



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA



mans Center for Civil Communications
Центар за грађански комуникацији

Open Society Fund
Bosnia & Herzegovina

Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

NADÁCIA OTVORENEJ SPOLOČNOSTI
OPEN SOCIETY FOUNDATION



Centar
za
razvoj
neprofitnog
sektora

Projekat

**Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama
(potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU**

(Grant Number 2012/306161)

Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori

Polazno istraživanje



Ovaj projekat finansira Evropska unija kroz
Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) Civil Society Facility (CSF)

UVOD

Korupcija je jedan od najsloženijih i najčešćih problema savremenog društva. Ne postoji društvo koje nema problem sa korupcijom i u kome ona ne predstavlja manju ili veću opasnost. Kao posebno izražena javlja se u nedovoljno politički i socijalno razvijenim društvima. Ona posebnu opasnost predstavlja u ex socijalistickim zemljama koje su uglavnom preživljavale turbulentnu prošlost i koje su u poslednje 2-3 decenije prolazile kroz procese tranzicije. Svjedoci smo da se sve zemlje Zapadnog Balkana, posebno članice EX YU susrijeću sa veoma ozbilnjim problemom korupcije koji je posebno izražen u oblastima od posebnog rizika, kao što su finansiranje političkih partija, sukob interesa, privatizacija i javne nabavke.

S obzirom na važnost teme za društvo i narod jedne države, kao i na količinu novca koja svake godine „nestaje“ u postupcima javnih nabavki, projekat „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU“ usmjeren je upravo na jačanje pritiska civilnog društva na vlasti zemalja Zapadnog Balkana radi uspostavljanja efikasnog sistema javnih nabavki i odgovornosti u trošenju javnih sredstava. Prije svega ideja je uspostavljanje sistema efikasne prevencije korupcije u ovoj oblasti. Projekat ima za cilj da podigne nivo razumijevanja uslova i zahtjeva EU koji se tiču upravljanja javnim nabavkama. Takođe, cilj je stvaranje jednostavnih alata koji će omogućiti veće uključivanje civilnog društva, i drugih stejkholdera, u donošenje odluka i kontrolu upravljanja javnih fondova, kao i izgradnja regionalnog mehanizma nadgledanja javnih nabavki od strane civilnog sektora.

Projekat „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU“ sprovode zajedno nevladine organizacije iz Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Makedonije i Slovačke a to su Fond otvorenog društva Bosne i Hercegovine, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Crne Gore, Fondacija za otvoreno društvo i Centar za razvoj neprofitnog sektora iz Srbije, Centar za građanske komunikacije iz Makedonije i Fondacija za otvoreno društvo Bratislava iz Slovačke.

Ideja regionalnog udruživanja je, sa jedne strane, upravo zbog toga što kako smo već naveli, cijeli region u manjoj ili većoj meri „pati od iste boljke“, a sa druge strane smatramo da upravo ovakve zajedničke analize, prvo na nacionalnom a zatim i na komparativnom nivou dati značajne rezultate, prije svega da će omogućiti stvaranje jednostavnih standarda, alata i vodiča za ocjenu i mjerjenje transparentnosti i efektivnosti javnih nabavki. Pored toga uloga kolega iz Slovačke je značajna upravo zbog toga što bi oni trebali da prenesu svoja najbolja iskustva i prakse u dostizanju standarda EU, posebno s obzirom na to da je Slovačka zemlja koja je prošla proces tranzicije, i u kojoj je problem korupcije takođe vrlo aktuelan, uspjela da „savlada“ i prevaziđe ove probleme i postane članica EU.

U nastavku je data polazna analiza oblasti javnih nabavki za Crnu Goru. Analiza je konsultovana i sa Upravom za javne nabavke i Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki i starješinama ovih institucija smo zahvalni na komentarima i sugestijama.

SADRŽAJ

1.	OBIM I STRUKTURA SREDSTAVA	4
1.1.	Porjeklo i izvor sredstava koja se koriste u postupcima javnih nabavki;	4
1.2.	Vrijednost javnih nabavki	4
1.3.	Vrsta postupaka koji se primjenjuju	4

1.4.	<i>Prosječan broj ponuđača</i>	5
1.5.	<i>Prosječna vrijednost nabavljenih roba, usluga i radova</i>	5
1.6.	<i>Broj pokrenutih krivičnih postupaka, postupaka u slučaju povrede pravila postupka nabavki i postupaka za zaštitu prava ponuđača;</i>	6
1.7.	<i>Godišnja vrijednost javnih nabavki kao % BDP-a i državnog budžeta</i>	8
1.8.	<i>Godišnja vrijednost javnih nabavki u odnosu na vrstu naručilaca</i>	8
2.	ANALIZA PRAVNOG OKVIRA	10
2.1.	<i>Lista ključnih akata</i>	10
2.2.	<i>Pregled osnovnih zakonskih odredbi</i>	10
2.2.1.	Obveznici, izuzeća, transparentnost i anti-korupcija	10
2.2.2.	Vrste postupaka javnih nabavki	12
2.2.3.	Procedure prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki	13
2.2.4.	Naručioci	14
2.2.5.	Izuzeci od primjene Zakona	15
2.3.	<i>Postupci javnih nabavki</i>	16
2.3.1.	Prva faza - priprema tendera	16
2.3.2.	Druga faza - sprovođenje tenderskog postupka	18
2.4.	<i>Finansijski pragovi u odnosu na vrste preporuka</i>	22
2.5.	<i>Učešće u javnim nabavkama</i>	23
2.6.	<i>Pravni ljestvici za tenderski postupak</i>	23
2.7.	<i>Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume</i>	25
2.8.	<i>Izbor najpovoljnije ponude</i>	29
2.9.	<i>Kontrola i nadzor</i>	29
2.10.	<i>Sankcije za oblast javnih nabavki</i>	32
2.11.	<i>Zakonska zaštita u postupku javnih nabavki</i>	32
2.12.	<i>Plaćanje po ugovorima o javnim nabavkama</i>	33
2.13.	<i>Transparentnost sistema javnih nabavki</i>	33
3.	ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA	34
3.1.	<i>Uprava za javne nabavke</i>	35
3.1.1.	Nadležnosti	35
3.1.2.	Sastav	35
3.1.3.	Interna organizacija	36
3.1.4.	Nedostaci i primarne aktivnosti u narednom periodu	36
3.2.	<i>Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki</i>	36
3.2.1.	Nadležnosti	36
3.2.2.	Sastav	37
3.2.3.	Interna organizacija	37

3.2.4.	Nedostaci	37
3.3.	<i>Uprava za inspekcijske poslove</i>	37
3.3.1.	Nadležnosti	37
3.3.2.	Sastav	38
3.3.3.	Interna organizacija	38
3.3.4.	Nedostaci	38
3.4.	<i>Uloga nadležnog organa za zaštitu konkurenčije</i>	38
4.	PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE	39

1. OBIM I STRUKTURA SREDSTAVA

Pripremio: Vuk Maraš, direktor Monitoring programa MANS-a

1.1. Porjeklo i izvor sredstava koja se koriste u postupcima javnih nabavki;

Sredstva koja se koriste u postupcima javnih nabavki primarno potiču iz državnog i budžeta jedinica lokalne samouprave, jer su najveći naručioci javnih nabavki budžetske jedinice na državnom i lokalnom nivou. Kako se Zakon o javnim nabavkama primjenjuje i na privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa, jedan dio novca koji se utroši u postupku javnih nabavki otpada i na ne-državna sredstva.

1.2. Vrijednost javnih nabavki

Ukupan iznos sredstava utrošen kroz postupak javnih nabavki u 2012. godini bio je 323.155.258,90 EUR, a u 2011. godini 377.260.094,38 EUR, odnosno u poslednjoj godini za koju postoje podaci smanjio se za 14,35%.

Utrošena sredstva u 2011.	Utrošena sredstva u 2012.	% povećanja/smanjenja
377.260.094,38 EUR	323.155.258,90 EUR	-14,35%

Tabela 1: pregled utrošenih sredstava kroz postupak javnih nabavki u 2011. i 2012. godini¹

1.3. Vrsta postupaka koji se primjenjuju

Crnogorski Zakon o javnim nabavkama poznaje sledeće postupke: 1) otvoreni postupak; 2) ograničeni postupak; 3) pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje; 4) pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje; 5) okvirni sporazum; 6) konsultantska usluga; 7) konkurs; 8) šoping i 9) neposredni sporazum.

U tabeli koja slijedi, dat je pregled utroška sredstava kroz pojedinačne postupke javnih nabavki koji su primjenjivani tokom 2011. i 2012. godine:

Postupak	Vrsta predmeta	Utrošena sredstva u 2011. (u EUR)^a	Utrošena sredstva u 2012. (u EUR)
Otvoreni postupak	Robe		180.458.763,94
	Usluge		25.204.541,01
	Radovi		69.328.207,20
	Ukupno	324.902.467,81	274.991.512,15
Ograničeni postupak	Robe		0,00
	Usluge		70.000,00
	Radovi		0,00
	Ukupno	335.265,00	70.000,00
Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje	Robe		3.360.631,92
	Usluge		4.306.762,39
	Radovi		2.678.712,01
	Ukupno	57.312,00	10.346.106,32
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	Robe		35.000,00
	Usluge		16.200,00
	Radovi		314.058,56
	Ukupno	13.463.058,74	365.258,56
Okvirni sporazum	Robe		695.921,39
	Usluge		2.567.262,12

^a U zvaničnom izvještaju za 2011. godinu nema pregleda po vrstama predmeta javnih nabavki (robe, usluge ili radovi) za svaki od sprovedenih postupaka, već je metodologija izvještavanja unaprijedena tek prilikom izvještavanja za 2012. godinu.

	Radovi		0,00
	Ukupno	3.201.748,80	3.263.183,51
Konsultantska usluga	Robe		0,00
	Usluge		453.210,00
	Radovi		0,00
	Ukupno	0,00	453.210,00
Konkurs	Robe		0,00
	Usluge		3.400,00
	Radovi		0,00
	Ukupno	654.068,00	3.400,00
Šoping	Robe		5.942.124,40
	Usluge		4.440.708,70
	Radovi		3.558.412,67
	Ukupno	15.507.728,70	13.941.245,77
Neposredni sporazum	Robe		9.790.291,61
	Usluge		8.451.628,46
	Radovi		1.479.422,52
	Ukupno	19.138.445,33	19.721.342,59
Ukupno		377.260.094,38	323.155.258,90

Tabela 2: pregled utrošenih sredstava kroz postupak javnih nabavki u 2011². i 2012. godini po vrstama postupaka³

1.4. Prosječan broj ponuđača

Ukupan broj zaključenih ugovora kroz sve postupke javnih nabavki u 2012. godini bio je 58.793 a proglašen broj ponuda po tenderu 4,09 dok je u godini prije toga bilo ukupno 63.992. zaključenih ugovora i prosječno 4,34 ponude po tenderu.

1.5. Prosječna vrijednost nabavljenih roba, usluga i radova

U tabeli koja slijedi dat je pregled prosječne vrijednosti ugovora^b po vrstama postupaka javnih nabavki u 2011. i 2012. godini.

Postupak	Utrošena sredstva u 2011. (u EUR)	Broj ugovora	Prosječan iznos ugovora (u EUR)	Utrošena sredstva u 2012. (u EUR)	Broj ugovora	Prosječan iznos ugovora (u EUR)
	A	B	A/B	A	B	A/B
Otvoreni postupak	324.902,46 67,81	2.373	136.916,34	274.991,51 12,15	2.465	111.558,42
Ograničeni postupak	335.265,00	3	111.755,00	70.000,00	2	35.000,00

^b Prosječne vrijednosti ugovora izračunate su podjelom ukupne vrijednosti javnih nabavki za jedan specifičan postupak brojem zaključenih ugovora za taj isti postupak.

Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje	13.463.05 8,74	135	99.726,36	365.258,5 6	147	2.484,75
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje	57.312,00	3	19.104,00	10.346.10 6,32	4	2.586.526, 58
Okvirni sporazum	3.201.748 ,80	38	84.256,55	3.263.183 ,51	68	47.987,99
Konsultantska usluga	0,00	0	0,00	453.210,0 0	7	64.744,29
Konkurs	654.068,0 0	2	327.034,00	3.400,00	1	3.400,00
Šoping	15.507.72 8,70	3.475	4.462,66	13.941.24 5,77	1.729	8.063,18
Neposredni sporazum	19.138.44 5,33	57.963	330,18	19.721.34 2,59	54.370	362,72
Ukupno	377.260,0 94,38	63.992		323.155,2 58,90	58.793	

Tabela 3: prosječna vrijednost javnih nabavki u 2011. i 2012. godini po vrstama postupaka⁴

1.6. Broj pokrenutih krivičnih postupaka, postupaka u slučaju povrede pravila postupka nabavki i postupaka za zaštitu prava ponuđača;

Ključne institucije za pokretanje postupaka u slučajevima kada se uvrde nepravilnosti u procesu javnih nabavki su Uprava za javne nabavke (ranije Direkcija za javne nabavke) i Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki (ranije Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki) kao i državno tužilaštvo, ukoliko se utvrdi postojanje elemenata krivičnog djela.

U javno dostupnoj dokumentaciji postoje informacije o postupcima koje je sprovodila Uprava za javne nabavke za 2011. i 2012. godinu, ali kada je u pitanju Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, javno su dostupni samo podaci iz izvještaja za 2012. godinu. Nema podataka da je i jedan postupak pred nadležnim državnim tužilaštvom pokrenut u prethodne dvije godine zbog postupka javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke

U toku 2011. godine Upravi za javne nabavke (u trenutku sačinjavanja informacije institucija je bila Direkcija - prim.aut) pristiglo je 140 prijava o potencijalnim nepravilnostima u postupku javnih nabavki, koje su u većini slučajeva podnjete od strane civilnog sektora. Postupajući po navedenim prijavama, tražena je kompletna dokumentacija od naručioca koja prati tok spornog postupka i nakon detaljne analize istog, sačinjen je izvještaj koji je sadržao nalaz i mišljenje Uprave za javne nabavke koji se odnosi na predmetni postupak.⁵

Postupajući po prijavama, utvrđeno je da je 26 prijava bilo osnovano, te da naručilac nije sproveo postupak u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon utvrđenih nepravilnosti u postupcima javnih

nabavki, izvještaj Direkcije za javne nabavke je proslijeđen Državnoj revizorkoj instituciji, Ministarstvu finansija, naručiocu na koga se prijava odnosi, kao i podnosiocu prijave. 112 podnešenih prijava je neosnovano, tj. postupajući po istim utvrđeno je nepostojanje prekršaja. Po jednoj prijavi Uprava je obavavijestila podnosioca prijave o svojoj nenađežnosti u vezi predmeta prijave, dok je jedan postupak javne nabavke, koji je bio predmet prijave, poništen, a ponovljeni postupak po identičnom predmetu javne nabavke, sproveden je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.⁶

U 2011. godini podnijeta je jedna prijava o postojanju korupcije u postupku javne nabavke, putem telefona, od strane anonimnog podnosioca, o istoj podnijeta je inicijativa Upravi za antikorupcijsku inicijativu.⁷

U 2012. godini podnijeta je 1 prijava o postojanju korupcije u postupku javnih nabavki, elektronskim putem, od strane SMART TACH. d.o.o., o kojoj je podnijeta inicijativa Upravi za antikorupcijsku inicijativu i dostavljeno Vrhovnom državnom tužilaštvu na dalju nadležnost.⁸

Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki

Državna komisija je u 2012. godini, od ukupno 545 predmeta^c po žalbama koje je prvi put imala u radu, odlučila o 516 žalbi. Od ukupnog broja rješenih predmeta po žalbama po kojima je Državna komisija prvi put odlučivala u 2012. godini, 375 žalbi je izjavljeno u otvorenim postupcima javnih nabavki, 121 žalba je izjavljena u postupcima javnih nabavki šopingom, tri žalbe su izjavljene u pregovaračkim postupcima bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, dvije žalbe su izjavljene u postupcima javnih nabavki konkursom, a 15 žalbi je izjavljeno u postupcima koji nijesu postupci javnih nabavki u smislu Zakona o javnim nabavkama i u postupcima javnih nabavki u kojima su izjavljene neuredne žalbe po kojima Državna komisija nije mogla postupati.⁹

Državna komisija je u periodu od 01. januara do 31. decembra 2012. godine odlučila po 516 izjavljenih žalbi - po 505 žalbi u redovnom postupku i ostalih 11 žalbi tokom obavezne kontrole postupaka javnih nabavki i postupanja po žalbama u ponovnom postupku po presudama Upravnog suda Crne Gore.¹⁰

U postupku odlučivanja po osnovu 505 izjavljenih žalbi u redovnom postupku, Državna komisija je donijela 471 meritornu odluku. Pored toga u 11 slučajeva odnosno žalbi Državna komisija je donijela 10 odluka o prekidu postupka^d. Od ukupno 10 prekinutih postupaka po žalbama, Državna komisija je u 2012. godini nastavila i okončala šest prekinutih postupaka, dok četiri prekinuta postupka nijesu okončani u 2012. godini, jer se nisu stekli potrebni uslovi za nastavak postupka, pa su preneseni u 2013. godinu.¹¹

Takođe, prema Zakonu o javnim nabavkama, propisano je da je naručilac dužan da u postupku javne nabavke čija vrijednost prelazi 500.000 eura, u roku od pet dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, dostavi Državnoj komisiji potpunu dokumentaciju u postupku javne nabavke radi kontrole sprovedenog postupka javne nabavke.

Radi obavezne kontrole u ovoj vrsti postupka, Državnoj komisiji je u 2012. godini, dostavljena potpuna dokumentacija za 46 postupaka javnih nabavki, od kojih je u 2012. godini izvršena obavezna kontrola u

^c Ukupno 23 predmeta iz 2011. i 522 iz 2012. godine

^d Jednom odlukom je prekinut postupak po dvije žalbe po kojima su postupci odlučivanja bili spojeni u jedan postupak do donošenja odluke od strane naručioca, a sa devet odluka je prekinut postupak po osnovu devet žalbi do donošenja odluka Upravnog suda Crne Gore.

41 postupku vrijednosti preko 500.000 eura, dok je u četiri postupka javnih nabavki Državna komisija utvrdila da njihova stvarna vrijednost, nakon donošenja i objavljivanja odluka o izboru najpovoljnijih ponuda, ne prelazi 500.000 eura, pa je dokumentaciju u vezi ovih postupaka javnih nabavki vratila naručiocima. Jedan postupak javne nabavke koji podliježe obaveznoj kontroli ostao je neriješen na kraju 2012. godine iz razloga što je potpuna dokumentacija za isti od strane naručioca dostavljena Državnoj komisiji samim krajem 2012. godine, pa je kontrola ovog postupka prenesena u 2013. godinu.

Od ukupno 41 postupka koji su bili predmet obavezne kontrole u 2012. godini, za 23 postupka javnih nabavki Državna komisija je utvrdila da su u cijelosti sprovedeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Za 10 postupaka javnih nabavki je utvrđeno da su sprovedeni suprotno Zakonu o javnim nabavkama i oni su poništeni u cijelosti, a za osam postupaka javnih nabavki je utvrđeno postojanje određenih nepravilnosti, odnosno da je postupljeno suprotno Zakonu o javnim nabavkama i te postupke javnih nabavki Komisija je vratila naručiocima na ponovni postupak i odlučivanje.

1.7. Godišnja vrijednost javnih nabavki kao % BDP-a i državnog budžeta

Udio javnih nabavki u bruto društvenom proizvodu (BDP) Crne Gore u 2011. godini bio je 11,67% a u godini nakon toga, opao je na 10,26%. Više informacija dato je u tabeli koja slijedi:

Godina	Ukupno javne nabavke (u EUR)		% učešća JN u BDP A/B*100	Budžet (u EUR) B2	% učešća JN u Budžetu A/B2*100
	A	B			
2011.	377.260.094,38	3.234.000.000,00	11,67%	1.400.606.987,97	26,94
2012.	323.155.258,90	3.149.000.000,00	10,26%	1.408.299.482,92	22,95

Tabela 4: učešće javnih nabavki u BDP-u i Budžetu Crne Gore za 2011. i 2012. godinu¹²

1.8. Godišnja vrijednost javnih nabavki u odnosu na vrstu naručilaca

U dijelu koji se odnosi na učešće pojedinih grupa naručioca u ukupnim javnim nabavkama u 2011. godini, u nominalnom iznizu, ne postoje javno dostupni podaci. Ipak, u 2012. godini po prvi put, podaci se prezentuju na ovaj način. Detaljniji podaci dati su u tabeli koja slijedi:

Vrsta naručioca	2012. godina		
	Broj ugovora	Ukupna vrijednost JN	% učešća u ukupnim JN
Državni organi, organizacije i službe	13716	85.574.105,67 €	26,48
Javne službe i drugi organi čiji je osnivač država	29811	203.809.687,47 €	63,07
Organi jedinica lokalne samouprave	10995	17.494.830,93 €	5,41
Javne službe i drugi organi lokalne samouprave i organi uprave	4271	16.276.634,83 €	5,04
Ukupno	58793	323.155.258,90 €	100,00

Tabela 5: učešće grupe naručilaca u ukupnim javnim nabavkama u 2012. godini¹³

2. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA

Pripremio: Veselin Radulović, advokat, pravni savjetnik MANS-a

2.1. *Lista ključnih akata*

U nastavku je data lista akata kojima se trenutno direktno definiše postupak javnih nabavki u Crnoj Gori:

- a) Zakon o javnim nabavkama;
- b) Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda;

- c) Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki;
- d) Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila;
- e) Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki.

2.2. Pregled osnovnih zakonskih odredbi

2.2.1. Obveznici, izuzeća, transparentnost i anti-korupcija

Postupak javnih nabavki regulisan je Zakonom o javnim nabavkama, na osnovu koga je donesen i niz podzakonskih akata, kojima se dodatno razrađuje njegovo sprovođenje.

U članu 3. Zakona propisani su izuzeci od primjene ovog zakona i u stavu 2. tog člana je naglašeno da se ovaj zakon ne primjenjuje na postupak davanja koncesija i privatizacije privrede, na prodaju i davanje u zakup zemljišta, zgrada i drugih nepokretnih i pokretnih stvari ili prava.

Takođe, Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost propisano je da se način i postupak sprovođenja javne nabavke specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koja se koriste u radu Agencije uređuju aktom direktora Agencije.

Postupak davanja koncesija uređen je Zakonom o koncesijama.

Zakon o javnim nabavkama donesen je 29.07.2011. godine, objavljen je 15.08.2011. godine, stupio je na snagu 23.08.2011. godine, a primjenjuje se od 01.01.2012. godine. Prethodno su na snazi bila dva zakona o javnim nabavkama, iz 2001 i 2006 godine.

Obveznici Zakona i određene nedorečenosti Zakona

Član 1. stav 1. tačka 1. Zakona o javnim nabavkama definiše da su obveznici zakona državni organi, organi jedinice lokalne samouprave, javne službe. Iako Zakon prilično precizno definiše ko su obveznici njegove primjene, u praksi se on slobodno tumači, pa na primjer nije bilo jasno da li su političke partije i sindikat obveznici, jer je od svih sindikata samo sindikat policije jednom objavio poziv na javno nadmetanje, kao i Demokratska partija socijalista. Stoga, očigledno je potrebno dodatno normiranje obveznika zakona, kako bi se obezbijedila njegova puna preciznost.

Zakon u značenju izraza ne daje tumačenje "javnih sredstava"^e. Nedostatak definisanja javnih sredstava u Zakonu o javnim nabavkama Crne Gore ostavlja prostor za slobodnije tumačenje i izbjegavanje primjene zakona. Na primjer, neko od korisnika budžetskih sredstava može da dobije sredstva za određenu nabavku od stranih donatora. Ta sredstva nijesu iz budžeta i ako bi se samo budžetska sredstva smatrala "javnim sredstvima", u ovom slučaju bi se dobijena sredstva mogla trošiti bez javnog nadmetanja i netransparentno, ako donator ne bi insistirao da se javno nadmetanje obavi.

Isto tako, javna ustanova (na primjer škola) može da prikupi sredstva na neki drugi način (na primjer od roditelja za aktivnosti kao što su ekskurzije, škole u prirodi i dr.). Ako ta sredstva ne bi smatrali "javnim

^e Na primjer, Zakon o javnim nabavkama Srbije to definiše kao sredstva pod kontrolom i na raspolaganju Republike Srbije, lokalnih vlasti i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, odnosno sva sredstva koja prikupljaju, primaju, čuvaju, opredjeljuju i troše naručiocu. Dakle, definisanjem javnih sredstava otklanja se dilema i svi korisnici budžetskih sredstava obavezni su primjenjivati ovaj zakon, ne samo kada troše sredstva koja dobijaju iz budžeta - već i druga sredstva koja "prikupljaju, primaju, čuvaju, opredjeljuju i troše". Javna sredstva u zakonu Srbije su definisana široko, ali reklo bi se opravdano.

sredstvima" u smislu ovog zakona, izbor agencija i hotela za navedene aktivnosti vršio bi se bez javnog nadmetanja, što nije bio rijedak slučaj u praksi.

Ipak, imajući u vidu da su obveznici primjene zakona preciznije definisani od samog termina javnih sredstava, veći problemi u praksi nisu prisutni. Svakako, dodatno normiranje i u ovom dijelu prijeko je potrebno u tokom buduće izmjene zakona.

Član 2. stav 2. Zakona o javnim nabavkama Crne Gore definiše da su od ovog Zakona izuzeta diplomatsko konzularna predstavnštva. Međutim, nije navedeno gdje se objavljuju podaci o ovim javnim nabavkama što ne doprinosi transparentnosti postupka koji se odnosi na diplomatska predstavnštva.

Član 2. stav 3. definiše da nadležni organ objavljuje listu naručilaca, međutim nejasno je da li se ta lista objavljuje proaktivno ili se čeka da se sam naručilac prijavi. Ovo posebno zbog postojeće prakse da se naručilac uključi u listu tek kad se rasprijevi prvi poziv za javno nadmetanje. Tako je, na primer, od svih sindikata na listi naručilaca prijavljen je samo Sindikat policije, a od svih političkih partija samo Demokratska partija socijalista, pa nije jasno da li to znači da ostale partije i sindikati nisu obveznici zakona, ili da jesu obveznici, ali nisu uključeni u listu obveznika ovog Zakona.

Načelo transparentnosti postupka javnih nabavki

Stavom 1. člana 7. se bliže definiše koja dokumenta objavljuje nadležni organ uprave. Međutim, nedostatak je što nije precizno definisano gdje se objavljuju dokumenta. U praksi, ipak, samo na jednom mjestu dostupni su relevantni podaci o javnim nabavkama, na portalu kojim rukovodi Uprava za javne nabavke.

Na štetu transparentnosti čitavog postupka, posebno onih koji su rizični za nastanak korupcije, zakon ne obezbjeđuje na isti način i objavljivanje saglasnosti koje nadležni organ daje naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje određenih postupaka javne nabavke.

U prethodnom periodu ustaljena je praksa većine naručilaca da se odredbe ugovora o javnim nabavkama značajno mijenjaju nakon njegovog potpisivanja, i ranije ova dokumenta nisu bila dostupna javnosti. Ipak, sada je i ovaj segment učinjen transparentnim, preko portala za javne nabavke.

Zaštita podataka

Stav 1. tačka 1. člana 9. definiše da je naručilac dužan da čuva kao tajne podatke sadržane u ponudi, koji su u skladu sa zakonom utvrđeni kao tajni i koje je ponuđač označio u ponudi kao tajne.

Ovakvo propisivanje omogućava proizvoljno ograničavanje transparentnosti od strane ponuđača, jer ponuđač, na primjer, može označiti kao tajne podatke i one podatke za koje ne postoji pravni osnov na osnovu kojih su ti podaci podaci tajni.

Antikorupcijsko pravilo

Članom 15. je propisana dužnost službeniku za javne nabavke i/ili odgovornoj osobi da prijavi ponudu mita ili prijetnju. Međutim, ova mјera se odnosi na tok postupka do donošenja odluka o dodjeli javnih nabavki. Na ovaj način nije prepoznata mogućnost nastanka i obaveza prijavljivanja korupcije i nakon

potpisivanja ugovora, kao i ostalih oblika korupcije (na primjer sklapanje kartelskih sporazuma u svrhu uticaja na rezultat nadmetanja, neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu kvaliteta, cijene i roka), kao ni mjere koje treba preduzeti da bi se spriječio njihov nastanak.

Spriječavanje sukoba interesa na strani naručioca

Stavom 5. člana 16. je definisano da lica koje, u ime naručioca, vrši neke od poslova javne nabavke mora potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju konflikta interesa. Međutim, zakon ne propisuje bilo koji način kontrole ili potvrde tačnosti datih izjava, obzirom da je logično da lica koja krše Zakon neće sama prijaviti postojanje sukoba interesa.

Ništavost postupka i evidentiranje sukoba interesa

Stav 1. člana 18. propisuje da je postupak javne nabavke sproveden uz postojanje sukoba interesa ništavan. Međutim, nije propisano ko pokreće postupak i utvrđuje ništavost, šta se dešava nakon utvrđivanja ništavosti ako je sukob interesa otkriven nakon potpisivanja ugovora, da li se pokreće novi postupak javne nabavke i šta se dešava sa troškovima koje je već pretrpio ponuđač.

2.2.2. Vrste postupaka javnih nabavki

Postupci koje predviđa Zakon o javnim nabavkama su: Otvoreni postupak javne nabavke (član 22) ograničeni postupak javne nabavke (član 23), pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje (član 24), pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje (član 25), okvirni sporazum (član 26), konsultantska usluga (član 27), konkurs (član 28), šoping (član 29) i neposredni sporazum (član 30).

Autor je mišljenja da za svaki postupak javne nabavke pojedninačno nije dovoljno definisan sam tok postupka, što ostavlja prostora za slobodne interpretacije samog postupka koje se odnose na mijenjanje kriterijuma u samom postupku (na primjer na povećanje procijenjene vrijednosti i na donošenje diskrecionih odluka koje narušavaju konkurentnost i ravnopravnost).

Takođe, u cilju spriječavanja kršenja zakona i nakon potpisivanja ugovora, zakon ne definiše koja institucija i na koji način vrši kontrolu sprovođenja ugovora o javnim nabavkama, koje su mogućnosti naručioca za postupanje prilikom otkrivenih nepravilnosti u sprovođenju ugovora.

Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje

U tački 2. stava 1. člana 24. je definisano da pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sproveđe kada zbog prirode roba, usluga i radova ili rizika koji se odnose na konkretnu javnu nabavku nije moguće odrediti procijenjenu vrijednost javne nabavke.

Rizik od postojanja korupcije i sukoba interesa u ovom postupku javne nabavke izuzetno je visok ne samo u Crnoj Gori već i u drugim zemljama, pa se ovim, nedovoljno definisanim i preciziranim stavom, ostavlja prostor za slobodnu interpretaciju navedenih slučajeva, jer nije ograničeno sprovođenje ovog postupka kako u broju mogućih postupaka, tako ni u novčanim iznosima.

Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje

Pregovarački postupak je u prethodnim godinama često korišten za sprovođenje dodatnih radova od strane ponuđača koji su prethodno bili angažovani. Kroz ovaj postupak su naručioci dodjelivali na nivou godine i višemilionske iznose. Rizik od postojanja korupcije i sukoba interesa u ovom postupku javne nabavke je izuzetno visok, a Evropski sud pravde i Evropska komisija su izričiti da se ovaj postupak može sprovesti samo u izuzetnim okolnostima.

Međutim, zakon u članu 25. ne ograničava broj i veoma limitirano ograničava ukupan iznos postupaka dodjele sličnih i dodatnih usluga i radova koje nisu obuhvaćeni prvočitnim ugovorom javne nabavke. Na ovaj način se, po mišljenju autora, omogućava favorizovanje određenih kompanija koje su stalno angažovane od strane pojedinih naručilaca za obavljanje sličnih, naknadnih i dodatnih radova i usluga.

2.2.3. Procedure prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki

Prethodna saglasnost

Član 31. definiše da je naručilac dužan pribaviti prethodnu saglasnost od nadležnog organa prije otpočinjanja postupka javne nabavke u ograničenom postupku, pregovaračkom postupku sa i bez objavlјivanja poziva za javno nadmetanje, okvirnom sporazumu i konsultantskoj usluzi.

Stav 4. ovog zakona definiše da nadležni organ odlučuje o zahtjevu naručioca, bez sprovođenja ispitnog postupka, u roku od osam dana od dana prijema urednog zahtjeva. Međutim, postavlja se pitanje svrshodnosti davanja saglasnosti ako se ne sprovodi ispitni postupak.

Stav 6. ovog člana definiše da ukoliko nadležni organ ne odluči o zahtjevu u roku od 8 dana, naručilac može da sproveđe postupak javne nabavke bez saglasnosti nadležnog organa.

Naručilac ne bi trebao da sproveđe postupak nabavke, dok nadležni organ ne da saglasnost na postupak. Ovo je posebno bitno jer je moguće da postane praksa da se ovi postupci spovode bez ikakve kontrole, jer saglasnost nije data u roku zbog mogućih nemarnosti ili nedostatka kapaciteta nadležnog organa. Takođe, zakon ne propisuje nikakve mjere za ovakva propuštanja nadležnog organa.

Objedinjavanje javnih nabavki

Član 33. definiše da javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi može da sprovodi naručilac određen propisom Vlade, a za potrebe organa jedinice lokalne samouprave naručilac određen propisom nadležnog organa lokalne samouprave.

Međutim, zakon ne definiše da se u pozivu mora precizirati na koju instituciju se javna nabavka odnosi kad drugi naručilac sprovodi javne nabavke za njene potrebe, pa je na taj način otežano praćenje potrošnje sredstava od strane pojedinačnih naručilaca za čije potrebe jedna institucija obavlja postupak javnih nabavki.

Tenderska dokumentacija

U članu 49. u stavu 2. tačka 1. se navodi da je prilog tenderske dokumentacije i poziv za javno nadmetanje. Kako neke institucije do sada uspostavile praksu da mijenjaju procijenjene vrijednosti koje su definisane pozivom prilikom donošenja odluke, nedostatak je što zakon ne definiše da se ni jedan dio

tenderske dokumentacije, prilozi i drugi elementi ne može mijenjati nakon završetka roka za dostavljanja ponuda.

Korišćenje tehničkih karakteristika ili specifikacija

Član 51. navodi da naručilac ne smije u tenderskoj dokumentaciji koristiti ili se pozivati na tehničke karakteristike ili specifikacije, robni znak, patent ili tip, ni posebno porijeklo ili proizvodnju koje označavaju robe, usluge ili radove, ako bi takvim označavanjem dao prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano da isključi ostale ponuđače.

Međutim, stavom 2. naručiocima se ostavlja mogućnost da kada naručilac ne može u tenderskoj dokumentaciji da opiše predmet javne nabavke na način kojim se obezbjeđuje da karakteristike ili specifikacije budu razumljive ponuđačima, može navesti elemente kao što je robni znak, patent, tip ili proizvođač pod uslovom da takav navod bude praćen riječima "ili ekvivalentno".

Prema dosadašnjoj praksi naručilaca, kada su prilikom objavljivanja poziva za javno nadmetanje koristili ili se pozivali na tehničke karakteristike ili robni znak roba kao što su vozila, zakon je morao detaljnije precizirati u kojim slučajevima se može primjenjivati stav 2. ovog člana.

Podnošenje zajedničke ponude

Član 79. stav 3. definiše da su ponuđači dužni da u zajedničkoj ponudi navedu imena i stručne kvalifikacije lica koja će biti odgovorna za izvršenje ugovora.

2.2.4. Naručioci

Član 1. stav 1. tačka 1. Zakona o javnim nabavkama definiše da su obveznici zakona državni organi, organi jedinice lokalne samouprave, javne službe. Međutim, u ovom se stavu se ostavlja i jedna generalna odredba da su obveznici zakona i drugi korisnici sredstava budžeta Crne Gore. (više informacija u poglavljiju 2.2.1.)

2.2.5. Izuzeci od primjene Zakona

Član 3. Zakona o javnim nabavkama propisuje izuzeća od primjene ovog zakona koja se odnose na:

- 1) nabavke koje se sprovode po posebnom postupku međunarodne organizacije, na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora sa tom međunarodnom organizacijom;
- 2) nabavke koje se sprovode po posebnim pravilima na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora između Crne Gore i jedne ili više država za projekat koji će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti;
- 3) usluge koje pružaju privredna društva i pravna lica koja obavljaju djelatnost od javnog interesa, u skladu sa zakonom;
- 4) nabavke koje se sprovode za zaštitu i spašavanje od katastrofa i većih nesreća - vanrednog stanja;
- 5) povjerljive nabavke, u skladu sa zakonom;
- 6) nabavke oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore;
- 7) nabavke koje se sprovode radi sticanja, razvoja, produkcije ili koprodukcije programskog materijala namijenjenog radio-televizijskom emitovanju;
- 8) nabavke usluga arbitraže, sporazumnog rješavanja sporova i notarskih usluga;

- 9) nabavke finansijskih usluga u vezi sa emitovanjem, prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata, posebno transakcija naručioca, sa ciljem prikupljanja novca i kapitala i usluga Centralne banke Crne Gore;
- 10) nabavke usluga vezanih za radne odnose;
- 11) usluge vezane za zapošljavanje;
- 12) nabavke izbornog materijala.

Ovaj zakon ne primjenjuje se na postupak davanja koncesija i privatizacije privrede, na prodaju i davanje u zakup zemljišta, zgrada i drugih nepokretnih i pokretnih stvari ili prava.

U obrazloženju predloga zakona od strane Vlade, koji je objavljen na web site-u Skupštine Crne Gore navedeno je samo da su izuzeća od primjene zakona određena odredbama člana 3., "u skladu sa propisima Evropske unije". Ipak, čini se da direktive Evropske unije neke od ovih izuzetaka drugačije definišu.

Član 3. stav 1. tačka 3. navodi da su od primjene zakona izuzete usluge koje pružaju privredna društva i pravna lica koja obavljaju djelatnost od javnog interesa. Ovaj stav je u koliziji sa članom 2. stav 1. u kome se definije koja su privredna društva obveznici zakona, pa je u izuzecima od primjene moralo biti naglašeno da se izuzeci odnose na privredna društva i pravna lica koja obavljaju djelatnost od javnog interesa u skladu sa zakonom, a koja ne ispunjavaju uslove iz člana 2. stav 1. tačka 2. ovog zakona.

Član 3. stav 1. tačka 5. propisuje da su od primjene Zakona izuzete i povjerljive nabavke u skladu sa zakonom. Ova odredba takođe ostavlja prostora za slobodnu interpretaciju koje su to nabavke koje se smatraju povjerljivim i u skladu sa kojim zakonom. Svaki izuzetak od pravila u bilo kom zakonu ili aktu mora se tumačiti usko (jedno od osnovnih pravnih pravila tumačenja) i zato mora biti što preciznije propisan. U protivnom, to više nije izuzetak i u praksi se pretvara u nešto drugo, upravo slobodnjim tumačenjem koje omogućava neprecizna odredba. Navedena odredba ne daje nikakvu naznaku o kakvim nabavkama se radi, što je neprihvaljivo za propisivanje nekog izuzetka od pravila i što ostavlja prostor za moguće zloupotrebe.

Član 3. stav 1. tačka 6. propisuje da se ovaj Zakon ne primjenjuje na javne nabavke koje se odnose na oružje, municiju i druge materijale neophodne za odbranu i bezbjednost Crne Gore. Međutim, i ova odredba ostavlja prostora za slobodnu interpretaciju zakona od strane naručilaca, što je u suprotnosti sa preporukama Evropske komisije i praksom Evropskog suda pravde.

U komunikaciji Evropske komisije o članu 296. Ugovora EU^f, kako bi se spriječile pogrešne interpretacije ovog člana^g, Komisija navodi da ovaj član predstavlja izuzeće, a ne obavezu i da se ovaj član može upotrebiti samo u jasno određenim slučajevima. Takođe, u komunikaciji je navedeno da su presude Evropskog suda pravde potvrđile da su ovi slučajevi izuzeci i jasno definisani slučajevi i da se zbog njihovog i ograničenog karaktera ovakvim članovima ne treba ostavljati previše prostora za slobodnu interpretaciju.

^fInterpretative Communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement, 7.12.2006.

^gČlanom 296 Ugovora EU, ostavljeno je naručiocima mogućnost da neke javne nabavke koje se odnose na sektor odbrane i bezbjednosti naručioci mogu sprovoditi kroz postupak javnih nabavki.

Stoga proizilazi da ova odredba nije u skladu sa preporukama Evropske komisije, kao i odlukama Evropskog suda pravde.

Kako je prethodno navedeno, Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost propisano je da se način i postupak sprovođenja javne nabavke specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koja se koriste u radu Agencije uređuju aktom direktora Agencije.

Takođe, Zakonom o odbrani propisano je da Ministarstvo odbrane obavlja poslove u vezi sa planiranjem i uređenjem prostora, izgradnjom, rekonstrukcijom i održavanjem vojnih objekata u vojnem krugu, a način, uslove i postupak za planiranje i uređenje prostora, izgradnju, rekonstrukciju i održavanje tih objekata propisuje Vlada. Dalje, postupak nabavki prema Zakonu o odbrani propisuje Vlada.

2.3. Postupci javnih nabavki

2.3.1. Prva faza - priprema tendera

Svaki naručilac javne nabavke je dužan da do 31. januara tekuće fiskalne, odnosno finansijske godine, sačini plan javnih nabavki i dostavi nadležnom organu radi objavljivanja na portalu javnih nabavki.

Postupak izmjene plana, odnosno definisanja i revizije potreba nije regulisan zakonom, već je jedino propisano da izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki mogu da se izvrše najkasnije 15 dana prije pokretanja postupka javne nabavke, osim u slučaju rebalansa budžetskih sredstava.

Takođe, zakon o javnim nabavkama ne predviđa javne konsultacije (rasprave, istraživanja javnog mnjenja i sl.) sa zainteresovanim subjektima u fazi planiranja javnih nabavki.

Prema odredbi člana 38. Zakona o javnim nabavkama, plan javnih nabavki sadrži:

- 1) podatke o naručiocu;
- 2) naziv i predmet javne nabavke;
- 3) procijenjenu vrijednost javne nabavke za svaki pojedini predmet javne nabavke;
- 4) poziciju budžeta, odnosno finansijskog plana na kojoj su planirana sredstva za javnu nabavku.

Određivanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki propisano je odredbama članova 44 - 48 Zakona o javnim nabavkama.

Procjena vrijednosti nabavke robe

Osnovica za izračunavanje procijenjene vrijednosti javne nabavke robe određuje se na sljedeći način:

- 1) kada je predmet javne nabavke, odnosno ugovora o javnoj nabavci kupovina, zakup ili lizing i kada je rok na koji se ugovor zaključuje 12 mjeseci ili kraći uzima se ukupna procijenjena vrijednost ugovora za svo vrijeme njegovog trajanja, a kada je rok duži od 12 mjeseci, ukupna procijenjena vrijednost ugovora uključuje procijenjenu vrijednost za prvi 12 mjeseci i procijenjenu vrijednost za preostali period do isteka roka;
- 2) kada se isti ugovor zaključuje na neodređeni rok, kao i u slučaju kada postoji neizvjesnost u pogledu roka na koji se ugovor zaključuje, uzima se mjesечna procijenjena vrijednost ugovora pomnožena sa 48.

Za zaključivanje periodičnih ugovora, kao i ugovora koje je potrebno obnoviti po isteku određenog roka procijenjena vrijednost javne nabavke određuje se na osnovu stvarne ukupne vrijednosti sličnih ugovora zaključenih tokom prethodne fiskalne godine ili tokom prethodnih 12 mjeseci, usklađene sa očekivanim promjenama u pogledu količine ili vrijednosti robe čija je nabavka predmet ugovora.

Procjena vrijednosti nabavke usluga

U procijenjenu vrijednost javne nabavke usluge naručilac je dužan da uračuna i sve troškove za pružanje te usluge.

U procijenjenu vrijednost javne nabavke sljedećih usluga uračunavaju se za:

- 1) usluge osiguranja, iznos premije i drugi troškovi u vezi usluge osiguranja;
- 2) bankarske i druge finansijske usluge (osim usluge kreditiranja), naknade, provizije, kao i drugi troškovi u vezi finansijske usluge;
- 3) usluge kreditiranja, iznos kredita sa kamatom, naknadama i troškovima koji nastaju pri odobravanju i realizaciji ugovora o kreditu, procjenu vrijednosti nepokretnih i pokretnih stvari, premije osiguranja ili druge naknade u vezi sa sredstvima obezbjeđenja kredita, troškove upisa u registar kod nadležnog organa, troškove pribavljanja izvoda iz registra nepokretnosti i drugi troškovi u vezi usluge kreditiranja;
- 4) arhitektonske usluge, industrijski dizajn, prostorno planiranje i druge slične usluge, naknada ili provizija.

Ako se procijenjena vrijednost usluge ne može odrediti zbog dužine trajanja ugovora, vrijednost usluge određuje se na način predviđen za procjenu nabavke roba.

Procjena vrijednosti nabavke radova

Procijenjena vrijednost javne nabavke za izvođenje radova određuje se na osnovu odgovarajuće tehničke dokumentacije koja sadrži predmjer, odnosno predračun radova.

U procijenjenu vrijednost nabavke ustupanja izvođenja radova uračunava se i vrijednost roba i usluga koje su neophodne za izvršenje ugovora o izvođenju radova.

Kad je predmet javne nabavke određen po partijama, procijenjena vrijednost javne nabavke mora da bude iskazana za svaku partiju posebno, a ukupna procijenjena vrijednost javne nabavke po partijama čini zbir vrijednosti svih partija za period za koji se zaključuje ugovor.

Saglasnost na plan javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a saglasnost na plan javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave (član 38. stav 3. Zakona).

Procjena izvodljivosti planova javnih nabavki se ne vrši, niti se prave pojedinačni izvještaji o izvodljivosti planova javnih nabavki. Ipak Uprava za javne nabavke prati ispunjenosti planova javnih nabavki od strane institucija.

2.3.2. Druga faza - sprovođenje tenderskog postupka

Zakon o javnim nabavkama predviđa sljedeće postupke javnih nabavki:

- 1) otvoreni postupak;
- 2) ograničeni postupak;

- 3) pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje;
- 4) pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje;
- 5) okvirni sporazum;
- 6) konsultantska usluga;
- 7) konkurs;
- 8) šoping;
- 9) neposredni sporazum.

Određivanje postupka javne nabavke

Postupak javne nabavke određuje se prema procijenjenoj vrijednosti javne nabavke koja se razvrstava u sljedeće vrijednosne razrede, i to:

- I vrijednosni razred - za javnu nabavku čija je procijenjena vrijednost do 5.000 EUR-a, sprovodi se postupak neposrednog sporazuma;
- II vrijednosni razred - za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 EUR-a do 25.000 EUR-a za nabavku roba i usluga, odnosno preko 5.000 EUR-a do 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovodi se postupak šopinge;
- III vrijednosni razred - za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 25.000 EUR-a za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovode se drugi postupci (izuzev neposrednog sporazuma i šopinge).

1) Otvoreni postupak javne nabavke je postupak u kojem zainteresovana lica mogu da podnesu ponude u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje u otvorenom postupku i tenderskom dokumentacijom.

2) Ograničeni postupak javne nabavke sprovodi se u dvije faze i naručilac u prvoj fazi utvrđuje kvalifikaciju podnositelja prijava na osnovu prethodno određenih uslova u pozivu za pretkvalifikaciju, dok u drugoj fazi naručilac poziva kvalifikovane kandidate da podnesu ponude. Ukoliko se u prvoj fazi ne kvalifikuju najmanje tri podnosioca prijava postupak se obustavlja i samo kvalifikovani kandidati mogu da dostave ponudu u drugoj fazi postupka.

3) Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sproveđe:

- kada u otvorenom postupku javne nabavke ili u drugoj fazi ograničenog postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni;
- kada zbog prirode roba, usluga i radova ili rizika koji se odnose na konkretnu javnu nabavku nije moguće odrediti procijenjenu vrijednost javne nabavke;
- radi istraživanja, testiranja ili razvoja, bez ostvarivanja profita ili naknade troškova.

4) Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sproveđe u slučaju:

a) nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova:

- kada u najmanje dva otvorena, odnosno ograničena postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu

bitno izmijenjeni, u kom slučaju je naručilac dužan da u pregovarački postupak uključi sve ponuđače koji su dostavili ponudu u otvorenom, odnosno ograničenom postupku;

-kada zbog tehničkih, odnosno umjetničkih zahtjeva predmeta javne nabavke ili iz razloga koji su povezani sa zaštitom isključivih prava nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač;

-kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom.

b) nabavke roba:

-kada je roba koja je predmet javne nabavke proizvedena isključivo za svrhe istraživanja, eksperimentisanja, proučavanja ili razvoja, pod uslovom da se ne radi o serijskoj proizvodnji robe sa ciljem ostvarivanja dobiti ili naknade troškova istraživanja i razvoja;

-kada se radi o dodatnim isporukama u toku izvršenja ugovornih obaveza od dobavljača sa kojim je zaključen ugovor u skladu sa ovim zakonom, koje su namijenjene za djelimičnu zamjenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija, ukoliko bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke probleme u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenog ugovora;

-na robnim berzama;

-po izuzetno povoljnim uslovima, od ponuđača koji je u postupku stečaja odnosno likvidacije, u skladu sa zakonom;

c) nabavke usluga koje su dio nastavka usluge sprovedene putem konkursa za izradu idejnog rješenja, a ugovor se zaključuje sa izabranim, odnosno sa jednim od izabranih učesnika, pod uslovom da naručilac u pregovarački postupak uključi sve izabrane učesnike;

d) nabavke usluga i ustupanja izvođenja radova:

-koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke, a uslijed nepredviđenih okolnosti postanu neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci i tehnički ili ekonomski se ne mogu odvojiti od osnovnog ugovora bez većih teškoća za naručioca, pod uslovom da se ugovor čija ukupna vrijednost ne može da bude veća od 15% od vrijednosti zaključenog ugovora zaključi sa ponuđačem čiji ugovor je i dalje na snazi;

-koji predstavljaju ponavljanje sličnih usluga ili radova povjerenih ponuđaču sa kojim je naručilac zaključio osnovni ugovor i kada je mogućnost nabavke tih usluga ili radova u skladu sa predmetom nabavke za koji je zaključen ugovor, na osnovu sprovedenog otvorenog ili ograničenog postupka, navedena u pozivu za javno nadmetanje, pod uslovom da ukupna vrijednost ugovora za dodatne usluge ili radove ne može da bude veća od 15% od vrijednosti zaključenog ugovora i da od zaključenja osnovnog ugovora nije proteklo više od tri godine.

5) Okvirni sporazum može da se zaključi nakon sprovedenog otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke. Okvirni sporazum se može zaključiti ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

-predmet ugovora su svakodnevne usluge ili potrošne robe;

-predmet ugovora su robe ili usluge čije se cijene i uslovi isporuke često mijenjaju;

-predmet ugovora su stalne popravke ili radovi na održavanju;

-kada se zaključivanjem istovjetnih ugovora smanjuju troškovi nabavke.

Odredbe okvirnog sporazuma se nakon njegovog zaključivanja ne mogu mijenjati i okvirni sporazum se može zaključiti na period do četiri godine.

Naručilac je dužan da izvrši izbor najpovoljnije ponude na osnovu uslova i kriterijuma utvrđenih okvirnim sporazumom.

Ugovor na osnovu okvirnog sporazuma koji je zaključen sa više ponuđača može da bude zaključen:

a) bez javnog nadmetanja primjenom uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu;

b) javnim nadmetanjem ukoliko u okvirnom sporazumu nijesu utvrđeni svi uslovi ili ako je to primjereni preciznijim formulisanjem utvrđenih uslova i drugih uslova navedenih u specifikacijama okvirnog sporazuma na sljedeći način:

- za svaki ugovor koji se namjerava zaključiti naručilac se obraća zahtjevom za dostavljanje ponude;
- naručilac određuje vremenski rok za dostavljanje ponuda za svaki pojedinačni ugovor, uzimajući u obzir složenost predmeta ugovora i vrijeme potrebno za dostavljanje ponuda;
- ponude se dostavljaju u pisanoj formi;
- naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude i zaključuje ugovor sa ponuđačem na osnovu kriterijuma navedenih u specifikacijama okvirnog sporazuma.

6) Naručilac može poziv za dostavljanje ponuda za pružanje konsultantskih usluga da dostači neposredno ponuđačima, ako:

- a) konsultantsku uslugu koja je predmet javne nabavke može da pruži ograničeni broj ponuđača, u kom slučaju se poziv dostavlja svim takvim ponuđačima;
- b) vrijeme i troškovi neophodni za procjenjivanje velikog broja ponuda ne bi bili u srazmjeri sa vrijednošću usluge koja je predmet javne nabavke, pod uslovom da je poziv dostavljen dovoljnom broju ponuđača (najmanje tri) da se obezbijedi konkurenca.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude za pružanje konsultantskih usluga zasnivaju se naročito na:

- a) kvalifikacijama, iskustvu, profesionalnim i menadžerskim sposobnostima ponuđača i lica koja će da budu uključena u pružanje usluge;
- b) ponuđenoj cijeni, uključujući eventualne sporedne i povezane troškove;
- c) efektima prenosa tehnologije, znanja i razvoja menadžerskih i profesionalnih vještina;
- d) drugim okolnostima, u zavisnosti od prirode konsultantske usluge.

7) Postupak javne nabavke konkursom može da se sprovede za usluge u oblasti urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva, nauke, kulture, dizajna i informatike.

Konkurs može da se sprovede kao samostalni postupak javne nabavke ili kao sastavni dio postupka javne nabavke usluga, kada se ugovor zaključuje sa izabranim učesnikom, odnosno sa jednim od izabranih učesnika na konkursu.

Izabranom ili izabranim učesnicima na konkursu može da se dodijeli nagrada u skladu sa uslovima utvrđenim konkursom.

U postupku javne nabavke sprovedenom putem konkursa, nacrt, plan, idejno rješenje ili dizajn bira nezavisni žiri.

Članovi žirija mogu da budu samo fizička lica koja nijesu povezana sa učesnicima na konkursu.

Ako naručilac zahtijeva od učesnika na konkursu posebne profesionalne kvalifikacije ili iskustvo, najmanje jedna trećina članova žirija mora da posjeduje najmanje jednake kvalifikacije, odnosno iskustvo.

Nacrti, planovi, idejna rješenja ili dizajn se dostavljaju naručiocu anonimno, na način utvrđen konkursom.

Žiri je samostalan u odlučivanju i razmatra anonimno dostavljene nacrte, planove, idejna rješenja ili dizajn.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude moraju se zasnivati na:

- a) kvalifikacijama, iskustvu, profesionalnim sposobnostima ponuđača i lica koja će da budu uključena u pružanje usluge;
- b) efektima prenosa tehnologije, znanja i razvoja profesionalnih vještina;
- c) drugim okolnostima, u zavisnosti od prirode konkursa.

8) Postupak javne nabavke šopingom sprovodi službenik za javne nabavke, na osnovu zahtjeva za dostavljanje ponuda koji se objavljuje na portalu javnih nabavki. Rok za dostavljanje ponuda šopingom iznosi najmanje 12 dana od dana objavlivanja zahtjeva, a ponuđači po zahtjevu mogu da podnesu samo po jednu ponudu i ne mogu da je mijenjaju. Ponude se otvaraju javno i otvaranju ponuda mogu da prisustvuju ovlašćeni predstavnici ponuđača sa priloženim punomoćjem potpisanim od strane ponuđača.

Službenik za javne nabavke dužan je da sačini zapisnik o javnom otvaranju ponuda, koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača, a primjerak zapisnika se nakon potpisivanja uručuje svim prisutnim ovlašćenim predstavnicima ponuđača. Zapisnik se dostavlja u roku od tri dana od dana otvaranja ponuda ponuđačima koji nijesu prisustvovali javnom otvaranju ponuda.

U postupku javne nabavke šopingom mogu učestvovati ponuđači koji su registrovani za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, kao osnovne, odnosno pretežne djelatnosti. Odluka o izboru najpovoljnije ponude šopingom dodjeljuje se primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena.

Postupak javne nabavke šopingom može da se sproveđe najviše jednom godišnje za jedan predmet javne nabavke.

9) Neposredni sporazum je direktni dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke.

Ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi:

- 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000 EUR-a;
- 9% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000 do 500.000 EUR-a;
- 8% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 500.000 do 800.000 EUR-a;
- 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000 EUR-a.

Neposredni sporazum zaključuje starješina, odnosno odgovorno lice naručioca.

Prije pokretanja postupka javne nabavke u ograničenom postupku, pregovaračkom postupku sa i bez objavljinja poziva za javno nadmetanje, okvirnom sporazumu i konsultantskoj usluzi, naručilac je dužan da pribavi saglasnost nadležnog organa o ispunjenosti uslova za sprovođenje navedenih postupaka.

Obavezni uslovi

U postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji:

- 1) je registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke;
- 2) ima dozvolu (licencu ili drugi akt) za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, u skladu sa zakonom;
- 3) je uredno izvršio sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom, odnosno propisima države u kojoj ima sjedište;
- 4) u periodu od dvije godine prije objavljinja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje nije osuđen za krivično djelo i da mu nije izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti u vezi sa krivičnim djelom.

Ovi uslovi ne odnose se na fizička lica: umjetnike, naučnike i kulturne stvaraoce.

Nabavka velike vrijednosti

Naručilac je dužan da za javne nabavke procijenjene vrijednosti preko 30.000 € pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom utvrdi obavezu dostavljanja garancije ponude u cilju zaštite od neozbiljnih ponuda, garancije za dobro izvršenje ugovora, garancije za avansno plaćanje ili drugu garanciju, u cilju zaštite od kršenja ugovora. Garancija ponude ne može da iznosi više od 2% procijenjene vrijednosti javne nabavke, a garancija za dobro izvršenje ugovora više od 10% vrijednosti ugovora.

Naručilac je dužan da u postupku javne nabavke čija vrijednost prelazi 500.000 EUR-a, u roku od pet dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, dostavi Državnoj komisiji potpunu dokumentaciju u postupku javne nabavke radi kontrole postupka javne nabavke, a Državna komisija vrši kontrolu u roku od 30 dana od dana dostavljanja dokumentacije o sprovođenju postupka javne nabavke.

2.4. Finansijski pragovi u odnosu na vrste preporuka

Vrsta postupaka	Finansijski pragovi
Otvoreni postupak Ograničeni postupak Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje Okvirni sporazum Konsultantska usluga Konkurs	Za javne nabavke čija procijenjena vrijednost iznosi preko 25.000 € za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 € za ustupanje izvođenja radova
Šoping	Za javne nabavke čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 € do 25.000 € za nabavku roba i usluga, odnosno preko 5.000 € do 50.000 € za ustupanje izvođenja radova
Neposredni sporazum	Za javne nabavke čija je procijenjena vrijednost do 5.000 €

Tabela 6: finansijski pragovi u odnosu na vrste preporuka

2.5. Učešće u javnim nabavkama

Obavezni uslovi za učešće u javnim nabavkama

U postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji:

- 1) je registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke;
- 2) ima dozvolu (licencu ili drugi akt) za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, u skladu sa zakonom;
- 3) je uredno izvršio sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom, odnosno propisima države u kojoj ima sjedište;

4) u periodu od dvije godine prije objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje nije osuđen za krivično djelo i da mu nije izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti u vezi sa krivičnim djelom.

Zakon ne propisuje mogućnost izricanja zabrane učestvovanja u javnim nabavkama (crna lista i sl.).

Kroz načelo obezbjeđivanja konkurenциje, način obezbjeđivanja kriterijuma i podkriterijuma i kroz propisivanje bitnih povreda zakona, zakon zabranjuje diskriminaciju.

Mada zakon ne sadrži eksplizitnu odredbu u tom smislu, tumačenjem njegovih odredbi zaključuje se da se ugovor može zaključiti i kada je učestvovao jedan ponuđač, pod uslovom da ponuđena cijena nije veća od procijenjene vrijednosti.

2.6. Pravni lječovi za tenderski postupak

Postupak zaštite prava pokreće se žalbom koja se izjavljuje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki. Žalba se podnosi u roku od 10 dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje, preuzimanja odnosno otkupa ili odbijanja pojašnjenja tenderske dokumentacije, javnog otvaranja ponuda, prijema zaključka, rješenja i odluke ponuđača, odnosno zainteresovanog lica ili propuštanja radnje naručioca, kojima se povređuju prava ponuđača ili zainteresovanog lica u postupku javne nabavke. Žalbu mogu podnijeti ponuđači i druga zainteresovana lica (lice koje je dostavilo zahtjev za uvid, odnosno otkupilo tendersku dokumentaciju, kao i lice koje dokaže da je pretrpjelo ili moglo pretrpjjeti štetu zbog odluke, radnje ili propuštanja radnje naručioca, odnosno postupanja suprotno odredbama ovog zakona).

Blagovremeno podnijeta žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi. Izuzetno, Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke na zahtjev naručioca, ako bi zbog prekida postupka javne nabavke naručiocu nastupila znatna šteta koja je nesrazmerna sa vrijednošću javne nabavke ili bi bio ugrožen interes Crne Gore i u slučaju kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom.

Državna komisija je dužna da odluči po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i potpune dokumentacije o postupku javne nabavke. Zakonski rok za odlučivanje Državne komisije od 15 dana, može produžiti za najviše 10 dana u slučaju potrebe angažovanja vještaka, pribavljanja mišljenja nadležnih organa i obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnositelj žalbe i naručilac.

Državna komisija može odbaciti žalbu, odustaviti postupak kada podnositelj odustane od žalbe, odbiti žalbu ili usvajiti žalbu i u cijelosti ili djelimično poništiti postupak javne nabavke i donijetu odluku, ukazati naručiocu na učinjene nepravilnosti i naložiti mu sproveđenje novog postupka i odlučivanja ili preuzimanja potrebnih mjeru kojima se učinjene nepravilnosti otklanaju.

Po Zakonu, ugovor o javnoj nabavci ne može zaključiti prije roka za žalbu (tzv. period mirovanja) i donošenja odluke Državne komisije po izjavljenoj žalbi.

2.7. Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume

Prvi dio: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume

POSTUPCI / KARAKTEISTIKE I KRITERIJUMI^h	Prethodna saglasnost / mišljenje drugog organa	Obavezno objavljivanje obavještenja (vrsta obavještenja)	Obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije	Rokovi za dostavljanje ponuda ili prijava	Vremensko ograničenje postupka (od pokretanja do potpisivanja ugovora)
OTVORENI POSTUPAK	Ne postoji	Objavljuje se poziv, odluka i ugovor	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo kom postupku	Najmanje 37 dana od objavljivanja poziva (iz razloga hitnosti može najkraće 22 dana)	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
OGRANIČENI POSTUPAK	Ne postoji	Objavljuje se poziv, odluka i ugovor	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo kom postupku	Za podnošenje ponuda u II fazi ne može biti kraći od 22 dana od dostavljanja poziva za nadmetanje	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
PRETHODNI KVALIFIKACIONI POSTUPAK	Postoji (uz ograničenja koja su prethodno navedena)	Objavljuje se poziv, odluka i ugovor	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo kom postupku	Rok za podnošenje prijava za pretkvalifikaciju je najmanje 37 dana od objavljivanja poziva.	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
PREGOVARAČKI POSTUPAK SA POZIVOM ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Postoji (uz ograničenja koja su prethodno	Objavljuje se poziv, odluka i ugovor	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo	Ne može biti kraći od 22 dana od dostavljanja poziva za	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku

^h Postupci definisani zajedničkom metodologijom za više zemalja regionala.

	navedena)		kom postupku	nadmetanje, osim u slučaju kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom	određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu
PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ POZIVA ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Postoji (uz ograničenja koja su prethodno navedena)	Objavljuje se poziv, odluka i ugovor	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo kom postupku	Ne može biti kraći od 22 dana od dostavljanja poziva za nadmetanje, osim u slučaju kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje	Odluka o izboru najpovoljnije ponude donosi se u roku određenom tenderskom dokumentacijom, a ugovor se ne može zaključiti do isteka roka za žalbu

				naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom	
PROJEKTANTSKO NADMETANJE (KONKURS)	Ne postoji	Objavljuje se poziv, odluka i ugovor	Nije obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije u bilo kom postupku	Ne postoji	Ne postoji
POSTUPAK JAVNE NABAVKE NISKE VRIJEDNOSTI	Ne postoji	Ne postoji	Ne postoji	Ne postoji	Ne postoji

Tabela 7: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume - prvi dio

Drugi dio: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume

POSTUPCI / KARAKTEISTIKE I KRITERIJUMI ⁱ	Minimalni broj ponuđača	Minimalni broj ponuda	Javno otvaranje ponuda	Kontrolni mehanizmi	Besplatna tenderska dokumentacija
OTVORENI POSTUPAK	Ne postoji	Ne postoji	Postoji	Opšti mehanizmi kontrole propisani Zakonom	Otkup tenderske dokumentacije vrši se po cijeni koja služi za nadoknađivanje troškova umnožavanja
OGRANIČENI POSTUPAK	U drugoj fazi minimum tri	Ne postoji	Postoji		
PRETHODNI KVALIFIKACIONI POSTUPAK	Ne postoji	Ne postoji	Postoji		
PREGOVARAČKI POSTUPAK SA POZIVOM ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Ne postoji	Ne postoji	Postoji		
PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ POZIVA ZA DOSTAVLJANJE PONUDE	Ne postoji	Ne postoji	Postoji		

ⁱ Postupci definisani zajedničkom metodologijom za više zemalja regionala.

PROJEKTANTSKO NADMETANJE	Ne postoji	Ne postoji	Postoji		
POSTUPAK JAVNE NABAVKE NISKE VRIJEDNOSTI	Ne postoji	Ne postoji	Ne postoji		

Tabela 8: Vrste postupaka u odnosu na karakteristike i kriterijume - drugi dio

2.8.Izbor najpovoljnije ponude

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude su:

- 1) najniža ponuđena cijena ili
- 2) ekonomski najpovoljnija ponuda.

Izbor najpovoljnije ponude, primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena, zasniva se na najnižoj cijeni kao jedinom kriterijumu.

Kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda u skladu sa predmetom javne nabavke zasniva se naročito na slijedećim podkriterijumima:

- 1) najniža ponuđena cijena;
- 2) rok isporuke roba ili izvršenja usluga ili radova;
- 3) kvalitet;
- 4) tekući troškovi održavanja;
- 5) troškovna ekonomičnost;
- 6) tehničke i tehnološke prednosti;
- 7) program i stepen zaštite životne sredine, odnosno energetske efikasnosti;
- 8) post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć;
- 9) garantni period, vrsta i kvalitet garancija i garantovana vrijednost;
- 10) obezbjeđenje rezervnih djelova;
- 11) post-garantno održavanje;
- 12) estetske i funkcionalne karakteristike.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu podkriterijuma i bodova određenih za te podkriterijume.

Naručilac određuje vrijednost bodova po osnovu svakog podkriterijuma na osnovu koga će se vršiti izbor najpovoljnijeg ponuđača, tako da zbir bodova iznosi 100.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih vrednuje na osnovu ukupnog broja dodijeljenih bodova, odnosno zbira bodova određenih za svaki pojedini podkriterijum.

Uslovi za učešće ponuđača u postupku javne nabavke ne mogu da budu određeni kao podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude.

2.9.Kontrola i nadzor

Sadržaj žalbe

U članu 125. u stavu 2. navodi da se uz žalbu koju podnosi ponuđač prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Nadalje, u stavu 3. ovog člana se navodi da podnositelj žalbe plaća naknadu za vođenje postupka u visini od 1 % procijenjene vrijednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne smije biti veća od 8.000 €.

Ovakvim propisivanjem se ograničava i uslovljava ustavno pravo na pravni lijek (žalbu). Naime, iz ove odredbe nesporno proizilazi da se uz žalbu prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Sami naziv odredbe (sadržaj žalbe) podrazumijeva da žalba mora da sadrži dokaz o ovoj uplati. Pravo na žalbu, kao redovno pravno sredstvo, ne može se ograničavati i uslovjavati prethodnim ispunjenjem materijalnih i drugih obaveza, jer je to pravo jedno od Ustavom zajamčenih sloboda i prava koja se ostvaruju na osnovu Ustava Crne Gore, a zakonom se može, u skladu sa Ustavom, propisati samo način ostvarivanja tog prava, ako je to neophodno za njegovo ostvarivanje.

Zaštita prava na žalbu podrazumijeva prvenstveno omogućavanje pristupa organu pred kojim se postupak vodi, u konkretnom slučaju - Državna komisija, kao i učešće u tom postupku, a sa tim i ovlašćenje i obavezu zakonodavca da uredi sadržinu i granice tog prava. Ovo ovlašćenje, međutim, ne podrazumijeva da zakon može da uvede takva ograničenja kojima ukida zajemčeno pravo ili ga pretvara u nešto drugo. Pored toga, za realizovanje obaveze plaćanja naknade, a da se ne ograniči Ustavom zajemčeno pravo vezano i za pristup sudu, u pravnom sistemu već postoje normirani instrumenti. Uvođenjem ovakvog uslova dovodi se u pitanje mogućnost jednakog ostvarivanja i zaštite Ustavom garantovanih prava.

Stoga, zakonodavac ima obavezu da omogući pristup organu pred kojim se vodi postupak po žalbi i u odredbi koja propisuje sadržaj žalbe, kao konkretizaciju u uređenju sadržine prava na žalbu, ne može se propisivati da se uz žalbu prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka. Sa ovakvom odredbom direktno se ukazuje da je žalba nepotpuna kao se ovaj dokaz o uplati ne priloži uz nju. Ako se već u ovoj odredbi propisuje obaveza uplaćivanja naknade za vođenje postupka, onda je član 126. neophodno definisati drugačije, kako bi se jasno ukazalo da Državna komisija mora postupiti po žalbi i u slučaju ako se sa njom ne priloži dokaz o uplati naknade za vođenje postupka.

Zato se i član 126. pokazuje nepreciznim i neprihvatljivim. Njime se propisuje postupak sa neurednom žalbom, a zakon ne propisuje šta se smatra neurednom žalbom. Zakon mora precizno navesti šta se smatra neurednom žalbom, pa je u članu 126. trebalo navesti da je to žalba koja ne sadrži jedan od elemenata iz člana 125. stav 1. tačke 1. do 9. Upravo izostavljanje ovako preciznog navođenja, ukazuje da se ovim odredbama želi ograničiti i usloviti ustavno pravo na žalbu prethodnim uplaćivanjem naknade za vođenje postupka.

Ipak, zakon propisuje da, ukoliko je u postupku po žalbi odlučeno u korist žalioca, naknada za vođenje postupka će se vratiti žaliocu.

Žalba se može izjaviti na:

- 1) sadržaj i način objavljivanja poziva za javno nadmetanje;
- 2) sadržaj poziva za nadmetanje;
- 3) sadržaj, pojašnjenje i dostupnost tenderske dokumentacije zainteresovanim licima;
- 4) postupak javnog otvaranja ponuda, sadržaj zapisnika o javnom otvaranju ponuda;
- 5) zaključak o odbacivanju ponude;
- 6) rješenje o odbijanju ponude;
- 7) postupak vrednovanja ponuda;
- 8) odluku o izboru najpovoljnije ponude;
- 9) zaključak o obustavi postupka javne nabavke;
- 10) odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Posebna žalba na odluku o dodjeli ugovora nije predviđena, niti crnogorski Zakon poznaje pravnu kategoriju formalne odluke o dodjeli ugovora.

Predmet kontrole

Članom 144 se definiše da je državna komisija organ nadležan da sproveđe kontrolu postupaka javne nabavke koja se odnosi na javne nabavke preko 500 000 €. U stavu 4. se navodi da ukoliko u vršenju kontrole komisija utvrdi da je postupak javne nabavke sproveden suprotno odredbama ovog zakona, može u cijelosti ili djelimično poništiti postupak javne nabavke i donijete odluke, ukazati naručiocu na učinjene nepravilnosti i naložiti sprovođenje novog postupka i odlučivanja ili preuzimanje potrebnih mjera kojima se učinjene nepravilnosti otklanjaju. Iz formulacije ove odredbe proizilazi da se komisiji ostavlja mogućnost diskrecionog odlučivanja da može, ali i ne mora, da preuzme prethodno navedene mјere.

Takođe, ovaj stav se sukobi sa samim odredbama ovog zakona u kojima se navodi u kojim slučajevima su postupci javne nabavke ništavni, pa to ne može biti predmet diskrecionog odlučivanja Komisije.

Takođe, u ovom članu nije definisano u kojim slučajevima će biti odlučeno da se u cijelosti ili djelimično poništi postupak, a kada se ukazuje na nepravilnosti i traži njihovo otklanjanje. Nije definisano šta znači djelimično poništenje postupaka javnih nabavki i šta se podrazumjeva pod potrebnim mjerama.

Iako Zakonom jeste prepoznato da se u postupku kontrole primjenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama kojima je uređen postupak rješavanja po žalbi, mišljenja smo da je ovu oblast potrebno dodatno normirati i precizirati.

Propuštanje roka

U članu 145. se ostavlja mogućnost da ako se ne sproveđe kontrola postupaka javnih nabavki u roku od 25 dana od dana isteka roka za žalbu, smatra se da je postupak javne nabavke sproveden u skladu sa zakonom. Ovo je u sukobu sa članom 139. stav 1. tačka 6. ovog Zakona, u kom se navodi da komisija vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 €.

Takođe, članom 144. izričito je propisano da se ugovor o javnoj nabavci ne smije zaključiti do donošenja odluke Državne komisije u postupku kontrole.

Ipak, član 15. implicira, da u ovim slučajevima, čak i ako postupak nije sproveden u skladu sa zakonom, postupak se apriori proglašava zakonitim i to sve zbog kršenja zakona od strane komisije koja nije obavljala svoje obaveze definisane ovim zakonom.

Predmet nadzora

Stavom 1. tačka 1. člana 147. se definiše da Inspektor za javne nabavke vrši inspekcijski nadzor naročito u odnosu na pravilnost sprovođenja postupaka javnih nabavki vrijednosti od 3.000 EUR-a do 500 000 eura. Međutim, postavlja se pitanje kome se prijavljuju nepravilnosti koje se odnose na javne nabavke iznad 500 000 €, a koje komisija nije utvrdila.

Zakon je trebao eksplisitno propisati obavezu Državne komisije da, po službenoj dužnosti, kontroliše nabavke vrijednosti preko 500 000 €. Takođe, inspekcijski nadzor se može vršiti samo "do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci". Proizilazi da se nadzor ne može vršiti ako se za nepravilnost sazna poslije zaključenja ugovora i da se zaključenjem ugovora daje legalitet svim eventualnim nepravilnostima.

2.10. Sankcije za oblast javnih nabavki

Iznosi novčanih kazni za naručioce propisani su u rasponu od 2.000 do 20.000 €.

Iznosi novčanih kazni za odgovorna lica kod naručioca propisani su u rasponu od 250 do 2.000 €.

Nijesu propisane nikakve novčane kazne za ponuđače i odgovorna lica kod ponuđača, kao ni ograničenja za pokretanje postupka za povredu javnih nabavki, zabrana obavljanja određenih poslova, niti su propisane krivične sankcije.

Krivična odgovornost moguća je jedino primjenom Krivičnog zakonika, odnosno nekog krivičnog djela propisanog tim zakonom.

2.11. Zakonska zaštita u postupku javnih nabavki¹⁴

Pravna zaštita u sistemu javnih nabavki ostvaruje se u svim fazama postupka javne nabavke, kroz takozvanu predugovornu i postugovornu pravnu zaštitu.

Predugovorna pravna zaštita obuhvata zaštitu prava i interesa zainteresovanih lica od pokretanja postupka javne nabavke do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci, a ostvaruje se u postupku pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javnih nabavki. Predugovorna pravna zaštita se pokreće žalbom od strane zainteresovanih lica protiv radnji i odluka naručilaca. Za razliku od važećeg Zakona o javnim nabavkama, predugovorna pravna zaštita po prethodnom Zakonu o javnim nabavkama ostvarivala se dvostepeno - po prigovoru zainteresovanog lica naručiocu protiv njegovih radnji i odluka i po žalbi Državnoj komisiji protiv odluke naručioca donijetoj po prigovoru.

Postugovorna pravna zaštita se ostvaruje pred Upravnim sudom Crne Gore i redovnim sudovima.

Pred Upravnim sudom Crne Gore se ostvaruje pravna zaštita protiv odluka Državne komisije, a pokreće se tužbom zainteresovanih lica (ponuđača, naručilaca i dr.) protiv odluka Državne komisije. Pravna zaštita pred Upravnim sudom Crne Gore se u suštini odnosi na iste faze postupka javne nabavke kao i pravna zaštita pred Državnom komisijom, a smatra se postugovornom pravnom zaštitom iz razloga što se uglavnom ostvaruje nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci. Naime, ukoliko Državna komisija odbaci ili odbije žalbu izjavljenu protiv odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude, ili ukoliko obustavi postupak po žalbi, naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci sa izabranim ponuđačem ne čekajući da istekne rok za podnošenje tužbe, pa eventualno podnijeta tužba Upravnom суду Crne Gore u tom slučaju nema suspenzivno dejstvo na dalje aktivnosti naručioca, a uglavnom se i podnosi nakon zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Ova situacija je rezultat postojećih zakonskih rješenja po kojima se ugovor o javnoj nabavci može zaključiti odmah nakon isteka roka za žalbu tj. isteka roka od 10 dana od dana dostavljanja odluke o izboru najpovoljnije ponude ponuđačima, odnosno odmah nakon dostavljanja odluke Državne komisije kojom je žalba odbačena ili odbijena ili kojom je obustavljen postupak po žalbi, a rok za podnošenje

tužbe protiv tih odluka Državne komisije je 30 dana od dana njihovog dostavljanja podnosiocu žalbe odnosno naručiocu.

Postugovorna pravna zaštita pred redovnim sudovima odnosi se na zaključivanje i realizaciju ugovora o javnoj nabavci. Navedene napomene o pravnoj zaštiti su bitne iz razloga što se ugovor o javnoj nabavci zaključuje nakon konačne odluke naručioca o izboru najpovoljnije ponude, a ova odluka postaje konačna kada u ostavljenom roku protiv nje nije izjavljena žalba, kada Državna komisija odbaci ili odbije žalbu ili kada Državna komisija u postupku kontrole utvrdi da je postupak javne nabavke sproveden u skladu sa zakonom, što znači i da je donijeta odluka o izboru najpovoljnije ponude zakonita, odnosno da je kao najpovoljnija izabrana ispravna ponuda koja je, po unaprijed predviđenim kriterijumima, povoljnija od svih drugih ispravnih ponuda.

2.12. Plaćanje po ugovorima o javnim nabavkama

Ne postoji zakon koji posebno reguliše plaćanje po javnim nabavkama, niti kašnjenja u slučaju plaćanja.

2.13. Transparentnost sistema javnih nabavki

Naručilac je dužan da poziv za javno nadmetanje objavi na portalu javnih nabavki. Poziv za nadmetanje se dostavlja neposredno ponuđačima.

Objavljeni poziv za javno nadmetanje, odnosno dostavljeni poziv za nadmetanje može se izmijeniti i dopuniti najkasnije u roku od sedam dana prije isteka roka za podnošenje ponuda.

Ukoliko se izmjenama i dopunama poziva mijenja sadržina predmeta javne nabavke, uslovi za učestvovanje, kriterijumi, odnosno podkriterijumi za vrednovanje ponuda, naručilac je dužan da produži rok trajanja poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje za najmanje 10 dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja izmjena i dopuna poziva. Izmjene i dopune poziva za javno nadmetanje moraju se objaviti na portalu javnih nabavki. Izmjene i dopune poziva za nadmetanje dostavljaju se ponuđaču najkasnije u roku od 48 sati.

Portal javnih nabavki ne omogućava direktni pristup podacima o svim raspisanim tenderima, već mu je moguće pristupiti tek nakon registracije, koja je automatska i trenutna, pa ne predstavlja veći problem u radu. Portal sadrži informacije o svim raspisanim tenderima, kao i većinu ugovora za slučajevе kada je postupak javnih nabavki zaključen.

Po zahtjevima za slobodan pristup informacijama u najvećem dijelu dostavljaju se odgovori, i tražena dokumentacija, uz prethodno plaćanje troškova, saglasno Uredbi Vlade koja definiše troškove kopiranja dokumentacije po cijeni od 0,10 EUR po stranici A4 formata.

3. ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

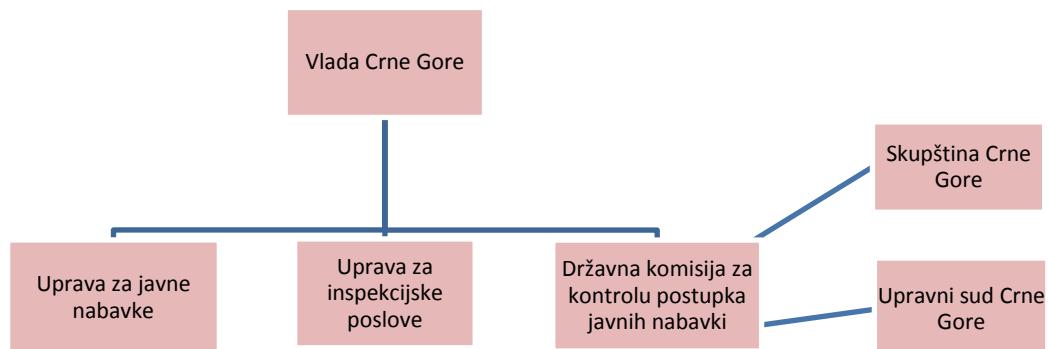
Pripremio: Vuk Maraš, direktor Monitoring programa MANS-a

Ključne institucije za sistem javnih nabavki u Crnoj Gori su Uprava za javne nabavke i Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke je samostalan državni organ koji funkcioniše u okviru Vlade Crne Gore čije rukovodstvo postavlja Vlada Crne Gore, dok je Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki nezavistan organ, čije članove bira Vlada Crne Gore. Takođe, u okviru Vlade Crne Gore funkcioniše i Uprava za inspekcijske poslove, koja sprovodi inspekcijski nadzor u oblasti javnih nabavki.

Sa druge strane, Skupština Crne Gore, prvo kroz nadležno radno tijelo a potom i na plenarnoj sjednici, razmatra godišnje izvještaje Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki i kroz eventualne zaključke i preporuke može uticati na unapređenje sistema javnih nabavki, jednako kao i kroz izmjene pravnog okvira.

Na kraju, Upravni sud Crne Gore odlučuje po tužbama koje su podnijete protiv odluka Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.



Shema 1: Sistem javnih nabavki u Crnoj Gori

Pored institucija koje su direktno uključene u nadzor i reviziju postupaka javnih nabavki, postoji i niz institucija koje su na indirektan način uključene u cijeli proces.

Eksternu reviziju svih budžetskih jedinica, ali i drugih organa i institucija koji se finansiraju iz javnih prihoda vrši Državna revizorska institucija, koja takođe u svom obuhvatu nagleda i kako je institucija koja je predmet njihove kontrole vršila javne nabavke. Takođe, na sličan način, i kroz proces interne revizije koju sprovodi Ministarstvo finansija, mogu se sagledati problemi u sprovođenju javnih nabavki od strane neke institucije.

Nadalje, Vrhovni sud, kroz postupak vanrednog preispitivanja odluka Upravnog suda, može osporavati zakonitost odluka Upravnog suda donijetih po tužbama protiv Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki.

3.1. Uprava za javne nabavke

3.1.1. Nadležnosti

Uprava za javne nabavke, je u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, ovlašćena da:

- 1) prati ostvarivanje sistema javnih nabavki;
- 2) prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske unije, priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama;
- 3) daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke u skladu sa ovim zakonom;
- 4) pruža savjetodavnu pomoć na zahtjev naručioca;
- 5) organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki;
- 6) organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
- 7) uspostavlja i održava portal javnih nabavki radi obezbjeđivanja transparentnosti javnih nabavki;
- 8) objavljuje planove javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora, i druge akte u skladu sa ovim zakonom;
- 9) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki Listu naručilaca;
- 10) promoviše sprovođenje javnih nabavki u elektronskoj formi;
- 11) ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki;
- 12) priprema i dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, za prethodnu godinu;
- 13) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki listu ponuđača na osnovu odluka o izboru najpovoljnije ponude;
- 14) priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki jedinstveni rječnik javnih nabavki;
- 15) vrši inspekcijski nadzor;
- 16) izdaje publikacije i drugu stručnu literaturu;
- 17) vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom.

3.1.2. Sastav

Uprava za javne nabavke ima direktora, koji rukovodi sa četiri organizacione jedinice koje imaju ukupno 17 zaposlenih: Sektor za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama, Odjeljenje za praćenje postupka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, Odjeljenje za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki i Služba za opšte poslove i finansije.

3.1.3. Interna organizacija

Sektorom za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama rukovodi pomoćnik direktora, koji ispod sebe ima četiri zaposlena. Odjeljenjem za praćenje postupka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama upravlja rukovodilac odjeljenja, koji ispod sebe ima još dvoje zaposlenih. Odjeljenjem za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki upravlja takođe rukovodilac odjeljenja sa dvoje zaposlenih, dok Službom za opšte poslove i finanasije upravlja rukovodilac službe, koji ispod sebe ima petoro zaposlenih. Na čelu Uprave nalazi se njen direktor.

3.1.4. Nedostaci i primarne aktivnosti u narednom periodu

Sve preporuke¹⁵ za razvoj Uprave moraju da se fokusiraju na:

1. razvoj ljudskih resursa uključenih u proces javne nabavke,
2. obezbeđenje etičkog kodeksa i standarda ponašanja, što podrazumijeva poštovanje osnovnih principa sistema javnih nabavki, uključujući borbu protiv korupcije i konflikta interesa u postupku javne nabavke,
3. monitoring implementacije zakona i primjene standarda i procedura sa aspekta zakonitosti i opravdanosti rješenja,
4. smjernice postupka javne nabavke (modele koje treba da prate naručioc),
5. nadgledanje usklađenosti postupaka, prednosti kao rezultat postupaka javnih nabavki u Crnoj Gori i obezbeđenje da takve preporuke prepoznaju, podržavaju i odražavaju poštovanje Zakona,
6. razvoj sistema „Zelenih nabavki“ - nabavki koje podrazumijevaju primjenu i poštovanje principa zaštite životne sredine i primjenu različitih socio-ekonomskih pitanja u postupcima javnih nabavki.

3.2. Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

3.2.1. Nadležnosti

Po Zakonu o javnim nabavkama Državna komisija ima sledeće nadležnosti:

- 1) razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki;
- 2) ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i preduzima i predlaže mјere za oticanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
- 3) odlučuje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa ovim zakonom;
- 4) odlučuje o zahtjevima u pogledu troškova postupka;
- 5) prati sprovođenje odluka i preduzima mјere u skladu sa zakonom;
- 6) vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 EUR-a;
- 7) sarađuje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država;
- 8) donosi poslovnik o radu;
- 9) vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.

Pored toga, Državna komisija:

- 1) može da poništiti postupak javne nabavke, ako naručilac u propisanom roku ne dostavi spise i dokumentaciju predmetne javne nabavke;
- 2) u postupku po žalbi, odlučuje u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti odlučuje o bitnim povredama zakona u postupku javne nabavke;
- 3) odbacuje žalbu, ako je nedopuštena, neblagovremena ili izjavljena od strane neovlašćenog lica;
- 4) obustavlja postupak po žalbi, ako podnositelj žalbe odustane od podnijete žalbe;
- 5) odbija žalbu kao neosnovanu;
- 6) usvaja žalbu i u cijelini ili djelimično poništava postupak javne nabavke i donijetu odluku, ukazuje naručiocu na učinjene nepravilnosti i nalaže mu sprovodenje ponovnog postupka odlučivanja ili preduzimanja potrebnih mjera kojim se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

3.2.2. Sastav

Državna komisija ima predsjednika i četiri člana, koje bira Vlada Crne Gore. Članovima Državne komisije u radu pomaže stručna služba.

3.2.3. Interna organizacija

Pored presjednika i četiri člana, u Državnoj komisiji zaposleno je još šest lica koja rade u okviru stručne službe. Ipak, pravilnikom je predviđeno da stručnoj službi radi ukupno 15 ljudi, što znači da ova institucija za sada funkcioniše u otežanim uslovima.

3.2.4. Nedostaci

Ključni problem koji Državna komisija navodi jeste nedostatak administrativnih kapaciteta kako bi se u punom obimu obavljale zakonom propisane aktivnosti, primarno nedostatak kadrova u stručnoj službi Državne komisije.

3.3. Uprava za inspekcijske poslove

3.3.1. Nadležnosti

Uprava za inspekcijske poslove je centralno tijelo za inspekcijski nadzor, koje ima četiri sektora, dva odjeljenja i jednu službu. Pitanje inspekcijskog nadzora javnih nabavki povjereno je sektoru za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke u okviru kojeg postoji 10 odsjeka, od čega je jedan posvećen javnim nabavkama.

U Odsjeku za inspekciju za javne nabavke vrše se poslovi koji se odnose na: inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o javnim nabavkama u odnosu na: pravilnost sprovodenja postupaka javnih nabavki vrijednosti od 3.000,00 do 500.000,00 eura, blagovremeno dostavljanje i objavljivanje planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka u postupcima javnih nabavki i ugovora o javnim nabavkama; blagovremenost i pravilnost sačinjavanja i dostavljanja Izvještaja o javnim nabavkama; ispunjenost uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke; pravilnost sačinjavanja i vođenja evidencija o javnim nabavkama i čuvanje dokumentacije nastale u postupku javnih nabavki; podnošenje

zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, podnošenje krivičnih ili drugih odgovarajućih prijava; davanje inicijativa za izmjenu zakona, drugih propisa i opštih akata i predlaganje mjera za unapređivanje stanja u ovoj oblasti nadzora; pripremu analiza, izvještaja i informacija iz djelokruga rada odsjeka; ostvarivanje saradnje sa drugim organima uprave, institucijama i privrednim subjektima; kao i druge poslove iz svoje nadležnosti.

3.3.2. Sastav

Na čelu odsjeka nalazi se jedno lice - glavni inspektor, koji je ujedno jedini koji je vršio inspekcijski nadzor u ovoj oblasti. Tokom 2012. godine Vlada je dala saglasnost da se u ovom odsjeku zaposli još jedno lice, kako bi se segment javnih nabavki pratio na efikasniji način.

3.3.3. Interna organizacija

Na čelu uprave nalazi se direktor, koji rukovodi sa četiri sektora, dva odjeljenja i jednom službom. Svaka od ovih jedinica ima svoje rukovodioce. Uprava ima 335 sistematizovanih radnih mesta, od čega je popunjeno 279 radnih mjesta.

3.3.4. Nedostaci

Ključni nedostatak Uprave su kadrovski kapaciteti da na adekvatan način pokriju sve oblasti koje su Upravi povjerene, uključujući i javne nabavke. Potrebno je zapošljavanje inspektora u ovoj oblasti i njihova izgradnja kapaciteta da na adekvatan način vrše inspekcijski nadzor javnih nabavki.

3.4. Uloga nadležnog organa za zaštitu konkurenčije

Agencija za zaštitu konkurenčije, jedini nadležni organ za ovo pitanje, nema nadležnosti u dijelu koji se odnosi na postupak javnih nabavki^j.

^j Više informacija dostupno je u samom Zakonu o zaštiti konkurenčije na sledećem linku <http://www.azzk.me/1/doc/ZAKON%20O%20ZASTITI%20KONKURENCIJE%20-%20u%20primjeni%20od%2009.10.2012.godine,%20Sl.list%20CG%2044-12.pdf>

4. PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE

Pripremio: Vuk Maraš, direktor Monitoring programa MANS-a

U okviru dokumenta "Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika" koji je jula 2011. godine donijelo Ministarstvo finansija Crne Gore, kao posebno poglavje razmatrane su javne nabavke.

U tom dokumentu navodi se da je potrebno propisati ex post facto kontrolu izvršenja ugovora o javnim nabavkama, naročito u oblastima zdravstva i lokalne samouprave, te da se mora ojačati interna kontrola, u skladu sa preciznim tehničkim specifikacijama i tipskim uslovima.

Dokument takođe navodi da je neophodno propisati obavezu pribavljanja izjave o integritetu svih subjekata u postupku javnih nabavki, koji se ne odnose samo na naručioce, primarno javne organe, već i na privatni sektor, kao i mehanizam provjere takvih izjava. Ovo je dalje regulisano Memorandumom o saradnji koji su potpisali Komisija za sprječavanje sukoba interesa i Uprava za javne nabavke.

Takođe, preporučuje se propisivanje novih i jačanje svih postojećih sankcija za diskriminatorski tretman i favoriziranje u javnim nabavkama.

Ministarstvo finansija preporučilo je i da se mora unaprijediti izvještavanje Tripartitne komisije^k kako bi se jasno uočili tokovi korupcije. Dosadašnji izvještaji Tripartitne komisije objedinjuju statistiku za sva dijela sa elementima korupcije, bez strukture po oblastima, pa se i ne može zaključiti da li su oblasti od posebnog rizika obuhvaćene tom statistikom i u kojem obimu.

Takođe, definisan je i set veoma preciznih preporuka kojim bi se smanjili rizici od korupcije u oblasti javnih nabavki.

Zakonodavni okvir:

- 1) Dodatno precizirati na koja privredna društva i pravna lica se odnose izuzeci od primjene zakona, o kakvim povjerljivim nabavkama se radi, kao i koji segmenti nabavki se izuzimaju kad je u pitanju odbrana i bezbjednost.
- 2) Propisati obaveznost objavljivanja saglasnosti koju nadležni organ daje naručiocima, kao i svih priloga ugovora o javnim nabavkama koji prate mijenjanje odredbi ugovora nakon njegovog potpisivanja; definisati u kojim slučajevima se koristi otvoreni postupak javnih nabavki.
- 3) Ograničiti broj i ukupan iznos postupaka dodjele sličnih i dodatnih usluga bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje koji nijesu obuhvaćeni prвobitnim ugovorom ili ga predvidjeti u izuzetnim slučajevima definisanim Zakonom.
- 4) Propisati da se tenderska dokumentacija u cijelosti ne smije mijenjati nakon završetka roka za dostavljenje ponuda.
- 5) Precizirati minimalne uslove za alternativnu ponudu ili neko drugo bliže određenje pojmove alternativne ponude i ekonomski najpovoljnije ponude.
- 6) Uvesti obavezu prijave svih oblika korupcije i nakon potpisivanja ugovora, kao i mjere koje za služe za sprječavanje korupcije.

^k Tripartitna komisija priprema izvještaje o procesuiranju slučajeva korupcije i organizovanog kriminala na polugodišnjem nivou i dostavlja ih Vladinoj Nacionalnoj komisiji za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

- 7) Uvesti pravilo sukoba interesa nakon potpisivanja ugovora.

Institucionalni okvir

- 1) Dizajnirati i uvesti odgovarajući model organizacione strukture u Upravi za javne nabavke, koji bi omogućio transformisanje postojeće ravne u vertikalnu strukturu (ili mrežnu), u skladu sa nadležnostima i kapacitetima za sprovođenje novog zakonskog okvira .
- 2) U Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki institucionalno postaviti (a) monitoring i kontrolu i (b) pravne poslove i poslove formulisanja politika (mjera).

Strateški okvir:

- 1) U okviru Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcionog plana za njeno sprovođenje uvrstiti mjeru za jačanje uloge Državne revizorske institucije u sistemu javnih nabavki.
- 2) Izvještaju Tripartitne komisije uvrstiti strukturu istraga po oblastima iz Akcionog plana, uključujući i javne nabavke

Sprovođenje pravnog i institucionalnog okvira:

- 1) Osnažiti nadzor nad sprovođenjem novog Zakona o javnim nabavkama u smislu dosljednije primjene antikorupcijskih odredbi i na inspekcijski nadzor.
- 2) U Izvještaju Tripartitne komisije strukturirano prikazati istrage pokrenute po osnovu obavještenja i prijava Državne revizorske institucije.
- 3) Jačati kontrolu nad sistemom javnih nabavki i procesima koji se odnose na budžetske izdatke (efektivnost i efikasnost korišćenja budžetskih sredstava) koju vrši DRI, kontrolu koja je u nadležnosti Uprave za javne nabavke (angažovanjem nezavisnog nadzornog tima).

Kadrovska politika:

- 1) U Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, u najkraćem roku, popuniti slobodna radna mjesta, u skladu sa postojećom sistematizacijom.
- 2) Prilikom izbora novog sastava Komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, obezbijediti prohodnost stručnjaka ne samo iz oblasti javnih nabavki stricto sensu, već i iz ostalih oblasti, čiji profesionalni uslovi dozvoljavaju obavljanje ove dužnosti.

Odnos prema rezultatima prethodnih analiza i istraživanja u posebno osjetljivim oblastima:

- 1) Izbor eksperata koji daju procjenu javnih nabavki učiniti transparentnim.
- 2) Praćenje procesa javnih nabavki od strane NVO sektora postaviti na trajnim osnovama.
- 3) Uspostaviti mehanizam provjere integriteta zaposlenih Uprave za javne nabavke i članova Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki, prilikom prijema i u toku radnog odnosa, putem ugovora ili izjave o integritetu.

Rizične pojave:

1. Uprava za javne nabavke da objavljuje profil naručioca i ponuđača sa identifikovanim rizicima.
2. Otkloniti mogućnosti za diskriminaciju i favorizovanje određenih ponuđača, putem efikasnog procesuiranja žalbi podnijetih Državnoj komisiji za kontrolu javnih nabavki, po ovom osnovu.
3. U Upravi za javne nabavke ustanoviti praksu redovnih internih izvještaja o svim fazama: pripreme, zaključivanja ugovora i sprovođenja javne nabavke, uključujući izvještavanje o nepravilnostima.
4. Decidno se pridržavati razdvojenosti nadležnosti i odgovornosti u fazi sprovođenja postupka javne nabavke.
5. Obezbijediti sprovođenje potpune informisanosti, na dokaziv način, svih subjekata učesnika procesa javnih nabavki o eventualnom kontaktu naručioca sa pojedinim ponuđačem.
6. Propisati Upravi za javne nabavke obavezu sprovođenja eksterne i interne revizije prilikom sprovođenja ugovora o javnoj nabavci.
7. Objaviti sve ugovore o javnoj nabavci sa izabranim ponuđačem.
8. Kad su u pitanju ugovori o javnim nabavkama većeg iznosa (preko 500.000 EUR), objaviti i trenutno stanje njihovog sprovođenja.

¹ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine

² Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2012. godine

³ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine

⁴ Ibid.

⁵ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2012. godine

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine

⁹ Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki u 2012. godini, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, jun 2013. godine

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Podaci preuzeti iz Izvještaja o bruto društvenom proizvodu Crne Gore za 2011. i 2012. godinu Zavoda za statistiku Crne Gore (<http://www.monstat.org/userfiles/file/GDP/2013/saopstenje%2020%2009%202013-finalfinal.pdf>) i budžetima Crne Gore za 2011. i 2012. godinu - obije u formi rebalansa.

¹³ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine

¹⁴ Izvještaj o radu Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki u 2012. godini, Državna komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, jun 2013. godine

¹⁵ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2012. godinu, Uprava za javne nabavke Crne Gore, maj 2013. godine