

TRANSPARENTNOST I ODBRANA U CRNOJ GORI

TRANSPARENTNOST I ODBRANA U CRNOJ GORI

Februar, 2015. godine

TRANSPARENTNOST I ODBRANA U CRNOJ GORI

.....

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje

Tel/fax: +382 (0) 20 511 424

E-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me

Za izdavača:

mr Zlatko Vujović

Urednik:

mr Nikoleta Tomović

Pokrovitelj:

Kanadski fond

Autori i priređivači:

mr Ana Selić

mr Nikoleta Tomović

Dizajn i produkcija:

Studio Mouse, Podgorica

Štampa:

Studio Mouse, Podgorica

NAPOMENA: Izvještaj je izrađen u okviru projekta "Jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u sektoru odbrane" koji je finansiran od Kanadskog fonda, posredstvom Ambasade Kanade u Beogradu.

Mišljenja i stavovi u ovom izvještaju predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno zvanične stavove Kanadskog fonda, niti Ambasade Kanade.

IZVJEŠTAJ

**TRANSPARENTNOST I ODBRANA
U CRNOJ GORI**

SADRŽAJ:

Uvod.....	6
I Transparentnost sektora odbrane u Crnoj Gori	7
1.1 Transparentnost - ključni pojmovi	7
1.2 Zašto je transparentnost u sektoru odbrane važna.....	8
II Opšta transparentnost	12
2.1 Primjena prava na slobodan pristup informacijama u sektoru odbrane.....	12
2.2 Zaštita tajnosti podataka.....	18
III Finansijska transparentnost	21
3.1 Transparentnost planiranja, izvršenja i izvještavanja o budžetu	21
3.2 Transparentnost javnih nabavki	24
Zaključak – Kako do odbrane odgovorne građanima zbog kojih postoji	37
Literatura.....	42

Izvještaj „Transparentnost i odbrana“ podrazumijeva sveobuhvatnu analizu stepena transparentnosti u radu državnih institucija sektora odbrane u Crnoj Gori. Izvještaj je izradio istraživački tim Odjeljenja za istraživanje javnih politika CeMI-ja, i jedan je od ključnih rezultata projekta „Jačanje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u sektoru odbrane“ koji je realizovao Centar za monitoring i istraživanje u periodu od 1. decembra 2014. godine do 28. februara 2015. godine, uz finansijsku podršku Kanadskog fonda, posredstvom Ambasade Kanade u Beogradu. Projekat je usmjeren na smanjenje korupcije i jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti državnih institucija sektora odbrane.

U okviru izvještaja „Transparentnost i odbrana“ analizirane su ključni pojmovi i kategorije transparentnosti. U okviru proučavanja opšte transparentnosti rada sektora odbrane, posebno su analizirani primjena prava na slobodan pristup informacijama, odnosno praksa Ministarstva odbrane kada je implementacija ovog Zakona u pitanju, kao i zaštita tajnosti podataka. U okviru istraživanja stepena finansijske transparentnosti, izvještaj posebno obrađuje pitanje transparentnosti planiranja, izvršenja i izvještavanja o budžetu odbrane, kao i transparentnosti postupaka javnih i povjerljivih nabavki u sektoru odbrane. Transparentnost u radu državnih institucija, dostupnost informacija i adekvatnih mehanizama javne kontrole i nadzora su od primarnog značaja kako bi se postigla veća efikasnost rada državnih organa, te onemogućio svaki oblik koruptivnih radnji. Na kraju izvještaja, mogu se naći zaključni stavovi sa preporukama za unaprjeđenje transparentnosti rada institucija u ovom sektoru.

Izrada izvještaja „Transparentnost i odbrana“ podrazumijevala je pregled i analizu mnogobrojnih dokumenata i propisa koji se odnose na pitanja otvorenosti i transparentnosti sektora odbrane, analizu sadržaja zakona, strateških dokumenata (strategije i akcioni planovi), internih pravilnika o radu i izvještaja o radu kako aktera sektora odbrane, tako i onih koji vrše reviziju njihovog rada. Istraživanju navedenih tema, izuzev primarnih izvora, poslužili su intervjuji sa predstavnicima državnih organa i organizacija civilnog društva, kao i odgovori dobijeni od nadležnih insti-

tacija, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prilikom davanja analize i procjene transparentnosti, korišćeni su kriterijumi, ranije definisani u skladu sa razvijenom sistematičnom metodologijom za mapiranje i nadzor sektora bezbjednosti iz perspektive organizacija civilnog društva.¹

Nažalost, u Crnoj Gori nema puno dostupnih empirijskih i sekundarnih izvora, budući da je broj organizacija civilnog društva (nevladine organizacije, akademske institucije, istraživački centri, instituti, novinari) koje istražuju oblast reforme sektora odbrane, veoma mali. S tim u vezi, veoma je oskudan i broj objavljenih publikacija koje tretiraju pitanje sproveđenja reformi, javnih nadzora i kontrolu sektora odbrane, pitanje opšte i finansijske transparentnosti.

1 Vidjeti više u: Sonja Stojanović, „Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje napretka demokratizacije“, str. 241 u Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine.

1.1 Transparentnost - ključni pojmovi

Jedan od ključnih kriterijuma posredstvom kojeg se mjeri „idealno reformisan sektor odbrane i bezbjednosti“² shodno standardima Ujedinjenih nacija i regionalnih evropskih organizacija (Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju OEBS, Savjet Evrope, Evropska unija, NATO) jeste transparentnost. Transparentnost sektora odbrane podrazumijeva „poštovanje obaveze da javnost bude informisana o značajnim okolnostima i događajima u sektoru odbrane“.³ Građani imaju pravo da zahtijevaju i dobiju bilo koju informaciju o sektoru odbrane, koja je od javnog značaja i koja nije klasifikovana kao povjerljiva.

Nedostatak transparentnosti u radu sektora odbrane onemogućava izgradnju povjerenja kod građana u rad državnih institucija, pri čemu samo sprovodenje reformi sektora odbrane nije djelotvorno i efikasno ukoliko se iz procesa izuzmu građani i organizacije civilnog društva. S druge strane, držani organi, kao institucije koje se finansiraju od poreskih obaveznika, imaju obavezu da svoj rad učine transparentnim, odnosno podatke o svom radu učine apsolutno dostupnim za cijelokupnu javnost.

Ukoliko postoji politička volja da reforme državnih institucija, koje se sprovode u okviru ispunjavanja međunarodnih i evropskih standarda i preporuka, budu okrenute građanima i dobiju njihovu podršku i društveni legitimitet, neophodno je organizacijama civilnog društva omogućiti da aktivno participiraju u demokratskoj civilnoj kontroli reformi državnih institucija, kao i samog sektora odbrane. Iako je veoma uobičajen tzv. „državocentrični pristup reformama u sektoru bezbjednosti“ koji po-

-
- 2 Kriterijumi su definisani u skladu sa razvijenom sistematičnom metodologijom za mapiranje i nadzor sektora bezbjednosti iz perspektive organizacija civilnog društva (OCD). Vidjeti više u: Sonja Stojanović, „Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje napretka demokratizacije“, str. 241 u Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine.
 - 3 Atanasović Zorana, „Javni nadzor politike bezbednosti“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, str. 4

drazumijeva usredsređivanje na reforme koje sprovode same državne ustanove, bez uključivanja drugih činilaca, poput medija, građanskog društva ili privrede, mnogo je važniji i danas potrebniji tzv. „cjelovit pristup reformama“, koji uočava da je građansko društvo važan stub dobre uprave i da ono treba da učestvuje u ovom procesu.⁴

Opšta i finansijska transparentnost u radu državnih institucija sektora odbrane, dostupnost informacija i adekvatnih mehanizama javne kontrole i nadzora su od primarnog značaja kako bi se postigla veća efikasnost rada državnih organa u ovoj oblasti, te onemogućio svaki oblik korupтивnih radnji. Zato je u okviru izvještaja „Transparentnost i odbrana“, analizirana tzv. opšta transparentnost rada u sektoru odbrane, pri čemu je posebno analizirana primjena prava na slobodan pristup informacijama, odnosno praksa Ministarstva odbrane kada je implementacija ovog Zakona u pitanju, kao i zaštita tajnosti podataka. U okviru istraživanja stepena finansijske transparentnosti, izvještaj posebno obrađuje pitanje transparentnosti planiranja, izvršenja i izvještavanja o budžetu odbrane i transparentnost javnih nabavki.

1.2 Zašto je transparentnost u sektoru odbrane važna?

Kada je riječ o transparentnosti rada državnih institucija, mehanizmi javnog nadzora sektora odbrane i bezbjednosti su od presudnog značaja. Javni nadzor podrazumijeva „javno nadgledanje i procjenu aktivnosti oružanih snaga i institucija države koje učestvuju u politici“⁵. Danas pitanje odbrane i bezbjednosti predstavlja javno dobro, zbog čega ovaj sektor treba da bude odgovoran građanima i društvu. O pitanjima bezbjednosti i odbrane treba govoriti javno, javnost treba da bude u potpunosti obaviještena, da aktivno participira u raspravama i sama procjenjuje ispravnost donešenih odluka o svim pitanjima koja su važna za odbrambeni sektor. Zato je veoma bitno da državne institucije me-

4 Sonja Stojanović, „Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje napretka demokratizacije“, str. 241 u Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine.

5 Atanasović Zorana, „Javni nadzor politike bezbednosti“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, str. 2

hanizam javnog nadzora prihvate kao najbolji način za uspostavljanje i razvijanje dobre i otvorene saradnje sa javnošću, ali i kao mehanizam za zaštitu sektora odbrane od eventualnih zloupotreba, kršenja zakona i drugih manipulacija.

Organizacije civilnog društva (nevladine organizacije, istraživački centri i instituti, mediji, sindikati, kao i sami građani) imaju veliku ulogu u uspostavljanju i osnaživanju javnog nadzora i transparentnosti sektora odbrane. Njihovo aktivno učestvovanje u demokratskoj kontroli sektora odbrane najbolji je pokazatelj transparentnosti i odgovornosti državnih institucija. Primjeri aktivnog učestvovanja organizacija civilnog društva u procesima reformi sektora odbrane su brojni: od sproveđenja raznih istraživanja i stručnih analiza, pokretanja javne debate o spornim pitanjima, te uključivanja šire stručne, akademske zajednice, kao i samih građana u pronalaženje najboljih rješenja, iniciranja, usvajanja odgovarajućeg zakonskog ili institucionalnog rješenja, do organizovanja radionica i obuka za same donosioce odluka. Na taj način, civilno društvo svojim mehanizmima nezavisnog i nepristrasnog nadzora vrši demokratsku kontrolu i poboljšava otvorenost i javnost rada državnih institucija, te „doprinosi i povećanju odgovornosti rada državnih ustanova odbrane i bezbjednosti“.⁶ Dodatno, civilno društvo u značajnoj mjeri utiče na informisanje javnosti o aktivnostima sektora, zbog čega sektor odbrane ima odgovarajuću povratnu informaciju kako javnost reaguje na sprovedene politike. Budući da organizacije građanskog društva često iniciraju usvajanje ili debatovanje određenih politika, institucionalnih rješenja i sl., organi vlasti treba da, prilikom kreiranja javnih politika, konsultuju civilni sektor u cilju sagledavanja vrijednosti i načela koje štiti građansko društvo u tim pitanjima. S druge strane, tokom samog sproveđenja politika, državni akteri treba da konsultuju civilni sektor u cilju što uspješnije implementacije politika. Na kraju, stalno konsultovanje i saradnja državnih institucija u sektoru odbrane sa organizacijama civilnog društva je od presudnog značaja i za „osluškivanje“ stavova i raspoloženja biračkog tijela, o kojem treba stalno voditi računa, budući da birači na izborima biraju i odgovarajuću politiku sektora odbrane i bezbjednosti.

6 Sonja Stojanović, „Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje napretka demokratizacije“, str. 241 u Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine.

Značaj uključivanja civilnog sektora u borbu protiv korupcije prepoznat je i od strane Ujedinjenih nacija, te je tako, Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije u članu 13 predviđena obaveza svake države da "preduzima odgovarajuće mere za unapređivanje aktivnog učešća pojedinaca i grupa izvan javnog sektora, kao što su civilno društvo, nevladine organizacije i organizacije lokalnih zajednica, u sprečavanju i borbi protiv korupcije, te u podizanju svesti javnosti o postojanju, uzrocinima i ozbiljnosti korupcije i pretnje koju ona predstavlja."⁷ U okviru pomenutog člana predviđene su i sljedeće mjere koje bi doprinijele podsticanju uključivanja civilnog društva u borbu protiv korupcije: a. jačanje transparentnosti i veći doprinos javnosti u procesu odlučivanja; b. obezbjeđenje efikasnog pristupa javnosti informacijama; c. preduzimanje aktivnosti javnog informisanja koje doprinose netolerisanju korupcije, kao i programa javnog obrazovanja; d. poštovanje, unaprjeđenje i zaštita slobode traženja, primanja, objavljivanja i širenja informacija u vezi s korupcijom.

Svakako, preduslov produktivnog rada organizacija nevladinog sektora u ovoj oblasti jeste adekvatna dostupnost rada datih državnih institucija, ali i adekvatni ljudski i materijalni kapaciteti, stručnost i obučenost. Kada je u pitanju stanje u Crnoj Gori, može se zapaziti da, iako je učinjen zapažen pomak u uključivanju civilnog sektora, posebno akademske zajednice, nevladinih organizacija i kompetentnih novinara u proces realizacije reforme sektora odbrane, ni danas se ne može reći da je civilno društvo na odgovarajući način uključeno u sam proces, ali ni da odgovarajuća politička volja za tako nešto još uvijek ne postoji. Istina je da, shodno samoj prirodi sektora odbrane i bezbjednosti, čak i u veoma razvijenim demokratskim društvima ovaj sektor je najmanje otvoren za nadzor i kontrolu javnosti, dok institucije vlasti imaju monopol u donošenju odluka i kreiranju politika. Međutim, ono što je posebno karakteristično za Crnu Goru, kao za ostale države Zapadnog Balkana, jeste postsocijalistička tradicija, ali i postkonfliktno nasleđe,⁸ koje je u velikoj mjeri uticalo da se o pitanjima odbrane i bezbjednosti govori u okviru „kolektivističkih i etnonacionalističkih perspektiva“.⁹ U postsocijalističkim društvima,

7 United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on drugs and crime.

8 Uprkos ovakvom nasleđu, interesantan je podatak da institucija vojske, kako u Crnoj Gori, tako i u mnogim zemljama regiona, pa čak i u gotovo svim kako starim tako i novim članicama Evropske unije, uživa vrlo visoko povjerenje.

9 Sonja Stojanović, „Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje

podaci o tome koji bezbjednosni akter je nadležan za koju oblast, koje su njihove nadležnosti, ko kontroliše različite činioce i koliki su njihovi budžeti nijesu javno dostupne, što ometa nacionalni nadzor sektora odbrane i bezbjednosti i onemogućava izgradnju povjerenja u državne institucije.¹⁰

Nažalost, Crna Gora nema tradiciju građanskog učestvovanja u kontroli i nadzoru rada sektora odbrane i bezbjednosti. Sve do početka XXI vijeka, saradnja institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Crnoj Gori bila je gotovo zanemarljiva. Sva pitanja vezana za odbranu i bezbjednost bila su vezana isključivo za institucije izvršne vlasti, bez adekvatnih mehanizama spoljašnje i unutrašnje kontrole, a još manje participacije organizacija civilnog društva. Čak ni danas situacija nije ohrabrujuća. Naime, iako postoji značajna zainteresovanost i spremnost državnih aktera u sektoru odbrane i bezbjednosti za sadržajnjom saradnjom sa civilnim sektorom u ovoj oblasti, drugi problem leži u veoma ograničenom broju organizacija koje se bave reformom sektora odbrane. Ovim pitanjem se uglavnom bave nevladine organizacije koje su usmjerene na javno zastupanje, istraživanje i predlaganje javnih politika, ali je njihov broj u Crnoj Gori veoma mali (većina se bavi edukacijom i informisanjem građana o učlanjenju Crne Gore u NATO, a ne i predlaganjem javnih politika i zagovaranjem). Pri tom, i zainteresovanost države da inicira saradnju u ovoj oblasti sa većim brojem organizacija je limitirana. Dokaz tome jeste činjenica da su veoma rijetki primjeri da organi vlasti sektora odbrane, prilikom kreiranja javnih politika, izrade odgovarajućeg strateškog dokumenta ili samog sprovođenja politika, konsultuju civilni sektor ili ga na odgovarajući način uključe u sam proces.¹¹ Sa druge strane, ne postoje institucionalni, jasno definisani i održivi mehanizmi za veće uključivanje civilnog sektora u oblast odbrane

napretka demokratizacije”, str. 264 u Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine.

10 *Ibid*, str. 264

11 U praksi su bili izuzetno rijetki primjeri da se predstavnici civilnog sektora pozivaju kada je riječ o izradi strateških dokumenata ili kreiranju praktičnih javnih politika. Shodno iskustvu Centra za monitoring i istraživanje, njegovi predstavnici su bili pozivani na konsultacije u slučajevima kada je već izrađen dokument, u cilju njegove prezentacije nevladinim organizacijama, prije samo javnog objavljivanja. U takvim slučajevima, djelovanje organizacija civilnog sektora nije moguće, budući da ne bi dalo nikakve rezultate nakon već okončanog postupka izrade dokumenta (slučaj prezentacije Strategijskog pregleda odbrane).

i bezbjednosti. Zato možemo zaključiti da se u Crnoj Gori ne poklanja dovoljno pažnje razvoju građanskog društva i njegovih sposobnosti da bude nepristrasan i nezavistan kontrolor rada državnih institucija sa jedne strane, ali i da bude inicijator za osnaživanje odgovornosti organa državne uprave, sa druge strane.

U tom kontekstu, veoma je važno više pažnje posvetiti definisanju djelotvornih mehanizama za jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva u Crnoj Gori koje bi na adekvatan način vršile demokratsku kontrolu i nadzora rada institucija sektora odbrane, te na taj način doprinijeli povećanju njihove odgovornosti, transparentnosti i otvorenosti svim građanima. Ipak, ohrabrujuća je činjenica da je Planom integriteta Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore za period 2014 – 2016. godine, predviđeno unapređenje saradnje Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore sa civilnim sektorom i medijima.

2.1 Primjena prava na slobodan pristup informacijama u sektoru odbrane

U Crnoj Gori novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama¹² je u primjeni od 17. januara 2013. godine (usvojen 26. jula 2012. godine) i predstavlja veoma značajan mehanizam za građansku kontrolu vršenja vlasti. Iako je donio brojna unaprjeđenja u odnosu na prethodni Zakon, ovaj Zakon sadrži i propuste na koje je CeMI ukazivao u brojnim izvještajima o sprovođenju anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori.¹³

Jedan od problema tiče se ograničenja pristupa podacima koje je u ovom Zakonu omogućeno u **interesu bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomске politike Crne Gore**. Naime i pri izradi Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakonu o tajnosti podataka, od brojnih eksperata isticano je da „štetnost po ekonomski interes“ nije dovoljno specifičan validan razlog za ograničavanje pristupa podacima, međutim, ove preporuke su bile odbijane od strane predлагаča zakona. Zakonom su precizno navedene situacije u kojima državni organi imaju pravo da ograniče pristup informacijama, pri čemu je takođe definisano trajanje ograničenja i test štetnosti objelodanjivanja informacija. Naime, odstupanja u pravu na pristup informacijama treba da budu jasno definisana, kako bi se zaštitili javni i privatni interesi, uključujući privatnost. Ovakvim zakonskim rješenjem ostavljena je mogućnost slobodne procjene organa vlasti o prevladajućem interesu, što ne daje sigurnost podnosiocima zahtjeva da će organ vlasti objektivno procijeniti interes.

Takođe izostavljeno je načelo hitnosti postupka a rok na odgovaranje po zahtjevu je produžen sa 8 na 15 dana.

12 Zakon o slobodnom pristupu informacijama (“Službeni list Crne Gore, broj 44/2012” od 9.8.2012.) preuzet sa internet stranice Službenog lista Crne <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B4E05F2A9-6EF6-43F9-B168-396AF8619892%7D>

13 „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje”, 2011/2012; 2012/2013; 2013/2014

Kada govorimo o proaktivnom objavljivanju informacija, Ministarstvo odbrane i Vojska na svom sajtu objavljaju godišnje izvještaje o radu i godišnje planove rada, međutim ti podaci nisu redovno ažurirani (posljednji objavljen godišnji plan rada za MO je iz 2013, a posljednji izvještaj o stanju u vojsci je iz 2012 godine)¹⁴.

Proaktivno objavljivanje finansijskih podataka - Kao što smo već pomenuli, shodno članu 7 Strategije odbrane Crne Gore, Ministarstvo odbrane izrađuje zahtev za budžetska sredstva za svaku godinu na osnovu godišnje iskazanih potreba i smjernica organa nadležnog za poslove finansija. Shodno dostupnim izvještajima nadležnih institucija, Ministarstvo odbrane, u zakonskim rokovima, redovno izrađuje i dostavlja finansijski plan. Međutim, on nije dostupan javnosti na internet stranici Ministarstva. Izvještaji o radu sadrže vrlo šture podatke o rashodima Ministarstva i o načinu na koji su utrošena finansijska sredstva.

Proaktivno objavljivanje podataka iz oblasti javnih nabavki – Pored velikog broja objavljenih ugovora koje je Ministarstvo odbrane skloplilo, na sajtu Ministarstva odbrane se nalazi i link ka portalu Javnih nabavki gdje se nalaze svi podaci vezani za javne nabavke. Međutim, podacima sa portala imaju pristup samo firme koje su registrovane kao ponuđači ili institucije koje vrše javnu nabavku. Kako je objašnjeno u narednom poglavlju, Zakon o javnim nabavkama poznaje tzv. javne i povjerljive nabavke.¹⁵ Javne nabavke se sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, podliježu institucionalnoj i javnoj kontroli. S druge strane, povjerljive nabavke su izuzete od primjene zakona, te tako i od javne i institucionalne kontrole. Međutim, zanimljiv je podatak da je samo u 2013. godini, Ministarstvo odbrane izvršilo tri izmjene Plana javnih nabavki, ranije odobrenog od strane Ministarstva finansija. Vršenje čestih promjena Plana javnih nabavki, kao i velike razlike u planiranom i realizovanom budžetu za javne nabavke, ukazuju na neadekvatno planiranje procesa javnih nabavki.

Proaktivno objavljivanje podataka vezanih za zapošljavanje, regrutovanje, nagrađivanje - Javni oglasi za obuke, mirovne misije, zapošljavanje su dostupni na sajtu Ministarstva odbrane, međutim rang liste kandidata i sastavi komisija koji odlučuju o kandidatima, nisu dostupni javnosti.

14 Sajt Ministarstva odbrane

15 *Ibid*, član 3, stav 5

Pregledom sajta Ministarstva odbrane, napravili smo tabelarni prikaz proaktivnog objavljivanja informacija u skladu sa Zakonom o SPI:

Informacija koja mora biti objavljena u skladu sa Zakonom o SPI	<i>Dostupnost na internet stranici MO</i>	<u>Ažuriranost</u>
Vodič za pristup informacijama	<i>Dostupan</i>	<u>Nije mjestu predviđenom za vodič</u>
Javni registri i javne evidencije	<i>Nije dostupno</i>	
Programi i planovi rada	<i>Dostupno</i>	<u>Nije</u>
Izvještaji i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima nadležnosti MO	<i>Dostupno</i>	<u>Jeste</u>
Nacrte, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje	<i>Dostupno</i>	<u>Nije</u>
Nacrti i predlozi zakona i drugih propisa i mišljenja eksperata na te propise	<i>Dostupno</i>	<u>Nije</u>
Pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom	<i>Nije dostupno</i>	<u>Nije</u>
Spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima	<i>Nije dostupno</i>	<u>Nije</u>
Spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javnih rješenja i druge pojedinačne akte koje su od značaja za prava, obaveze i interes trećih lica	<i>Dostupno</i>	<u>Jeste</u>
Informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren	<i>Nije dostupno</i>	<u>Nije</u>

U prethodne dvije godine, donijeta su ukupno četiri rješenja od strane Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama koja se odnose na Ministarstvo odbrane. Podnositac sve četiri žalbe, na osnovu nepoštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane Ministarstva odbrane je bio MANS.

Žalbe su se odnosile na uskraćivanje informacija o:¹⁶

- Rashodima Ministarstva odbrane u periodu januar – oktobar 2013.godine
- Rashodima Ministarstva odbrane u periodu 01.11 – 31.12. 2013. godine
- Finansijskim izvještajima Ministarstva odbrane u periodu oktobar,novembar i decembar 2012.godine; januar i februar 2013.godine
- Finansijskom izvještaju za Mornaričko tehnički Remontni zavod „Sava Kovačević“ u periodu oktobra, novembra i decembra 2012.godine

Sve žalbe su usvojene i vraćane Ministarstvu odbrane na ponovljenu proceduru. Ministarstvo je u 2013. primilo 30 Zahtjeva za sloboden pristup informacijama, a u 2014 godini 109 Zahtjeva. Od 109 primljenih zahtjeva, u 44 slučaja je pristup informacijama odobren, a u 23 slučaja odbijen. Zahtjeva za pristup informacijama označenih stepenom tajnosti nije bilo, dok je skinut stepen tajnosti “INTERNO” sa godišnjih programa rada Ministarstva odbrane za 2011 i 2012, kao i PARP za period 2008-2013. U Ministarstvu su u toku aktivnosti za ukidanje tajnosti za 291 062 dokumenta iz perioda 1962-2006, kao i dokumenata o radu u periodu od novembra 2006- januara 2010.¹⁷

2.2. Zaštita tajnih podataka

Zakonom o tajnosti podataka (“Sl. List Crne Gore” br 14/13) propisuje se jedinstven sistem određivanja tajnosti podataka, pristupa tajnim podacima, čuvanja, korišćenja, evidencije i zaštite tajnih podataka. Ova materija je preciznije definisana sljedećim aktima: Uredbom o načinu i

16 Rješenja Agencije za Sloboden pristup informacijama: 1230/13, 15.05.2013.; 1908/13, 18.06.2013.; 226/14,17.01.2014.; 2755/14, 09.04.2014.godine

17 Ministarstvo odbrane, Odgovor na Zahtjev za sloboden pristup informacijama br. 813-369/15, Podgorica 19.02.2014.

postupku označavanja tajnosti podataka, Uredbom o bližim uslovima i načinu sproveđenja mjera zaštite tajnih podataka, Uredbom o posebnim mjerama zaštite tajnih podataka od značaja za odbranu zemlje, Uredbom o načinu vršenja i sadržaju unutrašnje kontrole nad sproveđenjem mjera zaštite tajnih podataka, Uredbom o bližim uslovima i načinu sproveđenja informatičkih mjera zaštite tajnih podataka, Uredbom o evidenciji tajnih podataka kao i Pravilnikom o sadržini i obliku dozvole za pristup tajnim podacima. Svi podzakonski akti su donešeni prije najnovijih izmjena Zakona. U Zakonu nije definisana detaljna lista kategorija informacija kojima se određuje stepen tajnosti. Predviđeno je da to uradi Vlada u vidu podzakonskog akta, međutim ovaj dokument je i dalje u radnoj verziji i postoji mogućnost da će se raditi pravilnici za svaki organ po naosob, koji će definisati kategorije podataka koje mogu biti zaštićene.¹⁸ Ovakav pristup sa jedne strane, bi mogao doprinijeti boljom zaštiti aka ta specifičnih za svaki sektor, ali sa druge strane ostavlja mogućnost neujednačenosti regulative između različitih institucija. Donošenje individualnih pravilnika bi takođe isključilo nadzor Direkcije za zaštitu tajnih podataka iz procesa odlučivanja o tome koji dokumenti mogu biti zaštićeni, te uvećalo rizik od netransparentnosti pojedinih sektora.

Tajni podaci su označeni stepenima tajnosti "INTERNO", "POVJERLIVO", "TAJNO" i "STROGO TAJNO". Svaki od ovih stepena tajnosti ima određen rok trajanja tajnosti (interno – 2 godine, povjerljivo- 5 godina, tajno- 15 godina i strogo tajno-30 godina).

Preispitivanje stepena tajnosti se vrši jednom godišnje za podatke označene stepenom INTERNO i jednom u tri godine za dokumente označene sa svim ostalim stepenima tajnosti. Preporuke Venecijanske komisije da se skrati rok trajanja stepena tajnosti, su odbačene. Pored redovnog preispitivanja stepena tajnosti, test štetnosti se sprovodi dva puta – pri označavanju podataka tajnim i u slučaju zahtjeva za objavljanje tajnog podatka.

Pri produžetku isteka roka tajnosti u Zakonu nije jasno definisano koji su to kriterijumi za produžetak roka tajnosti već je licu ovlašćenom za određivanje stepena tajnosti data mogućnost da iz "razloga koji se tiču bezbjednosti"¹⁹, produži rok tajnosti za isti vremenski period koji je propisan prvi put. Nije definisano ni koliko puta se može produžavati rok tajnosti. ali Direkcija za zaštitu tajnih podataka je zauzela stav da

18 Intervju sa predstvincima Direkcije za zaštitu tajnih podataka, 23.02.2015

19 Zakon o tajnosti podataka ("Sl. List Crne Gore" br 14/13), član 19a

se rok tajnosti može maksimalno produžiti za zbirno isti broj godina na koji je prvi put označen, bez obzira koliko puta se rok produžavao. Takođe, odbijena je preporuka OSCE da osoba koja određuje stepen tajnosti ne treba da odlučuje o produženju ovog roka.²⁰

Posebno bitan za anti-korupcijsku politiku, je član 4 Zakona o zaštiti tajnih podataka koji glasi: "Tajnost podatka se ne može odrediti radi prikrivanja izvršenog krivičnog djela, ugrožavanja životne sredine, ograničavanja konkurenциje, prekoračenja ili zloupotrebe ovlašćenja, nezakonitog akta i postupanja ili administrativne greške organa." Način na koji je formulisan ovaj član, ipak dozvoljava zaštitu podataka koji ukazuju na krivično djelo i nabrojane zloupotrebe, ukoliko podaci nisu zaštićeni samo iz razloga prikrivanja ovih djela, već iz razloga navedenih Zakonom. U prilog ovakvom tumačenju Zakona, govori i odbijanje preporuke Venecijanske komisije da se u zakon uvede odredba koja bi zaštitila od odgovornosti lica koja ne označe tajnim podatke kojima se prikriva korupcija.²¹ Međutim, Direkcija za zaštitu tajnih podataka je zauzela stav da podaci koji mogu ukazivati na korupciju ili zloupotrebu ovlašćenja ne mogu biti označeni stepenom tajnosti jer je u većem javnom interesu da se takvi podaci objave, nego da se zaštite iz razloga navedenih zakonom. Na taj način možemo zaključiti da je praksa pokrila eventualne praznine u pravnom okviru.²²

20 Izvještaj sa javne rasprave o predstavljanju Zakona o tajnosti podataka.

21 Izvještaj sa javne rasprave o predstavljanju Zakona o tajnosti podataka

22 Intervju sa predstavnicima Direkcije za zaštitu tajnih podataka, 23.02.2015.

3.1 Transparentnost planiranja, izvršenja i izvještavanja o budžetu

Postojanje transparentnog budžeta podrazumijeva da su javna sredstva raspoređena na unaprijed jasno definisane namjene, te da će biti potrošena odgovorno, o čemu druge institucije, koje vrše nadzor, treba da budu pravovremeno i u potpunosti obaviještene. Slično kao u slučaju opšte, tako i u slučaju finansijske transparentnosti, veoma je važno da javnost ima mogućnost nadzora i kontrole. Adekvatan pristup podacima i informacijama o finansijskim aktivnostima aktera u sektoru odbrane će dovesti do povećanja kontrole vlasti, što jača transparentnost, kao i odgovornost državnih institucija prema građanima. „Loše planiranje, odvojenost procesa formulisanja politike od procesa budžetiranja, kao i loša kontrola troškova podrivaju učinak aktera u sektoru odbrane i bezbjednosti.“²³

U Strategiji odbrane Crne Gore²⁴ se navodi da se finansijska transparentnost sektora odbrane ostvaruje "u proceduri predlaganja, pripreme i donošenja budžeta, prikazom ciljeva, programa i zadataka za koje su neophodna odgovarajuća finansijska sredstva, kao i u procesu izvršavanja i izvještavanja o izvršenim troškovima prema namjenama za koje su ti troškovi odobreni".

Ministarstvo odbrane na osnovu člana 36 Zakona o odbrani²⁵ utvrđuje planiranje, programiranje, budžetiranje i izvršenje budžeta. Sredstva za finansiranje odbrane, shodno članu 57 Zakona o odbrani, se obezbjeđuju u budžetu Crne Gore. Tako su, na primjer, za finansiranje Ministarstva odbrane u 2013. godini odobrena sredstva iz budžeta države u iznosu od 35.954.804,39€. Ovaj iznos sredstava predstavlja učešće od 1.09%

²³ O ključnim načelima i mehanizmima finansijske transparentnosti vidjeti više u: <http://reforma.bezbednost.org/>

²⁴ Strategija odbrane Crne Gore, ("Sl. list Crne Gore", br. 79/08 od 23.12.2008).

²⁵ Zakon o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 od 07.08.2007, "Sl. list Crne Gore", br. 86/09 od 25.12.2009, 88/09 od 31.12.2009, 25/10 od 05.05.2010, 40/11 od 08.08.2011, 14/12 od 07.03.2012)

u odnosu na procijenjeni BDP za 2013. godinu, što je na nivou učešća u BDP sredstava realizovanih u prethodnoj godini.²⁶ Shodno Izvještaju o radu Ministarstva odbrane, navedena sredstva su realizovana u skladu sa planiranim aktivnostima i visinom opredijeljenih sredstava.

Kada govorimo o samom planiranju budžeta, Zakonom o budžetu su svi korisnici budžeta obavezani da pripreme procjenu svojih rashoda, ali i da pripremaju tzv. finansijski plan - detaljno obrazloženje rashoda planiranih za narednu godinu.²⁷ Shodno članu 7 Strategije odbrane Crne Gore, Ministarstvo odbrane izrađuje zahtjev za budžetska sredstva za svaku godinu na osnovu godišnje iskazanih potreba i smjernica organa nadležnog za poslove finansija. Shodno dostupnim izvještajima nadležnih institucija, Ministarstvo odbrane, shodno zakonskim rokovima, redovno izrađuje i dostavlja finansijski plan. Međutim, on nije dostupan javnosti na internet stranici Ministarstva.

Kada je u pitanju trošenje budžeta, veoma su značajna ovlašćenja i mogućnosti predstavničkog tijela, da prati i nadgleda korišćenje budžetskih sredstava, kako bi se ona koristila racionalno, planski i učinkovito. Shodno odredbama Strategije odbrane, kontrolu upotrebe sredstava za finansiranje odbrane vrši Skupština Crne Gore, kao i drugi organi u skladu sa Ustavom i zakonom. Tako se parlamentarna kontrola sektora odbrane u značajnoj mjeri svodi na kontrolu budžeta i načina na koji sektor odbrane troši opredijeljena sredstva. Treba napomenuti da su Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane u velikoj mjeri proširene nadležnosti i ojačana nezavisnost rada Odbora za bezbjednost i odbranu, što nije bio slučaj prije usvajanja Zakona, kada je rad Odbora regulisan isključivo Poslovnikom Skupštine. Shodno Zakonu o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, Odbor za bezbjednost i odbranu daje mišljenja, predloge i sugestije tokom izrade predloga zakona o budžetu, u dijelu koji se odnosi na oblast bezbjednosti i odbrane.²⁸ Zatim, Odbor ima nadležnost da razmatra informacije o izvršenju budžeta²⁹ u dijelu sredstava namijenjenih za rad institucija i to

26 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2013. godinu, Podgorica, 2014. godine,

27 Odbor za bezbjednost i odbranu je često kritikovao Ministarstvo odbrane (2009. godine) jer „prijeđlog zakona o budžetu treba da da detaljniju analitiku u samom obrazloženju, kako bi poslanici imali bolji uvid u izdatke i rashode“.

28 Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, (“Sl. list Crne Gore”, br. 80/10 od 31.12.2010), član 7, stav 12.

29 Shodno zakonskim ovlašćenjima, Odbor za bezbjednost i odbranu je u okviru Plana

najmanje jednom godišnje, a po potrebi i češće.³⁰ Ujedno, Odbor razmatra godišnje izvještaje o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, ali i izvještaje Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore,³¹ što u velikoj mjeri utiče na jačanje odgovornosti državnih organa sektora odbrane.

Shodno godišnjem izvještaju o radu Odbora za bezbjednost i odbranu za 2013. godinu, Odbor je tokom 2013. godine razmatrao Predlog zakona o Završnom računu Budžeta Crne Gore, Izvještaj o reviziji Završnog računa Budžeta za 2012. godinu, u dijelu koji se odnosi na Ministarstvo odbrane, kao i Predlog zakona o Budžetu Crne Gore za 2014. godinu u dijelu koji se odnosi na navedeno Ministarstvo.

Iako je Odbor za bezbjednost i odbranu Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane dobio značajne nadležnosti, pri čemu je njegova nezavisnost u velikoj mjeri ojačana, rad Odbora često trpi brojne kritike struktura koji njegov rad prate i kontrolišu.³² Često se smatra da članovi Odbora, posebno oni koji potiču iz redova vladajućih partija, ne koriste u potpunosti svoja ovlašćenja, pri čemu se u svom radu uglavnom rukovode svojim partijskim interesima i političkim programima, što dovodi do veoma limitiranog korišćenja ovlašćenja Odbora.³³ Tako je na primjer, ključna prepreka većoj finansijskoj transparentnosti budžeta činjenica da Odbor za bezbjednost i odbranu ne informiše javnost o tome da li Ministarstvo odbrane koristi ili ne svoja budžetska sredstva u skladu sa zakonskim odredbama. Iako su godišnji izvještaji o radu Odbora dostupni na njegovoj internet stranici, takve

parlamentarnog nadzora za 2013. godinu definisao kao obavezu razmatranje informacije o izvršenju budžeta za 2012. godinu državnih aktera iz oblasti odbrane ali i razmatranje izvještaja DRI o njihovom finansijskom poslovanju. Vidjeti više u: Plan parlamentarnog nadzora za 2013. godinu, Odbor za bezbjednost i odbranu, dostupno na internet stranici Skupštine Crne Gore:

http://www.skupstina.me/~skupcg/skupstina//cms/site_data/Plan%20rada%202013g,%20FINAL%281%29.pdf

30 Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, ("Sl. list Crne Gore", br. 80/10 od 31.12.2010), član 7, stav 9.

31 *Ibid*, član 7, stav 3. i 11.

32 Ono što je posebno polvalno jeste da u posljednjih par godina rad Odbora u kontinuitetu prate kako novinari tako i organizacije civilnog društva.

33 Odbor za bezbjednost i odbranu sve do 2011. godine nije kontrolisalo planiranje budžeta ili troškove institucija bezbjednosti. Vidjeti više u: „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine, str. 167.

informacije izvještaji ne sadrže. U tom smislu je neophodno ojačati nadležnosti Odbora, kako bi imao mogućnosti, ne samo da ima uvid u izvještaje nadležnih institucija koji mu se dostavljaju, već i da ocjenjuje same izvještaje, provjerava, kao i da vodi istragu u oblasti finansija.

Uloga Državne revizorske institucije je posebno važna kada je u pitanju finansijska transparentnost sektora odbrane. DRI sprovodi svoja ustavna ovlašćenja kontrole potrošnje državnog budžeta. Shodno Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji,³⁴ ta institucija vrši reviziju u cilju obezbjeđivanja informacija o upravljanju budžetom, kao i zakonitog postupanja korisnika budžeta. U okviru postupka revizije, DRI daje ocjenu da li iznosi dati u završnom računu budžeta odgovaraju iznosima navedenim u evidenciji i da li su kontrolisani prihodi, rashodi i imovina pravilno dokumentovani u skladu sa propisima i opštim standardima, kao i ocjenu u kojim bitnim slučajevima nijesu ispoštovani propisi i pravila o budžetu i ekonomskim poslovima države. Na taj način, Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji stvoreni su neophodni uslovi za efikasan spoljni nadzor nad upravljanjem finansijama u sektoru odbrane, pri čemu su svi izvještaji DRI javni i dostupni na internet stranici te institucije.

Opšti je utisak da je Crna Gora posljednjih godina u značajnoj mjeri unaprijedila finansijsku transparentnost sektora odbrane, posebno imajući u vidu adekvatan zakonski okvir, ali i mehanizme kontrole i nadzora. Ipak, uprkos ojačanoj finansijskoj transparentnosti u radu sektora odbrane, planiranje, realizovanje i izvještavanje o budžetu je i dalje daleko od kontrole i nadzora građana. Zato se preporučuje uvođenje međunarodnih standarda kako bi se proces budžetiranja što više približio običnim građanima (npr. uvođenje tzv. Budžeta građana).

3.2 Transparentnost javnih nabavki

Vrlo često, kako u Crnoj Gori, tako i ostalim zemljama Zapadnog Balkana, opozicioni poslanici, mediji, nevladine organizacije ili međunarodne organizacije, nabavke u javnom sektoru prepoznaju kao „mjesta sistemske

³⁴ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, "Sl. list RCG", br. 28/04 od 29.04.2004.

korupcije”.³⁵ Razlozi koji se najčešće navode u tom smislu jesu: neadekvatan pravni i institucionalni okvir,³⁶ propusti prilikom planiranja, prikupljanja tenderske dokumentacije, ali i „preplaćivanje usluga, dobara i radova pribavljanjem neodgovarajućih predmeta nabavki, koje ne mogu ispuniti svoju namjenu, izbor neodgovarajućeg ponuđača i slično“.³⁷

Zakonom o javnim nabavkama³⁸ uređuju se uslovi, način i postupak nabavke roba, usluga i ustupanja izvođenja radova, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja koja mogu biti važna za javne nabavke. Ovaj zakon se primjenjuje na državne organe, organe lokalne samouprave, javne službe, sva privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa, kao i privredna društva, pravna lica, preduzetnike i fizička lica koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava budžeta Crne Gore. Međutim, od primjene ovog Zakona su izuzete nabavke oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore.³⁹

Načelo transparentnosti⁴⁰ postupka javnih nabavki je najvažnije načelo, koje u sebi sadrži i ostala načela javnih nabavki, tj. načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava, konkurenčije i ravnopravnosti ponuđača. Odgovarajući stepen transparentnosti postupka javnih nabavki dovodi do većeg stepena konkurentnosti, nižih cijena, povoljnijih uslova, kontrole zaključivanja ugovora kao i dobijanja najbolje vrijednosti za novac. Načelo transparentnosti postupka javne nabavke obezbjeđuje se objavljivanjem plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka

35 Pejović Danilo, „Nabavke u sektoru bezbednosti“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine, str. 6

36 Pravni okvir u oblasti javnih nabavki čine sljedeći pravni akti: Zakon o javnim nabavkama (usvojen 29. jula 2011. godine, pri čemu je stupio na snagu 01.01.2012. godine); - Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda; - Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki; Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila; Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki; Pravilnik o bližem sadržaju i načinu sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi; Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki.

37 Pejović Danilo, „Nabavke u sektoru bezbednosti“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, Beograd, 2012. godine, str. 6

38 Zakon o javnim nabavkama, „Sl. list Crne Gore“, br. 42/11 od 15.08.2011.

39 *Ibid*, član 3, stav 6.

40 *Ibid*, br. 42/11, član 7.

javne nabavke, ugovora o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana, poziva, odluke i ugovora. Shodno Zakonu, svi učesnici u postupku javne nabavke u obavezi su da preuzimaju efikasne i djelotvorne mjere kojima se sprječava korupcija, zloupotreba službenog položaja, zaključivanje sporazuma radi prevare trećih lica, davanje lažnih podataka prilikom podnošenja ponuda, sukob interesa, nedostatak nepristrasnosti i transparentnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki, pa se u tom cilju, unaprjeđuju standardi transparentnosti, efikasnog sistema unutrašnje revizije, otvorenog javnog nadmetanja i utvrđivanja objektivnih kriterijuma za odabir i donošenje odluke. Međutim, finansijska transparentnost sektora odbrane je u velikoj mjeri ograničena samom činjenicom da nabavke oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore su izuzete od primjene Zakona o javnim nabavkama.⁴¹

Tako postupci nabavki (nabavljanje potrebnih dobara, usluga i radova) u sektoru odbrane imaju nekoliko ključnih obilježja. Sam Zakon o javnim nabavkama poznaje tzv. javne i povjerljive nabavke.⁴² Javne nabavke se sprovode u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, podliježu institucionalnoj i javnoj kontroli. S druge strane, povjerljive nabavke su izuzete od primjene zakona, te tako i od javne i institucionalne kontrole. Ovakva zakonska rješenja onemogućavaju bilo kakav uvid javnosti u postupke nabavki. Ali, „pravilo je da se izuzeci od primjene Zakona o javnim nabavkama tumače veoma restriktivno, pa se u tim slučajevima naručilac obavezuje da se, u slučaju kada smatra da za neku javnu nabavku ne treba da primjeni Zakon, obrati Komisiji za kontrolu postupka javnih nabavki, sa zahtjevom za zauzimanje pravnog stanovišta, u cilju pravilne primjene Zakona.“⁴³ Da li je to zaista tako u praksi?

Kreatori Zakona o javnim nabavkama su smatrali da su svi slučajevi, u kojima se ne primjenjuje Zakon o javnim nabavkama, u skladu sa pravnim propisima i praksom Evropske unije (Direktiva 2004/18). To su objašnjavali na sljedeći način:

1. Zakon o javnim nabavkama se ne primjenjuje na nabavke oružja,

41 *Ibid*, član 3, stav 6.

42 *Ibid*, član 3, stav 5

43 Radović Katarina, Krkeljić Ivan, „Zakon o javnim nabavkama sa komentaram“, Direkcija za Javne nabavke i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, Podgorica, 2008. godine

municije i drugih materijala neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore, a koje su zakonom i drugim propisom proglašene kao povjerljive i čija realizacija se prati posebnim mjerama bezbjednosti. Ovaj izuzetak poznaju sve zemlje Evropske unije i ustanovljen je u cilju obezbjeđivanja povjerljivosti nabavki, koje se odnose na bezbjednost i odbranu zemlje. U ovom slučaju radi se isključivo o nabavci oružja, municije i drugih materijala, koji su potrebni za odbranu i bezbjednost Crne Gore, što znači da se odnose na oblast odbrane, koju uređuju posebni propisi o odbrani. Ove nabavke su Zakonom, odnosno propisom donijetim na osnovu zakona proglašene povjerljivim (tajnim), pri čemu se postupak tih nabavki sprovodi uz posebne mjere bezbjednosti, određene tim zakonima, odnosno propisima.

Što se tiče javnih nabavki u oblasti odbrane u kontekstu propisa Evropske unije, specifičan karakter odbrambenog sektora priznat je još od osnivanja Evropske zajednice kroz sistem izuzeća koji je uspostavljen članom 296. Ugovora o osnivanju EZ. U direktivi 2004/18 se navodi da se pravila Zajednice o javnim nabavkama odnose na ugovore koji se dodjeljuju u oblasti odbrane, uz primjenu sistema izuzeća koji je definisan u članu 296. Ugovora o osnivanju EZ. Prema ovom članu "svaka država članica može da preduzme one mjere koje smatra neophodnim za zaštitu suštinskih interesa svoje bezbjednosti koji su povezani sa proizvodnjom ili trgovinom oružjem, municijom i ratnim materijalima..." U članu 296. takođe stoji da "...te mjere ne treba negativno da utiču na uslove konkurenциje na zajedničkom tržištu kad je riječ o proizvodima koji nijesu namijenjeni posebno za vojne svrhe." Na ovaj način se definiše jasna razlika između čisto vojnih proizvoda /robe i proizvoda/robe koji, iako se koriste u kontekstu odbrane, nijesu specifično vojni, tzv. proizvodi dvostrukе namjene (npr. kompjuteri, hrana, lijekovi – koji se mogu koristiti i za civilne i za odbrambene svrhe).⁴⁴

2. Zakon o javnim nabavkama se ne primjenjuje na nabavke koje se vrše po osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora zaključenog između Crne Gore i jedne ili više država, odnosno Crne Gore i jedne ili više međunarodnih organizacija. To su

44 Ibid

nabavke, koje se odnose na, između ostalih odredbi, stacioniranje i razmještanje vojnih snaga. U ovom slučaju, uslov za izuzeće je postojanje međunarodnog sporazuma, kojim je predviđena zajednička primjena ili eksploracijacija projekta, tj. učešće najmanje dvije države ili Crne Gore i međunarodne organizacije, koje su zaključile takav sporazum.⁴⁵

Budući da je izuzeta iz Zakona o javnim nabavkama, Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene,⁴⁶ pokrivena je oblast koja se odnosi na nabavke u sektoru odbrane. Naime, Uredbom se bliže uređuje spoljna trgovina sredstvima za posebne namjene povjerljivog karaktera, za potrebe nadležnih organa državne uprave i propisuje se način i postupak nabavke i otuđenja tih sredstava (član 1). Uredba propisuje da ukoliko korisnik smatra da je to neophodno, radi zaštite bezbjednosnih interesa Crne Gore, ugovori o javnoj nabavci oružja, vojne i policijske opreme, vojnih i policijskih materijala koji su navedeni u Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme i Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostrukog namjene, zaključuju se u skladu sa ovom uredbom, a ne Zakonom o javnim nabavkama.⁴⁷ Ovom Uredbom prestala je da važi ranija Uredba o povjerljivim nabavkama predmeta i usluga od posebnog značaja za odbranu,⁴⁸ kojom su se ranije definisali način i uslovi nabavki za sektor odbrane. I u tekstu ove Uredbe bilo je predviđeno da se nabavke u sektoru odbrane vrše primjenom povjerljivih nabavki, odnosno primjenom posebnih mjera koje obezbjeđuju neophodan stepen povjerljivosti i bezbjednosti. Međutim, Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, na osnovu koje se sprovode povjerljive nabavke u Ministarstvu odbrane, donešena je na osnovu ranijeg Zakona o javnim nabavkama iz 2007. godine, pri čemu

45 *Ibid*

46 Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, ("Sl. list Crne Gore", br. 66/10 od 19.11.2010.)

47 Sredstva za posebne namjene su: prevozna sredstva, naoružanje, borbena sredstva i oprema koja ima namjenski karakter za odbranu i bezbjednost Crne Gore, kao i druge pokretne i nepokretne stvari za potrebe odbrane i bezbjednosti i povjerljivog su karaktera, dok su nepokretne stvari posebne namjene zemljiste; zgrade (službene, poslovne i druge zgrade), službene prostorije, magacini, skladišta i garaže, montažni, pokretni, privremeni i drugi građevinski objekti, podzemni i nadzemni objekti sa pratećom infrastrukturom, ali i druge nepokretne stvari koje se nalaze u krugu korisnika, a koje se koriste za aktivnosti koje imaju bezbjednosni ili povjerljiv karakter.

48 Uredba o povjerljivim nabavkama predmeta i usluga od posebnog značaja za odbranu 26/08 od 20.03.2008.

sa stupanjem na snagu trenutno važećeg Zakona o javnim nabavkama nije izvršeno usklađivanje Uredbe.

Dakle, prema navedenim zakonskim rješenjima, koji regulišu djelovanje sektora odbrane i bezbjednosti u Crnoj Gori, nabavka „specijalne tehničke opreme, naoružanja i objekata koji se koriste za potrebe sektora odbrane i bezbjednosti“, ne podliježu principima obavezne javne objave. Navedena zakonska rješenja onemogućavaju bilo kakav uvid javnosti u postupke nabavki u sektoru odbrane. Pri tom, treba imati u vidu da „sprečavanje bilo kakve javne ili institucionalne kontrole, vodi do značajnog rizika od nabavke neadekvatnog predmeta, kao što odabir neodgovarajućeg ponuđača dovodi ne samo do gubitka novca i vremena, već i do povećanog bezbednosnog rizika, pa i do gubitka ljudskih života“.⁴⁹

Ključni problem se nalazi u činjenici da Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, kao jedinim propisom kojim se regulišu povjerljive nabavke u sektoru odbrane, nije jasno propisano šta se može svrstati pod povjerljivom nabavkom. Zakon o javnim nabavkama, u članu 3. to navodi, ali sa druge strane Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene nije usklađena sa aktuelnim Zakonom o javnim nabavkama. Postoje značajne mogućnosti da dođe do zloupotrebe fondova sa javnim nabavkama, koje ne spadaju u kategoriju povjerljivih nabavki, a za koje se netačno tvrdi da jesu takve prirode. Pri tom, sredstva koja se izdvajaju za povjerljive nabavke nijesu zanemarljiva. Ukupna vrijednost Plana povjerljivih nabavki u 2013. godini iznosila je 4.617.630,00€, a ukupna vrijednost javnih nabavki 3.643.850,00€. U skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene⁵⁰ ukupna ugovorena vrijednost povjerljivih nabavki, u 2013. godini, iznosila je 1.288.228,1 €. Sredstva za realizaciju ovih nabavki bila su obezbijeđena iz Budžeta Ministarstva odbrane za 2013. godinu i prihoda od prodaje naoružanja i vojne opreme u 2013. godini.⁵¹

U direktivi Unije 2004/18 navedena su pravila o javnim nabavkama u sektoru odbrane, koja podrazumijevaju povjerljivost nabavki u ovoj oblasti, što su mnoge članice i kandidati Evropske unije preuzeli za

49 Pejović Danilo, „Nabavke u sektoru bezbednosti“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, Beograd, 2012. godine

50 Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene („Sl. list CG“ br. 66/10)

51 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2013. godinu, Podgorica, 2014. godine, str. 42.

svoja nacionalna zakonska rješenja. Međutim, to ne znači da zakonskim rješenjima koje Crna Gora poznaje u ovoj oblasti su ispunjeni evropski i međunarodni standardi povjerljivih nabavki. Naime, direktiva 2009/81/EZ koja reguliše dodjelu pojedinih ugovora u poljima odbrane i bezbjednosti, nije u potpunosti implementirana u postojeći zakonodavni okvir Crne Gore.⁵² U samom Izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013. godinu⁵³ navodi se da se Crna Gora još uvijek nalazi u ranoj fazi kada je riječ o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki u sektoru odbrane sa pravnom tekovinom EU, zbog čega je Unija insistirala da se posebna pažnja posveti procesu harmonizacije crnogorskog zakonodavstva sa tekovinom Unije u ovoj oblasti.⁵⁴ I u posljednjem Izvještaju o napretku Crne Gore za 2014. godinu⁵⁵ navodi se da je ostvaren „ograničen“ napredak u oblasti javnih nabavki, te da je potrebno i dalje napore usmjeriti ka usklađivanju nacionalnog zakonodavstva u oblasti odbrane sa propisima Evropske unije. U izvještaju se dodaje da postojeća zakonska rješenja, koja se tiču javnih nabavki u oblasti odbrane, potrebno uskladiti sa propisima Unije, odnosno Direktivom Evropske komisije 2009/81/EZ⁵⁶ koja reguliše dodjelu pojedinih ugovora u poljima odbrane i bezbjednosti.

U decembru 2014 usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, čije je usvajanje bilo predviđeno za IV kvartal 2013 Programom rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu Izmjene i dopune

52 Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke, dostupno na internet stranici <http://www.ujn.gov.me/2014/06/godisnji-izvjestaj-o-javnim-nabavkama-u-crnoj-gori-za-2013-godinu>.

53 Izvještaj o napretku Crne Gore koji prati Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona „Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014“, poglavlje 5 – Javne nabavke.

54 Zaključak Izvještaja Evropske komisije o napretku za Crnu Goru glasi: „Postignut je određen napredak u oblasti javnih nabavki. Crna Gora je još uvijek u ranoj fazi kada je riječ o usklađivanju javnih nabavki u oblasti komunalnih usluga, koncesija i javnih nabavki u oblasti odbrane sa pravnom tekovinom EU i potrebno je ojačati sprovodenje zakona na svim nivoima. Posmatrano u cijelini, pripreme u oblasti javnih nabavki su umjereni napredovale.“

55 Izvještaj o napretku Crne Gore koji prati Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona „Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-2015“, COM(2014) 700, poglavlje 5 – Javne nabavke, str 27.

56 Direktiva 2009/81/EZ Evropskog Parlamenta i Savjeta od 13. jula 2009. o usklađivanju postupaka nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručioc ili naručioc u području odbrane i bezbjednosti.

Zakona o javnim nabavkama su dijelom usvojene, sa ciljem poboljšanja određenih normativnih rješenja kada su javne nabavke u oblasti odbrane u pitanju, a cilju potpunog inkorporiranja Direktive 2009/81 koja reguliše dodjelu ugovora u oblasti odbrane i bezbjednosti. Tako se članom 61 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, nakon člana 116 Zakona o javnim nabavkama, uvodi novo poglavlje „Nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti“ sa devet novih članova kojima se očigledno pokušavaju ispraviti nedostaci važećeg Zakona, na koje ukazuje Evropska unija. Novi članovi se odnose samo na nabavku vojne opreme; bezbjednosno osjetljive opreme, usluga ili radova; kao i roba, usluga ili radova koji se koriste isključivo za vojne namjene. Shodno ovim odredbama, za nabavke u oblastima odbrane i bezbjednosti naručioc mogu da koriste ograničeni postupak javne nabavke, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje i pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama naručiocima ujedno omogućuje da u tenderskoj dokumentaciji definišu posebne uslove koji se odnose na izvršenje ugovora o javnoj nabavci, kao što su zaštita tajnosti podataka ili zaštita bezbjednosti robe. Ujedno, ukoliko ugovor o javnoj nabavci sadrži tajne podatke, naručilac je obavezan da odredi potrebne mjere u cilju osiguranja tajnosti podataka, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, odnosno odredbi poglavlja „Nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti“, u maju 2015, prestaće da važi Uredba o spoljnjoj trgovini sredstvima za posebne namjene. Ujedno, naknadno će biti usvojena i Uredba kojom će se definisati nabavke koje imaju karakter tajnosti.⁵⁷

Jedan od temeljnih koraka koje je potrebno preuzeti za jačanje finansijske transparentnosti u sektoru odbrane, ali i borbu protiv korupcije u javnim nabavkama jeste adekvatno planiranje nabavki, koje treba da sadrži popis potrebnih dobara i usluga, raspoloživa sredstva, ali i planirane procedure za njihovu nabavku i rok za samu realizaciju postupka. Međutim, ukoliko sagledamo podatke iz Godišnjeg izvještaja Uprave za javne nabavke, među naručiocima sa najvećom razlikom između planiranih i ugovorenih javnih nabavki, Ministarstvo odbrane se nalazi na desetom mjestu od svih naručilaca, sa planiranim 2.961.500,00 eura

57 Program rada Uprave za javne nabavke za 2014. i 2015. godinu, dostupno na zvaničnoj internet stranici Uprave za javne nabavke <http://www.ujn.gov.me/>

za 2012. godinu, dok je krajnja ugovorena vrijednost bila 2.436.286,34 eura. Podaci za 2013. godinu su znatno lošiji: ukupno planirana sredstva za realizaciju postupaka javnih i povjerljivih nabavki u 2013.godini iznosila je 8.261.480,00€, dok je ukupno ugovorena vrijednost iznosila 4.205.943,01€, što je 4.055.536,99€ manje, u odnosu na ukupno procijenjenu vrijednost nabavki (ili 49,09 %).⁵⁸ Ukupna ugovorena vrijednost javnih nabavki je bila 2.917.714,86€, što je za 726.135,14€ manje, u odnosu na ukupno procijenjenu vrijednost nabavki (ili 19,93%).⁵⁹

Ovi podaci ukazuju na to da prilikom planiranja nabavki nije u potpunosti definisana procjena troškova koja se zasniva na detaljnijem ispitivanju tržišta, ali i da su planirani iznosi definisani aproksimativno. Ujedno, nerijetko planovi javnih nabavki ne sadrže jasno definisane vremenske i materijalne okvire za njihovu realizaciju.

Uz navedeno, zanimljiv je i podatak da je samo u 2013. godini, Ministarstvo odbrane izvršilo tri izmjene Plana javnih nabavki, ranije odobrenog od strane Ministarstva finansija. Vršenje čestih promjena Plana javnih nabavki, navelo je Državnu revizorsku instituciju na zaključak, sadržan u okviru Izvještaja o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane,⁶⁰ da Ministarstvo odbrane planove javnih nabavki ne sačinjava na osnovu realno procijenjenih, stvarnih potreba krajnjih korisnika.⁶¹

58 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2013. godinu, Podgorica, 2014. godine, str. 10

59 Za neposredne sporazume (nabavke male vrijednosti do iznosa od 5.000 €) realizovana su sredstva u ukupnom iznosu od 169.885,88 €. Prenešene obaveze po osnovu zaključenih ugovora iz 2012. godine, iznosile su 73.000,00 €. Ukupna ugovorena vrijednost povjerljivih nabavki, u 2013 godini, iznosila je 1.288.228,15 €, što je za 3.329.401,85 € manje, u odnosu na odobreni Plan povjerljivih nabavki (ili za 72,10 %). Vidjeti više u: Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2013. godinu, Podgorica, 2014. godine, str. 10

60 Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine, str. 19

61 U Izvještaju DRI se navodi da je nabavka usluge održavanja kursa engleskog jezika koja je planirana Amandmanom II na Plan javnih nabavki, mogla biti planirana Planom javnih nabavki, koji se donosi na početku godine, imajući u vidu da je navedena nabavka predviđena Programom rada Ministarstva odbrane za 2013. godinu. Planiranje na ovakav način ima za posljedicu činjenicu da realizacija ugovora nije započeta u 2013. god. i kao takva, obaveza je prenešena u narednu godinu na teret sredstava planiranih Zakonom o budžetu za 2014. god. Vidjeti više u: Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva

Budući da je tokom 2013. godine preusmjерeno oko pola miliona eura sa Plana povjerljivih nabavki na Plan javnih nabavki, Državna revizorska institucija je u okviru izvještaja navela da ne postoji jasno razgraničenje između javnih i povjerljivih nabavki.⁶² Posebno je interesantna činjenica da samo Ministarstvo odbrane na određeni način priznaje da „vrlo često dolazi do problema u razgraničenju javnih i povjerljivih nabavki, odnosno “prenošenja” određenih nabavki iz povjerljivih u javne“. U tzv. Izjašnjenju Ministarstva odbrane na pomenuti Izvještaj DRI, Ministarstvo takvo stanje obrazlaže promjenama u prioritetima Vojske Crne Gore, koji su prouzrokovani “novim” zahtjevima po pitanju opremanja jedinica VCG po NATO standardima, ali i zbog nemogućnosti ostvarenja planiranih prihoda od prodaje viškova naoružanja i vojne opreme.

Državna revizorska institucija je, za potrebe revizije, uzorkom obuhvatila nekoliko postupaka javnih nabavki koje su realizovane u toku 2013. godine, pri čemu je u nekoliko slučajeva konstatovano da dati postupci nijesu izvršeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Tokom 2013. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki su dostavljene dvije žalbe od strane ponuđača, pri čemu je u oba slučaja Komisija žalbe ocijenila kao osnovane i donijela rješenja o poništavanju odluka o izboru najpovoljnijih ponuda u tim slučajevima. Ključni propusti Ministarstva odbrane u ovim slučajevima su bili: „neusaglašenost tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje sa Zakonom, diskriminacije ponuđača, ograničenja tržišne konkurenčije, neusaglašenost tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, propusti u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, ali i nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka, što podrazumijeva bitnu povredu Zakona o javnim nabavkama“⁶³

Kada je riječ o povjerljivim nabavkama, Državna revizorska institucija vršila je i reviziju postupanja Ministarstva odbrane po Uredbi o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene za oblast povjerljivih nabavki. Kako je već u tekstu objašnjeno, nabavka sredstava za posebne namjene se vrši na osnovu ove Uredbe i ne podliježe javnoj kontroli, što u značajnoj

odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine, str. 22

62 *Ibid*, str. 20

63 Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine, str. 23

mjeri utiče na finansijsku netransparentnost u radu sektora odbrane. Sva dokumenta u postupcima povjerljivih nabavki u Ministarstvu odbrane su stepenovani stepenom tajnosti „interni“, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka i Uredbe o bližim uslovima i načinu sprovođenja mjera zaštite tajnih podataka.⁶⁴ Budući da je bilo kakva javna kontrola ili nadzor, u slučaju povjerljivih nabavki kao i svih onih koji se označavaju kao povjerljive, nemoguća, zaključke baziramo na Izvještaj DRI o reviziji rada Ministarstva odbrane za 2013. godinu, koji je podrazumijevao davanje *uslovnog mišljenja* na sistem povjerljivih nabavki.

Slično kao i u slučaju plana javnih nabavki, Ministarstvo odbrane dostavlja izmjene i na godišnje planove povjerljivih nabavki. Revizijom DRI je utvrđeno da se podaci o ukupno ugovorenim vrijednostima povjerljivih nabavki u 2013. godini koji su dostupni u Izvještaju o povjerljivim nabavkama Ministarstva odbrane, koji je dostavljen Vladi, ne podudaraju sa podacima navedenim u Izvještaju o radu Ministarstva odbrane za 2013. godinu. Razlika koju revizija prepoznaje iznosi 485.519,21€.⁶⁵ Uz to, kao rezultat revizije određenog broja povjerljivih nabavki Ministarstva odbrane, Državna revizorska institucija je u nekoliko slučajeva utvrdila kršenje Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene pri sprovođenju postupka.

Zaključci revizije postupaka povjerljivih nabavki podrazumijevaju da:

- ne postoje interna pravila i procedure koje bliže regulišu sam tok i proces sprovođenja povjerljivih nabavki;
- rokovi za donošenje odluka o pokretanju postupaka povjerljivih nabavki se vrši proizvoljno;
- izbor potencijalnih ponuđača se ne obrazlaže;
- rokovi za realizaciju ugovora se ne definišu;
- prava nezadovoljnih ponuđača se ne štite, odnosno ne predviđa se mogućnost žalbi itd.⁶⁶

Ministarstvo odbrane je, reagujući na navedene ocjene rada Ministarstva odbrane kada je pitanju sprovođenje postupaka povjerljivih nabavki, navelo da će sve primjedbe i preporuke Državne revizorske institucije,

64 Uredba o bližim uslovima i načinu sprovođenja mjera zaštite tajnih podataka, „Sl. list CG“, br. 72/08.

65 Vidjeti više u: Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine, str. 29.

66 *Ibid*, str. 31

odnosno manjkavosti dosadašnjeg načina rada biti riješene stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama.

Očigledno je da postoje značajne mogućnosti da dođe do zloupotrebe fondova sa javnim nabavkama, koje ne spadaju u kategoriju povjerljivih nabavki, a za koje se netačno tvrdi da jesu takve prirode. Sa druge strane, veoma su rijetki slučajevi da Državna revizorska institucija, Komisija za javne nabavke ili Policija pokreću istrage o mogućim zloupotrebama zvaničnih položaja u procesu javnih nabavki. Čak i u slučajevima krivičnih prijava, informacija o odlukama sudova u tim slučajevima ne bude dostupna javnosti.

Konkurentnost i transparentnost su dominantne karakteristike nabavki. Međutim, povjerljive nabavke ne karakteriše transparentnost. Nedostatak transparentnosti ne može da ne utiče na ograničavanje konkurentnosti, s obzirom na to da predmet nabavke, njegove karakteristike i potrebne količine nijesu poznate širem krugu potencijalnih ponuđača.⁶⁷ Kako prilikom povjerljivih nabavki interes zaštite podataka je izraženiji od prava javnosti da zna, postoje očigledni rizici od korupcije u ovoj oblasti.

U Crnoj Gori, sistem javnih nabavki, iako unaprijeđen, još uvijek ima brojne nedostatke koji se odnose na „neblagovremeno i nerealno planiranje, neusaglašenost ugovora o nabavkama i zahtjeva tendera, promjene u uslovima javnih nabavki, te na nedostatak kontrole sproveđenja ugovora“.⁶⁸

Da se zaključiti da procedure nabavki u sektoru odbrane imaju iste nedostatke kao i procedure nabavki u drugim dijelovima javnog sektora. Činjenica da brojne zakonske odredbe još uvijek nijesu potpune, da javnost nema uvid u aktivnosti u sektoru odbrane (uprkos izvještajima i preporukama Državne revizorske institucije) ne možemo govoriti o zadovoljavajućoj finansijskoj transparentnosti u sektoru odbrane. Već u fazama planiranja su vidljivi nedostaci, budući da se procjenjivanje vrijednosti nabavki ne izvršava ispitujući potrebe tržišta, pri čemu se vremenski okviri za realizaciju nabavki ne određuju u odnosu na potrebe institucije. Ukoliko dođe do značajnijeg poboljšanja u ovoj oblasti, što je i obećano stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Za-

67 Pejović Danilo, „Nabavke u sektoru bezbednosti“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine, str. 6

68 Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine, str. 159-181

kona o javnim nabavkama, u velikoj mjeri bi bila povećana finansijska transparentnost sektora odbrane, ali i sužene mogućnosti za pojavu koruptivnih radnji u postupcima javnih ili povjerljivih nabavki.

Posebno je važno da se postupci povjerljivih nabavki, za koje ne važi Zakon o javnim nabavkama, standardizuju u cilju jasnog definisanja granice između javnih i povjerljivih nabavki. U cilju što preciznijeg definisanja šta sve spada u povjerljive nabavke, izrada odgovarajućih uputstava o pravilima realizacije postupaka, precizno definisanje koja lica imaju pristup podacima o povjerljivim nabavkama, adekvatna zaštita ponuđača i slične mjere bi bile od velike pomoći. Ujedno je potrebno ojačati vidove kontrolnih mehanizama, kako unutrašnjih (organe interne revizije i unutrašnje kontrole), tako i spoljašnje revizije (rad Državne revizorske institucije). Jačanje mehanizama kontrole treba da ima ulogu onemogućavanja zloupotrebe položaja ili kršenja zakona tokom samog sproveođenja postupaka nabavki, odnosno u svim fazama postupka, a ne samo kontrole nakon okončanja postupka, kada se nerijetko dešava da je šteta već pričinjena. Takve mjere bi ojačale povjerenje građana u postupke nabavki, odnosno povećalo konkureniju i stvorilo povoljnije uslove za sproveođenje nabavki.

Zaključak – Kako do odbrane odgovorne građanima zbog kojih postoji?

Proces sprovodenja reformi sektora odbrane nije djelotvoran i efikasan ukoliko ne uključuje javni nadzor i kontrolu građana i organizacija civilnog društva. O pitanjima bezbjednosti i odbrane treba govoriti javno. Javnost treba da bude u potpunosti obaviještena, da aktivno participira u raspravama i sama procjenjuje ispravnost donešenih odluka o svim pitanjima koja su važna za odbrambeni sektor. Jačanje transparentnosti u radu sektora odbrane utiče na izgradnju povjerenja kod građana u rad državnih institucija.

Iako je učinjen zapažen pomak u uključivanju civilnog sektora, posebno akademske zajednice, nevladinih organizacija i kompetentnih novinara u proces realizacije reforme sektora odbrane, ni danas se ne može reći da je civilno društvo u Crnoj Gori na odgovarajući način uključeno u sam proces, ali ni da odgovarajuća politička volja za tako nešto još uvijek ne postoji. Sa druge strane, iako u određenim segmentima postoji značajna zainteresovanost i spremnost državnih aktera u sektoru odbrane za sadržajnjom saradnjom sa civilnim sektorom, drugi problem leži u veoma malom broju organizacija koje se bave reformom sektora odbrane. U Crnoj Gori se ne poklanja dovoljno pažnje razvoju građanskog društva i njegovih sposobnosti da bude nepristrasan i nezavisan kontrolor rada državnih institucija, inicijator za osnaživanje odgovornosti organa državne uprave. Stiče se utisak da, nalik na ključne karakteristike reformi koji se sprovode u svim segmentima društvenog života u Crnoj Gori, u kontekstu ispunjavanja neophodnih kriterijuma za punopravno članstvo u EU i NATO, i napredak u jačanju transparentnosti rada odbrambenog sektora zavisi od pritiska međunarodne zajednice.

Zato je, u domenu jačanja opšte transparentnosti sektora odbrane, neophodno:

- da državne institucije organizacijama civilnog društva omoguće da aktivno participiraju u demokratskoj civilnoj kontroli reformi državnih institucija;
- da državne institucije mehanizam javnog nadzora prihvate kao najbolji način za uspostavljanje i razvijanje dobre i otvorene

saradnje sa javnošću, ali i kao mehanizam za zaštitu sektora odbrane od eventualnih zloupotreba, kršenja zakona i drugih manipulacija;

- da se definišu djelotvorni mehanizmi za jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva koji bi na adekvatan način vršili demokratsku kontrolu i nadzor rada institucija sektora odbrane, te na taj način doprinijeli povećanju njihove odgovornosti, transparentnosti i otvorenosti svim građanima.

*

* * *

Kako bi se unaprijedila transparentnost sektora odbrane, u zakonom dozvoljenim granicama, potrebno je:

- ✓ Da se omogući veća transparentnost u finansijskom upravljanju Ministarstva odbrane, kroz objavljivanje detaljnog godišnjeg izvještaja o realizaciji budžetskog plana.
- ✓ Da se uvede načelo hitnosti u Zakon o slobodnom pristupu informacijama
- ✓ Da se internet stranica Ministarstva odbrane redovno ažurira u pogledu redovnog objavljivanja godišnjih planova i izvještaja o radu.
- ✓ Da se objavljaju rang liste kandidata za školovanje i zapošljavanje, kao i sastavi Komisija koji učestvuju u izboru kandidata i nagrađivanju zapošljenih.
- ✓ Da se Zakon o tajnosti podataka izmijeni u skladu sa preporukama Venecijanske komisije i OEBS-a:
 - ✓ Da se ukine odredba koja omogućava zaštitu podataka „u ekonomskom interesu države“
 - ✓ Da se donesu odgovarajući podzakonski akti koji predviđaju detaljne kategorije dokumenata za koje se donosi stepen tajnosti
 - ✓ Da se skrate rokovi trajanja tajnosti podataka
 - ✓ Da lice koje određuje stepen tajnosti ne može da bude isto lice koje će da preispituje stepen tajnosti
 - ✓ Da se onemogući prikrivanje krivičnih djela i djela korupcije označavanjem podataka tajnim

*

*

*

Kako bi se postigla adekvatna finansijska transparentnost sektora odbrane, neophodno je da planiranje, izvršenje i izvještavanje o budžetskim sredstvima bude javno. Opšti je utisak da je Crna Gora posljednjih godina u značajnoj mjeri unaprijedila finansijsku transparentnost sektora odbrane, posebno imajući u vidu unaprjeđenje zakonskog okvira i mehanizama kontrole i nadzora. Ipak, planiranje, realizovanje i izvještavanje o budžetu odbrane je i dalje daleko od adekvatne kontrole i nadzora građana.

Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, Odbor za bezbjednost i odbranu dobio je značajne nadležnosti posebno kada je u pitanju trošenje budžeta i izvještavanje. Međutim, čest je slučaj da članovi Odbora ne koriste u potpunosti svoja ovlašćenja, rukovodeći se svojim partijskim interesima i političkim programima. Sa druge strane, Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji stvoreni su neophodni uslovi za efikasan spoljni nadzor nad upravljanjem finansijama u sektoru odbrane.

U domenu jačanja transparentnosti budžeta odbrane, preporučuje se:

- potrebno je inicirati definisanje mehanizama kontrole rada i odgovornosti Odbora za bezbjednost i odbranu, kako bi rad članova Odbora bio izuzet od političkih interesa i pritisaka. Ujedno, neophodno je ojačati nadležnosti Odbora, kako bi imao mogućnosti, ne samo da ima uvid u izvještaje o radu nadležnih institucija sektora odbrane koji mu se dostavljaju, već i da ocjenjuje same izvještaje, provjerava, kao i da vodi istragu u oblasti finansija;
- uprkos ojačanoj finansijskoj transparentnosti u radu sektora odbrane, planiranje, realizovanje i izvještavanje o budžetu je i dalje daleko od kontrole i nadzora građana. Zato se preporučuje uvođenje međunarodnih standarda kako bi se proces budžetiranja što više približio običnim građanima (npr. uvođenje tzv. Budžeta građana).

*

*

*

Finansijska transparentnost sektora odbrane je u velikoj mjeri ograničena samom činjenicom da nabavke oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore su izuzete od primjene Zakona o javnim nabavkama. Posebnom Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, pokrivena je oblast koja se odnosi na nabavke u sektoru odbrane. Shodno odredbama Uredbe, nabavka „specijalne tehničke opreme, naoružanja i objekata koji se koriste za potrebe sektora odbrane i bezbjednosti“, ne podliježu principima obavezne javne objave. Tako su povjerljive nabavke izuzete od primjene zakona, pa i od javne i institucionalne kontrole, što onemogućavaju bilo kakav uvid javnosti u postupke mnogih nabavki.

Kako prilikom povjerljivih nabavki interes zaštite podataka je izraženiji od prava javnosti da zna, postoje očigledni rizici od korupcije u ovoj oblasti. To je posebno zabrinjavajuće za one slučajeve u kojima se nabavke pogrešno kategoriju kao javne. Naime, postoje značajne mogućnosti da dođe do zloupotrebe fondova sa javnim nabavkama, koje ne spadaju u kategoriju povjerljivih nabavki, a za koje se netačno tvrdi da jesu takve prirode.

Zakonskim rješenjima u ovoj oblasti nijesu ispunjeni evropski i međunarodni standardi povjerljivih nabavki. U posljednjim izvještajima o napretku Crne Gore navodi se da je postojeća zakonska rješenja, koja se tiču javnih nabavki u oblasti odbrane, potrebno uskladiti sa propisima Unije (Direktiva Evropske komisije 2009/81/EZ koja reguliše dodjelu pojedinih ugovora u poljima odbrane i bezbjednosti).

Državne institucije sektora odbrane planiranje nabavki ne vrše na odgovarajući način. Prilikom planiranja, procjene troškova se ne zasnivaju na detaljnijem ispitivanju tržišta, realno procijenjenih, stvarnih potreba krajnjih korisnika, pri čemu se planirani iznosi često definišu aproksimativno. Najveći problem, kada je transparentnost postupaka javnih nabavki u pitanju, jeste taj što ne postoji jasno razgraničenje između javnih i povjerljivih nabavki, „ne postoji interna pravila i procedure koje bliže regulišu sam tok i proces sproveđenja povjerljivih nabavki, rokovi za donošenje odluka o pokretanju postupaka povjerljivih nabavki se vrši proizvoljno, izbor potencijalnih ponuđača se ne obrazlaže, a rokovi za realizaciju ugovora se ne definišu“.⁶⁹

Da se zaključiti da zakonske odredbe, kada su u pitanju javne nabavke u sektoru odbrane, još uvijek nijesu potpune, da javnost nema uvid

⁶⁹ Vidjeti više u: Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine, str. 31

u aktivnosti u sektoru odbrane, zbog čega ne možemo govoriti o zadovoljavajućoj finansijskoj transparentnosti u sektoru odbrane.

U domenu jačanja transparentnosti postupaka nabavki u sektoru odbrane, preporučuje se:

- Jedan od temeljnih koraka koje je potrebno preduzeti za jačanje finansijske transparentnosti u sektoru odbrane, ali i borbu protiv korupcije u javnim nabavkama jeste adekvatno planiranje nabavki, koje treba da sadrži popis potrebnih dobara i usluga, raspoloživa sredstva, ali i planirane procedure za njihovu nabavku i rok za samu realizaciju postupka;
- Potrebno je ojačati nadležnosti Države revizorske institucije i Komisije za javne nabavke u oblasti pokretanja istraga o mogućim zloupotrebama u procesu javnih nabavki sektora odbrane;
- Neophodno je da se postupci povjerljivih nabavki, za koje ne važi Zakon o javnim nabavkama, standardizuju u cilju jasnog definisanja granice između javnih i povjerljivih nabavki. U cilju što preciznijeg definisanja šta sve spada u povjerljive nabavke, izrada odgovarajućih uputstava o pravilima realizacije postupaka, precizno definisanje koja lica imaju pristup podacima o povjerljivim nabavkama, adekvatna zaštita ponuđača i slične mjere bi bile od velike pomoći.
- Potrebno je ojačati vidove kontrolnih mehanizama, kako unutrašnjih (organe interne revizije i unutrašnje kontrole), tako i spoljašnje revizije (rad Državne revizorske institucije). Jačanje mehanizama kontrole treba da ima ulogu onemogućavanja zloupotrebe položaja ili kršenja zakona tokom samog sprovođenja postupaka nabavki, odnosno u svim fazama postupka, a ne samo kontrole nakon okončanja postupka, kada se nerijetko dešava da je šteta već pričinjena.

Literatura:

Atanasović Zorana, „Javni nadzor politike bezbednosti“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd

Bryden, Alan and Heiner Hänggi. Reform and Reconstruction of the Security Sector. DCAF, 2004

Goldstein, Simon. Index of Open Society. Zagreb: DEMO, 2006

Godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu, Uprava za javne nabavke

Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine

Izvještaj o napretku Crne Gore koji prati Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regionala „Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014“

Izvještaj o napretku Crne Gore koji prati Saopštenje Komisije Evropskom Parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regionala „Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-2015“, COM(2014) 700

Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane za 2013. godinu, Podgorica, 2014. Godine

Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine

Izvještaj sa javne rasprave o predstavljanju Zakona o tajnosti podataka

Kinzelbach, Katrin, Cole, Eden (eds). Democratising Security in Transition States. UNDP. DCAF. 2006.

Law, David. (ed.) Intergovernmental organisations and security sector reform. Geneva: DCAF, 2007

Linz, J. & Stepan, A. Problems of democratic transition and consolidation. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996

Ministarstvo odbrane, Odgovor na Zahtjev za slobodan pristup informacijama br. 813-369/15, Podgorica 19.02.2014

OECD-DAC. Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice. <www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr>. 16. mart 2009

Pejović Danilo, „*Nabavke u sektoru bezbednosti*“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine

Plan parlamentarnog nadzora za 2013. godinu, Odbor za bezbjednost i odbranu

Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ponuda

Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki

Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila

Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki

Pravilnik o bližem sadržaju i načinu sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi

Pravilnik o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad na poslovima javnih nabavki

Program rada Uprave za javne nabavke za 2014. i 2015. Godinu

Pope, Jeremy. The elements of a National Integrity System. Transparency International, 2000.

Pyman, Mark. Building Integrity and countering corruption in defense and security. London, Transparency International UK, 2012

Radović Katarina, Krkeljić Ivan, „Zakonom o javnim nabavkama sa komentarom, Direkcija za Javne nabavke i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, Podgorica, 2008. godine

Rješenja Agencije za Slobodan pristup informacijama : 1230/13 , 15.05.2013.; 1908/13, 18.06.2013.; 226/14, 17.01.2014.; 2755/14, 09.04.2014.godine

Sonja Stojanović, Indeks reformisanosti sektora bezbednosti kao alatka za merenje napretka demokratizacije, u Grupa autora, „Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Zapadnom Balkanu“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine

Strategija odbrane Crne Gore (“Sl. list Crne Gore”, br. 79/08 od 23.12.2008)

The European Union. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

The European Union. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on drugs and crime.

Uredba o bližim uslovima i načinu sprovodenja mjera zaštite tajnih podataka, „Sl. list CG“, br. 72/08.

Uredba o povjerljivim nabavkama predmeta i usluga od posebnom značaja za odbranu 26/08 od 20.03.2008.

Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, (“Sl. list Crne Gore”, br. 66/10 od 19.11.2010.)

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, “Sl. list RCG”, br. 28/04

Zakon o javnim nabavkama, “Sl. list Crne Gore”, br. 42/11

Zakon o odbrani (“Sl. list RCG”, br. 47/07 od 07.08.2007, “Sl. list Crne Gore”,

br. 86/09 od 25.12.2009, 88/09 od 31.12.2009, 25/10 od 05.05.2010,
40/11 od 08.08.2011, 14/12 od 07.03.2012)

Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane,
("Sl. list Crne Gore", br. 80/10 od 31.12.2010)

Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore,
broj 44/2012" od 9.8.2012.)

Zakon o tajnosti podataka ("Sl. List Crne Gore" br 14/13)

Internet izvori:

<http://www.skupstina.me>

<http://www.ujn.gov.me>

<http://reforma.bezbednost.org/>

www.oecd.org

<http://www.sluzbenilist.me>

www.mod.gov.me

