

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 5 – Javne nabavke

Datumi analitičkog pregleda pravne tekovine:

Sastanak eksplanatornog pregleda pravne tekovine: 27. IX 2012.

Sastanak bilateralnog pregleda pravne tekovine: 19. XI 2012.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna tekovina u oblasti javnih nabavki temelji se na **opštim principima** koji proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, dio tri, glava IV i Glava VII i sudske prakse Evropskog suda pravde, kao što su transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija i nediskriminacija. Ovi principi primjenjuju se na sve postupke nabavki uključujući one koje nijesu pokrivena direktivama EU koje se odnose na nabavke, npr. u pogledu njihove vrijednosti (nabavke ispod praga EU) ili u pogledu njihovog predmeta (koncesije za usluge).

Dvije direktive regulišu **dodjelu javnih ugovora** (javni radovi, javne nabavke i ugovori o javnim nabavkama): Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim nabavkama i ugovorima o javnim uslugama u pogledu takozvanih "tradicionalnih tijela za ugovaranje" („klasični sektor“) i Direktiva 2004/17/EZ o usklađivanju postupaka subjekata koji djeluju u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga („sektor usluga“). Polje primjene ovih direktiva definisan je kroz pokrivena tijela ili subjekte i ugovore, pragove primjene i specifična izuzeća. U ovom okviru postavljani su specifični zahtjevi kako bi se obezbijedilo puno poštovanje opštih principa u toku postupka nabavke. Direktive takođe obezbjeđuju okvir za elektronsku nabavku uključujući elektronske komunikacije, dinamične sisteme kupovine i elektronske aukcije. Pored navedenih direktiva, Direktiva 2009/81/EZ reguliše dodjelu pojedinih ugovora u poljima odbrane i bezbjednosti.

Usklađenost s direktivama nabavki zahtijeva adekvatan kapacitet za primjenu. Naročito su potrebne adekvatne administrativne strukture koje bi osigurale ključne funkcije kreiranja politike, pripremu primarnog i sekundarnog zakonodavstva, nabavku operativnih alata, službu za pomoć korisnicima, praćenje i statistiku kao i koherentne kontrole svih oblasti vezanih za javne nabavke. Štoviše, glavni kupci na svim nivoima moraju raspolagati s neophodnim administrativnim kapacitetima kako bi se obezbijedila efektivna implementacija pravila o nabavkama.

Nadalje, u pogledu dodjele javnih ugovora, pravna tekovina u oblasti nabavki sadrži tri direktive o **lijekovima**: Direktivu 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka pregleda dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima ("klasični sektor"); Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na postupke nabavke subjekata koji djeluju u oblasti vodoprivrede, energetike i telekomunikacija (komunalni sektor) i Direktiva 2007/66/EZ kojom se mijenjaju druge dvije direktive u cilju unapređenja efektivnosti procedura revizije dodjele javnih ugovora. Direktiva o lijekovima sadrži zahtjeve za uspostavljanje efektivnih i nezavisnih postupaka procedura revizije iznad određenih pragova vrijednosti za odluke koje donose tijela za ugovaranje tokom dodjele ugovora. Tijela za reviziju moraju raspolagati s adekvatnim kapacitetom kako bi se obezbijedila efektivnost i brzina sistema kao cjeline. Nadalje, u skladu s principima sudske zaštite koja proističe iz pravnog poretka EU, raspoloživost lijekova takođe se zahtijeva izvan polja primjene direktiva.

II. USKLAĐENOST ZEMLJE I SPOSOBNOST SPROVOĐENJA

U ovom dijelu Izvještaja sumirane su informacije koje je dala Crna Gora i diskusija na sastanku analitičkog pregleda pravne tekovine.

Crna Gora je izjavila da može da preuzme pravnu tekovinu EU u oblasti javnih nabavki. Crna Gora je izjavila da ne očekuje nikakve poteškoće u implementaciji pravne tekovine nakon pristupanja.

II a. Opšti principi

Javni ugovori

Vezano za javne ugovore, Crna Gora je navela da se Zakon o javnim nabavkama iz 2011. primjenjuje na sve javne ugovore, uključujući one ispod praga nabavki predviđene članom 7 Zakona o javnim nabavkama. Zakon o javnim nabavkama sadrži principe transparentnosti, slobodne konkurencije, nediskriminacije, jednakog tretmana i princip ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih fondova.

Crna Gora je informisala da se zakon sprovodi kroz podzakonska akta iz 2011, što uključuje i Pravilnik o formi postupka javnih nabavki i Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu procjene i upoređivanja ponuda. Štoviše, Crna Gora je osnovala Agenciju za zaštitu konkurencije kako bi unaprijedila slobodnu konkurenciju.

Ostali zakoni kojima se pokrivaju opšti principi su: Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o budžetu, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji i Zakon o privrednim društvima (čl. 7). Posljednji od zakona takođe obezbjeđuje i jednak tretman domaćih i stranih kompanija jer omogućava osnivanje stranih pod istim uslovima kao i crnogorskih preduzeća. Trenutno, oko 20% učesnika na tenderima su međunarodni ponuđači. Na tenderu, u prosjeku, učestvuje pet ponuđača a u kontekstu aktuelne ekonomske krize ta brojka je i veća.

Povećana transparentnost se osigurava kroz objavljivanje zakona na crnogorskoj internetskoj stranici. Na istoj stranici se objavljuju i planovi nabavki, proces ocjenjivanja, sprovođenje ugovora kao i odluke po žalbama. Objavljuju se i ispod praga nabavke kao i nabavke s postupkom pregovaranja. Zakon o javnim nabavkama se koristi za sve javne ugovore u Crnoj Gori. Zakon ne sadrži klauzulu o preferencijalnom tretmanu domaćih ili drugih ponuđača - Zakon strogo ograničava upotrebu postupka pregovaranja na opravdane slučajeve za koje je potreban prethodna saglasnost (shodno članu 6 stav 2). Član 37 Zakona o javnim nabavkama predviđa da postupak nabavke može početi samo ako postoje raspoloživa sredstva i onda kada se okončaju sva objavljivanja.

Uprava za javne nabavke kreira i održava Portal javnih nabavki u svrhu obezbjeđenja transparentnosti javnih nabavki. Planovi javnih nabavki, poziv za učestvovanje na tenderu, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, odluke o prekidu postupka javnih nabavki, odluke o obustavi postupka javnih nabavki, javni ugovori, izmjene i dopune planova javnih nabavki, odluke i ugovori i drugi akti, koji proističu iz ovog zakona, objavljuju se na internetskoj stranici. Nadalje, Uprava za javne nabavke priprema i objavljuje listu ugovornih tijela i ponuđača na Portalu javnih nabavki i podnosi Vladi godišnje izvještaje o javnim nabavkama.

Revizorsko tijelo, Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki (Državna komisija) izvještava Skupštinu, shodno Zakonu o javnim nabavkama i takođe ima svoju internetsku stranicu. Štoviše, sve institucije su obavezne po zakonu o pristupu informacijama kojim se predviđa da informacija mora biti obezbjeđena najkasnije 15 dana nakon podnošenja zahtjeva.

U pogledu principa nediskriminacije, Crna Gora je izjavila da Zakon o javnim nabavkama obezbjeđuje slobodan pristup postupcima nabavke bez obzira na boravište i registrovano sjedište, nacionalnu klasifikaciju djelatnosti, status pravnog ili fizičkog lica i porijeklo robe.

Crna Gora je navela da takođe planira da organizuje kampanje za podizanje svijesti i da sprovede obuku za dalje informisanje različitih zainteresovanih strana o funkcionisanju sistema javnih nabavki.

Jedinstveni rječnik javnih nabavki (CPV)

Jedinstveni rječnik javnih nabavki predviđen je Zakonom o javnim nabavkama, član 43, i Pravilnikom o formi i evidencijama u postupcima javnih nabavki, a njime upravlja Uprava za javne nabavke. Zakonodavstvo koje je trenutno na snazi temelji se na pravnoj tekovini EU iz 2006. U toku je dalje usklađivanje s Regulativom o jedinstvenom rječniku javnih nabavki iz 2008, a cilj je da ona bude implementirana do 2013.

Koncesije

Koncesije za radove i usluge nijesu regulisane Zakonom o javnim nabavkama već drugim zakonima. Koncesije su odobrene u Crnoj Gori 2003. Od tada je zaključeno 180 ugovora o koncesijama. Novi Zakon o koncesijama je usvojen u februaru 2009. On definiše koncesije kao pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi i ostalih dobara od opšteg interesa ili obavljanja djelatnosti od javnog interesa, uz plaćanje koncesione naknade od strane koncesionara ili pružanje finansijske naknade ili druge podrške koncesionaru za ostvarivanje odgovarajućeg javnog interesa Zakonom se takođe predviđa pravo finansiranja, istraživanja, projektovanja, izgradnje ili rekonstrukcije, korišćenja, održavanja, revitalizacije i prodaje objekta, uređaja ili postrojenja u svojini koncedenta, u ugovorenom roku.

Crna Gora prepoznaje da trenutna definicija nije u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU u oblasti koncesija. Štoviše, Crna Gora je informisala da je koncept privatno-javnog partnerstva novina u Crnoj Gori.

Kapacitet za implementaciju

Osnovna uključena tijela su Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke, Komisija za koncesije i Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Ministarstvo finansija nadgleda zakonitost i svrsishodnost administrativnih akata, koordinira upravljanjem politikom javnih nabavki u Crnoj Gori. U saradnji s ostalim nadležnim tijelima u ovoj oblasti, ono priprema nacрте zakona, ostale propise i opšte akte, predlaže Vladi strategije razvoja i druge mjere u oblasti javnih nabavki i nadgleda sprovođenje zakona. Ministarstvo obezbjeđuje koordinaciju između različitih zainteresovanih strana i ima zamjenika predsjedavajućeg koordinacionog tijela koje se sastaje svaka tri mjeseca.

Uprava za javne nabavke je odgovorna za sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, praćenje i sprovođenje Strategije javnih nabavki. Uprava je samostalan organ državne uprave koji trenutno zapošljava 15 ljudi s planom da zaposli još troje.

Državna komisija ima četiri člana i predsjednika. Komisiju za koncesije čini predsjedavajući i četiri člana koje imenuje Vlada. Zakon o javnim nabavkama predviđa obaveznu certifikaciju državnih službenika koju stiču polaganjem državnog ispita. Štoviše, klauzula o konfliktu interesa i druge antikorupcijske mjere su obavezan dio postupka javnih nabavki.

Crna Gora je predočila da treba da ojača svoje implementacione kapacitete u sistemu javnih nabavki. Institucionalni okvir podliježe reviziji. Predviđene su dalje promjene nakon predstojeće izmjene zakonodavstva u pogledu Direktiva EU o javnim nabavkama i koncesijama.

Međunarodni aspekti

Crna Gora nije strana STO Sporazuma o vladinim nabavkama (GPA), ali ima status posmatrača.

Crna Gora je zaključila sporazume o slobodnoj trgovini s Evropskim udruženjem slobodne trgovine (EFTA), Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA), i s Turskom. CEFTA predviđa mogućnost da strane otvore javne nabavke za države CEFTA, ali do sada u tu svrhu nijesu dogovarane bilo kakve mjere.

II b. Dodjela javnih ugovora

Javni ugovori

Obim primjene Zakona o javnim nabavkama obuhvata ugovore o javnim nabavkama roba, ugovore o javnim uslugama i ugovore o javnim radovima. Odredbe regulišu sve aspekte procesa nabavke, počev od definisanja predmeta do same dodjele ugovora.

U Crnoj Gori proces dodjele ugovora podijeljen je u tri kategorije. Ugovori sa vrijednošću jednakom ili ispod 5.000 eura podliježu neposrednoj saglasnosti, dok se metoda kupovine primjenjuje za ugovore u vrijednosti između 5.000 i 25.000 eura za usluge i robe, i vrijednost između 5.000 i 25.000 eura za radove. Što se tiče ugovora u kojima je vrijednost jednaka ili iznad 25.000 eura za servisiranje i snabdijevanje, ili iznad 50.000 eura za radove, može se primijeniti nekoliko procedura.

Vrste procedure koje se koriste su otvorene, ograničene procedure pregovora sa ili bez prethodnog objavljivanja obavještenja o javnim nabavkama. Oni takođe uključuju okvirne sporazume (koji su ipak drugačiji od onih predviđenih u EU direktivama za klasični i komunalni sektor) i specifične procedure za konsultanske usluge. Rokovi su kraći od onih koji su predviđeni EU direktivama.

Različite vrste *ugovornih tijela (naručilaca)* i *subjekata* uključuju državu, lokalne vlasti, organe koji su regulisani javnim pravom, privredna društva i pravna lica koja obavljaju poslove od javnog interesa, kao i lica koja obavljaju aktivnosti u okviru vodoprivrede, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i transporta.

Zakon o javnim nabavkama zahtijeva objavljivanje liste naručilaca. Uprava za javne nabavke utvrđuje listu i objavljuje je na portalu za javne nabavke. Naručioc, koji spada pod odredbe člana 2. ovog Zakona dužni su da prijave i da poštuju zakon, bez obzira na to da li se ili ne nalaze na spisku.

Crnogorski zakon o javnim nabavkama sadrži set antikorupcijskih pravila u članu 15, kao i odredbe o sprečavanju sukoba interesa (član 16-18). Osim toga, poglavlje Strategije javnih nabavki se odnosi na sprečavanje korupcije u sistemu javnih nabavki.

Crnogorski zakonodavni okvir koji reguliše dodjelu koncesija čini Zakon o koncesijama iz 2009, koji se primjenjuje na: prevoz, pomorstvo, turizam, obrazovanje, rudarstvo, šumarstvo i vodoprivredu. Davaoci koncesija su nadležni organi (organi državne uprave ili organi lokalne uprave), i sprovodi procedure za koncesije putem javnog oglasa. Svaki organ treba da usvoji plan za koncesije koji nakon toga usvaja Vlada. Posle usvojenog plana, poziv se objavljuje na nacionalnom i međunarodnom nivou. U Crnoj Gori postoje tri načina za dodjelu koncesija: javni konkurs u otvorenom postupku, dvostepena procedura i procedura po kratkom postupku. Vlada može da odobri koncesiju za period do 30 godina. U slučaju da se koncesija dodjeljuje za period između 30 i 60 godina, onda odluku o dodjeli koncesija donosi Skupština.

Crna Gora nema poseban zakon koji se tiče privatno- javnog. Međutim, u toku je izrada novog zakona o koncesijama i privatno-javnom partnerstvu.

Specifični izuzeci navedeni su u članu 3. i 113. Zakona o javnim nabavkama, kao što su povjerljive nabavke, oružje, municija i druge nabavke za odbranu Crne Gore. Zakon o tajnosti podataka nadalje definiše povjerljive podatke i stoga je relevantan u ovoj oblasti.

Osim toga, Uredbom o spoljnotrgovinskom poslovanju za posebne namjene pokrivena je i oblast koja se odnosi na odbranu. Crnogorsko zakonodavstvo dozvoljava izuzetke iz Zakona o javnim nabavkama, na osnovu međunarodnih pravila, usluga od javnog interesa, vanrednog stanja, materijala za emitovanje, arbitraže, finansijskih usluga, radnih odnosa i zapošljavanja, koncesija i privatizacije privrede, prodaje i iznajmljivanja i izbornog materijala. Za primjenu ovih izuzetaka nadležno je Ministarstvo finansija zajedno s drugim relevantnim resornim ministarstvima. Crna Gora je istakla da ovaj Zakon nije usklađen sa direktivama EU i izrazila spremnost da svoje zakonodavstvo uskladi sa pravnom tekovinom EU.

Nabavke u komunalnom sektoru obuhvaćene su propisima o javnim nabavkama, ali Zakon ne dozvoljava korišćenje fleksibilnijeg sistema nabavki koji postoji u Direktivi EU kojom se reguliše ovaj sektor. Osim toga, Crna Gora je naglasila da definicije kao što su „organi regulisani javnim pravom“ treba da budu usklađeni sa definicijom EU. Komunalne nabavke obuhvataju izgradnju, održavanje, snabdijevanje i eksploataciju objekata za proizvodnju, transport ili distribuciju vode za piće, električne energije, gasa uključujući nabavku električne energije, nafte i gasa; istraživanja za/ili proizvodnju nafte i gasa (ugljovodonici), vađenje uglja i drugih čvrstih goriva; izgradnju, održavanje i korišćenje telekomunikacijskih mreža i postrojenja i pružanje telekomunikacijskih i poštanskih usluga, transport i izgradnju, održavanje i korišćenje objekata u vazduhu, na moru, jezeru, u riječnom i željezničkom saobraćaju, kao i redovnom gradskom i prigradskom putničkom saobraćaju koji se obavlja autobusima. Opšta vrijednosna norma niža je od vrijednosne norme EU direktiva. Crna Gora je objasnila da je navedena vrijednosna norma niža zbog veličine njene ekonomije i specifičnosti ekonomske situacije.

Što se tiče *specifikacija i ugovornih dokumenata*, Zakon o javnim nabavkama sadrži pravila o pripremi i sadržaju tenderske dokumentacije uključujući i kriterijume za dodjelu ugovora kao i njihovo relativno ponderisanje. U oblasti podugovaranja, Zakon o javnim nabavkama definiše maksimalnu proporciju od 30% od vrijednosti ugovora.

Crna Gora je istakla da je posvećena poštovanju principa socijalnih, zelenih i inovacionih nabavki, od kojih su neki inkorporirani u crnogorski Zakon o javnim nabavkama. Uprava za javne nabavke je odgovorna za sprovođenje ovih principa, zajedno sa nizom drugih resornih ministarstva. Crna Gora je iskazala svoju spremnost da dalje razvija ovu oblast kao i namjeru da je uvede u Strategiju održivog razvoja.

Što se tiče *različitih vrsta procedura nabavki*, Zakon o javnim nabavkama sadrži otvorene, ograničene i pregovarane procedure, okvirne sporazume, nadmetanja, metode kupovine, konsultantskih usluga i direktne ugovore. Korišćenje ovih procedura, koje proizilaze iz direktiva EU o javnim nabavkama, je u velikoj mjeri usklađeno. U oblasti komunalnog sektora naruočicima i subjektima koji posluju u relevantnim sektorima nije dozvoljena sloboda izbora između otvorenih, ograničenih i pregovaranih postupaka s prethodnim pozivom za nadmetanje, kako je predviđeno Direktivom EU koja se odnosi za nabavke u komunalnom sektoru.

U pogledu *objavljivanja i transparentnosti*, Zakon o javnim nabavkama sadrži zahtjeve za objavljivanje obavještenja o javnim nabavkama i poziv na tender za određene procedure.

Zapisnik sa otvaranja ponuda mora se predati ponuđačima najkasnije tri dana od dana otvaranja ponude.

Što se tiče davanja tenderske dokumentacije, Zakon o javnim nabavkama predviđa osnovna pravila. Što se tiče dodatnih informacija ili zahtjeva za pojašnjenje, inkorporirane su garancije definisane direktivama o nabavkama. Neophodno je da sve relevantne informacije budu objavljene.

Postoje detaljna pravila o načinu distribucije poziva za podnošenje ponude ili pregovaranje. Naručilac ili subjekt je dužan da saopšti svoju odluku o poništenju postupka ili o dodjeli ugovora, a mora i istaći razloge za takvu odluku. Štoviše, definisani su i uslovi za pojedinačno pružanje razloga neuspješnim ponuđačima. Zakon o javnim nabavkama propisuje opštu obavezu da sva saopštenja budu data u pisanoj formi i objavljena.

Zakon takođe propisuje da svi naručioci i subjekti mora da vode evidenciju o svim procedurama nabavke o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima, o čemu će svake godine izvijestiti Upravu za javne nabavke. Ova informacija služi kao osnov za godišnji izvještaj Uprave za javne nabavke, koji se potom podnosi Vladi i koji se objavljuje na portalu javnih nabavki.

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

Zakon o javnim nabavkama reguliše i sadržaj, formu i podnošenje tendera, javno otvaranje i evaluaciju, i postavlja stroga pravila za „prihvatanje i neprihvatanje“ tendera kao i za obavezno otkazivanje postupka. Pored pojašnjenja tendera, zakon takođe predviđa mogućnost pregovora u vezi s pojašnjenjem konkursne ili alternativne ponude. Štoviše, on sadrži i određene odredbe koje su vezane za neubičajeno niske ponude.

Elektronske nabavke

Crna Gora je navela da su preduzeti prvi koraci u vezi e-nabavki. To zahtijeva obaveznu registraciju ugovornih tijela i ekonomskih operatera. Ona trenutno ima više od 2.200 korisnika i više od 11.000 obavještenja.

Elektronska nabavka regulisana je Zakonom o javnim nabavkama i Uredbom o detaljnom sadržaju i načinu sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi; shodno zakonima o elektronskom potpisu, o elektronskim dokumentima, o elektronskoj trgovini, o informacionoj bezbjednosti, o elektronskim komunikacijama i Pravilnikom o zaštiti elektronskih potpisa i naprednim elektronskim potpisima, Uprava za javne nabavke i Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije rukovodi e-nabavkama.

Dio nabavki je već realizovan elektronskim putem pri čemu su ugovorna tijela dužna da sljedeća saopštenja objave na portalu javnih nabavki: Plan javnih nabavki; pozive za otvoreni, ograničeni i pregovarani postupak, okvirne sporazume, konkurs i metodu kupovine, odluke o izboru ponude i otkazivanje postupaka vezanih za javne nabavke.

Crna Gora je naglasila da će naredni koraci u oblasti e-nabavki biti u dijelu e-obavještenja, e-pristupa, e-podnošenja, e-evaluacija i e-dodjela, što je predviđeno da bude kompletirano u srednjeročnom do dugoročnom periodu.

II c. Pravna zaštita

Pravo na pravni lijek definisan je u crnogorskom Ustavu i Zakonu o javnim nabavkama. Crnogorski sistem lijekova uključuje i administrativne i sudske revizije. Na osnovu odredbi Zakona o javnim nabavkama kao i Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o upravnim sporovima, Državna komisija je odgovorna za pravilnu reviziju. U Crnoj Gori postoji jedinstveni sistem koji se tiče klasičnih i komunalnih nabavki.

Prema Zakonu, lica koja imaju pravo da zatraže reviziju su ona lica koja su učestvovala u postupku javne nabavke u pogledu kandidata ili ponuđač ili kao zainteresovana strana. Zainteresovana strana se definiše kao lice koje ima interes u reviziji procedura nabavke, kao lice koje je donijelo konkursnu dokumentaciju ili lice koje je pretrpjelo štetu zbog propusta naručioca.

Prigovor se može podnijeti Državnoj komisiji i naručiocu u roku od deset dana od dana objave tendera, otkupa tenderske dokumentacije, od dana otvaranja ponude, prijema pisane odluke, ili od datuma kada je naručilac propustio da dostavi odluku propisanu Zakonom. Rok za prijavu je isti za sve vrste nabavki koje se koriste. Podnošenje prigovora automatski obustavlja postupak javne nabavke, osim ako Državna komisija ne odobri nastavak postupka, na zahtjev naručioca ili subjekta i zbog opasnosti od nesrazmjerne štete ili uticaja na sigurnost i zaštitu Crne Gore. Crna Gora podnosi žalbe u iznosu od 1% od procijenjene vrijednosti javne nabavke, s gornjom granicom od 8,000 eura. U slučaju da se žalba usvoji, naknada se plaća licu koje je uložilo prigovor. U slučaju odbijanja ili izostanka odgovora, oštećena strana može podnijeti žalbu Državnoj komisiji u roku od osam dana. Državna komisija je obavezna da dostavi odgovor u roku od 15 dana od dana usvajanja žalbe. Ukoliko je potrebna dodatna stručna analiza, rok se može produžiti za 10 dana.

Prema članu 149. Zakona o javnim nabavkama, Državna komisija je dužna da obavlja kontrole nad postupcima javne nabavke iznad 500,000 eura. Uprava za inspekcijske poslove osigurava kontrolu za ugovore u vrijednosti između 3,000-500,000 eura. Što se tiče ugovora koji imaju vrijednost iznad 500,000 eura, naručioci moraju dostaviti svu potrebnu dokumentaciju Državnoj komisiji u roku od pet dana od dana objave najpovoljnijeg ponuđača. Ukoliko postoji postupak žalbe, Državna komisija mora ispitati zakonitost postupka javne nabavke u cjelosti, a potom donijeti odluku u skladu sa svojim poslovníkom. Ugovor ne može biti potpisan prije nego što Državna komisija donose i objavi svoju odluku. Svi ugovori koji su sklopljeni prije donošenja odluke ili su u suprotnosti s njenim odredbama ništavni su. Sve odluke Državne komisije objavljuju se na njenoj internetskoj stranici.

U skladu sa Zakonom o koncesijama iz 2009, Komisija za koncesije odgovorna je za lijekove za dodjelu koncesija. Mandat Komisije traje 5 godina. Ovo je nezavisno tijelo, koje ima sopstveni budžet i odvojeno je od Državne komisije.

Odluke Državne komisija i Komisije za koncesije su konačne, ali mogu biti osporene pred Upravnim sudom Crne Gore, koji nakon ovoga ispituje zakonitost odluke Državne komisije i Komisije za koncesije i donosi odluku o eventualnom ponovnom otvaranju tenederske procedure. Rok za pokretanje upravnog postupka je 30 dana od datuma donošenja odluke Državne komisije. Nadalje, odluka Upravnog suda može biti osporena u roku od 30 dana pred Vrhovnim sudom Crne Gore, koji može donijeti odluku o vanrednim pravnim lijekovima.

Kapaciteti za sprovođenje

Državna komisija je samostalni pravni subjekt. Pet njenih članova, uključujući i predsjednika imenuju se od strane Vlade na period od pet godina i u skladu su s odredbama Zakona o javnim

nabavkama. Kako bi se obezbijedila nezavisnost Državne komisije, Zakon o javnim nabavkama zabranjuje svaki oblik uticaja Državnu komisije. Članovi Komisije ne mogu obavljati posao u nekoj drugoj profesiji tokom trajanja njihovog mandata. Osim toga, Zakonom o konfliktu interesa i Pravilnikom o radu Državne komisije predviđeno je da svaki njen član treba biti izuzet iz slučaja ukoliko se smatra da će njegova umiješanost u predmet dovesti do mogućeg sukoba interesa.

U periodu od januara do novembra 2012, Državna komisija donijela je 398 odluka na uložene žalbe, od čega su 155 prihvaćene, 124 su otpisane dok su 103 uložene žalbe odbačene, dok su 16 uloženi žalbi bilo povučeno od strane podnosioca. Osim toga, Državna komisija je sprovela 40 kontrolnih procedura za postupke nabavke u kojima je procijenjena vrijednost bila iznad 500,000 eura. U skoro polovini slučaja, postupak koji je uslijedio bio je pravno ispravan. U tri slučaja, ocijenjeno je da osporavani postupak ne podliježe kontroli. U preostalim slučajevima, postupak je bio ili potpuno ili djelimično poništen. Na odluke po žalbama, uloženo je 44 prigovora Upravnom sudu, što predstavlja 9% od ukupnog broj odluka koje su donesene od strane Državne komisije u 2012.

Komisija za koncesije, u funkciji koju ima danas, osnovana je 2009. Predsjednik Komisije i njenih osam članova nijesu profesionalno angažovani od strane Komisije i obavljaju svoje redovne profesionalne zadatke.

III OCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I SPOSOBNOST SPROVOĐENJA

Crnogorski sistem javnih nabavki je u velikoj mjeri usklađen s pravnom tekovinom EU o javnim nabavkama.

Ključni izazov za Crnu Goru biće jačanje kapaciteta za primjenu i sprovođenje na svim nivoima. Nakon pravnog usklađivanja, Crna Gora treba s izuzetnom pažnjom pratiti i uzeti u obzir predstojeće zakonske promjene kada su u pitanju direktive EU o koncesijama i javnoj nabavci, čije se usvajanje očekuje u toku 2013.

III a. Opšti principi

U oblasti javnih ugovora, crnogorsko zakonodavstvo je u velikoj mjeri usklađeno u odnosu na opšta načela transparentnosti, slobodne konkurencije i jednakog tretmana. Što se tiče načela nediskriminacije, Zakon o javnim nabavkama predviđa jednak pristup za sve ekonomske operatere, bez obzira na njihovo prebivalište, sjedište, odnosno porijeklo robe. Crna Gora treba da obezbijedi da se ovi principi poštuju od strane svih ugovornih tijela na svim nivoima.

U oblasti koncesija neophodno je dalje usklađivanje s pravnom tekovinom EU, uključujući i pitanje pravne zaštite. U toku je izrada novog zakona o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu, s ciljem usklađivanja ove oblasti s pravnom tekovinom EU.

Zajednični rječnik javnih nabavki (CPV) u Crnoj Gori je djelimično usklađen s pravnom tekovinom EU. Trenutno je zasnovan na ranije važećoj pravnoj tekovini i još uvijek ne uzima u obzir regulativu CPV-a iz 2008. Dalje usklađivanje je potrebno.

III b. Dodjela ugovora

Što se tiče odjela ugovora, crnogorski Zakon obezbjeđuje adekvatan stepen usklađenosti s pravnom tekovinom EU. Međutim, kako će EU zakonodavstvo pretrpjeti značajne izmjene, preporučuje se da se sačeka s daljim zakonskim izmjenama dok se ne usvoje nove direktive EU. Nabavke u oblasti odbrane nijesu usklađene s pravnom tekovinom EU i Crna Gora predviđa dugoročno usklađivanje. Što se tiče određenih izuzetaka, postoje izuzeci koji nisu u skladu s pravnom tekovinom EU, kako što je onaj za izborni materijal.

Što se tiče elektronskih nabavki, potrebni su značajni naponi kako bi se osigurala potpuna e-nabavka, u kombinaciji s obukama i obezbjeđivanjem potrebne tehničke opreme.

Crna Gora je nedavno uvela obim komunalnih usluga u Zakon o javnim nabavkama. Crnoj Gori se preporučuje da razmisli o mogućnosti korišćenja fleksibilnosti navedenih u Direktivi, u cilju povećanja efikasnosti sistema. **Procedura dodjele i definicija radova i koncesionih usluga nisu usklađeni s pravnom tekovinom EU.** Što se tiče pravne zaštite kada su koncesije u pitanju, Crna Gora je osnovala Komisiju za koncesije, ali s vrlo ograničenim kapacitetom. Predsjednik i osam članova Komisije za koncesije nijesu profesionalno angažovani u Komisiji i obavljaju svoje redovne profesionalne aktivnosti. Crna Gora predviđa dalji napredak u oblasti pravne zaštite u skladu s pravnom tekovinom EU.

Crna Gora nema poseban zakon o javno-privatnom partnerstvu. Predviđa dalje usklađivanje s pravnom tekovinom u ovoj oblasti kroz novi zakon o koncesijama i javno-privatnom partnerstvu, koji je u pripremi.

Što se tiče održivih javnih nabavki, Crna Gora je relativno napredna u ovoj oblasti, ali je potreban dalji rad da bi se obezbijedilo sprovođenje u skladu s najboljom praksom EU.

Treba ojačati kapacitete za sprovođenje na svim nivoima kako bi se obezbijedilo sprovođenje zakona. Što se tiče kriterijuma za dodjelu ugovora, Crna Gora je pokazala da je uprkos odgovarajućoj definiciji isplativosti, ponekad teško osigurati njenu dosljednu primjenu u odnosu na procjenu ekonomski najpovoljnije ponude. U tom kontekstu, posebnu pažnju treba posvetiti borbi protiv korupcije i mogućih sukoba interesa kroz mjere kao što su: povećanje transparentnosti, poštovanje jasnih procedura i dobrog funkcionisanja sistema pravne zaštite. Uprava za javne nabavke je glavni akter u ovoj oblasti, ali je neophodno dalje raditi na unapređivanju među-institucionalne saradnje. Mjere suzbijanja i rad organa za sprovođenje zakona u borbi protiv korupcije, uključujući i oblast javnih nabavki, su obrađene u kontekstu poglavlja 23: Pravosuđe i osnovna prava.

Crna Gora slijedi svoju strategiju 2011-2015 o sprovođenju javnih nabavki, a izgleda da je trenutni sistem dobro postavljen za nastavak rada u ovoj oblasti. Ministarstvo finansija predstavlja centralni organ za donošenje odluka i koordinira različitim inicijativama za politike u oblasti javnih nabavki.

III c. Pravna zaštita

Crnogorsko zakonodavstvo o procedurama revizije je u velikoj mjeri usklađen s direktivama Evropske unije i relevantnih opštih principa Ugovora.

Sistem pravne zaštite, koji je zasnovan na administrativnom nadzoru Državne komisije i sudskom nadzoru Upravnog suda čini dobru osnovu za postizanje potpune usklađenosti. Prema

Zakonu o javnim nabavkama, procedure nadzora su iste za sve vrste nabavki, čime se povećava transparentnost i pojednostavljen proces.

Kapacitete za sprovođenje treba ojačati, a to se naročito odnosi na Državnu komisiju i Komisiju za koncesije. Treba obratiti pažnju na obuku, podizanje svijesti, kao i na sposobnost upravnih sudova u smislu edukacije i tehničke podrške.