

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo finansija – Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki
NAZIV PROPISA	Predlog Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine, sa Akcionim planom za period 2026-2027. godina
1. Definisanje problema - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? - 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. Ova Strategija postavlja temelje za konsolidaciju prethodnih postignuća i intenziviranje reformskih aktivnosti kroz sljedeće ciljeve: nastavak digitalizacije sistema javnih nabavki u cilju jačanja transparentnosti; jačanje integriteta sistema putem efikasnijih mehanizama kontrole, monitoringa i prevencije korupcije; unapređenje administrativnih kapaciteta svih aktera u sistemu javnih nabavki i JPP-a. - Uzroci problema u oblastima koje adresira navedena Strategija uključuju: - neujednačeno sprovođenje i primjena Zakona o javnim nabavkama, - nizak stepen konkurencije u postupcima javnih nabavki, - potreba za jačanjem antikorupcijskog okvira u sistemu javnih nabavki, - neadekvatna primjena zelenih i socijalno odgovornih nabavki, - nedostatak promocije JPP projekata kao modela ugovaranja. - Posljedice problema u sistemu javnih nabavki i JPP reflektuju se u indikatorima uspješnosti sistema javnih nabavki, izvještajima relevantnih međunarodnih institucija i rezultatima monitoringa koji se sprovodi na redovnoj osnovi. One uključuju sljedeće: - Broj poništenih postupaka javnih nabavki (broj postupaka na koje nije pristigla nijedna ponuda); - Nizak udio strateških javnih nabavki (socijalne, zelene, inovativne javne nabavke); - Negativna percepcija sistema javnih nabavki od strane privatnog sektora i opšte javnosti vezano za integritet sistema javnih nabavki, što djeluje destimulativno na učešće u postupcima dodjele ugovora; - ograničen broj realizovanih JPP projekata. Neefikasan sistem javnih nabavki rezultira negativnim efektima za sve učesnike u postupcima javnih nabavki, kako za državu koja teži efikasnom trošenju javnih sredstava u smislu dobijanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, tako i za privredne subjekte kojima je učešće u postupcima javnih nabavki prilika za poslovanje sa državom. Takođe, neefikasan sistem javnih nabavki onemogućava	

napredak u borbi protiv korupcije koja upravo u ovoj oblasti nalazi pogodno tlo. U krajnjem, oštećeni su građani kao poreski obveznici, ali i kao zaposlenici u privatnom sektoru.

U slučaju „status quo“ opcije, dovedena bi bila u pitanje održivost postignutih rezultata u ovoj oblasti, prvenstveno u kontekstu obaveza preuzetih u procesu pregovora sa EU, ali i drugih povezanih Vladinih politika. Javne nabavke su strateški instrument za podsticanje održivog razvoja, inovacija, društvene odgovornosti i ekonomskog rasta. Istovremeno, dosljedna primjena principa integriteta i odgovornosti čini sistem javnih nabavki ključnim instrumentom u borbi protiv korupcije i jačanju povjerenja građana u institucije.

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; interes raste. • Normativni okvir za antikorupciju i integritet postoji - Zakon, evidencije rizika i Etički kodeks postavili su jasna pravila. • Udio stranih ponuđača gotovo se udvostručio na 11 %.	• 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 učetverostručene. • 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, „red flags“ ili naprednu analitiku; ograničena interoperabilnost. • Inspekcija nema ovlašćenja 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.
PRILIKE	PRIJETNJE
• EU Instrument za reforme i rast (Reform Agenda 2024-2027) donosi priliku za	• Potencijalne izmjene EU direktiva (2025-2026) zahtijevaće nova usklađivanja

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.	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.
---	--

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

- Glavni cilj Strategije je 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.

Na osnovu identifikovanih oblasti koje treba unaprijediti, ova Strategija postavlja sljedeće operativne ciljeve:

1. Unapređenje efikasnosti i konkurencije u javnim nabavkama;
2. Dalja digitalizacija sistema javnih nabavki;
3. Jačanje profesionalnih kapaciteta i institucionalne koordinacije;
4. Podsticanje primjene strateških javnih nabavki;
5. Obezbjedjivanje regularnosti i integriteta i sprječavanje korupcije u sistemu javnih nabavki.

- 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.

Vertikalna usklađenost sa krovnim strateškim dokumentima i sektorskim programima:

- Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2024–2027;
- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji 2025–2026;
- Fiskalna strategija Crne Gore 2024–2027;
- Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine;
- Program ekonomskih reformi 2024–2026;
- Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026;

Horizontalna usklađenost sa srodnim sektorskim strategijama;

- Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028;
- Nacionalna strategija cirkularne tranzicije do 2030. godine;
- Industrijska politika Crne Gore 2024–2028;
- Strategija razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća (MMSP) 2023–2026;
- Strategija razvoja ženskog preduzetništva u Crnoj Gori 2025–2028;
- Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2023–2027;
- Strategija pametne specijalizacije Crne Gore (S3) 2019-2024 i Plan implementacije S3 u Crnoj Gori za 2025. godinu.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Mjere i aktivnosti koje se odnose na unapređenje politike javnih nabavki sadržane su i u planovima rada Vlade kao i relevantnih institucija u sistemu, ali i drugim, gore navedenim strategijama i programima, uključujući Reformsku agendu – Plan rasta za Crnu Goru za period 2024-2027. godine.

Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2026-2030. godine, sa Akcionim planom za period 2026- 2027. godina predstavlja objedinjeni dokument koji treba koherentno i precizno da adresira prioritete politike javnih nabavki i JPP u narednom četvorogodišnjem periodu, u skladu sa Programom rada Vlade Crne Gore, a shodno obavezama iz Pregovaračkog poglavlja 5.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i JPP za period 2026-2030. godine utiče na sve aktere u sistemu javnih nabavki: naručioce, privredne subjekte, povezana lica i opštu javnost. Ciljevi Strategije su definisani na osnovu analize postojećeg stanja sistema, na način da se njihovom implementacijom obezbjeđuje bolja primjena zakonodavstva u ovoj oblasti, što u krajnjem ima pozitivan učinak na proces javnih nabavki. Ti se pozitivni uticaji ogledaju u sljedećem:

- Pобољшanje kapaciteta za primjenu zakonodavstva, unapređenje i olakšavanje samog procesa pripreme i sprovođenja postupaka javnih nabavki, kao i upravljanja ugovorima o javnoj nabavci;
 - Unapređenje elektronskog sistema javnih nabavki, koji je sam po sebi alatka za postizanje transparentnosti kroz mogućnost praćenja postupka u realnom vremenu;
 - Promovisanje inovativnih tehnika javnih nabavki, kao i posebnih oblika nabavki (centralizovane, zelene nabavke, okvirni sporazumi);
 - Jačanje antikorupcijskih mehanizama u sistemu javnih nabavki;
 - Promocija politike i prakse javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori.
- Negativnih uticaja ove Strategije nema.

Za realizaciju većine mjera definisanih Strategijom planirana su sredstva iz domaćih i međunarodnih izvora u iznosu kako je prikazano Akcionim planom za 2026. i 2027. godinu. Za period važenja Strategije biće izrađeni akcioni planovi koji će takođe sadržavati mjere i troškove za realizaciju istih.

Troškovi koje implicira ova Strategija su neophodni za realizaciju ciljeva koji su postavljeni ovim dokumentom. Za određeni broj aktivnosti biće potrebno aplicirati za tehničku pomoć međunarodnih institucija koja je na raspolaganju.

Ova Strategija ne tretira pitanje osnivanja novih privrednih društava, ali podstiče njihovo veće učešće u postupcima javnih nabavki, unapređujući njihovo poslovanje, konkurenciju i uopšte stanje tržišne ekonomije u državi.

Novom Strategijom se ne stvaraju pretpostavke za uvođenje administrativnih opterećenja i biznis barijera, već se djeluje u pravcu ukidanja bespotrebnih formalnosti.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju mjera iz Akcionog plana za 2026. i 2027. godinu neophodno je izdvojiti oko **60,000.00** eura iz budžeta Crne Gore. Ova sredstva ne obuhvataju sredstva koja će se obezbijediti iz međunarodnih izvora finansiranja.

- Kod određenih mjera koje se realizuju u cjelosti u određenom roku (npr. izrada tehničke literature) sredstva će se obezbjeđivati jednokratno, dok se za implementaciju kontinuiranih

aktivnosti (npr. obuke, radionice, itd) sredstva obezbjeđuju tokom perioda sprovođenja datih aktivnosti.

- Jedan dio mjera će biti finansiran ili kofinansiran sredstvima iz međunarodnih izvora. Ministarstvo finansija je korisnik međunarodnih projekata tehničke pomoći usmjerenih na unapređenje sistema javnih nabavki.

- Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki će uvrstiti procjenu troškova za implementaciju mjera iz navedenog Akcionog plana u prijedlog Budžeta za 2026. godinu.

- Ne.

- Implementacija Strategije ima za cilj ostavriavanje ušteta u javnoj potrošnji.

- Korišćena su prethodna iskustva i analiza tržišta.

- Ne postoji metodologija obračuna finansijskih troškova za realizaciju mjera iz Akcionog plana.

- Ne.

-/.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

- Da, u okviru projekta tehničke podrške u saradnji sa UNOPS-om, korišćena je stručna pomoć spoljnog eksperta – gđe Teje Kolar, koja je, u tijesnoj saradnji sa zaposlenima u Direktoratu za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki radila na izradi nacrtu strateškog dokumenta. Rad na pomenutom dokumentu je započet u maju 2025. godine, posjetom ekspertkinje Direktoratu, te naknadno, putem online sastanaka i elektronske korespondencije. Ekspertkinja je, u procesu pripreme dokumenta, sprovedla komunikaciju sa predstavnicima relevantnih institucija u sistemu javnih nabavki, predstavnicima naručilaca, privrednih subjekata i civilnog sektora, te prikupila relevantni informacije i statistiku neophodnu za dobijanje kvalitetne analize problema i načina njihovog adresiranja u Strategiji i Akcionom planu.
- U oktobru 2025. godine, na internet stranici Ministarstva finansija: <https://www.gov.me/mif> i portalu e-uprave: <https://www.euprava.me/> i dostaviti objavljen je javni poziv zainteresovanim stranama koji je trajao 15 dana, radi prikupljanja komentara i sugestija u fazi pripreme nacrtu strateškog dokumenta.
- Na navedeni poziv za javne konsultacija nije bilo dostavljenih primjedbi, predloga ili sugestija
- Na Nacrt Strategije i Akcionog plana organizuje se javna rasprava, radi upoznavanja zainteresovane javnosti sa predloženim dokumentima, a sve kako bi zainteresovana lica dala svoje primjedbe i sugestije. Javni poziv će biti objavljen na internet stranicama Ministarstva finansija, kao i portalu e-uprave: <https://www.euprava.me/>

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.
- Mjere za ispunjenje ciljeva definisanih Strategijom su dio Akcionog plana, kao i prateći indikatori kojima se mjeri uspješnost realizacije datih mjera.
- 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.

Datum i mjesto:

10. novembar 2025. godine, Podgorica

Starješina organa predlagača

Novica Vuković, ministar

