

др *Мијаи* ЈОЦОВИЋ
доцент Економског факултета Универзитета Црне Горе

АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ У ПРИМЈЕНИ ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У ЦРНОЈ ГОРИ

Резиме

У Црној Гори су ријетки закони чије је усвајање и примјена изазвало толико пажње и контроверзи, као што је то случај са Законом о јавним набавкама. Са једне стране, представници државних органа се позивају на његову потпуну усклађеност са директивама Европске уније и међународном праксом, док са друге стране представници привреде и одређених наручилаца критикују значајан број рјешења. Циљ овог рада је да укаже на значај постојања јавних набавки и на неке од проблема са којима се суочавају понуђачи у поступцима јавних набавки у Црној Гори. Аутор је изнио став да је систем јавних набавки у Црној Гори унапријеђен, али и да држава мора да буде спремна да мијења правни оквир у областима које се у конкретним поступцима јављају као сметња за реализација циљева јавних набавки.

Кључне речи: *јавне набавке, понуђачи, наручиоци, Црна Гора, Европска унија.*

І Уводне напомене

Јавне набавке представљају област која континуирано заокупља пажњу укупне јавности. Посебно је ова област добила на значају у времену актуелне економске кризе, јер се одговарајућа примјена система јавних набавки сматра једним од предуслова за остваривање циљева

економске политике, посебно смањивању буџетског дефицита. У земљама у којима постоји дисциплина у трошењу новца пореских обвезника, право јавних набавки представља посебну правну дисциплину којој се посвећује значајна пажња. Међутим, у Црној Гори право јавних набавки није у довољној мјери развијено и не придаје му се пажња коју објективно заслужује.¹ Тако се стиче погрешан утисак да су јавне набавке искључиво економско питање. Међутим, пракса потврђује да је управо одговарајућа примјена права јавних набавки услов за остваривање економских и осталих ефеката система јавних набавки.

Правни оквир јавних набавки у Црној Гори у значајној мјери је усаглашен са европским правом. Ипак, у пракси спровођења настају бројни проблеми. Неки од њих ће бити представљени у овом раду, са циљем да се укаже на толико пута поновљен став правне струке – да сама хармонизација са европским правом не гарантује ефикасно спровођење одређених политика. Посљедица оваквог стања је раст неповјерења понуђача у државне институције и непримјена полазних основа законодавства у области јавних набавки. Основна хипотеза овог рада је да је систем јавних набавки у Црној Гори унапријеђен, али и да се мора водити рачуна о проблемима са којим се суочавају понуђачи у поступцима јавних набавки и константно тражити рјешење које потврђује значај јавних набавки за укупан привредни систем. Због наведеног, хармонизација са европским директивама представља само један корак у остваривању ефикасног система јавних набавки.

Одговарајућа примјена правног оквира јавних набавки у оквиру Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) је један од највећих изазова са којим се тренутно суочава.² Европска унија представља највеће тржиште јавних набавки на свијету.³ Због тога се у оквиру ЕУ, значајна пажња

1 Посебно треба истаћи чињеницу да познавање јавних набавки претпоставља широко правничко образовање и познавање више различитих грана права (компанијско, уговорно, право хартија од вриједности, управно право и сл.), али и правних области (јавно и приватно, материјално и процесно право). Тако, на примјер, само у једном поступку јавне набавке може да дође до примјене великог броја закона који спадају у различите гране права. О овом питању детаљније вид. Sue Arrowsmith, „Public Procurement: Basic Concepts and Coverage of Procurement Rules“, у: Sue Arrowsmith (ed.), *Public Procurement Regulation: An Introduction*, стр. 1–33. Рад је доступан на адреси: <http://www.nottingham.ac.uk>.

2 О јавним набавкама у оквиру ЕУ видјети детаљније: Christopher Bovis, *EU Public Procurement Law*, 2nd edition, Northampton, 2012; Гасми Гордана, „Нови ЕУ стандарди о јавним набавкама радова, роба и услуга и значај за Србију“, *Право и њивреда*, бр. 1–4/2009, стр. 570–582.

3 О законодавним иницијативима и економским ефектима јавних набавки у ЕУ вид. *European Commission, Annual Public Procurement Implementation Review*, Брисел, 2012. Документ је доступан на адреси: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement.

посвећује праћењу примјене спроведених директива. На примјер, још је 1985. године уочена непримјена основних директива о јавним набавкама. Наиме, у Бијелој књизи о развоју унутрашњег тржишта из 1985. године наводи се да се јавне набавке у земљама чланицама не спроводе према принципима и захтјевима унутрашњег тржишта.⁴ Наведена искуства развоја система јавних набавки у ЕУ, потребно је примјенити и у Црној Гори. Дакле, није довољна само хармонизација, већ и праћење примјене законодавства у пракси и исправљање уочених пропуста. Такође, потребно је истаћи чињеницу да је ово једна од области права ЕУ, која се константно мијења и усавршава. У прилог овом ставу је и последња иницијатива Европске комисије за унапређење тренутног правног оквира јавних набавки. Наиме, у времену када се ЕУ убрзано припрема да либерализује значајне индустријске гране (енергетика, телекомуникације, поштанска дјелатност и жељезнице), у оквиру Европске комисије припрема се и реформа система јавних набавки.⁵

II Утицај државе на привреду кроз призму јавних набавки

Држава на различите начине утиче на привреду путем јавних набавки, остварујући различите циљеве. На првом мјесту су економски циљеви. Ипак, у упоредном праву и пракси кроз јавне набавке остварују се и други циљеви – социолошки, безбједносни, шири политички циљеви и сл.

Примарни циљеви законодавства у области јавних набавки су економски. Прво, јавне набавке смањују уговорну цијену. Према истраживањима Европске комисије из 2004. године, одговарајућа примјена начела јавних набавки смањује уговорну цијену за око 30%.⁶ Друго, јавне набавке подстичу националну конкурентност. Из економског угла, јавне набавке представљају куповину робе или услуга од стране јавног сектора.⁷ Без сумње, у многим земљама јавни сектор представља највећег купца роба и услуга, па је и у позицији да утиче и да креи-

4 Вид. *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985)*, COM (85) 310 final, 14 June 1985.

5 Видјети детаљније: *European Commission, Modernising European public procurement to support growth and employment*. Доступно на адреси: <http://europa.eu>.

6 Према процјенама Европска комисије, ефикаснијом примјеном правног оквира јавних набавки цијена би могла да падне за додатних 12%. Вид. *A Report on the Functioning of Public Procurement Market in the EU*, European Commission, Brussels, 2004, стр. 2.

7 О различитим схватањима појма јавних набавки у теорији вид. Robert Lloyd, Clifford McCue, „What is public procurement? Definitional problems and implications“, *International Public Procurement Conference Proceedings*, vol. 3, 2004, стр. 2–18. Доступно на адреси: <http://www.ippa.org>.

ра конкуренцију кроз своје понашање на тржишту. Кроз јавне набавке, држава може да стимулише, али и да негативно утиче на конкуренцију било ког привредног сектора. Негативан утицај се манифестује кроз дозвољавање стварања праксе јавних набавки, која ограничава учешће у тендерским поступцима и дискриминише одређене понуђаче. Ефикасно функционисање тржишта јавних набавки сматра се једном од основних претпоставки унапређења конкурентности на нивоу ЕУ, али и на националном нивоу. Са једне стране, уређеност овог тржишта је индикатор отворености државе кроз могућност (не)дискриминације. Са друге стране, на овај начин се утиче на привлачење инвестиција, смањење корупције и јачање повјерења привреде у функционисање државне администрације. Све наведено доводи до повећања конкурентности националне привреде.⁸ Треће, путем јавних набавки јача се конкуренција између понуђача.⁹ Ово питање је истовремено и један од највећих проблема и кочница за развој система јавних набавки. Често су највећи критичари система јавних набавки оне компаније које су навикнуте на привилегован положај од стране државе. Конкуренција и правила о јавним набавкама не иду на руку њиховом начину схватања тржишног пословања. На крају, у постојећим условима економске рецесије, јавне набавке постају један од важнијих механизма путем којих се стимулише економски развој.

И док је остваривање економских циљева кроз јавне набавке општеприхваћен циљ, много недоумица изазива питање да ли се политика јавних набавки може односити на остваривање осталих циљева.¹⁰ У законским текстовима и пракси јавних набавки као секундарни циљеви наводе се: остваривање еколошких циљева,¹¹ остваривање социјалних

8 Вид. Luigi Fiorentino, „Public Procurement and Competition“, *International Public Procurement Conference Proceedings*, 2006, стр. 848–849. Рад је доступан на адреси: <http://www.ipppa.org>.

9 Објашњавајући економски аспект прописа о јавним набавкама, професор *Steven L. Schooner* наводи сљедеће: „Промовишемо конкуренцију, јер вјерујемо у моћ тржишта. Максимизирањем ефикасног кориштења конкуренције, држава добија најбољу вриједност у погледу цијена, квалитета, рокова и услова уговора. Мотивација уговарача да надмаше другог је највећа када се приватне компаније, вођене мотивом профита, надмећу очи у очи да би добиле посао.“ Вид. *Steven L. Schooner*, „Намјена: Циљеви државног закона о уговорима“, у: *Martin Trybus* (ed.), *Право и политика јавних набавки*, Сарајево, 2006, стр. 18.

10 „(...)питање да ли се кориштење јавних уговора за отворену промоцију секундарних политика, а посебно еколошких и друштвених циљева може сматрати легитимним и легалним, представља срж дебата у вези с примјеном директива Европске заједнице.“ *Joël Arnnould*, „Секундарне политике у јавним набавкама. Иновације у новим директивама“, у: *Martin Trybus* (ed.), *Право и политика јавних набавки*, Сарајево, 2006, стр. 187.

11 Ови циљеви се не помињу директно у законским текстовима, али су зато препознати кроз судску праксу Европског суда правде. О овом питању вид. *Peter Kunzlik*,

циљева, борба против криминала и корупције, остваривање фискалне дисциплине,¹² промовисање друштвене одговорности¹³ и сл. Такође, у пракси јавне набавке постају инструмент којим се остварују шири политички циљеви. На примјер, у оквиру ЕУ политика јавних набавки је била средство за унификацију унутрашњег тржишта. У Сједињеним Америчким Државама путем јавних набавки води се рачуна о заштити угрожених категорија становништва, али и о унапређењу сектора малих и средњих предузећа.¹⁴ Такође, управо се јавне набавке сматрају једним од најзначајнијих механизма за остваривање циљева *Стратегије Европиа 2020*, која је покренута од стране Европске комисије.¹⁵ Узимајући у обзир претходно наведене утицаје које држава остварује кроз јавне набавке, намеће се закључак да се ради о изузетно значајној области која заслужује пажњу и правничке јавности.

III Правни оквир јавних набавки у Европској унији и у Црној Гори

Област јавних набавки је први пут у оквиру Европске уније регулисана 1971. године, када је тадашња европска заједница путем Директиве 71/305/ЕС, одлучила да хармонизује поступке додјеле уговора о јавним радовима. Затим је 1976. године, режим јавних набавки проширен на јавну набавку роба (Директива 77/62/ЕЕС). Током сљедеће деценије, наведене директиве су ревидиране неколико пута, а њихови консолидовани текстови су објављени 1993. године. У новембру 1996. године, обављивањем Зелене књиге: Јавне набавке у Европској унији – како напријед, Европска комисија започела је дискусију о модернизацији режима јавних набавки у ЕУ.¹⁶ Резултат јавне дискусије биле су двије

„Зелене набавке у новом режиму“, у: Martin Trybus (ed.), *Право и економика јавних набавки*, Сарајево, 2006, стр. 227.

- 12 Вид. Жељко Ричка, Стипе Петричевић, „Имплементација Европских начела и циљева јавних набавки у функцији јачања конкурентности БиХ привреде и ублажавања ефеката финансијске кризе“, у: Решад Бегтић (ур.), *Како управљати у времену кризе*, Тузла, 2009, стр. 123–140.
- 13 Вид. Christopher McCrudden, *Corporate Social Responsibility and Public Procurement*, Oxford, 2006, доступно адреси: <http://papers.ssrn.com>.
- 14 Вид. Gian Luigi Albano, Marco Sparro, „Flexible Strategies for Centralized Public Procurement“, *Review of Economics and Institutions*, бр. 2/2010.
- 15 *Стратегија Европиа 2020* заснована је на три основна приоритета: развој економије засноване на знању и иновацијама, подстицање конкурентности и производње која се ефикасније односи према ресурсима и боља партипација на тржишту рада, борба против сиромаштва и социјална кохезија. Вид. European Commission, *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 2010, доступно на адреси: <http://eur-lex.europa.eu>.
- 16 European Commission, *Green Paper: Public procurement in the European Union – Exploring the Way Forward*, документ је доступан на адреси: <http://europa.eu>.

нове директиве које чине постојећи правни оквир јавних набавки. То су: Директива 2004/18/ЕС Европског парламента и Вијећа 31.3.2004. године о координацији поступака за додјелу уговора о јавној набавци радова, јавној набавци роба и јавној набавци услуга и Директива 2004/17/ЕС Европског парламента и Вијећа од 31.3.2004. године која координира поступке набавки органа који послују у сектору вода, енергије, превоза и поштанских услуга.¹⁷ У правној литератури се као најзначајнији разлози за модернизацију права јавних набавки у оквиру Европске уније наводе: напор да се европска предузећа учине конкурентним и усклађивање правила о јавним набавкама са судском праксом Европског суда правде. Наиме, од почетка примјене директива, рад Европског суда правде био је затрпан са стотинама предмета који су се тицали питања јавних набавки.¹⁸

Правни оквир јавних набавки у Црној Гори чини Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 1.1.2012. године и сет подзаконске регулативе.¹⁹ Институционални оквир за спровођење овог закона чине три државна органа – Министарство финансија, Управа за јавне набавке и Државна комисија за контролу поступка јавних набавки. Са стварањем правног оквира јавних набавки у Црној Гори започело се 2001. године, када је усвојен први Закон о јавним набавкама. Каснијим усвајањем Закона о јавним набавкама из 2006. године, правни оквир је значајно унапријеђен, али није био у потпуности усклађен са правом Европске уније у овој области. Такође, у пракси су се јављали бројни проблеми и са спровођењем овог правног акта.

Новим законом из 2012. године унапријеђен је правни оквир за спровођење поступака јавних набавки. Потврда за наведени став су и званични Извјештаји Европске комисије, путем којих се оцјењује напредак Црне Горе ка ЕУ и осталих релевантних међународних организација које прате ову област. На примјер, у Извјештају о процјени система јавних набавки од стране Европске банке за обнову и развој, истиче се напредак Црне Горе у систему јавних набавки. Према овом извјештају, у погледу квалитета законодавства јавних набавки и његове усклађености са ЕУ стандардима, Црна Гора је заузела прво мјесто у региону Балканских

17 Правни оквир јавних набавки чини и Директива Комисије 2001/78/ЕС од 13. септембра 2001. године о употреби стандардних образаца код објављивања обавјештења о јавним набавкама и Пропис (ЕС) бр. 2195/2002 Европског парламента и Вијећа о Општем речнику јавних набавки (*Common Procurement Vocabulary – CPV*). Такође, поред наведених директива у оквиру ЕУ на снази су и Директива 2009/81/ЕЗ која уређује јавне набавке у области одбране и безбједности.

18 Eric Van den Abeele, „The reform of the EUs public procurement directives: a missed opportunity?“, *ETUI Working paper*, 11/2012. Рад је доступан на адреси: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2202717##.

19 Закон о јавним набавкама (*Сл. лист Црне Горе*, бр. 42/11, даље у тексту: ЗЈН).

земаља и Турске, а друго мјесто у општој конкуренцији (иза Мађарске). Посебно су високо оцијењени резултати у односу на показатеље поузданости, конкурентности и економичности поступака. Што се тиче институционалног оквира, Црна Гора, такође заузима високу позицију, а показала је убједљиво најбоље резултате у погледу комуникације између наручилаца и понуђача у фази припреме и евалуације тендера и омогућавања приступа записнику евалуације понуда.²⁰ Поред овог, и други извјештаји међународних институција говоре афирмативно о систему јавних набавки у Црној Гори. Тако, на примјер, у редовном Извјештају Европске комисије о напретку Црне Горе ка Европској унији, посвећује се детаљна пажња питању јавних набавки. Према овом документу општи принципи јавних набавки на унутрашњем тржишту су инкорпорирани у црногорско законодавство.²¹

IV Актуелни проблеми у функционисању система јавних набавки у Црној Гори

Без обзира на наведене позитивне оцјене у погледу правног оквира јавних набавки у Црној Гори, искуство у примјени овог закона указује на одређене недостатке, који се морају анализирати и отклонити, како би се ова област унаприједила у будућем периоду. Из тог разлога, у раду ће бити указано на кључне недостатке система јавних набавки који утичу на конкурентност ове области, али у укупну конкурентност националне привреде.

Прво, рад институција које спроводе систем јавних набавки. И поред напора усмјерених на повећање ефикасности у раду ови органи, највише због мањка административних капацитета, представљају сметњу за побољшање укупног система јавних набавки. Највећа замјерка од стране понуђача, односи се на недостатак адекватне комуникације и непостојање јасних процедура за спровођење конкретних поступака јавних набавки. Такође, укупном систему јавних набавки не доприноси ни чињеница да се значајан број рјешења Државне комисије за контролу поступка јавних набавки поништава у поступку пред Управним судом.²²

20 *European Bank for Reconstruction and Development, Public Procurement Assessment – Review of laws and practice in the EBRD region*, доступно на адреси: <http://www.ujn.gov.me>.

21 Европска комисија, Аналитички извјештај – Мишљење Комисије о захтјеву Црне Горе за чланство у Европској унији, Брисел, 2011, стр. 36, доступно на адреси: <http://www.mip.gov.me>.

22 Прегледом одговарајуће праксе Управног суда у Подгорици, стиче се закључак да је чест разлог за поништавање формалне природе (битна повреда правила управног поступка), јер је диспозитив рјешења често у супротности са образложењем.

Ово питање је посебно важно због чињенице да природа конкретних поступака јавних набавки захтијева сталну комуникацију и доступност информација, везаних за правила и поступке јавних набавки. Нажалост, мањак администрације значи и објективну немогућност да се одговори на све захтјеве. Ипак, треба истаћи напоре и допринос наведених институција у подизању свијести о укупном систему јавних набавки. *Друјо*, непоштовање основних принципа јавних набавки од стране наручилаца и понуђача у пракси. Наиме, Закон о јавним набавкама се заснива на четири основна начела – начелу економичности и ефикасности употребе јавних средстава (чл. 5), начелу обезбјеђивања конкуренције (чл. 6), начелу транспарентности поступка јавне набавке (чл. 7) и начелу равноправности (чл. 8). Тако на примјер, код начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава, због природе грађевинских радова и услуга, укупна процијењена вриједност често буде премашена, а обзиром да наручиоци не специфицирају адекватно потребне радове и услуге, понуда буде јефтинија у тренутку достављања, а на крају се испостави скупљом од осталих. Кршење начела равноправности понуђача у пракси се огледа у чињеници да поједине понуђачи имају монополски положај у поступцима јавних набавки. Слично наведеном, начело транспарентности у пракси се непоштује када, на примјер, одређени наручилац, због природе радова, предвиди преговарачки поступак, без претходног објављивања позива за јавно надметање. У крајњем, начело равноправности се може прекршити на начин што потенцијални понуђачи немају равноправан третман у смислу доступности релевантним информацијама. *Треће*, коришћење дискреционог права наручиоца да сам одреди врсту поступка јавне набавке у складу са вриједносним разредом. У пракси се дешава да понуђачи бирају преговарачки поступак без претходног објављивања позива за јавно надметање, што угрожава развој конкурентности.²³ *Четврто*, питање доказивања испуњености обавезних и факултативних услова у поступку јавне набавке. Један од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке је доказ о регистрацији код органа надлежних за регистрацију (чл. 66 ст. 1 ЗЈН). У поступцима јавних набавки често се пријављују понуђачи

Поступајући по пресудама Управног суда, Државна комисија не мијења диспозитив својих одлука, већ отклања разлоге за поништење у погледу кршења правила управног поступка. Тако на примјер, пресудом Управног суда Црне Горе У. бр. 632/2012 од 21.12.2012. године поништено је Рјешење Комисије за контролу поступка јавних набавки број 313-2/2111 од 21.4.2011. године из разлога што је доношењем оспореног рјешења почињена битна повреда правила управног поступка, обзиром да је диспозитив рјешења у супротности са образложењем. Видјети детаљније: Рјешење Државне комисије за контролу поступка јавне набавке број УП. 0905-313/19-2011 од 18.1.2013. године. Доступно на адреси: <http://www.kontrola-nabavki.me>.

23 Детаљније о овом питању и могућим правним проблемима у пракси вид. Марија Величковић, „Изузетна хитност као основ за спровођење преговарачког поступка јавне набавке“, *Право и њивреда*, бр. 7–9/2012, стр. 630–654.

регистровани у Централном регистру привредних субјеката, чија основна ни претежна дјелатност не одговара опису дјелатности из поступка јавне набавке. Ова чињеница не би имала утицаја, да се често понуде не одбацују због непоштовања овог услова.²⁴ *Петто*, критеријуми за избор најповољније понуде. Без сумње, у пракси спровођења поступка јавних набавки може доћи до ситуације да се одређени понуђачи фаворизују, односно да се други дисквалификују, кроз (не)испуњавање наведених критеријума. *Шестто*, рад Комисија за отварање и вредновање понуда. Често у пракси спровођења поступака јавних набавки чланови наведених комисија нијесу довољно стручни да ефикасно изврше преглед, оцјену исправности и вредновање понуда. Наведена чињеница доводи до прихватање понуда понуђача које не задовољавају основне услове. У овом случају је важна улога, информисаност и заинтересованост осталих понуђача, да у другостепеном поступку пониште додијелену јавну набавку. Ипак, у пракси се дешава да јавна набавка буде рализована и уговор закључен са понуђачем који не испуњава услове у погледу исправности понуде. Два разлога могу да буду за ову ситуацију. Први, незнање чланова комисије за вредновање и отварање понуда и неразумијевања садржине ЗЈН.²⁵ Други, отвара се сумња у постојање корупције, што је тешко доказиво. *Седмо*, недовољно познавање закона од стране понуђача и њихова необавијештеност о правима из праксе. Ова чињеница доводи до двије ситуације у пракси које су подједнако лоше: 1) некада се не користе права из закона и у случајевима када су прекршена, 2) када се предвиђена права користе, врше се без правног основа, па захтјеви често буду одбијени.²⁶ На-

24 Посебно је у пракси спровођења јавних набавки, чији је предмет извођење грађевинских радова, споран други обавезни услов – дозволе, лиценце, одобрења, односно други акти у складу са законом. За грађевинске радове надлежни орган је Инжењерска комора Црне Горе, која издаје све неопходне лиценце за извођење грађевинских радова. Ипак, у пракси одређен број наручилаца „жмури“ пред овом клаузулом и дозвољава достављање различитих лиценци, које издају и други органи, чиме нарушава начело равноправности учесника у поступку. Такође, у пракси забуну изазива и примјена одредбе о доказима о стручно-техничкој и кадровској способности у поступку јавне набавке радова.

25 Као очигледан примјер за наведену ситуацију наводимо рјешење Државне комисије за контролу поступка јавних набавки бр. УП. 0903-334/2-2012, од 9.11.2012. године којим је поништена Одлука главног града Подгорица о избору најповољније понуде, као и Записник о прегледу, оцјени и вредновању понуда. Наиме, након жалбе једног од понуђача, утврђено је да *најповољнија* понуда није исправна, јер није исказана словима. У овом случају, наручилац је, умјесто да аутоматски одбије понуду као неисправну, (што је у складу са чл. 84 ст. 3 и 100 ст. 1 ЗЈН), тражио појашњење понуде и тако прекршио закон оцјењујућу неисправну понуду као исправну.

26 Примјери за ову ситуацију се случајеви када достављена копија не одговара њеном оригиналу. Наиме, у пракси се дешава ситуација да понуђач не достави копију која одговара оригиналу и да се на одлуку комисије о одбацавању понуде као неисправне подне жалбу. Ова апсурдна ситуација говори о недовољном познавању природе

ведено је значајно, јер жалбени поступак представља трошак за понуђаче, пошто се разматрање поступка од стране Комисије за контролу поступка јавних набавки плаћа у износу од 1% укупне вриједности јавне набавке. Осмо, питање средстава финансијског обезбјеђења (гаранција) у поступцима јавних набавки. За понуђаче гаранција је трошак, а за наручиоца сигурност. Обзиром на честу високу процијењену вриједност јавне набавке, висок је и износ трошка (новца) који понуђачи депонују као гаранцију код банке, на посебном рачуну, а којим се не може располагати до истека поступка. Из угла економске логике понуђача, ово представља баријеру која смањује његову ликвидност и конкурентност. *Девеиџо*, пробијање рокова и непоштовање осталих уговорних обавеза. Ово питање је посебно важно у грађевинском сектору, због сложености обавеза које преузимају грађевинске компаније. *Десеиџо*, постојање случајева када се прихвата понуда одређених понуђача, која није у складу са позивом за јавно надметање. *Једанаестиџо*, дуго трајање поступка које онемогућава реализацију планова наручилаца. У неким случајевима се дешава да након исцрпљивања свих расположивих правних средстава поступак буде враћен на почетак, што наноси штету наручиоцу. Ово питање је важно и из економског угла.²⁷ *Дванаестиџо*, дозвољавање да понуђачи диктирају услове јавне набавке. У неким случајевима, понуђачи условљају своју понуду плаћањем аванса у одређеном износу, иако није предвиђено тендерском документациом. На тај начин сами одређују услове плаћања у поступку јавне набавке. На жалост, такве понуду некада су вредноване као исправне и најповољније.²⁸ *Тринаестиџо*, непоштовање формалности приликом састављања понуде. Управо је непоштовање тих ситних формалности разлог за одбијање

поступка јавних набавки од стране понуђача. Тако на примјер, Комисија за контролу поступка јавних набавки је као неосновану одбила жалбу понуђача Грифон доо Подгорица, на Рјешење Економског факултета у Подгорици.

- 27 Као примјер се може навести поступак јавне набавке у случају Дирекције за саобраћај по позиву број 01/11 од 21.1.2011. године или Дирекције за јавне радове по позиву број 01-104-11 од 22.9.2011. Наиме, након исцрпљивања свих правних механизма (приговор наручиоцу, жалба Комисији за контролу поступка јавних набавки, жалба на Одлуку Комисије, поступак пред Комисијом на основу Пресуде Управног суда), поништено је јавно надметање и предмет враћен на поновни поступак и одлучивање. Вид. Рјешења Државне комисије за контролу поступка јавне набавке број УП 0905-313/19-2011 од 18.1.2013. године и УП 0905-20/1-2012 од 28.12.2012. године.
- 28 На примјер, Државна комисија за контролу поступка јавних набавки је 27.7.2012. године донијела рјешење којим је усвојена жалба понуђача Монтинг доо Пљевља и поништена Одлука Општине Пљевља о избору најповољније понуде. У овом случају наручилац је као најповољнију изабрао понуду привредног друштва „Хидрограђевинар“ доо, иако је садржала одредбу о авансном плаћању у износу од 40%, што није предвиђено позивом за јавно надметање. Вид. Рјешење Државне комисије за контролу поступка јавне набавке бр. УП 0903-184/2-2012 од 27.7.2012. године.

понуђача, али и за њихово незадовољство у вези са примјеном система јавних набавки. Те формалности се односе на начин исказивања понуде, стављање печата, увезивање понуде, нумерисање сваке стране и сл.²⁹ Зато је у будућем периоду потребно радити и на стручној едукацији у овој области. Једно од потенцијалних рјешења за превазилажење свих наведених проблема представља и могућност ангажовања стручних лица од стране понуђача у поступцима јавних набавки. Ипак, оно што у овој области највише може да забрињава је чињеница да ни правничка јавност о овој области није довољно едукована.³⁰

V Закључне напомене

На основу свега наведеног у раду, може се закључити да се област јавних набавки у Црној Гори још увијек налази у фази развоја, те да се овом питању мора посветити значајна пажња у будућности. Укупан систем јавних набавки у Црној Гори значајно је унапријеђен усвајањем новог Закона о јавним набавкама. Ипак, уочени проблеми у примјени овог правног акта, који су дијелом анализирани у овом раду, представљају баријеру која утиче на конкурентност привреде. Без сумње, кроз даље унапређење система јавних набавки држава може да утиче на побољшање укупне конкурентности. У том смислу, позитивни кораци који су направљени усвајањем новог закона, треба да буду настављени кроз његово спровођење и корекцију уочених проблема из праксе. На крају, до унапређења система јавних набавки у будућем периоду ће, без сумње, довести и процес придруживања Црне Горе ЕУ. И то не само кроз хармонизацију са правом ЕУ, већ и кроз обезбјеђење примјене закона у националној пракси.

29 Ово је био један од највећих проблема у спровођењу новог закона у првом периоду. Ипак, након одговарајућих тумачења надлежних органа смањени су случајеви одбацивања понуде због наведених разлога.

30 У пракси рада Комисије постоји интересантан случај у којем је поништен поступак јавне набавке ЈП Национални паркови Црне Горе, јер је у жалбеном поступку утврђено да двије достављене понуде нијесу формално исправне. Предмет јавне набавке била је услуга заступања наручиоца у свим предметима пред судовима и државним органима у Црној Гори. Прва понуда је била неисправна јер није испоштован чл 84 ст. 1 према којем понуђач доставља понуду са цијеном израженом у еурима са посебно исказаним порезом на додату вриједност. Код другог понуђача, између осталог, утврђено је да за доказивање испуњености услова да је регистрован за обављање дјелатности која је предмет јавне набавке, доставио доказ који је више од шест мјесеци старији до дана јавног отварања понуда. Вид. Рјешење Државне комисије за контролу поступка јавних набавки бр. УП 0904-255/3-2012 од 21.9.2012. године.

Mijat JOCOVIĆ, PhD
Assistant Professor at the Faculty of Economics University of
Montenegro

CURRENT PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ON PUBLIC PROCUREMENT IN MONTENEGRO

Summary

In Montenegro are rare laws whose adoption and implementation caused so much attention and controversy, as was the case with the Law on Public Procurement. On the one hand, government representatives are calling for its full compliance with the EU directives and international practice, but on the other hand, representatives of industry and certain purchasers criticize a significant number of solutions. The aim of this paper is to highlight the importance of having public procurement and to highlight some of the problems faced by suppliers in public procurement in Montenegro. The author points out that the public procurement system in Montenegro is improved, but that the government must be prepared to change the legal framework in areas that are an obstacle to the realization of the objectives of public procurement.

Key words: *public procurement, suppliers, purchasers, Montenegro, European Union.*