

NABAVKE U SEKTORU BEZBJEDNOSTI I ODBRANE: NOVA „PRAVILA IGRE”, STARI PROBLEMI

Autorica: Ana Đurnić; Saradnici: Dragana Jaćimović, Svetozar Vukićević

U crnogorskom sistemu javnih nabavki teško je unapređivati praksu, kad se „pravila igre“ stalno mijenjanju. Pretposlednji dan 2019. godine donio je novi Zakon o javnim nabavkama s puno novih pravila i svega šest mjeseci da ih „igrači“ nauče¹.

Nova pravila nisu zaobišla ni sektor bezbjednosti, ali je Vladina Uredba o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti samo u manjem dijelu ograničila dosadašnju samovolju naručilaca². Sistem planiranja i izvještavanja o ovim nabavkama nije značajno unaprijeđen. Planiranje nije uslovljeno strateškim ciljevima u sektoru bezbjednosti i odbrane, dok je predviđeno izvještavanje o bezbjednosnim nabavkama samo prema Ministarstvu finansija. Druge kontrolne instance, poput Vijeća za nacionalnu bezbjednost i, naročito, skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu nisu integrisane u sistem nadzora.

Prema javno dostupnim godišnjim izvještajima o javnim nabavkama, četiri institucije – Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), Uprava policije (UP), Ministarstvo odbrane (MO) i Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB), potrošile su za javne nabavke tokom 2018. ukupno skoro 30 miliona eura, dok je 2019. godine samo MUP potrošio toliko. Ukupna potrošnja za javne nabavke ove četiri institucije u 2019. godini iznosi skoro 42,5 miliona. Međutim, koliki je u ovome udio potrošnje bezbjednosnih nabavki ili koliko je za njih dodatno potrošeno, najčešće je nepoznanica. Posebni izvještaji o ovom dijelu potrošnje se ne sačinjavaju. U MUP-u tvrde da tokom 2018., 2019. i dijela 2020. godine nisu sprovodili bezbjednosne nabavke, dok je Uprava policije potrošila nešto preko 300.000€ za dvije godine (2019. i 2020.). ANB nam nije dostavila podatke, uz objašnjenje da ih ni Zakon ni Uredba ni na koji način ne obavezuju da u skladu sa tim propisima nabavke sprovode i o njima vode evidenciju. Ministarstvo odbrane nas je ponovo, kao i 2018. godine kada smo prvi put sproveli slično istraživanje, ostavilo bez informacija o potrošnji za bezbjednosne nabavke.

Tokom trogodišnjeg pravnog vakuuma nastalog usljed izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama 2017. godine, te nedovršenosti i nedorečenosti regulatornog okvira, naručioci su bezbjednosne nabavke sprovodili hibridno. Služili su se otvorenim postupkom javne nabavke, uz zaštitu pojedinih podataka, poput tehničke specifikacije nabavke, ugovora i slično. Naručioci su

1/ Zakon o javnim nabavkama (“Službeni list Crne Gore”, br. 074/19 od 30.12.2019), usvojen je u Skupštini Crne Gore 30. decembra 2019. godine, stupio je na snagu 8 dana od objave u Službenom listu, a primjenjuje se od 7. jula 2020. godine.

2/ Više o nabavkama u sektoru bezbjednosti i odbrane u periodu od 2013. do 2017. godine čitajte u analizi „Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole“, Đurnić, Ana, Bogojević Ivana, Institut alternativa, Podgorica, mart 2018. godine, dostupno na:

<http://bit.ly/3mt1P6S>



ovakve postupke nastavili da sprovode i nakon usvajanja novog Zakona i Uredbe, što se negativno odrazilo na sistem zaštite prava u postupcima javnih nabavki.

ANB nastavlja da bude najtajanstvenija institucija u sistemu bezbjednosti i odbrane – ne samo da je njena potrošnja za bezbjednosne nabavke tajna, već i akt na osnovu kog ih sprovodi. Jedini svjedok nepravilnosti prilikom potrošnje za bezbjednosne nabavke ostaje Državna revizorska institucija, čije revizije u sektoru bezbjednosti nisu dovoljno učestale.

Kako bi se unaprijedilo stanje u ovoj oblasti, potrebno je krenuti od izmjena Vladine Uredbe. Izmjene i dopune treba da idu u pravcu jačanja mehanizama strateškog planiranja nabavki i izvještavanja na svim nivoima, kao i jačanja kontrolnih mehanizama. Naročito je potrebno ojačati kontrolnu ulogu skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu u ovoj oblasti. Zbog obima sredstava koja se troše na ovaj način i rizika za zloupotrebu, DRI treba da, u okviru redovne godišnje i zakonom obavezne revizije završnog računa budžeta države, u dijelu javnih nabavki, svake godine obradi i uzorak nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane. Dugoročno, potrebno je razmotriti usvajanje posebnog Zakona o nabavkama u sektoru bezbjednosti i odbrane, po uzoru na Sloveniju, koji bi sistemski riješio do sada uočene probleme.

NOVA „PRAVILA IGRE“

Zakonski okvir koji uređuje javne nabavke promijenio se tri puta u proteklih šest godina³. Svaka od ovih promjena podrazumijevala je novine i u zakonskom uređenju nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane. Međutim, budući da su i 2015. i 2017. godine zakonska rješenja ostala nedorečena, a pravni okvir nezaokružen, bezbjednosne nabavke dugo su se nalazile u svojevrsnom „pravnom vakuumu“⁴.

Nova Zakonska rješenja s kraja 2019. godine izdvojila su tri „tipa“ ili nivoa nabavki u sektoru bezbjednosti:

- javne nabavke za institucije u sektoru bezbjednosti koje nemaju bezbjednosni karakter (na primjer, nabavka papira za štampač ili heftalica za Ministarstvo odbrane) i sprovode se prema procedurama iz Zakona o javnim nabavkama;
- nabavke koje imaju bezbjednosni karakter i čiji je predmet blisko povezan sa ciljevima nacionalne odbrane i bezbjednosti (na primjer, vatreno oružje, municija, vozila vojne namjene i slično) i sprovode se prema procedurama iz Vladine Uredbe o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti;
- posebne bezbjednosne nabavke, koje imaju bezbjednosni karakter i čiji je predmet povezan sa ciljevima nacionalne odbrane i bezbjednosti, a koje su uređene posebnim

3/ Zakon o javnim nabavkama mijenjan je 2015. i 2017. godine, dok je pretposlednjeg dana 2019. godine usvojen novi Zakon o javnim nabavkama.

4/ „Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole“, Đurnić, Ana, Bogojević Ivana, Institut alternativa, Podgorica, mart 2018. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3mt1P6S>

propisima u skladu sa međunarodnim sporazumima, internim aktima naručilaca i slično (u ove nabavke spadaju, na primjer, nabavke Agencije za nacionalnu bezbjednost)⁵.

Od prve ka trećoj grupi, sve je slabije uređen sistem planiranja i izvještavanja, kao i sistem kontrole. Za nabavke 2. grupe predviđeno je izvještavanje samo ka Vladi, odnosno Ministarstvu finansija⁶, ali ne i ka Skupštini i njenom Odboru za bezbjednost i odbranu. Posebne bezbjednosne nabavke (3. grupa) su najpodložnije samovolji naručilaca i diskrecionoj potrošnji. Za njih Uredbom nije predviđen ni minimum obaveza u pogledu planiranja, izvještavanja i nadzora, već je sve prepušteno naručiocima da urede internim aktima. Ni Zakonom ni Uredbom nije definisan rok za usvajanje tih internih akata za posebne bezbjednosne nabavke, niti bilo kakve smjernice koje su u procesu pripreme akata naručiocima dužni da ispoštuju. Interni akti MUP-a i UP, čija obaveza usvajanja proizilazi iz Vladine Uredbe⁷, nisu usvojeni⁸. U ANB-u smatraju da ih Vladina Uredba ne obavezuje na usvajanje novog akta ili usklađivanje starog, iako Zakon i Uredba nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti svrstavaju u grupu 3 – posebne bezbjednosne nabavke⁹.

Ministarstvo odbrane jedino je od četiri institucije bezbjednosnog sektora koje je usvojilo interni akti za posebne bezbjednosne nabavke u skladu sa Uredbom¹⁰. Ovaj Pravilnik pravi mali iskorak u pogledu planiranja posebnih bezbjednosnih nabavki, budući da prepoznaje Plan posebnih nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane. Naime, Pravilnikom je predviđeno da se postupak bezbjednosne nabavke može pokrenuti ako su za nju obezbijedena finansijska sredstva i ako je predviđena Planom posebnih nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane¹¹. Predviđeno je i da Plan priprema Direkcija za nabavke Ministarstva odbrane, na osnovu prijedloga organizacionih jedinica. Međutim, nije predviđena detaljnija procedura planiranja niti rok za pripremu Plana. Takođe, nije propisan ni obrazac Plana niti kategorije podataka koje on treba da sadrži. Pravilnik ne pravi iskorak ni u pogledu izvještavanja, pa je, kao i u Vladinoj Uredbi, predviđeno da se Statistički izvještaj o posebnim nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane dostavlja samo Ministarstvu finansija.

Pravilnik upućuje na vrlo ograničenu konkurentnost i široku diskreciju Ministarstva odbrane prilikom sprovođenja bezbjednosne nabavke. Naime, posebna bezbjednosna nabavka sprovodi se slanjem zahtjeva za dostavljanje ponuda na adrese privrednih subjekata koje predloži organizaciona jedinica Ministarstva za čije se potrebe sprovodi nabavka. Odredbe Pravilnika

5/ Potpuna lista nabavki iz ove grupe dostupna je u Aneksu 1 ove analize.

6/ Član 7, stav 1 Uredbe o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti ("Službeni list Crne Gore", br. 076/20 od 28.07.2020.)

7/ Ibid.

8/ Odgovor UP dobijen po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, Rješenje Broj: 10-037/20-UPI-1174, od 10.12.2020. godine i odgovor MUP-a dobijen po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, Rješenje 39 Broj: UPI 037/20-4586/3, od 5.10.2020. godine i komentar službenika MUP-a

9/ Rješenje Agencije za nacionalnu bezbjednost u postupku po zahtjevu Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama Broj 10-233/20-5491 od 7.12.2020. godine.

10/ Pravilnik o sprovođenju posebnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, Br. 0705-426/20-5669/1 od 07.08.2020. godine. Dokument nije bio javno dostupan do predstavljanja nalaza ove analize 3.2.2021., nakon toga je kratko bio objavljen na internet stranici Ministarstva odbrane, ali do zaključenja ove analize (5.3.2021.), link je postao nevalidan, a dokument ponovo nedostupan.

11/ Član 2, Ibid.

upućuju na to da, prije slanja ponuda na adrese ponuđača, Obavještajno-bezbjednosni Direktor Ministarstva vrši njihovu bezbjednosnu provjeru. Preciznije, Pravilnik predviđa mogućnost slanja zahtjeva za dostavljanje ponude samo jednom ponuđaču, „ako procjene Obavještajno-bezbjednosnog direktorata budu takve da upućuju da se Zahtjev za dostavljanje ponude može uputiti samo na jednu adresu“¹².

Diskrecija je utoliko veća što se otvaranje ponuda obavlja bez prisustva ponuđača, a žalba na ishod postupka nije dopuštena. Time je izigran Zakon o javnim nabavkama, ali i Uredba o bezbjednosnim nabavkama koja propisuje da je zaštita prava u postupku bezbjednosne nabavke ne samo moguća, već i prioritetna za postupanje Komisije za zaštitu prava.

KAKO JE FUNKCIONISAO „PRAVNI VAKUUM“ (2017-2020)?

Protekle tri godine, do usvajanja Vladine Uredbe u julu 2020. godine¹³, obilježilo je skoro potpuno odsustvo propisa koji bi uredili nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane. Naime, izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama iz 2017. godine predviđale su usvajanje Vladine Uredbe i pojedinačnih akata naručilaca koji uglavnom nikada nisu usvojeni¹⁴. Takav pravni vakuum¹⁵, uz iščekivanje novih propisa, doveo je do hibridnog modela nabavki. Taj je model podrazumijevao sprovođenje bezbjednosnih nabavki pretežno prema procedurama i postupcima iz Zakona o javnim nabavkama koji važe za nebezbjednosne nabavke, uz zaštitu dijela podataka iz tenderske dokumentacije (tehničke specifikacije). Naručilac bi nabavku oglasio na Portalu javnih nabavki uz napomenu da je tenderska specifikacija označena stepenom tajnosti „INTERNO“ i uz uputstva ponuđačima na koji način je mogu preuzeti¹⁶.

Uprava policije je 2019. godine, nakon odvajanja od MUP-a čiji je organ u sastavu bila, usvojila Pravilnik za bjezbjednosne nabavke izuzete iz Zakona o javnim nabavkama¹⁷. ANB ima Akt direktora za nabavke specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koje koristi u radu iz 2015. godine, čiji je sadržaj povjerljiv. Ipak, u nekoliko navrata i policijske nabavke i nabavke ANB sprovedene su gore pomenutim „hibridnim modelom“.

12 / Član 8, Ibid.

13 / U periodu od juna 2017. godine kada su usvojene izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama (“Službeni list Crne Gore”, br. 042/11 od 15.08.2011, 057/14 od 26.12.2014, 028/15 od 03.06.2015, 042/17 od 30.06.2017) kojim su bitno izmijenjena rješenja za sektor odbrane i bezbjednosti i takođe predviđeno usvajanje Vladine Uredbe koja nikad nije usvojena, do usvajanja nove Vladine Uredbe u skladu sa novim Zakonom o javnim nabavkama u julu 2020. godine.

14 / Više informacija o tome dostupno je u analizi „Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole“, Đurnić, Ana, Bogojević Ivana, Institut alternativa, Podgorica, mart 2018. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3mt1P6S>

15 / Nabavke za bezbjednost u pravnom vakuumu do 2020. godine, Institut alternativa, Novembar 2018. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2J16E9S>

16 / Najčešće u prostorijama naručioca, uz potpisivanje Izjave ovlašćenog lica da će preuzeti dio tenderske dokumentacije biti čuvan u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka i drugim propisima iz ove oblasti, u skladu sa članom 10 Zakona o javnim nabavkama (“Službeni list Crne Gore”, br. 042/11 od 15.08.2011, 057/14 od 26.12.2014, 028/15 od 03.06.2015, 042/17 od 30.06.2017).

17 / Pravilnik o sprovođenju postupaka nabavki iz oblasti odbrane i bezbjednosti izuzetih od primjene Zakona o javnim nabavkama, 27.6.2019. godine i njegove Izmjene od 7.11.2019. godine, dobijen po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, Rješenje Broj: 10-037/20-UPI-1174, od 10.12.2020. godine.

MUP je nabavljao municiju i vozila posebne namjene sa ugradnjom dodatne opreme¹⁸. Uprava policije je u 2019. ovako nabavljala municiju i naoružanje, kao i intervencijsku opremu za policijske službenike i opremu za javni red, dok je tako povjerljivo ANB mijenjala stara putnička motorna vozila za nova. Ministarstvo odbrane prednjači u broju sprovedenih ovakvih hibridnih postupaka, a nabavljalo je razne vrste računara i druge elektronske opreme, motorna vozila, borbeni sistem za upravljanje situacijom na bojištu, usluge transporta oklopnih vozila itd.

Na ovaj način, Ministarstvo odbrane je u periodu od januara 2018. do početka primjene novog Zakona o javnim nabavkama u julu 2020. godine oglasilo 32 postupka, ANB tri, Uprava policije dva i MUP šest. Od ukupno 43 postupka, obustavljeno je osam, a realizovano 35 ukupne vrijednosti 25,967,007.23 eura. Nisu sve ovako sprovedene nabavke bile bezbjednosnog karaktera¹⁹.

PLANIRANJE NABAVKI NEZAVISNO OD STRATEŠKIH CILJEVA, SPROVOĐENJE BEZ SPOLJNOG NADZORA

Kontrolni mehanizmi, kao ni mehanizmi planiranja i izvještavanja nisu adekvatno regulisani Vladinom Uredbom, a sistemski pristup izostaje. Nema obaveze posebnog planiranja bezbjednosnih nabavki koje bi bilo usko vezano za strateške ciljeve u sektoru odbrane i bezbjednosti²⁰, kao ni obaveze izvještavanja s tim u vezi. Na primjer, Dugoročni Plan razvoja odbrane 2019-2028 predviđa realizaciju niza nabavki u pogledu opremanja i modernizacije kopnenih snaga, nadzora vazdušnog prostora, kontrole i nadzora mora i sprovođenja operacije pomorske zabrane, razvoja sposobnosti komandovanja, kontrole, komunikacija i obavještajnog rada itd. Isti dokument sadrži i projekciju odbrambenih troškova za period 2019-2028, koji nosi oznaku tajnosti INTERNO i nije javno dostupan. Međutim, ni Zakon ni Uredba koji uređuju bezbjednosno-odbrambene nabavke ničim ne obavezuju naručioce da planiranje, sprovođenje i izvještavanje o nabavkama „vežu“ za ove strateške dokumente i njima zacrtane ciljeve. Pozitivni primjeri planiranja specifičnih bezbjednosnih nabavki usko vezanih za odbrambene strateške ciljeve mogu se naći u regionu (Sjeverna Makedonija), Estoniji, Gruziji i Ukrajini²¹.

Obaveza izvještavanja o nabavkama sprovedenim u skladu sa Uredbom propisana je samo prema Ministarstvu finansija. Naručioci u sektoru bezbjednosti, dakle, nisu obavezani Uredbom da o bezbjednosnim nabavkama poseban izvještaj podnose skupštinskom Odboru za bezbjednost i

18/ Ministarstvo unutrašnjih poslova donijelo je Pravilnik o sprovođenju postupaka nabavki iz oblasti odbrane i bezbjednosti izuzetih od primjene Zakona o javnim nabavkama 27.12.2018.godine, 01 broj 011/18-89855, ali isti nije primjenjivan u praksi od strane MUP-a shodno tome što je od 01.01.2019.godine Uprava policije izuzeta iz sastava Ministarstva unutrašnjih poslova po Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave kao samostalan organ“, komentar službenika MUP-a na nacrt analize „Nabavke u sektoru bezbjednosti i odbrane: Nova „pravila igre“, stari problemi“, od 11.2.2021.

19/ MUP-a je na ovaj način ugovorio u julu 2019. godine nabavku sistema za personalizaciju ličnih identifikacionih dokumenata i nabavku blanko ID dokumenata vrijednosti 18,148,790.00 eura. MUP je takođe u vrijednosti od skoro 5.000.000,00 eura nabavio sistem video nadzora za crnogorske gradove.

20/ U skladu sa Dugoročnim planom razvoja odbrane 2019-2028, Strategijom nacionalne bezbjednosti Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, br. 085/18 od 27.12.2018) i Strategijom odbrane Crne Gore sa Akcionim Planom za period 2019-2022 i drugim strateškim dokumentima i planovima u ovoj oblasti, Ministarstvo odbrane, dostupno na: <https://mod.gov.me/biblioteka/strategije>

21/ *Progress (Un)Made: Defence Government in Central and Eastern Europe*, Transparency International, Decembar 2020., dostupno na: <https://bit.ly/38gPiOU>

odbranu ni Parlamentu generalno. Sa druge strane, skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu ima više mehanizama vršenja redovnog i vanrednog parlamentarnog nadzora institucija bezbjednosnog sektora. Odbor, između ostalog, ima nadležnost da razmatra posebne izvještaje i informacije o izvršenju budžeta institucija bezbjednosno-odbrambenog sektora²². To znači da mogu tražiti da im se dostavlja isti izvještaj koji institucije dostavljaju Ministarstvu finansija iako to Uredbom nije eksplicitno propisano. Odbor, takođe, može tražiti i dodatne informacije i sačinjavanje izvještaja posebno za potrebe rada Odbora i vršenja nadzora²³. Međutim, Odbor do sad nije primjenjivao ovu svoju nadležnost specifično na bezbjednosne nabavke. Time se Crna Gora svrstava u grupu zemalja sa povećanim rizikom za korupciju u dijelu potrošnje za bezbjednosne nabavke, imajući u vidu potpuno odsustvo spoljnog nadzora ovih nabavki²⁴.

Uredbom nije propisana ni obaveza podnošenja izvještaja Vijeću za nacionalnu bezbjednost i Vladi. Nije predviđena ni posebna forma za izvještavanje o ovim nabavkama, koja bi odvojila nabavke i ulaganja koja za cilj imaju ostvarenje dugoročnih i kratkoročnih odbrambeno - bezbjednosnih ciljeva Crne Gore od nabavki koje se sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA: ZAKONOM ISPRAVLJENA NEPRAVDA PREMA PONUĐAČIMA – PROBLEM JOŠ UVIJEK POSTOJI U PRAKSI

Do 2017. godine Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (ranije Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, u daljem tekstu Komisija) nije imala nadležnost da postupa po žalbama u postupcima nabavki koje se tiču bezbjednosti i odbrane u užem smislu. Naime, za ove nabavke Zakon nije ni predviđao mogućnost ulaganja žalbe ni u jednoj fazi postupka. Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz 2017. godine²⁵ ispravljena je ova „nepravda“ prema ponuđačima koji učestvuju u postupcima bezbjednosnih nabavki.

Novi Zakon iz 2019. godine zadržao je ovo unapređenje u pogledu zaštite prava, dok je Vladinom Uredbom koja reguliše bezbjednosne nabavke propisano i da je zaštita prava u postupku bezbjednosne nabavke prioritarna za postupanje Komisije²⁶.

Međutim, od jula do decembra 2020. godine podnijeta je samo jedna žalba Komisiji koja se odnosi na bezbjednosnu nabavku. Ovaj jedini primjer vrijedan je kao ilustracija da sistem zaštite prava u postupku javnih nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane još uvijek dobro ne funkcioniše, što je „nuspojava“ dugogodišnjeg pravnog vakuuma u kome su se bezbjednosne nabavke nalazile i gore pomenutog „hibridnog modela“ kog naručioc i još uvijek nisu spremni da se odreknu.

22/ Član 7 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane (“Službeni list Crne Gore”, br. 080/10 od 31.12.2010.)

23/ Član 5 o vanrednim aktivnostima parlamentarnog nadzora, *Ibid*.

24/ Zajedno sa Kosovom i Azerbejdžanom. *Ibid*.

25/ Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem, Institut alternativa, Maj 2017. godine, dostupno na:

<http://bit.ly/2LMqKpm>

26/ Tačka 57 Priloga 1 Uredbe o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti (“Službeni list Crne Gore”, br. 076/20 od 28.07.2020.)

ZAŠTITA PRAVA PONUĐAČA – STUDIJA SLUČAJA

Riječ je o otvorenom postupku javne nabavke koji je raspisalo Ministarstvo odbrane za nastavak modernizacije mrežno komunikacione opreme i data centra²⁷. Nabavka je raspisana po gore pomenutom „hibridnom modelu“ – dakle, kao otvoreni postupak, uz povjerljivost tehničke specifikacije.

VI Dodatne informacije

Dio tenderske dokumentacije koji se odnosi na tehničku specifikaciju predmeta javne nabavke sadrži tajne podatke zbog čega je rješenjem broj 0703-038/20-996 od 03.02.2020. godine označen tajnim podatkom stepen tajnosti “INTERNO” i ista se može preuzeti u vremenu od 08 do 14 sati u Direkciji za nabavke MO, na adresi Vaka Đurovića br. 55, od strane lica koje podnese pisano punomoćje ovlašćenog lica zainteresovanog da može u ime zainteresovanog lica preuzeti taj dio tenderske dokumentacije i izjavu ovlašćenog lica zainteresovanog lica da će preuzeti dio tenderske dokumentacije biti čuvan i štićen u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.

Jedan od zainteresovanih ponuđača podnio je žalbu na tendersku dokumentaciju Komisiji. Međutim, Komisija se u ovom postupku proglasila nenadležnom. Jedan od razloga za to je i taj što je riječ o nabavci „vojne i policijske elektronske opreme“ sa Liste vojne opreme i proizvoda koji čine predmet bezbjednosne nabavke (sastavni dio Vladine Uredbe), koja je „isključena iz primjene Zakona o javnim nabavkama, a koja nije sprovedena u skladu sa Uredbom kojom se uređuje sprovođenje nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti“²⁸. Komisija, dakle, spori to što je nabavka sprovedena otvorenim postupkom iz Zakona o javnim nabavkama, a ne nekim od postupaka iz Člana 6 Uredbe o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti.

Ministarstvo je, međutim, uzevši u obzir Rješenje Komisije, u cjelosti poništilo postupak i najavilo ponovno raspisivanje u skladu sa nalazima Komisije i pozitivnim propisima. Ostaje nejasno kako je Komisija mogla biti istovremeno nenadležna, ali i reći da je nabavka sprovedena nezakonito. Međutim, iz ovog primjera je vidljivo da su i druge bezbjednosne nabavke sprovedene na ovaj način od 2017. godine naovamo, u najmanju ruku „sivoj zoni“ zakonitosti.

27/ Postupak u cjelosti dostupan na Portalu javnih nabavki: <http://bit.ly/3gVwd8V>

28 / Rješenje Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki Broj: UP 0904-203/2020 od 23.10.2020. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3nvYaq7>

AGENCIJA ZA NACIONALNU BEZBJEDNOST – TAJNIJA OD SVIH TAJNI

Agencija za nacionalnu bezbjednost ne samo da taji potrošnju za nabavke specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koje koriste u radu, već i akte i procedure u skladu sa kojim nabavlja. Nova Vladina Uredba o nabavkama u sektoru bezbjednosti i odbrane naručiocima omogućava najširu moguću diskreciju u pogledu pripreme internih akata za posebne bezbjednosne nabavke, u koje spadaju i nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti. Budući da Uredba ne propisuje rokove za usvajanje internih akata niti bilo kakva pravila i smjernice u pogledu obezbjeđenja minimuma transparentnosti, Agencija se opredijelila da apsolutno sve u vezi sa ovim nabavkama drži u tajnosti. Nisu javno dostupni podaci o potrošnji ove institucije za tzv. povjerljive nabavke, kao ni planovi i izvještaji o njima. Akt direktora koji propisuje procedure za sprovođenje ovih nabavki nosi oznaku stepena tajnosti „INTERNO“ čije se trajanje produžava još od 2015. godine²⁹. Tajnost ovog dokumenta posljednji put je produžena 5. jula 2019. godine³⁰. Budući da je sve u vezi sa nabavkama ove institucije tajno, nepoznato je i da li je ona uskladila svoj interni akt sa novom Uredbom kojom se uređuju bezbjednosne nabavke.

DRI – JEDAN OD RIJETKIH „SVJEDOKA“ NEPRAVILNOSTI

Državna revizorska institucija jedan je od rijetkih aktera koji ima uvid u povjerljiva dokumenta bezbjednosnih nabavki i samim tim jedan od rijetkih „svjedoka“ nepravilnosti u pogledu njihovog sprovođenja. Međutim, ona ne vrši reviziju koja bi se specifično bavila nabavkama u sektoru bezbjednosti, već se ovim nabavkama bavi periodično, kroz pojedinačne revizije potrošačkih jedinica bezbjednosno-odbrambenog sektora³¹. Crna Gora se, zajedno sa Azerbejdžanom, Mađarskom i Srbijom, izdvaja među zemljama Centralne i Istočne Evrope po neučestalosti revizije sektora odbrane. Ovo se odnosi samo na reviziju Ministarstva odbrane, koju je DRI radila tri puta od 2005. naovamo. Poređenja radi, u Letoniji, koja se izdvaja kao dobar primjer po učestalosti revizije sektora bezbjednosti, revizija je rađena samo tokom 2020. godine dva puta. Letonija se izdvaja i po efektivnosti revizije u sektoru odbrane sa 84 poena, dok Crna Gora prema istom kriterijumu ima dvostruko manje - 41. Naime, prema nalazima TI, samo su, uz Letoniju, još u Bosni i Hercegovini (66), Gruziji (75) i Litvaniji (68) ministarstva sektora bezbjednosti pokazala volju da primjenjuju preporuke revizorskih institucija, iako ne uvijek sistematično i u velikoj mjeri. Crna Gora je, sa druge strane, u grupi zemalja u kojima je stepen sprovođenja preporuka DRI od strane Ministarstva odbrane nizak.³²

29 / Više informacija o tome dostupno je u analizi „Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole“, Đurnić, Ana, Bogojević Ivana, Institut alternativa, Podgorica, mart 2018. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3mt1P6S>

30 / Rješenje Agencije za nacionalnu bezbjednost u postupku po zahtjevu Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama Broj 10-233/20-5491 od 7.12.2020. godine.

31 / Državna revizorska institucija kontroliše pravilnost (zakonitost), ekonomičnost, efektivnost i efikasnost trošenja budžetskih sredstava i upravljanja imovinom države. Institucija samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije. Institucija obavezno jednom godišnje vrši reviziju završnog računa budžeta Republike.

32 / *Progress (Un)Made: Defence Government in Central and Eastern Europe*, Transparency International, Decembar 2020., dostupno na: <https://bit.ly/38gPiOU>

Tokom izvještajnog perioda DRI je sproveda kontrolu realizacije preporuka iz Izvještaja o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja i pravilnosti poslovanja MUP-a za 2014. godinu³³ i reviziju godišnjeg finansijskog izvještaja za 2019. godinu i pravilnost poslovanja Uprave policije³⁴. U odnosu na MUP, ustanovila je da pojedine preporuke, naročito one koje se tiču usvajanja internih akata, nisu usvojene. Međutim, budući da je od 2014. do 2018. godine promijenjen regulatorni okvir nabavki, i to više puta, postavlja se pitanje svrsishodnosti takve revizije u pogledu bezbjednosnih (tzv. povjerljivih) nabavki. U Izvještaju o reviziji Uprave policije nije navedeno da li je neka od nabavki iz uzorka obuhvaćenog revizijom bila bezbjednosnog karaktera. U dijelu revizorskog izvještaja koji se tiče sistema unutrašnjih finansijskih kontrola, navedeno je da je usvojena Procedura o postupku i načinu nabavke, zaduženju, izdavanju i razduženju naoružanja i municije u magacinima Uprave policije³⁵.

Najčešća nepravilnost koju je DRI utvrdila u svojim ranijim revizijama MUP-a (sa Upravom policije u sastavu), Ministarstva odbrane i ANB-a bila je primjena povjerljivih procedura za nabavke koje nemaju bezbjednosno-odbrambeni karakter i koje treba sprovoditi procedurama javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (ZoJN).

33 / Izvještaj o kontrolnoj reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova, Državna revizorska institucija, jul 2018. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2KimYDD>

34 / Izvještaj o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja za 2019. godinu i pravilnost poslovanja Uprave policije, Državna revizorska institucija, septembar 2020. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3h04mnK>

35 / Str. 39, *Ibid.*

ZAKLJUČAK I PREPORUKE:

Novi Zakon o javnim nabavkama (ZoJN) i Vladina Uredba riješili su samo manji dio problema nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane, naročito u pogledu definisanja predmeta nabavki, liste vojne opreme i proizvoda koji čine predmet bezbjednosne nabavke. Međutim, posebne bezbjednosne nabavke, uključujući i one koje sprovodi ANB, ostaju izvan dometa ZoJN i Vladinih pravila. Propuštena je šansa da se novom regulativom ojačaju kontrolni mehanizmi, a naročito skupštinski Odbor za bezbjednost i odbranu, te da se planiranje i izvještavanje o nabavkama u ovom sektoru „veže“ za strateške bezbjednosno-odbrambene ciljeve. Državna revizorska institucija ne vrši posebno reviziju nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane, već ove nabavke kontroliše isključivo kroz rijetke pojedinačne revizije naručilaca u ovom sektoru.

Budući da se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama sprovode samo ne-bezbjednosne nabavke u sektoru bezbjednosti i odbrane, a da je sve ostalo prepušteno Vladinoj Uredbi, a njom dalje internim aktima naručilaca, ključne izmjene potrebno je napraviti na nivou upravo ove Uredbe. Dugoročno, treba razmotriti usvajanje posebnog Zakona o nabavkama u sektoru bezbjednosti i odbrane, kako bi se sistemski riješili svi do sada uočeni problemi i neusaglašenost pojedinačnih rješenja.

01

Ministarstvo odbrane, u saradnji sa Ministarstvom finansija da inicira i pripremi izmjene i dopune Vladine Uredbe o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti. Ova inicijativa treba da postane sastavni dio Plana rada Vlade za 2021. godinu, Plana rada i Ministarstva odbrane i Ministarstva finansija i socijalnog staranja za 2021. godinu;

02

Izmjenama i dopunama Uredbe regulisati planiranje i izvještavanje o nabavkama u sektoru bezbjednosti i odbrane, na način da ono bude usko vezano za ostvarenje strateških ciljeva u sektoru bezbjednosti i odbrane;

03

Odbor za bezbjednost i odbranu da organizuje konsultativno saslušanje na temu nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane i da ubuduće uvrsti u svoje godišnje planove rada redovni nadzor potrošnje za bezbjednosne nabavke;

04

Izmjenama i dopunama Uredbe propisati *kontrolne mehanizme* kojima će se obezbijediti kontinuirani nadzor nabavki za bezbjednost i odbranu. U prvom redu potrebno je ojačati ulogu skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu, na način što će se propisati obaveza dostavljanja godišnjeg plana bezbjednosnih nabavki i izvještaja o sprovedenim bezbjednosnim nabavkama (kako onih sprovedenih u skladu sa Uredbom, tako i posebnih bezbjednosnih nabavki, sprovedenih na osnovu međunarodnih ugovora i internih akata naručilaca) ovom skupštinskom Odboru na upoznavanje i mišljenje. Uz to, propisati i obavezu dostavljanja istih dokumenata i Vijeću za nacionalnu bezbjednost na upoznavanje, prije dostavljanja Vladi na usvajanje;

05

Izmjenama i dopunama Uredbe predvidjeti *usvajanje obavezujućih Smjernica Vlade*, kojima će se propisati pravila koja su naručiocima dužni da ispoštuju prilikom uređenja posebnih bezbjednosnih nabavki internim aktima, kako bi obezbijedili minimum transparentnosti procedura u skladu sa kojim se nabavlja, kao i definisati rok za usvajanje internih akata za posebne bezbjednosne nabavke i sistem kontrole dinamike usvajanja ovih akata;

06

Agencija za nacionalnu bezbjednost da uskladi Akt direktora za posebne bezbjednosne nabavke sa novim Zakonom o javnim nabavkama i Uredbom o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti, rok za usvajanje internih akata za posebne bezbjednosne nabavke i sistem kontrole dinamike usvajanja ovih akata;

07

Državna revizorska institucija treba da, u okviru redovne godišnje i zakonom obavezne revizije Završnog računa budžeta države, u dijelu javnih nabavki, svake godine obradi i uzorak nabavki u sektoru bezbjednosti i odbrane.

Aneks 1: Pregled posebnih javnih nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane iz člana 176 važećeg Zakona o javnih nabavkama i čime se uređuju prema Vladinoj Uredbi:

Posebne javne nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane iz Zakona o javnim nabavkama su nabavke:	Čime se uređuju, prema Vladinoj Uredbi:
1) koje su uređene posebnim propisima o nabavkama, u skladu sa međunarodnim sporazumom ili ugovorom zaključenim između Crne Gore i jedne ili više država;	„u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorom, odnosno pravilima međunarodne organizacije, koji se zaključuju uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore“
2) koje su uređene posebnim propisima o nabavkama, u skladu sa međunarodnim sporazumom ili ugovorom koji se odnosi na stacioniranje trupa i odnose se na privredna društva registrovana u Crnoj Gori, državi članici Evropske unije ili drugoj državi, koja učestvuju u postupku javne nabavke;	„u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorom, odnosno pravilima međunarodne organizacije, koji se zaključuju uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore“
3) koje je Crna Gora dužna da dodijeli u skladu sa posebnim pravilima međunarodne organizacije;	„u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorom, odnosno pravilima međunarodne organizacije, koji se zaključuju uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore“
4) kod kojih bi primjena odredbi ovog zakona obavezala Crnu Goru da pruži informacije čije otkrivanje je u suprotnosti sa vitalnim interesima njene bezbjednosti;	„u skladu sa bezbjednosnim procjenama i/ili mjerama naručioca ili internim aktom naručioca“
5) u svrhe obavještajnih aktivnosti;	„u skladu sa bezbjednosnim procjenama i/ili mjerama naručioca ili internim aktom naručioca“
6) u okviru programa saradnje zasnovanih na istraživanju i razvoju novog proizvoda koji zajednički sprovode Crna Gora i najmanje jedna država članica Evropske unije i, kada je potrebno, za kasnije faze čitavog ili dijela životnog ciklusa tog proizvoda;	„u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorom, odnosno pravilima međunarodne organizacije, koji se zaključuju uz prethodnu suglasnost Vlade Crne Gore“
7) dodijeljene u trećoj državi, uključujući i one za civilne svrhe, gdje su snage raspoređene izvan teritorije Evropske unije, ako operativne potrebe zahtijevaju da se ugovori zaključe sa privrednim subjektima koji se nalaze u zoni operacija;	„u skladu sa bezbjednosim procjenama i/ili mjerama naručioca ili internim aktom naručioca“
8) koje sprovode državni organi Crne Gore sa državnim organima država članica Evropske unije ili treće države, a odnose se na: a) nabavku vojne opreme ili sigurnosno osjetljive opreme; b) radove i usluge direktno povezane sa opremom iz podtačke a ove tačke; ili c) radove i usluge za izričito vojne namjene ili sigurnosno osjetljive radove i sigurnosno osjetljive usluge;	„u skladu sa zaključenim međunarodnim ugovorom, odnosno pravilima međunarodne organizacije, koji se zaključuju uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore“
9) ako se zaštita bitnih bezbjedonosnih interesa Crne Gore ne može obezbijediti određivanjem zahtjeva u cilju zaštite tajnosti podataka koje naručilac stavlja na raspolaganje ponuđačima na način propisan ovim zakonom;	„u skladu sa bezbjednosnim procjenama i/ili mjerama naručioca ili internim aktom naručioca“
10) koje su proglašene tajnim ili koje moraju biti praćene posebnim bezbjednosnim mjerama u skladu sa zakonom ili aktom nadležnog organa ili se odnose na bezbjednost štićenih lica Crne Gore, pod uslovom da je Crna Gora utvrdila da bitne bezbjednosne mjere i interese nije moguće zaštititi mjerama iz tačke 9 ovog člana.	„u skladu sa bezbjednosim procjenama i/ili mjerama naručioca ili internim aktom naručioca“
11) roba i usluga iz člana 175 ovog zakona čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 20.000,00 eura, odnosno radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 40.000,00 eura.	„u skladu sa internim aktom naručioca“

O INSTITUTU ALTERNATIVA

[Institut alternativa](#) (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturirane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 127 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim. Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovedla međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.