



CENTAR ZA MIROVNE STUDIJE

# Transparentnost javnih nabava u obrambenom sektoru Republike Hrvatske

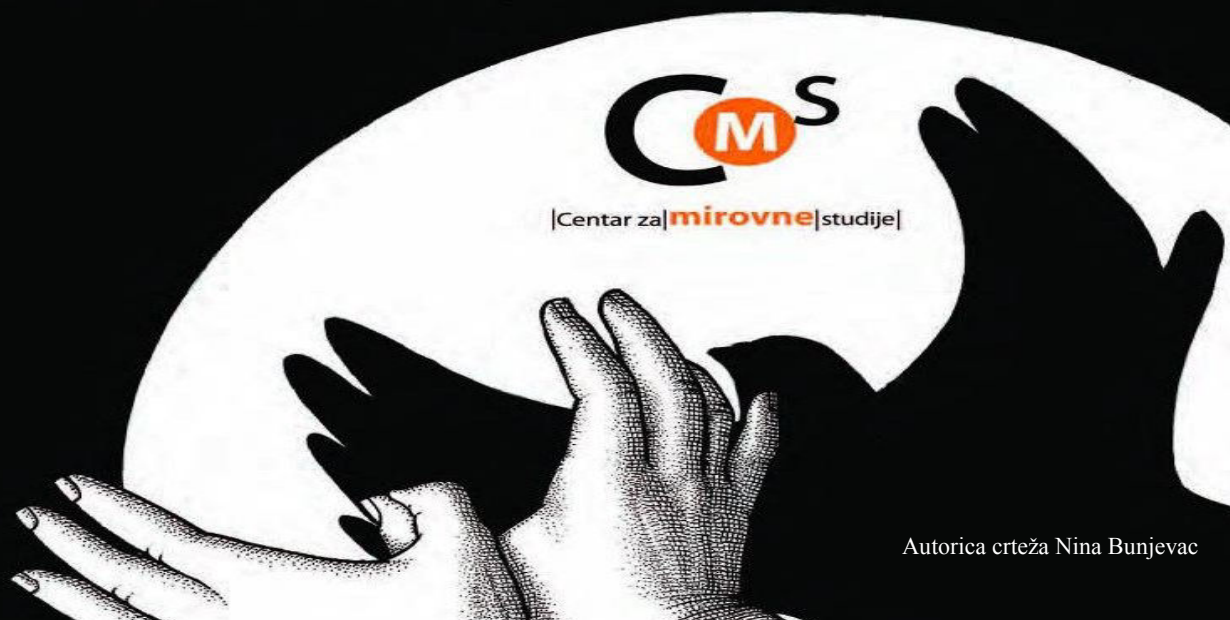
## Project “Public interest—not saleable” / Projekt “Javni interes—nije na prodaju”

Ovaj materijal nastao je uz financijsku podršku Europske unije, u okviru projekta „Javni interes – nije na prodaju!“, koji se provodi u sklopu programa IPA 2010 Potpora naporima organizacija civilnog društva za praćenje i promicanje transparentnosti, učinkovitosti, odgovornosti i uključivosti javne uprave u borbi protiv korupcije. Za sadržaj je isključivo odgovoran Centar za mirovne studije i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije. Stajališta izražena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stajalište Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge.



Financira  
Europska  
unija

Sufinancira  
Vlada Republike  
Hrvatske  
Ured za udruge



# Transparentnost javnih nabava u obrambenom sektoru Republike Hrvatske

Gordan Bosanac, Matija Putak i Vanja Bakalović

Centar za mirovne studije

## I Uvod

Prvog srpnja 2013. godine Republika Hrvatska postala je punopravna članica Europske unije. Dvadeset i dvije godine dugačak put od proglašenja svoje nezavisnosti do punopravnog članstva u Europskoj uniji bio je obilježen brojnim političkim, institucionalnim i društvenim reformama. Reforme nisu bile samo posljedica procesa pridruživanja EU već i procesa pridruživanja NATO-u kojemu je RH pristupila u travnju 2009. godine. Širi međunarodni monitoring u kojemu se RH nalazila zadnjih nekoliko godina uvelike je doprinio demokratizaciji zemlje. Naravno, ulaskom u međunarodne organizacije kao što su EU i NATO – proces demokratizacije ni na koji način nije završen. Dapače, brojni autori upozoravaju kako nakon ulaska u EU i nakon prestanka fokusiranog monitoringa zemlje od strane međunarodne zajednice može doći do pada kvalitete demokracije zbog upitnosti održivosti brojnih reformi.

Pred RH su i dalje brojni izazovi. Jedan od njih je svakako rad na borbi protiv korupcije. RH je učinila zavidne iskorake u stvaranju zakonskog i institucionalnog okvira te podizanju razine političke kulture u osudi korupcije. Ti procesi rezultirali su i

konkretnim optužnicama protiv visokopozicioniranih političara, osumnjičenim, a neki od njih kasnije i osuđenim za koruptivne prakse<sup>1</sup>. Područje javnih nabava jedno je od najizloženijih područja za korupciju. Upravo u ovom području došle je do brojnih zakonskih i institucionalnih reformi na razini čitave države. U ovom radu fokus će biti na transparentnosti javnih nabava u Ministarstvu obrane RH.

### 1.1 Reforma sigurnosnog sektora

Kada se govori o tzv. sigurnosnom sektoru RH, u ovom radu, ponajprije se misli na tri tradicionalna razumjevanja tog sektora kojeg u tom kontekstu čine: policija, vojska i sigurnosne službe. Naravno, svaki od pojedinih sektora prati niz institucija nadležnih za njihov rad bilo u svojstvu nadzora, operative ili koordinacije. Sva tri segmenta također su prošla kroz brojne reforme koje su izmijenile nadležne institucije iz ratnog *modus operandi* u post-ratni *modus operandi*. Važno je naglasiti kako npr. hrvatska vojska (HV) uživa značajnu podršku u domaćoj javnosti u odnosu na druge institucije države. Prema istraživanju<sup>2</sup>, oko 40%

1 Jutarnji list, 31. 3. 2014., *PRESUDA ZA AFERU SIBINJ: SVI SU KRIVI; General Kruljac dobio jednu i pol godinu zatvora* <http://www.jutarnji.hr/presuda-za-aferu-sibinj--svi-su-krivi-general-kruljac-dobio-jednu-i-pol-godinu-zatvora/1178504/> i Poslovni dnevnik, 11. 3. 2014. *Presuda: Sanaderu devet godina zatvora* <http://www.poslovni.hr/hrvatska/presuda-fimi-media-sanaderu-devet-godina-zatvora-266139>

2 Zvonko Trzun: *Kriza povjerenja u institucije: istraživanje povjerenja u vojsku, Institutu za istraživanje i razvoj obrambenih sustava Ministarstva obrane RH*, hrcak.srce.hr/file/136686

Slobodna Dalmacija, 14. 2. 2013., GfK: *Poraslo povjerenje Hrvata u Haški sud, palo u HNB i u EU* <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/202480/Default.aspx>

građana RH pokazuje visoko povjerenje prema vojsci i zbog njene uloge u ratnom sukobu koji govori o HV kao o ključnoj komponenti u ostvarenju samostalnosti i neovisnosti zemlje. Takvo istaknuto i široko pozitivno mišljenje prema vojsci rezultiralo je i manjkom kritičkog stava ne samo prema ulozi HV u ratnom sukobu, već i prema procedurama i poslovanjima unutar vojske, pa tako i prema pojavi korupcije u obrambenom sektoru.

Važan iskorak u demokratizaciji oružanih snaga dogodio se 2001. godine kada je tadašnji predsjednik RH Stjepan Mesić umirovio sedam generala HV-a zbog njihovog političkog angažmana<sup>3</sup>. Depolitizacija vojske bio je prvi post-ratni izazov u reformi obrambenog sektora.

Nakon umirovljenja generala uslijedio je i niz zakonskih izmjena koje su dugoročno omogućile depolitiziran sustav obrane. Nakon što je proces depolitizacije donekle okončan, krenulo se s otvaranjem pitanja transparentnosti trošenja obrambenog proračuna kao i sa problematikom adekvatnog nadzora. Naravno, ovdje cijelo vrijeme treba imati na umu da se paralelno odvija i proces smanjenja broja aktivnih vojnika i djelatnika MORH-a. Upravljanje ljudskim resursima i reduciranje istih te prilagođavanje na mirnodopske uvjete bio je itekako važan korak u demokratizaciji obrambenog sektora. Pitanje transparentnosti ponovno na pomalo spektakularan način otvara tadašnji predsjednik RH Stjepan Mesić izražavajući sumnju oko tijeka procesa javne nabave vojnih kamiona 2004. godine. Te sumnje dovode do podizanja optužnice i sudskog postupka protiv bivšeg ministra obrane Berislava Rončevića koji u konačnici biva oslobođen svih optužbi. Dodatno, zadnjih godinu dana domaći mediji sve više izvještavaju o sudskom postupku u susjednoj Sloveniji gdje je osuđen bivši premijer Janez Janša zbog uzimanja provizije prilikom nabava vozila Patria za potrebe slovenske vojske<sup>5</sup>. Budući da su ista vozila nabavljena i za HV, u javnosti se s interesom prati suđenje u Sloveniji kao i optužnice podignute u Finskoj protiv pojedinih djelatnika Patria-e. Ovi „megaslučajevi“, bez obzira što su izašli iz okvira samo sudskih procesa i ušli u procese medijskih spinova, političkih obračuna i sl. doprinijeli su stvaranju bolje klime za borbu protiv korupcije u tradicionalno zatvorenom sigurnosno-obrambenom sektoru.

## 1.2 Metodologija

Temelj od kojeg ova studija polazi i na čiju se metodologiju naslanja je izvještaj koji je napravio Transparency International Defence and Security Programme (TIDSP) „Indeks transparentnosti obrambenog sustava“ za RH objavljenog 2013. godine.<sup>6</sup> Izvještaj je sačinjen nakon procjene Oružanih snaga RH i Ministarstva obrane u segmentima kao što su politika, osoblje, financije, zadaci i javne nabave u periodu od srpnja 2011 – studenog 2012 godine. Trenutno je u tijeku novo ocjenjivanje za izvještaj koji će biti objavljen 2015. godine. Prema izvještaju, RH je smještena u kategoriju C koja označava umjeren rizik od korupcije.

Ova studija se naslanja na podatke prikupljene prilikom izrade izvješća te uključuje i analizira različite izmjene koje su se dogodile unutar obrambenog sustava vezano za javne nabave tijekom 2013. i početkom 2014. godine. Za potrebe studije iz sveukupnog izvještaja TIDSP-a uzeli smo samo pitanja relevantna za postupke javne nabave. Radi se o ukupno devetnaest pitanja koja pokrivaju područja zakonodavstva, nabave i planiranja, oglašavanja, ugovaranja, offseta i ostalog. Odgovori na ta pitanja inkorporirani su u četiri poglavlja:

1. Zakonodavni i strateški okvir - moguća izuzeće od zakona
2. Procedura javne nabave u sigurnosnom sektoru i izobrazu osoba
3. Otvorenost i transparentnost javnih nabava
4. Nadzor u procesima javne nabave

## II Zakonodavni i strateški okvir i moguća izuzeće od zakona

### 2.1 Zakon o javnim nabavama

Ključni krovni zakon koji regulira javne nabave u RH je *Zakon o javnim nabavama (ZJN)*<sup>7</sup> usvojen 2011. godine i nakon toga izmjenjen je dva puta tijekom 2013. godine, ali ne u dijelu koje se tiče nabave za potrebe obrane i sigurnosti. Javna nabava vezana za potrebe obrane i sigurnosti regulira se kroz poprilično opširan čl. 11 Zakona koji primarno definira iznimke koje ovaj Zakon ne regulira. Tako stavak 2 čl. 11 navodi situacije kada se ovaj Zakon ne primjenjuje, već

3 Navedena Odluka o prestanku vojne službe i umirovljenju u oružanim snagama RH (donesena 29. rujna 2000. godine) dostavljena je u papirnatom obliku Centru za mirovne studije.

4 Berislav Rončević prvotno je bio osuđen na 4 godine zatvora zbog pogodovanja određenoj tvrtki pri nabavi vojnih kamiona no kasnije biva oslobođen optužbi, Večernji list, 31. 1. 2014., *Rončević slobodan – nabavom kamiona nije oštetio MORH za 10 mil. kuna* <http://www.vecernji.hr/crna-kronika/hoce-li-roncevic-i-na-ponovljenom-sudnju-osuditi-u-aferi-kamioni-918352>

5 U travnju 2014. godine nekadašnji slovenski premijer Janez Janša pravomoćno je osuđen na dvije godine zatvora zajedno sa drugim optuženicima Antonom Krkovičem i Ivanom Črnkovičem. Jutarnji list, 28. 4. 2014., *JANŠI POTVRĐENE DVIJE GODINE ZATVORA; bivši premijer osuđen u aferi Patria* <http://www.jutarnji.hr/jansi-potvrđene-dvije-godine-zatvora-bivsi-premijer-osuđen-u-aferi-patria/1187145/>

6 Transparency International Defence and Security Programme, Government Defence Index, <http://government.defenceindex.org/results/countries/croatia>

kada se nabava regulira zasebnom *Uredbom o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti* (u daljnjem tekstu Uredba). To se odnosi na sljedeće javne nabave:

1. vojne opreme, uključujući bilo koji njezin dio, sastavnicu i/ili sklop,
2. sigurnosno osjetljive opreme, uključujući bilo koji njezin dio, sastavnicu i/ili sklop,
3. radova, robe i usluga izravno povezanih s opremom iz točaka 1 i 2 ovoga stavka za bilo koji i za sve elemente njezina životnog vijeka,
4. radova i usluga za izričito vojne namjene i
5. sigurnosno osjetljivih radova i sigurnosno osjetljivih usluga.

Pojedini pojmovi koji se spominju u prethodnom članku definirani su čl. 2 ZJN-a. Tako su *sigurnosno osjetljiva oprema, sigurnosno osjetljivi radovi i sigurnosno osjetljive usluge* definirani kao oprema, radovi i usluge za sigurnosne potrebe, koje uključuju, zahtijevaju i/ili sadržavaju klasificirane podatke. Vojna oprema je oprema posebno izrađena ili prilagođena za vojne potrebe i namijenjena za upotrebu kao oružje, streljivo ili vojni materijal, osobito oprema koja je navedena u Dodatku III ZJN-a.

Nadalje, čl. 11 regulira i one ugovore na koje se ZJN i Uredba uopće ne primjenjuju, tj. ugovore koji su u potpunosti izuzeti od procedura javnih nabava, a to su:

1. ugovori na koje se primjenjuju posebna pravila nabave u skladu s međunarodnim sporazumom ili dogovorom sklopljenim između Republike Hrvatske i jedne ili više trećih država,
2. ugovori na koje se primjenjuju posebna pravila nabave u skladu sa sklopljenim međunarodnim sporazumom ili dogovorom koji se odnosi na razmještaj postrojbi i tiče se pothvata Republike Hrvatske, države članice ili treće države,
3. ugovori na koje se primjenjuju posebna pravila nabave međunarodne organizacije kada ona nabavlja za svoje potrebe, ili ugovori koje Republika Hrvatska mora sklopiti u skladu s tim pravilima,
4. ugovori kod kojih bi primjena odredbi ovoga Zakona ili Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti obvezala Republiku Hrvatsku da otkrije podatke čije otkrivanje je u suprotnosti s bitnim interesima njezine sigurnosti,
5. ugovori za potrebe tijela sigurnosno-obavještajnog sustava,
6. ugovori u okviru programa suradnje koji se temelji na istraživanju i razvoju, koji zajednički provode Republika Hrvatska i najmanje jedna država članica za razvoj novog proizvoda i, ako je primjenjivo, za naredne faze cijelog ili dijelove životnog ciklusa toga proizvoda. Po završetku programa suradnje države članice će Europskoj komisiji naznačiti udio rashoda istraživanja i razvoja u odnosu na ukupni trošak programa,

sporazum o podjeli troškova, kao i namjeravani udio nabave po državi, ako postoji,

7. ugovori koji se sklapaju u trećoj državi, uključujući i za civilne potrebe, kada su snage razmještene izvan teritorija Europske unije ako operativne potrebe zahtijevaju da ti ugovori budu sklopljeni s gospodarskim subjektima smještenima u području aktivnosti,
8. ugovori koje sklapaju državna tijela ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske s državnim tijelima ili tijelima regionalne ili lokalne vlasti države članice ili treće države, a odnose se na nabavu vojne opreme ili sigurnosno osjetljive opreme, radove i usluge izravno povezane s takvom opremom, ili radove i usluge za izričito vojne namjene, ili sigurnosno osjetljive radove i sigurnosno osjetljive usluge.

Iz ove iscrpne liste vidljivo je da postoji širok spektar izuzetaka u sigurnosnom sektoru vezano za javne nabave. Posebno upada u oči kako sklapanje poslova na razini država o kupnji ili prodaji oružja ne podliježe nikakvim postupcima javne nabave kao i činjenica da su tijela iz sigurnosno-obavještajnog sustava (kao Sigurnosno-obavještajna agencija, Vojno sigurnosno obavještajna agencija, Operativno tehnički centar, Zavod za informatičku sigurnost i Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost) u potpunosti izuzeta od bilo kakvih obaveza vezanih za javnu nabavu. Ostaje otvoreno pitanje je li takva diskrecija vezana za javne nabave proporcionalna interesu javnosti da ima informacije o trošenju javnog novca.

Konačno, člankom 10 ZJN-a regulirani su i opći izuzeci od postupka javne nabave koji vrijede za sva javna tijela, pa tako i za obrambeni sektor. Tu se npr. radi o:

- ugovorima o radu,
- uslugama arbitraže i mirenja,
- ugovori i natječaji na koje se primjenjuju drugačija pravila nabave i koji se sklapaju ili provode na temelju posebnih postupaka međunarodne organizacije,
- ugovori o stjecanju, zakupu ili najmu postojećih zgrada, druge nepokretne imovine, zemljišta ili prava koja se njih tiču, bez obzira na način financiranja,
- usluge istraživanja i razvoja,
- ugovori za termine radiotelevizijskog emitiranja i sl.

## 2.2 Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti (Uredba)<sup>8</sup>

Dok se ZJN ponajviše bavi definiranjem iznimaka od samog zakona, Uredba u detalje regulira procese javne nabave u obrambenom sektoru. Istovremeno, Uredba se ne odnosi na sigurnosno-obavještajni sustav koji je, kako smo već naveli, u potpunosti isključen iz ZJN-a. Uredba je usvojena 26. srpnja 2012. godine na sjednici Vlade RH i regulira u detalje različite postupke javne nabave - ograničeni postupak javne nabave, pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom, pregovarački postupak bez prethodne objave i natjecateljski dijalog.

Važno je istaknuti da su čl. 6 točkom 9 iz Uredbe izuzeti svi ugovori koje naručitelji sklapaju u vrijednosti od 70.000 kn (bez PDV-a). Ovaj iznos će se vrlo vjerojatno povećati na 200.000 kn budući da je prilikom zadnjih izmjena ZJN-a došlo do povećanja praga za koji se ZJN ne primjenjuje vezano za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kuna, odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kuna, a pitanja nabave do tih vrijednosti uređuje naručitelj svojim aktom. Zanimljivo je da sama Uredba nije predvidjela iznimke vezane za nabavu radova do 500.000 kn, te prema sadašnjem zakonodavstvu nabave radova koji idu prema Uredbi moraju proći kroz proceduru javne nabave.

Osim ovih izuzetaka i sama Uredba predviđa pojedine situacije kada se javna nabava može zaobići, tj. njen postupak drastično ubrzati ili ugovoriti posao sa samo jednim ponuditeljem. Više o tome biti će diskutirano kasnije u tekstu.

## 2.3 Uputa o provedbi postupaka nabave u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama RH (u daljnjem tekstu Uputa)<sup>9</sup>

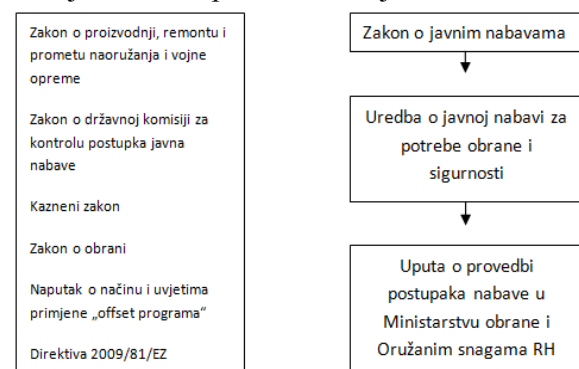
Iako se ne može smatrati dijelom zakonodavstva, važan napredak u reguliranju postupka javnih nabava u Ministarstvu obrane svakako je donošenje ove Upute. Uputu je 20. prosinca 2013. godine donio ministar obrane Ante Kotromanović, a ona služi kao svojevrsan vodič osobama nadležnim za provođenje javne nabave u MORH-u. Njome su uređeni postupci koji se odnose na planiranje nabave i izradu godišnjih planova nabave, načine nabava roba, radova i usluga u kojima Ministarstvo i ponuditelj sklapaju ugovore o javnoj nabavi i nadležnost ustrojstvenih jedinica unutar

MORH-a. Uputa prepoznaje i moguće rizike u javnim nabavama (npr. precijenjene potrebne količine, nepridržavanje uvjeta provedbe postupka, diskriminacija unutar natječajne dokumentacije kojom se pogoduje određenom gospodarskom subjektu i sl<sup>10</sup>) kao i mjere za povećanje transparentnosti i odgovornosti (objave podataka na internetskoj stranici Ministarstva, objava Godišnjeg plana nabave itd.<sup>11</sup>). Svakako treba izdvojiti podatak da Uputa regulira i osjetljivo pitanje imenovanja osoba u komisije zadužene za javne nabave<sup>12</sup> kao i formular kojima osobe iz natječajne komisije daju izjavu o sprječavanju sukoba interesa.

Osim navedenog, područje javnih nabava u području obrane djelomično je regulirano i sljedećim dokumentima koji će se detaljnije analizirati u odgovoru na pojedina pitanja:

1. Zakon o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne opreme
2. Zakon o državnoj komisiji za kontrolu postupka javna nabave
3. Zakon o fiskalnoj odgovornosti
4. Kazneni zakon
5. Zakon o obrani
6. Naputak o načinu i uvjetima primjene „offset programa“
7. EU rezolucije<sup>13</sup>

Ukratko shematski zakonodavstvo vezano uz ovo područje možemo prikazati na sljedeći način:



**Slika 1. Shematski prikaz zakonskog okvira kojim su regulirani postupci javnih nabava u obrambeno-sigurnosnom sektoru**

<sup>8</sup> Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, Narodne novine 089/2012 (dostupno na [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_08\\_89\\_2024.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_89_2024.html))

<sup>9</sup> Navedena Uputa dostavljena je u papirnatom obliku Centru za mirovne studije temeljem zahtjeva na pravo na pristup informacijama, te nam nije poznato da je javno objavljena na stranicama MORH-a

<sup>10</sup> Vidi točke 1.1.1 a i 1.1.2 a Upute

<sup>11</sup> Vidi točke 1.1.1 b i 1.1.2 b Upute

<sup>12</sup> Vidi točku 4.3 Upute

<sup>13</sup> Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=EN>)

## 2.4 Strateški dokumenti vezani za javne nabave u području obrane

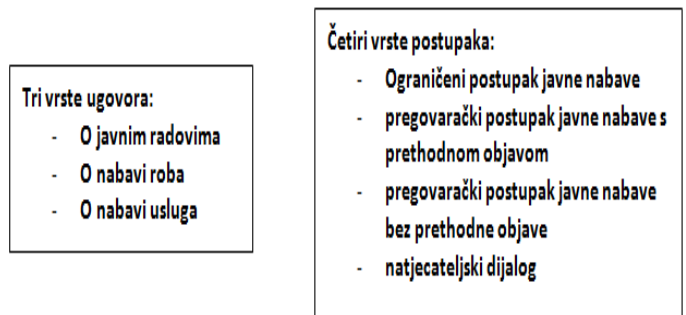
Ključni strateški dokumenti koji bi se trebali reflektirati na javne nabave u području obrane su Strategija nacionalne sigurnosti RH<sup>14</sup>, Dugoročni plan razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske 2006. – 2015.<sup>15</sup>, Strateški pregled obrane<sup>16</sup> i Strateški plan MORH-a 2013. - 2015<sup>17</sup>. Od navedenih dokumenata, najzastariji, a ujedno i najopćenitiji dokument je Strategija nacionalne sigurnosti temeljem koje bi se trebale donijeti ostale strategije. Pokušaj donošenja te Strategije u zadnjih par godina nije uspio<sup>18</sup> te je i danas na snazi Strategija iz 2002. godine koja nikada nije revidirana iako su se drastično promijenile okolnosti (npr. RH je sada punopravna članica NATO-a i EU).

Zanimljivo je kako su u 2012. godini donesena dva strateška plana MORH-a: prvi u siječnju 2012. za period 2012. - 2014.<sup>19</sup>, a samo četiri mjeseca kasnije MORH donosi novi plan za period 2013. – 2015.<sup>20</sup> što je vjerojatno posljedica smjene vlasti i dolaska novog ministra obrane. Zadnja verzija strateškog plana usvojena je u svibnju 2013. za razdoblje 2014. - 2016.<sup>21</sup> Ova učestala izrada strateškog plana može se tumačiti smjenom vlasti, učestalim rebalansima proračuna RH, ali i manjkom kvalitetnog planiranja. Upravo bi strateški plan trebao biti jedan od ključnih dokumenata za kratkoročno (barem dvogodišnje) planiranje javnih nabava. Ipak, MORH će napomenuti da je temeljni strateški dokument za izradu plana javne nabave u stvari dokument projekcije proračuna RH za tekuću i narednu godinu koji sastavlja Ministarstvo financija. Konačan opseg javne nabave primarno je definiran tim dokumentom, tj. odobrenim konačnim sredstvima u državnom proračunu. Budući da se proračun Ministarstva obrane zadnjih tri godine smanjivao, to se odrazilo i na proces nabava. To je i uzrok velikog dijela neispunjenih prioriteta postavljenih u Dugoročnom planu razvoja Oružanih snaga RH 2006. - 2015<sup>23</sup>.

## III Procedura javne nabave u sigurnosnom sektoru i izobrazna osoba

Procedura javne nabave iznimno je zahtjevna administrativno-pravna procedura koja zahtjeva brojne tehničke detalje. U našem slučaju ona je dodatno „zakomplicirana“ Uredbom. Upravo kako bi se bolje razumio sam postupak javne nabave za zaposlene, MORH je dodatno usvojio spomenutu Uputu te je sav posao oko javnih nabava koncentriran u samostalnom sektoru za javnu nabavu pri MORH-u kao zasebne ustrojbene jedinice.

Ključan dokument za proceduru javne nabave, osim ZJN-a je svakako i Uredba koja prepoznaje različite oblike javne nabave kao što su ograničeni postupak, pregovarački postupak (sa ili bez prehodne objave) i natjecateljski dijalog. Uredba u detalje definira ciklus javne nabave u segmentima za koje je odgovoran. Kroz Uredbu su definirane objave javne nabave, obavijesti o sklopljenim ugovorima, definirani su rokovi za sudjelovanje, dostavu ponuda i žalbe, razlozi isključenja i uvjeti sposobnosti gospodarskih subjekata, tehničke specifikacije i kriteriji za odabir ponude, podugovaranje kao i mogućnosti pravne zaštite natjecatelja, te obaveze statističkog izvještavanja. Uredba također sadrži sedam dodataka (od popisa usluga, tehničke specifikacije do obrazaca za natjecanje).



Slika 2. Vrste ugovora i postupaka javnih nabava u obrambeno-sigurnosnom sektoru

14 Strategija nacionalne sigurnosti RH, Narodne novine 032/2002 (dostupno na: [https://www.soa.hr/UserFiles/File/Strategija\\_nacionalne\\_sigurnosti\\_RH.pdf](https://www.soa.hr/UserFiles/File/Strategija_nacionalne_sigurnosti_RH.pdf))

15 MORH, Dugoročni plan razvoja oružanih snaga RH 2006-2015, lipan 2006. (dostupno na: [www.sabor.hr/fgs.axd?id=4061](http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=4061))

16 MORH, Strateški pregled obrane 2013, Narodne novine 73/2013 (također dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/strateski\\_pregled\\_obrane\\_nn-101-2013.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/strateski_pregled_obrane_nn-101-2013.pdf))

17 MORH, Strateški plan Ministarstva obrane za 2013-2015, svibanj 2012. (dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/spo\\_2012\\_1806.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/spo_2012_1806.pdf))

18 Kud je nestala nova Strategija nacionalne sigurnosti, 27. 04, 2012. , obris.org. (Dostupno na <http://obris.org/hrvatska/kud-je-nestala-nova-strategija-nacionalne-sigurnosti/>)

19 MORH, Strateški plan Ministarstva obrane za 2012-2014, siječanj 2012. (dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/spo\\_12-14\\_05092012\\_1.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/spo_12-14_05092012_1.pdf))

20 MORH, Strateški plan Ministarstva obrane za 2013-2015, svibanj 2012. (dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/spo\\_2012\\_1806.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/spo_2012_1806.pdf))

21 MORH, Strateški plan ministarstva obrane za razdoblje 2014.-2016., svibanj 2013. (dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_2014/pdf/strateski\\_plan\\_2014-2016\\_21012014.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_2014/pdf/strateski_plan_2014-2016_21012014.pdf))

22 Proračun za 2012. godinu iznosio je 4.808.836.264,11 HRK, za 2013. godinu 4.506.330.750 HRK dok je novi plan za 2014. godinu 4.278.647.780 HRK. Podaci su dostupni na <http://www.mfin.hr/hr/proracun>

23 MORH, Dugoročni plan razvoja OSRH 2006.-2015., str 3 ili 35-67 (dostupno na [http://arhiva.morh.hr/katalog/documents/dpr\\_final.pdf](http://arhiva.morh.hr/katalog/documents/dpr_final.pdf))

Uredba se odnosi na tri vrste ugovora: o javnim radovima, o nabavi roba i o nabavi usluga, a prepoznaje četiri različita postupka javne nabave:

1. Ograničeni postupak javne nabave (postupak u kojem svaki zainteresirani gospodarski subjekt može zatražiti sudjelovanje u postupku, pri čemu samo oni gospodarski subjekti koje naručitelj pozove mogu podnijeti ponudu)

2. Pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom (postupak u kojem se naručitelj obraća gospodarskim subjektima po vlastitom izboru i pregovara o uvjetima ugovora s jednim ili s više gospodarskih subjekata)

3. Pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave

4. Natjecateljski dijalog (postupak u kojem svaki gospodarski subjekt može zatražiti sudjelovanje - temeljem objavljenog poziva - pri čemu javni naručitelj s odabranim natjecateljima vodi dijalog s ciljem razvijanja jednog ili više prikladnih rješenja koja mogu udovoljiti njegovim zahtjevima i na temelju kojih će odabrani natjecatelji biti pozvani da podnesu ponude). Ovaj postupak se primjenjuje kada je riječ o osobito složenom predmetu nabave (osobito složen predmet se definira ukoliko naručitelj objektivno nije u mogućnosti odrediti tehničke specifikacije ili pravno-financijske uvjete projekta), te kada se smatra da sklapanje ugovora nije moguće putem ograničenog i pregovaračkog postupka.

Svaki od navedenih postupaka detaljno je razrađen kroz Uredbu.

Za javne nabave bagatelne vrijednosti (manje od 200.000 kn za robu i usluge, odnosno 500.000 kn za radove) ZJN (čl. 18., točka 3) nalaže da naručitelj pitanja nabave do tih vrijednosti uređuje svojim aktom što je MORH učinio svojom Uputom. Uputa regulira i postupak nabave za one nabave koje su izuzete ZJN-om (čl. 10. i čl. 11. st. 3.). U ovim slučajevima provodi se:

1. Nadmetanje po pozivu (poziva se najmanje tri poslovno sposobna gospodarska subjekta koji su se dokazali u prethodnom poslovanju s MORH-om ili ostalim korisnicima državnog proračuna ili gospodarskih subjekata utvrđenih ispitivanjem analize tržišta.)

2. Dvostupanjsko nadmetanje koje se sastoji prvo od analize tržišta temeljem koje se pozivaju gospodarski subjekti da dostave svoje zahtjeve za sudjelovanjem u postupku nabave nakon čega se radi svojevrstan *screening* ponuditelja (ocjenjuje se sposobnost i prihvatljivost zahtjeva). Oni koji se ocjene *sposobnima* pozivaju se da dostave svoje inicijalne i konačne ponude s cijenama. S

ponuditeljima se može pregovarati skupno ili pojedinačno.

### 3. Neposredno pregovaranje

a) *s jednim ponuditeljem* koje se provodi kada se tražene robe, usluge i radovi mogu nabaviti samo od jednog gospodarskog subjekta

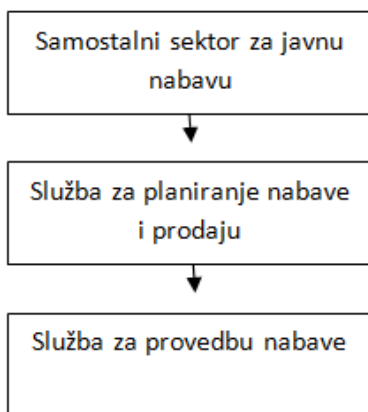
b) *s više ponuditelja* i kada zahjevom za nabavu nije jasno određena vrsta roba, usluga i radova, ili kada je opravdano za iste potrebe zaključiti ugovore s više gospodarskih subjekata. U ovom slučaju definirano je da poziv za sudjelovanjem u pregovaranju mora biti upućen najmanje dvama gospodarskim subjektima.

#### 3.1 Procedure i standardi za ponuditelje

Procedure i standardi za ponuditelje regulirani su ZJN (čl. 72 - 77) i posebno Uredbom (čl. 25 - 28.). Načelno, od ponuditelja se zahtjevaju dokazi za tehničku i stručnu sposobnost implementacije ugovora, a ukoliko se radi o klasificiranim podacima traže se odgovarajući certifikati temeljem sigurnosnih provjera. Tehničke specifikacije dodatno su definirane u Dodatku III Uredbe, a čl. 28. uključuje i nacionalne, europske i međunarodne odgovarajuće norme, kao i karakteristike koje se odnose na zaštitu okoliša. Također je definirano da će se iz natjecanja isključiti ponuditelja iz postupka javne nabave ako je gospodarskom subjektu i/ili osobi ovlaštenoj po zakonu za zastupanje pravne osobe gospodarskog subjekta izrečena pravomoćna osuđujuća presuda za terorizam, financiranje terorizma, pranje novca, javno poticanje na terorizam, novačenje za terorizam, obuku za terorizam i/ili terorističko udruženje, odnosno za odgovarajuća kaznena djela prema propisima države sjedišta gospodarskog subjekta ili države iz koje ta osoba dolazi. Konačno, Uredbom su definirana dva kriterija za odabir ponude kao što je ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta naručitelja (koja može uključivati kvalitetu, cijenu, tehničke prednosti, funkcionalne osobine, ekološke osobine i sl.) ili najniža cijena.

#### 3.2 Izobrazba osoba koje rade na javnim nabavama

Prema upravljačkoj strukturi MORH-a vidljivo je da unutar ministarstva postoji zasebna jedinica *Samostalni sektor za javnu* nabavu koja se sastoji od dvije podjedinice: Službe za planiranje nabave i prodaju i Službe za provedbu nabave.



Slika 3.

Grafički prikaz ustrojstvenih jedinica zaduženih za javne nabave za potrebe obrane

U sklopu dokumenta *Izješće o provedbi antikorupcijskih mjera u području odgovornosti Ministarstva obrane za period 1. 1. 2011. – 30. 6. 2012.*<sup>24</sup> godine MORH je, uz izvještavanje o dosad provedenim mjerama, predložio i dodatne mjere u izradi novog Akcijskog plana uz Strategiju borbe protiv korupcije za 2013. godinu. Predložene mjere tiču se povećanja kapaciteta i sposobnosti Samostalnog sektora za javnu nabavu, te sustavni pristup edukaciji djelatnika Samostalnog sektora za javnu nabavu. Obje ove mjere su prihvaćene i uvrštene u plan. Dodatno, u novom Izješću o provedbi mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije iz veljače 2014. godine<sup>25</sup> MORH izvještava kako su svi djelatnici Samostalnog sektora za javnu nabavu završili specijalistički program za usavršavanje u području javne nabave, položili ispit iz zakonske regulative te posjeduju certifikat Uprave sustava javne nabave Ministarstva gospodarstva. Redovito obnavljanje potrebnih znanja za svakog djelatnika obavlja se pohađanjem programa usavršavanja u ukupnom trajanju od najmanje 32 nastavna sata u razdoblju od tri godine od datuma početka valjanosti certifikata koja provede za to nadležna tijela<sup>26</sup>.

### 3.3 „Offset programi“

Vjerojatno najslabije regulirano područje u javnim nabavama vezanim za obrambena pitanje je područje offseta. Ono je minimalno regulirano nedavno usvojenim novim Naputkom o načinu i uvjetima primjene „offset programa“<sup>27</sup> kojega su donijeli Ministarstvo obrane i Ministarstvo gospodarstva, a koji je stupio na snagu početkom 2014. godine. Taj Naputak

donekle je unaprijedio područje offseta u odnosu na prethodnu regulaciju, ali je i dalje neadekvatan. Pojmovi poput transparentnosti i etičnog postupanja te antikorupcijskih mjera se ne spominju. Zanimljivo je primjetiti kako Naputak nalaže sklapanja offset programa za ugovore o nabavi naoružanja i vojne opreme (NVO) čija je vrijednost veća ili je jednaka vrijednosti od 2.000.000 eura (protuvrijednost u kunama<sup>28</sup>). Dakle, offset je postao gotovo zakonska obveza pri sklapanju većih poslova, a za bilo koji izuzetak od sklapanja offset programa mora se dobiti dopuštenje ministra obrane i ministra gospodarstva.

Ovdje je bitno spomenuti Povjerenstvo za offset program koje predstavlja državu pri ugovaranju i provedbi offset programa. Naputak nalaže da Povjerenstvo imenuje ministar gospodarstva. Povjerenstvo čine tri predstavnika Ministarstva gospodarstva, tri predstavnika MORH-a, dva predstavnika Ministarstva financija te po jedan predstavnik Hrvatske gospodarske komore i Agencije ALAN (bivša Agencija za nadzor proizvodnje za potrebe izvoza, uvoz i izvoz naoružanja i vojne opreme) s napomenom da na zahtjev predsjednika Povjerenstva može biti uključen i predstavnik Predsjednika RH, predstavnici tijela državne uprave i drugih relevantnih institucija. Naputak nadalje propisuje kako su zadaće Povjerenstva definirane Poslovníkom o radu Povjerenstva. Podaci o tome na koji se način odvija priprema i na kraju implementacija offset sporazuma nisu javno objavljeni sukladno Zakonu o zaštiti tajnosti podataka i sukladno Pravilniku o zaštiti tajnosti podataka obrane. Priprema i provedba offseta u pravilu su iste vrste i stupnja tajnosti kao i postupak nabave NVO-a u vezi kojeg se primjenjuje offset. Ukoliko postupak nabave nije određen stupnjem i vrstom tajnosti, postupak offseta koji se provodi temeljem istog u pravilu se određuje »poslovníom tajnom«. Iz navedenog je vidljivo da offset programi ostaju gotovo u potpunosti u domeni tajnosti što uvelike derogira njihovu transparentnost. Konačno, iako je punopravna članica EU, RH još uvijek nije pristupila Pravilima ponašanja (Code of Conduct) prilikom sklapanja offset programa kojega je Europska obrambena agencija otvorila na potpisivanje.

## IV Otvorenost i transparentnost javnih nabava

Većina javnih nabava od strane MORH-a javno se objavljuje u Narodnim novinama dok se dio nabava

24 Izješće o provedbi antikorupcijskih mjera u području odgovornosti Ministarstva obrane (dostupno na [www.sabor.hr/fgs.axd?id=22212](http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=22212))

25 Izješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, str. 4 (dostupno na <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5473>)

26 ibid.

27 Naputak o načinu i uvjetima primjene „offset programa“, Narodne novine 26/14, dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_2014/pdf/naputak\\_primjena\\_ofset\\_programa\\_26%202014.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_2014/pdf/naputak_primjena_ofset_programa_26%202014.pdf)

28 ibid. str 2.



objavljuje i na samoj web stranici Ministarstva. Ovdje treba naglasiti kako kriterij po kojemu MORH samo određene javne nabave oglašava na svojoj web stranici nije jasan. Ipak, postoji i dio javnih nabava koje se ne objavljuju što je u skladu s izuzecima definiranim u čl. 10 i 11 Zakona o javnim nabavama koji ne predviđa javnu nabavu.

#### 4.1 Objava popisa plana javne nabave

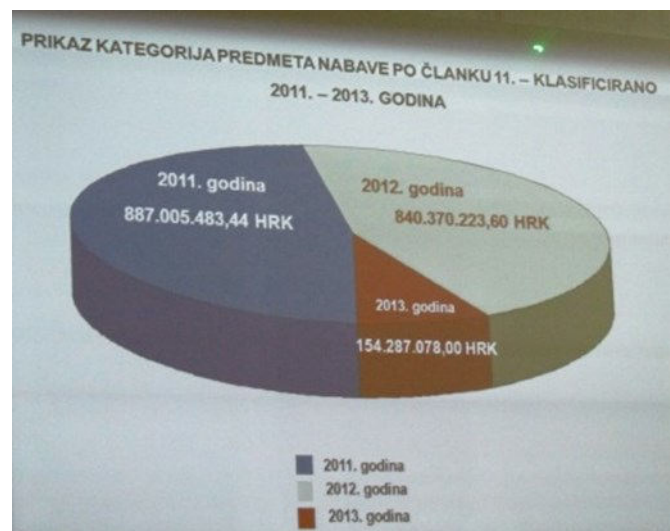
Značajan iskorak ka transparentnosti je napravljen objavljivanjem popisa svih ugovora koje je MORH sklopio tijekom prethodne godine kao i objavljivanje plana javne nabave za nadolazeću godinu. MORH, sukladno ZJN, objavljuje popis plana javne nabave za nadolazeću godinu. Plan nabave sadrži podatke kao što su predmet nabave, planirani početak postupka, radi li se o jednokratnom ugovoru ili okvirnom sporazumu te iznos koji je predviđen za navedenu nabavu. Osim navedenog, za svaku planiranu javnu nabavu navodi se i sukladno kojem zakonskom članku će se javna nabava obavljati, kako bi ponuđači mogli znati koji će se postupak javne nabave primjenjivati. Treba imati na umu da su u toj objavi naznačeni samo podaci koji su javno dostupni, dok nema javnih podataka o nabavama koje su klasificirane ili su izuzete čl. 10 i 11 ZJN. Nabave iz te domene nisu jasno identificirane, osim u pojedinim slučajevima određenim strateškim dokumentima (primjer: potreba servisa MIG-ova). Osim objave popisa ugovora MORH održava i sjednice sa Odborom za obranu i članovima Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije na kojima predstavlja plan nabave za narednu godinu. Za sada na ove prezentacije pozvani su samo članovi Odbora za obranu ali ne i organizacije civilnog društva i druga zainteresirana javnost.

#### 4.2 Klasificirane javne nabave

Ne postoji javni podatak koliko je javnih nabava sklopljeno bez objava u Narodnim novinama ili na službenoj web stranici MORH-a, ali postoji podatak o ukupnom iznosu sredstava potrošenih izvan Zakona o javnim nabavama te Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti. Taj podatak nalazi se u Izvješću o objavljenoj reviziji za 2012. godinu koji je sastavio Državni ured za Reviziju, a radi se o iznosu od 965.640.837,00 HRK što čini 67% ukupnog iznosa potrošenog za javne nabave u 2012. godini od strane MORH-a. Navedena brojka razlikuje se od iznosa koji je javnosti predstavio ministar obrane Kotromanović na prezentaciji javnih nabava u veljači 2013. godine u

Hrvatskom saboru gdje je govorio o iznosu od 840.370.223,00 HRK potrošenih na tajne javne nabave<sup>29</sup>. Iz ovih podataka se može primjetiti razlika u iznosima od otprilike 125.000.000,00 HRK. Moguće objašnjenje navedene razlike jest da je to trošak ostvaren sukladno čl. 10 ZJN-a, tj. korištenjem onih usluga koje općenito ne potpadaju pod procese javne nabave. Također je bitno napomenuti kako je ministar obrane tom prilikom najavio i drastično smanjenje tajnih nabava u 2013. godini koje bi trebale iznositi 154.287.087,00 HRK što je smanjenje za više od pet puta. U godišnjem *Izvješću za obranu za 2013. godinu* MORH navodi kako je postotak javnih nabava označen stupnjem tajnosti smanjen ispod razine od 10%, a za 2014. godinu MORH planira taj broj smanjiti na 5,74%. Vidljiv je jasan trend smanjenja tajnih postupaka javnih nabava, ali za konačne rezultate potrebno je pričekati nalaz revizije za 2013. godinu gdje će se vidjeti jesu li zadani ciljevi ostvareni.

Ovdje treba napomenuti da sukladno Uredbi, MORH u pojedinim situacijama može pokrenuti postupak javne nabave bez prethodne objave (regulirano člancima 8. – 9. Uredbe) što uvelike degradira sam smisao javne nabave. Naime, Uredba predviđa pokretanje pregovaračkog postupka o javnim radovima, o javnoj nabavi robe te javnim uslugama bez prethodne objave. Ovdje se postavlja pitanje koja je svrha javne nabave ukoliko ne postoji prethodna objava tj. može li se nešto nazivati javnom nabavom ukoliko se izostavi njezin minimalni integralni dio.



Slika 4. Prikaz potrošenih iznosa putem klasificiranih javnih nabava (slika je preuzeta s internet stranice obris.org)

<sup>29</sup> Pogled u sustav javnih nabava MORH-a u 2013., Obris.org, objavljeno 21. 3. 2013. (dostupno na <http://obris.org/hrvatska/pogled-u-sustav-javnih-nabava-morh-a-u-2013/>)

### 4.3 Pregovarački postupak bez prethodne objave

Sljedeće pitanje koje se nameće je u kolikoj su mjeri procesi javne nabave u području obrane uistinu otvorena natjecanja i koliko je faktora koji negativno utječu na te procese te time dovode do direktnog ugovaranja. Otežavajuća okolnost za provođenje u potpunosti otvorenih natjecanja je iznimno kompleksan zakonodavni okvir, kao i realne potrebe za diskrecijom/tajnovitošću pojedinih postupaka.

Od ranije navedenih mogućih postupaka javne nabave, najosjetljiviji je pregovarački postupak bez prethodne objave. Uredbom o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, čl. 8.-10. definirano je kada je takav postupak moguće provesti. Kriteriji za neobjavljivanje pregovaračkog postupka koji lako mogu završiti kao direktno ugovaranje s jednim ponuditeljem su sljedeći:

- ako nije dostavljena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda ili nije dostavljen nijedan zahtjev za sudjelovanje u provedenom ograničenom postupku javne nabave, pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ili natjecateljskom dijalogu pod uvjetom da se početni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju i da je Europskoj komisiji poslan zapisnik o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda, ako ga zatraži
- ako su dostavljene ponude bile nepravilne ili neprihvatljive, pod uvjetom da se izvorni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju, i naručitelj pozove na pregovaranje samo one ponuditelje koji su dokazali sposobnost i koji su, tijekom prethodnog postupka javne nabave, dostavili ponude u skladu s drugim formalnim zahtjevima postupka javne nabave
- kada su rokovi određeni za ograničeni i pregovarački postupak javne nabave s prethodnom objavom, uključujući i rokove zbog žurnosti nespojivi s žurnošću prouzrokovanom krizom
- kada je to nužno potrebno ako se zbog razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje naručitelj nije mogao predvidjeti, rokovi u ograničenom ili pregovaračkom postupku javne nabave ne mogu primijeniti. Okolnosti na koje se poziva za opravdanje iznimne žurnosti ne smiju ni u kojem slučaju biti uzrokovane postupanjem naručitelja
- kada zbog tehničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt
- za dodatne radove čija ukupna vrijednost ne smije preći 50% vrijednosti osnovnog ugovora, koji nisu bili uključeni u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova

opisanih u njima, pod uvjetom da se ugovor sklopi s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor te:

- a) kada takve dodatne radove nije moguće tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez znatnih poteškoća za naručitelja, ili
  - b) kada su takvi radovi, iako odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora, nužno potrebni za njegov dovršetak
- za nove radove koji se sastoje u ponavljanju sličnih radova koji se dodjeljuju gospodarskom subjektu s kojim je isti naručitelj već sklopio osnovni ugovor, pod uvjetom da:
    - a) su takvi radovi u skladu s osnovnim projektom za koji je bio sklopljen osnovni ugovor,
    - b) je osnovni ugovor sklopljen u ograničenom postupku javne nabave, pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom ili natjecateljskom dijalogu,
    - c) je već u prvom pozivu na nadmetanje za ugovor u području obrane i sigurnosti bila predviđena mogućnost primjene pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave,
    - d) je naručitelj pri određivanju procijenjene vrijednosti nabave uzeo u obzir ukupnu procjenu troškova novih radova koji će se ponavljati, i
  - ako se pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave koristi samo unutar pet godina nakon sklapanja osnovnog ugovora, osim u iznimnim okolnostima koje se utvrđuju uzimajući u obzir očekivani životni vijek bilo kojeg isporučenog proizvoda, instalacije ili sustava, i tehničke poteškoće koje bi promjena gospodarskog subjekta mogla uzrokovati pri čemu se takve iznimne okolnosti moraju obrazložiti u zapisniku o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda
  - za dodatne isporuke od dobavljača iz osnovnog ugovora koje su namijenjene ili kao djelomična zamjena uobičajene robe ili instalacija ili kao proširenje postojeće robe ili instalacija, ako bi promjena dobavljača obvezala naručitelja da nabavi robu koja ima drugačije tehničke značajke što bi rezultiralo nesukladnošću ili nerazmjernim tehničkim poteškoćama u radu i održavanju. Trajanje takvih ugovora, kao i ugovora koji se ponavljaju ne smije biti duže od pet godina, osim u iznimnim okolnostima koje se utvrđuju uzimajući u obzir očekivani životni vijek bilo

kojeg isporučenog proizvoda, instalacije ili sustava i tehničke poteškoće koje bi promjena dobavljača mogla uzrokovati pri čemu se takve iznimne okolnosti moraju obrazložiti u zapisniku o pregledu i ocjeni inicijalnih i/ili konačnih ponuda

- za robu koja kotira i nabavlja se na burzi robe
- za kupnju robe po posebno povoljnim uvjetima od dobavljača koji je trajno obustavio poslovne djelatnosti, ili od stečajnog upravitelja ili likvidatora, ili u okviru nagodbe s vjerovnicima ili drugog sličnog postupka prema nacionalnim propisima zemlje sjedišta gospodarskog subjekta
- kada zbog tehničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt
- za usluge istraživanja i razvoja osim onih iz članka 10. i 11. Zakona o javnoj nabavi

Uz sve navedeno, direktna ugovaranja moguća su i u svim slučajevima koji su uključeni u klasificiranu javnu nabavu. Ti slučajevi su izuzeti iz ZJN-a i Uredbe člankom 11 ZJN-a.

#### 4.4 Otvorenost ugovorenog financijskog paketa

Govoreći o transparentnosti tj. otvorenosti procesa javne nabave u obrambenom sektoru javlja se i problem dostupnosti informacija kada je riječ o aspektima ugovorenog financijskog paketa. To uključuje vremenske rokove isplate, kamatne stope, komercijalne kredite kao i ostale kreditne aranžmane. Ti podaci nisu dostupni ni prije niti nakon zaključivanja ugovora. Nakon zaključivanja ugovora MORH objavljuje ukupan dogovoreni iznos i vrijeme provedbe ugovora i to je za sada jedini podatak poznat javnosti. Dodatno, čl. 22 Uredbe regulira način objavljivanja informacija o sklopljenim ugovorima u području obrane i sigurnosti te nalaže da se informacije objave u roku od 48 dana od dana sklapanja ugovora ili okvirnog sporazuma. No stavak 3 navedenog članka govori o izuzecima tj. o određenim podacima vezanim uz sklapanje ugovora ili okvirnog sporazuma. Određeni podaci ne moraju biti objavljeni ako bi otkrivanje takvih podataka spriječilo provedbu zakona ili na neki drugi način bilo suprotno javnom interesu, posebice obrambenom i/ili sigurnosnom interesu, štetilo legitimnim poslovnim interesima javnih ili privatnih gospodarskih subjekata ili štetilo poštenom tržišnom natjecanju između gospodarskih subjekata. Ovako formulirani izuzeci u suprotnosti su sa čl. 15 Zakona o pravu na pristup informacijama koji jasno regulira kada određena informacija može biti uskraćena javnosti. Kategorije kao što su: obrambeni/sigurnosni interes, sprječavanje provedbe zakona i sl. ne mogu biti osnova na temelju koje se uskraćuju informacije i stoga je potrebno ovu

odredbu uskladiti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama te Zakonom o tajnosti podataka.

#### 4.5 Transparentnost tvrtki koje se natječu

Uz dosada navedena pitanja transparentnosti/otvorenosti procesa javnih nabava u obrambeno – sigurnosnom sektoru prisutno je i ono vezano za tvrtke koje sudjeluju u tom procesu, a koje su angažirane putem podugovaranja od strane glavnog ugovaratelja. Naime, od tih tvrtki se ne zahtijeva usvajanje antikorupcijskih programa. Dodajmo da se usvajanje antikorupcijskih programa ne zahtijeva niti od glavnih ugovaratelja. Iako postoji posebno poglavlje u Uredbi koje definira kriterije za podugovaranje, među njima ne postoji zahtjev za antikorupcijskim programima već se zakonodavac poziva na načelne kriterije koje mora zadovoljiti glavni izvođač sukladno ZJN.

#### 4.6 Zabrana diskriminacije tvrtki

ZJN u nekoliko svojih stavaka zabranjuje diskriminaciju natjecatelja i diskriminatorno ponašanje naručitelja. Diskriminacijom u postupcima javne nabave se također bavi i Uredba koja u dvanaest navrata izričito navodi odredbe o zabrani diskriminacije (npr. putem davanja informacija samo pojedinim ponuditeljima, zabrana diskriminacije prilikom podugovaranja temeljem nacionalnosti i sl.) te o zabrani narušavanja tržišnog natjecanja. Uz ove regulative potrebno je spomenuti i općeniti Zakon o suzbijanju diskriminacije<sup>30</sup> koji zabranjuje diskriminaciju i u pristupu dobrima i uslugama te pružanju istih. Za sada nema podataka postoji li slučaj gdje se određena tvrtka žalila zbog diskriminacije tijekom procesa javne nabave.

#### 4.7 Politički utjecaj

Problem transparentnosti se može manifestirati i kroz političke dogovore koji se obično odvijaju iza zatvorenih vrata gdje javnost biva uskraćena za informacije te istovremeno za konstruktivno sudjelovanje u istima. Naravno, te procese je iznimno teško dokazati. Iako je u nedavnoj prošlosti bilo nagađanja kako su odluke o obrambenim akvizicijama temelje na političkom utjecaju, sadašnja situacija ne daje naslutiti da se tako nešto događa ili barem takav utjecaj nije vidljiv. Za vrijeme procesa odlučivanja o dilemi što učiniti sa vojnim zrakoplovstvom (treba li kupiti nove zrakoplove ili pak popraviti postojeće te im produžiti rok trajanja) pojavila se kritika kako ne postoji šira rasprava o toj temi. MORH se odlučio za popravak zrakoplova u Ukrajini te se smatralo kako iza te odluke stoji pritisak SAD-a<sup>31</sup> no glasine su

opovrgnute od ukrajinske ambasade u Hrvatskoj i od strane MORH-a<sup>32</sup>.

## V Nadzor i sankcije u procesima javne nabave

Po pitanju nadzora nad procesima javne nabave u obrambenom sektoru stanje je slično kao i stanje transparentnosti što bi značilo da prostora za napretkom ima. U sadašnjoj situaciji ne postoje mehanizmi u smislu kontinuiranog neovisnog pravovremenog nadzora nad postupcima javne nabave kao ni primjeri *integrity pacts*. Nadzor u potpunosti *post ante*, ukoliko dođe do žalbe, provodi *Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*<sup>33</sup>. Za sada ne postoji nikakav specijalizirani i neovisni nadzor javnih nabava u sektoru obrane.

### 5.1 Imenovanja komisije za javne nabave

Ne postoje načelne odredbe koje bi regulirale odabir i rad natjecateljskih komisija. To je prepušteno svakom naručitelju javnih nabava zasebno. MORH je taj segment regulirao spomenutom Uputom gdje je do jedne mjere regulirano donošenje odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika javnog naručitelja za pripremu i provedbu postupka javne nabave. Odgovorne osobe za donošenje odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika za proces javne nabave su:

- načelnik samostalnog sektora za javnu nabavu za odluke kod kojih je procijenjena vrijednost predmeta nabave do 5.000.000,00 kuna
- ministar obrane za odluke kod kojih je procijenjena vrijednost predmeta nabave iznad 5.000.000 kn

Uputa regulira i situacije kada su odgovorne osobe odsutne te mehanizam prenošenja ovlasti za donošenje odluka o formiranju komisije.

U pojedinim slučajevima (npr. PATRIA) postojala je i tzv. mješovita komisija sastavljena od visokih dužnosnika poput predstavnika predsjednika RH, ministra obrane i sl. To pokazuje da se komisija konstituira sukladno „težini“ natječaja.

### 5.2 Državna komisije za kontrolu postupaka javne nabave

Odluke komisije podložne su reviziji *Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave* koja je samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje žalbi u postupcima javne nabave, davanja koncesija i odabira privatnog partnera u projektima javno – privatnog partnerstva (predsjednika, zamjenike predsjednika i ostale članove Državne komisije imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH te članovi komisije ne smiju bit istovremeno i članovi političkih stranaka. Također, članovi komisije ne smiju biti pripadnici bilo kojeg oblika interesnog udruženja koje bi moglo dovesti do sukoba interesa). Državna komisija u žalbenim postupku odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja istih te odluka kao pojedinačnih akata donesenih u navedenim postupcima. U nadležnostima ove komisije je i odlučivanje o drugim zahtjevima koje su, u postupku pravne zaštite, ovlaštene postaviti stranke postupka te podnošenje optužnih prijedloga za prekršaje propisane *Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave*<sup>34</sup> i drugim propisima koji uređuju područje javne nabave. Sve odluke donesene u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom javno se objavljuju na njihovoj internet stranici.

U 2013. godini, prema dostupnim podacima, Državna komisija je zaprimila 12 žalbi na postupke javnih nabava gdje je MORH naručitelj. Od toga je Državna komisija o meritumu odlučivala samo u 5 slučajeva. Ostali slučajevi odnosili su se na obustavu postupka (5 slučajeva) te na odbacivanje žalbe (4 slučaja). U svih 5 slučajeva odbacivanja žalbe, žalitelji su odustali od svojih prethodno podnesenih žalbi te je Državna komisija svoju odluku temeljila na članku 164. stavku 1. točki 1. Zakona o javnoj nabavi. U sva 4 slučaja odbacivanje žalbe razlog se odnosio na uplatu naknade za pokretanje žalbenog postupka. Naime, prije upuštanja u meritorno odlučivanje, Državna komisija dužna je ispitati postojanje formalno-pravne pretpostavke sukladno članku 159. Zakona o javnoj nabavi. Jedna od tih pretpostavki zahtjeva da žalba mora sadržavati dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka. U tri slučaja Državna komisija nije uopće dobila dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka, dok je u jednom slučaju žalitelj podnio dokaz o uplati, međutim Državna komisija ga je

30 Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine 85/08 (dostupno na <http://www.zakon.hr/z/490/Zakon-o-suzbijanju-diskriminacije> )

31 Slobodna Dalmacija, 10. 6. 2013., *SAD: Kotromanoviću, ne šalji MIG-ove na remont u Ukrajinu* <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/212561/Default.aspx>

32 Demanti Veleposlanika Ukrajine u RH Oleksandra Levčenko u listu „Slobodna Dalmacija“ <http://croatia.mfa.gov.ua/hr/press-center/publications/1574-sprostuvannya-posla-ukrajini-v-respublici-khorvatija-omlevchenka-v-gazeti-slobodna-dalmacija%20MoD> i priopćenje MORH-a od 9. 7. 2013. *Reagiranje MORH-a na članak u „Slobodnoj Dalmaciji“* <http://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/priopcenja/8229-reagiranje-morh-a-na-clanak-u-slobodnoj-dalmaciji.html>

33 Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave <http://www.dkom.hr/>

34 Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javna nabave, Narodne novine 18/13 (dostupno na <http://www.zakon.hr/z/287/Zakon-o-dr%C5%BEavnoj-komisiji-za-kontrolu-postupaka-javne-nabave> )

ocijenila neodgovarajućim (UP/II-034-02/13-01/802). Državna komisija je odbila žalbu samo u 1 slučaju. Zajednica natjecatelja Žal ZP Adria-mar brodogradnja d.o.o., Zagreb, Dalmont d.o.o., Kraljevica, EPO-energetska procesna oprema, Oroslavlje i Iel d.o.o podnijela je žalbu na odluku o nedopustivosti sudjelovanja u pregovaračkom postupku javne nabave s prethodnom objavom u postupku broj UP/II-034-02/13-01/1252. Predmet javne nabave bili su obalni ophodni brodovi. Sukladno članku 12 stavku 6 Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, odluka o nedopustivosti sudjelovanja mora sadržavati razloge za nedopustivost i dostavlja se svakom natjecatelju zasebno na način da nema uvid u podatke o ostalim sudionicima. Državna komisija je ocijenila da su takvi razlozi navedeni i da se oni odnose na okolnost da žalitelji nisu dokazali tehničku i stručnu sposobnost sukladno dokumentaciji za nadmetanje. Državna komisija je isto tako odbila prijedlog za određivanje privremene mjere jer žalitelj nije dokazao niti učinio vjerojatnim okolnosti na kojima temelji svoj prijedlog. Naime, neke žalbe nemaju suspenzivno djelovanje, ali Zakon o javnoj nabavi propisuje mogućnost izdavanja privremene mjere (čl. 163).

U 4 je slučaju Državna komisija uvažila žalbu te poništila spornu odluku, naložila Ministarstvu obrane da nadoknadi žalitelju troškove postupka, te, gdje je to bilo aktualno, poništila postupak javne nabave. U predmetu žalitelja Gradske plinara Zagreb – Opskrba d.o.o. (UP/II-034-02/12-01/1165) Državna komisija utvrdila je da Ministarstvo obrane nije poštivalo proceduralna pravila te je mijenjao odluku iako mu zakon to ne dozvoljava. U predmetima žalitelja Tehno - Elektro d.o.o. , Đakovo (UP/II-034-02/13-01/1176 i UP/II-034-02/13-01/1181) Državna komisija je smatrala da Ministarstvo obrane nije dostavilo potrebnu dokumentaciju pa je bila ovlaštena donijeti odluku bez dokumentacije i bez ulaženja u meritum. Konačno, u predmetu pod brojem UP/II-034-02/13-01/1229 žalitelja Zaštita i sigurnost d.o.o., Zagreb, Državna komisija poništava odluku o odabiru jer odabrani ponuditelj nije podnio svu dokumentaciju sukladno Zakonu o javnoj nabavi. Valja napomenuti i da Državna komisija nije zadnja instanca u postupcima javne nabave koji se pokreću povodom pravnih lijekova. Oštećena strana, naime, ima pravo pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe upravnom sudu.

Konačno, ovdje treba istaknuti izuzeća od žalbenih postupaka koja su regulirana čl. 36 Uredbe o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti<sup>36</sup>;

Prilikom odlučivanja o prijedlogu za određivanje privremene mjere, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u nastavku Državna komisija) može, uzimajući u obzir moguće posljedice određivanja privremene mjere za sve zainteresirane osobe koje bi mogle biti oštećene njenim određivanjem, uključujući javni interes, a posebice obrambeni i/ili sigurnosni interes, odbiti prijedlog za određivanje privremene mjere ako ocijeni da bi negativne posljedice nadmašile njenu korist.

Ako Državna komisija odbije prijedlog za određivanje privremene mjere sukladno stavku 1 ovoga članka, tada ovisno o odluci glavnoj stvari može odrediti novčanu kaznu naručitelju.

Prilikom odlučivanja o poništenju ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, Državna komisija može donijeti odluku kojom sklopljeni ugovor ili okvirni sporazum ostaje na snazi u cijelosti ili djelomično iako je sklopljen u suprotnosti sa člankom 167<sup>37</sup>, stavkom 1 Zakona o javnoj nabavi ako, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, utvrdi da prevladavajući razlozi u vezi s općim interesom, a prvenstveno u vezi s obrambenim i/ili sigurnosnim interesom zahtijevaju da učinci ugovora trebaju ostati na snazi.

Sklopljeni ugovor ili okvirni sporazum ne smije biti poništen ako bi posljedice njegova poništenja ozbiljno ugrozile postojanje širega obrambenog i/ili sigurnosnog programa koji je bitan za sigurnosni interes Republike Hrvatske.

Navedena izuzeća uvode kategorije kao što su „obrambeni/sigurnosni interes“, a za koje nije jasno rečeno tko ih definira, naručitelj ili Državna komisija te tko ih u konačnici procjenjuje.

### 5.3 Nadzor Odbora za obranu

Treba spomenuti da je mali iskorak napravljen u lipnju 2013. godine kada je izmjenama Zakona o obrani saborskom Odboru za obranu dana ovlast davanja prethodnog mišljenja Ministarstvu obrane o nabavi za potrebe obrane čija vrijednost prelazi 5,000,000.00 eura. Mišljenje Odbora se daje prije pokretanja postupka javne nabave. Odbor za obranu do svibnja 2014. godine u dva navrata je dao pozitivno mišljenje o narudžbama većim od 5.000.000 eur<sup>38</sup>. Prvo pozitivno mišljenje bilo je vezano za nabavu za potrebe obrane za izgradnju interpoliranih skladišnih građevina s pratećom infrastrukturom na VSK „Hrvatski ždral“ Doljani u ukupnom iznosu od 36.000.000 kn, a drugo

34 Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine 18/13 (dostupno na <http://www.zakon.hr/z/287/Zakon-o-dr%C5%BEavnoj-komisiji-za-kontrolu-postupaka-javne-nabave> )

35 Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, žalbe i odluke su dostupne na <http://www.dkom.hr/default.aspx?id=260>

36 Vlada RH, Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, Narodne novine 90/11 (dostupno na <http://www.dkom.hr/default.aspx?id=260> )

37 ZJN, Narodne novine 90/11 (dostupno na <http://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi> )

mišljenje vezano je uz nastavak remonta helikoptera u iznosu od 47.000.000,00 kn<sup>39</sup>. Ipak treba napomenuti kako se pojavila kritika prema nedavnom grupnom potpisivanju ugovora sa nekolicinom domaćih tvrtki oko sklopljene javne nabave opreme za potrebe vojske. MORH je potpisao sedmogodišnji okvirni sporazum kroz 14 ugovora ukupne vrijednosti oko 66 milijuna kuna s nekoliko tvrtki. Iako ukupan iznos daleko premašuje 5 mil. eura, Odbor za obranu nije dao mišljenje na ovu javnu nabavu jer se je taj postupak izbjegao rascjepkavanjem ukupnog iznosa na nekolicinu manjih ugovora<sup>40</sup>.

#### 5.4 Sankcioniranje zlouporaba

Jedan od primjera zloupotrebe može biti udruživanje natjecatelja kako bi namještali cijene ili čak poništavali natječaje. Taj problem je prepoznat te je sankcioniranje takvih djela definirano čl. 254 Kaznenog zakona<sup>41</sup>;

*Tko u postupku javne nabave stavi ponudu utemeljenu na zabranjenom dogovoru između gospodarskih subjekata koji ima za cilj da naručitelj prihvati određenu ponudu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina;*

*Ako je kaznenim djelom iz stavka 1 ovoga članka pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina;*

*Počinitelj koji dobrovoljno spriječi da naručitelj prihvati ponudu iz stavka 1 ovoga članka može se osloboditi kazne.*

Kazneni zakon također prepoznaje i zavaravajuće oglašavanje (čl. 255) koji pretpostavlja kažnjavanje onih koji u ponudi robe ili usluga upućenoj širem krugu osoba navedu neistinite ili nepotpune podatke koji su bitni za sklapanje ugovora i mogu razumnog potrošača dovesti u zabludu. Kazneni zakon za takva nedjela predviđa zatvorsku kaznu do dvije godine. Ovdje nije jasno odnosi li se to i na javne nabave tj. postoje li sankcije, i ako da kakve su, u slučaju zavaravajućeg oglašavanja u postupcima javnih nabava.

Govoreći o Kaznenom zakonu od izuzetne je važnosti spomenuti kako u dijelu vezanim za zlouporabu položaja i ovlasti navedeni zakon propisuje kaznu od jedne do deset godina za nedjela pogodovanja, primanja/davanja mita, trgovanja utjecajem i sl. Jednako tako, u Zakonu o sukobu interesa zabranjuje se dužnosnicima utjecati na

dobivanje poslova ili ugovora o javnoj nabavi dok sankcije za povrede te odredbe donosi Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa koje može opomenuti dužnosnika ili mu može obustaviti isplatu dijela neto mjesečne plaće.

Za kraj ovog poglavlja ukratko ćemo se osvrnuti na ulogu Vlade u cijelom procesu javnih nabava tj. u kojoj mjeri su predstavnici tvrtki i posrednika nadzirani. Naime, pravni propisi RH ni na koji način ne reguliraju ulogu mogućih posrednika u procesima javne nabave. Iz toga proizlazi da njihova uloga ne smije izlaziti iz postojećih zakonskih okvira Zakona o javnim nabavama, Uredbe o javnim nabavama za potrebe obrane i sigurnosti, Kaznenog zakona i ostalih pravnih akata. Budući da ovo područje javnih nabava nije zasebno definirano ovu temu bi trebalo ispitati, kolika je stvarna uloga posrednika te donijeti propise koji bi regulirali njihovo djelovanje i time smanjili moguće nepravilnosti.

## **VI Zaključak i preporuke**

Republika Hrvatska napravila je značajne iskorake u povećanju transparentnosti javnih nabava u obrambenom sektoru i to primarno u području razvoja zakonodavstva, nadzora procesa javnih nabava i objave podataka vezanih uz javnu nabavu. Istovremeno, zakonodavstvo koje se je razvilo na ovu temu iznimno je zamršeno i uključuje brojna izuzeća, te zahtjeva iznimnu stručnost zaposlenih koji rade na tim pitanjima. I u samom zakonodavstvu ima prostora za napredak, pogotovo vezano uz brojna izuzeća od Zakona. Iz procesa javne nabave isključeni su svi međudržavni dogovori o međusobnoj kupovini/prodaji oružja i vojne opreme. Iako bi bilo poželjno da i na toj razini transparentnost poslovanja bude veća i da određene informacije postanu dostupne zainteresiranoj javnosti razumljivo je da je takav pomak trenutno nerealan pogotovo ako uzmemo u obzir da još uvijek ima dovoljno prostora za napretkom na nacionalnoj razini. Budući da je situacija u sigurnosnom sektoru (VSOA, SOA, OTC, ZSIS, UVNS) najkritičnija bilo bi poželjno postupno otvarati te institucije budući da su one potpuno izuzete iz postupaka javne nabave te su prepuštene samo unuarnjoj kontroli. Činjenica da čak i državna revizija nikada nije napravila nadzor nad tim institucijama govori o pretjeranoj zatvorenosti institucija za područje javne nabave. Dodatni problem koji se uočava je manjak strateškog promišljanja nabava za potrebe obrane budući da RH već duži niz

38 Saborski Odbor za obranu, 17. sjednica, 13. listopada 2013., <http://www.sabor.hr/izgradnja-interpoliranih-skladishnih-gradevina-s-pr>

39 Uskoro na remont ide novih 6 helikoptera, obris.org, objavljeno 23. 5. 2014. (dostupno na <http://obris.org/hrvatska/uskoro-na-remont-ide-novih-6-helikoptera/>)

40 Prodajom vojne opreme protiv krize!, obris.org, objavljeno 20. 1. 2014. (dostupno na <http://obris.org/hrvatska/prodajom-vojne-opreme-protiv-krize/>)

41 Kazneni zakon, Narodne novine 125/11 (dostupno na <http://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>)

godina nedostaje ključan strateški dokument: Strategija nacionalne sigurnosti temeljem kojega bi se trebali kreirati ostali dokumenti. Zato je nužno što prije krenuti na izradu i usvajanje tog dokumenta.

Vjerojatno najvažniji iskorak učinjen je u značajnom smanjenju klasificiranih javnih nabava i transparentnoj objavi plana nabava na internet stranicama MORH-a. Jednako tako MORH na svojim internet stranicama objavljuje pojedine natječeaje, dok sve javne natječeaje objavljuje u sklopu Narodnih novina. Budući da nije jasna logika niti kriterij po kojemu samo neki natječeaji su objavljeni na stranicama MORH-a, valjalo bi jasnije definirati ili objavljivati sve javne natječeaje i na internetskim stranicama MORH-a. Ono što bi se moglo unaprijediti u ovom segmentu je objava više podataka o samim aspektima ugovorenih ugovora. Naime, za sada javnosti nisu poznati detaljniji podaci o ugovorenim stavkama kao što su rokovi uplata i izvršenja, penali za neizvršen posao i sl. Iako ti podaci mogu u pojedinim slučajevima predstavljati poslovnu tajnu, vjerujemo kako u većini slučajeva oni mogu biti javni čime bi se i sam MORH dodatno zaštitio od mogućih manipulacija ugovora od strane tvrtki. Posebno je problematično područje reguliranja offset ugovora koje je gotovo u potpunosti van mogućnosti nadzora javnosti na način da su informacije o programima klasificirane kao tajne ili kao poslovne tajne. Istovremeno, činjenica da za ugovore veće od 2.000.000 eura gotovo u pravilu mora pratiti i offset ugovor može inicirati niz koruptivnih praksi. Iz tog razloga RH mora puno ozbiljnije pristupiti pitanjima offseta, njihovu regulaciju provesti kroz zakonodavstvo, a ne naputak te u konačnici RH pristupiti Pravidima ponašanja (Code of Conduct ) prilikom sklapanja offset programa kojega je Europska obrambena agencija otvorila na potpisivanje.

Kroz proces javne nabave MORH ima priliku i unaprijediti razinu transparentnosti tvrtki s kojima posluje. Iako Uredba propisuje pojedine kriterije koje tvrke moraju zadovoljiti i jamči zabranu diskriminacije tvrtki, dodatno je moguće zatražiti od tvrtki usvajanje antikorupcijskih programa – barem za one tvrke koje se javljaju na veće natječeaje. Za sada MORH ne traži da se tvrtke jasnije pozicioniraju oko antikorupcijskih programa unutar same tvrtke.

Konačno, institucionalni mehanizmi nadzora nad javnim nabavama postoje ali i ovdje postoji prostor za unaprjeđenje. Osim internih mehanizama u MORH-u važno je istaknuti kako je barem na simboličnoj razini ojačana uloga saborskog Odbora za obranu koji daje mišljenje na velike nabave, ali postoji prostor za jačanje parlamentarnog nadzora nad procesima javnih nabava na način da se ojačaju kapaciteti Odbora za obranu za direktan nadzor u pojedinim slučajevima javnih nabava. Važna institucija je svakako Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave koja je zadužena za

kontrolu svih javnih nabava u RH te nema posebnu jedinicu koja bi se bavila samo kontrolom nabava u području obrane. S obzirom da je broj pritužbi komisiji bio relativno nizak u 2013. godini potrebno je dodatno istražiti do koje mjere su žalitelji zadovoljni radom komisije. MORH za sada gotovo da ne surađuje sa organizacijama civilnog društva koje se bave suzbijanjem korupcije te bi se i na ovom planu mogla ojačati suradnja.

## Reference

Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0081&from=EN>

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave <http://www.dkom.hr/>

Hrvatski Sabor, Izvješće o provedbi antikorupcijskih mjera u području odgovornosti Ministarstva obrane, dostupno na [www.sabor.hr/fgs.axd?id=22212](http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=22212)

Hrvatski sabor, Izvješće o provedbi mjera iz Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije, dostupno na <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5473>  
Jutarnji list, 31. 3. 2014., *PRESUDA ZA AFERU SIBINJ: SVI SU KRIVI; General Kruljac dobio jednu i pol godinu zatvora* (dostupno na <http://www.jutarnji.hr/presuda-za-aferu-sibinj--svi-su-krivi-general-kruljac-dobio-jednu-i-pol-godinu-zatvora/1178504/>)

Jutarnji list, 28. 4. 2014., *JANŠI POTVRĐENE DVIJE GODINE ZATVORA; bivši premijer osuđen u aferi Patria*, dostupno na <http://www.jutarnji.hr/janski-potvrđene-dvije-godine-zatvora-bivsi-premijer-osuden-u-aferi-patria/1187145/>

Kazneni zakon, Narodne novine 125/11, dostupno na <http://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>

Ministarstvo financija, proračuni za 2012., 2013. i 2014. godinu, dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/proracun>

Ministarstvo obrane i Ministarstvo gospodarstvo, Naputak o načinu i uvjetima primjene „offset programa“, Narodne novine 26/14, dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_2014/pdf/naputak\\_\\_primjena\\_ofset\\_programa\\_26%2025.02.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_2014/pdf/naputak__primjena_ofset_programa_26%2025.02.pdf)

MORH, Dugoročni plan razvoja oružanih snaga RH 2006-2015, lipanj 2006. dostupno na [http://arhiva.morh.hr/katalog/documents/dpr\\_final.pdf](http://arhiva.morh.hr/katalog/documents/dpr_final.pdf)

MORH, *Reagiranje MORH-a na članak u „Slobodnoj Dalmaciji“* od 9. 7. 2013. dostupno na <http://www.morh.hr/hr/vijesti-najave-i-priopcenja/priopcenja/8229-reagiranje-morh-a-na-clanak-u-slobodnoj-dalmaciji.html>

MORH, Strateški pregled obrane 2013, Narodne novine 73/2013, dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/strateski\\_pregled\\_obrane\\_nn-101-2013.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/strateski_pregled_obrane_nn-101-2013.pdf)

MORH, Strateški plan Ministarstva obrane za 2013-2015, svibanj 2012. dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/spo\\_2012\\_1806.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/spo_2012_1806.pdf)

MORH, Strateški plan Ministarstva obrane za 2012-2014, siječanj 2012. dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_sadrzaj/pdf/spo\\_12-14\\_05092012\\_1.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/spo_12-14_05092012_1.pdf)

MORH, Strateški plan ministarstva obrane za razdoblje 2014.-2016., svibanj 2013. dostupno na [http://www.morh.hr/images/stories/morh\\_2014/pdf/strateski\\_plan\\_2014-2016\\_21012014.pdf](http://www.morh.hr/images/stories/morh_2014/pdf/strateski_plan_2014-2016_21012014.pdf)

MORH, Uputa o provedbi postupaka nabave u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama RH, 20. 12. 2013. (Uputa je dostavljena Centru za mirovne studije na zahtjev temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama)

Obris.org, 27. 04. 2012. *Kud je nestala nova Strategija nacionalne sigurnosti*, dostupno na <http://obris.org/hrvatska/kud-je-nestala-nova-strategija-nacionalne-sigurnosti/>

Obris.org, 21. 3. 2013. *Pogled u sustav javnih nabava MORH-a u 2013.* dostupno na <http://obris.org/hrvatska/pogled-u-sustav-javnih-nabava-morh-a-u-2013/>

Obris.org, 23. 5. 2014. *Uskoro na remont ide novih 6 helikoptera*, obris.org, dostupno na <http://obris.org/hrvatska/uskoro-na-remont-ide-novih-6-helikoptera/>

Obris.org, 20. 1. 2014. *Prodajom vojne opreme protiv krize!*, dostupno na <http://obris.org/hrvatska/prodajom-vojne-opreme-protiv-krize/>

Poslovni dnevnik, 11. 3. 2014. *Presuda: Sanaderu devet godina zatvora* dostupno na <http://www.poslovni.hr/hrvatska/presuda-fimi-media-sanaderu-devet-godina-zatvora-266139>

Slobodna Dalmacija, 14. 2. 2013., GfK: *Poraslo povjerenje Hrvata u Haški sud, palo u HNB i u EU*, dostupno na <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/202480/Default.aspx>

Slobodna Dalmacije, 10. 6. 2013., *SAD: Kotromanoviću, ne šalji MIG-ove na remont u Ukrajinu*, dostupno na <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/212561/Default.aspx>

Saborski Odbor za obranu, Mišljenje Odbora za obranu o nabavi za potrebe obrane za izgradnju interpoliranih skladišnih građevina s pratećom infrastrukturom na VSK „Hrvatski ždral“ Doljani 17. sjednica, 13. listopada 2013. dostupno na <http://www.sabor.hr/izgradnja-interpoliranih-skladisnih-gradevina-s-pr>

Strategija nacionalne sigurnosti RH, Narodne novine 032/2002, dostupno na [https://www.soa.hr/UserFiles/File/Strategija\\_nacionalne\\_sigurnosti\\_RH.pdf](https://www.soa.hr/UserFiles/File/Strategija_nacionalne_sigurnosti_RH.pdf)  
Transparency International Defence and Security Programme, Government Defence Index, <http://government.defenceindex.org/results/countries/croatia>

Trzun Zvonko: *Kriza povjerenja u institucije: istraživanje povjerenja u vojsku*, Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava Ministarstva obrane RH, dostupno na [hrcak.srce.hr/file/136686](http://hrcak.srce.hr/file/136686)

Ured Predsjednika RH, *Odluka o prestanku vojne službe i umirovljenju u oružanim snagama RH*, 29. 06. 2000 (Odluka je dostavljena Centru za mirovne studije na zahtjev temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama)

Večernji list, 31. 1. 2014., *Rončević slobodan – nabavom kamiona nije oštećio MORH za 10 mil. kuna*, dostupno na <http://www.vecernji.hr/crna-kronika/hoce-li-roncevic-a-i-na-ponovljenom-sudnju-osuditi-u-afери-kamioni-918352>

Veleposlanstvo Ukrajine u Republici Hrvatskoj, Demanti Veleposlanika Ukrajine u RH Oleksandra Levčenka u listu „Slobodna Dalmacija“, dostupno na <http://croatia.mfa.gov.ua/hr/press-center/publications/1574-sprostuvannya-posla-ukrajini-v-respublici-khorvatija-omlevchenka-v-gazeti-slobodna-dalmacija%20MoD>

Vlada RH, Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti, Narodne novine 089/2012, dostupno na [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_08\\_89\\_2024.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_89_2024.html)



Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javna nabave, Narodne novine 18/13, dostupno na <http://www.zakon.hr/z/287/Zakon-o-dr%5BEavnoj-komisiji-za-kontrolu-postupaka-javne-nabave>

Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine 090/2011, dostupno na [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_08\\_90\\_1919.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_08_90_1919.html)

Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine 85/08, dostupno na <http://www.zakon.hr/z/490/Zakon-o-suzbijanju-diskriminacije>

**Apendix – sažeti tabelarni prikaz strateških dokumenta, planova, nadzora, zakona i izvješća vezanih za proces javne nabave u obrambenom sektoru.**

<b>Strateški dokumenti</b>	<b>Planovi nabave</b>	<b>Nadzor/revizije</b>	<b>Zakoni</b>	<b>Izvješća</b>
Strategija nacionalne sigurnosti	Plan nabave MORH-a za 2014.  Državni proračun	Državna revizija	Zakon o javnoj nabavi	Izvješće o provedbi antikorupcijskih mjera iz Akcijskog plana
Dugoročni plan razvoja oružanih snaga 2006-2015		Unutarnja revizija MORH-a  Odbor za nadzor, kontrolu i odlučivanje u upravljanju projektima	Uredba o javnoj nabavi za potrebe obrane i sigurnosti	Izvješće Državnog ureda za Reviziju
Strateški plan MORH-a		Hrvatski Sabor - Odbor za obranu	Uputa o provedbi postupaka nabave u MORH-u i OSRH	Godišnje izvješće o obrani za 2013.
Strateški pregled obrane 2013		Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije pri Hrvatskom saboru  Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave		

## O Centru za mirovne studije (CMS)

Centar za mirovne studije nevladina je organizacija iz Zagreba osnovana 1997. godine, te između ostalog radi na promociji i razvoju javnih politika vezanih uz koncept ljudske sigurnosti. Ljudska sigurnost proizlazi iz potreba svakog pojedinca i vezana je uz prepoznavanje potreba svih ljudi koji obitavaju na teritoriju pojedine zemlje. Držimo kako je dosadašnje razvijanje politika iz koncepta nacionalne sigurnosti doprinijelo povredama ljudskih prava i promociji nasilja, budući da se „interesi države“ stavljaju ispred ljudskog života. U sklopu ovog programa posebno se bavimo javnim politikama vezanim za rad policije, sigurnosno-obavještajnih službi i vojske. Naš fokus je usmjeren na nadgledanje navedenih institucija po pitanju povreda ljudskih prava i transparentnosti njihovog rada. Kroz naše monitoring i zagovaračke aktivnosti želimo raditi na transformaciji ovih institucija za koje želimo da postanu transparentne, u službi građana i koje ne krše ljudska prava niti promoviraju nasilje.

## O projektu “Public interest –not saleable (PINS)”

PINS je prvi projekt civilnog društva vezan za obrambeno-sigurnosni sektor financiran od Europske unije. Navedeni projekt je namijenjen praćenju mogućih koruptivnih rizika u obrambeno –sigurnosnom području Republike Hrvatske.

Glavna ideja projekta je jačanje kapaciteta nevladinih organizacija, pomaganje medijima, građanima, te parlamentarnim tijelima i akademskoj zajednici u izvještavanju, praćenju i detektiranju mogućih koruptivnih procesa kao i jačanje sudjelovanja u formiranju i donošenju odluka od javnog interesa.

## O autorima:

**Gordan Bosanac** radi kao glavni analitičar CMS-a na temama vezane uz ljudsku sigurnost i međunarodnu razvojnu suradnju. Vanjski je suradnik Hrvatskih studija gdje predaje kolegij “Ljudska prava”, a na Mirovnim studijima vodi kolegij Ljudska sigurnost.

**Vanja Bakalović** radi kao pravnica Centra za mirovne studije

**Matija Putak** je mlađi istraživač u CMS-u koji radi na temama vezanim uz transparentnost sigurnosnog sektora.

## Kontakt

Centar za mirovne studije  
Selska cesta 112a  
Zagreb

tel: 01/4820094

mail: [gordan.bosanac@cms.hr](mailto:gordan.bosanac@cms.hr)

[matija.putak@cms.hr](mailto:matija.putak@cms.hr)

[vanja.bakalovic@cms.hr](mailto:vanja.bakalovic@cms.hr)

## Project “Public interest - not saleable“ / Projekt “Javni interes - nije na prodaju“



*This material has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this material are the sole responsibility of Center for Peace Studies and can in no way be taken to reflect the views of the European Union. Ovaj materijal nastao je uz financijsku podršku Europske unije. Za sadržaj je isključivo odgovoran Centar za mirovne studije i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije.*

## O Centru za mirovne studije

Centar za mirovne studije nevladina je organizacija iz Zagreba osnovana 1997. godine, te između ostalog radi na promociji i razvoju javnih politika vezanih uz koncept ljudske sigurnosti. Ljudska sigurnost proizlazi iz potreba svakog pojedinca i vezana je uz prepoznavanje potreba svih ljudi koji obitavaju na teritoriju pojedine zemlje. Držimo kako je dosadašnje razvijanje politika iz koncepta nacionalne sigurnosti doprinijelo povredama ljudskih prava i promociji nasilja, budući da se “interesi države” stavljaju ispred ljudskog života. U sklopu ovog programa posebno se bavimo javnim politikama vezanim za rad policije, sigurnosno-obavjesnih službi i vojske. Naš fokus je usmjeren na nadgledanje navedenih institucija po pitanju povreda ljudskih prava i transparentnosti njihovog rada. Kroz monitoring i naše zagovaračke aktivnosti želimo da postanu transparentne, u službi građana i koje ne krše ljudska prava niti promoviraju nasilje.

## O projektu “Public interest—not saleable (PINS)”

PINS je prvi projekt civilnog društva vezan za obrambeno-sigurnosni sektor financiran od Europske unije. Navedeni projekt je namijenjen praćenju mogućih koruptivnih rizika u obrambeno-sigurnosnom području Republike Hrvatske.

Glavna ideja projekata je jačanje kapaciteta nevladinih organizacija, pomaganje medijima, građanima, te parlamentarnim tijelima i akademskoj zajednici u izvještavanju, praćenju i detektiranju mogućih koruptivnih procesa kao i jačanje sudjelovanja u formiranju i donošenju odluka od javnog interesa.

## O autorima

**Gordan Bosanac** radi kao glavni analitičar CMS-a na temama vezanim uz ljudsku sigurnost i međunarodnu razvojnu suradnju. Vanjski je suradnik Hrvatskih studija gdje predaje kolegij “Ljudska prava”, a na Mirovnim studijima vodi kolegij “Ljudska sigurnost”.

**Vanja Bakalović** radi kao pravnica u CMS-u.

**Matija Putak** je mladi istraživač u CMS-u koji radi na temama vezanim uz transparentnost sigurnosnog sektora.



CENTAR ZA MIROVNE STUDIJE

### Kontakt

Centar za mirovne studije  
Selska cesta 112a, 10 000 Zagreb

tel: 01 482 0094

### Mail

gordan.bosanac@cms.hr  
vanja.bakalovic@cms.hr  
matija.putak@cms.hr

## Project “Public interest—not saleable” / Projekt “Javni interes—nije na prodaju”

Ovaj materijal nastao je uz financijsku podršku Europske unije, u okviru projekta „Javni interes – nije na prodaju“, koji se provodi u sklopu programa IPA 2010 Potpora naporima organizacija civilnog društva za praćenje i promicanje transparentnosti, učinkovitosti, odgovornosti i uključivosti javne uprave u borbi protiv korupcije. Za sadržaj je isključivo odgovoran Centar za mirovne studije i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije. Stajališta izražena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stajalište Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge.



Financira  
Europska  
unija

Sufinancira  
Vlada Republike  
Hrvatske  
Ured za udruge