

PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE U SEKTORU ODBRANE

PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE U SEKTORU ODBRANE

Februar, 2015. godine

**STUDIJA PRAKTIČNE JAVNE POLITIKE
“PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE U SEKTORU ODBRANE”**

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:

CANADA FUND

Autori i priređivači:

mr Ana Selić
mr Nikoleta Tomović

Koautori:

Dubravka Popović
Sanja Zindović

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 Canada Fund-a, posredstvom Ambasade Kanade u Beogradu.

Mišljenja i stavovi u ovom izvještaju predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Ambasade Kanade u Beogradu niti Canada Fund-a.

STUDIJA PRAKTIČNE JAVNE POLITIKE

**“PROCJENA RIZIKA OD KORUPCIJE U
SEKTORU ODBRANE”**



Sadržaj:

Uvod	9
I Fenomen korupcije u odbrani.....	11
1.1. Definicije i ključni pojmovi.....	11
1.2. Uzroci, oblici, karakteristike i posljedice korupcije u sektoru odbrane	12
II Antikorupcijski sistem i kontrolni mehanizmi.....	17
2.1. Analiza pravnog i institucionalnog okvira	17
2.2. Analiza političkog i strateškog okvira	21
2.3. Mehanizmi spoljašnje kontrole - Da li postoje jake institucije?	23
2.4. Mehanizmi unutrašnje kontrole	27
III Ključni rizici od pojave korupcije u sektoru odbrane	31
3.1. Vrste rizika.....	31
3.1.1. Politički rizici.....	31
3.1.2. Finansijski rizici	33
3.1.3. Rizici u ponašanju zaposlenih	34
3.1.4. Rizik u mirovnim operacijama	35
3.1.5. Rizici u domenu nabavki	35
3.2 Procjena individualnih rizika za sektor odbrane u Crnoj Gori	37
3.2.1. Politički rizici.....	37
3.2.2. Finansijski rizici	42
3.2.3. Rizici u ponašanju zapošljenih	43
3.2.4. Rizici u mirovnim operacijama.....	47
3.2.5. Rizici u nabavkama	48
IV Upravljanje integritetom u sektoru odbrane Crne Gore	55
4.1. Upravljanje procesom izgradnje integriteta u sektoru odbrane.....	55
4.2. Plan integriteta i njegova primjena u sektoru odbrane	58
V Civilni sektor i borba protiv korupcije u sektoru odbrane	63
VI Međunarodni standardi i komparativna praksa	67
Zaključak i preporuke.....	71
Bibliografija	75
O Centru za monitoring i istraživanje - CeMI	81



Posebnu zahvalnost za sprovođenje projekta „Unaprjeđenje integriteta, transparentnosti i odgovornosti u sektoru odbrane“, iskazujemo:

Prof. dr. Milici Pejanović Đurišić – Ministarki odbrane
Bojanu Šarkiću – Državnom sekretaru u Ministarstvu odbrane

Zahvalnost za sprovođenje pojedinih aktivnosti i istraživanja iskazujemo:

Almi Redžepagić, Načelnici Direkcije za NATO i EU
Vanji Vuković, savjetnici u Direkciji za NATO i EU
maj. Vladanu Martiću – Generalstab VCG, Finansijsko poslovanje
ppuk Emili Halimoviću – Služba za javne nabavke
Nataši Mijanović – savjetnici u Direkciji za upravljanje ljudskim resursima
Jeleni Ičević – savjetnici u Direkciji za statusna pitanja, pravne i stambene poslove





Uvod

Studija javne praktične politike „Procjena rizika od korupcije u sektoru odbrane“ podrazumijeva sveobuhvatnu analizu rizika od pojave koruptivnih radnji u sektoru odbrane Crne Gore. Izvještaj je izradio istraživački tim Odjeljenja za istraživanje javnih politika CeMI-ja i predstavlja najznačajniji rezultat 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 Ambasade Kanade u Beogradu, u okviru Canada Fund programa. Projekat je usmjeren na smanjenje korupcije i jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti državnih institucija sektora odbrane.

Riječ je o prvoj inicijativi nevladinog sektora da se otvori pitanje korupcije u odbrani, te da se u cilju suzbijanja mogućih koruptivnih pojava u ovoj oblasti podstaknu na intenzivnije djelovanje donosioci odluka, ali i svi zainteresovani akteri, civilno društvo i mediji. Po posljednjem istraživanju o percepciji korupcije kod građana Crne Gore, ona se nalazi na drugom mjestu na listi najznačajnijih problema za građane, odmah nakon nezaposlenosti. U skladu sa rezultatima ovog istraživanja, čak 12,4% građana smatra da je korupcija rasprostranjena u Vojsci.¹ U cilju što efikasnije borbe protiv korupcije u sektoru odbrane, koju treba da predvode same institucije, neophodno je istražiti ključne rizične oblasti koje su koruptivnim radnjama one najpodložnije.

U okviru studije praktične politike „Procjena rizika od korupcije u sektoru odbrane“, analizirane su ključne definicije, kategorije, uzroci, oblici i posljedice korupcije u sektoru odbrane, zatim pravni, institucionalni, politički i strateški okvir borbe protiv korupcije u odbrani, sa posebnim naglaskom na dostupne mehanizme spoljne i unutrašnje kontrole. U okviru analize ključnih rizika od pojave korupcije u odbrambenom sektoru Crne Gore, posebno su analizirani politički rizici, finansijski rizici, kao i rizici koji se javljaju u ponašanju zaposlenih. Istraživački tim je posebnu pažnju posvetio rizicima koji se javljaju u domenu javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povjerljive nabavke. U okviru procjene primjene i djelotvornosti antikorupcijskih mjera za borbu protiv korupcije u sektoru odbrane, studija

¹ Istraživanje javnog mnjenja „Korupcija u Crnoj Gori“, CeMI 2015

analizira definisane mjere suzbijanja korupcije, otkrivanje i sankcionisanje korupcije i daje procjenu realizacije antikorupcijskih aktivnosti u ovoj oblasti. Istraživanje je ujedno obuhvatilo ulogu i položaj, ali i dosadašnji doprinos civilnog sektora u borbi protiv korupcije u odbrani. Posebno važan segment studije se odnosi na međunarodne standarde i komparativnu praksu prevencije i suzbijanja korupcije u odbrambenom sektoru, kao i ključni zaključci sa preporukama za unaprjeđenje ove oblasti.

U Crnoj Gori do sada nije istraživano da li je i u kojoj mjeri sektor odbrane zahvaćen ili podložan koruptivnim radnjama. Zato kreatori studije vjeruju da su publikovanjem ovog proizvoda, koji predstavlja prvo istraživanja rizika korupcije u odbrani, stvorene ključne osnove za dalja, sveobuhvatnija i dubla istraživanja o pojavnim oblicima, uzrocima, rizicima i posljedicama korupcije u odbrani.

Istraživački tim vjeruje da će otpočinjanjem policy istraživanja ove teme u Crnoj Gori, interesovanje za dalje analize ove teme iskazati druge organizacije civilnog društva, posebno mediji, akademska zajednica, sindikati i sami građani.

I Fenomen korupcije u obrani

1.1. Definicije i ključni pojmovi

Iako postoji mnogo definicija korupcije,² ne postoji jedna opšteprihvaćena i sveobuhvatna. U literaturi se može najčešće sresti opšta definicija koja korupciju određuje kao "ponašanje osoba kojima su povjereni javni ili privatni poslovi, a koji zanemaruju svoje dužnosti da bi postigli ličnu korist ili "ostvarivanje određenih interesa na društveno-moralno neprihvatljiv način koji se efektuirala potkupljivanjem, podmićivanjem, potplaćivanjem ili protivuslugom neekonomskog karaktera".³

U najširem smislu, korupcija podrazumijeva svako kvarenje, odnosno odstupanje od utvrđenih pravila i normi. U užem smislu, ona podrazumijeva da nosilac javne funkcije zloupotrebljava povjerena javna ovlašćenja radi sticanja određene koristi, kako materijalne (npr. novac), tako i nematerijalne (npr. odgovarajuće usluge).⁴

Borba protiv korupcije je sastavni dio procesa demokratizacije, modernizacije države i javne uprave, fer uslova konkurentnosti na tržištu, djelovanja sudstva i zaštite prava i sloboda građana. Korupcija je društveno zlo koje zahtijeva sistematski napor i apsolutnu angažovanost svih društvenih snaga u njegovom suzbijanju. Sa druge strane, sprječavanje korupcije predstavlja najveći izazov savremenih demokratskih društava.⁵

Naime, korupcija, kao ključni problem svake savremene države, urušava ključne temelje i vrijednosti na kojima počiva jedno društvo, ugrožavajući fundamentalne funkcije države. Investiranje nelegalno stečenog novca u legalne poslove kroz pranje novca i korupciju predstavlja najveću opasnost za državni sistem. Na taj način, kriminalitet ulazi u legalnu sferu privrede,

2 Odrednica „korupcija“ dolazi od latinske riječi corruptio, koja zvači: „pokvarenost, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, ukvarivanje, krivotvorenenje“.

3 Vidjeti više u: Selić, Vujović: „Politika borbe protiv korupcije u obrazovanju“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, str. 7

4 Vidjeti više u: Grupa autora, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013. str. 13

5 Grupa autora, „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2013. godine, str. 5

pri čemu, imajući u vidu posjedovanje velike količine novca stečenih od kriminalnih djelatnosti, postaje mnogo konkurentniji od ostalih privrednika, često pobjeđujući na javnim nabavkama, uništavajući zdrave elemente privrede, dok neplaćanjem poreza čine veliku štetu državi.⁶

Za Crnu Goru, korupcija predstavlja jednu od najvećih prepreka razvoju i napredovanju na putu integracije u evropske i evroatlantske strukture. Kao i za ostale države Zapadnog Balkana, u kojima je, zbog procesa tranzicije, problem korupcije posebno izražen, od ključne važnosti je da se u Crnoj Gori uspostave što efikasniji mehanizmi za borbu protiv korupcije. U posljednjih nekoliko godina, Crna Gora ubrzano sprovodi reforme pravnog i institucionalnog okvira, što je posebno izraženo upravo u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.⁷ Ipak, često se zapitamo da li državne strukture samo obećavaju odlučnost u sprječavanju i djelotvornost u suzbijanju korupcije ili rezultati, koje često spominju, možemo prepoznati kao konkretne, mjerljive. Generalno gledano, Crnoj Gori nedostaje jasna politička volja da se obračuna sa korupcijom na višim nivoima odlučivanja. Sa druge strane, malo pažnje se posvećuje suzbijanju tzv. sitne korupcije.

1.2. Uzroci, oblici, karakteristike i posljedice korupcije u sektoru odbrane

Dominantna karakteristika Crne Gore, nalik na ostale države regionalne, jeste da građani veoma rijetko mogu čuti istraživanja o tome da li slučajevi koruptivnih radnji postoje u sektoru odbrane, u Ministarstvu odbrane ili Vojsci Crne Gore. Isti je slučaj i sa ostalim akterima sektora bezbjednosti, policijom, službama bezbjednosti i sl. Istraživanje korupcije u sektoru odbrane u Crnoj Gori, od strane organizacija civilnog društva, gotovo da ne postoji. Budući da nije poznato da postoje objavljene publikacije koje tretiraju podložnost sektora odbrane koruptivnim radnjama, ova studija predstavlja početno istraživanje ove oblasti u Crnoj Gori.

6 Ibid, str. 5

7 O efektima antikorupcijskih politika u Crnoj Gori vidjeti više u: Grupa autora, „Godišnji izvještaj o sprovođenju antikorupcijskih politika u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2013. godine, str. 8.

Jasno je da su svi veliki potrošači državnog budžeta, među kojima spadaju institucije sektora odbrane, potencijalni akteri koruptivnih radnji.⁸ Zato se smatra da je potrebno istraživati eventualnu podložnost sektora odbrane korupciji, ali i postojeći pravni, institucionalni i strateški okvir, mehanizme prevencije, institucije spoljašnje i unutrašnje kontrole, koje ovaj sektor sadrži za potrebe prevencije i borbe protiv korupcije. Kako bi bilo moguće navedeno istraživati, potrebno je analizirati i ključne uzroke, izvore ovakvih pojava, kako one nastaju, u kojim oblastima i na koji način se manifestuju, u kojoj mjeri je i u kojim oblastima sektora odbrane korupcija ukorijenjena, ko sve od državnih aktera odbrambenog sektora može biti obuhvaćen ili podložan koruptivnim radnjama. Tek nakon istraživanja ovih pitanja, možemo govoriti o tome da li je i u kojoj mjeri u Crnoj Gori korupcija karakteristična i za sektor odbrane.

Nepostojanje sekundarnih izvora i istraživanja ove teme nije začuđujuće imajući u vidu specifičnosti sektora odbrane. „Svako neopravdano trošenje, „namještanje“ tendera i favorizovanje ponuđača, isključivanje postojećih kontrolnih mehanizama, ali i kritičke javnosti (medija i organizacija civilnog društva, prije svih) može ukazivati na korupciju. Kada se sve navedeno čini uz pozivanje na tajnost podataka, zaštitu bezbjednosnih, političkih, ekonomskih interesa zemlje, na tragu smo korupciji u sektoru bezbjednosti“⁹.

Ukoliko upoređujemo korupciju u sektoru odbrane sa drugim sektorskim korupcijama ili korupcijom uopšte, nema "suštinske razlike između oblika, načina i sredstava korupcije u sektoru bezbjednosti od onih koji se javljaju u drugim organima državne uprave. Važna odstupanja od opšte korupcijske matrice, međutim, nastaju zbog toga što robe i usluge koje posjeduju državni aparati sile nije moguće nabaviti na civilnom tržištu.“¹⁰ Ipak, nijesu svi organi državne uprave jednakо podložni korupciji. Bez obzira što je svaki sektor uprave karakterističan po svojim nadležnostima i djelokrugu rada, svaki od njih je izložen mogućim pojавama koruptivnih radnji, iznutra i spolja, njenim različitim oblicima i raznovrsnim posljedicama. Po ovom pitanju, sektor odbrane je posebno karakterističan, kako zbog njegovih

8 Državne institucije sektora odbrane spadaju među velike potrošače državnog budžeta. Tako su, na primjer, za finansiranje Ministarstva odbrane u 2013. godini odobrena sredstva iz budžeta države u iznosu od 35.954.804,39€. U slučaju postojanja koruptivnih radnji u ovom sektoru, očigledno je da posljedice po osnovu neopravdanog ili nezakonitog trošenja novca građana mogu biti ogromne.

9 Vidjeti više u: Grupa autora, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013. str. 13

10 *Ibid*, str. 43

osobenosti, tako i zbog same tradicije crnogorskog društva¹¹ po pitanju razvoja odbrambenih i bezbjednosnih struktura.

Sa jedne strane, Vojska je sinonim za red, disciplinu, doslovno poštovanje moralnih i zakonskih načela. Međutim, to ne znači da, zbog ovih karakteristika, vojne strukture ne poznaju neke od pojava kao što su nepotizam, karijerizam, primanje poklona, mita, sukob interesa, zloupotreba položaja, netransparentno trošenje novca, zloupotreba državnog novca u postupcima javnih i povjerljivih nabavki, favorizovanje ponuđača na tenderima i sl.

Sektor odbrane podrazumijeva poseban zakonski i institucionalni okvir. Ključne karakteristike sektora odbrane, koje nas upućuju na ispitivanje podložnosti sektora korupciji, jesu diskreciona ovlašćenja i tajnost (koja proističe iz povjerljivosti podataka).¹² Diskreciona prava u odbrambenom sektoru su često ogromna, pa tako mogu služiti i kao odličan mehanizam za onemogućavanje otkrivanja korupcije, budući da predstavljaju nepremostivu prepreku za funkcionisanje javne kontrole i nadzora. Uz velika diskreciona ovlašćenja, drugačiju prirodu nadležnosti i mogućnosti djelovanja, koje uključuju i izuzimanje sektora od poštovanja zakona u različitim oblastima, u cilju ograničavanja javnosti da zna, poput slobodnog pristupa informacija, sprovođenja postupaka javnih i povjerljivih nabavki, označavanje dokumenata tajnim i sl., mogućnosti postojanja skrivenе korupcije su velike. Koliko god da govorimo o unaprjeđenju transparentnosti, u značajnoj mjeri se stiče utisak da je djelovanje institucija ovog sektora i dalje veoma daleko od javne kontrole, što će iziskivati dugotrajan proces reformi u narednim godinama. Karakter sistema odbrane svakako opravdava ograničavanje javnog nadzora, što ne znači da ovaj sektor ne predstavlja oblast u kojoj su različiti oblici korupcije sasvim mogući.¹³ Čak, očigledna je opasnost od

11 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. Vidjeti više u: Selić, Tomović: „Transparentnost i odbrana u Crnoj Gori”, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2015. godine

12 Oblast odbrane i bezbjednosti je "visoko centralizovan i zatvoren sistem, koji počiva na načelima hijerarhije i subordinacije, pri čemu povjerljivost u radu utiče na aktere ovog sektora da ostanu tajnoviti, nekad čak i više od toga. Vidjeti više u: Grupa autora, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013. str. 14

13 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

zloupotreba nosilaca vlasti da javnosti ograniče pristup podacima pozivajući se upravo na osjetljivost pitanja kojima se bave institucije sektora odbrane. Posebno je pitanje kako građani uopšte mogu da budu sigurni da će ove državne strukture uvijek djelovati u njihovom najboljem interesu.

Kada govorimo o oblicima korupcije, možemo razlikovati tzv. sitnu korupciju, koja se javlja na nižim nivoima vlasti, i tzv. sistemsku korupciju, koju vezujemo za više nivoe vlasti. Sitna korupcija podrazumijeva upravo sitne oblike koruptivnih radnji koje je veoma teško iskorijeniti bez obzira na društvo u kojem se pojavljuje.¹⁴ Oblici i primjeri sitne korupcije su veoma brojni, ali i očigledni. Za razliku od njih, oblici sistemske korupcije, koji predstavljaju koruptivne radnje na višim nivoima vlasti, se često zanemaruju, jer su teže dokazive, manje očigledne ali zato i društveno mnogo opasnije.¹⁵

Kada govorimo o ključnim rizicima, po klasifikaciji Transparency international-a, postoji pet grupa rizika za pojavu korupcije u sektoru odbrane: politički rizici, rizici u upravljanju finansijama, rizici u ponašanju zaposlenih, mirovnim operacijama i u javnim nabavkama.¹⁶ Na osnovu ove klasifikacije i uz pomoć ostalih analiza rizika od korupcije u sektoru odbrane, potencijalne rizike smo grupisali u okviru nekoliko segmenata.

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 mehanizam javnog nadzora i kontrole 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. Vidjeti više Selić, Tomović: „Transparentnost i odbrana u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2015. godine

14 Tipični primjeri ovakvih radnji su činjenje usluga tipičnih za administrativne službe, npr. omogućavanje završavanja određenih usluga „preko reda“, izuzeće nekog lica od, za njega, nepovoljnih pravila. Ovakve radnje se često čine društveno prihvatljivim, posebno u onim društвima koja su relativno mala, pa je mogućnost činjenja na osnovu rodbinskih ili prijateljskih veza sasvim realna. Nerijetko se mogu čuti opravdanja za sklonost velikog broja građana ovakvim postupcima, poput velike birokratizacije državne uprave, njene sporosti i neefikasnosti.

15 Sistemska korupcija se može definisati kao situacija u kojoj „institucijama i procesima rutinski dominiraju toliko korumpirani pojedinci i grupe da su drugačije politike ukinute“ (Anti-Corruption Resource Centre 2007). Vidjeti više u: Grupa autora, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013. str. 14

16 The typology of defence and security corruption risks, Transparency International's Defence and Security Programme (TI DSP), dostupno na: <http://www.ti-defence.org/corruption/taxonomies.html>

Naime, u okviru političkih rizika, u studiji su posebno obrađeni rizici od korupcije na najvišem nivou koji se javljaju uslijed formulacije bezbjednosne i odbrambene politike; zatim usvajanje budžeta za odbranu i finansiranje sistema odbrane, posebno zbog velikih sredstava koji se izdvajaju za troškove povjerljive prirode; povezanost sistema odbrane sa prirodnim resursima, posebno u slučajevima kada je zemlja bogata prirodnim resursima koji se koriste od strane vojnih i bezbjednosnih jedinica; kao i organizovani kriminal, kontrola obavještajnih službi i kontrola izvoza. U okviru finansijskih rizika, studija posebno razmatra rizik od korupcije koji se javlja u upravljanju finansijama; postojanju tzv. tajnih budžeta i poslovanju vojnih preduzeća od kojih sektor odbrane ima nezavisne izvore prihoda. Među rizicima koji se javljaju u ponašanju zaposlenih, postoji rizik od pojave korumpiranog vođstva, regrutovanja i izbjegavanja vojnih obaveza, obuka i obrazovanja oficira, koruptivnih radnji pripadnika koji učestvuju u određenoj mirovnoj operaciji. Istraživački tim je posebnu pažnju posvetio rizicima koji se javljaju u domenu javnih nabavki, sa posebnim akcentom na povjerljive nabavke. Očigledno je da su rizici veoma brojni i raznovrsni. Njihovo analiziranje ne bi bilo kompletno ukoliko ne bismo istraživali eventualne posljedice koje takve radnje mogu imati po državi i cijelokupno društvo. Ipak, budući da svaki od rizika ima značajan broj posljedica, u okviru narednih poglavila su kategorije posljedica posebno obrađene. U svakom slučaju, postojanje korupcije narušava ugled i integritet institucija, povjerenje samih građana u državne institucije, pri čemu gubitak povjerenja građana dovodi i do gubljenja interesovanja kod mlađih ljudi za zapošljavanje u odbrambenim strukturama. Zahvaćenost sektora odbrane koruptivnim radnjama može dovesti i do smanjenja privrednog rasta i priliva stranih investicija. Iako je sektor odbrane karakterističan po tajnosti i diskrecionim pravima, njegove institucije jednakom troše državni novac i koliko je to moguće i neophodno, trebaju da budu otvorene i dostupne javnoj kontroli i javnom nadzoru.

II Antikorupcijski sistem i kontrolni mehanizmi

2.1. Analiza pravnog i institucionalnog okvira

Baveći se pravnim propisima koji se odnose na regulisanje korupcije u sektoru odbrane, osvrnućemo se kako na one propise koji se neposredno odnose na sektor odbrane, tj. koji se bave isključivo normiranjem ove oblasti, a samim tim i korupcijom, tako i onim kojima se na neposredan način uređuje ova oblast na državnom nivou.

Iako *Ustavom Crne Gore* nije izričito definisan pojam korupcije, ipak se načela za regulisanje najbitnijih odnosa u državi, državna organizacija, zaštita fundamentalnih prava i ovlašćenja Skupštine Crne Gore u ostvarivanju političkog nadzora i kontrole izvršne vlasti, suštinski, između ostalog odnose i na ovaj problem. Među brojnim međunarodnim propisima koji se tiču borbe protiv korupcije, kao najznačajniji ističe se Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.¹⁷ Skupština Crne Gore se ratifikacijom ovog dokumenta obavezala da angažuje sve raspoložive kapacitete u cilju izgradnje nacionalnog antikorupcijskog zakonodavstva i uspostavljanja međunarodne i regionalne saradnje u oblasti suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala.

*Krivičnim zakonikom Crne Gore*¹⁸ u okviru glava XXIII i XXXIV definisana su krivična djela sa obilježjima korupcije, među kojima bi se sljedeća mogla odnositi i na sektor odbrane: pranje novca, protivzakonito posredovanje, lažni bilans, zloupotreba procjene, odavanje poslovne tajne, primanje mita, davanje mita, odavanje službene tajne, zloupotreba službenog položaja, prevara u službi.

*Zakonom o državnim službenicima i namještenicima*¹⁹ u okviru poglavija

17 Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala („Službeni list CG“, broj 2/08)

18 Krivični zakonik Crne Gore, (“Službeni list RCC”, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 “Službenom listu CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013 i 56/2013).

19 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, (“Sl. list Crne Gore”, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012)

pod nazivom integritet, sukob interesa i zaštita državnog službenika i namještenika koji prijavljuju sumnju na korupciju, utvrđuje se obaveza državnih službenika i namještenika da se moraju ponašati na način tako da ne umanje svoj ugled niti ugled državnih organa, zatim da ne dovedu u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otklone sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije. Takođe, predviđena je obaveza državnog organa da doneše plan integriteta u okviru kojeg će biti sadržane mjere za sprječavanje i otklanjanje mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove. Članom 69. i 70. propisane su obaveze koje se odnose na sukob interesa, pri čemu se u okviru člana 69. propisuje obaveza državnih službenika i namještenika da izbjegavaju situacije u kojima privatni interes utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova njegovog radnog mesta, dok član 70. predviđa obavezu prijavljivanja mogućeg sukoba interesa. Pored toga što je ovim Zakonom regulisana i zabrana zloupotrebe rada u državnom organu i korišćenja imovine, kao i zabrana primanja poklona, članom 79. regulisana je i zaštita državnih službenika, odnosno namještenika koji prijavljuju sumnju na korupciju.

Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma²⁰ propisane su mjere i radnje koje se preduzimaju radi otkrivanja i sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma, a koje se preduzimaju prije i tokom svih poslova primanja, ulaganja, zamjene, čuvanja ili drugog raspolažanja novcem ili drugom imovinom, odnosno transakcija za koje postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma.

Zakonom o javnim nabavkama²¹ utvrđuju se uslovi, način i postupak nabavke roba, usluga i ustupanja izvođenja radova, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke. Međutim kada su u pitanju javne nabavke u sektoru odbrane trenutno se очekuje stupanje na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama (maj 2015. godine), u okviru kojeg će se poglavljem „Nabavke u oblasti odbrane i bezbjednosti“ detaljnije i na bolji način regulisati ova oblast. Stupanjem ovog Zakona na snagu prestaće da važi Uredba o spoljnjoj trgovini sredstvima za posebne namjene.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama²² suštinski promoviše

²⁰ Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, (“Službenom listu CG”, br. 33/2014 od 4.8.2014. godine, a stupio je na snagu 12.8.2014.)

²¹ Zakon o javnim nabavkama, (“Sl. list Crne Gore”, br. 42/11 od 15.08.2011)

²² Zakon o slobodnom pristupu informacijama, (“Sl. list Crne Gore”, br. 44/2012)

transparentnost rada svih državnih organa i institucija pa samim tim i sektora odbrane. Zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, kao i ravnopravnosti i jednakosti i ostvaruje se na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Osim transparentnosti, ovim Zakonom se podstiče i efikasnost, djelotvornost kao i odgovornost organa vlasti. S obzirom na „zatvorenu prirodu“ sektora odbrane, moglo bi se reći da je ovaj Zakon jedan od krucijalnih za otkrivanje i suzbijanje korupcije u ovom sektoru.

*Zakon o sprječavanju sukoba interesa*²³ kojim se utvrđuju ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini i druge mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa. Ovim Zakonom uređuju se obaveze javnih funkcionera da u vršenju svojih funkcija ne dođu u sukob između javnih i privatnih interesa i na taj način ugroze javni interes.

*Zakon o Vojsci Crne Gore*²⁴ u okviru glave „Standardi ponašanja“ u članu 56. predviđa da lice koje je u službi u Vojsci ne smije da dozvoli da njegov lični interes utiče na zakonito, objektivno i nepristrasno vršenje službe. Takođe, u okviru ovog člana propisano je da lice u službi u Vojsci ne smije da koristi bilo kakvu povoljnost svog položaja radi ostvarivanja ličnih interesa i obavezno je da izbjegava svaki mogući ili stvarni sukob interesa. Članom 57. predviđeno je da pomenuta lica ne smiju vršiti poslove koji mogu da izazovu sukob između javnog interesa i njegovih privatnih interesa, kao i da su u obavezi da se pridržavaju etičkih načela. Član 58. odnosi se na zabranu primanja poklona. Naime, propisano je da lice u službi u Vojsci ne smije zahtijevati ili primati poklone, koristiti povlastice ili drugu korist za sebe, svoju porodicu, bliske rođake, prijatelje i druga pravna ili fizička lica sa kojima ostvaruje privatni ili poslovni kontakt i saradnju, a koji pokloni, povlastice ili druga korist utiču, mogu da utiču ili se čini da utiču na nepristrasno obavljanje poslova ili su ili mogu da budu nagrada u vezi sa vršenjem tih poslova.

Kada govorimo o institucionalnom okviru, pored *Ministarstva odbrane* kao krovne institucije sektora odbrane, koja je nadležna i za, između ostalog,

23 Zakon o sprječavanju sukoba interesa, (“Sl. list Crne Gore”, br. 01/09 od 09.01.2009, 41/11 od 10.08.2011, 47/11 od 23.09.2011)

24 Zakon o Vojsci Crne Gore, (“Sl. list Crne Gore”, br. 88/09 od 31.12.2009, 75/10 od 21.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 32/14 od 30.07.2014)

sprovodenje i nadgledanje svih mjera koje su neophodne kako bi se rizik od pojave korupcije u ovom sektoru sveo na minimum, značajnu ulogu u suzbijanju korupcije imaju i Odbor za bezbjednost i odbranu, Savjet za odbranu i bezbjednost, Odbor za antikorupciju kao i Vijeće za nacionalnu bezbjednost.

Uloga *Odbora za bezbjednost i odbranu* u suzbijanju korupcije u sektoru odbrane se manifestuje prije svega kroz parlamentarnu kontrolu rada sektora odbrane. Pored toga, Odbor za odbranu i bezbjednost bavi se i razmatranjima predloga zakona, drugih propisa i opštih akata, strategija i drugih pitanja iz oblasti bezbjednosti i odbrane Crne Gore i njenih građana. Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane²⁵ u velikoj mjeri su proširene nadležnosti i ojačana nezavisnost rada Odbora za bezbjednost i odbranu, što je posebno važno s aspekta prevencije i suzbijanja korupcije. 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. Zatim, Odbor ima nadležnost da razmatra informacije o izvršenju budžeta u dijelu sredstava namijenjenih za rad institucija i to najmanje jednom godišnje, a po potrebi i češće. 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, što u velikoj mjeri utiče na jačanje odgovornosti državnih organa sektora odbrane.

Savjet za odbranu i bezbjednost u skladu sa Ustavom Crne Gore²⁶ kojim je predviđeno njegovo osnivanje, čine predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade. Ustavom je propisano da u nadležnosti Savjeta spadaju sljedeće obaveze: donošenje odluke o komandovanju Vojskom Crne Gore; analiziranje i ocjena bezbjednosne situacije u Crnoj Gori i donošenje odluke za preduzimanje odgovarajućih mjera; postavljanje, unaprjeđivanje i razrješavanje oficira Vojske; predlaganje Skupštini proglašenja ratnog i vanrednog stanja; predlaganje upotrebe Vojske u međunarodnim snagama; vršenje i drugih poslova utvrđenih Ustavom ili zakonom. Iako Ustav samo šire određuje ulogu Savjeta u sektoru bezbjednosti, te samim tim ni borba protiv korupcije nije izričito navedena.

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

26 Ustav Crne Gore, "Službeni list Crne Gore, broj 1/2007". od 25.10.2007. god.

Vijeće za nacionalnu bezbjednost je u skladu sa Zakonom o osnovama obavještajno bezbjednosnog sektora Crne Gore,²⁷ osnovana sa ciljem usmjeravanja i koordinacije rada organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor. U okviru njegovih nadležnosti se između ostalih razmatra pitanja iz oblasti bezbjednosti i odbrane i druga pitanja iz djelokruga rada organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor; razmatra obavještajno bezbjednosne procjene rizika i prijetnji po nacionalnu bezbjednost, predlaže mjere u vezi sa rezultatima nadzora nad radom organa koji čine obavještajno bezbjednosni sektor, predlaže mjere za zaštitu i unaprijeđenje nacionalne bezbjednosti i očuvanje vitalnih nacionalnih interesa.

Odbor za antikorupciju Skupštine Crne Gore predstavlja tijelo koje je osnovano sa ciljem nadgledanja i analize rada državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Pored toga, bavi se razmatranjem pitanja i problema koji se javljaju u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i predlaganjem njihovih izmjena. Takođe, uloga Odbora za antikorupciju je značajna u smislu predlaganja mera za unaprijeđenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Ujedno, shodno Zakonu o Vojsci,²⁸ *Predsjednik Crne Gore* unaprijeđuje u početne činove oficire i rezervne oficire Vojске, što je s aspekta upravljanja ljudskim resursima kao jednog od ključnih rizika od pojave korupcije u sektoru odbrane, veoma važna nadležnost.

2.2. Analiza političkog i strateškog okvira

Izgradnja integriteta, veća odgovornost i bolja transparentnost u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore počivaju prije svega na osnovnim kapacitetima ovih institucija, a to su: ljudski resursi, procesi, organizacija i infrastruktura. Međutim, dovođenje ovih kapaciteta na adekvatan stepen razvijenosti predstavlja osnov za uspješno ispunjavanje ciljeva koji su definisani strateškim dokumentima kao što su Strategija nacionalne bezbjednosti, Strategija odbrane, Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog

²⁷ Zakon o osnovama obavještajno bezbjednosnog sektora Crne Gore, "Službeni list Crne Gore, broj 28/2014"

²⁸ Zakon o Vojsci Crne Gore, ("Sl. list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009, 75/10 od 21.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 32/14 od 30.07.2014), član 14.

kriminala, Strategija upravljanja rizicima u Ministarstvu odbrane, Plan integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore.

*Strategija upravljanja rizicima u Ministarstvu odbrane*²⁹ predstavlja jedan od najznačajnih strateških dokumenata za borbu protiv korupcije u ovom sektoru., zajedno sa Planom integriteta. Ova dva dokumenta će biti detaljnije predstavljena u posebnom poglavlju.

*Strategija odbrane*³⁰ predstavlja dokument koji se prije svega fokusira na razvijanje vizije realizovanja osnovne odbrambene funkcije - očuvanja nezavisnosti, teritorijalnog integriteta i suvereniteta Crne Gore. Problem korupcije u okviru sistema odbrane nije direktno obrađen u okviru Strategije odbrane, iako je odsustvo korupcije preduslov za uspješno realizovanje osnovnih odbrambenih funkcija.

*Strategija nacionalne bezbjednosti*³¹ kao jedan od bezbjednosnih ciljeva prepoznaje jačanje kapaciteta Crne Gore za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i korupcije, te je u tom smislu korupcija i prepoznata kao jedan od bezbjednosnih rizika po Crnu Goru. S obzirom na značaj koji sektor bezbjednosti ima za svaku zemlju, Strategija korupciju i organizovani kriminal prepoznaje kao prijetnju bezbjednosti, te u tom smislu iskorijenjavanju iste pridaju veliki značaj.

Strategijski pregled odbrane Crne Gore, u okviru kjučnih prioriteta razvoja sistema odbrane, predviđa unaprjeđenje kapaciteta za borbu protiv korupcije, u skladu sa nacionalnom Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i međunarodnim obavezama. Strategijom je predviđeno da se posebna pažnja posveti i unaprjeđenju obuka civilnog i vojnog osoblja u ovoj oblasti, poboljšanju koordinacije rada organa zaduženih za kontrolu, kao i na jačanju transparentnosti sprovođenja postupaka nabavki i realizaciji odbrambenih troškova.

*Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014.*³² je nacionalni strateški dokument za borbu protiv korupcije u svim sektorima društva. Nacionalnom Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala definisani su strateški pravci, načela i ciljevi u

29 Strategija upravljanja rizicima u Ministarstvu odbrane

30 Strategija odbrane Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 79/08 od 23.12.2008.

31 Strategija nacionalne bezbjednosti, "Sl. list Crne Gore", br. 75/08 od 08.12.2008.

32 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014.

borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, prioritetne mjere u okviru uspostavljanja efikasnog sistema za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u javnom, privatnom i civilnom sektoru, uloga i odgovornost svih subjekata što je osnov za efikasan razvoj održivog sistema za monitoring i evaluaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na prijetnje koje korupcija i organizovani kriminal donose.

2.3. Mehanizmi spoljašnje kontrole - Da li postoje jake institucije?

Mehanizmi, kako spoljne tako i unutrašnje kontrole su veoma važni u borbi protiv korupcije. Nepostojanje adekvatnih mehanizama kontrole ili njihova neučinkovitost, predstavljaju jedan od važnih karakteristika društava u kojima je korupcija česta pojava. Za adekvatnu borbu protiv korupcije i djelotvornu prevenciju od pojave bilo kog oblika koruptivnih radnji, od velikog značaja je razvijanje i jačanje mehanizama spoljne kontrole. Među institucijama koje izdvajamo kao ključne aktere spoljnog nadzora i kontrole sektora odbrane u Crnoj Gori su Odbor za bezbjednost i odbranu i Državna revizorska institucija.

Odbor za bezbjednost i odbranu predstavlja ključnog spoljnog kontrolora rada institucija sektora odbrane. Usvajanjem Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane³³ značajno su proširene nadležnosti i ojačana nezavisnost rada Odbora. Do usvajanja navedenog Zakona, rad Odbora je bio regulisan isključivo Poslovnikom Skupštine, te su njegove nadležnosti u domenu kontrole i nadzora bile veoma ograničene.

Shodno Zakonu, Odbor za bezbjednost i odbranu razmatra postupanje organa i institucija koje se bave pitanjima odbrane i bezbjednosti, u kontekstu našeg interesovanja Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, u primjeni zakonom propisanih ovlašćenja.³⁴ Primarni cilj rada Odbora u okviru vršenja parlamentarnog nadzora obezbjeđuje dostupnost svim informacijama i dokumentima u vezi sa radom institucija sektora odbrane, kao i ostvarivanje neposrednog uvida u njihov rad.³⁵ Parlamentarni nadzor

³³ Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, ("Sl. list Crne Gore", br. 80/10 od 31.12.2010).

³⁴ Ibid, član 4.

³⁵ Ibid, član 4.

obuhvata i konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarnu istragu.³⁶

Između ostalih, posebno izdvajamo nadležnosti Odbora koje mu omogućavaju da razmatra godišnje izvještaje o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore; razmatra nacrt i predlog strategije nacionalne bezbjednosti i nacrt i predlog strategije odbrane i daje mišljenje; razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti bezbjednosti i odbrane; razmatra izvještaje o upotrebi pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama; razmatra informacije o izvršenju budžeta u dijelu sredstava namijenjenih za rad sektora odbrane, razmatra izvještaje Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju ovih institucija, i što je posebno važno, zauzima stavove i prati aktivnosti nadležnih organa po tim izvještajima; daje mišljenja, predloge i sugestije tokom izrade predloga zakona o budžetu, u dijelu koji se odnosi na oblast bezbjednosti i odbrane; razmatra predloge kandidata za imenovanje na rukovodeće dužnosti u oblasti odbrane, organizuje i sprovodi konsultativno i kontrolno saslušanje i inicira parlamentarnu istragu; obavlja konsultativno saslušanje vojno-diplomatskih predstavnika Crne Gore prije stupanja na funkciju.³⁷ Posebno izdvajamo značajna ovlašćenja i mogućnosti djelovanja Odbora za bezbjednost i odbranu u domenu trošenja budžeta za odbranu, s aspekta praćenja i nadgledanja budžetskih sredstava kako bi se ona koristila racionalno, planski i učinkovito. Odbor razmatra godišnje izvještaje o radu Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, ali i izvještaje Državne revizorske institucije o finansijskom poslovanju MO i VCG,³⁸ što u velikoj mjeri utiče na jačanje odgovornosti državnih organa sektora odbrane. Tako je Odbor 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.³⁹ Često se

36 Ibid, član 5.

37 Ibid, član 7.

38 Ibid, član 7, stav 3. i 11.

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

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.⁴⁰ 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 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. Sa druge strane, potrebno je ojačati kapacitete stručnih službi Skupštine Crne Gore, posebno Odbora za odbranu i bezbjednost koje bi bile na raspolaganju poslanicima u procesima kontrole i nadzora finansijskog poslovanja. Građani nažalost veoma malo znaju o parlamentarnoj kontroli budžetskih sredstava. Bilo bi veoma korisno ukoliko bi nadležna radna tijela izdala odgovarajuće publikacije u vidu uputstava koje bi civilnom društvu bile od koristi.

Državna revizorska institucija je veoma značajan akter spoljne kontrole. DRI je formirana 2004. godine, kada je Skupština Crne Gore usvojila Zakon o državnoj revizorskoj instituciji.⁴¹ DRI je osnovana kao "institucionalna, eksterna, nezavisna, stručna i objektivna kontrola trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom u Crnoj Gori".⁴²

Državna revizorska institucija je nezavisan državni organ, pri čemu predstavlja najviši organ kontrole upravljanja budžetom i imovinom države, jedinica lokalne samouprave, fondova, Centralne banke Crne Gore i drugih pravnih lica u kojima država učestvuje u vlasništvu. DRI samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije. Ujedno, DRI jednom godišnje vrši reviziju završnog računa državnog budžeta. Državnu revizorsku instituciju izdvajamo kao veoma značajnog aktera spoljne kontrole sektora odbrane budući da ima nadležnost da kontroliše pravilnost (zakonitost),

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

41 Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (Službeni list RCG, br. 28/2004.)

42 Zvanična internet stranica Državne revizorske institucije <http://www.dri.co.me/>

ekonomičnost, efektivnost i efikasnost trošenja budžetskih sredstava i upravljanja imovinom države. Shodno Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji,⁴³ ta institucija vrši reviziju u cilju obezbeđivanja informacija o upravljanju budžetom, kao i zakonitog postupanja korisnika budžeta. O svom radu, ali i revizorskim izvještajima izvještava Skupštinu Crne Gore podnošenjem godišnjeg izvještaja.

I u slučaju institucija sektora odbrane, 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.⁴⁴ Na ovom sajtu su tako objavljeni izvještaji o reviziji⁴⁵ sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane.⁴⁶

Za efikasnu borbu protiv korupcije veoma je značajna finansijska transparentnost same institucije. Naime, podaci o budžetu, odobrenim sredstvima, sredstvima koja su utrošena sa objašnjnjem o njihovoj namjeni, podaci o utrošenim sredstvima za javne i povjerljive nabavke predstavljaju obaveznu stavku svakog budžeta i takođe se mogu ubrojiti u snažne spoljne kontrole sektora odbrane.

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

44 O finansijskoj transparentnosti vidjeti više u: Selić, Tomović: „Transparentnost i odbrana u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2015. godine

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

46 Navedenim spoljnim kontrolorima, treba dodati da, shodno važećem Zakonu o javnim nabavkama, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000e kao i odlučivanje o žalbama. Uprava za inspekcijske poslove vrši kontrolu nabavki vrijednosti ispod 500.000 i inspekcijski nadzor javnih nabavki. Po Zakonu koji stupa na snagu u maju, Uprava za IP preuzima u kontrolu nabavki vrijednosti preko 500000. U dijelu za javne nabavke Uprave za inspekcijske rade 3 zaposlena službenika.

2.4. Mehanizmi unutrašnje kontrole

Uspostavljanje i jačanje mehanizama unutrašnje kontrole je veoma značajno za funkcionisanje efikasnog sistema sprječavanja i suzbijanja korupcije u sektoru odbrane.” Unutrašnja kontrola predstavlja sistem propisa, pravila, procedura i tijela koja postoje u okviru jedne institucije. Njen je glavni cilj zaštita i unaprjeđenje integriteta te institucije sprječavanjem i otklanjanjem nezakonitosti i nepravilnosti, koje se mogu pojaviti unutar institucije”.⁴⁷ “Unutrašnji kontrolori svojim radom utiču na povećanje odgovornosti institucija sektora odbrane i bezbjednosti, jer vode računa o zakonitom i pravilnom radu ostalih organizacionih jedinica.”⁴⁸ Kada o unutrašnjim kontrolorima sektora odbrane Crne Gore govorimo, onda izdvajamo: Odjeljenje za inspekcijski nadzor i Odjeljenje za unutrašnju reviziju Ministarstva odbrane.

Usvajanjem Zakona o odbrani⁴⁹ definisan je mehanizam unutrašnje kontrole i precizirana su ovlašćenja Inspeksijskog nadzora. Naime, Inspeksijski nadzor vrši Ministarstvo odbrane, odnosno inspekcija za odbranu.⁵⁰ Shodno Zakonu, Inspektor za odbranu vrši inspeksijski nadzor u oblasti odbrane, u više oblasti od kojih posebno ističemo planiranje i upotrebu ljudskih i materijalnih resursa odbrane i primjenu ovlašćenja od strane vojnih lica i ostvarivanje prava lica na službi u Vojsci. Inspektor za odbranu vrši poslove unutrašnje kontrole nad sproveđenjem mjera zaštite tajnih podataka u Ministarstvu i Vojsci i obavljanjem vojno obavještajnih, kontraobavještajnih i bezbjednosnih poslova u sektoru odbrane. Izvještaj o unutrašnjoj kontroli inspektor za odbranu, najmanje jednom godišnje, dostavlja ministru i Vladu.

Ove nadležnosti su potvrđene i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane⁵¹ (jedini Pravilnik koji je dostupan

47 Petrović, Predrag, „Nadzorna i kontrolna uloga izvršne vlasti u sektoru bezbednosti“, U: Hadžić, Miroslav (ur.). Godišnjak reforme sektora bezbednosti. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012

48 Vidjeti više u: Grupa autora, Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013. str. 91.

49 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).

50 Ibid, član 55.

51 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane, 31.03.2011. (član 10) objavljen na sajtu Ministarstva odbrane Crne Gore.

U 2013. godini donijet je novi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane

na sajtu Ministarstva odbrane datira iz 2011. godine iako je 2013. godine usvojen novi Pravilnik). Pravilnikom su definisane nadležnosti Odjeljenja za inspekcijski nadzor koje se odnose na nadzor i kontrolu. One nadležnosti koje mogu biti posebno važne s aspekta borbe protiv korupcije su: kontrola planiranja i upotrebe ljudskih i materijalnih resursa odbrane, kontrola planiranja i popune Vojske sa rezervnim sastavom i materijalnim sredstvima, obezbjeđivanje zaštite na radu, unutrašnja kontrola mjera zaštite tajnih podataka, posebno postupka određivanja stepena tajnosti i označavanja dokumenata, zatim kontrola načina korišćenja i pristupa tajnim podacima i sl. Shodno sistematizaciji radnih mjesta, za Odjeljenje za inspekcijski nadzor je predviđeno četiri radna mjesta: glavni inspektor i tri inspektora/ke.

Očigledno je da Odjeljenje za inspekcijski nadzor nema direktnu nadležnost borbe protiv korupcije, odnosno u njenoj nadležnosti direktno nije otkrivanje korupcije (tim prije što ne vrši nadzor materijalno-finansijskog poslovanja, kontrolu građevinskih djelatnosti ustanova i jedinica VCG i MO i sl).

Shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane, veoma značajan akter unutrašnje kontrole jeste Odjeljenje za unutrašnju reviziju. Pravilnik predviđa da Odjeljenje za unutrašnju reviziju vrši poslove koji se odnose na: obavljanje unutrašnje revizije svih poslovnih funkcija iz nadležnosti Ministarstva u skladu sa međunarodnim standardima unutrašnje revizije i Etičkim kodeksom unutrašnjih revizora, procjenu sistema finansijskog upravljanja, izradu izvještaja unutrašnje revizije koje dostavlja ministru, obavljanje posebne revizije na zahtjev ministra, obavljanje revizije korišćenja sredstava Evropske unije, revizije povjerljivih nabavki, praćenje sprovodenja preporuka datih u izvještajima iz prethodno obavljenih revizija, izradu periodičnih i godišnjih izvještaja o radu unutrašnje revizije, izradu godišnjeg izvještaja. Posebno je interesantna obaveza uspostavljanja saradnje sa Državnom revizorskom institucijom, kao ključnim spoljnim kontrolorom, kao i obaveza praćenja sprovodenja preporuka Državne revizorske institucije.⁵² Pravilnik predviđa tri radna mjesta u Odjeljenju za unutrašnju reviziju, i to su viši unutrašnji revizor, stariji unutrašnji revizor, mlađi unutrašnji revizor. Međutim, do kraja 2013.

broj: 805-1233/13-4 od 28.03.2013. godine, kao i dvije izmjene i dopune ovog Pravilnika (izmjena broj. 806-1233/13-15 od 09.08.2013. godine i izmjena broj: 806-1233/13-20 od 03.03.2014. godine).

Međutim, novi Pravilnik nije dostupan javnosti, te smo koristili Pravilnik iz 2011, ali i druge izvore kao što su izvještaji o radu MO i DRI.

52 Ibid, član 12.

godine od tri sistematizovana radna mjesta u okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju, popunjeno je samo radno mjesto Višeg unutrašnjeg revizora.⁵³

Rad Odjeljenja za internu reviziju je posebno značajan jer ima nadležnost kontrole finansijskog upravljanja u Ministarstvu odbrane, što mu daje direktne mogućnosti suzbijanja i prevencije korupcije. Međutim, Državna revizorska komisija za rad Odjeljenja za internu reviziju nije imala pozitivno mišljenje, već je dala uslovno mišljenje. Zato je neophodno ojačati kapacitete rada unutrašnje revizije, budući da ovaj kontrolor treba da bude samostalan u svom radu.

Kako bi delegirane nadležnosti aktera nadzora i kontrole bile što efikasnije sprovedene, potrebno je ojačati vidove svih kontrolnih mehanizama, kako unutrašnjih (organi interne revizije i unutrašnje kontrole), tako i spoljašnje revizije (rad Državne revizorske institucije i Odbora za bezbjednost i odbranu).

⁵³ Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane Državne revizorske institucije, Podgorica, decembar 2014. godine, str. 12.

III Ključni rizici od pojave korupcije u sektoru odbrane

Po posljednjem istraživanju o percepciji korupcije kod građana Crne Gore, ona se nalazi na drugom mjestu na listi najznačajnijih problema za građane, odmah nakon nezaposlenosti. U skladu sa rezultatima ovog istraživanja, čak 12,4% građana smatra da je korupcija rasprostranjena u vojski.⁵⁴ Ovom rezultatu uveliko doprinosi priroda samog sektora odbrane, koji podrazumijeva povjerljivi karakter brojnih dokumenata i operacija. Brojne publikacije se bave problematikom korupcije u sektoru odbrane, a svjesni rastućeg problema, NATO I DCAF su izradili zbornik najboljih praksi "Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u odbrani", kao priručnik za smanjivanje ove štetne pojave.

3.1. Vrste rizika

Po klasifikaciji Transparency international-a, postoji 5 grupa rizika za pojavu korupcije u sektoru odbrane⁵⁵: politički rizici, rizici u upravljanju finansijama, rizici u ponašanju zaposlenih, rizici u operacijama i rizici u javnim nabavkama. Na osnovu ove klasifikacije i uz pomoć ostalih analiza rizika od korupcije u sektoru odbrane, pokušaćemo da grupišemo sve potencijalne rizike u ovom sistemu.

3.1.1. Politički rizici

Formulacija bezbjednosne i odbrambene politike može da bude podložna korupciji na najvišem nivou, jer odlučuje o najznačajnijim akcijama države i utiče na politike u mnogim drugim sektorima. Sam proces formulacije politike mora biti u skladu sa nacionalnim prioritetima, a ne sa privatnim interesima. Ukoliko ne postoji strogo definisan sistem nadzora nad formulacijom ciljeva odbrambene politike, kao i kontrola nad njenim sprovodenjem, cito sistem se izlaže korupciji.

54 Istraživanje javnog mnjenja „Korupcija u Crnoj Gori“, CeMI 2015

55 The typology of defence and security corruption risks, Transparency International's Defence and Security Programme (TI DSP), dostupno na: <http://www.ti-defence.org/corruption/typologies.html>

Usvajanje budžeta za odbranu i finansiranje sistema odbrane – je proces koji je takođe podložan korupciji, tim više ukoliko se odvajaju velike sume za troškove koji su povjerljive prirode. Netransparentnost u upravljanju finansijama, pogotovo zajedno sa nedostatkom odgovornosti, podstiče razvoj korupcije. Čak iako nema očiglednih konkretnih slučajeva korupcije, neadekvatno planiranje, raskorak između kreiranja politika, planiranja i budžetiranja, kao i nedovoljna kontrola rashoda, ozbiljno podrivaju integritet sektora odbrane i demotivišu kako pripadnike oružanih snaga, tako i civilno osoblje.⁵⁶ Kako M. Savković to definiše rizici upravljanja finansijama na prvom mjestu „obuhvataju slobodno raspolaganje imovinom i resursima sistema odbrane kao način sticanja dodatnih, sopstvenih prihoda“⁵⁷

Povezanost sistema odbrane sa prirodnim resursima – u zemljama bogatim rudama, naftom i drugim prirodnim bogatstvima, primijećene su pojave nekontrolisanog i nepravilnog iskorištavanja ovih resursa od strane vojnih i bezbjedonosnih jedinica. Veze između vojske i iskorištavanja prirodnih resursa, su označene kao visoko podložne korupciji u većini dostupnih dokumenata. Međutim, u istraživanju koje je sproveo Transparency International o antikorupcijskim mjerama u sektoru odbrane, u 55% zemalja koje su bile ocjenjivane nije bilo povezanosti između sistema odbrane i iskorištavanja resursa, ili ukoliko su te veze postojale, bile su izložene javnom i parlamentarnom nadzoru.⁵⁸

Organizovani kriminal – je prisutan u svakoj zemlji i prodire u obavještajne sisteme i sisteme odbrane i bezbjednosti i predstavlja transnacionalnu prijetnju. Organizovani kriminal u ovim oblastima ide ruku pod ruku sa korupcijom, koja omogućava prolaz u ove sisteme. Veze između sistema odbrane i organizovanog kriminala se obično dešavaju u turbulentnim vremenima kada se sve institucije sistema urušavaju. Ovakve pojave su bile primijećene u Bugarskoj i Rumuniji nakon pada komunizma, a u Rusiji su dostigle toliki nivo da je Medvedev 2009 bio prisiljen da prvi put nakon 1917. imenuje vojne kaplare koji su nadzirali integritet vojnika. Ruski graničari na prelazu između Tadžikistana i Afganistana tih godina su javno optuživani za prekograničnu trgovinu drogom. Najpodložniji odbrambeni sistemi za razvoj organizovanog kriminala i korupcije su vojni režimi, kao i

56 NATO i DCAF: Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane: Zbornik najboljih praksi, 2013

57 Marko Savković „Korupcija u vojsci“, 2009

58 Transparency International „Government Defence Anti-Corruption Index“, 2013

post-konfliktne i konfliktne teritorije: Bosna, Kosovo, Peru, Venecuela i sl.⁵⁹

Kontrola obavještajnih službi – obavještajne službe imaju pristup informacijama od političkog i ekonomskog značaja što ih čini izuzetno osjetljivim na korupciju. Ukoliko nisu na adekvatan način kontrolisane, što je izuzetno teško zbog prirode njihovog posla, mogu predstavljati ulazne tačke za korupciju. Postoji niz slučajeva otkrivenе korupcije u vojno-obavještajnim službama, ali gotovo da ne postoje standardi za prevenciju ove pojave. U istraživanju⁶⁰ koje je sprovela organizacija The International Budget Partnership, od 100 zemalja koje je obuhvaćeno, gotovo polovina nema nikakvu revizorsku kontrolu nad vojno-obavještajnim agencijama.

Kontrola izvoza - Ugovori o naoružanju i vojnoj opremi uvijek uključuju visoke mjere vojnog i komercijalnog obezbeđenja. Ovo podrazumijeva i visok rizik od korupcije kao oruđa za ugavaranje ilegalnih trgovina oružjem.

3.1.2. Finansijski rizici

Upravljanje finansijama - je primarna oblast za korupciju u sektoru odbrane, po procjeni Transparency international-a, ali takođe i jedna od oblasti gdje se korupcija najlakše suzbija kroz adekvatnu kontrolu. Planiranje, sprovođenje i izvještavanje o sprovođenju budžetima, u sektoru odbrane, kao i u svim drugim javnim sektorima treba da podliježe jakoj institucionalnoj kontroli i javnom nadzoru. Budžet sektora odbrane je krucijalni dokument koji dozvoljava građanima da razumiju kako je njihov novac potrošen i da drži Vladu odgovornom za svoje postupke.⁶¹ Budžetski ciklus, koji podrazumijeva: planiranje, odobravanje, sprovođenje, kontrolu i nadzor nad sprovođenjem budžeta, treba da bude precizno definisan, kako bi se smanjio prostor za zloupotrebe. Efikasan budžet podrazumijeva tri komponente: 1) usvajanje sveobuhvatne odbrambene politike koja jasno predstavlja odgovor na rizike okoline u kojoj se zemlja nalazi, 2) strateške prioritete za osiguranje javne bezbjednosti i sigurnosti od stranih i domaćih prijetnji i 3) dostupnost resursa koji su povezani sa ovim strateškim razmatranjima. U procesu odobravanja budžeta, **izuzetno je bitna uloga institucije koja ovaj budžet odobrava** (u našem slučaju Parlamenta) i količina informacija kojom oni raspolažu (npr. u Turskoj postoji odobravanje budžeta od strane

59 Transparency international UK – Defence and Security Program: “Organised crime, corruption, and the vulnerability of defence and security forces”, London 2011

60 The International Budget Partnership: ***Open Budget Index, 2012***

61 Transparency International UK: „Defence Budgets Transparency“

parlamentarnog odbora, ali on ne raspolaže gotovo nikakvim potrebnim informacijama za sprovođenje ove politike.⁶²

Tajni budžeti, ili kako ih naziva M. Savković “crni fondovi” su u stvari neevidirana sredstva, kojima raspolažu pojedinac ili manje organizacione jedinice, za koja nisu odgovorni nikome sem svome rukovodiocu.⁶³ Unutar samih budžeta oni mogu biti definisani kao sredstva za posebnu namjenu, bez daljeg obrazlaganja.

Vojna preduzeća – u nekim državama vojska ima nezavisne izvore prihoda kroz vojna preduzeća, ili kroz civilna preduzeća u posjedu vojnog vrha. Ova preduzeća mogu predstavljati ulazne tačke za različite vidove korupcije: od sukoba interesa, preko utaje prihoda, do niza vidova korupcije vezanih za postupke javnih nabavki.

Ilegalne kompanije – koje nastaju kao produkt korumpiranih odnosa između vojnog i privatnog sektora.

3.1.3. Rizici u ponašanju zaposlenih

Korumpirano vođstvo – ukoliko je vođstvo institucija korumpirano, ili svjesno dozvoljava koruptivne radnje, to uzrokuje urušavanje cjelokupnog sistema integriteta. Najčešći oblici u kojima se javlja korupcija u vođstvu su primanje mita, konflikt interesa, zloupotreba državne imovine.

Zapošljavanje, unaprjeđenja, imenovanja i nagrađivanje, trebaju da budu zasnovani na jasno određenim procedurama i kriterijumima. Nedostatak jasne regulative u ovom polju i dosljednog sprovođenja, može voditi nepotizmu, klijentelizmu i zloupotrebi državnih resursa u svrhe političkih partija.

Regrutovanje i izbjegavanje vojnih obaveza- proces regrutacije je dugo bio izvor korupcije, gdje je česta pojava bila plaćanje mita da bi se izbjegla regrutacija, ili da bi se dobilo željeno mjesto pri regrutaciji. Sa ukidanjem obaveznog vojnog roka, ova pojava je značajno umanjena.

Lanac plaćanja – Dug put od nacionalnog budžeta do plate pojedinačnog vojnika ili službenika, u pojedinim korumpiranim sredinama podrazumijeva

62 Ibid

63 Marko Savković, *Korupcija u vojsci*, Beograd, jul 2012.

da samo dio namijenjenih sredstava stiže do svoje finalne destinacije. Međutim, korupcija je onemogućena u sistemima gdje su plate svih zaposlenih javne i dostupne.

Vrijednosti i standardi – bez jasno uspostavljenog sistema vrijednosti i etičkih standarda rizik od korupcije se znatno uvećava. Takođe, sistem disciplinskih mjera i sankcija mora biti efikasno sproveđen, kako bi se osiguralo poštovanje definisanih standarda.

3.1.4. Rizik u mirovnim operacijama⁶⁴

Zanemarivanje korupcije u zemljama u kojima se misija nalazi - Zemlje u konfliktu su obično žarišta korupcije i neobraćanje pažnje na postojanje korupcije u zemljama u kojima se interveniše i nerazvijanje adekvatnih preventivnih procedura, može da rezultira uplivom korupcije u misiju.

Korupcija unutar misije – same misije su definisane kao sektori vrlo osjetljivi na pojavu korupcije, od upravljanja finansijama, preko sproveđenja svog mandata, do neadekvatno zaštićenih osoba koje prijavljuju korupciju.

Odabir vojnika za međunarodne misije – zbog relativno visokih nadoknada može predstavljati izazov za antikorupcijske napore.

3.1.5. Rizici u domenu nabavki

Rizici u domenu nabavki su jedan od osnovnih rizika za pojavu korupcije zbog 1) smanjene transparentnosti procesa javnih nabavki i kontrolnih procedura koje onemogućavaju nadzor anti-korupcijskim institucijama, civilnom društvu ili medijima 2) visoko specijalizovane prirode proizvoda i usluga koji se nabavljaju u odbrani, koje daju mogućnost da se specifikacije mijenjaju u toku procesa nabavke i smanjuju mogućnost kontrolora da procijene da li su cijene realne 3) često korišćenje posrednika koje povećava rizik od mita.⁶⁵ Korupcija u procesu javnih nabavki se može desiti:

- u procesu planiranja javnih nabavki,
- u procesu izrade tenderske dokumentacije,
- u procesu odabira najbolje ponude i sklapanja ugovora i
- u sprovodenju zaključenog ugovora i unajmljivanja podizvodča

⁶⁴ Transparency International, Defence and Security Program UK „Corruption and Peacekeeping“, 2013, London

⁶⁵ FATF : „Specific Risks in Laundering Proceeds of Corruption“, Jun 2012

Specifični rizici za svaku od ovih faza su:

Tehničke specifikacije – U izradi specifikacija, naručilac može da podijeli predmet nabavke, ili da definiše karakteristike proizvoda tako da odgovaraju samo jednom ponuđaču. Takođe, one mogu biti preširoke i neorjentisane na proizvod koji se naručuje. Zbog toga je izuzetno bitno da prije pisanja specifikacija i kriterijuma za odabir se sproveđe istraživanje tržišta ili konsultacije sa zainteresovanim ponuđačima.⁶⁶

Aneksi ugovora – Obično je osnovni ugovor o nabavci za sektor odbrane pod visokim stepenom nadzora, što je rijedak slučaj sa aneksima ugovora i cijelim finansijskim paketom. Aneksi ugovora obično sadrže izmjene u pogledu vrijednosti javne nabavke, nekad čak i u pogledu predmeta, i najtaj način može doći do kompromitovanja svih kriterijuma na kojima je tender bio zasnovan.

Nabavljanje iz jednog izvora – single sourcing – Zbog specifičnosti sektora, u odbrani postoji manji broj kompanija koje su kvalifikovane da budu ponuđači. Za posljedicu ovo ima često nabavljanje iz jednog izvora, koje kasnije može ugroziti konkurenčiju drugih ponuđača.

Dogovor među ponuđačima – je čest slučaj u kom se dva ili više ponuđača dogovore tako da formiraju njihove ponude da dobije jedan od njih. Ukoliko se radi o specifičnoj djelatnosti, kao što je odbrana, sa malo ponuđača, njihov dogovor može znatno uticati i na cijenu nabavke.

Offset sporazumi u javnim nabavkama predstavljaju poseban rizik od korupcije. Naime offset sporazumi podrazumijevaju trgovinske transakcije kojima se u međunarodnoj trgovini plaćanje robe ili usluga vrši kompenzacijom, odnosno isporukom neke druge robe ili usluge.⁶⁷ Ovi sporazumi spadaju u najslabije kontrolisane ugovore i najmanje transparentan oblik nabavki, stoga su posebno podložni pojavi korupcije.

Nedostatak kontrole sprovodenja ugovora, a posebno nedostatak nadzora nad kvalitetom i rokovima isporuke, može rezultirati: a) značajnim izmjenama u cijeni i vremenu, koje bi bile povoljnije za ponuđača b) isporuci

66 „Integrity in Public Procurement good practice from A to Z”, OECD, 2012

67 Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od korupcije u sektoru odrane: Zbornik najboljih radova,

proizvoda koji je ispod standarda , ili koji se uopšte ne uklapa sa zahjevima tendera c) krađi isporučenih dobara prije nego što su isporučena krajnjim korisnicima;⁶⁸

Uticaj zemlje ponuđača – u međudržavnim sporazumima o nabavkama dolazi često do favorizovanja kompanija iz određenih zemalja, zbog samog značaja države iz koje dolaze. Postoji opasnost da se u ovakvim sporazumima ne uzimaju u obzir kriterijumi cijene i kvaliteta, već više marginalnih koristi od saradnje sa zemljom koja je od strateškog značaja za zemlju naručioca.

3.2 Procjena individualnih rizika za sektor odbrane u Crnoj Gori

3.2.1. Politički rizici

Formulacija odbrambene politike - (u CG nakon reforme sistema odbrane i smanjivanja vojnih kapaciteta, kao i zbog veličine države, ova tačka ne predstavlja posebnu opasnost u smislu pojave korupcije, a zbog povjerljivog karaktera informacija koje okružuju ovu oblast, kako je teško istražiti, stoga ova oblast neće biti posebno tretirana u okviru ove studije). Savjet za odbranu i bezbjednost čine Predsjednik, Predsjednik Vlade i Predsjednik Skupštine. Većinom svih glasova Skupština donosi Zakone kojima se uređuju odbrana i bezbjednost, vojska, proglašava ratno i vanredno stanje. Iako Skupština usvaja Zakone, Vlada predlaže Strategiju odbrane, donosi plan odbrane, kao i Strategijski pregled odbrane. Na ovaj način uspostavlja se odgovornost za odbrambenu politiku na najvišem nivou, sačinjena od zakonodavne i izvršne vlasti. Razmatranje propisa i parlamentarni nadzor nad radom organa iz oblasti bezbjednosti i odbrane, vrši Odbor za bezbjednost i odbranu. 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.⁶⁹ 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

68 „Integrity in Public Procurement good practice from A to Z“, OECD, 2012, str. 25

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

rukovode svojim partijskim interesima i političkim programima, što dovodi do veoma limitiranog korišćenja ovlašćenja Odbora.⁷⁰

Planovi i strategije su javni dokumenti, iz koji građani Crne Gore mogu da vide na koji način se formuliše i planira odbrambena politika. Međutim, ostaje nejasno zašto su planovi rada Ministarstva odbrane označeni stepenom tajnosti. Naime, vjerovatno je da oni sadrže dijelove kojima je određen stepen tajnosti, ali u skladu sa Zakonom o tajniostipodatakima, dijelove dokumenta kojima je određen stepen tajnosti i kojima je pristup ograničen je moguće brisati, do isteka roka za prestanak tajnosti, a ostatak dokumenta koji nije označen stepenom tajnosti objaviti na sajtu, kako je to predviđeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Usvajanje budžeta za odbranu i finansiranje sektora odbrane – Proces planiranja budžeta za sektor odbrane u Crnoj Gori je prilično centralizovan. Naime, u skladu sa Strategijskim pregledom odbrane, u kojoj su jasno analizirana makroekonomска kretanja, kao i napravljene projekcije od 2013. do 2023. godine, Ministarstvo finansija određuje okvirni budžet za Ministarstvo odbrane. Nakon predloga MF, koji je uvijek znatno niži od Strategijom procijenjenog potrebnog budžeta, Ministarstvo odbrane šalje analizu potreba i novi (kompromisni) predlog budžeta, a zatim se vrši usaglašavanje između ove dvije institucije i usaglašeni budžet ide na razmatranje u Odboru za bezbjednost i odbranu. Mišljenje Odbora za bezbjednost i odbranu se upućuje Odboru za ekonomiju, finansije i budžet, koji vrši razmatranje predloga Budžeta u cijelini i upućuje predlog Zakona o Budžetu na glasanje u plenum. Iako u skladu sa Zakonom o odbrani čl. 36 stav 3, Ministarstvo odbrane utvrđuje planiranje, programiranje, budžetiranje i izvršenje budžeta – centralnu ulogu u planiranju i određivanju Budžeta ima Ministarstvo finansija, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi.⁷¹

Donošenjem novog Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, unaprijeđen je osnov za fiskalnu disciplinu u svim sektorima. Međutim, uloga Parlamenta u procesu kreiranja budžeta je i dalje na niskom nivou, zbog neadekvatnog

70 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.

71 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), čl 36, stav 3.

budžetskog kalendarja. Naime, nacrt Zakona o budžetu se dostavlja Skupštini 15. novembra tekuće za narednu fiskalnu godinu, a Skupština treba da ga razmotri i usvoji do 31. decembra. Ovaj raspored nije u skladu sa međunarodnim standardima koji predviđaju da se nacrt Zakona o Budžetu dostavlja najkasnije 3 mjeseca prije kraja fiskalne godine.⁷² Takođe, predlog Zakona o izvršenju budžeta za prethodnu fiskalnu godinu se Skupštini dostavlja do kraja septembra, a izvještaj DRI o reviziji Predloga Zakona o završnom budžetu države se Skupštini dostavlja 15. oktobra, što daje Skupštini jako malo vremena da razmotri ovaj Zakon i gotovo da se preklapa sa razmatranjem Zakona o budžetu za narednu godinu, koji joj se dostavlja 15. novembra. Ovo se pokazalo i u praksi jer je Odbor za nacionalnu bezbjednost u 2014., u toku samo jedne sjednice razmatrao završne račune budžeta i predlog budžeta za potrošačke jedinice Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agencije za nacionalnu bezbjednost.⁷³

Ukupno trajanje ove sjednice je bilo **2 sata i 40 minuta**, od kojih je većina vremena bila posvećena predstavljanju nalaza DRI i obrazloženju predloga budžeta od strane potrošačkih jedinica. Rasprave o pojedinim tačkama gotovo da nije ni bilo. Ovakav način razmatranja predloga budžeta, u paketu sa razmatranjem njegovog sprovodenja, u vrlo kratkom vremenskom roku, teško može da predstavlja osnovu za efektivan parlamentarni nadzor.

Pozitivan rezultat koji je Odbor postigao, je promjena unutrašnje organizacije revizija DRI, koja će sada na osnovu sugestija odbora godišnje sprovoditi posebne revizije za svaki od navedenih subjekata.

Prostor za korupciju u samom **finansiranju sektora** odbrane je smanjen, jer pored budžetskih sredstava, jedini izvor prihoda je prodaja viška vojne opreme (naoružanja, vozila, plovila itd.) i nepokretnosti za koji se svake godine određuje gornja granica. Naime, za 2014. sektor odbrane je mogao da raspolaze opredijeljenim sredstvima iz Budžeta i sa cc 6 miliona eura sopstvenih prihoda. Ukoliko se prihoduje više od određene granice, ta sredstva ne mogu da se povuku u toku 2014., već ostaju u Budžetu CG. Pri tome, sredstva prihodovana prodajom vojne opreme, mogu da se koriste samo za tačno definisanu namjenu – za realizaciju partnerskih ciljeva, što podrazumijeva kapitalne izdatke i modernizaciju.

72 OECD „Best Practices for Budget Transparency“, 2002.

73 Zapisnik sa 29. Sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu održane 5. i 8. Decembra 2014

Povezanost sistema odbrane sa korišćenjem prirodnih resursa – U Crnoj Gori, Ministarstvo odbrane, kao ni Vojska Crne Gore, nemaju na raspolaganju prirodna dobra, te se ovaj rizik unutar samog sistema može okarakterisati kao vrlo nizak. Prije sticanja nezavisnosti, sektor odbrane je raspolagao sa 242 lokacije sa oko 1450 objekata visokogradnje. Danas, na osnovu Strategijskog pregleda odbrane, Vojska Crne Gore raspolaze sa 23 lokacije, od čega je 19 dugoročno perspektivno a 4 su privremenog karaktera.⁷⁴ Ostatak ovih resursa, u vlasništvu države Crne Gore, predat je na valorizaciju Savjetu za privatizaciju.⁷⁵ Privatizacija vojnih kompleksa je poseban vid rizika od korupcije, pogotovo imajući u vidu kako je ta oblast regulisana u Crnoj Gori, međutim kako se ove odluke donose na nivou Vlade i njenih tijela, a ne unutar sistema odbrane, razmatranje rizika od privatizacije bi izašlo iz teme same studije. Prodaja i iznajmljivanje lokacija koje su pripadale Vojsci Crne Gore predstavlja veliku mogućnost prihoda za crnogorski Budžet, međutim i veliki rizik za korupciju ako je valorizacija i proces privatizacije neadekvatno uređen.

Kontrola izvoza naroužanja vojne opreme i robe dvostrukе namjene, vrši se od strane Ministarstva odbrane, Ministarstva ekonomije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva vanjskih poslova. Sem toga, godišnji izvještaj o trgovini kontrolisanom robom, dostavlja se i Odboru za bezbjednost i odbranu. Iz Godišnjeg izvještaja o trgovini kontrolisanom robom vidimo da u Crnoj Gori postoji oko 30 kompanija registrovanih za izvoz oružja. Međutim, u Centralnom registru privrednih subjekata, pretragom po vrsti djelatnosti, je moguće naći samo 3 kompanije registrovane za proizvodnju oružja, Zakon o klasifikaciji djelatnosti ne sadrži šifre za trgovinu oružjem (sem šifre za Trgovinu na malo u specijalizovanim prodavnicama, gdje se oružje nalazi između sredstava za čišćenje i cvijeća).⁷⁶ Sa druge strane, Ministarstvo ekonomije, u skladu sa Zakonom o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene, vodi Registar lica za obavljanje spoljne trgovine kontrolisanom robom.⁷⁷ Ovaj registar, u skladu sa preporukama Evropske unije⁷⁸, nije dostupan javnosti. Za sam upis u Registar, potrebno je ispuniti niz kriterijuma, uključujući i

74 „Boka definitivno ostaje bez mornarice“ nezavisni dnevnik Vijesti, 15.07.2013

75 Intervju sa maj. Vladanom Martićem, Generalstab VCG, sproveden 23.02.2015

76 Zakon o klasifikaciji djelatnosti, djelatnost 47.7

77 Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene („Sl. list Crne Gore“, br. 80/08 od 26.12.2008.) čl. 10

78 Po riječima Gorana Šćepanovića, direktor Direktorata za multilateralnu i regionalnu trgovinsku saradnju i ekonomski odnose sa inostranstvom u Ministarstvu ekonomije (Zapisnik sa 31. sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu)

davanje pisane saglasnosti za bezbjednosnu provjeru. Zatim, lica upisana u registar, podnose zahtjev za dobijanje dozvole za izvoz. Prije odlučivanja o zahtjevu za izdavanje dozvole Ministarstvo pribavlja prethodnu saglasnost ministarstava nadležnih za inostrane poslove, poslove odbrane i unutrašnje poslove, koji u trajanju od 30 dana razmatraju Zahtjev u odnosu na sve kriterijume koji su propisani Zakonom o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene.⁷⁹ U slučaju da bilo koje Ministarstvo nije saglasno, Ministarstvo ekonomije neće izdati dozvolu. U primjeni je i veliki broj međunarodnih sporazuma i konvencija u ovoj oblasti.

U toku 2013. godine Ministarstvo ekonomije, izdalo je ukupno **59** izvoznih dozvola na **30** destinacija, u ukupnoj vrijednosti od **6,46 mil. €**. Vrijednost odobrenih izvoznih dozvola u 2013. godini je **veća za 1,55 mil.eura** ili 31% u odnosu na odobreni izvoz u 2012.godini. Kao najznačajnije destinacije za izvoz su navedene Srbija, Ukrajina, Burundi, Bugarska, Poljska, Ekvatorijalna Gvineja, Engleska, Kazahstan, Mali, Peru, SAD i Vijetnam po dvije dozvole. U sklapanju ugovora javile su se 4 kompanije posrednika iz Srbije, Paname, Kipra i Švajcarske.⁸⁰ Pri predstavljanju izvještaja Odboru za odbranu i bezbjednost, zahtijevano je više informacija o licima iz registra, u svjetlu medijskih navoda o ilegalnoj trgovini oružjem.⁸¹

Iako je okvir za kontrolu izvoza oružja adekvatno zaokružen i sa pravne i sa institucionalne strane, postoji određeni rizik za upliv prljavog novca u naš finansijski sistem preko ovih transakcija. Naime, Panama i Kipar, zemlje iz kojih dolaze kompanije posrednici za trgovinu oružjem, su na IMF listi off-shore destinacija⁸², a Panama je i na listi FATF kao među zemljama koje još uvijek nisu uskladile propise sa standardima za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma.⁸³ U skladu sa članom 3. Pravilnika o smjernicama za izradu analize i faktorima rizika radi sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma ("Sl. list Crne Gore", br. 53/14 od 19.12.2014) klijenti koji dolaze iz ovih država se mogu smatrati rizičnim, pogotovo ako se uzme u obzir specifičnost poslova koje obavljaju.⁸⁴

79 Svi kriterijumi koje su ministarstva dužna da uzmu u obzir pri izdavanju dozvole, nalaze se u čl. 18. I 19. Zakona o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene

80 Ministarstvo ekonomije „Godišnji izvještaj o spoljnoj trgovini kontrolisanom robom za 2013“, 2013

81 Zapisnik sa 31. sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu

82 Lista dostupna na sajtu IMF: <https://www.imf.org/external/NP/ofca/OECA.aspx>

83 Lista dostupna na sajtu FATF: <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-oct2014.html>

84 Smjernicama se utvrđuju faktori rizika na osnovu kojih se određuje procjena rizičnosti

3.2.2. Finansijski rizici

Upravljanje finansijama Kao što smo spomenuli, jedan od ključnih rizika je upravljanje finansijama. Kao što je konstatovano u CeMI-jevom izvještaju "Transparentnost u sektoru odbrane", Ministarstvo odbrane sada ne objavljuje proaktivno detaljan izvještaj o rashodima na svom sajtu, tj. način na koji se koriste budžetska sredstva. Međutim, u skladu sa zakonskim okvirima, MO kvartalno i godišnje dostavlja izvještaj o sprovođenju budžeta Skupštini a jedinice interne revizije i DRI vrše redovne kontrole). U toku je inoviranje velikog broja internih procedura za upravljanje finansijama, koje će dodatno unaprijediti kontrolu u ovoj oblasti. U jedinici za internu reviziju Ministarstva odbrane, zapošljena su 2 revizora.

Državna revizorska institucija je 2014. godine sprovedla reviziju unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema unutrašnje revizije. Dok je sistem unutrašnjih finansijskih kontrola uglavnom dobro uspostavljen nizom internih procedura, definisanih u Knjizi procedura, sistem interne revizije je dobio uslovno mišljenje zbog nerealizovanih aktivnosti uslijed manjka kadrova. Naime: godišnji planovi revizija nisu urađeni na vrijeme, kvartalni izvještaji o radu interne revizije nisu dostavljeni Centralnoj jedinici za harmonizaciju, godišnji izvještaji o radu, kao ni procjena adekvatnosti i efektivnosti sistema finansijskog upravljanja, nisu bile dostavljene u predviđenom roku.⁸⁵

pojedinog klijenta, grupe klijenata, države ili geografskog područja, poslovnog odnosa, transakcije ili proizvoda, ako:

- 1) je država porijekla klijenta ili stvarnog vlasnika klijenta na listi nekooperativnih država koju sačinjava Radna grupa za finansijske mjere protiv pranja novca (u daljem tekstu: FATF) ili na listi država navedenih kao "offshore" zone ili na listi država koje nadzorni organ smatra rizičnim na osnovu sopstvene procjene;
- 2) je klijent ili stvarni vlasnik klijenta, lice iz države prema kojoj su sprovedene mjere u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija koja reguliše oblast terorizma i finansiranja terorizma;
- 3) je klijent lice sa liste sačinjene u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija, koja reguliše oblast terorizma i finansiranja terorizma;
- 4) je nepoznat ili nejasan izvor sredstava klijenta, odnosno sredstava čiji izvor klijent ne može dokazati;
- 5) postoji sumnja da klijent postupa po nalogu ili uputstvu trećeg lica;
- 6) je put transakcije neuobičajen, naročito obzirom na njen osnov, iznos i način izvršenja, svrhu i slično;
- 7) postoje indicije da klijent obavlja sumnjiće transakcije;
- 8) je klijent politički eksponirano lice;
- 9) su računi klijenta povezani sa računima rizičnih klijenata;
- 10) se utvrđi specifičnost poslova koje klijent obavlja.

⁸⁵ DRI: „Konačni izvještaj o reviziji Ministarstva odbrane“, 2014

Isti nedostatak koji smo pomenuli u oblasti planiranja budžeta, ponavlja se i kod kontrole njegovog sprovodenja. Naime, **parlamentarna kontrola** sprovodenja budžeta je vrlo ograničena, što je jednim dijelom uzrokovano neadekvatnim budžetskim kalendarom definisanim u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

Crna Gora je od 2008. godine sprovodi program PARP (Planning and Review Process) koji podrazumijeva proces planiranja i revizije poslova iz domena odbrane. U sklopu ovog programa, Ministarstvo je izvještavalo i partnere o sprovodenju budžeta.

Tajni budžeti – Sem conta za materijal za posebne namjene, u Budžetu za odbranu ne postoje tajne stavke. A korišćenje sredstava za posebne namjene takođe podliježe revizorskoj kontroli, tako da ne možemo tvrditi da su ovo „crni budžeti“ na koje se ukazuje kao na rizike od korupcije.

Vojna preduzeća – U Crnoj Gori više ne postoje preduzeća u djelimičnom ili potpunom vlasništvu vojske ili Ministarstva odbrane. Međutim, postoji nekoliko preduzeća, koja su u djelimičnom ili potpunom vlasništvu države, a koja se bave spoljnom trgovinom kontrolisanom robom (npr. Montenegro Defense Industry). Izuzimanje Ministarstva odbrane i Vojske iz upravljanja ovim firmama, nije ni ekonomski opravdano, a može da predstavlja i ulaznu tačku za korupciju.

3.2.3. Rizici u ponašanju zapošljenih

Korumpirano vođstvo – Reformisanjem zakonskog okvira za integritet javnih funkcionera, koji uključuje: Zakon o sprječavanju konflikta interesa, Zakon o finansiranju političkih partija, Krivični zakonik,⁸⁶ koji se konstantno unapređuje, ova oblast je sa pravne strane adekvatno regulisana. Naime, pored obaveze prijavljivanja imovine, prijavljivanja poklona, definisanja načina korišćenja državne imovine u toku predizbornog perioda, propisane su i sankcije za svaki od prekršaja koji bi mogli da ukazuju na korupciju. Međutim, zbog nepostojanja pravnog instituta „neosnovanog bogaćenja“ kao krivičnog djela, zbog neadekvatnog institucionalnog okvira koji reguliše ovu oblast i slabih kapaciteta tužilaštva, ozbiljni prekršaji ovih zakona ostaju upravo samo to- prekršaji. Komisija za sprječavanje sukoba interesa, ni jednom od usvajanja Zakona o konfliktu interesa u 2011, nije predala

⁸⁶ Takođe i novi Zakon o sprječavanju korupcije koji stupa na snagu u januaru 2016.

tužilaštvu inicijativu za pokretanje istrage zbog sumnje na korupciju. Državna izborna komisija, sa nedostatkom administrativnih kapaciteta, nije u stanju da sprovodi dobra zakonska rješenja koja su predviđena i koja bi smanjila zloupotrebu državnih resursa.⁸⁷

Ministarstvo odbrane Crne Gore sprovodi dobru praksu objavljivanja imena svih funkcionera sa njihovim zaradama na sajtu Ministarstva. Po dostupnim podacima sa sajta Komisije za sprječavanje sukoba interesa, možemo da vidimo da su u protekle 2 godine vođena samo 3 postupka protiv funkcionera Ministarstva odbrane, dva zbog neblagovremenog dostavljanja izvještaja o prihodima i imovini, i jedan zbog nepotpunog izvještavanja o prihodima i imovini. U sva tri slučaja su nepravilnosti otklonjene prije izricanja konačne odluke. Nije bilo slučajeva vršenja dvije ili više funkcija, vršenja nespojivih funkcija ili primanja poklona u većoj vrijednosti od one propisane Zakonom.⁸⁸

Procedure za **zapošljavanje, unaprjeđenje i nagradivanje** se razlikuju u Ministarstvu odbrane i u Vojsci Crne Gore. Dok se **proces zapošljavanja službenika u MO** vrši na osnovu Zakona o službenicima i namještenicima i odgovarajućih podzakonskih akata i u nadležnosti je Uprave za kadrove, **proces zapošljavanja vojnog osoblja** (podoficira, vojnika i oficira) vrši se na osnovu Zakona o vojsci, odnosno Pravilnika o postupku prijema u službu. Pravilnik se u posljednje dvije godine primjenjuje uz pomoć metodologije za selekciju kandidata, koja jasno definiše postupak prijema i sve njegove faze, kao i pojedinačno bodovanje svake od njih. Proces evaluacije kandidata se sastoji od fizičke provjere, psihometrijskog testiranja i intervjeta. U procesu evaluacije se budu godine starosti, opšti uspjeh u školovanju, a kao eliminatori kriterijum prolazi se i bezbjedonosna provjera. Pravilnik o postupku prijema u službu je u procesu inoviranja, nakon čega će primjena metodologije pri prijemu kandidata biti i pravno obavezna. Dobra praksa VCG je da sve vrste ovih provjera snima, tako da je moguće provjeriti da li su ocjene zaista objektivne. Odluke o prijemu su konačne, a protiv njih se može pokrenuti sudske postupak. Na posljednji konkurs VCG u 2013, za 50 oglašenih pozicija, prijavljeno je 500 kandidata i do sada nije bilo ni jedne sudske žalbe.⁸⁹

87 Detaljnije o regulaciji svih ovih oblasti i nedostacima pravnog i institucionalnog okvira, možete pročitati u „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za unaprjeđenje“ 2011/2012. 2012/2013 i 2013/2014, u poglavljima Finansiranje političkih partija i Sprječavanje sukoba interesa. Izvještaj se nalazi na sajtu CeMI-ja www.cemi.org.me

88 www.konfliktinteresa.me

89 Intervju sa savjetnikom Jelenom Ičević, Direkciji za statusna pitanja, pravne i stambene

U sektoru odbrane postoje različiti načini napredovanja – za službenike, ovo pitanje je regulisano Zakonom o službenicima i namještenicima, a vrši se putem internog oglasa. Napredovanje u vojsci, bilo da je to unaprjeđenje u viši čin, proizvođenje, ili postavljenje na višu formacijsku poziciju regulisano je Zakonom o Vojsci. Osnovni kriterijumi za unaprjeđenje u viši čin su: ocjena (najmanje dobar), propisano vrijeme provedeno u određenom činu i poznavanje stranog jezika. Eliminatorni kriterijumi su disciplinski i krivični postupci. Međutim niz uslova kao što je: dodatno obrazovanje, bolja ocjena, postavljenje na formacijsko mjesto koje zahtijeva veći čin, utiču na smanjivanje vremenskog roka koji je potreban za unaprjeđenje, ili čak eliminaciju kriterijuma poznavanja stranog jezika.⁹⁰ Kako je spisak izuzetaka znatno duži od spiska osnovnih kriterijuma, Zakon nije dovoljno jasan u ovom pogledu i pruža prostor za slobodne interpretacije.

Podzakonski okvir koji reguliše **nagrađivanje**, je adekvatno zaokružen.

Po okončanju procesa zapošljavanja i unaprjeđivanja postoji vrlo **malo mogućnosti za žalbu** ostalih kandidata, pogotovo ako govorimo o Vojsci. Naime odsustvo drugostepenog organa žalbe, i upućivanje na dugotrajan sudski postupak će obeshrabriti svakog kandidata koji želi da uloži žalbu, pogotovo ako se radi o nekome ko planira da ponovo pokuša da se zaposli, ili o već zaposlenom u MO ili VCG ko čeka unaprjeđenje.

Proces rješavanja stambenih potreba, koji takođe može da predstavlja ulaznu tačku za korupciju, regulisan je Odlukom o rješavanju stambenih potreba državnih službenika i namještenika, koja predviđa način bodovanja u odnosu na značaj poslova koje službenik vrši, postojeću stambenu situaciju, godine radnog staža i broj članova domaćinstva. U ovom procesu, moguće je uložiti prigovor na samom početku postupka, kada se prave zbirovi bodova, a po utvrđivanju konačne rang liste moguće je podnijeti sudsku tužbu. **Rang liste** za zapošljavanje, unaprjeđivanje, nagrađivanje i dodjelu stanova, nisu objavljene na sajtu Ministarstva odbrane, što onemogućava uvid u primjenu pravnih rješenja.

Regrutovanje i izbjegavanje vojne obaveze – Nakon što je ukinuto obavezno služenje vojnog roka, a angažovanje vojnika se vrši na osnovu javnog oglasa, kako je već objašnjeno, rizici od korupcije u ovoj oblasti su otklonjeni.

poslove, sproveden 23.02.2015.

90 Zakon o Vojsci Crne Gore, ("Sl. list Crne Gore", br. 88/09 od 31.12.2009, 75/10 od 21.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 32/14 od 30.07.2014) čl. 62 i čl. 64

Lanac plaćanja – U Crnoj Gori, plate službenika i namještenika, računaju se na osnovu koeficijenata objavljenih u Zakonu o zaradama državnih službenika i namještenika, dok se plate vojnog osoblja računaju na osnovu koeficijenata objavljenih u Uredbi o bližim uslovima, načinu ostvarivanja i visini zaradelica u službi u Vojsci Crne Gore. Kriterijumi su jasno definisani, a rashodi za plate čine integralni dio Zakona o budžetu, kao i Zakona o završnom računu države. Svaki zaposleni na osnovu ovih kriterijuma, može da izračuna koliko tačno iznosi njegova neto plata i da zahtijeva da mu bude isplaćen tačno taj iznos. Nije bilo prijavljenih slučajeva u kojima plata nije odgovarala zakonski određenom iznosu.

Etički kodeks – Za vojno osoblje, trenutno je u primjeni Kodeks Vojne etike iz 2010, će biti inoviran nakon donošenja novog Zakona o vojsci. Kodeks vojne etike, pored deklarativnog nabranjanja svih etičkih načela za obavljanje dužnosti vojnika, ne predviđa nikakve sankcije, niti organ koji bi se starao za njegovo sproveđenje , već je isto uređeno Zakonom o vojsci.⁹¹ U skladu sa članom 129 ZoV, gdje je kršenje kodeksa propisano kao disciplinska greška, za kršenje kodeksa vojne etike je moguće izreći disciplinske mjere definisane u čl 131 – opomenu, ukor, ili smanjenje plate od 30%. Nešto detaljnije odredbe koje mogu doprinijeti smanjenju rizika od korupcije, sadrži Zakon o Vojsci Crne Gore u članu 46, 56 i 57, kojima se predviđa dužnost prijavljivanja starještine koji traži izvršenje krivičnog djela i reguliše konflikt interesa, kao i član 128 koji pod disciplinskim prestupima ubraja i zloupotrebu službenog položaja ili prekoračenje službenog ovlašćenja, neovlašćena upotreba sredstava dodijeljenih ili povjerenih radi izvršavanja zadataka ili dužnosti u službi; neovlašćenu upotrebu sredstava dodijeljenih ili povjerenih radi izvršavanja zadataka ili dužnosti u službi; kao i svaka radnja u službi ili u vezi sa službom sa obilježjima krivičnog djela. Za povredu ovih odredbi može se izreći disciplinska mjera ili disciplinska sankcija, koja varira u skladu sa pravilima za izbor vrste i mjere disciplinske sankcije, od opomene do prestanka službe.⁹²

Članom 129 Zakona o Vojsci je određeno da disciplinska greška predstavlja i kršenje kodeksa, međutim disciplinske greške uglavnom ne spadaju u domen koruptivnog ponašanja.⁹³

91 Kodeks vojne etike („Službeni list Crne Gore“, broj 60/10)

92 Zakon o Vojsci Crne Gore, („Sl. list Crne Gore“, br. 88/09 od 31.12.2009, 75/10 od 21.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 32/14 od 30.07.2014) čl.129, 130, 131.

93 U skladu sa ZoV, disciplinska greška je : 1) svaka radnja ili propuštanje radnje koje

Disciplinska odgovornost službenika u Ministarstvu odbrane je uređena Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika. Povreda etičkog kodeksa se prijavljuje neposrednom rukovodiocu, zatim starješini organa od strane drugog državnog službenika. Isto tako, neposredni rukovodilac je dužan da prati primjenu ovog kodeksa, da starješini državnog organa ukazuje na propuste u radu službenika čijim radom rukovodi i da preduzima potrebne mjere zbog povrede etičkih standarda i pravila utvrđenih kodeksom. Starješina organa saziva disciplinsku komisiju koju predlaže UZK, a koju čine predstavnici sindikata, predstavnici državnog organa u kom je lice zapošljeno i stručno lice sa iskustvom u toj oblasti. Disciplinska komisija donosi odluku u roku od 60 dana, a sprovodi je starješina organa (u ovom slučaju Ministar odbrane). Kazna za kršenje kodeksa (blaža povreda službene dužnosti) može biti pismena opomena ili jednokratno smanjenje plate za 20%. Od donošenja Etičkog kodeksa, nije bilo disciplinskih postupaka.⁹⁴

3.2.4. Rizici u mirovnim operacijama

Kao što je pomenuto u klasifikaciji rizika, konfliktne zone, u koje se mirovne misije šalju, su često žarišta korupcije bez adekvatne institucionalne kontrole i bez anti-korupcijskih standarda.

U publikaciji Transparency International-a „Corruption and Peacekeeping“ ukazano je na različite rizike od korupcije sa kojima se misija suočava u: političkom mandatu, operacijama misije, javnim nabavkama, izborom članova misije od strane zamalja učesnica misije, kao i nadzorom.⁹⁵

predstavljaju neuredno vršenje poslova u skladu sa ovim zakonom i pravilima službe u Vojsci; 2) nedolazak na posao u određeno vrijeme i odlazak sa posla prije isteka radnog vremena; 3) neopravdani izostanak sa službe ili od dužnosti u trajanju od jednog dana u toku jedne kalendarske godine;

- 4) neizvještavanje pretpostavljenog o spriječenosti za dolazak u službu ili na dužnost u roku od 24 sata;
- 5) nošenje uniforme suprotno propisima o nošenju uniforme; 6) neuredan lični izgled; 7) neuljudan odnos prema potčinjenima i pretpostavljenima; 8) povreda propisa o pozdravljanju, obraćanju, predstavljanju i javljanju;
- 9) svako drugo postupanje u službi i van službe koje je suprotno vojnem redu ili predstavlja povredu Kodeksa ili propisa.

⁹⁴ Intervju sa Natašom Mijanović, Direkcija za ljudske resurse, sproveden 23.05.2015.

⁹⁵ Transparency International, Defence and Security Program UK „Corruption and Peacekeeping“, 2013, London

Kako Crna Gora nema nezavisnih misija, već je do sada bila u sklopu međunarodnih – EU i UN – misija, rizici povezani sa upravljanjem i mandatom se ne odnose na međunarodne organizacije i institucije koje njima upravljaju. Jedini rizik na koji Crna Gora može da utiče, ili da ga otkloni, je **proces odabira vojnika za mirovne misije**.

Ovaj proces je u Crnoj Gori uređen „Pravilnikom o bližim uslovima, načinu i postupku izbora, pripreme, obuke upućivanja pripadnika Vojske Crne Gore i zaposlenih u ministarstvu odbrane u međunarodne snage, mirovne misije i druge aktivnosti u inostranstvu”⁹⁶, po kome, nakon objavljenog oglasa za zaposlene u MO i VCG kandidati prolaze fizičko, psihometrijsko i zdravstveno testiranje i testiranje stranog jezika. Sprovodenje oglasa vrši tročlana Komisija. Za razliku od drugih pravilnika koji sadrže jasan broj bodova koji nosi svaki od kriterijuma i gdje je uspostavljanje rang liste jednostavno, ovaj Pravilnik nema jasno definisane načine za određivanje rang liste, niti definsanu mogućnost žalbe. Ovaj proces stoga nije na visini drugih procesa odabira zapošljenih u sektoru odbrane, niti je adekvatno zaštićen od nedozvoljenih uticaja.

3.2.5. Rizici u nabavkama

a) Javne nabavke u sistemu odbrane

Proces javnih nabavki će se do maja 2015 regulisati na osnovu Zakona o javnim nabavkama iz 2011, kada na snagu stupa Zakon o javnim nabavkama, usvojen u decembru 2014 (Sl. List Crne Gore 57/14)

Izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama, će na adekvatniji način regulisati ovu oblast u svim sektorima i smanjiti mogućnost korupcije. Nekoliko preporuka CeMI-ja koje su predstavljene u „Analizi efekata anti-korupcijskih politika za 2013/2014“ koje se tiču sukoba interesa u procesu javnih nabavki su prihvачene u procesu usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama. Međutim, ostalo je nekoliko propusta, koje mogu uticati na pojavu korupcije u ovoj oblasti⁹⁷:

96 („Sl. list Crne Gore”, br. 78/09 od 27.11.2009)

97 „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori 2013/2014 i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje“ CeMI, 2014

1. Licu koje učestvuje u pripremi tehničke dokumentacije (kada je predmet nabavke tehnička dokumentacija i izvođenje radova na osnovu nje), omogućeno je da sarađuje sa ponuđačem u procesu pripreme ponude, što je otvara nove mogućnosti za sukob interesa i korupciju.⁹⁸ U slučaju otkrivenog sukoba interesa u postupku javnih nabavki, postupak se proglašava ništavim, a lice koje je bilo u sukobu interesa se isključuje iz procesa javnih nabavki. Međutim, nisu predviđene sankcije za lice koje ne prijavi postojanje sukoba interesa, što donekle umanjuje snagu ove odredbe.
2. Iznosi za koje se dozvoljava neposredni dogovor javne nabavke, utvrđeni u čl. 30 Zakona o javnim nabavkama i dalje su neprihvatljivo visoki.
3. Novim Zakonom se mijenja nadležnost Državne komisije za kontrolu javnih nabavki na polju kontrole nabavki za vrijednost preko 500.000 eura time što Državna komisija nije više zadužena za ovu kontrolu postupaka javnih nabavki po članu 69 i 70 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama koji se odnosi na član 139 i 141 važećeg Zakona. Inspeksijski nadzor se u potpunosti stavlja pod nadležnost inspektora za javne nabavke i Uprave za inspekcijske poslove, u skladu sa preporukom eksperata Evropske komisije i Svjetske banke.⁹⁹ Obzirom da je u ovom Odsjeku trenutno zapošljen jedan inspektor, a da su najnovijom sistematizacijom predviđena tri radna mjesta, smatramo da kapaciteti ovog tijela nijesu dovoljni za sprovođenje nadzora nad tolikim brojem postupaka javnih nabavki. Osim toga, i ako se sistematizovana mjesta Uprave za inspekcijske poslove popune, tri čovjeka ne mogu vršiti sve dužnosti koje se predviđaju novim Zakonom, a kojim su nadležnosti inspektora za javne nabavke znatno proširene.
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ne predviđa prekršajne sankcije za naručioce koji dostavljaju netačne i nepotpune informacije u izvještajima o javnim nabavkama, ne dostavljaju Izvještaj o kršenju antikorupcijskih pravila, ne dostavljaju Izvještaje o javnim nabavkama u kontinuitetu. Pored ovoga nedostatka odvraćajućih mehanizama, ni adekvatna kontrola nije uspostavljena. Naime, ukoliko je dostavljena izjava o postojanju sukoba interesa i ukoliko je dostavljen Izvještaj o kršenju antikorupcijskog pravilla, a

98 Čl 17 Zakona o javnim nabavkama i čl. 10 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

99 Čl. 148 važećeg Zakona o javnim nabavkama, član 71 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama

bez žalbe nekog od učesnika procesa javnih nabavki, nema kontrole tačnosti ovih dokumenata.

Organizacije civilnog sektora koje se bave ovim pitanjem, takođe ističu da je potrebno da uvođenje negativne reference ponuđača uključujući i zabranu učešća ponuđačima u postupku javnih nabavki ukoliko su prije toga kršili rokove i/ili druge odredbe ugovora o javnim nabavkama, s obzirom na to da se Nacrtom Zakona ne predviđa uvođenje negativnih referenci ili crnih lista ponuđača ukoliko su prije toga kršili rokove i/ili druge odredbe ugovora o javnim nabavkama, kao ni zabrana učešća ovakvim ponuđačima u postupku javnih nabavki.¹⁰⁰ Međutim, kontraargument je da ovakve procedure nema u uporednoj praksi, te da bi se ovakve odredbe kosile za ustavnim rješenjima.¹⁰¹

Što se tiče primjene trenutnog zakonskog okvira za javne nabavke u sektoru odbrane, možemo konstatovati da je bilo vrlo malo nepravilnosti koje bi ukazivale na korupciju.

Kao što je pokazano u Izvještaju o transparentnosti u sektoru odbrane, veliki broj ugovora je objavljen na sajtu Ministarstva, međutim, za pristup, odnosno registraciju na sajtu Portala javnih nabavki traži se kao obavezan PIB broj, koji fizička lica nemaju. Stoga, **aneksi ugovora**, jedno od osnovnih područja rizika za pojavu korupcije, nisu dostupni civilnom društvu ni fizičkim licima. Međutim, smatramo da se radi o tehničkom propustu, koji je lako ispraviti.

Plan javnih nabavki Ministarstva odbrane je podlijegao izmjenama tri puta u toku 2013, što po mišljenju DRI ukazuje da nije sačinjen na osnovu realno procijenjenih – stvarnih potreba krajnjih korisnika. Takođe u procesu planiranja vrši se ispitivanje tržišta, međutim, izvještaji o istraživanju tržišta nisu dostupni u pisanoj formi.¹⁰² Ovo je uzrokovano kako nedostatkom izričite zakonske obaveze za ispitivanje tržišta i pismeno izvještavanje o istom, tako i malim brojem kadrova i nedostatkom kapaciteta Ministarstva odbrane.¹⁰³ Na osnovu dobijenih podataka možemo zaključiti da **proces**

100 Komentar na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Institut alternativa, 2013

101 Intervju sa Direktorom Uprave za javne nabavke, Mersadom Mujevićem

102 Državna revizorska institucija: „Konačni izvještaj o reviziji Ministarstva odbrane“, 2014

103 Intervju sa ppuk Emilom Halimovićem, Služba za javne nabavke

planiranja javnih nabavki nije još uvijek na zadovoljavajućem nivou i da, pored efikasne unutrašnje kontrole i razvijenih internih procedura, ostavlja prostor za nepravilnosti. Ipak, ovi propusti ne sadrže osnovne indikatore, na osnovu kojih bi mogli da tvrdimo da postoje zloupotrebe u procesu planiranja javnih nabavki.

U procesu kreiranja tendera, takođe je otkriveno nekoliko propusta od kojih je jedan povezan sa indikatorom rizika, tj. postojanjem nepravilnosti u specifikacijama – naime, dva puta u toku 2013 za nabavke neposrednim sporazumom predmet javne nabavke je bio podijeljen u 2 odvojena postupka, što je u direktnoj suprotnosti sa čl. 44 stav 4 Zakona o javnim nabavkama.¹⁰⁴

Analizom žalbi koje su upućene Državnoj Komisiji za javne nabavke u 2013. i 2014., možemo zaključiti da ni jedna od žalbi nije sadržala indikatore rizika za postojanje korupcije (zaključane specifikacije, podjela predmeta javne nabavke, dogovor između ponuđača, konflikt interesa). U 2013. godini Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, izjavljene su dvije žalbe, a u 2014. 6 žalbi (od kojih su 3 odbijene).

Većina žalbi se ticala aktivnosti za koju je registrovan neki od ponuđača. Naime po važećem Zakonu čl 65 st. 1 u postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji je registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke. Problem kod registracije za pretežnu djelatnost je da u Crnoj Gori postoji vrlo malo proizvođača. Tako da za robe koje su predmet nabavki postoji veliki broj firmi – predstavnika- koje u svojoj ponudi imaju širok spektar roba, pa se u skladu sa tim prijavljuju na tendere za nabavku tih različitih vrsta roba. Svaki put kada ove firme trebaju da se prijave na tender, one preregistriraju svoju pretežnu djelatnost, kako bi zadovoljili uslove tendera. Zbog toga se dešava da firma, koja je bila registrovana za pretežnu djelatnost jedne vrste dok je trajao proces javne nabavke, nakon odabira za najboljeg ponuđača bude registrovana za pretežnu djelatnost druge vrste, što daje pravo drugim ponuđačima da se žale na proces javne nabavke.¹⁰⁵ Sa druge strane, zbog restriktivnog tumačenja registracije djelatnosti, dešava se da bude odbijen ponuđač, koji opet ulaže žalbu.

104 Naručilac je dužan da se pridržava uslova i načina javne nabavke određenih ovim zakonom prema utvrđenim vrijednostima i ne smije tokom fiskalne ili finansijske godine da podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu, sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke.

105 Intervju sa ppuk Emilom Halimovićem, Služba za javne nabavke, sproveden 23.02.2015.

Konačno u **procesu sprovodenja ugovora**, postoji veliki problem nepostojanja izvještaja o realizaciji ugovora, jer se precizno praćenje realizacije ugovora u Službi za javne nabavke vrši samo za nabavke ugovorene na neposredan način (u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, vrijednost ovih nabavki može ići najviše do 7 procenata ukupnog budžeta za javne nabavke u skotoru odbrane – uzimajući u obzir da je veći od 3 000 000). Praćenje realizacije velikih ugovora vrše logistika i materijalni resursi, ali nema dostupnih izvještaja o sprovodenju obaveza od strane ponuđača, odnosno, povratna informacija o kvalitetu realizacije ugovora ne reflektuje se na buduće procese javnih nabavki

b) Povjerljive nabavke

Ukoliko uzmemo činjenicu da su povjerljive nabavke u sektoru odbrane u 2013. godini iznosile 4.6 miliona eura tj. 55.9 % ukupnog budžeta javnih nabavki, odnosno 12.8% ukupnog budžeta za sektor odbrane, razumljiva je težnja da se obezbijedi što efektivniji nadzor nad ovom oblašću i da se osigura najveći zakonski mogući stepen njegove transparentnosti.

Proces povjerljivih nabavki se do stupanja na snagu novog Zakona o javnim nabavkama sprovodi na osnovu Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebnu namenu.

Ova Uredba na neadekvatan način reguliše oblast povjerljivih nabavki sa više aspekata – Na prvom mjestu sam **naziv Uredbe** ne odgovara njenoj sadržini. Naime, od sprovedenih 23 postupka povjerljivih nabavki u 2013, 16 postupaka nije bilo vezano za spoljnu trgovinu. Uredba daje mogućnost (čl 1. Stav 2) i da se nabavke oružja vrše u skladu sa ovom Uredbom, ukoliko je to u bezbjednosnom interesu Crne Gore, ali se to ne vidi iz naslova. Takođe, nabavke oružja nose oznaku „INTERNO“ što, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka znači da njihovo otkrivanje ne bi naštetilo bezbjednosnom interesu Crne Gore i prema tome, ove nabavke ne bi trebale da se sprovode na osnovu Uredbe.¹⁰⁶

106 Državna revizorska institucija „Konačni izvještaj o reviziji Ministarstva odbrane“, 2014. Pojašnjenje: U skladu sa Zakonom o tajnosti podataka osnov za određivanje stepena tajnosti podatka predstavlja sadržaj tajnog podatka i njegov značaj za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore, a stepen tajnosti INTERNO se određuje za podatke čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa u konkretnom slučaju organa iz oblasti bezbjednosti i odbrane

Uredba ne obavezuje na korišćenje **podkriterijuma** za vrednovanje ponuda. Dok je u Zakonu o javnim nabavkama jasno navedeno 12 podkriterijuma za kriterijum ekonomski najbolje ponude, Uredba navodi samo kriterijume najniže cijene i kvaliteta kao kriterijume za izbor najboljeg ponuđača, a navodi 8 podkriterijuma koje Komisija može (a ne mora) koristiti pri izboru. Ponuđači koji nisu odabrani u postupku povjerljive nabavke, **nemaju pravo žalbe**.

Dalje, ne postoje jasne procedure ni **pravni osnov za označavanje** neke nabavke povjerljivom, već se to čini po nahođenju naručioca, što često dovodi do mijenjanja oznaka nabavki iz javnih u povjerljive i obratno. Tako je u 2013, sprovedena povjerljiva nabavka za transport pripadnika MO i VCG. Dok se transport pripadnika VCG može smatrati povjerljivim, transport pripadnika MO ne može, što je istakla i DRI u svom izveštaju.

Offset sporazumi, koji su najkritičnija tačka povjerljivih nabavki, su ovom uredbom dozvoljeni, ali nije predviđena vrijednost nabavki za koje ih je moguće uvesti, niti način kompenzacije u nabavkama, niti je određen procenat kompenzacije od vrijednosti nabavnog ugovora – što su bar osnovne postavke za regulaciju ove oblasti. Jedina odredba koja reguliše ovu oblast glasi „Ugovore o nabavci sredstava za posebne namjene koji se realizuju putem ugovora o zamjeni ("OFFSET PROGRAM") zaključivaće društvo na osnovu odluke starještine korisnika.“¹⁰⁷ Ministarstvo odbrane i VCG **nisu vršili** nabavke putem offset sporazuma, upravo iz razloga nedovoljno jasne regulacije u ovoj oblasti i brojnih mogućnosti za zloupotrebu.¹⁰⁸

Realizaciju povjerljivih nabavki odnosno ugovora sklopljenih sa dobavljačima koji su van teritorije Crne Gore (uključujući i offsete), na osnovu Uredbe, vrši društvo koje je osnovala Vlada Crne Gore. **Uredba** jasno određuje da će društvo, tj. posrednici pri zaključivanju Ugovora dobiti procenat od zaključenih ugovora, u zavisnosti od vrijednosti ugovora, koji mogu iznositi do 300 hiljada eura. Podsećamo da je **korišćenje posrednika** pri nabavkama je označeno od TI, kao „kanal za podmićivanje“, a da nije definisano ni ko može da čini ovo društvo, ni na osnovu kojih kriterijuma ih Vlada bira i razrješava ni kojim ovlašćenjima raspolažu. Ovako definisan okvir, ostavlja širok prostor za korupciju na najvišem nivou.

¹⁰⁷ Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima posebne namjene ("Sl. list Crne Gore", br. 66/10 od 19.11.2010), čl 8.

¹⁰⁸ Intervju sa ppuk Emilom Halimovićem, Služba za javne nabavke, sproveden 23.02.2015.

Povjerljive nabavke u sektoru odbrane podliježu trostrukoj kontroli: izvještaj o povjerljivim nabavkama se dostavlja Vladi do 30. aprila tekuće za prethodnu godinu, periodičnoj kontroli Državne revizorske institucije i unutrašnjoj kontroli. Međutim, sem DRI koja vrši revizije MO u skladu sa planom revizija (što znači ne svake godine), kontrola je u potpunosti u nadležnosti izvršne vlasti, što donekle ograničava njenu efektnost.

Što se tiče implementacije ove Uredbe, Revizija DRI je iznijela značajan broj primjedbi na sprovođenje procesa povjerljivih nabavki:

- ne postoje interna pravila i procedure koji bliže reguliše sam tok i proces sprovođenja povjerljivih nabavki, a vrše se „po uzoru“ na proces javnih nabavki;
- Proizvoljno se određuju rokovi za donošenje odluka o pokretanju postupaka povjerljivih nabavki jer Planom povjerljivih nabavki nije definisana dinamika izvršenja istog;
- Kao kriterijum se uzima najniža ponuđena cijena iako je članom 6 Uredbe definisano da su kvalitet i cijena osnovni kriterijumi na osnovu kojih se ocjenjuju prikupljene ponude;
- ne postoji obrazloženje izbora potencijalnih ponuđača; ne razmatra se da li se postupak može sprovesti po partijama;
- nijesu definisani rokovi za realizaciju ugovora;

Neki od problema navedenih u ovoj studiji, kao i u revizorskem izvještaju, riješiće se stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama (Sl. List Crne Gore 57/14). Naime nabavke vojne opreme, bezbjednosno osjetljive opreme, roba i usluga povezanih sa opremom, usluga i radova za vojne namjene, kao i bezbojednosno osjetljivih usluga i radova, će se sprovoditi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.¹⁰⁹

Međutim iz Zakona o javnim nabavkama je izuzet niz nabavki¹¹⁰ koji su

109 Zakon o javnim nabavkama (Sl. List Crne Gore br. 57/14), čl. 116 a

110 1) nabavke koje su uređene posebnim propisima o nabavkama, u skladu sa međunarodnim sporazumom ili aranžmanom zaključenim između Crne Gore i jedne ili više država; 2) nabavke koje su uređene posebnim propisima o nabavkama, u skladu sa međunarodnim sporazumom ili aranžmanom koji se odnosi na stacioniranje trupa i odnose se na privredna društva u Crnoj Gori, državi članici Evropske unije ili drugoj državi; 3) nabavke koje Crna Gora mora da dodijeli u skladu sa specifičnim propisima međunarodne organizacije; 4) nabavke kod kojih bi primjena odredbi ovog zakona obavezala Crnu Goru da pruži infomacije čije otkrivanje je u suprotnosti sa vitalnim interesima njene bezbjednosti; 5) nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti; 6) nabavke u okviru programa saradnje zasnovanih na istraživanju i razvoju novog proizvoda koji zajednički sprovode Crna Gora i najmanje jedna država članica Evropske unije i, kada je primjenljivo, za kasnije faze čitavog ili dijela životnog ciklusa tog proizvoda; 7) nabavke

uglavnom vezani sa međunarodne sporazume, tj. spoljnu trgovinu kao i: nabavke kod kojih bi primjena odredbi ovog zakona obavezala Crnu Goru da pruži infomacije čije otkrivanje je u suprotnosti sa vitalnim interesima njene bezbjednosti, i nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti.

Ovdje se javljaju dva problema. Prvi problem je široko postavljen okvir za isključivanje -suprotnost sa vitalnim interesima bezbjednosti. Na osnovu ovog stava, i nabavke koje se odnose na vojnu opremu i bezbjednosno osjetljive usluge takođe mogu da budu izuzete od primjene Zakona. Ovdje se ponovo javlja opasnost od nejasne granice između povjerljivih i javnih nabavki. Drugi problem je što stupanjem na snagu Zakona o javnim nabavkama prestaje da važi Uredba, te postupci koji su van Zakona o javnim nabavkama ostaju neregulisani nacionalnim pravnim okvirom do donošenja novog podzakonskog akta.

dodijeljene u trećoj zemlji, uključujući i one za civilne svrhe, gdje su snage raspoređene izvan teritorije Evropske unije, ako operativne potrebe zahtijevaju da se ugovori zaključe sa privrednim subjektima koji se nalaze u zoni operacija. (Zakon o javnim nabavkama (Sl. List Crne Gore br. 57/14), čl. 116 b)

IV Upravljanje integritetom u sektoru odbrane Crne Gore

4.1. Upravljanje procesom izgradnje integriteta u sektoru odbrane

Zakon o državnim službenicima i namještenicima članom 68. predviđa obavezu državnih organa da izrade plan integriteta koji će biti u službi upravljanja rizicima u oblastima njihove nadležnosti.¹¹¹ Istovremeno, državnim organima pripada imenovanje službenika čija je funkcija praćenje realizacije plana integriteta – Menadžera integriteta. Ove odredbe su inkorporirane u Zakonu sa ciljem umanjivanja korupcije u dotičnim resorima i podrazumijevaju identifikaciju rizika od korupcije na osnovu kojih će biti utvrđene mjere djelovanja u odnosu na postojeće ili potencijalne koruptivne radnje. Upravljanje integritetom se, u tom smislu, ogleda u upravljanju rizicima od korupcije u državnim organima. Shodno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, upravljanje rizicima je postupak identifikovanja, procjene, praćenja i kontrole mogućih okolnosti, koje mogu nepovoljno uticati na ostvarivanje utvrđenih ciljeva subjekta i preduzimanje potrebnih mjera radi smanjenja rizika do nivoa razumne uvjerenosti da će ciljevi biti ostvareni.¹¹² Isti Zakon navodi da će se upravljanje rizicima vršiti u skladu sa strategijom o upravljanju rizicima.¹¹³

Za upravljanje rizicima u sektoru odbrane, posebno su značajna dva dokumenta: Strategija upravljanja rizicima i Plan integriteta. Budući da se posebno poglavlje bavi analizom Plana integriteta, u ovom dijelu ćemo se

111 U članu 68. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list Crne Gore br. 39/11, 66/12 i 34/14 navodi se sljedeće: „Na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, državni organ donosi plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove. Državni organ određuje državnog službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovodenje plana integriteta.“

112 Član 8. Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Sl. list Crne Gore br. 73/08, 20/11 i 30/12

113 *Ibid*

bazirati na elementima upravljanja procesom izrade Plana integriteta za Ministarstvo odbrane i Vojsku Crne Gore.

Ministarstvo odbrane je usvojilo **Strategiju upravljanja rizicima**¹¹⁴ koja sadrži osnovne informacije o procedurama upravljanja rizicima, metodologiji registrovanja rizika, te odgovornosti i ovlašćenja nadležnih jedinica. Procedura upravljanja rizicima sastoji se iz pet faza:

1. utvrđivanje ciljeva;
2. identifikacija rizika;
3. procjena rizika;
4. reagovanje na rizik;
5. praćenje i izvještavanje.¹¹⁵

U zavisnosti od ciljeva državnog organa, u ovom slučaju Ministarstva odbrane, identificuju se potencijalni rizici od korupcije koji narušavaju ostvarivanje takvih ciljeva. Za fazu identifikacije je značajno da, osim formulacije rizika i potencijalnih posljedica, Ministarstvo treba da evidentira podatke o rizicima u *Registru rizika*¹¹⁶ koji će redovno biti ažuriran na bazi smjernica Koordinatora za uspostavljanje procesa upravljanja rizicima, funkcije koja je uvedena Strategijom i predstavlja osnovnu obavezu kada je u pitanju menadžment rizika. Procjena rizika vrši se na osnovu formule $IR = U \times V$, pri čemu je IR oznaka za intenzitet rizika, U za uticaj koji rizik proizvodi, a V vjerovatnoća da se rizik od korupcije ostvari. Parametri uticaja i vrijednosti kreću se u rasponu od 1-3, dok shodno tome – raspon intenziteta rizika obuhvata interval od 1 – 9. Ono što je pohvalno kada je u pitanju Strategija, jeste činjenica da su u ovoj fazi jasno definisani kriterijumi za dodjeljivanje vrijednosti vjerovatnoće ili uticaja svakom pojedinačnom riziku, što doprinosi objektivnosti ocjene intenziteta rizika. To je jako važno sa aspekta reagovanja na rizike jer se u Strategiji navodi da se ono vrši po principu semafora: "zeleni rizici", koji se kreću u granicama 1 i 2 (npr. niska vjerovatnoća 1 i srednji uticaj 2, ili obrnuto) ne zahtijevaju dalje djelovanje. "Žute rizike" treba nadzirati i upravljati njima sve do dovođenja do zelene boje, ako je moguće. "Žuti rizici" se kreću u granicama 3 i 4 (npr. visoka

114 Strategija upravljanja rizicima, Ministarstvo odbrane, Podgorica, septembar 2014. godine

115 Strategija upravljanja rizicima, Ministarstvo odbrane, Podgorica, septembar 2014. godine, str. 7

116 Shodno Strategiji upravljanja rizicima u Ministarstvu odbrane, Registar rizika je "baza podataka" za sve informacije o rizicima, s ciljem smanjenja obima neizvjesnosti koji bi mogao biti prijetnja ostvarenju ciljeva definisanih planom, kao i izmijenjenih okolnosti i pravovremenog reagovanja na njih.

vjerovatnoća 3 i mali uticaj 1, srednja vjerovatnoća 2 i umjereni uticaj 2, ozbiljan uticaj 3 i niska vjerovatnoća 1). "Crveni rizici", ocijenjeni najvišom ocjenom rizika (6,9), zahtijevaju trenutnu akciju.¹¹⁷ Kada je u pitanju praćenje i izvještavanje o procesu upravljanja rizicima, Koordinatori moraju dva puta godišnje izvestiti Kolegijum o aktivnostima preduzetim na smanjivanju srednjih i visokih rizika. Međutim, pitanje monitoringa nad primjenom mjera za umanjivanje rizika nije precizno definisano postojećim okvirima upravljanja integritetom – konkretno Planom integriteta.

Strategija predstavlja polaznu osnovu u procesu upravljanja rizicima. Međutim, procedure koje su njome propisane, nijesu u potpunosti implementirane. To se prije svega odnosi na vođenje registra rizika i imenovanje osoba zaduženih za koordinaciju procesa upravljanja rizicima, odnosno osoba nadležnih za reakciju na svaki pojedinačni rizik. Naime, prema izvještaju Državne revizorske institucije, Ministarstvo odbrane ne posjeduje Registar rizika iako su rizici identifikovani.¹¹⁸ Nakon nalaza revizije, Ministarstvo je izradilo tražene registre.

Ovaj dokument je izrađen u okviru NATO inicijative za izgradnju integriteta, koja je usmjerena ka jačanju integriteta, transparentnosti i odgovornosti u sektoru odbrane i odnosi se na sve oblasti rada Ministarstva odbrane.¹¹⁹

Za potrebe izrade Akcionog Plana integriteta, MO je imenovalo radnu grupu koja je nadležna za aktivnosti u vezi sa ovim procesom. Međutim, kao što je već pomenuto, postoji dva problema u vezi sa dodjeljivanjem ovih nadležnosti. Prvo, Strategijom je predviđeno da za upravljanje svakim pojedinačnim rizikom bude imenovano jedno lice, koje će biti navedeno imenom i funkcijom. Ovaj uslov nije zadovoljen u Planu integriteta.¹²⁰ Drugi problem predočen je u nalazima Državne revizorske institucije i sastoji se u imenovanju Višeg unutrašnjeg revizora za obavljanje poslova izrade i sprovođenja plana integriteta, što nije u skladu sa članom 20. Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.¹²¹ Uporednom

117 Strategija upravljanja rizicima, Ministarstvo odbrane, Podgorica, septembar 2014. godine, str. 10

118 Izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane – Konačni izvještaj, Državna revizorska institucija, Podgorica, decembar 2014. godine

119 Vidjeti više u poglavlju 4.2 Plan integriteta i njegova primjena u sektoru odbrane

120 *Ibid*

121 U izvještaju DRI navodi se sljedeće: „Članom 20 stav 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru propisano je: „Rukovodilac jedinice za unutrašnju

analizom zasnovanosti Plana integriteta na Strategiji upravljanja rizicima, uočili smo i neusaglašenost ovih dokumenata u pogledu metodologije koja je korišćena pri rangiranju rizika, o čemu će biti više riječi u narednom poglavlju.

4.2. Plan integriteta i njegova primjena u sektoru odbrane

Planovi integriteta predstavljaju jedne od najmodernijih preventivnih metoda za ustanovljavanje legalnog i moralnog rada vladinih i drugih institucija u društvu, koja spriječava i suzbija mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije u određenoj instituciji. Mogu se definisati kao skup pravnih i faktičkih mjera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja puteva korupcije i sprječavanja nastanka mogućnosti za korupciju u okviru organizacije kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica ili djelova organizacije i pojedinačnih radnih mjesta.¹²² Izrada plana integriteta obaveza je svakog državnog organa, shodno članu 68. Zakona o državnim službenicima i namještenicima,¹²³ a posredno proizilazi i iz Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru¹²⁴, koji predviđa izradu Strategije upravljanja rizicima od korupcije.¹²⁵ Proces izrade Plana integriteta je prvenstveno zasnovan na nacionalnoj obavezi predviđenoj odredbama člana 68 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Pri izradi ovog dokumenta, Radna grupa je iskoristila i preporuke iz NATO Peer Review Izvještaja i norveškog projekta o izgradnji integriteta.¹²⁶

reviziju i unutrašnji revizori mogu obavljati samo poslove unutrašnje revizije.” Pravilnikom o sistematizaciji predviđeno je da Viši unutrašnji revizor, između ostalog, obavlja poslove koji nijesu iz oblasti Unutrašnje revizije (izrada i sprovođenja Plana integriteta, praćenje i ocjenjivanje sprovođenja mjera korišćenja i čuvanja dokumenata posebno onih sa određenim stepenom tajnosti, kao i vršenje drugih poslova po nalogu pretpostavljenog), što nije u skladu sa čl. 20 Zakona.“

122 Analiza efekata anti-korupcijskih politika 2013/2014” CeMI 2014

123 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Sl. list Crne Gore br. 39/11, 66/12 i 34/14

124 Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Sl. list Crne Gore br. 73/08, 20/11 i 30/12

125 Vidjeti poglavje 4.1 *Upravljanje integritetom u sektoru odbrane*

126 NATO Building Integrity Initiative, dostupno na: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68368.htm

Akcioni Plan integriteta za period od 2014 – 2016. godine, sastoji se od spiska rizika, postojećih i predloženih mjera kontrole rizika, spiska osoba odgovornih za upravljanje rizikom, kao i roka predviđenog za realizaciju predloženih aktivnosti.

Kada je u pitanju spisak rizika, u Planu integriteta se razlikuju osnovni i rezidualni rizici¹²⁷, koji su sortirani po kriterijumu oblasti u sektoru odbrane u kojoj su ispoljeni. Postoji osam različitih oblasti u kojima su identifikovani rizici od pojave korupcije, i to:

1. Rukovođenje i upravljanje institucijom
2. Kadrovska politika, etičko i profesionalno ponašanje
3. Planiranje i upravljanje finansijama
4. Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata
5. Raspolaganje državnom imovinom
6. Vojne operacije
7. Saradnja MO i VCG sa privatnim sektorom
8. Radna sredina
9. Afirmacija rada MO i VCG¹²⁸

Ono što je specifično u vezi sa identifikacijom rizika u ovom dokumentu, jeste da se pod nazivom rizika podrazumijeva prije grupa rizika specifična za datu oblast, negoli jedan konkretni rizik. Na taj način, u **oblasti rukovođenja i upravljanja institucijom**, identifikovana su četiri rizika (ili ti četiri grupe rizika), među kojima su dvije ocijenjene kao visoko-rizične: nepotpuni i nedorečeni propisi, sukob interesa, narušavanje ugleda i integriteta institucije (IR = 49); narušavanje ugleda i integriteta institucije, neizvršavanje službene dužnosti, zloupotreba službenog položaja (IR = 63, pri čemu vjerovatnoča 9). **Oblast kadrovske politike, etičkog i profesionalnog ponašanja** sadrži najveći broj visokih rizika od pojave korupcije – četiri. To su: Narušavanje ugleda institucije, sukob interesa, zloupotreba javne funkcije/ službenog položaja (IR = 49); neprijavljinje korupcije i drugih nezakonitih radnji (IR = 56); Narušavanje ugleda i integriteta institucije, sukob interesa, zloupotreba javne funkcije/službenog položaja (IR = 56); narušavanje ugleda i integriteta institucije, sukob interesa, zloupotreba javne funkcije/službenog položaja (IR = 56). Kada je u pitanju **oblast planiranja i upravljanja finansijama**, karakteristično je to što u njoj nije prepoznat niti jedan visoki rizik. Naime, jedan od dva identifikovana

127 Vidjeti poglavlje 4.1 *Upravljanje integritetom u sektoru odbrane*

128 Ministarstvo odbrane Crne Gore, Plan integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore, Podgorica, oktobar 2014. godine, str. 20

rizika na ovom polju jesu nedorečeni propisi za planiranje i upravljanje finansijama, zloupotreba službenog položaja i sukob interesa (IR = 48), pri čemu je rezidualni rizik prepoznat u nedovoljnoj definisanosti postupaka za izradu budžeta, kreiranje finansijske dokumentacije i drugo. Ovaj problem predstavlja jedan od ključnih problema finansijske transparentnosti u sektoru odbrane, shodno zaključcima CeMI-jevog izvještaja o transparentnosti u sektoru odbrane u kojem je prepoznato neadekvatno planiranje nabavki, kao i velika odstupanja u finansijskim planovima.¹²⁹ Budući da intenzitet rizika uslovljava nivo reakcije na rizik, prema Strategiji upravljanja rizicima, neophodno je ovaj rizik uvrstiti u kategoriju visoko-rizičnih. Rizici sa najvećim intenzitetom (vjerovatnoćom od pojave korupcije i uticajem), nalaze se u **kategoriji čuvanja i bezbjednosti podataka**. Ti rizici su nedovoljna transparentnost informaciono – komunikacionog sistema ne obezbjeđuje razvojne potrebe sistema odbrane i zloupotreba povjerljivih službenih podataka i informacija (oba sa intenzitetom IR =64). Rezidualne rizike u ovoj oblasti predstavljaju nepostojanje informacione podrške u oblastima upravljanja ljudskim i materijalnim resursima, računovodstvu i logistici za potrebe Vojske Crne Gore i neadekvatno postupanje sa službenom dokumentacijom i podacima zbog nepotpunih mjera fizičkog obezbjeđenja. Imajući u vidu kapacitet VCG, ovi rizici su realistično procijenjeni, te odista zahtijevaju reakciju proporcionalnu definisanom intenzitetu. U petoj oblasti, koja se tiče **raspolaganja državnom imovinom**, nailazimo na isti problem koji je postojao u oblasti planiranja i upravljanja finansijama: niti jedan od dva registrovana rizika ne nalazi se u kategoriji visokog rizika, već su oba srednjeg intenziteta (IR = 48). Ovo nije u skladu sa ocjenama eksperata koji su izradili Peer Review za Ministarstvo odbrane Crne Gore, u kojem se više puta navodi da je oblast javnih nabavki visoko-rizična kada je u pitanju mogućnost pojave korupcije.¹³⁰ Istovremeno, Državna revizorska institucija je ocijenila da Ministarstvo odbrane ima više propusta kada su u pitanju javne nabavke.¹³¹ U **oblasti vojnih operacija**, identifikovan je jedan rizik visokog intenziteta: povrede profesionalnih i etičkih pravila, primanje nedozvoljenih poklona ili druge nedozvoljene koristi, ugrožavanje života pripadnika Vojske Crne Gore u međunarodnim mirovnim misijama, ometanje obavljanja osnovnih aktivnosti Vojske Crne Gore u međunarodnim

129 Nikoleta Tomović, Ana Selić, *Transparentnost i odbrana u Crnoj Gori*, CeMI, Podgorica, februar 2015

130 Montenegro Building Integrity Peer Review, NATO, May 2013

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

misijama, pripadnici Vojske Crne Gore, koji se upućuju u međunarodne misije, nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa potrebom za jačanje integriteta i borbi protiv korupcije (IR = 56). U preostale četiri oblasti, ne postoji nijedan rizik od pojave korupcije koji se nalazi u kategoriji visokog intenziteta.

Kada su u pitanju predložene mjere za upravljanje rizicima, osobe odgovorne za upravljanje rizikom, te rokovi za implementaciju predloženih mera, ove kategorije su u velikoj međuzavisnosti i ne mogu se pojedinačno analizirati zbog efekata koje međusobno prizvode. U slučaju predloženih mera reagovanja na rizik, one su sveobuhvatne i uključuju edukaciju lica zapošljenih u sektoru odbrane, unaprjeđenje internih procedura, usvajanje zakona iz oblasti bezbjednosti i odbrane i sl. Međutim, Plan integriteta sadrži veliki broj mera koje se ponavljaju kroz Akcioni plan, kao što su integracija antikorupsionih mera u ugovorne odnose u koje Ministarstvo odbrane stupa, primjena Testa integriteta pri zapošljavanju novih službenika, mera za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, te definisanje pravila izvještavanja organizacionih jedinica. Samo po sebi, ponavljanje ovih mera nije problematično sa aspekta njihove relevantnosti za pojedinačne oblasti u kojima postoji rizik od korupcije. Ipak, problem se javlja u slučaju kada je odgovornost za implementaciju ovih mera dodijeljena različitim strukturama, pa se problem može javiti zbog neprecizno definisane nadležnosti pojedinaca za konkretne rizike.

Ovo je jako važna crta neusaglašenosti Plana integriteta sa Strategijom za upravljanje rizicima: Strategija nalaže da upravljanje svakim pojedinačnim rizikom bude dodijeljeno *pojedincu* koji će u Registru (zbog nedostatka Registra – Akcionom Planu integriteta) biti naveden funkcijom i imenom. Smatramo da je ovakvo rješenje dobro jer unaprijed definisana nadležnost povećava efikasnost u upravljanju rizikom, ali jednako razumijemo mogućnost da za odgovor na veliki broj pojedinačnih rizika (kao u slučaju Plana integriteta – 24 različitih naziva) ne postoje kadrovski kapaciteti. Međutim, ta činjenica ne negira nedostatak koji postoji u definisanju nadležnosti - broj predloženih mera rijetko korespondira sa brojem osoba / radnih grupa kojima je dodijeljena nadležnost reagovanja na rizik. Ovo je naročito problem sa aspekta rokova koji su predviđeni za realizaciju mera, a koji obuhvataju period od 2014. do 2016. godine. Precizno definisanje odgovornih lica i njihovih nadležnosti značajno bi unaprijedilo efikasnost i povećalo šanse da mjeru iz Akcionog Plana integriteta budu sprovedene u predviđenim rokovima.

Druga neusaglašenost Plana integriteta sa Strategijom upravljanja rizicima nalazi se u rangiranju rizika od korupcije, shodno prethodno objašnjenoj matrici.¹³² Naime, u Akcionom Planu integriteta, rangiranje vjerovatnoće i uticaja vrši se na skali od 1-10, za razliku od postupka definisanog Strategijom koji predviđa ocjene od 1-3 za pomenute parametre. Iako veći raspon ocjena dopušta realističniji prikaz intenziteta rizika od korupcije, manjkavost se nalazi u činjenici da – za razliku od Strategije – Planom integriteta nijesu definisani kriterijumi za dodjeljivanje neke od ovih vrijednosti konkretnom riziku.

Uprkos manjim nedostacima, Plan integriteta u sektoru odbrane predstavlja jedan sveobuhvatni dokument čija se vrijednost ogleda u pokrivenosti rizika od korupcije u svim oblastima, te velikom broju mjera koje se Ministarstvo odbrane obavezalo da preduzme u cilju umanjivanja rizika. U tom smislu, on predstavlja dobar osnov za buduće djelovanje institucije u oblasti podizanja integriteta u sektoru odbrane, ali ostaje da se vidi u kojoj mjeri će koordinacija nadležnosti između lica odgovornih za implementaciju i realizacija aktivnosti biti usklađene sa vremenskim okvirom iz Akcionog Plana integriteta.

132 Vidjeti poglavlje 4.1 *Upravljanje rizicima u sektoru odbrane*.

V Civilni sektor i borba protiv korupcije u sektoru odbrane

Sprječavanje i sankcionisanje korupcije u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore moguće je obezbijediti prije svega kroz obezbjeđivanje transparentnosti i odgovornosti rada ovog sektora. Značajnu ulogu u tom procesu u svim demokratskim zemljama, kao i u onim koje teže tom cilju, ima civilni sektor. Aktivno učešće civilnog društva u ovom procesu ostvaruje se prije svega kroz vršenje kontrole rada državnih institucija. Na taj način, organizacije civilnog društva su na osnovu prikupljenih podataka i njihove analize u mogućnosti da donose zaključke i daju preporuke za poboljšanje postojećeg stanja.

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 mjere za unaprjeđivanje aktivnog učešća pojedinaca i grupa izvan javnog sektora, kao što su civilno društvo, nevladine organizacije i organizacije lokalnih zajednica, u sprječavanju i borbi protiv korupcije, te u podizanju svijesti javnosti o postojanju, uzrocima i ozbiljnosti korupcije i prijetnje koju ona predstavlja."¹³³ U okviru pomenutog člana predviđene su i sljedeće mjere koje bi doprinijele podsticanju uključivanja civilnog društva u borbi protiv korupcije: (1) jačanje transparentnosti i veći doprinos javnosti u procesu odlučivanja; (2) obezbjeđenje efikasnog pristupa javnosti informacijama; (3) preduzimanje aktivnosti javnog informisanja koje doprinose netolerisanju korupcije, kao i programa javnog obrazovanja; (4) poštovanje, unaprjeđenje i zaštitu slobode traženja, primanja, objavljivanja i širenja informacija u vezi s korupcijom.

Takođe, Planom integriteta Ministarstva odbrane i Vojске Crne Gore za period 2014 – 2016 godine, kao jedan od ciljeva predviđeno je unaprjeđenje saradnje Ministarstva odbrane i Vojске Crne Gore sa civilnim sektorom i medijima.¹³⁴

Međutim da bi organizacije civilnog društva bile u mogućnosti da daju svoj doprinos u borbi protiv korupcije u sektoru odbrane, prije svega je neophodno

133 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

134 Plan Integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore za period 2014 – 2016

obezbijediti im uslove za to. Tako je slobodan pristup informacijama i dobra komunikacija sa zvaničnim nadzornim tijelima preduslov za sprovođenje kontrole rada sektora odbrane. Kod nas, ovo pravo garantovano je Ustavom Crne Gore kao i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Uprkos garancijama koje pružaju prethodno pomenuti akti, pravo na slobodan pristup informacijama se često ne poštuje u praksi, te se tako podnosioci zahtjeva susrijeću sa odbijanjem istih, pod izgovorom da se radi o povjerljivim informacijama. U velikom broju slučajeva institucija za koju je sud utvrdio da je nezakonito odbila da obezbijedi pristup informacijama ne poštuje sudsku odluku i za to ne trpi nikakve negativne posljedice (predstavnik NVO 2011).¹³⁵

Civilni sektor svoj doprinos u borbi protiv korupcije u sektoru odbrane može dati na više načina. Prije svega kroz edukovanje javnosti kao i podizanje svijesti iste o značaju borbe protiv korupcije u sektoru odbrane i o posljedicama njene rasprostranjenosti. Sprovođenjem istraživanja na osnovu kojih se, prije svega, detektuju osnovni problemi, tj. prisustvo korupcije u ovom sektoru, a potom i davanjem preporuka i smjernica za suzbijanje iste. Zatim, civilni sektor poređenjem najboljih praksi iz različitih djelova svijeta, razvija političke inicijative i daje praktične predloge za promjenu politika.¹³⁶ Pored inicijativa za usvajanje strateških dokumenata za suzbijanje korupcije u društvu, kao i participacije u njihovom donošenju, civilni sektor svoj doprinos daje i stalnim praćenjem i evaluacijom sprovođenja usvojenih politika kao i eventualnim ukazivanjem na propuste u njihovom sprovođenju. Svoj doprinos civilni sektor može dati i kroz edukaciju pripadnika sektora odbrane o antikorupcijskim mjerama kroz organizovanje obuka, treninga i sl.

Povjerenje koje civilni sektor uživa među građanima Crne Gore, što suštinski i daje kredibilitet naporima koje ovaj sektor čini u borbi protiv korupcije, veoma je značajno za uspješnost akcija usmјerenih na borbu protiv korupcije, kako u sektoru odbrane tako i cjelokupnom društvu. Naime, na osnovu istraživanja koje je Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sproveo u decembru 2014. godine pod nazivom „Korupcija u Crnoj Gori“,¹³⁷ prema mišljenju anketiranih građana u borbi protiv korupcije najviše uspjeha imaju

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

136 „Zbornik najboljih praksi u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane“, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2010.

137 Grupa autora, „Korupcija u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2014. godine

nevladine organizacije i mediji. Sa druge strane među državnim organima najviše pozitivnih ocjena dobilo je Ministarstvo odbrane i Uprava policije. Na pitanje u kojoj mjeri je korupcija rasprostranjena u Vojsci Crne Gore prema percepciji ispitanika ovaj sektor je jedan od najmanje pogodjenih ovom pojmom. Na osnovu ovoga možemo zaključiti da korupcija kao pojava prema mišljenju građana Crne Gore nije u velikoj mjeri rasprostranjena u sektoru odbrane.

U Crnoj Gori trenutno postoji nekoliko nevladinih organizacija koje se bave pitanjem reforme sektora bezbjednosti i između ostalog i korupcijom u okviru ovog sektora. Značaj njihovog doprinosa svakako dodatno potvrđuje i povjerenje građana koje uživaju. Povećanje stepena transparentnosti sektora odbrane uočljivo je i na osnovu broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama koji se upućuje istom, a koji je u posljednjih nekoliko godina u porastu. Saradnja sektora bezbjednosti sa civilnim sektorom realizuje se i kroz organizovanje sastanaka, konsultacija prilikom izrade strateških dokumenata, seminara, obuka i sl. Međutim, uprkos naporima koje određene organizacije civilnog društva daju u ovoj oblasti, smatramo da bi za postizanje značajnijih rezultata bilo neophodno ispuniti par uslova. Prije svega neophodno je raditi na povećanju kapaciteta civilnog društva i njegovom značajnjem uključivanju u monitoring sproveđenja Plana integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore, s obzirom na značaj koji isti ima za društvo i državu. Naime, uprkos činjenici da u Crnoj Gori postoji zainteresovanost državnih aktera u sektoru odbrane za unaprijeđenjem saradnje sa civilnim sektorom, problematičan je broj organizacija u Crnoj Gori koje se uopšte 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 sproveđenja politika, konsultuju civilni sektor ili ga na odgovarajući način uključe u sam proces“¹³⁸.

Takođe, prilikom istraživanja transparentnosti sektora odbrane, istraživački

138 "Izvještaj - Transparentnost i odbrana u Crnoj Gori", Centar za monitoring i istraživanje, februar 2015. godine, str. 13.

tim Centra za monitoring i istraživanje susreo se sa problemom nedostatka „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.“¹³⁹ Kao rezultat prethodne konstatacije i broj objavljenih publikacija koje su se bavile tematikom sprovodenja reformi, javnim nadzorom i kontrolom sektora odbrane je skroman.

Jedan od preduslova za postizanje boljih rezultata svakako je jasno definisanje načina na koji Ministarstvo odbrane planira sprovođenje strateškog cilja koji se odnosi na jačanje saradnje sa civilnim sektorom u Crnoj Gori. Na osnovu svega prethodno rečenog, moglo bi se zaključiti da se na povećanju transparentnosti sektora odbrane još uvijek može mnogo toga uraditi, ali da je značajan napredak svakako ostvaren. U tom smislu neophodno je uložiti dodatne napore na unaprjeđenju kako odnosa države prema civilnom sektoru tj. uključivanju civilnog sektora u sve procese vezane za reformu sektora odbrane, tako ulaganje značajnijih napora samog civilnog sektora u izgradnju sopstvenih kapaciteta koji bi u budućnosti mogli u većoj mjeri doprinijeti reformskom procesu sektora odbrane.

139 Ibid, str.8.

VI Međunarodni standardi i komparativna praksa

Fenomen korupcije poznat je svim državama u svijetu kao najznačajnija prepreka njihovom demokratskom ustrojstvu. Kao zajednički imenitelj brojnih političkih sistema širom svijeta, ovaj problem je zavrijedio pažnju međunarodne zajednice, aktera na regionalnom nivou, kao i pojedinačnih država koje u cilju uspostavljanja vladavine prava teže da se izbore sa rizicima od korupcije putem implementacije adekvatnih javnih politika, odnosno obaveza preuzetih na međunarodnom nivou. Zbog toga su napori subjekata na različitim nivoima političkog djelovanja oličeni u nizu dokumenata koji sadrže preporuke za unaprjeđenje borbe protiv korupcije u različitim sektorima, uključujući sektor odbrane.

U ovom dijelu studije razmotrićemo postojeće globalne i regionalne inicijative za borbu protiv korupcije u sektoru odbrane, te obaveze koje je Crna Gora preuzela članstvom u organizacijama koje ih promovišu. U nastavku će biti predstavljeni primjeri najbolje prakse u oblasti upravljanja rizicima od korupcije u sektoru odbrane, te mjere koje preuzimaju zemlje u okruženju u ovoj oblasti.

Na univerzalnom nivou, najznačajniji pravni izvor za borbu protiv korupcije predstavlja Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije¹⁴⁰. Konvencija sadrži sistemski pristup ovom pitanju, u smislu da obuhvata i privatni i javni sektor, kao i problem obavještavanja javnosti o aktivnostima koje se u njima preuzimaju. U tom smislu, za sektor odbrane je relevantno poglavje Konvencije koje je posvećeno preventivnim mjerama za korupciju u javnom sektoru. U članu 5 Konvencije UN-a protiv korupcije navodi se da zemlje potpisnice treba da uspostave i promovišu najefikasnije modele za prevenciju korupcije, te da periodično vrše evaluaciju zakonskih i administrativnih mjera u smislu njihovog uticaja na prevenciju korupcije. Takođe, države bi trebalo da uzmu učešća u međunarodnim programima za prevenciju korupcije. Ove preporuke su odnedavno implementirane u sektoru odbrane. I prije usvajanja plana integriteta, Ministarstvo odbrane je 2012. Godine postalo dio NATO inicijative za izgradnju integriteta, što je

140 United Nations Convention Against Corruption, available at: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

predstavljalo značajan korak ka implementaciji primjera najboljih praksi. Ono će takođe, shodno Strategiji upravljanja rizicima i Planu integriteta dva puta godišnje vršiti procjenu realizovanih aktivnosti u odnosu na cilj smanjivanja rizika od korupcije. Čl. 7 Konvencije predviđa da se prilikom regrutovanja, zapošljavanja, zadržavanja, unaprjeđivanja i penzionisanja javnih službenika uzimaju u obzir princip transparentnosti, rotacija pozicija na kojima postoji visok rizik od korupcije¹⁴¹, edukacija zapošljenih, kao i prevencija konflikta interesa. Akcionim Planom integriteta ove oblasti su formalno pokrivene, ali će se u narednom periodu vidjeti u kojoj mjeri će biti implementirane. Čl. 8 predviđa usvajanje Etičkih kodeksa (eng. Code of Conduct), što je takođe preporuka koju je Crna Gora usvojila na državnom nivou i koja obuhvata sektor odbrane u cjelini. Kao i preporuka, postojeći Etički kodeks za državne službenike ostavlja mogućnost pokretanja disciplinskog postupka u slučaju povreda Kodeksa, koje su definisane kao lakše povrede dužnosti.

Drugi izvor preporuka koje ćemo ovdje izdvojiti, a odnose se na unaprjeđenje nivoa transparentnosti, integriteta i odgovornosti, jeste tzv. Government Defence Anti-Corruption Index¹⁴², koji se jednom godišnje objavljuje u okviru Međunarodnog programa za odbranu i bezbjednost međunarodne organizacije Transparency International. Izvještaj ove organizacije za 2013. godinu nije obuhvatio analizu stanja u Crnoj Gori¹⁴³, ali sadrži niz preporuka koje bi države trebalo da primjene u zavisnosti od postojanja i stepena ovlašćenja Parlamentarnog odbora za odbranu i bezbjednost. Kao što je čitalac prethodno upoznat, Crna Gora zadovoljava institucionalne i zakonodavne preduslove funkcionisanja ovog odbora, te ćemo kao relevantne uzeti one preporuke koje se odnose na jačanje nadležnosti ovog organa. Na prvom mjestu, državama se preporučuje da Odboru prošire nadležnost na način da on može uložiti veto ili amandman na predlog budžeta i politika Ministarstva odbrane. Paralelno, Odbor bi trebalo da ima pravo da smanji ili suspenduje trošenje novca iz budžeta predviđenog za MO. Kada je u pitanju budžet predviđen za povjerljive nabavke (eng. „secret budget“), preporuka je da Odbor ima uvid u kompletan budžet, te ovlašćenje da ga

141 Ovo je takođe preporuka NATO ekspertskega tima koji je izradio Peer Review za Crnu Goru.

142 Government Defence Index, International Defence and Security Programme, Transparency International UK, dostupno na: <http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/Watchdogs-low.pdf>

143 Izvještaj za 2014. godinu još uvijek nije objavljen, ali će sadržati podatke o Crnoj Gori u kontekstu ove tematike.

odobri. Izvještaj takođe sugeriše mogućnost formiranja pod-odbora koji bi se specijalizovao za različite elemente nabavki u sektoru odbrane, pri čemu bi trebalo pojačati transparentnost oglašavanja. Značajno je da se u kategoriji nadzora nad povjerljivim budžetom, sve zemlje u regionu (Srbija, Bosna i Hercegovina i Hrvatska) nalaze u zoni visokog rizika od korupcije.¹⁴⁴

Na regionalnom nivou, standarde u sektoru odbrane i bezbjednosti postavlja na prvom mjestu NATO, regionalna organizacija čije se mjere borbe protiv korupcije u sektoru odbrane primjenjuju u nizu zemalja članica i potencijalnih članica ove organizacije, odnosno njenih programa koji prethode članstvu. Najpoznatija je NATO inicijativa za izgradnju identiteta koja podstiče promociju integriteta, transparentnosti i odgovornosti u sektoru odbrane kroz usvajanje i implementaciju Plana integriteta. U početnoj fazi pridruživanja ovoj inicijativi, država odgovara na upitnik za samoprocjenu (eng. Self-Assessment Questionnaire), na osnovu kojeg se kasnije izrađuje Peer Review koji sadrži preporuke specifične za svaku zemlju koja pristupa programu. U slučaju Crne Gore, mnoge preporuke odnose se na već pomenute aktivnosti kao što su usvajanje Plana integriteta i izvještavanje o primjeni mjera, dok se preostale odnose na: zaštitu zviždača u MO i VCG, reviziju Zakona o konfliktu interesa, odvajanje odjeljenja za kontrolu finansijskih procedura od ugovornih i slično. Većina ovih mjera integrisane su u Planu integriteta. U kontekstu regionalnih analiza, značajna je i studija Almanah o nadzoru bezbednosti u sektoru bezbednosti iz 2012. godine, koja – osim studija slučaja zemalja Zapadnog Balkana, sadrži preporuke za poboljšanje trenutnog stanja. Mnoge od preporuka za Crnu Goru odnose se na Odbor za odbranu i bezbjednost čije su nadležnosti proširene Zakonom o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti odbrane. Preporuke podrazumijevaju dodatno jačanje nadležnosti ovog tijela, podizanje stepena javnosti njegovog rada i uvida u izvještaje, kao i bolju koordinaciju Odbora sa ostalim radnim tijelima Parlamenta, kao što je Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. Takođe, preporučuje se jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta Državne revizorske institucije, te uključivanje organizacija civilnog društva u njen rad.¹⁴⁵

144 Karakteristike zemalja u zonama visokog rizika u ovoj kategoriji su: zadržavanje dokumentacije o podacima o povjerljivim troškovima od uvida zakonodavnog organa; ne dostavljaju sveobuhvatne informacije o reviziji u sektoru bezbjednosti i tajnih programa, već samo osnovne nalaze revizije, sa značajnim nedostacima; zakonski neregulisano pitanje povjerljivosti podataka, koje rezultira time da se podaci označavaju tajnim na osnovu širokih diskrecionih ovlašćenja pojedinaca, partija ili grupacije koja je na vlasti.

145 Almanah o nadzoru sektora bezbednosti na Balkanu, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012. godine

Na nivou pojedinačnih država, možemo govoriti o različitim praksama upravljanja rizicima i svođenja istih na prihvatljiv nivo. Kada govorimo o rizicima u oblasti politike, finansija, ljudskih resursa i javnih nabavki, dobre primjere prakse predstavljaju Bugarska, Nepal, Singapur i Sjedinjene Američke Države.¹⁴⁶ Bugarska je u proces upravljanja političkim rizicima uvrstila učešće organizacija i stručnjaka u evaluaciji tendera, sa ciljem povećanja odgovornosti aktera. U slučaju finansijskih rizika, ističe se primjer Nepala gdje je zakonom zabranjeno da budžet sadrži tajne odredbe u koje unutrašnja i spoljašnja kontrola ne bi mogle ostvariti uvid. Singapur pitanje rizika u oblasti ljudskih resursa smanjuje na prihvatljiv nivo integracijom instituta zviždača u antikorupcijski program, dok se Sjedinjene Države sa rizicima u javnim nabavkama bore time što zabranjuju primjenu represalija u slučajevima kada službenici prijave zloupotrebu u ugovorima o javnim nabavkama zakonodavnom organu koji vrši nadzor.

Ministarstvo odbrane Crne Gore je u Plan integriteta uvrstilo većinu međunarodnih preporuka i predviđelo realizaciju Akcionog plana i politike u oblasti bezbjednosti i odbrane u skladu sa osnovnim međunarodnim standardima. Međutim, na osnovu analize predočene u ovoj studiji, evidentno je da postoji veliki prostor za unaprjeđenje procesa upravljanja rizicima od korupcije, sve u cilju podizanja nivoa integriteta, transparentnosti i odgovornosti u ovoj oblasti.

146 Government Defence Anti-Corruption Index, dostupno na: <http://government-defenceindex.org/>

Zaključak i preporuke

U proteklih 5 godina Crna Gora je napravila značajan pomak u zaokruživanju zakonodavnog okvira koji reguliše sektor odbrane, a sama reforma je doprinijela potpunom uklanjanju nekih rizika od korupcije, koji su definisani međunarodnom klasifikacijom. U grupu rizika koji trenutno **ne predstavljaju prijetnju** za sektor odbrane u Crnoj Gori su:

- ✓ **Finansiranje sektora odbrane** – jer se isto vrši isključivo kroz budžet Crne Gore i djelimično od sopstvenih prihoda (koji nastaju prodajom viška naoružanja, opreme i prodajom nepokretnosti).
- ✓ **Vojna preduzeća** – jer nakon reforme odbrane nema preduzeća koja su u vlasništvu Vojske ili visokih funkcionera iz sektora odbrane.
- ✓ **Rizici vezani za regrutaciju i izbjegavanje vojnih obaveza** – su, nakon ukidanja služenja obavezognog vojnog roka i u mirnodopskim uslovima potpuno uklonjeni.
- ✓ **Lanac plaćanja** – u smislu puta od budžeta do plata zaposlenih u sektoru odbrane je u potpunosti adekvatno zaokružen i ne pruža prostor za korupciju.

Faktori srednjeg rizika, u kojima zakonski okvir, ili njegova primjena, ili pak samo nedovoljna transparentnost ostavljaju potencijalni prostor za koruptivne prakse su:

- ✓ **Formulacija politika, planiranje i usvajanje budžeta za sektor odbrane** – kojima, iako su postavljeni balansirano između zakonodavne i izvršne vlasti, nedostaje jači parlamentarni nadzor i veća uloga nadležnog Odbora, kao i proaktivno redovno objavljivanje planovarada, koje bi i građanima pružilo uvid u planirane aktivnosti na polju odbrane.
- ✓ **Sprovodenje budžeta** – kojem nedostaju razvijene interne procedure revizije, jača kontrola i veća transparentnost u smislu objavljivanja izvještaja
- ✓ **Proces zapošljavanja, unaprjeđivanja, nagrađivanja** – iako ograničen jasnim kriterijumima i procedurama, još uvejk nije dovoljno transparentan, niti su date adekvatne mogućnosti žalbe – pogotovo ako govorimo o angažovanju u mirovnim misijama.
- ✓ **Sistem vrijednosti i standarda** – obezbijeden kroz etičke kodekse, kao i Zakone o vojsci i službenicima i namještenicima,

treba ojačati zaštitom osoba koje prijavljuju korupciju i sistemom primjene sankcija za njihovo kršenje.

- ✓ **Rizik korupcije na visokom nivou** – koji na prvom mjestu podrazumijevaju sprječavanje sukoba interesa i zloupotrebe državnih resursa su adekvatno zakonski regulisani, međutim i dalje nedostaju nezavisne i jake institucije koje bi mogle da primjenjuju ove politike na adekvatan način. Ovaj rizik će znatno biti smanjen stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije, 1. Januara 2016.

Faktori **visokog rizika** za pojavu korupcije u sektoru odbrane u Crnoj Gori su dobijeni primjenom indikatora visokog rizika na postojeću regulativu i praksi. Na osnovu istraživanja koje smo sprovedeli, zaključujemo da su faktori visokog rizika:

- ✓ **Proces javnih nabavki** – ne zbog primjene Zakona o javnim nabavkama, koji se u sektoru odbrane prilično dosljedno primjenjuje, već zbog nedostataka samog zakona koji ne reguliše na adekvatan način postojanje konflikta interesa, ne predviđa efektivnu kontrolu javnih nabavki i pati od proceduralnih propusta koji mogu da dovedu do korupcije. Najozbiljniji problem u ovom procesu je kontrola postupaka javnih nabavki – koja će novim Zakonom biti povjerena Upravi za inspekcijske poslove, koja ne raspolaže kapacitetima za sprovodenje ove nadležnosti.
- ✓ **Proces povjerljivih nabavki** – koji zbog niza nabrojanih propusta u Uredbi koja ga reguliše pruža brojne prilike za korupciju: od offset sporazuma, preko korišćenja posrednika, neadekvatnog planiranja u ovoj oblasti i specifične prirode samih nabavki, do nedostatka mogućnosti za žalbu.
- ✓ **Kontrola izvoza naoružanja, vojne opreme i robe dvostrukе namjene** – iako regulisana nizom domaćih i međunarodnih sporazuma, brojnim mjerama opreza i višestrukom kontrolom, i dalje ostavlja mali prostor – u pogledu učesnika ovog procesa – dovoljan za pojavu ozbiljnih vidova korupcije, pa čak i upliva prljavog novca u državu. Ovom procesu takođe nedostaje parlamentarni nadzor u većem obimu, a nadležnom odboru nedostaju najnužnije informacije za njegovu kontrolu.

Posebni rizici, koji nisu bili razmatrani u okviru ove studije u donosu na Crnu Goru su:

- ✓ **Korišćenje prirodnih resursa** – koje više nije u nadležnosti

sektora odbrane, već Vlade Crne Gore. Proces valorizacije i privatizacije ovih resursa je visoko rizičan, ali bi razmatranjem ovog pitanja ušli u oblast privatizacije koja je preširoka za ovu studiju.

- ✓ **Organizovani kriminal** – kako je tema studije procjena rizika od korupcije, rizik od upliva organizovanog kriminala će biti obrađen u nekom drugom analitičkom dokumentu.
- ✓ **Kontrola obavještajnih službi** – vojno-obavještajne službe predstavljaju najzatvoreniji dio sistema odbrane, a za analiziranje ovog rizika, istraživačima bi bio potreban pristup podacima sa oznakom tajnosti – te je i ovaj rizik izostavljen iz razmatranja.

U skladu sa nalazima predlažemo sljedeće mjere za smanjivanje srednjih i visokih rizika od korupcije u sektoru odbrane:

- ✓ Pojačati ekspertizu i ulogu Odbora za bezbjednost i odbranu u nadzoru nad sektorom odbrane.
- ✓ Izmjeniti budžetskog kalendara koja bi omogućila da se predlozi budžeta i izvještaji o završnom budžetu u sektorima odbrane i bezbjednosti razmatraju bar dva mjeseca prije njihovog usvajanja.
- ✓ Objavljivati redovno: godišnje planove rada Ministarstva odbrane, godišnje izvještaje o radu, izvještaje o stanju u vojsci, izvještaje o sprovodenju budžeta kao i rang liste kandidata za zapošljavanje, unaprjeđenje i angažovanje u mirovnim misijama
- ✓ Inovirati interne procedure za sprovodenje budžeta; donijeti godišnje planove internih revizija i izvještaje internih revizija objavljivati na sajtu Ministarstva.
- ✓ Kadrovska popuniti odjeljenje za internu reviziju
- ✓ Usvojiti praksu izvještavanja o prihodima i imovini službenika za javne nabavke i vršiti kontrolu izvještaja uz pomoć sistema koji posjeduje KSSI.
- ✓ Redovno izrađivati izvještaje o istraživanju tržišta za javne nabavke, kao i izvještavati o sprovodenju dodijeljenih ugovora;
- ✓ Obezbijediti kadrove za Upravu za inspekcijske poslove u skladu sa njihovim nadležnostima predviđenim novim Zakonom
- ✓ Usvojiti novi podzakonski akt za kontrolu povjerljivih nabavki koje će bitin izostavljene iz Zakona o javnim nabavkama koji će:
 - ✓ Definisati uslove za offset sporazume, u smislu definisanja mogućnosti za kompenzaciju, procenta kompenzacije i načina na koji će kompenzacija biti ostvarena
 - ✓ Određivati načina izbora i uslova za izbor članova u društvo,

koje će u ime Vlade sklapati offset sporazume, osiguravajući pri tom da su članovi društva pod kontrolom institucije nadležne za sukob interesa;

- ✓ Davati pravni osnov za označavanje neke nabavke povjerljivom, koji će na nedvosmislen način pomoći službi za nabavke da tačno sortira tip nabavke
- ✓ Razmortiti mogućnost da USPNiFT kontroliše i izvještava Ministarstvo ekonomije o novčanim transakcijama prilikom izvoza naoružanja, vojne opreme i robe dvostrukе namjene
- ✓ Obezbijediti više informacija o izvozu naoružanja, vojne opreme i robe dvostrukе namjene Odboru za bezbjednost.

Bibliografija

Primarni izvori:

Etički kodeks državnih službenika i namještenika (“Sl. list Crne Gore”, br. 20/12 od 12.04.2012.)

Kodeks vojne etike („Službeni list Crne Gore“, broj 60/10)

Krivični zakonik Crne Gore (“Službeni list RCG”, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 “Službenom listu CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013 i 56/2013)

Intervju sa Direktorom Uprave za javne nabavke, Mersadom Mujevićem

Intervju sa Jelenom Mijanović, Direkcija za statusna pitanja, pravne i stambene poslove, sproveden 23.05.2015.

Intervju sa majorom mr. Vladanom Martićem, Generalštab VCG, sproveden 23.02.2015.

Intervju sa puk. Emilom Halimovićem, Služba za javne nabavke

Intervju sa savjetnicom Jelenom Ičević, Direkcija za ljudske resurse, sproveden 23.02.2015.

Intervjui sa predstavnicima Ministarstva odbrane, Direkcije za zaštitu tajnih podataka.

Istraživanje javnog mnjenja „Korupcija u Crnoj Gori“, CeMI 2015

Odgovori Ministarstva odbrane na zahjev CeMI-ja za slobodan pristup informacijama.

Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala („Službeni list CG“, broj 2/08)

Strategija nacionalne bezbjednosti (“Sl. list Crne Gore”, br. 75/08 od 08.12.2008.)

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

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

Ustav Crne Gore (“Službeni list Crne Gore, broj 1/2007.” od 25.10.2007.)

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, (“Sl. list Crne Gore”, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012.)

Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (Službeni list RCG, br. 28/2004)

Zakon o javnim nabavkama (“Sl. list Crne Gore”, br. 42/11 od 15.08.2011)

Zakon o klasifikaciji djelatnosti, djelatnost 47.7

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 osnovama obavještajno bezbjednosnog sektora Crne Gore (“Službeni list Crne Gore”, broj 28/2014)

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

Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (Sl. list Crne Gore br. 73/08, 20/11 i 30/12)

Zakon o slobodnom pristupu informacijama (“Sl. list Crne Gore”, br. 44/2012)

Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene („Sl. list Crne Gore”, br. 80/08 od 26.12.2008.) čl. 10.

Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma (“Službenom listu CG”, br. 33/2014 od 4.8.2014. godine, a stupio je na snagu 12.8.2014.)

Zakon o sprječavanju sukoba interesa (“Sl. list Crne Gore”, br. 01/09 od 09.01.2009, 41/11 od 10.08.2011, 47/11 od 23.09.2011)

Zakon o Vojsci Crne Gore (“Sl. list Crne Gore”, br. 88/09 od 31.12.2009, 75/10 od 21.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 32/14 od 30.07.2014)

Zapisnik sa 31. sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu

Zapisnik sa 29. Sjednice Odbora za bezbjednost i odbranu održane 5. i 8. Decembra 2014

Sekundarni izvori:

Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za unaprjeđenje 2011/2012. 2012/2013 i 2013/2014, u poglavljima Finansiranje političkih partija i Sprječavanje sukoba interesa. Izvještaj se nalazi na sajtu CeMI-ja www.cemi.org.me

DRI: „Konačni izvještaj o reviziji Ministarstva odbrane“, 2014

FATF : „Specific Risks in Laundering Proceeds of Corruption“, Jun 2012

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

Grupa autora, „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2013. godine.

Grupa autora, „Godišnji izvještaj o sprovođenju antikorupcijskih politika u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2013. godine

Grupa autora, „Korupcija u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2014. godine

Grupa autora, Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013.

Grupa autora, Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2013.

„Integrity in Public Procurement good practice from A to Z“, OECD, 2012Istraživanje javnog mnjenja „Korupcija u Crnoj Gori“, CeMI 2015

Izgradnja integriteta i smanjenje rizika od korupcije u sektoru odrane: Zbornik najboljih radova

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

Kodeks vojne etike („Službeni list Crne Gore“, broj 60/10)

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Marko Savković „Korupcija u vojsci“, 2009

Marko Savković, Korupcija u vojsci, Beograd, jul 2012.

Ministarstvo ekonomije „Godišnji izvještaj o spoljnoj trgovini kontrolisanom robom za 2013“, 2013

Montenegro Building Integrity Peer Review, NATO, May 2013

NATO i DCAF: Izgradnja integriteta i smanjenje korupcije u sektoru odbrane: Zbornik najboljnih praksi, 2013

OECD „Best Practices for Budget Transparency“, 2002.

Petrović, Predrag, „ Nadzorna i kontrolna uloga izvršne vlasti u sektoru bezbednosti“, U: Hadžić, Miroslav (ur.). Godišnjak reforme sektora bezbednosti. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012

Plan Integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojsci Crne Gore za period 2014 – 2016.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane, 31.03.2011. (član 10) objavljen na sajtu Ministarstva odbrane Crne Gore.

Selić, Tomović: „Transparentnost i odbrana u Crnoj Gori“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica, 2015. godine

Selić, Vujović: „Politika borbe protiv korupcije u obrazovanju“, Centar za monitoring i istraživanje, Podgorica

Strategija upravljanja rizicima u Ministarstvu odbrane, septembar, 2014

Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010 – 2014.

The International Budget Partnership: Open Budget Index, 2012

Transparency International „Government Defence Anti-Corruption Index“, 2013

Transparency international UK – Defence and Security Program: “Organised crime, corruption, and the vulnerability of defence and security forces”, London 2011

Transparency International UK: „Defence Budgets Transparency“

Transparency International, Defence and Security Program UK „Corruption and Peacekeeping“, 2013, London

„Zbornik najboljih praksi u izgradnji integriteta i smanjenju korupcije u sektoru odbrane“, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2010.

Internet prezentacije

Government Defence Anti-Corruption Index, dostupno na: <http://government-defenceindex.org/>

Government Defence Index, International Defence and Security Programme, Transparency International UK, dostupno na: <http://government-defenceindex.org/sites/default/files/documents/Watchdogs-low.pdf>

Lista dostupna na sajtu FATF: <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/public-statement-oct2014.html>

Lista dostupna na sajtu IMF: <https://www.imf.org/external/NP/ofca/OFCA.aspx>

NATO Building Integrity Initiative, dostupno na: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68368.htm

The typology of defence and security corruption risks, Transparency International's Defence and Security Programme (TI DSP), dostupno na: <http://www.ti-defence.org/corruption/typologies.html>

United Nations Convention Against Corruption, available at: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

www.konfliktinteresa.me

Zvanična internet stranica Državne revizorske institucije <http://www.dri.co.me/>

O Centru za monitoring i istraživanje - CeMI

Centar za monitoring i istraživanje CeMI je nevladina organizacija osnovana u marta 2000. godine, sa glavnim ciljem da obezbijedi infrastrukturnu i ekspertsку podršku za kontinuirano nadgledanje cjelokupnog procesa tranzicije u Crnoj Gori.

CeMI je dugogodišnjim i dosljednim radom doprinio izmjeni društvenih i političkih prilika u kojima je nastao i shodno tome proširivao opseg svog djelovanja u pravcu zakonodavne inicijative, istraživanja javnog mnjenja, borbe protiv korupcije i poštovanja ljudskih prava i sloboda. Izmjena državnog statusa i ostvareni napredak u procesu evropskih integracija su pozitivno uticali na razvoj civilnog društva u Crnoj Gori dajući mu jedan potpuno novi okvir rada. U tom kontekstu, CeMI odstupa od djelovanja klasične nevladine organizacije i postaje sve bliži konceptu istraživačkog centra za kreiranje i zastupanje predloga javnih politika.

CeMI je, uz podršku OSI Think Tank Fund-a iz Budimpešte, restrukturirao internu organizaciju u cilju optimalnog korišćenja kapaciteta. Takođe misija i vizija CeMI-ja su se promijenili u skladu sa novouspostavljenim ciljevima. CeMI svoje programsko djelovanje programa ostvaruje kroz tri programa: (1) Vladavina prava i ljudska prava, (2) Borba protiv korupcije, (3) Bezbjednost i odbrana. Na ovaj način, CeMI se fokusirao na oblasti u kojima ima značajno iskustvo i u kojima je već prepoznatljivo djelovanje naše organizacije.

CeMI takođe ima tri odjeljenja: Odjeljenje za istraživanje javnih politika, Odjeljenje za istraživanje javnog mnjenja, Pravno odjeljenje, kao i Odjeljenja za razvoj i odnose sa javnošću. Ove organizacione jedinice omogućavaju kontinuitet djelovanja i obezbjeđuju operativnu podršku za realizaciju projekata.

Između brojnih postignuća CeMI-ja, izdvajamo sljedeće:

- ♣ CeMI je prva organizacija u Crnoj Gori (i u regionu), čija su četiri Nacrta zakona usvojena od strane nacionalnog Parlamenta.
- ♣ CeMI je jedna od prvih organizacija u Crnoj Gori koja se bavi problemom korupcije.
- ♣ CeMI je jedna od dvije organizacije koja ima svog predstavnika u

Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

- ♣ CeMI je do sada, kroz svoje programe, implementirao više od 70 različitih projekata, podržanih od strane brojnih donatora.
- ♣ CeMI je prva organizacija u Crnoj Gori osnovana sa ciljem monitoringa izbora i nadgledala je sve većinu izbora u Crnoj Gori od 2000. godine.
- ♣ CeMI je jedna od osnivačkih članica ENEMO-a (Međunarodne mreže za monitoring izbora).
- ♣ CeMi je jedan od osnivača najveće koalicije aktivnih NVO u Crnoj Gori – „Strategija kao cilj“, sa skoro 100 članica.
- ♣ CeMi je jedna od 10 organizacija koje su potpisale Memorandum o razumijevanju sa Sekretarijatom za EU integracije 2007. godine.

Vizija: Crna Gora zemlja slobodnih građana, vladavine prava, socijalne pravde i jednakih mogućnosti.

Misija: CeMI je think tank organizacija čija se misija ogleda u kontinuiranom pružanju podrške procesu demokratske konsolidacije i evropeizacije Crne Gore.

Ciljevi:

- Doprinos efikasnoj primjeni javnih politika i međunarodno preuzetih obaveza u oblastima zaštite ljudskih prava i sloboda, evropskih integracija i borbi protiv korupcije;
- Doprinos usaglašavanju nacionalnog zakonodavnog i institucionalnog okvira sa zahtjevima procesa pridruživanja EU;
- Poboljšanje informisanosti i edukacija javnosti o zaštiti ljudskih prava i sloboda, evropskim integracijama i borbor protiv korupcije;
- Doprinos unaprijeđenju efikasnosti rada institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, evropskim integracijama i borbor protiv korupcije;
- Povećanje transparentnosti institucija političkog sistema i organizacija civilnog društva. Korisnici CeMI-ja su: građani, organizacije civilnog društva, mediji, donatori, lokalna samouprava, državna uprava i privredni subjekti;

