



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-12448/1

Podgorica, 02.09.2021. godine

DIREKTORAT ZA POLITIKU JAVNIH NABAVKI

Povodom *Predloga strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno - privatnog partnerstva za period 2021 – 2025. godine, sa Akcionim planom za period druga polovina 2021. i 2022. godine*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga strategije* i pripremljeni *Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.*

Na osnovu uvida u dostavljeni *Predlog strategije*, sa *Akcionim planom za period druga polovina 2021. i 2022. godine*, sa *Izveštajem o procjeni uticaja propisa, za realizaciju aktivnosti predviđenih Akcionim planom* potrebna su finansijska sredstva u iznosu od 439.900,00 €. Od navedenog, na osnovu *Izveštaja o procjeni uticaja propisa, tokom perioda trajanja Akcionog plana*, iz budžeta države potrebno je obezbijediti sredstva u iznosu od 30.900,00 €, dok je preostali iznos sredstava planiran iz međunarodnih izvora finansiranja.

Direktorat za državni budžet nema primjedbi na dostavljeni *Predlog strategije za unaprjeđenje politike javnih nabavki i javno - privatnog partnerstva za period 2021 – 2025. godine, sa Akcionim planom za period druga polovina 2021. i 2022. godine*, s tim da se realizacija aktivnosti u drugoj polovini 2021. godine prilagodi sredstvima planiranim za navedene namjene *Zakonom o budžetu za 2021. godinu*, dok će iznos sredstava potreban u 2022. godini biti predmet razmatranja tokom pripreme zakona o budžetu za 2022. godinu. Realizacija aktivnosti čije finansiranje je predviđeno u okviru IPA 2014 projekta će se realizovati iz sredstava planiranih za potrebe finansiranja i ugovaranja sredstava EU pomoći, dok će se aktivnosti iz sredstva donacija realizovati u skladu sa članom 11 *Zakona o budžetu za 2021.*, kojim je propisano da će se izdaci potrošačkih jedinica izvršavati u visini ostvarenja.

S poštovanjem,



DRŽAVNI SEKRETAR

Janko Odović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

<p>PREDLAGAČ</p>	<p>Ministarstvo finansija i socijalnog staranja</p>
<p>NAZIV PROPISA</p>	<p>Predlog Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva za period 2021-2025. godine, sa Akcionim planom za period druga polovina 2021. i 2022. godina</p>

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)?

Tekst Predloga strategije treba da omogući veći nivo implementacije principa javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva, prvenstveno ekonomičnost postupka javne nabavke, efikasnost i efektivnost nabavke. Ovo se postiže većim nivoom transparentnosti sistema i učešća malih i srednjih preduzeća. Pored toga, Strategija treba da obezbijedi efikasnije mehanizme borbe protiv korupcije i sukoba interesa u ovim oblastima i da doprinese ispunjavanju svih obaveza iz procesa pristupanja Crne Gore EU u dijelu Pregovaračkog poglavlja 5 i povezanih poglavlja.

Uzroci problema u oblastima koje adresira navedena Strategija uključuju:

- nedostatke u institucionalnim i administrativnim kapacitetima, kako nosilaca sistema javnih nabavki, tako i učesnika u postupcima dodjele ugovora o javnim nabavkama;
- nedovoljna koordinacija između institucija u sistemu javnih nabavki u smislu koherentnosti u pogledu implementacije zakonskog okvira što se odražava na pravnu sigurnost;
- nedostatak senzibiliteta za punu primjenu propisa iz ove oblasti, što podrazumijeva implementaciju do sada nepoznatih instituta, kao i nedovoljna svijest naručilaca o značaju sistema javnih nabavki i JPP i neophodnosti kontrole trošenja javnih sredstava;
- Manjak transparentnosti sistema javnih nabavki;
- nedostatak prakse ugovaranja i implementacije projekata javno-privatnog partnerstva, kao i u funkcionisanju institucionalnog okvira i operativnih kapaciteta u ovoj oblasti.

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:

- Indeks konkurentnosti, odnosno prosječan broj ponuda po postupku javne nabavke je nizak (2,27 ponuda po postupku u 2020. godini);
- Relativno visok broj žalbi u odnosu na ukupan broj postupaka;
- Neadekvatna primjena propisa, to jest, veliki broj nepravilnosti utvrđenih od strane Inspekcije za javne nabavke koja vrši nadzor nad primjenom propisa;
- 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.

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, ne bi bilo napretka u ovoj oblasti, u prvom redu EU integracijama. Nadalje, nemogućnost prilagođavanja novim okolnostima u smislu sveukupnog reformskog procesa i ispunjavanja evropskih standarda i stvaranja pretpostavki za povlačenje sredstava EU fondova dovelo bi do zastoja u ekonomskom razvoju države.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**
- Glavni cilj nacionalne strategije je Izgradnja održivog, efektivnog i efikasnog sistema javnih nabavki i javno privatnog partnerstva.

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

1. Profesionalizacija i unaprjeđenje operativnih kapaciteta na nivou naručilaca i drugih učesnika u postupku javne nabavke sa ciljem pravilne primjene propisa u ovoj oblasti i smanjenje neregularnosti;

2. Uspostavljanje efektivnih mehanizama za koordinacijsku i konsultativnu funkciju kod Ministarstva finansija i ostalih institucija u sistemu javnih nabavki;

3. Unapređenje platforme e-nabavki koje će zahtijevati podršku i angažovanje Ministarstva, naručilaca, privrednog sektora i ostalih relevantnih učesnika u sistemu;

4. Podsticanje primjene okvirnih sporazuma, centralizovanih javnih nabavki, kriterijuma koji se odnose na zelene i održive nabavke i učešća MSP u postupcima javnih nabavki;

5. Obezbeđivanje sigurnosti pravne zaštite kroz zaštitu prava učesnika pred Komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki;

6. Jačanje institucionalnih i operativnih kapaciteta ključnih učesnika u sistemu kako bi se na efektivan način podržala implementacija pravnog okvira za javno-privatna partnerstva

- Ciljevi Strategije unapređenja politike javnih nabavki i javno privatnog partnerstva za period 2021 – 2025. godine korespondiraju sa obavezama i ciljevima definisanim pravcima razvoja Crne Gore koji su sadržani u:

- Godišnjem programu rada Vlade za 2021. godinu, u okviru prioriteta 2., Zdrave finansije i ekonomski razvoj;
- Programu pristupanja Crne Gore za period 2021 – 2023. godine;
- Programu ekonomskih reformi za Crnu Goru 2021-2023. godina;

- Nacionalnoj Strategiji održivog razvoja do 2030. godine;
- Pored navedenih krovnih strateških dokumenata važno je obezbijediti kompatibilnost ciljeva definisanih ovom Strategijom sa ciljevima strateških dokumenata u pojedinim sektorima i to:
- Strategijom reforme javne uprave za period 2016 – 2020. godine i za period 2021 – 2025. godine;
 - Strategijom razvoja mikro, malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori za period 2018-2022. godine;
 - Nacionalnom Strategijom za rodnu ravnopravnost za period 2021-2025. godine;
 - Nacionalnom Strategijom za žensko preduzetništvo za period 2021-2025. godine.

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?**
- Predloženo rješenje, odnosno donošenje Strategije za unapređenje politike javnih nabavki i JPP za period 2021-2025. godine je zacrtano u Programu rada Vlade Crne Gore, a shodno obavezama iz Pregovaračkog poglavlja 5, gdje je navedeno kao jedno od 3 mjerila za zatvaranje datog poglavlja.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije 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 2021-2025. 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, okvirnio sporazumi);
- Podsticanje učešće MSP u postupcima javnih nabavki;
- Uspostavljanje 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 drugu polovinu 2021. i 2022. godinu. Za 2023, 2024 i 2025. godinu 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 obezbijedena 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 proisteći 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 drugu polovinu 2021. i 2022. godinu neophodno je izdvojiti oko **30.900,00** 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 i socijalnog staranja je korisnik međunarodnih projekata tehničke pomoći usmjerenih na unapređenje sistema javnih nabavki.

- Direktor za politiku javnih nabavki će uvrstiti procjenu troškova za implementaciju mjera iz navedenog Akcionog plana u prijedlog Budžeta za 2022. godinu.

- Predviđeno je donošenje jednog podzakonskog akta za čije donošenje je neophodno izdvojiti 2.000,00 eura.

- 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, korišćena je stručna pomoć eksperata SIGMA-e, koji su na početnoj radionici u martu 2020. godine dali neophodne smjernice za izradu strateškog dokumenta, te naknadno, putem online sastanaka i elektronske korespondencije davali mišljenja i sugestije za unapređenje teksta Strategije i Akcionog plana.
- U jesen 2020. godine, objavljen je javni poziv zainteresovanim stranama koji je trajao 21 dan, radi prikupljanja komentara i sugestija u fazi pripreme nacрта strateškog dokumenta. Nakon izrade Nacrta Strategije i Akcionog plana, organizovana je javna rasprava, radi upoznavanja zainteresovane javnosti sa predloženim dokumentima, a sve kako bi zainteresovana lica dala svoje primjedbe i sugestije. Javni poziv je objavljen na internet stranicama Ministarstva finansija i socijalnog staranja, kao i na stranici Direktorata za politiku javnih nabavki. Javna rasprava je trajala od 18.05. do 08.06. 2021. godine. Organizovan je Okrugli sto sa ciljem diskusije o tekstu Nacrta Strategije i Akcionog plana, 26. maja 2021. godine. U javnu raspravu su uključene sve zainteresovane strane – ponuđači, naručioc, NVO sektor, mediji. Javne konsultacije su bile prilika da se zainteresovana lica upoznaju sa pravcima razvoja sistema javnih nabavki i JPP u predstojećem četvorogodišnjem periodu, da se odgovori na sva pitanja kao i da se razmotre predložene sugestije.
- Najveći broj sugestija je prihvaćen i inkorporiran u tekst Strategije, osim onih koje su ocijenjene da nijesu dio predmeta date strategije niti na bilo koji način povezane sa predmetom.

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.
- U cilju sprovođenja Strategije razvoja sistema javnih nabavki i AP za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnih nabavki u CG, 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, Uprave za inspekcijske poslove, Uprave za državnu imovinu i katastar, drugih relevantnih organa, nevladinog sektora, privrednog sektora i drugih zainteresovanih strana koji učestvuju u njenom sprovođenju. Koordinacionim tijelom će predsjedavati starješina Direktorata za politiku javnih nabavki.

Datum i mjesto:

20. jul 2021. godine, Podgorica

Starješina organa predlagača

Milojko Spajić, ministar