše strateške javne nabavke kroz regulatorni okvir i praktične inicijative. Direktive iz 2014. godine eksplicitno dopuštaju i ohrabruju uvrštavanje zelenih, socijalnih i inovacionih kriterijuma, pod uslovom da se poštuju temeljna načela transparentnosti, jednakog tretmana i otvorene konkurencije. Na taj način javne nabavke postaju moćna poluga za realizaciju evropskih politika održivog razvoja, digitalne transformacije i socijalne kohezije, a državama članicama i kandidatkinjama, uključujući Crnu Goru, pružaju se jasna pravila i preporuke kako da taj potencijal u potpunosti iskoriste.

Iako je prethodna Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i JPP-a (2021–2025.) eksplicitno postavila cilj podsticanja zelenih i održivih nabavki, a Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. i Strategija cirkularne tranzicije do 2030. prepoznale su javne nabavke kao ključni instrument za realizaciju ciljeva održive potrošnje i proizvodnje, implementacija ovih strateških opredjeljenja nije rezultirala mjerljivim pomacima u praksi. Predviđeni mehanizmi – od integracije energetske, ekološke i socijalne kriterijuma u tendersku dokumentaciju, preko razvoja okvirnih smjernica i edukacije naručilaca, do obaveze da najmanje trećina ugovora do 2030. godine uključi „zeleni“ zahtjeve – ostali su djelimično ili potpuno neprimijenjeni. Nedostatak jasnih pravila, operativnih alatki i sistemskog monitoringa doveo je do toga da se zelene, socijalne i inovativne javne nabavke i dalje pojavljuju sporadično, bez statističkog praćenja i bez vidljivog uticaja na tržište.

MAPS izvještaj ukazuje da u Crnoj Gori ne postoji plan za sprovođenje održivih javnih nabavki zasnovan na detaljnoj procjeni stanja, niti raspoložive alatke kojima bi se operativizovala, olakšala i pratila primjena održivih javnih nabavki. Akcioni plan za realizaciju prethodne Strategije javnih nabavki kao mjerilo uspjeha predviđa isključivo broj održanih obuka, što potvrđuje da nije uspostavljena dosljedna strategija za implementaciju održivih nabavki. Izvještaj stoga preporučuje izradu sveobuhvatnog akcionog plana za održive javne nabavke, njegovu razradu u podzakonskim aktima te pružanje jasnih smjernica naručiocima kako bi se obezbijedila šira i dosljednija primjena socijalno i ekološki odgovornih kriterijuma u postupcima javnih nabavki.

Važeći Zakon o javnim nabavkama predviđa mogućnost integrisanja zelenih i socijalnih kriterijuma u svakoj fazi postupka, od planiranja i tehničkih specifikacija do izvršenja ugovora, a istovremeno otvara prostor za nabavku inovativnih rješenja kroz posebne postupke: partnerstvo za inovacije, konkurentni postupak sa pregovorima ili konkurentski dijalog.

Iako Zakon o javnim nabavkama formalno omogućava primjenu zelenih i socijalnih kriterijuma i nabavku inovativnih rješenja, u praksi takvi postupci gotovo da ne postoje ili se radi o izolovanim slučajevima. Statistički podaci o njihovom učešću se ne prikupljaju, a u CeJN-u ne postoji funkcionalnost koje bi omogućila identifikaciju i praćenje ovih nabavki. Naručioci ih stoga rijetko uzimaju u razmatranje, prije svega zbog nedostatka znanja i operativnih alatki. Ne postoji specifičan podzakonski okvir koji bi precizirao kriterijume i metodologiju njihove primjene, bilo na opštem nivou ili za konkretne predmete nabavke. U odsustvu jasnih smjernica i standardizovanih tehničkih specifikacija, zakonska mogućnost da se javne nabavke iskoriste kao instrument za postizanje ekoloških, socijalnih i inovacionih ciljeva ostaje uglavnom neiskorišćena.

Pored navedenog, Zakon zahtijeva da ponder cijene kod korišćenja kriterijuma odnos cijene i kvaliteta ne prelazi 90 % ukupnog broja bodova. Nalazi MAPS izvještaja pokazuju da se gornji limit od 90 % ponekad tumači kao de facto preporučeni standard: u analiziranom uzorku ponder cijene varira između 80 % i 90 %, dok na kvalitet otpada svega 10–20 %. Dominacija cijene potvrđuje se i statistikom: 58 % ugovora dodjeljuje se isključivo na osnovu cijene, a dodatnih 28 % uz ponder cijene od oko 90 %. Iako je situacija nešto povoljnija u otvorenim postupcima (prosječni ponder cijene 85 %), prostor za unapređenje ostaje značajan. Maksimalna stopa za cijenu ne omogućava uravnoteženu primjenu elemenata održivosti.

Kako bi se u potpunosti iskoristio potencijal strateških javnih nabavki, potrebno je uspostaviti sveobuhvatan sistem za njihovu promociju, sprovođenje i praćenje. Prvi korak podrazumijeva donošenje posebne regulative koja postupno uvodi obavezu primjene strateških javnih nabavki, jasno utvrđuje rokove, obveznike i opseg obaveza u svakoj fazi te predviđa progresivno uvođenje minimalnih zelenih, socijalnih i inovativnih kriterijuma za odabrane kategorije predmeta nabavki kroz unaprijed definisane faze. Paralelno je nužno unaprijediti funkcionalnosti CeJN-a radi evidentiranja i praćenja zelenih, socijalnih i inovacionih nabavki, što će omogućiti izgradnju pouzdane statističke baze i jasnije mjeriti napredak. Operativnu primjenu moraju podržati praktični vodiči, smjernice i ciljana obuka naručilaca, zasnovani na konkretnim primjerima dobre prakse.

Dodatno, potrebno je postupno smanjivati oslanjanje na kriterijum najniže cijene i snažnije afirmisati kvalitativne parametre. U tom cilju potrebna je izrada detaljnih smjernica o primjeni različitih omjera pondera između cijene i kvaliteta, u zavisnosti od vrste nabavke. Istovremeno treba sistematski promovisati koncept troška životnog ciklusa kroz jasne metodologije, praktične vodiče i ciljane obuke, čime se podstiču održiva i ekonomično isplativa rješenja. Konačno, neophodno je uspostaviti mehanizam kontinuiranog praćenja i analize primjene kvalitativnih kriterijuma, uz redovno izvještavanje i identifikovanje dobrih praksi.

Integritet i sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki

U periodu 2021–2024. Crna Gora je prema indeksu percepcije korupcije međunarodne organizacije Transparency International⁵⁸ ostvarivala rezultate od 45 do 46 bodova rangirajući se od 64. do 65. mjesta, što je svrstava u grupu zemalja s umjerenim do visokim nivoom percipirane korupcije, bez značajnijeg napretka u tom periodu. U poređenju sa državama regiona, Crna Gora ima bolji rezultat od Srbije, Bosne i Hercegovine, Albanije i Kosova, ali je i dalje iza Slovenije i Hrvatske.

U Strategiji za borbu protiv korupcije 2024.–2028., javne nabavke prepoznate su kao oblast posebnog rizika na korupciju. U Crnoj Gori ova oblast i dalje ostaje birokratska, neefikasna i visoko ranjiva na korupciju. Crna Gora još nema krovnu instituciju za utvrđivanje sukoba interesa u javnim nabavkama, vođenje registra i evidencija sukoba interesa i postupanje po prijavama. Agencija za sprječavanje korupcije, koja raspolaže ključnim registrima funkcionera i njihove imovine, nije uvezana sa CeJN-om. Takođe, i pored uvođenja novog krivičnog djela „zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“⁵⁹ početkom 2022. godine, kapaciteti za otkrivanje i gonjenje ovih slučajeva ostaju ograničeni. Bez uspostavljanja operativnih mehanizama i bolje koordinacije nadležnih organa – javne nabavke ostaju neiskorišćen potencijal za ekonomski i društveni razvoj, a borba protiv korupcije u ovoj oblasti i dalje je formalna, ali nedovoljno efektivna.

Važeći Zakon o javnim nabavkama⁶⁰ uspostavlja sveobuhvatan okvir za sprečavanje korupcije i sukoba interesa tokom čitavog postupka javne nabavke. U cilju operacionalizacije zakonskih odredbi, Ministarstvo finansija je donijelo pravila koja uređuju vođenje i sadržaj evidencije o sukobu interesa i kršenju antikoruptivnih pravila, kao i metodologiju analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki.⁶¹ Time je, barem normativno, stvoren mehanizam koji naručioce obavezuje na sistematsko identifikovanje i evidenciju kritičnih tačaka.

Analiza⁶² metodologija rizika koje su naručioci dostavili Ministarstvu finansija otkriva da se najviši stepen rizika pojavljuje već u fazi planiranja i pripreme postupka javne nabavke, određivanjem diskriminatorskih uslova i kriterijuma u tehničkim karakteristikama ili specifikacijama radi ograničenja konkurencije, i diskriminatorskih kriterijuma najpovoljnije ponude. U fazi sprovođenja postupka dominantni rizici vežu se za neopravdanu primjenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje i za protok povjerljivih informacija prije otvaranja ponuda. Uprkos postojanju ovih rizičnih tačaka, zvanična evidencija pokazuje minimalan broj prijavljenih incidenata: od 2021. do 2023. Ministarstvu finansija nije dostavljena nijedna prijava o mogućoj korupciji ili sukobu interesa, dok su u 2024. zabilježena tek dva obaveštenja o potencijalnom sukobu interesa. Takav disbalans između identifikovanih rizika i skromnog broja prijava sugerise ili da mehanizmi detekcije još nijesu zaživjeli u praksi, ili da među učesnicima postupaka postoji nedostatak povjerenja i motivacije da nepravilnosti prijave nadležnim organima.

Ministarstvo finansija je 2025. donijelo Etički kodeks u javnim nabavkama,⁶³ proširujući zakonske odredbe jasnim pravilima ponašanja za sve učesnike – predstavnike naručioca i privrednog subjekta,

⁵⁸ <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/mne>.

⁵⁹ Krivični zakonik, član 272c.

⁶⁰ Zakon o javnim nabavkama, čl. 38, 39, 40, 41, 42 i 43.

⁶¹ Pravilnik o evidenciji i metodologiji analize rizika u vršenju kontrole u postupcima javnih nabavki, "Službeni list Crne Gore", br. 055/20 od 12.06.2020.

⁶² Izvještaj o javnim nabavkama za 2024. godinu, Ministarstvo finansija.

⁶³ <https://www.gov.me/clanak/eticki-kodeks>.

kao i drugih lica koja su direktno ili indirektno uključena u proces javne nabavke. Kodeks detaljno uređuje sprečavanje sukoba interesa, zabranjuje poklone veće od 50 €, uvodi obaveznu antikoruptivnu klauzulu u ugovorima te uvodi detaljan režim evidencija i prijavljivanja sumnji na prevaru, kartelske dogovore, prinudu i druge „crvene zastavice“. Prijava povrede Etičkog kodeksa Agenciji za zaštitu konkurencije i Agenciji za sprječavanje korupcije sprovodi se putem CeJN-a. Time je uspostavljen operativni okvir za jačanje integriteta, profesionalizma i transparentnosti u upravljanju javnim sredstvima; međutim, njegova stvarna djelotvornost zavisi od dosljedne primjene i proaktivnog nadzora.

Faza realizacije ugovora Zakonom je obuhvaćena tek djelimično. Naručilac je dužan da vrši kontrolu izvršavanja zaključenog ugovora o javnoj nabavci, da odredi odgovorno lice za realizaciju ugovora o javnoj nabavci te da u roku od 30 dana, od dana realizacije ugovora o javnoj nabavci sačini izvještaj o realizaciji ugovora i izvještaj objavi u CeJN-u. Ovi izvještaji se svode isključivo na osnovne administrativne podatke – datum zaključenja, trajanje ugovora i ugovorenu vrijednost. Ne postoje detaljno propisani mehanizmi za sistematsko praćenje realizacije ugovora, evaluaciju isporuka i osiguranje ispunjenja ugovornih obaveza, pa je kontrola realizacije prepuštena diskreciji naručioca. Takav normativni vakuum otvara prostor za koruptivne rizike, uključujući kašnjenja u izvršenju, isporuku neadekvatnih roba i usluga. Bez preciznih pravila upravljanja ugovorima i obaveznih kontrolnih tačaka, faza realizacije ostaje najslabija karika u lancu javne nabavke, gdje se formalno transparentan postupak može pretvoriti u netransparentno trošenje javnih sredstava.

Inspekcija za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor nad primjenom propisa u oblasti javnih nabavki na osnovu godišnjeg plana, po službenoj dužnosti te po prijavama fizičkih i pravnih lica, inicijativama Ministarstva finansija i Komisije za zaštitu prava, kao i zahtjevima drugih nadležnih institucija. U 2024. godini sprovedeno je 278 pregleda kod 243 subjekta, pri čemu je utvrđeno 132 nepravilnosti – dominantno u jednostavnim nabavkama, izvještavanju o realizaciji ugovora i izvršenju odluka Komisije za zaštitu prava. Izrečeno je 46 mjera ukazivanja, donesena su tri rješenja i izdata 23 prekršajna naloga u vrijednosti od 39.400,00€.

Ipak, domet Inspekcije ograničen je važećim normativnim okvirom. Zakon ne predviđa prekršajne odredbe za nepravilnosti utvrđene u jednostavnim nabavkama, inspektori nemaju ovlaštenje da preispituju tehničke specifikacije, uslove tenderske dokumentacije i kriterijume za izbor najpovoljnije ponude, a rok zastarjelosti od jedne godine određen Zakonom o prekršajima često onemogućava pokretanje prekršajnih postupaka. Uz to, Inspekcija nema alate za sistematsko praćenje realizacije ugovora, pa se kontrole svode na formalnu provjeru izvještaja o realizaciji ugovora.

Ovi nalazi ukazuju da dalje jačanje integriteta sistema javnih nabavki zahtijeva harmonizovanje domaćeg zakonodavstva s praksom država članica EU. U prvom koraku, Zakon o javnim nabavkama mora se dopuniti ovlaštenjima koja Ministarstvu finansija omogućuju da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kada, postupajući u okviru svojih nadležnosti, utvrdi da je učinjena povreda Zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti. Istovremeno neophodno je da se proširi nadležnost inspekcije na kontrolu tehničkih specifikacija i tenderskih uslova, uvedu prekršajne odredbe za nepravilnosti u jednostavnim nabavkama te produži rok zastarjelosti u Zakonu o prekršajima. Takođe je potrebno uvezivanje relevantnih odredbi Zakona o javnim nabavkama i izmjenama Zakona o sprečavanju korupcije u cilju jasnog definisanja sukoba interesa i koruptivnih radnji u kontekstu javnih nabavki, kao i postupanja nadležnih organa u slučajevima sumnje na ili utvrđivanje postojanja sukoba interesa i koruptivnih radnji u postupcima javnih nabavki.

Podzakonska regulativa treba da se nadogradi na način da se jasno definišu koruptivne radnje u postupcima javnih nabavki, radi proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih

radnji i drugih djela sa obilježjem korupcije. Pored toga, specifične odredbe Etičkog kodeksa neophodno je uvrstiti u Zakon o javnim nabavkama kao njegov sastavni dio.

Digitalna infrastruktura mora pratiti normativne izmjene. CeJN bi trebalo proširiti modulom automatskog detektovanja nepravilnosti u postupcima javnih nabavki – „*red-flags*“, modulom za elektronsko upravljanje ugovorima u cilju smanjenja broj nepravilnosti koje se javljaju u fazi implementacije ugovora, te unaprijediti interoperabilnost sistema uvezivanjem sa sistemom Agencije za sprječavanje korupcije i drugim državnim bazama podataka. Takva modernizacija omogućila bi bržu reakciju na rizike, veću transparentnost i pouzdaniju razmjenu informacija među nadležnim organima.

Na operativnom planu prioritet je izrada smjernica za antikoruptivno djelovanje koje će naručiocima i privrednim subjektima ponuditi konkretne modele za sprječavanje zloupotreba, kao i kontinuirane, sistemske obuke o integritetu i primjeni Etičkog kodeksa. Samo kombinacijom snažnijih korektivnih ovlaštenja, pametnih digitalnih alata i ciljanog jačanja kapaciteta korisnika može se obezbijediti da antikoruptivne norme zaista smanje rizik nepravilnosti i podignu profesionalne standarde u sistemu javnih nabavki.

SWOT analiza

SNAGE	SLABOSTI
• Zakonodavni okvir visoko usklađen s Direktivama EU. • CeJN potpuno operativan i obuhvata sve postupke javnih nabavki; integrisan sa Upravom prihoda i carina i modul e-žalbe je funkcionalan. • Ugovorena vrijednost javne nabavke porasla je 286 % za tri godine, na 847,6 mil €, a broj ugovora na 8 373. • Dominacija transparentnih postupka (93 %) pokazuje opredjeljenje za transparentnost; pad udjela pregovaračkog postupka bez objave ukazuje na efikasnost ex-ante mišljenja Ministarstva finansija. • Centralizovane nabavke rastu (≈ 25 % ukupne vrijednosti 2024.), donose ekonomije obima. • Mogućnost integrisanja zelenih i socijalnih kriterijuma i nabavke inovativnih rješenja nisu normativno ograničene. • Broj žalbi Komisiji za zaštitu prava porastao je 79 %; odluke su sada u roku. • Sistem obuka i polaganja stručnog ispita rezultirao je 934 sertifikovana službenika i službenice; interes raste. • Normativni okvir za antikorupciju i integritet postoji - Zakon, evidencije rizika i Etički kodeks postavili su jasna pravila.	• Pad konkurentnosti: prosječan broj ponuda smanjen je na 3,03 (EU prosjek 4,4); udio ugovora s jednom ponudom porastao je na 43,5 % (EU prosjek 23 %), a odluke o poništenju učestvostručene. • Drugi konkurentski postupci i posebni oblici gotovo se ne koriste; okvirni sporazumi samo 1,1 %. • CeJN nije usklađen s eForms standardom, nema modul za upravljanje ugovorima, „<i>red flags</i>“ ili naprednu analitiku; ograničena interoperabilnost. • Inspekcija nema ovlaštenja nad tehničkim specifikacijama, ne postoji prekršajna odredba za jednostavne nabavke; rok zastarjelosti za pokretanje prekršajnog postupka 1 g. • Zakon ne uređuje detaljno fazu realizacije ugovora; izvještaji svedeni na osnovne podatke. • Ne postoje statistički podaci za zelene, socijalne i inovativne nabavke. • Profesionalizacija još pretežno teorijska: nedostatak praktičnih vodiča i modela. • Samo jedan JPP ugovor zaključen; proceduralna složenost i manjak kadra u Agenciji za investicije.

• Udio stranih ponuđača gotovo se udvostručio na 11 %.	
PRILIKE	PRIJETNJE
• EU Instrument za reforme i rast (Reform Agenda 2024-2027) donosi priliku za smanjenje direktnih nabavki <8.000,00 € na 2 % i razvoj CeJN-a. • Povezivanje CeJN-a sa bazama Agencije za sprječavanje korupcije, Agencije za zaštitu konkurencije, krivične evidencije, uvođenje modula za upravljanje ugovorima omogućava automatizovane kontrole i jača preventivne mehanizme integriteta. • Širenje koncepta strateških javnih nabavki - zelene, socijalne i inovacione - otvara novo tržište za MSP-ove i podstiče realizaciju ESG ciljeva. • Širenje centralizovanih nabavki, šira primjena okvirnih sporazuma i dinamičkih sistema mogu donijeti značajne uštede, standardizaciju i profesionalizaciju. • Sve veći interes stranih ponuđača (učešće poraslo na 11 % vrijednosti 2024.) povećava konkurenciju i pritisak na kvalitet tenderske dokumentacije.	• Potencijalne izmjene EU direktiva (2025-2026) zahtijevaće nova usklađivanja zakonodavstva; kašnjenja bi mogla usporiti pregovore. • Visok nivo percepcije korupcije (CPI 45-46) i ograničeni kapaciteti tužilaštva/policije podrivaju povjerenje investitora i ponuđača. • Rast vrijednosti tržišta javnih nabavki (+286 % od 2021.) bez proporcionalnog rasta konkurencije povećava rizik koncentracije i kartela. • Nedostatak e-platforme za Komisiju za zaštitu prava i ograničeni institucionalni kapaciteti mogu stvoriti uska grla. • Finansijski i inflatorni šokovi mogu povećati cijene ugovora i dovesti do izmjena/odustajanja od projekata, naročito u JPP-u i infrastrukturnim radovima.

III STRATEŠKI CILJ I OPERATIVNI CILJEVI S PRATEĆIM INDIKATORIMA UČINKA

Polazeći od izazova koji su identifikovani u analizi stanja, ovom Strategijom za period 2026-2030. kao strateški cilj definiše se:

STRATEŠKI CILJ: Dalje unapređenje transparentnog, digitalizovanog i profesionalnog sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori koji doprinosi efikasnoj upotrebi javnih sredstava, jačanju integriteta i održivom razvoju.

Konkretni rezultati u okviru strateškog cilja treba da budu ostvareni kroz sledeće operative ciljeve sa pratećim indikatorima učinka:

OPERATIVNI CILJ 1: Unapređenje efikasnosti i konkurencije u javnim nabavkama

Indikatori učinka:

- a) Prosječan broj ponuda po postupku.
- b) Udio odluka o poništenju.
- c) Udio zaključenih okvirnih sporazuma.
- d) Broj uspostavljenih dinamičkih sistema nabavke.
- e) Broj odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva.

OPERATIVNI CILJ 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki

Indikatori učinka:

- a) Broj aktivno registrovanih privrednih subjekata.
- b) Udio aktivno registrovanih mikro, malih i srednjih preduzeća.
- c) Uvođenje novih funkcionalnosti u CeJN-u i integracija CeJN-a sa ostalim bazama podataka.

OPERATIVNI CILJ 3: Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije

Indikatori učinka:

- a) Udio naručilaca koji imaju najmanje jednog sertifikovanog službenika/službenicu za javne nabavke.
- b) Prosječan broj sati specijalističkih obuka po službeniku/službenici za javne nabavke godišnje

OPERATIVNI CILJ 4: Podsticanje primjene strateških javnih nabavki

Indikatori učinka:

- a) Udio strateških javnih nabavki (zelene, socijalne, inovativne javne nabavke) u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki.
- b) Broj postupaka javnih nabavki u kojima je kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćen trošak životnog ciklusa.
- c) Udio postupaka javnih nabavki u kojima je kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćen odnos cijene i kvaliteta sa ponderom kvaliteta većim od 20 %.

OPERATIVNI CILJ 5: Obezbeđivanje regularnosti i integriteta i sprječavanje korupcije u sistemu javnih nabavki

Indikatori učinka:

- a) Udio transparentnih postupaka javne nabavke.
- b) Udio postupaka po osnovu izuzetne hitnosti u ukupnom broju pregovaračkih postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje.
- c) Udio jednostavnih nabavki ispod 8.000,00 € u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki.
- d) Udio postupaka javnih nabavki sa jednom ponudom.
- e) Broj inspekcijskih nadzora.
- f) Procenat donešenih odluka na pristigle žalbe u datoj godini.
- g) Procenat žalbi riješenih izvan zakonskog roka.

IV KLJUČNE AKTIVNOSTI ZA SPROVOĐENJE OPERATIVNIH CILJEVA

OPERATIVNI CILJ 1: Unapređenje efikasnosti i konkurencije u javnim nabavkama

Realizacija Operativnog cilja 1: Unapređenje efikasnosti i konkurencije u javnim nabavkama, strukturirana je oko četiri međusobno povezane aktivnosti koje neposredno odgovaraju na slabosti dijagnostikovane u analizi stanja.

1.1. Jačanje primjene naprednih konkurentskih postupaka i posebnih oblika javnih nabavki

Ova aktivnost u vezi je sa aktivnošću 3.2. i usmjerena je na proširenje praktične primjene Zakonom omogućenih konkurentskih postupaka javnih nabavki i posebnih oblika javne nabavke. Uočena je gotovo potpuna odsutnost ograničenog postupka, konkurentskog postupka sa pregovorima, konkurentskog dijaloga, partnerstva za inovacije i pregovaračkog postupka sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje. Takvi postupci nude veću fleksibilnost, omogućavaju pregovore odnosno dijalog sa ponuđačima, postizanje bolje vrijednosti za novac i olakšavaju integraciju zelenih i socijalno odgovornih aspekata u javne nabavke. Istovremeno, niska primjena okvirnih sporazuma (1,11 % ugovora) i potpuni izostanak dinamičkih sistema nabavke zahtijeva sistemsku intervenciju. Prednosti ovih oblika javnih nabavki su značajne. Koncept okvirnog sporazuma i dinamičkog sistema nabavke naročito doprinosi efikasnijem sprovođenju nabavki roba, radova i usluga, bez potrebe za pokretanjem dugotrajnih i često neizvjesnih procedura za svaku pojedinačnu nabavku, čime se smanjuju troškovi i vrijeme. Ministarstvo finansija pripremiće tematske priručnike za svaki od navedenih postupaka i posebnih oblika javne nabavke zasnovanim na studijama slučaja i primjerima dobre prakse. Ovi materijali biće praćeni programom specijalističkih obuka kako bi se jaz u znanju i vještinama naručilaca prevazišao i omogućila šira primjena ovih postupaka i posebnih oblika javnih nabavki.

1.2. Jačanje centralizovanih javnih nabavki

Aktivnost obuhvata izmjenu Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki u cilju otklanjanja nedostataka u praksi kako bi se dosadašnja praksa sklapanja godišnjih osnovnih ugovora zamijenila uspostavljanjem višegodišnjih okvirnih sporazuma i dinamičkih sistema nabavke, uz potpunu tehničku i funkcionalnu integraciju s CeJN-om. Time se otklanjaju operativna ograničenja i dostiže veća ekonomija obima.

1.3. Mjere za povećanje konkurencije

Ova aktivnost je u vezi sa aktivnosti 2.2. i 5.1. i obuhvata mjere usmjerene na podizanje konkurencije i smanjenje visoke stope poništenja postupaka i povećanje prosječnog broja ponuda po postupku. Inspekcija za javne nabavke intenziviraće nadzor tehničkih specifikacija i uslova za učešće privrednog subjekta kod naručilaca kod kojih je učestalost postupaka sa jednom ponudom i broj poništenja iznad prosjeka. CeJN se nadograđuje modulom „crvenih zastavica“ (*red-flags*) koji automatski signalizira obrasce visokog rizika (npr. navođenje robne marke bez ekvivalenta, neuobičajeno kratki rokovi isporuke i sl.). Naručioci su obavezni da, prije pokretanja postupka predmete javne nabavke veće procijenjene vrijednosti, sprovedu javne tržišne konsultacije kroz CeJN, čime se unapređuje planiranje i priprema, smanjuje rizik diskriminatornih specifikacija i uslova i podstiče konkurencija. Ova mjera nalaže izmjenu Zakona o javnim nabavkama.

1.4. Javno-privatno partnerstvo

Ova aktivnost posvećena je jačanju efikasnosti sistema javno-privatnog partnerstva, gdje se samo jedan projekat do sada materijalizovao. Izmjene Zakona o JPP-u biće usmjerene na skraćenje procedura, preciziranje uloge Agencije za investicije tokom cjelokupnog životnog ciklusa projekta i pojednostavljenje izrade analiza opravdanosti JPP projekata. Takođe, izmjenama Zakona o JPP-u izvršiće se potpuno harmonizovanje sa Zakonom o javnim nabavkama u dijelu sprovođenja postupaka javnih nabavki. Konačno, neophodna je izrada protokola za životni ciklus JPP projekta koji će jasno definisati institucionalne uloge, odgovornosti i vremenske rokove. Ministarstvo finansija i Agencija za investicije nastaviće sa organizacijom ciljanih obuka naročito za naručioce na lokalnom nivou kako bi se nizak stepen lokalne operativnosti prevazišao i povećao broj odobrenih projekata.

Sprovedene aktivnosti - normativne dorade, razvoj smjernica, digitalne nadogradnje i usmjerene obuke - adresirajuće identifikovane strukturne slabosti, povećati prosječan broj ponuda, smanjiti udio poništenih postupaka, te otvoriti prostor za širu primjenu inovativnih i centralizovanih alata nabavke, čime će se ostvariti operativni cilj 1 i doprinositi ukupnom strateškom cilju modernog, konkurentnog i transparentnog sistema javnih nabavki u Crnoj Gori.

OPERATIVNI CILJ 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki

Realizacija Operativnog cilja 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki, predviđa osam ključnih aktivnosti usmjerenih na modernizaciju CeJN-a i integraciju svih faza procesa javnih nabavki, uključujući i pravnu zaštitu. Ove aktivnosti ne podupiru samo postizanje vrijednosti indikatora učinka u okviru ovog operativnog cilja, već svojim međusektorskim učinkom direktno utiču na brže ostvarenje ciljeva efikasnosti i konkurencije (OP1), strateških javnih nabavki (OP4) te regularnosti i integriteta sistema (OP5).

2.1. Modul za upravljanje ugovorima

Prva aktivnost odnosi se na razvoj modula za elektronsko upravljanje ugovorima na CeJN-u, što predstavlja ključni korak ka potpunoj digitalizaciji faze realizacije nabavki. Modul će omogućiti definisanje i praćenje ključnih ugovornih obaveza, uključujući datume isporuke, preuzete garancije, evidentiranje isporučenih roba, izvedenih faza radova ili izvršenih usluga. Pored toga, obuhvataće evidenciju svih izmjena ugovora, kao što su produženje rokova, izmjene količina ili specifikacija. Posebna pažnja biće posvećena prilagođavanju ovog modula potrebama centralizovanih javnih nabavki, kroz podršku objedinjavanju ugovora za više naručioca, upravljanje okvirnim sporazumima i dinamičkim sistemima nabavke i praćenje raspodjele isporuka prema korisnicima. Konačno, modul će omogućiti automatsko generisanje izvještaja o ostvarenim finansijskim i tehničkim učincima, kao i potvrde o izvršenim isporukama, pruženim uslugama ili izvedenim radovima. Time će CeJN postati instrument za standardizovano, sveobuhvatno i efikasno upravljanje realizacijom ugovora – od potpisivanja do konačnog zatvaranja ugovora, uz značajno smanjenje rizika od kašnjenja, neadekvatnih isporuka i potencijalnih zloupotreba.

2.2. Modul „crvenih zastavica“ (red-flags)

Druga aktivnost odnosi se na uvođenje na CeJN-u posebnog modula „crvenih zastavica“ („red-flags“) za automatsku detekciju rizičnih obrazaca ponašanja u postupcima javnih nabavki. Ovaj modul prati sve ključne faze javne nabavke – od objave obavještenja, preko evaluacije ponuda, do realizacije ugovora – i na temelju definisane liste indikatora rizika automatski generiše upozorenja. Svaki indikator („flag“) obuhvata različite vrste odstupanja, npr. neuobičajeno kratke rokove za izvršenje ugovora, navođenje robne marke bez ekvivalenta, česte izmjene tenderske dokumentacije, značajna odstupanja

u procijenjenoj i ugovorenoj vrijednosti nabavke, postupci sa jednom ponudom, česta poništenja postupaka, česte izmjene ugovora i sl. Kada neki od tih događaja premaši unaprijed postavljene pragove, modul kreira signal, bilježi ga u posebnoj evidenciji i obavještava Ministarstvo finansija kako bi iniciralo aktivnosti iz svoje nadležnosti. Integracija modula sa ostalim funkcionalnostima CeJN-a, posebno modulom za upravljanje ugovorima, omogućava praćenje rizika duž čitavog životnog ciklusa nabavke. Uvođenjem ovog modula značajno se pojačavaju antikoruptivni mehanizmi: od trenutne identifikacije rizičnih obrazaca do pravovremenog pokretanja istrage ili preduzimanja korektivnih mjera, što garantuje povećanu transparentnost i preventivno djelovanje protiv zloupotreba.

2.3. Interoperabilnost CeJN-a

Treća aktivnost fokusira se na među sistemsko povezivanje CeJN-a sa bazama podataka, čime se značajno podiže efikasnost provjera i smanjuje administrativno opterećenje svih učesnika. Prvi korak obuhvata uspostavljanje veza između CeJN-a i evidencije Ministarstva pravde o krivičnim presudama, što će omogućiti automatsku provjeru pravosnažnih presuda protiv privrednih subjekata i odgovornih lica prije dodjele ugovora. Paralelno, integracija CeJN-a sa bazama Agencije za sprječavanje korupcije i Agencije za zaštitu konkurencije omogućiće bržu i pouzdaniju razmjenu ključnih podataka među ovim institucijama, čime će se pojačati kontrola, ubrzati postupci utvrđivanja nepravilnosti i unaprijediti borba protiv korupcije u sistemu javnih nabavki.

2.4. eForms

Četvrta aktivnost obuhvata usklađenje CeJN-a sa EU standardom eForms, čime bi obavještenja o javnim nabavkama bila generisana i objavljuvana u saglasnosti sa Uredbom Komisije (EU) 2019/1780 i njenim naknadnim izmjenama. U tu svrhu neophodno je provesti detaljnu analizu važećeg Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata kako bi se identifikovale sve potrebne izmjene u pravnom okviru za punu implementaciju eForms. Na osnovu te analize, Ministarstvo finansija će pripremiti i usvojiti novi pravilnik koji precizira strukturu obaveznih i opcionih polja u eForms. Nakon normativnog usklađivanja, sprovedeće se tehnička nadogradnja CeJN-a i organizovati specijalizovane obuke za naručioce i ponuđače, fokusirane na pravilno popunjavanje i objavu eForms obrazaca.

2.5. Napredne analitičke alatke

Peta aktivnost obuhvata razvoj naprednog analitičkog okvira unutar CeJN-a kroz implementaciju BI alatke za prikupljanje, sistematizaciju i vizuelizaciju ključnih indikatora (prosječan broj ponuda po postupku, stopa poništenja, udio okvirnih sporazuma itd.). Ovaj okvir omogućiće kreiranje izvještaja, iz kojih će nadležni organi moći pratiti trendove i anomalije u realnom vremenu i temeljiti svoje politike na čvrstim podacima. Planira se i prikaz podataka kroz interaktivne prikaze (*dashboard*) koji će biti od velikog značaja za pristup javnosti podacima tj. otvorenost podataka. U okviru razvoja analitičkog okvira, u budućnosti se planira i uvođenje mogućnosti preuzimanja podataka u otvorenom formatu, kako bi se unaprijedila transparentnost a podaci sa CEJN-a mogli koristiti za istraživanje pokazatelja uspješnosti sistema javnih nabavki i identifikovale mogućnosti za njegovo unapređenje.

Ova aktivnost u vezi je sa aktivnošću 4.4. te obuhvata i uvođenje posebnih klasifikatora za strateške javne nabavke neophodnih za označavanje javnih nabavki kao zelenih, socijalnih ili inovativnih na osnovu definisanih kriterijuma. Time će se omogućiti precizno praćenje i izvještavanje o primjeni strateških javnih nabavki te će se stvoriti pouzdana statistička baza za evaluaciju i dalji razvoj strateških javnih nabavki.

2.6. e-platforma Komisije za zaštitu prava

Šesta aktivnost odnosi se na razvoj elektronske platforme za Komisiju za zaštitu prava, u okviru koje se uvodi novi e-case modul za potpuno elektronsko vođenje žalbenih predmeta: od prijema žalbe, preko

razmatranja i odlučivanja, do objave rješenja. Platforma će omogućiti brzo i napredno pretraživanje prethodnih odluka Komisije, što je od suštinskog značaja za dosljednu primjenu prava u sličnim činjeničnim situacijama. Pored navedenog, napredni pretraživač prethodnih odluka omogućit će i javnosti precizno i jednostavno pretraživanje objavljenih rješenja po ključnim parametrima, čime se dodatno jača transparentnost.

2.7. Pristup Upravnog suda CeJN-u

Komplementarno, u cilju veće efikasnosti pravne zaštite u kontekstu upravnih sporova potrebno je da se CeJN tehnički poveže sa Upravnim sudom, što bi omogućilo Sudu direktan pristup kompletnoj dokumentaciji predmeta i eliminisalo potrebu za štampanjem i fizičkom dostavom spisa. Time se smanjuju operativni troškovi Komisije za zaštitu prava i ubrzava postupak pred Upravnim sudom.

2.8. Kontinuirana podrška

Paralelno, sve tehničke nadogradnje pratiće izrada ažuriranih uputstava za korisnike, i kontinuirana korisnička podrška. Cilj je osigurati da naručioci i ponuđači steknu kompetencije za rad u novom digitalnom okruženju, čime CeJN prerasta u centralni alat za transparentno, efikasno i integrisano upravljanje cjelokupnim životnim ciklusom javne nabavke.

Sprovedene aktivnosti - integracija novih modula, automatizovani procesi i među sistemskom interoperabilnošću uspostavlja okruženje u kojem i broj ukupno aktivnih korisnika, kao i broj mikro, malih i srednjih preduzeća rastu u skladu s unapređenim kapacitetima platforme i snažnijim antikoruptivnim mehanizmima.

OPERATIVNI CILJ 3: Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije

Realizacija Operativnog cilja 3: Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije, obuhvata pet ključnih aktivnosti koje neposredno odgovaraju na slabosti dijagnostikovane u analizi stanja.

3.1. Modernizacija Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja

Prva aktivnost podrazumijeva prilagođavanje programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja tako da jače valorizuje praktičnu primjenu pravnih propisa, bez umanjavanja nivoa poznavanja pravnog okvira i teorije. Program će biti strukturisan kroz nekoliko nivoa i može obuhvatiti sljedeće komponente, iako konačan sadržaj i format mogu varirati u skladu sa utvrđenim potrebama korisnika nakon sprovedene sveobuhvatne procjene potreba:

Temeljna obuka: ova obuka obezbjeđuje osnovna znanja i vještine neophodne za obavljanje poslova javnih nabavki: pravni okvir, tržišne analize, planiranje i definisanje tehničkih specifikacija, oblikovanje kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, standardne postupci, korišćenje CeJN-a, te osnovni principi integriteta i antikorupcije. Polaznici i polaznice će biti pripremljeni za uspješno polaganje stručnog ispita i samostalan rad na poslovima javnih nabavki.

Specijalistička obuka: namijenjena licima koja već posjeduju sertifikat o položenom stručnom ispitu, ova obuka omogućava usavršavanje na teme: napredni postupci i posebni oblici javnih nabavki, integracija zelenih, socijalnih i inovativnih rješenja, primjena troška životnog ciklusa, upravljanje ugovorima itd. Svaki segment uključuje studije slučaja, simulacije i rad na konkretnim primjerima.

Sistem resertifikacije i evaluacija: radi održavanja visoke stručnosti i kontinuiranog usavršavanja znanja i vještina, uvešće se mehanizam resertifikacije uz obavezu pohađanja specijalističkih obuka.

Trening trenera: iskusni sertifikovani službenici i službenice proširće svoje kompetencije kroz specijalizovane obuke koje ih osposobljavaju za samostalno vođenje internih i eksternih obuka. Na taj način će se znanje multiplicirati i dugoročno institucionalizovati unutar sistema.

Obuke privrednih subjekata: obuka privrednih subjekata ključna je za efikasno učešće u postupcima javnih nabavki. Obuka privrednih subjekata usmjerena je na osnove propisa o javnim nabavkama, sadržaj tenderske dokumentacije, izradu ponuda, korišćenje CeJN-a, postupak pregleda i ocjene ponuda te izuzetno važnu temu zaštite prava. Stjecanjem potrebnih znanja, privredni subjekti bolje su osposobljeni, smanjuje se rizik od diskvalifikacije iz postupaka i poboljšavaju svoje šanse za dodjelu javnih ugovora, čime se jača konkurencija i transparentnost na tržištu javnih nabavki.

Prilagođene obuke prema procjeni potreba: na osnovu redovnih evaluacija i analiza potreba, kreiraće se kraći, tematski usmjereni moduli (npr. sektorska specijalizacija, centralizovane javne nabavke, napredno korišćenje CeJN-a, analiza troškova). Ovaj pristup garantuje da program ostane relevantan i u skladu sa zahtjevima prakse.

Sistematska evaluacija: kvalitet obuka prati se kroz sistematsku evaluaciju i analizu povratnih informacija, što će omogućiti kontinuirano prilagođavanje sadržaja novim izazovima i potrebama korisnika.

Na ovaj način će se obezbijediti da obuke obuhvate cjelokupan proces javnih nabavki uz stalno podizanje kompetencija službenika/službenica za javne nabavke i prilagođavanje realnim potrebama naručilaca te kompetencija privrednih subjekata.

3.2. Praktične alatke za primjenu Zakona o javnim nabavkama

Druga aktivnost obuhvata izradu alatki za praktičnu primjenu Zakona. Da bi se prevazišao nedostatak operativno usmjerenih uputstava, Ministarstvo finansija u saradnji sa Komisijom za zaštitu prava će izraditi sveobuhvatan komentar Zakona o javnim nabavkama koji će sadržati detaljna tumačenja pojedinih članova, popraćena konkretnim primjerima iz prakse i studijama slučaja. Taj dokument biće osnova za dalja uputstva i kontinuirano će se unaprjeđivati.

Biće pripremljeni i tematski priručnici u kojima će se, korak po korak, obrađivati napredni postupci i posebni oblici javnih nabavki: okvirni sporazumi, dinamički sistemi nabavke, ograničeni postupak, konkurentski postupak sa pregovorima, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje, konkurentski dijalog i partnerstvo za inovacije. Tematski priručnici zasnovani su na studijama slučaja i primjerima dobre prakse iz zemalja članica EU. Ovi materijali biće praćeni programom specijalističkih obuka.

3.3. Među resorski mehanizam koordinacije

Treća aktivnost obuhvata uspostavljanje međuresorskog mehanizma koordinacije. Povremena neslaganja u tumačenju Zakona između Ministarstva finansija i Komisije za zaštitu prava stvaraju pravnu neizvjesnost za sve učesnike u postupcima javnih nabavki. Kako bi se usaglasila pravna praksa, uspostaviće se stalni forum u koji će, pored predstavnika Ministarstva i Komisije, biti uključene Agencija za sprječavanje korupcije, Agencija za zaštitu konkurencije, Državna revizorska institucija i drugi nadležni organi. Forum će se sastajati najmanje jednom godišnje radi razmatranja otvorenih pitanja, razmjene iskustava i, uz puno poštovanje institucionalnih nadležnosti i nezavisnosti uključenih institucija, donošenja zajedničkih stavova, a sva konačna mišljenja biće javno objavljivana. Dodatno, najmanje jednom godišnje biće organizovana konferencija za službenike/službenice za javne nabavke i privredne subjekte na kojoj će se kroz interaktivne radionice i panel-diskusije raspravljati o aktuelnim izazovima, novim praksama i budućim izmjenama propisa, s ciljem jačanja institucionalne koordinacije i širenjem dobrih praksi.

3.4. Javno-privatno partnerstvo

Četvrta aktivnost odnosi se na oblast javno-privatnog partnerstva. Na osnovu uočenih ograničenja u operativnoj primjeni modela JPP-a, usvojiće se "Protokol za životni ciklus JPP projekta", koji će objediniti sve ključne elemente pripreme, odobrenja i realizacije JPP projekata. Paralelno, Ministarstvo finansija i Agencija za investicije zajednički će organizovati specijalizovane obuke, fokusirane na praktičnu primjenu Zakona o JPP-u, efikasno vođenje JPP projekata, upravljanje rizicima i evaluaciju ciljeva investicija.

3.5. Funkcija službenika/službenice za javne nabavke

Peta aktivnost odnosi se na definisanje i valorizaciju funkcije službenika/službenice za javne nabavke. MAPS Izvještaj ukazuje da javne nabavke nisu prepoznate kao zasebna profesionalna funkcija. Stoga će se uvesti standardizacija radnih mjesta u oblasti javnih nabavki, s jasno definisanim opisima poslova, kompetencijama i kvalifikacionim zahtjevima na različitim profesionalnim nivoima. Paralelno, razvije se sistem karijernog razvoja i mehanizama nagrađivanja (finansijskih i nefinansijskih), čime se obezbjeđuje stabilan, stručan i motivisan kadar – preduslov za profesionalizovan i efektivan sistem javnih nabavki.

Implementacijom ovih aktivnosti stvara se stabilan okvir za kontinuiranu izgradnju kapaciteta, dosljednu primjenu pravila i efikasnu koordinaciju među svim akterima, čime će se značajno unaprijediti profesionalizam, transparentnost i otpornost sistema javnih nabavki.

OPERATIVNI CILJ 4: Podsticanje primjene strateških javnih nabavki

Za efektivno podsticanje primjene strateških javnih nabavki, realizacija Operativnog cilja 4: Podsticanje primjene strateških javnih nabavki razrađuje se kroz četiri ključnih aktivnosti.

4.1. Donošenje posebne podzakonske regulative za zelene, socijalne i inovativne nabavke

Prvi korak podrazumijeva izradu i usvajanje posebne podzakonske regulative kojom se postupno uvodi obaveza primjene strateških kriterijuma u javne nabavke. Regulativa će jasno utvrditi rokove, obveznike i opseg obaveza u svakoj fazi. Raspored i intenzitet tih obaveza projektuje se progresivno kroz više faza, svaka sa unaprijed definisanim minimalnim zelenim, socijalnim i inovativnim kriterijumima za odabrane kategorije predmeta javnih nabavki. U početnoj fazi, obaveza će obuhvatiti naručioce koji mogu ostvariti naveći efekt npr. naručioci koji sprovedu centralizovane javne nabavke i državni organi, a u narednim fazama obaveza se postupno proširuje na ostale naručioce. Time se postiže progresivno uvođenje strateških javnih nabavki kako bi do kraja 2030. godine minimalno jedna trećina svih postupaka javne nabavke uključivala barem jedan strateški kriterijum ili kombinaciju više njih.

Podzakonski akt pripremiće Ministarstvo finansija u uskoj saradnji relevantnim organima (Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Agencija za zaštitu životne sredine, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija). Istovremeno, formiraće se radna grupa u kojoj će predstavnici naručilaca, privrednog sektora i civilnog društva detaljno razmotriti potrebe i kapacitete kako bi se kategorije predmeta javne nabavke, minimalni kriterijumi i rokovi kalibrali na osnovu realnih mogućnosti.

4.2. Praktični vodič i smjernice

Ministarstvo finansija izradiće praktični vodič koji će naručiocima jasno pokazati kako se zeleni, socijalni i inovativni kriterijumi mogu integrisati u svaku fazu postupka javne nabavke. Od tržišne analize i konsultacija, kroz planiranje i izradu tehničkih specifikacija, do definisanja i primjene kriterijuma za

izbor najpovoljnije ponude, evaluacije ponuda i, konačno, realizacije ugovora – svaki segment biće potkrijepljen konkretnim primjerima i modelima.

Ministarstvo finansija pripremiće i detaljne smjernice o kriterijumima za izbor najpovoljnije ponude koje korak po korak objašnjavaju primjenu metodologije troška životnog ciklusa, uključujući interaktivni kalkulator koji će korisnicima omogućiti precizno izračunavanje ukupnih troškova kroz životni vijek proizvoda ili usluge. Smjernice će obraditi i različite modele ponderisanja kriterijuma odnosa cijene i kvaliteta, s naglaskom na primjenu pondera kvaliteta većim od 20 %.

Vodič i smjernice oslanjaće se na provjerene domaće i evropske primjere dobre prakse uz šablone tehničkih specifikacija i studije slučaja u kojima je moguće vidjeti konkretnu primjenu kriterijuma. Naručioci će dobiti pouzdane alatke za dosljednu i transparentnu primjenu principa strateških javnih nabavki.

4.3. Specijalističke i prilagođene obuke

U sklopu programa stručnog usavršavanja biće organizovane specijalističke obuke posvećene strateškim javnim nabavkama, koje će obuhvatiti primjenu zelenih, socijalnih i inovativnih kriterijuma, kao i oblikovanje kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude s posebnim naglaskom na izračun troška životnog ciklusa i ponderisanja kvaliteta (>20 %).

Na osnovu procjene potreba, biće održane i prilagođene radionice koje će pružiti ranu, praktičnu podršku naručiocima pri prvom sprovođenju strateških javnih nabavki u skladu sa podzakonskom regulativom, kroz studije slučaja i interaktivne vježbe.

Ova aktivnost obezbjeđuje da naručioci steknu neophodne vještine za integraciju strateških ciljeva održivosti, socijalne inkluzije i inovacija u svakodnevnu praksu javnih nabavki.

4.4. Monitoring i izvještavanje

CeJN će biti nadograđen novom funkcionalnošću označavanja strateških javnih nabavki, pri čemu će naručioci klasifikovati svaki postupak javne nabavki kao „zelena“, „socijalna“ ili „inovativna“ javna nabavka. Detaljne kriterijume za klasifikaciju i označavanje strateških javnih nabavki donosi Ministarstvo finansija.

Paralelno, na CeJN-u će se omogućiti praćenje i evidentiranje postupaka javnih nabavki u kojima je primijenjen trošak životnog ciklusa kao i različiti ponderi kod primjene kriterijuma odnosa cijene i kvaliteta.

Na godišnjem nivou Ministarstvo finansija konsolidovaće podatke o udjelu strateških javnih nabavki i primjeni kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude u godišnjem izvještaju o javnim nabavkama, čime će se stvoriti pouzdana statistička osnova za mjerenje napretka i davanje preporuka za dalja poboljšanja.

Ovim pristupom Crna Gora će, kroz jasno definisane korake i kontinuirano uključivanje svih aktera, postići postepeno, ali ujednačeno i mjerljivo povećanje udjela strateških javnih nabavki do 2030. godine.

OPERATIVNI CILJ 5: Obezbjedivanje regularnosti i integriteta i sprječavanje korupcije u sistemu javnih nabavki

Realizacija Operativnog cilja 5: Obezbjedivanje regularnosti i integriteta i sprječavanje korupcije u sistemu javnih nabavki, obuhvata šest ključnih aktivnosti koje neposredno odgovaraju na izazove dijagnostikovane u analizi stanja.

5.1. Unapređenje pravnog okvira

Ova aktivnost podrazumijeva sveobuhvatnu reviziju i harmonizovanje Zakona o javnim nabavkama sa izmjenama koje je donio Zakon o sprječavanju korupcije, s ciljem integracije najnovijih standarda antikorupcijskog okvira, upravljanja sukobima interesa i jačanja integriteta u postupcima javnih nabavki. Ovo uključuje implementaciju strožih smjernica za upravljanje sukobima interesa i jačanje integriteta svih učesnika u procesu nabavki. Revidirani okvir treba da uvede jasne mehanizme za otkrivanje i suzbijanje koruptivnih praksi, kao i strože zahtjeve za nadzor i izvještavanje.

Zakon o javnim nabavkama biće dopunjen odredbama kojima se Ministarstvu finansija daje ovlašćenje da, u okviru svojih nadležnosti, podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka kada utvrdi povredu zakona koja može predstavljati osnov prekršajne odgovornosti. Rok zastarjelosti pokretanja i vođenja prekršajnih postupaka biće produžen na najviše tri godine, čime se otklanja dosadašnje ograničenje roka zastarjelosti od godine dana. Istovremeno, Zakon će eksplicitno ovlastiti Inspekciju za javne nabavke da provodi nadzor nad tehničkim specifikacijama i uslovima za učešće u postupku javne nabavke, čime će se značajno proširiti njezina kontrolna uloga. U cilju provedbe obaveza iz Reformske agende, uvodi se i obaveza da jednostavne nabavke čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od utvrđenog iznosa (npr. 4.000,00 €) budu planirane u godišnjem planu javnih nabavki, zabranjuje se njihovo „cijepanje“ i uvode se prekršajne odredbe za kršenje pravila o jednostavnim nabavkama.

Konačno, Zakon će uvesti obavezu za naručioce da, prije pokretanja postupka predmete javne nabavke iznad određene procijenjene vrijednosti, sprovedu javne tržišne konsultacije kroz CeJN, čime se unapređuje planiranje i priprema, smanjuje rizik diskriminatornih specifikacija i uslova i podstiče konkurencija.

5.2. Unapređenje CeJN-a

Novi moduli i funkcionalnosti CeJN-a omogućiće bržu reakciju na rizike, veću transparentnost i pouzdaniju razmjenu podataka među nadležnim organima. Prvo, modul „crvenih zastavica“ („*red-flags*“) automatski će detektovati rizične obrasce ponašanja te generisati upozorenja Ministarstvu finansija, čime se omogućava pravovremeno pokretanje istraga i preduzimanje korektivnih mjera. Drugo, modul za elektronsko upravljanje ugovorima postaće centralni instrument za standardizovano, sveobuhvatno i efikasno praćenje realizacije ugovora — od potpisa do njihovog konačnog zatvaranja — uz znatno smanjenje rizika od kašnjenja, neadekvatnih isporuka i potencijalnih zloupotreba. Konačno, integracija CeJN-a sa bazama Agencije za sprječavanje korupcije i Agencije za zaštitu konkurencije omogućiće bržu i pouzdaniju razmjenu ključnih podataka među ovim institucijama, čime će se pojačati kontrola, ubrzati postupci utvrđivanja nepravilnosti i unaprijediti borba protiv korupcije u sistemu javnih nabavki.

5.3. Sprovođenje inspeksijskog nadzora javnih nabavki realizovanih po osnovu izuzetne hitnosti

Planira se uspostava inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti svih pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje koji su pokrenuti na osnovu izuzetne hitnosti⁶⁴.

⁶⁴

Zakon o javnim nabavkama, član 59 stav 1 tačka 3.

U koordinaciji sa Inspekcijom, Ministarstvo finansija će jednom godišnje objaviti Izvještaj o nalazima Inspekcije, izdvojene primjere dobre prakse i preporuke za otklanjanje nepravilnosti. Na taj način se osigurava transparentnost, ograničava neopravdana primjena pregovaračkog postupka po osnovu izuzetne hitnosti i stvara instrument kontinuiranog smanjenja udjela hitnih nabavki u ukupnoj strukturi javnih nabavki.

5.4. Reforma inspekcijskog nadzora

Inspekcija za javne nabavke će postupno preusmjeriti nadzor sa isključive provjere formalnih neusklađenosti na ciljanu kontrolu ključnih rizika – kao što su diskriminatorni uslovi u tenderskoj dokumentaciji, fiktivni sporazumi ponuđača ili sukobi interesa. U okviru ove reforme, u saradnji s Ministarstvom finansija, razvit će se jedinstveni okvir za procjenu rizika koji će obuhvatiti ključne pokazatelje u svakoj fazi postupka javne nabavke. Za efikasniji nadzor realizacije ugovora inspektori će koristiti novi modul za upravljanje ugovorima na CeJN-u. Rezultati nadzora biće analizirani najmanje jednom godišnje, kako bi se okvir procjene rizika kontinuirano usavršavao i još efikasnije spriječile zloupotrebe.

Radi jačanja profesionalnih kapaciteta i usklađivanja sa najboljom evropskom praksom, planira se studijsko putovanje u državu članicu EU, što će inspektorima omogućiti razmjenu iskustava i usvajanje inovativnih pristupa u kontroli javnih nabavki.

5.5. Zaštita prava

Zaštita prava predstavlja ključni mehanizam osiguranja regularnosti postupaka javnih nabavki, a brojne aktivnosti predviđene drugim operativnim ciljevima usmjerene su na daljnje unapređenje njene efikasnosti.

U okviru Operativnog cilja 2 posebna pažnja posvetiće se digitalizaciji procesa pravne zaštite kroz razvoj samostalne elektronske platforme za Komisiju za zaštitu prava i povezivanju CeJN-a sa Upravnim sudom. Operativni cilj 3 dodatno će ojačati kvalitet učešća ponuđača postupcima zaštite prava kroz ciljane obuke o pravnoj zaštiti, dok će uspostavljanje među resorskog koordinacionog mehanizma ujednačiti tumačenja i primjenu propisa, čime se dodatno učvršćuje pravna sigurnost, a time i regularnosti postupaka javnih nabavki.

5.6. Smjernice i obuke

U cilju jačanja integriteta i dosljedne primjene antikorupcijskih mjera u sistemu javnih nabavki, Ministarstvo finansija u saradnji s Agencijom za sprječavanje korupcije izradiće sveobuhvatne smjernice koje će naručiocima i privrednim subjektima ponuditi konkretne procedure i alate za prepoznavanje, prevenciju i sprječavanje zloupotreba. Takođe, sprovede se aktivnosti na jačanju kapaciteta ne samo službenika za javne nabavke i inspekcije, već i službenika Uprave policije u čijoj je nadležnosti istraživanje korupcije u ovoj oblasti – konkretno Odsjeka za borbu protiv korupcije, ekonomskog kriminala, sprovođenje finansijskih istraga i suzbijanje ekološkog kriminala. U pogledu sadržaja obuka i neophodnih znanja/iskustava/metoda koje treba da budu predmet obuke, ostvariće se saradnja sa Ministarstvom unutrašnjih poslova tj. Upravom policije.

U okviru temeljne obuke za polaganje stručnog ispita uvest će se kontinuirani, sistemski programi obuke o osnovnim principima integriteta, sukobu interesa i antikorupciji, čime će se osigurati njihovo trajno usvajanje i primjena u svim fazama procesa javnih nabavki.

Sprovedene aktivnosti - zakonske izmjene, uvođenje novih modula, obavezni nadzor hitnih postupaka, reformisana inspekcija i kontinuirane obuke - uspostavljaju okruženje u kojem udio transparentnih postupaka raste, a udio direktnih jednostavnih nabavki, pregovaračkog postupka iz razloga hitnosti i

broj postupaka sa jednom ponudom pada. Aktivnosti vezane uz zaštitu prava, zajednički, smanjuju udio žalbi riješenih izvan zakonskog 30-dnevnog roka i obezbjeđuju da većina predmeta bude riješena u tekućoj godini.

V NAČIN IZVJEŠTAVANJA I EVALUACIJE STRATEGIJE

Ključna faza za uspješnost sprovođenja Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine, jeste praćenje realizacije i izvještavanje o rezultatima njenog sprovođenja, kao i evaluacija sprovođenja Strategije.

U cilju sprovođenja Strategije i Akcionog plana za sprovođenje Strategije za 2026-2027. godinu, Vlada će prilikom njihovog usvajanja, istovremeno donijeti Odluku o osnivanju Koordinacionog tijela za kontinuirano praćenje sprovođenja Strategije, koje će se u prvom redu sastojati od predstavnika Ministarstva finansija, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Direktorata za inspekcijski nadzor i zaštitu finansijskih interesa EU, Uprave za državnu imovinu, Agencije za investicije, drugih relevantnih organa, nevladinog sektora, privrednog sektora i drugih zainteresovanih strana koji učestvuju u njenom sprovođenju. Koordinacionim tijelom će predsjedavati starješina Direktorata za javne investicije i politiku javnih nabavki.

Osnov za praćenje realizacije i izvještavanje o rezultatima sprovođenja je Akcioni plan za period 2026-2027. godina koji definiše:

- aktivnosti,
- indikatore učinka i indikatore rezultata,
- institucije nadležne za sprovođenje definisanih aktivnosti,
- planirani datum početka i planirani datum završetka planirane aktivnosti, kao i
- sredstva planirana za sprovođenje aktivnosti i izvor finansiranja (gdje je bilo moguće dati preciznu informaciju).

Proces praćenja realizacije i sprovođenja ima nekoliko faza:

- prikupljanje podataka,
- analiza dobijenih podataka,
- priprema godišnjih izvještaja
- izrada preporuka za unapređenje dokumenta i
- periodična revizija Akcionog plana i Strategije.

Pored precizno definisanih obaveza i odgovornosti svih uključenih institucija u sprovođenje Strategije odnosno Akcionog plana, neophodno je unaprijed informisati nadležne institucije o procedurama i formi obrade i razmjene podataka radi pripreme izvještaja o sprovođenju Akcionog plana. Takođe, kako bi se obezbijedilo kvalitetno praćenje, s aspekta optimizacije indikatora, potrebno je u redovnoj komunikaciji sa institucijama, uključenim u proces izvještavanja, razmjenjivati informacije o nedostatku podataka koji su bitni za praćenje i sprovođenje, a još uvijek nisu na raspolaganju (jer se sistematski ne prate i još uvijek nisu dio statistike), uz predlog kako doći do potrebnih podataka ubuduće.

Koordinaciono tijelo će tokom godine održavati sjednice sa unaprijed pripremljenim dnevnim redom, kojim će pratiti učinak strateškog i operativnih ciljeva, a do kraja godine će pripremiti godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana, kojim će biti ocijenjen učinak strateškog i operativnih ciljeva na godišnjem nivou. U slučaju kašnjenja ili neispunjenja indikatora navedenih u Strategiji, Koordinaciono tijelo će predložiti određene mjere za prevazilaženje istih i određivanje odgovarajućih izmjena. Akcioni planovi koji će biti donešeni tokom perioda implementacije Strategije, donose se sa ciljem dalje realizacije postavljenih ciljeva, aktivnosti i mjera za primjenu Strategije i predstavljaju njen sastavni dio. Naredne akcione planove Koordinaciono tijelo će utvrditi zajedno sa godišnjim izvještajem o sprovođenju za prethodnu godinu.

Koordinaciono tijelo će godišnji izvještaj o sprovođenju sa akcionim planom dostaviti Vladi na usvajanje i Akcioni plan i isti učiniti javno dostupnim na internet stranici Direktorata za javne investicije i politiku javnih nabavki. Po potrebi, izvještavanje i dostavljanje izvještaja Vladi se može vršiti polugodišnje.

Konačno, sprovede se evaluacija ispunjenosti strateškog i operativnih ciljeva u posljednjem kvartalu 2030. godine. U posljednjem kvartalu 2030. godine, Koordinaciono tijelo će pripremiti završni izvještaj o implementaciji ove Strategije, kojim će biti izvršena evaluacija strateškog i operativnih ciljeva postavljenih Strategijom za vrijeme implementacije, evaluacija eventualno neispunjenih ciljeva i utvrditi relevantnost istih za izradu novog strateškog dokumenta.

VI FINANSIJSKI EFEKTI STRATEGIJE I AKCIONOG PLANA ZA 2026. I 2027. GODINU

Finansijski efekti zavise od finansijske procjene za svaku pojedinačnu mjeru Akcionog plana, odnosno, vezani su za Budžet Crne Gore za 2026. i 2027. godinu.

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

Ukupna sredstva predviđena Akcionim planom za implementaciju Strategije za period 2026. - 2027. godine iznose 783.783,50 EUR, od čega su 142.783,50 eura budžetska sredstva, dok je planirano da 641.000,00 eura bude obezbijeđeno kroz međunarodne izvore finansiranja. Kako će se u narednom četvorogodišnjem periodu donijeti još jedan Akcioni plan za implementaciju Strategije, u ovom trenutku nije moguće predvidjeti iznos sredstava koji će biti opredijeljen za realizaciju aktivnosti na nivou cjelokupnog strateškog dokumenta.

VII AKCIONI PLAN ZA 2026. I 2027. GODINU

VIII INFORMACIJA ZA JAVNOST O CILJEVIMA I OČEKIVANIM UČINCIMA STRATEGIJE U SKLADU S KOMUNIKACIONOM STRATEGIJOM VLADE CRNE GORE

Kako bi se obezbijedili uslovi za efikasnu i djelotvornu implementaciju Strategije, ključno je uspostaviti jasan i transparentan proces komunikacije njenih ciljeva i očekivanih učinaka prema svim zainteresovanim stranama i široj javnosti.

U tu svrhu, Ministarstvo finansija će izraditi Komunikacioni plan u kojem će biti definisane ključne poruke, ciljne grupe, kanali komunikacije i rokovi za realizaciju. Aktivnosti komunikacije i vidljivosti predviđene Komunikacionim planom biće koordinisane sa nadležnim institucijama kako bi se obezbijedile zajedničke i usaglašene poruke i komunikacija o aktivnostima predviđenim Strategijom i očekivanim/postignutim rezultatima.

Ministarstvo će koristiti kombinaciju tradicionalnih i digitalnih kanala, od odnosa sa medijima i društvenih mreža do službene internet stranice. Informacije za javnost biće distribuirane putem saopštenja za javnost, promotivnih materijala i drugih aktivnosti usmjerenih na podizanje svijesti o pozitivnim efektima reforme i širenje razumijevanja među ciljnim grupama.

Imajući u vidu specifičnost reforme javnih nabavki, tokom implementacije Strategije obezbijediće se komunikacija sa naručiocima, privrednim subjektima, sindikatima i nevladinim organizacijama putem organizovanih tribina, okruglih stolova i javnih rasprava, a radi omogućavanja diskusije o sistemu javnih nabavki i javno privatnog partnerstva, kao i o njegovim institucionalnim, zakonodavnim i ostalim aspektima. U tom smislu, biće pozvani svi relevantni učesnici radi učešća u realizaciji pomenutih aktivnosti.

Strategija, kao i godišnji izvještaji o njenoj realizaciji, biće objavljeni na internet stranici Ministarstva, čime se, u skladu sa načelom otvorenosti, svim zainteresovanim stranama omogućava neprekidan uvid u tok i rezultate implementacije.

Strategija unapređenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine

VI AKCIONI PLAN ZA 2026. I 2027. GODINU

STRATEŠKI CILJ:		Dalje unapređenje transparentnog, digitalizovanog i profesionalnog sistema javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori koji doprinosi efikasnoj upotrebi javnih sredstava, jačanju integriteta i održivom razvoju		
Operativni cilj 1:		Unapređenje efikasnosti i konkurencije u javnim nabavkama		
Indikator učinka a)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.	
Prosječan broj ponuda po postupku	3,03	3,5	3,8	
Indikator učinka b)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.	
Udio odluka o poništenju	44,9 %	40 %	35 %	
Indikator učinka c)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.	
Udio zaključenih okvirnih sporazuma	1,11 %	3 %	8 %	
Indikator učinka d)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.	
Broj uspostavljenih dinamičkih sistema nabavke	0	3	5	

Indikator učinka e)		Početna vrijednost 2024. g.		Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.		Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.	
Broj odobrenih projekata javno-privatnog partnerstva		1	2	3			
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 1		Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva predviđena za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
1.1. Jačanje primjene naprednih konkurentskih postupaka i posebnih oblika javnih nabavki	Priprema i objavljivanje tematskih priručnika za primjenu okvirnih sporazuma i dinamičkih sistema nabavke	MF	I kvartal 2026	III kvartal 2026	/		
	Donošenje (izmjene) Uredbe o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki u cilju otklanjanja nedostataka u praksi						
1.2. Jačanje centralizovanih javnih nabavki		MF/Uprava za državnu imovinu	IV kvartal 2026	kontinuirano	/		
1.3. Mjere za povećanje konkurencije	Naručioc i sprovode istraživanje tržišta za predmete javne nabavke iznad propisane vrijednosti	MF	I kvartal 2027	kontinuirano	/		
1.4. Javno-privatno partnerstvo							
1.4.1. Izmjene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu	Izmjene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu usvojene	MF/Agencija za investicije	II kvartal 2026	IV kvartal 2026	/		
1.4.2. Protokol za životni ciklus JPP	Izrada Protokola	Agencija za investicije	I kvartal 2027	II kvartal 2027	/		

Operativni cilj 2:		Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki					
Indikator učinka a)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.			Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.		
Broj aktivno registrovanih privrednih subjekata	4.543	4.600			4.650		
Indikator učinka b)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.			Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.		
Udio aktivno registrovanih mikro, malih i srednjih preduzeća	Ne postoje podaci	40 %			50 %		
Indikator učinka c)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.			Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.		
Uvođenje novih funkcionalnosti u CeJN-u i integracija CeJN-a sa ostalim bazama podataka	80 %	90 %			100 % ¹		
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 2	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva predviđena za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja	
2.1. Modul za upravljanje ugovorima	Modul za upravljanje ugovorima implementiran na CeJN	MF	I kvartal 2026	IV kvartal 2027	300.000	Tehnička pomoć	
2.2. Modul „crvenih zastavica“ („red-flags“)	Modul „crvenih zastavica“ („red-flags“) implementiran na CeJN	MF	započeto	III kvartal 2026	200.000	Tehnička pomoć	
2.3. Interoperabilnost CeJN-a							
2.3.1. Integracija CeJN-a i evidencije Ministarstva pravde o krivičnim presudama	CeJN integrisan sa evidencijom Ministarstva pravde	MF/Ministarstvo pravde	I kvartal 2026	II kvartal 2026	10.000	Budžet Crne Gore	

¹ Pod navedenom vrijednošću podrazumijeva se integracija e-sistema nabavki sa relevantnim elektronskim platformama, kako je navedeno u Aktivnostima

2.3.2. Integracija CeJN-a sa bazama Agencije za sprječavanje korupcije	CeJN integrisan sa bazama Agencije za sprječavanje korupcije	MF/Agencija za sprječavanje korupcije	II kvartal 2026	IV kvartal 2026	10.000	Budžet Crne Gore
2.3.3. Integracija CeJN-a sa bazama Agencije za zaštitu konkurencije	CeJN integrisan sa bazama Agencije zaštitu konkurencije	MF/Agencija za zaštitu konkurencije	III kvartal 2026	IV kvartal 2026	10.000	Budžet Crne Gore
2.6. E-plattform Komisije za zaštitu prava	E-plattform za elektronsko vođenje žalbenih predmeta Komisije za zaštitu prava sa naprednim pretraživačem odluka funkcionalna	Komisija za zaštitu prava	I kvartal 2026	IV kvartal 2026	30.000	Budžet Crne Gore
2.7. Pristup Upravnog suda CeJN-u	Direktan pristup Upravnog suda CeJN-u tehnički omogućen Izrada novih i ažuriranje postojećih uputstva za korisnike za nove module i funkcionalnosti CeJN-a	MF/Upravni sud/Komisija za zaštitu prava	I kvartal 2027	III kvartal 2027	/	/
2.8. Uputstva za korisnike		MF	kontinuirano	kontinuirano	/	/
Operativni cilj 3: Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije						
Indikator učinka a)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.			
Udio naručilaca koji imaju najmanje jednog sertifikovanog službenika za javne nabavke	Ne postoje podaci	80 %	100 %			
Indikator učinka b)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.			

Prosječan broj sati specijalističkih obuka po službeniku za javne nabavke godišnje

Ne postoje podaci

24

24

Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 3	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva predviđena za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
3.1. Modernizacija Programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja						
3.1.1. Novi Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja						
Novi Program stručnog osposobljavanja i usavršavanja donešen			MF	I kvartal 2026	II kvartal 2026	/
Najmanje 6 održanih obuka godišnje			MF/	I kvartal 2026	kontinuirano	6.000
Uprava za kadrove						Tehnička pomoć
3.2. Temeljne obuke						
Najmanje 6 održanih obuka godišnje			MF/	I kvartal 2026	kontinuirano	6.000
Uprava za kadrove						Tehnička pomoć
3.2.3. Specijalističke obuke						
Najmanje 6 održanih obuka godišnje			MF/	I kvartal 2026	kontinuirano	6.000
Uprava za kadrove						Tehnička pomoć
3.2.4. Obuke za privredne subjekte						
Najmanje 4 održane obuke godišnje			MF/Privredna komora	I kvartal 2026	kontinuirano	6.000
						Tehnička pomoć/
3.2. Praktične alateke za primjenu Zakona o javnim nabavkama						
Smjernice za primjenu Zakona o javnim nabavkama objavljene			MF/Komisija za zaštitu prava	I kvartal 2027	IV kvartal 2027	/
Tematski priručnici za primjenu ograničenog postupka, konkurentskog postupka sa pregovorima, konkurentskog dijaloga, partnerstva za inovacije i pregovaračkog postupka sa prethodnim objavljivanjem poziva za nadmetanje objavljeni						
3.2.1. Izrada smjernica za primjenu Zakona o javnim nabavkama sa primjerima iz prakse i studijama slučaja						
3.2.2. Izrada tematskih priručnika za napredne konkurentske postupke javnih nabavki						
			MF	IV kvartal 2026	II kvartal 2027	10.000
						Tehnička pomoć

3.3. Među resorski mehanizam koordinacije

		MF/Komisija za zaštitu prava/ Agencija za sprječavanje korupcije/ Agencija za zaštitu konkurencije/ Državna revizorska institucija	II kvartal 2027	III kvartal 2027	30.000	Tehnička pomoć
3.3.1. Godišnji forum	Najmanje jedno zajedničko stajalište objavljeno godišnje					

3.3.2. Godišnja konferencija za službenike za javne nabavke i privredne subjekte	Najmanje jedna konferencija organizovana godišnje	MF/Komisija za zaštitu prava/ Agencija za sprječavanje korupcije/ Agencija za zaštitu konkurencije/ Državna revizorska institucija	III kvartal 2027	IV kvartal 2027	30.000	Tehnička pomoć
---	---	--	------------------	-----------------	--------	----------------

3.4. Obuke o primjeni Zakona o javno-privatnom partnerstvu	Najmanje 3 radionice održane	MF/Agencija za investicije	III kvartal 2027	IV kvartal 2027	3.000	Tehnička pomoć
---	---------------------------------	-------------------------------	------------------	-----------------	-------	----------------

Operativni cilj 4:

Podsticanje primjene strateških javnih nabavki

Indikator učinka a)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.
Udio strateških javnih nabavki (zelene, socijalne, inovativne javne nabavke) u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki	Ne postoje podaci	15 %	35 %
Indikator učinka b)	Početna vrijednost 2025. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.

Broj postupaka javnih nabavki u kojima je kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćen trošak životnog ciklusa

Ne postoje podaci

5

15

Indikator učinka c)

Početna vrijednost 2025. g.

Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.

5 %

Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.

15 %

Udio postupaka javnih nabavki u kojima je kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćen odnos cijene i kvaliteta sa ponderom kvaliteta većim od 20 %.

Ne postoje podaci

Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 4	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva predviđena za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
---	---------------------	----------------------	---------------	---------------------------	---	--------------------

4.1. Podzakonska regulativa za zelene, socijalne i inovativne nabavke

Posebna podzakonska regulativa kojom se postupno uvodi obaveza primjene strateških kriterijuma u javne nabavke usvojena

MF/Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera/Agencija za zaštitu životne sredine/Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga/Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava/Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija

I kvartal 2026

IV kvartal 2026

10.000

Tehnička pomoć

4.2. Praktični vodiči i smjernice
4.2.1. Praktični vodič o integrisanju zelenih, socijalnih i inovativnih kriterijuma proces javne nabavke

Praktični vodič objavljen

MF

IV kvartal 2026

II kvartal 2027

10.000

Tehnička pomoć

4.2.2. Smjernice o primjeni kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude

Smjernice objavljene

MF

II kvartal 2026

IV kvartal 2026

/

4.3. Specijalističke obuke za strateške javne nabavke (veza sa aktivnosti 3.2.2.)

Najmanje 4 održane obuke godišnje	MF/Privredna komora	I kvartal 2027	II kvartal 2027	10.000	Tehnička pomoć
-----------------------------------	---------------------	----------------	-----------------	--------	----------------

Na CeJN-u je implementirana funkcija označavanja i praćenja strateških javnih nabavki, primjene troška životnog ciklusa i različitih pondera (odnos cijena/kvalitet)

MF	III kvartal 2026	IV kvartal 2026	20.000	Tehnička pomoć
----	------------------	-----------------	--------	----------------

Operativni cilj 5: Obezbeđivanje regularnosti i integriteta i sprječavanje korupcije u sistemu javnih nabavki

Indikator učinka a)

Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.
-----------------------------	---	--

Udio transparentnih postupaka javne nabavke

93 %	94 %	95 %
------	------	------

Indikator učinka b)

Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.
-----------------------------	---	--

Udio postupaka po osnovu izuzetne hitnosti u ukupnom broju pregovaračkih postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za nadmetanje

84 %	70 %	40 %
------	------	------

Indikator učinka c)

Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.
-----------------------------	---	--

Udio jednostavnih nabavki ispod 8.000,00 € u ukupnoj vrijednosti javnih nabavki

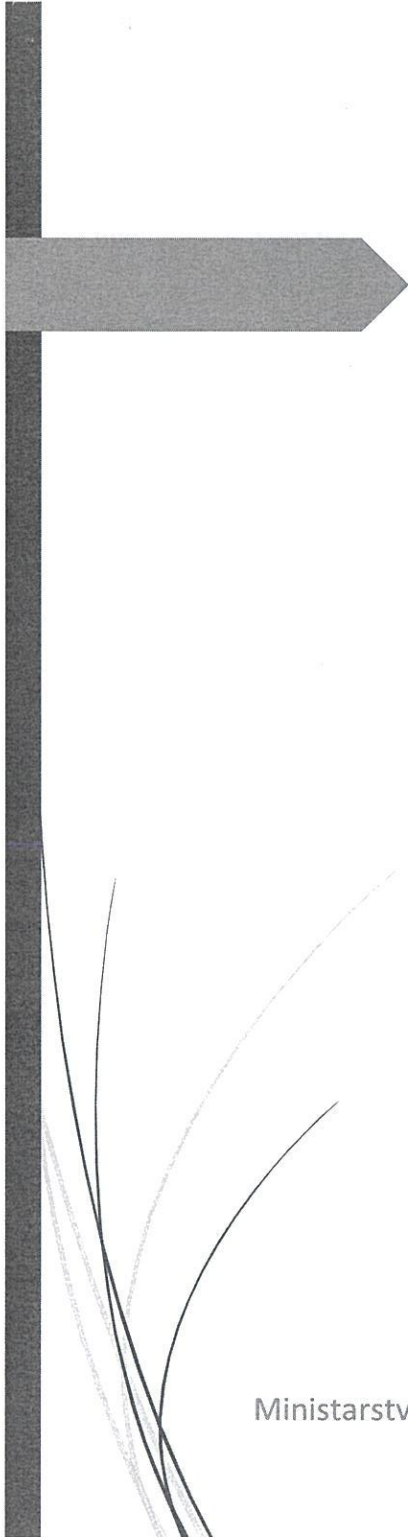
8,1 %	2 %	2 %
-------	-----	-----

Indikator učinka d)

Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.
-----------------------------	---	--

Udio postupaka javnih nabavki sa jednom ponudom	43,5 %	35 %	30 %			
Indikator učinka e)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.			
Broj inspekcijskih nadzora	278	300	330			
Indikator učinka f)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.			
Procenat donesenih odluka Komisije za zaštitu prava na pristigle žalbe u datoj godini	97 %	98 %	98 %			
Indikator učinka g)	Početna vrijednost 2024. g.	Ciljna vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028. g.	Ciljna vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030. g.			
Procenat žalbi riješenih izvan zakonskog roka	Ne postoje podaci	7 %	5 %			
Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja 5	Indikator rezultata	Nadležne institucije	Datum početka	Planirani datum završetka	Sredstva predviđena za sprovođenje aktivnosti	Izvor finansiranja
5.1. Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama	Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama usvojene	MF	započeto	II kvartal 2026		
5.2. Unaprijeđenje CeJN-a (veza sa aktivnostima 2.1, 2.2. i 2.3.)						
5.3. Sprovođenje inspekcijskog nadzora javnih nabavki realizovanih po osnovu izuzetne hitnosti	Godišnji Izvještaj o nalazima Inspekcije objavljen	Inspekcija za javne nabavke/MF	I kvartal 2026	kontinuirano	/	
5.4. Reforma inspekcijskog nadzora	Okvir za procjenu rizika tokom inspekcijskog nadzora koji će	Inspekcija za javne nabavke/MF	I kvartal 2027	III kvartal 2027	/	

obuhvatiti ključne pokazatelje u svakoj fazi postupka javne nabavke donešen						
5.5. Smjernice i obuke						
5.5.1. Smjernice za prepoznavanje, prevenciju i sprječavanje zloupotreba u javnim nabavkama		Smjernice objavljene	MF/Agencija za sprječavanje korupcije	III kvartal 2027	IV kvartal 2027	/
5.5.2. Obuke o osnovnim principima integriteta, sukobu interesa i antikorupciji (veza sa aktivnošću 3.2.2.)		Najmanje 6 održanih obuka godišnje	MF/ Uprava za kadrove	I kvartal 2026	kontinuirano	/
5.6 Jačanje kapaciteta Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki		Rad Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u punom sastavu i popunjeno najmanje 90% radnih mjesta u okviru njene Stručne službe	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	II kvartal 2026	IV kvartal 2027	82.783,50
						Budžet CG



Izvještaj sa javne rasprave

(održane u periodu od 11.11. do 01.12.2025. godine)

povodom izrade Strategije unapređenja politike javnih nabavki i JPP u Crnoj Gori za period
2026-2030. godine

Podgorica, decembar 2025. godine

KOMISIJA ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Broj	Sugestije	Ministarstvo finansija
1	U Akcionom planu, Operativni cilj 5: Obezbjedjivanje regularnosti i integriteta i sprječavanja korupcije u sitemu javnih nabavki, kao Indikator učinka F) stoji početna vrijednost za 2024 godinu -97%, ciljana vrijednost na polovini sprovođenja Strategije 2028.g. -98%, dok je ciljana vrijednost na kraju sprovođenja Strategije 2030.g. -98%. S tim u vezi, kako pod „Aktivnostima koje utiču na realizaciju operativnog cilja 5", nema aktivnosti koja bi vodila ka indikatoru, to smatramo da je potrebno dopuniti „Aktivnost" na sljedeci način: Aktivnost koja utiče na realizaciju Operativnog cilja: - 5.6 Jačanje kapaciteta Komsiije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki Bez ove aktivnosti nije moguće obezbijediti stratešku vezu između planiranog indikatora i konkretnih mjera odnosno aktivnosti koje doprinose ostvarenju cilja, odnosno izostavljanjem ove aktivnosti indikator ne bi mogao biti mjerljiv.	Sugestija prihvaćena, izmijenjen Akcioni plan na predloženi način.
2	Takođe, indikator učinka g) Kao ciljanu vrijednost na polovini Strategije 2028 treba staviti procenat 7%, a na kraju Strategije 5%. Ovo iz razloga sto je ovaj indikator u vezi sa ispunjenjem gore navedene aktivnosti, te ce ovaj indikator biti mjerljiv kada bude Komisija radila u punom i potpunom sastavu.	Sugestija prihvaćena, izmijenjen Akcioni plan na predloženi način.

NVO INSTITUT ALTERNATIVA

	Sugestije	Ministarstvo finansija
	<i>U okviru operativnog cilja 5 Obezbjedjivanje regularnosti i integriteta i sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki, a aktivnosti 5.1. Unapređenje pravnog okvira treba predvidjeti da će se Zakon o javnim nabavkama dopuniti odredom kojom se precizira da Agencija za sprečavanje korupcije provjerava tačnost izjava o nepostojanju sukoba interesa.</i> Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1:	Navedeno nije predmet strateškog dokumenta. Izmjene Zakona o javnim nabavkama čije je usvajanje predviđeno za I kvartal 2026. godine će pružiti jasniju definiciju korupcije u javnim

3	Važeći Zakon javnim nabavkama definiše obavezu podnošenja izjave o nepostojanju sukoba interesa za učesnike tenderskih postupaka. Međutim, provjera tačnosti izjava i postupanja u vezi sa izjavama nije u nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije, već je ostavljena kao obaveza institucijama koje nemaju pristup registrima i bazama podataka, pa suštinska provjera eventualnog sukoba interesa izostaje. Institut alternativa je prilikom izmjena Zakona o sprečavanju korupcije, u više navrata, predlagao da se ovo propiše kao obaveza Agencije, ne samo za tenderske postupke za Javne nabavke, već i u oblasti urbanizma, prostornog planiranja, koncesija. U izvještajima sa Javne rasprave je naglašeno da je ovo pitanje potrebno regulisati kroz zakone koji uređuju Javne nabavke, koncesije i prostorno planiranje. Imajući u vidu da se Strategijom svakako planira i unapređenje zakonskog okvira, smatramo da ovo takođe treba da bude jedna od izmjena, a pogotovo imajući u vidu da se radi na uvezivanju CEJN-a i baza podataka ASK-a.	nabavkama kao i odredbe kojima se definiše postupanje nadležnih organa u slučaju nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. Kako priprema novog zakonskog okvira predviđa jačanje antikorupcijskog okvira, pitanje efikasnog sprečavanja sukoba interesa će biti predmet izmjena Zakona i iste se ne mogu definisati ovom Strategijom.
4	Kod operativnog cilja 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki, tj. aktivnosti 2.2. Modul „crvenih zastavica“ (red-flags) treba predvidjeti da se na osnovu prethodno realizovanih ugovora i nabavki (a takođe uvezano sa modulom za upravljanje ugovorima) napravi lista ponuđača koja su kršila rokove, nisu adekvatno realizovala ugovore o javnoj nabavci, ali i one ponuđače koji se na primjer nalaze na listi sankcija od strane EU – „Crna lista ponuđača“. Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Na osnovu opisanih aktivnosti koji se tiču modula crvenih zastavica, kao i modula za upravljanje ugovorima, djeluje kao da je planirano da ovi mehanizmi funkcionišu „unutar sistema“ dok nije predviđeno postojanje javne/transparentne liste ponuđača koje bi trebalo isključiti iz postupka (zbog npr. usklađivanja sa EU politikom ne birati zemlje koje se nalaze na listi sankcija od strane EU). Razmotriti i eventualne izmjene Zakona u cilju realizacije ove preporuke.	Kod Operativnog cilja 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki, tj. aktivnosti 2.2. Modul „crvenih zastavica“ (red-flags), predviđeno je uvođenje funkcionalnosti koja ima za cilj detektovanje potencijalnih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki. „Crna lista“ ponuđača nije propisana Zakonom o javnim nabavkama, niti je u skladu sa Direktivama EU u oblasti javnih nabavki. S druge strane, Crna Gora prati spoljno-politički kurs Evropske unije, te će se usklađivati sa istom u ovom dijelu.

5	U okviru operativnog cilja 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki, aktivnosti 2.5. Napredne analitičke alatke predvidjeti da se pored „prikaza podataka kroz interaktivne prikaze (dashboard) koji će biti od velikog značaja za pristup javnosti podacima tj. Otvorenost podataka“ uvede i mogućnost preuzimanja tih podataka u otvorenom formatu. Takođe treba predvidjeti i mogućnost preuzimanja dokumentacije u otvorenom formatu (npr. Planove javnih nabavki, koje je sada moguće preuzeti samo u pdf formatu). Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: Imajući u vidu obim podataka koje su sadržane u okviru CEJN-a, neophodno je omogućiti da se oni koriste od strane zainteresovanih lica, medija, istraživača i slično, a to je moguće samo ukoliko se ti podaci objavljuju u otvorenom formatu tj. omogući se njihovo preuzimanje. Osim toga, trenutno je na CEJN-u moguće dio tenderske dokumentacije preuzeti u word-u, dok je planove moguće preuzeti samo u pdf formatu. Iako se radi o pretraživom pdf-u, on se ne smatra otvorenim formatom.	Djelimično prihvaćeno. U okviru definisanja Operativnog cilja 2: Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki, aktivnosti 2.5. Napredne analitičke alatke, predvidjela se mogućnost uvođenja otvorenog formata podataka. Za uvođenje te mogućnosti potrebno je prethodno razmotriti dostupne opcije, zato u sadašnjem Akcionom planu nemamo tu aktivnost. Ovo ne znači da je u budućnosti isključena ova mogućnost, već da se u definisanju aktivnosti vodilo računa o realističnoj implementaciji Akcionog plana za 2026-2027. godinu.
6	U okviru operativnog cilja 5: Obezbjedjivanje regularnosti i integriteta i sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki, a aktivnosti 5.6. Smjernice i obuke, neophodno je predvidjeti i napredne obuke koje su namijenjene policijskim službenicima koji su nadležni za otkrivanje korupcije. Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: Smatramo da je neophodno predvidjeti i jačanje kapaciteta, ne samo službenika za Javne nabavke i inspekcije, već i službenika Uprave policije u čijoj je nadležnosti istraživanje korupcije u ovoj oblasti – konkretno Odsjeka za borbu protiv korupcije, ekonomskog kriminala, sprovođenje finansijskih istraga i suzbijanje ekološkog kriminala. Analiza Instituta alternativa Korupcija u javnim nabavkama – krivična (ne)odgovornost https://institut-alternativa.org/korupcija-u-javnim-nabavkama-krivica-neodgovornost/ pokazala je neefikasno krivično procesuiranje korupcije ovoj oblasti, gdje je kroz razgovore sa predstavnicima policije, tužilaštva i sudstva zaključeno da je neophodno jačanje kapaciteta što zahtijeva sistemski pristup u pogledu broja zaposlenih, obuka, specijalizacije, timskog rada i institucionalne saradnje. U pogledu sadržaja obuka i neophodnih znanja/iskustava/metoda koje treba da budu predmet obuke treba realizovati u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova tj. Uprave policije	Prihvata se. Predložena aktivnost usmjerena na jačanje kapaciteta svih institucija koje sprovode kontrolu nad regularnošću postupaka javnih nabavki, a sve u cilju obezbjeđivanja što boljeg antikorupcijskog okvira u ovoj oblasti, implementiraće se u okviru Operativnog cilja 3: Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije, Aktivnost 3.2.3. Specijalističke obuke, kao i 3.2.2. Temeljne obuke.

AGENCIJA ZA INVESTICIJE

	Sugestije	Ministarstvo finansija
7	1. Zakon propisuje obavezu izrade analize opravdanosti projekta koja prethodi svakoj JPP inicijativi, uz evaluaciju ekonomskih, tehničkih i društvenih aspekata, uključujući i pitanje javnog interesa. Brisati ovo ili drugačije preformusliati. Član 27 propisuje da je javni naručilac, radi odobravanja projekta i zaključenja JPP ugovora, dužan da pripremi predlog projekta JPP koji obuhvata analizu opravdanosti i nacrt ugovora. Dakle, zakon propisuje obavezu izrade analize opravdanosti projekta, koja je sastavni dio predloga projekta javno-privatnog partnerstva i prethodi njegovom odobravanju i pokretanju postupka dodjele JPP ugovora. 2. Zakonom je normiran i segment monitoringa i nadzora nad sprovođenjem JPP ugovora. Monitoring se sprovodi polugodišnje, uz koordinaciju javnih naručilaca, Poreske uprave i Agencije za investicije. Ovo brisati, jer nije Zakonom predviđeno 3. Agencija za investicije Crne Gore ima višestruku ulogu u oblasti promocije i podrške investicijama, uključujući i značajne nadležnosti u projektima javno-privatnog partnerstva. Izmijeniti da glasi: jedna od ključnih institucija 4. Ministarstvo finansija i Agencija za javne investicije nastaviće sa organizacijom ciljanih obuka naročito za naručioce na lokalnom nivou kako bi se nizak stepen lokalne operativnosti prevazišao i povećao broj odobrenih projekata. Ispraviti; Agencija za investicije 5. Četvrta aktivnost odnosi se na oblast javno-privatnog partnerstva. Na osnovu uočenih ograničenja u operativnoj primjeni modela	U nacrtu Strategije je prepoznata uloga Agencije za investicije u skladu sa pozitivno-pravnim propisima koji uređuju oblast javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori, odnosno Zakonom o javno-privatnom partnerstvu. S tim u vezi, ukazujemo da će se, u skladu sa primjedbom 4, u Predlogu Strategije izmijeniti naziv Agencije za investicije brisanjem riječi "javne".

	JPP-a, usvojiće se “Protokol za životni ciklus JPP projekta”, koji će objediniti sve ključne elemente pripreme, odobrenja i realizacije JPP projekata. Savjet Agencije za investicije Crne Gore usvojiće	
--	--	--