

POVJERLJIVE NABAVKE U CRNOJ GORI: DALEKO OD KONTROLE



Naziv publikacije:

Povjerljive nabavke u Crnoj Gori: Daleko od kontrole

Izdavač:

Institut alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57,

Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

Ana Đurnić

Saradnica u istraživanju:

Ivana Bogojević

Prelom i dizajn:

Ana Jovović

Podgorica, mart 2018. godine.

CIP - Каталогизacija y пyбликации
Национална библиотека Црне Горе, Цетинье

ISBN 978-9940-533-63-2
COBISS.CG-ID 35563280

Ova analiza nastala je u okviru projekta "Povjerljive nabavke – javne, a tajne", koji Institut alternativa sprovodi u saradnji sa medijskim partnerom Centrom za istraživačko novinarstvo, a uz finansijsku podršku Evropske Unije, u okviru regionalnog projekta „Odgovornost, tehnologija i mreža institucionalne otvorenosti u Jugoistočnoj Evropi-Action SEE“. Sadržaj analize isključiva je odgovornost Instituta alternativa i ni na koji način ne odražava stavove donatora.



SAŽETAK:

Predmet ove analize su nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane – povjerljive nabavke. Ključni nalazi pokazuju da se trošenje javnog novca na povjerljive nabavke u Crnoj Gori dešava daleko od očiju javnosti, a da ni osnovni podaci o ovim nabavkama, poput akata na osnovu kojih se one sprovode, često nisu dostupni javnosti.

Povjerljive nabavke podrazumijevaju nabavku roba, usluga i radova, poput oružja, municije i druge specijalne opreme koja se koristi u svrhe zaštite i bezbjednosti države i građana. Međutim, osim što su povjerljive prirode, one su takođe javne. Prvenstveno, zato što se nabavljaju javnim novcem – novcem građana, ali i zato što je riječ o javnom, državnom poslu - sklapanju ugovora za nabavku između države, odnosno organa vlasti i firmi koje ovu vrstu roba, usluga i radova proizvode. Stoga je priroda povjerljivih nabavki negdje između javnog i tajnog – postoji potreba da javnost zna na koji način se troši ovaj novac i da li se njime dobro upravlja, ali i potreba da se zaštite informacije o ovim nabavkama koje bi potencijalno mogle ugroziti bezbjednost građana i države.

Uprkos čestim izmjenama zakonskih rješenja koje uređuju ovu oblast, ona je još uvijek nedovoljno regulisana i daleko od usklađenosti sa EU propisima. Ključni propust leži u tome što se zakonskim rješenjima pravi pojmovna razlika između "povjerljivih nabavki" i "nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane", što se negativno odražava i na uređenost ove oblasti. Jedne se propisuju kao izuzetak od primjene zakona, bez objašnjenja na osnovu čega će se sprovesti, dok se druge, iako nedovoljno, uređuju Zakonom o javnim nabavkama.

Propisi koji su trenutno na snazi vrlo šturo uređuju ovu oblast. Zakon o javnim nabavkama ovoj temi posvetio je samo dva zakonska člana, a predviđena podzakonska akta nisu usvojena, iako je rok za njihovo usvajanje istekao.

Zbog nedovoljne regulisanosti ove oblasti, naručioci tvrde da od maja 2015. godine ne sprovode povjerljive nabavke. Uprkos tome, potrošnja za povjerljive nabavke još uvijek postoji, navodno, po osnovu isplate obaveza iz ranije zaključenih ugovora. Ova potrošnja za Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i Agenciju za nacionalnu bezbjednost (ANB) iznosi skoro osam miliona eura za prethodnih pet godina, dok Ministarstvo odbrane odbija da dostavi podatke o svojoj potrošnji za povjerljive nabavke.

Izveštaji Državne revizorske insitucije su rijetko svjedočanstvo toga kako naručioci sprovode povjerljive nabavke i pokazuju da se smanjena transparentnost postupaka koja karakteriše povjerljive nabavke zloupotrebljava. MUP, Ministarstvo odbrane i ANB su povjerljivim procedurama nabavljali robe, usluge i radove čija namjena i suština nije bezbjednost države i građana, poput auto guma, avio karata, kompjuterske opreme, službenih vozila.

Kako bi se unaprijedila efikasnost, ali i kontrola ovog dijela javne potrošnje, potrebno je, prvenstveno, Zakonom o javnim nabavkama izjednačiti pojmove "povjerljive nabavke" i "nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane". Takođe, potrebno je precizno definisati pojam "nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane" i Zakonom o javnim nabavkama detaljno urediti procedure koje se mogu primijeniti za ove nabavke, način prikupljanja i vrednovanja ponuda, planiranje i izvještavanja i zaštitu prava ponuđača. Zakonska rješenja treba da obezbijede poštovanje opštih načela konkurentnosti, jednakog tretmana svih učesnika procesa i nediskriminacije koja propisuju Direktive Evropske unije koje regulišu ovu oblast.

ŠTA SU POVJERLJIVE NABAVKE?

Javne nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane obuhvataju sve postupke putem kojih naručioci iz oblasti bezbjednosti i odbrane nabavljaju različita dobra, usluge ili radove koji su im potrebni kako bi obavljali svoje dužnosti¹.

U okviru ovih nabavki, jedan dio nabavlja se kroz javne i otvorene procedure, kroz pretežno konkurentne postupke, o njima se vode evidencije koje su uglavnom dostupne javnosti i o ovim se nabavkama zainteresovana javnost može informisati. Tu spada, na primjer, nabavka kancelarijskog materijala, opreme i službenih vozila, usluge prevoda i istraživanja javnog mnjenja i radovi poput uređivanja prostorija koje naručioci iz oblasti bezbjednosti i odbrane koriste za svoj rad.

Sa druge strane, nabavke roba, usluga i radova koji se isključivo koriste u svrhe nacionalne odbrane i nacionalne bezbjednosti karakteriše manji stepen transparentnosti postupaka, a podaci i dokumenta o ovim nabavkama se od strane naručilaca posebno štite različitim stepenima tajnosti podataka i posebnim zakonskim rješenjima. U ove nabavke spada sve čija je suština i namjena bezbjednost i odbrana države i građana, poput nabavke oružja, municije, vojne opreme, borbenih aviona itd., i usluge održavanja ove opreme.

SIGMA nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane definiše u širem i užem smislu, uz obrazloženje da razlika između ovih definicija nabavke odražava činjenicu da su neke nabavke u oblasti odbrane bliže povezane sa suštinom onoga što bi se moglo nazvati nacionalna odbrana i nacionalna bezbjednost (npr. u užem smislu), dok su druge aktivnosti nabavki u istom sektoru manje osjetljive prirode (nabavka ne-vojne opreme i usluga)².

Problem nastaje kada naručioci u praksi ne prave razliku između ove dvije vrste nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, pa robe, radove i usluge čija primarna namjena i suština nije nacionalna bezbjednost nabavljaju netransparentnim procedurama, kroz primjenu "labavijih" zakonskih rješenja i šire diskrecije naručioca koja karakteriše povjerljive nabavke.

Uži zakonski okvir, smanjena transparentnost i dostupnost podataka, kao i povećana diskrecija naručilaca skoro po pravilu znači i veći prostor za korupciju i neefikasno upravljanje javnim novcem. Zato se u ovoj analizi bavimo javnim nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane čija je primarna namjena i suština nacionalna bezbjednost (SIGMA: nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane u užem smislu).

Drugi problem koji postoji u crnogorskom kontekstu je što zakonska rješenja predviđaju "javne nabavke" ali i "nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane" i "povjerljive nabavke". Poslednja dva pojma

¹ / Informativni dokument br. 23, Nabavke u oblasti odbrane, SIGMA, Septembar 2016. Godine, dostupno na: <http://sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-23-2016-Serbian.pdf>

² / Ibid.

su sinonimi. Nabavka kancelarijskog materijala, na primjer, je javna nabavka jednako za Ministarstvo odbrane i Ministarstvo javne uprave i to je jasno. Međutim, između druga dva pojma crnogorsko zakonodavstvo pravi razliku, pa su procedure za prve propisane zakonom, dok se druge tretiraju kao izuzetak od primjene zakona, bez navođenja čime će se one urediti. Ovo stvara zabunu i u praksi, jer naručioci tvrde da sprovode jedne, a ne sprovode druge, iako je riječ o istim nabavkama.



Istraživanje je fokusirano na tri naručioca u oblasti bezbjednosti i odbrane – Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Agenciju za nacionalnu bezbjednost. Istraživanje obuhvata period od 2013. do 2017. godine. Prvi dio analize bavi se problemom definisanja pojmova u zakonskim rješenjima koja su primjenjivana u izvještajnom periodu i problemima koji su zbog nejasnih definicija nastali u praksi, kao i nepravilnostima koje je kod naručilaca utvrdila Državna revizorska institucija. Drugi dio analize nudi pregled zakonskih rješenja koja su važila u izvještajnom periodu, dok se treći dio analize bavi sistemom planiranja i izvještavanja o sprovedenim povjerljivim nabavkama, kao jednim od ključnih mehanizama za uspostavljanje kontrole u ovoj oblasti. Poslednji dio analize nudi zaključke i preporuke za bolje regulisanje ove oblasti.

“TERMINOLOŠKA ZBRKA” - TRI POJMA ZA ISTE NABAVKE

U izvještajnom periodu, na snazi su bila tri različita zakonska rješenja, a svako od njih pravi razliku između pojmova “povjerljive nabavke” i “nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane”, i različito ih uređuje, iako se radi o istim nabavkama. Do maja 2015. godine je za ove nabavke u upotrebi bio i pojam “sredstva za posebne namjene”.

Pravljenje razlike između povjerljivih nabavki i nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane počelo je još Zakonom o javnim nabavkama iz 2011. godine. Ovaj Zakon je povjerljive nabavke i nabavke oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore propisivao kao izuzetke od primjene Zakona, u dvije različite zakonske tačke, kao da se radi o različitim nabavkama³. Ove nabavke sprovodile su se na osnovu Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene⁴. Stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama u maju 2015. godine, Uredba je prestala da važi.

SREDSTVA ZA POSEBNE NAMJENE:

Prevozna sredstva, naoružanje, borbena sredstva i oprema koja ima namjenski karakter za odbranu i bezbjednost Crne Gore, kao i druge pokretne i nepokretne stvari za potrebe odbrane i bezbjednosti.

Sredstva za posebne namjene ovom Uredbom definisana su kao “prevozna sredstva, naoružanje, borbena sredstva i oprema koja ima namjenski karakter za odbranu i bezbjednost Crne Gore, kao i druge pokretne i nepokretne stvari za potrebe odbrane i bezbjednosti” i propisuje da su ona “povjerljive prirode”⁵. Uredba je propisivala i šta su to pokretna⁶ i nepokretna⁷ sredstva za posebne namjene kao i korisnike ovih sredstava⁸. U definisanju pokretnih

3 / Član 3, stav 1, tačke 4. i 5. Zakona o javnim nabavkama (“Službeni list Crne Gore”, br. 042/11 od 15.08.2011. godine)

4 / “Službeni list Crne Gore”, br. 066/10 od 19.11.2010. godine.

5 / Član 2, stav 1, tačka 2 Uredbe.

6 / “Naoružanje i vojna oprema i roba dvostruke namjene, određeni Odlukom o utvrđivanju Nacionalne kontrolne liste naoružanja i vojne opreme i Odlukom o utvrđivanju Nacionalne kontrolne liste robe dvostruke namjene;

- neborbena vozila koja su proizvedena prema specijalnim vojnim zahtjevima ili koja su namijenjena za izvršavanje borbenih zadataka za podršku borbenim dejstvima i za obuku za izvršavanje borbenih zadataka;

- stvari određene propisima kojima je uređen rad službi bezbjednosti Crne Gore, a koje se koriste za nadzor, osmatranje, praćenje i prismostru lica, odnosno dokumentovanje, nadzor nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije, kao i informacioni sistemi, telekomunikaciona sredstva, sistemi za prenos podataka, oprema koja se koristi u obavljanju operativnih i funkcionalnih zadataka i sredstva za zaštitu informacija od odliva tehničkim kanalima; i - alati, pribori, uređaji, djelovi i sklopovi za održavanje pokretnih stvari posebne namjene iz al. 1,2 i 3 ovog člana.” Član 2, stav 1, tačka 3 Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene.

7 / “Nepokretne stvari posebne namjene, su: zemljište; zgrade (službene, poslovne i druge zgrade); službene prostorije; magacini, skladišta i garaže; montažni, pokretni, privremeni i drugi građevinski objekti; podzemni i nadzemni objekti sa pratećom infrastrukturom; druge nepokretne stvari koje se nalaze u krugu korisnika, a koje se koriste za aktivnosti koje imaju bezbjednosni ili povjerljiv karakter;”, Član 2, stav 1, tačka 4 Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene.

8 / Organ državne uprave nadležan za poslove odbrane, organ državne uprave nadležan za unutrašnje poslove i javnu upravu, Uprava Carina, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Uprava policije, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija i Policijska akademija. Član 2, stav 1, tačka 5 Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene.

sredstava za posebne namjene, Uredba se pozivala na Nacionalnu kontrolnu listu naoružanja i vojne opreme i Nacionalnu kontrolnu listu robe dvostruke namjene, koje su detaljno popisale oružje, opremu, municiju i sl. iz oblasti bezbjednosti i odbrane, što kasnija zakonska rješenja nisu propisivala.

Zakonsko rješenje čija je primjena počela u maju 2015. godine je zadržalo razliku između povjerljivih nabavki i nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane. Povjerljive nabavke zadržane su kao izuzetak od primjene Zakona o javnim nabavkama i nije propisano šta su one niti na osnovu kog akta će se sprovoditi, što ostavlja veliki prostor za diskreciju, netransparentnost i, u krajnjem, zloupotrebe⁹. Sa druge strane, nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane propisane su i uređene posebnim poglavljem u okviru Zakona o javnim nabavkama. Definicija ovih nabavki preuzeta je iz EU direktive 2009/81¹⁰ i ukazuje na ono što se, u praksi, smatra povjerljivim nabavkama. Zakon tako propisuje da će se primjenjivati na nabavku **vojne opreme i bezbjednosno osjetljive opreme**, uključujući sve njene djelove, komponente i/ili podsklopove, roba, usluga i radova koji su direktno povezani sa vojnom i bezbjednosno osjetljivom opremom, nabavka usluga i radova izričito za vojne namjene i nabavka bezbjednosno osjetljivih usluga i bezbjednosno osjetljivih radova¹¹.

NABAVKE U OBLASTI BEZBJEDNOSTI I ODBRANE:

Nabavka vojne opreme i bezbjednosno osjetljive opreme, uključujući sve njene djelove, komponente i/ili podsklopove, roba, usluga i radova koje su direktno povezani sa vojnom i bezbjednosno osjetljivom opremom, nabavka usluga i radova izričito za vojne namjene i nabavkam bezbjednosno osjetljivih usluga i radova.

Prema EU Direktivi nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane karakteriše niži stepen transparentnosti u odnosu na javne nabavke, te se one mogu smatrati povjerljivim. Stoga nije jasno šta je zakonodavac predvidio kao povjerljive nabavke koje su izuzete od

POVJERLJIVE NABAVKE:

Propisane su kao izuzetak od primjene Zakona o javnim nabavkama, bez definisanja šta su one i ona osnovu kog će se zakona sprovoditi.

primjene Zakona niti na osnovu čega bi se one sprovodile. Ovo je posebno problematično ako se ima u vidu da Zakon i u dijelu bezbjednost i odbrana propisuje izuzetke od primjene¹².

Ni u 2017. godini, iako je Zakon o javnim nabavkama mijenjan, nije bilo napretka u pogledu definisanja pojmova. Izmjene i

⁹ / "Ovaj zakon ne primjenjuje se na: 4) Povjerljive nabavke u skladu sa zakonom", član 3, stav 1, tačka 4 Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 028/15 od 03.06.2015. godine.)

¹⁰ / Direktiva 2009/81/EC koja reguliše dodjelu ugovora u oblasti odbrane i bezbjednosti, dostupna na: <http://www.ujn.gov.me/category/direktive/>

¹¹ / Član 116a

¹² / Ovaj zakon ne primjenjuje se na: 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 informacije 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 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." Član 116b Zakona o javnim nabavkama, nabavkama "Službeni list Crne Gore", br. 028/15 od 03.06.2015. godine.

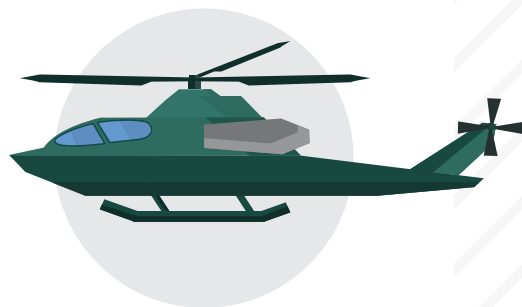
dopune Zakona o javnim nabavkama zadržale su potpuno isto rješenje u pogledu definicije nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane. Povjerljive nabavke zadržane su kao izuzetak od primjene Zakona, bez definisanja šta su one i na osnovu kog će se zakona sprovoditi.

POVJERLJIVE NABAVKE SE NE SPROVODE, ALI SE JOŠ UVIJEK PLAĆAJU

Korišćenje dva različita pojma za iste nabavke stvara konfuziju i kod naručilaca. Ministarstvo odbrane i MUP tvrde da nakon maja 2015. godine, kada je prestala da važi Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, nisu sprovodili povjerljive nabavke jer nije bilo propisa kojim bi se one uredile, iako su nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane bile zakonom regulisane.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane tvrde da nakon maja 2015. godine nisu zaključivani novi ugovori za povjerljive nabavke, ali da još uvijek postoji potrošnja za povjerljive nabavke po osnovu ugovora koji su zaključeni dok je važila Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene¹³.

Ministarstvo odbrane nije nam ni nakon tri mjeseca odgovorilo na zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim smo tražili potrošnju za povjerljive nabavke za proteklih pet godina. Dostavili su nam jedino potrošnju za 2017. godinu, za koju tvrde da je nastala zbog isplate obaveza po osnovu ranije zaključenih ugovora i iznosi 893 972,96 eura¹⁴.



Iako Ministarstvo odbrane tvrdi da od maja 2015. godine ne sprovodi povjerljive nabavke, DRI je utvrdila suprotno. Ministarstvo odbrane je, prema nalazu DRI, u 2016. godini, sprovelo dvije nabavke bezbjednosno osjetljive opreme, izričito za vojne namjene. Međutim, državni revizor nije mogao utvrditi na osnovu kog akta su sprovedene i zaključene ove nabavke, niti kako u ovom Ministarstvu teče postupak i izvještavanje o predmetnim nabavkama, jer ne postoje akti kojima je navedeno propisano¹⁵.

DRI je utvrdila i da je Ministarstvo odbrane 2013. godine povjerljivo nabavilo i robe i usluge koje nemaju karakter sredstava za posebne namjene. Ministarstvo je tako povjerljivim procedurama zaključilo nabavku usluga avio transporta za pripadnike Ministarstva odbrane, iako je, prema Uredbi o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene to mogla učiniti samo za pripadnike Vojske. Takođe, ovo Ministarstvo je iste godine povjerljivim procedurama zaključilo ugovore za pružanje usluga prevoza

¹³ / Rješenje Ministarstva odbrana po zahtjevu za slobodan pristup informacijama IA, UPI Broj: 813-30/18-5 od 22.2.2018. godine i informacija sa sastanka održanog sa predstavnicima MUP-a, 23.02.2018. godine.

¹⁴ / Rješenje Ministarstva odbrana po zahtjevu za slobodan pristup informacijama IA, UPI Broj: 813-30/18-5 od 22.2.2018. godine

¹⁵ / Izvještaj o reviziji – Upravljanje i raspolaganje imovinom koju koristi Ministarstvo odbrane, Državna revizorska institucija, jun 2017. godine, dostupno na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=130&lang=sr

pripadnicima Vojske Crne Gore na gradskim i međugradskim relacijama, iako nabavka usluga transporta u zemlji nije u skladu sa Uredbom¹⁶.

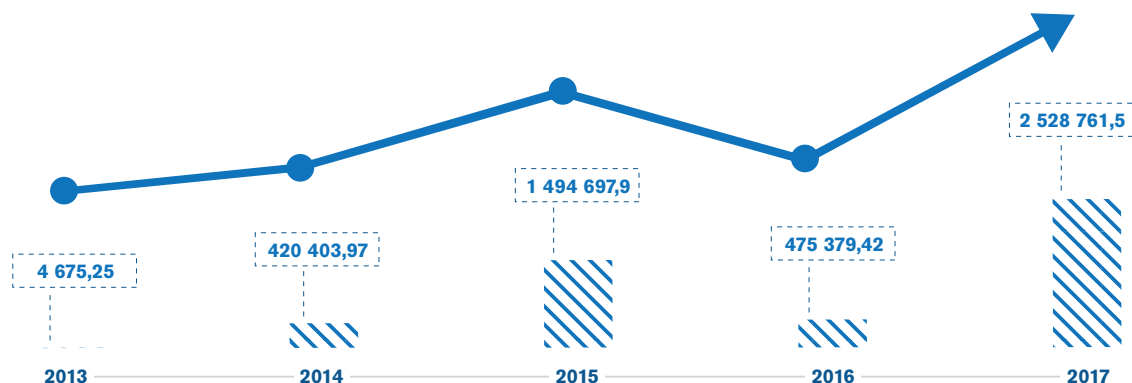
MUP nam je dostavio potrošnju za povjerljive nabavke za petogodišnji period¹⁷, uz napomenu da se potrošnja od 2015. godine naovamo odnosi na isplatu po osnovu obaveza iz ranije zaključenih ugovora.

Tabela 1: Potrošnja MUP-a za povjerljive nabavke u periodu od 2013. do 2017. godine

Godina	2013	2014	2015	2016	2017
Potrošnja	4 675.25	420 403.97	1 494 697.9	475 379.42	2 528 761.5

Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovodilo je povjerljive nabavke pozivajući se na izuzeće po osnovu povjerljivosti iz Zakona o javnim nabavkama od 2011. godine i u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka. Tvrdi da je poslednja povjerljiva nabavka zaključena 25.12.2015. godine i da se odnosila na postupak izvođenja radova na III spratu Glavne zgrade MUP-a, a po zahtjevu Sektora kriminalističke policije¹⁸.

U reviziji MUP-a za 2014. godinu, DRI je utvrdila da je MUP postupcima provjerljivih nabavki nabavio i auto gume i putnička kombi vozila koja nisu definisana kao sredstva za posebne namjene. MUP je te godine sproveo 20 povjerljivih postupaka nabavki roba, usluga i radova ukupne vrijednosti 1.596.985,46 eura. U 13 slučajeva je nabavka izvršena na osnovu jedne pristigle ponude¹⁹.



POTROŠNJA POVJERLJIVIH NABAVKI U MUP-U PO GODINAMA

¹⁶ / Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i Sistema nabavki Ministarstva odbrane, Državna revizorska institucija, Decembar 2014. godine, dostupno na:

http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=130&lang=sr

¹⁷ / Rješenje MUP-a 39 Broj: UPI – 007/18-6262/3, po zahtjevu za slobodan pristup informacijama IA.

¹⁸ / Navode i da je Odluka o pokretanju postupka donijeta u periodu prije 01. maja 2015. godine, a postupak izbora najpovoljnije ponude je bio višemjesečni postupak koji je ugovoren sa ponuđačem "NT project"d.o.o. Podgorica. Odgovor MUP-a u izjašnjenju na Zapisnik sa sastanka održanog 23.02.2018. godine.

¹⁹ / Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu, Državna revizorska institucija, oktobar 2015. godine, dostupno na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=130&lang=sr

MANJE JE VIŠE – NARUČIOCI NE VOLE PROPISE

Sva tri zakonska rješenja koja su se primjenjivala u izvještajnom periodu karakteriše nizak stepen usklađenosti sa EU propisima koji regulišu ovu oblast, a naročito sa Direktivom koja reguliše nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane. Zanimljivo je da su naručioci više sprovodili ove nabavke dok su one bile propisane kao izuzetak od primjene Zakona o javnim nabavkama i regulisane na nivou podzakonskog akta. Otkad su ove nabavke, u skladu sa EU propisima, uvrštene u Zakon o javnim nabavkama, naručioci tvrde da ih više nisu sprovodili. Važeće zakonodavstvo posvetilo je samo dva zakonska člana nabavkama za bezbjednost i odbranu, a podzakonski akti koje predviđa Zakon nisu usvojeni, iako su rokovi za njihovo usvajanje istekli.

Zakonska rješenja od maja 2015. godine karakteriše veći nivo usklađenosti sa zakonodavstvom Evropske unije u ovoj oblasti, nego što je to slučaj i sa ranijim, a naročito sa poslednjim rješenjima od juna 2017. godine.

Osim definicije nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane i izuzetaka od primjene, ovaj Zakon propisivao je i da se ove nabavke mogu zaključiti primjenom ograničenog postupka javne nabavke i pregovaračkog postupka sa i bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje²⁰. Zakon je propisivao i na koji se način štite podaci o ovim nabavkama, kako se obezbjeđuje bezbjednost

Samo je Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene propisivala kriterijume i podkriterijume za vrednovanje ponuda. Kao osnovni kriterijumi propisani su kvalitet i cijena, a podkriterijumi funkcionalnost, rok isporuke, troškovi održavanja, post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć, garantni period, vrijednost i kvalitet garancije, obaveze u pogledu snabdijevanja rezervnim djelovima i postgarancijsko održavanje.

robe i koje su obaveze ugovarača i podugovarača. Međutim, ni ovaj Zakon nije predvidio sistem planiranja i izvještavanja o ovim nabavkama, zaštitu prava ponuđača, način prikupljanja i kriterijume za vrednovanje ponuda.

Crna Gora je u SIGMA izvještaju za 2017. godinu o poštovanju Evropskih principa javne uprave²¹ dobila ocjenu tri za usaglašenost našeg zakonodavstva sa evropskim, dijelom i zbog nedovoljno regulisanih nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane. SIGMA u svom izvještaju, između ostalog, navodi da su

zakonska rješenja iz 2015. godine poboljšala nivo usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom, naročito u oblasti bezbjednosti i odbrane. Međutim, kako se navodi u izvještaju, poslednjim izmjenama

²⁰ / Član 116c Zakona o javnim nabavkama (Službeni list Crne Gore, broj 057/14 od 26.12.2014. godine i 028/15 od 03.06.2015. godine).

²¹ / Monitoring izvještaj o ispunjenosti principa javne uprave u Crnoj Gori, SIGMA, Novembar 2017, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Montenegro.pdf>

i dopunama Zakona o javnim nabavkama od juna 2017. godine, nivo usklađenosti sa EU Direktivama i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije je smanjen²².

Poslednjim izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama od juna 2017. godine, ionako siromašan zakonski okvir koji uređuje nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, sveden je na dva zakonska člana, jedan akt Vlade i interne akte naručilaca. Jedan član Zakona propisuje da se će se vrste postupaka i način njihovog sprovođenja za nabavku vojne opreme, bezbjednosno osjetljive opreme, roba, usluga i radova koji su direktno povezani sa vojnom i bezbjednosno osjetljivom opremom, usluga i radova za vojne namjene i bezbjedonosno osjetljivih usluga i radova **urediti propisom Vlade, za sve naručioce koji sprovode ove nabavke**²³.

Drugi član propisuje vrlo širok opseg izuzetaka od primjene pomenutog propisa Vlade, koji, između ostalog, podrazumijeva i to da se ni za pomenute nabavke neće primjenjivati Vladin propis ukoliko je njihova procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 20.000 eura za robe i usluge, odnosno 40.000 eura za radove. Zakon takođe navodi da će se svi propisani izuzeci urediti diskreciono - internim aktima naručilaca²⁴. Sa druge strane, EU Direktiva koja reguliše nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane kroz 75 članova detaljno propisuje šta može biti predmet nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, postupke koji se mogu primijeniti, izuzetke od primjene, način na koji se razmatraju i ocjenjuju ponude, zaključuje ugovor, kako se čuvaju podaci o ovim postupcima, kako se ove nabavke planiraju, kako se i kome o njima izvještava i tako dalje. Ipak, crnogorski zakonodavac je ovoj temi posvetio samo dva zakonska člana.

Dodatno je problematično što ni ovaj siromašan zakonski okvir nije primijenjen, pa podzakonski akti nisu usvojeni u zakonom propisanim rokovima. Rok za usvajanje propisa Vlade bio je decembar 2017. godine²⁵. U odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim smo tražili ovaj akt, iz Generalnog sekretarijata Vlade odgovorili su nam da "navedeni dokument nije dostavljan Vladi na razmatranje, te se tražena informacija ne nalazi u posjedu Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore"²⁶.

22 / U SIGMA izvještaju navodi se da "nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane više nisu regulisane Zakonom o javnim nabavkama. Umjesto toga, Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu Vlade da do kraja 2017. godine usvoji poseban akt kojim će se regulisati nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane. Ugovori za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane vrijednosti manje od 20.000 eura za robe i usluge, odnosno 40.000 eura za radove u potpunosti su izuzete iz Zakona o javnim nabavkama, bez ikakve propisane obaveze da se oni zaključue uz poštovanje osnovnih principa propisanih Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije."

23 / Član 116a Zakona o javnim nabavkama (Službeni list Crne Gore, br. 042/17 od 30.06.2017. godine)

24 / Propisani su isti izuzeci kao iz prethodnog Zakona, i dodatna 2:

"8) Nabavke koje sprovode državni organi Crne Gore sa državnim organima država članica Evropske unije ili treće države, a odnose se na: a) nabavku vojne opreme ili sigurnosno osjetljive opreme; b) radove i usluge direktno povezane sa opremom iz alineje 1 ove tačke; ili c) radove i usluge za izričito vojne namjene ili sigurnosno osjetljive radove i sigurnosno osjetljive usluge; 9) nabavke roba, usluga i radova iz člana 116a ovog zakona čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od 20.000 EUR-a za robe i usluge, odnosno 40.000 EUR-a za radove.", Član 116b Zakona o javnim nabavkama (Službeni list Crne Gore, br. 042/17 od 30.06.2017. godine).

25 / "Podzakonski akt iz člana 116a stav 2 ovog zakona Vlada je dužna da donese u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.", član 153d, stav 2 Zakona o javnim nabavkama (Službeni list CG, broj 42/17 od 30.06.2017. godine).

26 / Rješenje Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, broj UP 156/2-17, od 21. decembra 2017. godine.

U odnosu na podzakonski akt kojim je trebalo urediti izuzetke od primjene Zakona o javnim nabavkama, iz Ministarstva odbrane su nam odgovorili da ovaj organ "nije u faktičkom posjedu tražene informacije", te da je ovaj podzakonski akt "u postupku izrade"²⁷. Rok za njegovo usvajanje je bio oktobar 2017. godine²⁸.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nam je, sa druge strane, po istom zahtjevu dostavilo Uputstvo o načinu utvrđivanja potreba za nabavkom i postupku sprovođenja povjerljive nabavke iz 2014. godine, što znači da ni ovaj organ nije usvojio podzakonski akt u skladu sa novim zakonskim rješenjem. Za isto Uputstvo su nam kasnije rekli da je usvojeno po preporuci Državne revizorske institucije, ali da ono "nikada nije bilo u funkciji", odnosno da prema njemu nije sprovedena nijedna nabavka²⁹.

Dakle, umjesto da se ide ka većoj transparentnosti i konkurentnosti ovog dijela javne potrošnje, boljoj regulisanosti ove oblasti i većem stepenu usklađenosti sa EU propisima, zakonska rješenja idu suprotnim pravcem. Ovakav pristup negativno se odražava na uspostavljanje sistema transparentnosti i odgovornosti u oblasti javnih nabavki.

NABAVKE MALE VRIJEDNOSTI DODATNI PROSTOR ZA ZLOUPOTREBE

Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama od juna 2017. godine uvedene su nabavke male vrijednosti, koje takođe karakteriše šira diskrecija naručilaca i manja transparentnost, a koje se mogu zloupotrijebiti i u svrhe bezbjednosti i odbrane.

Najmanje transparentna i najmanje konkurentna procedura – neposredni sporazum, izbrisana je iz Zakona o javnim nabavkama, ali joj je pronađena adekvatna zamjena - nabavka male vrijednosti. Za nabavke male vrijednosti Zakon propisuje samo vrijednosne pragove do kojih se one mogu primijeniti³⁰. Sve ostalo u vezi sa ovim nabavkama je izuzeto od primjene Zakona o javnim nabavkama i prepušteno je da se uredi diskreciono - internim aktima naručilaca³¹. Imajući u vidu da Zakon ne propisuje za koje se robe, radove i usluge može primijeniti postupak nabavke male vrijednosti, već samo vrijednost nabavke, kroz ove manje transparentne procedure mogu se sprovesti i nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane.

Za nabavku do 3.000 eura u Ministarstvu odbrane i do 5.000 eura u MUP-u, može se prihvatiti direktna profaktura određenog ponuđača, bez raspisivanja tendera, što je u principu neposredni sporazum³².

²⁷ / Rješenje Ministarstva odbrane UPI Broj: 813-5226/17-4 od 14.12.2017. godine

²⁸ / "Podzakonski akti u skladu sa ovim zakonom, donijeće se u roku od 120 dana, od dana stupanja na snagu ovog zakona.", Član 153a Zakona o javnim nabavkama, (Službeni list CG, broj 42/17 od 30.06.2017. godine

²⁹ / Informacija sa sastanka održanog sa predstavnicima MUP-a, 23.02.2018. godine.

³⁰ / Do 15.000 eura za robe i usluge i do 30.000 eura za radove. Član 20 Zakona o javnim nabavkama (Službeni list Crne Gore, br. 042/17 od 30.06.2017. godine)

³¹ / Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazadjuju sistem, Đurčić, Ana, Institut alternativa, maj 2017. godine, dostupno na: <http://institut-alternativa.org/tajno-o-javnim-nabavkama-sporne-izmjene-unazadjuju-sistem/>

³² / Pravilnici za sprovođenje postupaka nabavki male vrijednosti MUP-a i Ministarstva odbrane, dobijeni kroz zahtjeve Instituta alternativa za slobodan pristup informacijama.

MUP svojim Pravilnikom nije propisao obavezu objavljivanja ugovora za nabavke male vrijednosti, čime je transparentnost dodatno smanjena. Sa druge strane, Ministarstvo odbrane, jedno je od tri ministarstva³³, koje je svojim Pravilnikom propisalo obavezu objavljivanja ugovora za nabavku male vrijednosti na internet stranici Ministarstva³⁴.

DRI je utvrdila da su i MUP i Ministarstvo odbrane ranije zloupotrebljavali neposredni sporazum dijeljenjem nabavke veće vrijednosti na nekoliko manjih, kako bi je sprovedi neposrednim sporazumom i izbjegli raspisivanje tendera. Tako je, prema nalazu DRI, MUP 2014. godine nabavljao auto gume, registrarske naljepnice, iznajmljivanje vozila i usluge prevođenja³⁵. Na isti način, Ministarstvo odbrane je 2013. godine nabavilo usluge održavanja poslovnog softvera programskog modula "Obračun zarada"³⁶. Zbog ovakve prakse koja ima za cilj izbjegavanje transparentnih i konkurentnih procedura javnih nabavki, postoji opasnost od sličnih zloupotreba nabavki male vrijednosti.

BEZ ZAŠTITE PRAVA PONUĐAČA

Samo je Zakon o javnim nabavkama od juna 2017. godine predvidio zaštitu prava ponuđača u postupcima nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane, dok je ranijim zakonskim rješenjima bila predviđena zaštita prava samo u postupcima javnih nabavki.

Za postupanje po žalbama ulozenim od strane ponuđača za postupke javnih nabavki nadležna je Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, ali ona do poslednjih izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama, nije imala nadležnosti u postupcima koji se tiču nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane³⁷. Tako, u periodu od 2013. do juna 2017. godine Državna komisija nije, niti je mogla imati u radu nijedan postupak javne nabavke iz oblasti bezbjednosti i odbrane koji je bio povjerljive prirode. Međutim, ni od juna 2017. godine otkad je zaštita prava ponuđača pred Državnom komisijom proširena i na bezbjednost i odbranu, nijedan ponuđač nije iskoristio ovo svoje pravo³⁸.

33 / Druga dva su Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo održivog razvoja i turizma

34 / Član 22 Pravilnika o postupku nabavke male vrijednosti Ministarstva odbrane, dostupan na: <http://www.mod.gov.me/biblioteka/pravilnici>

35 / Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu, Državna revizorska institucija, oktobar 2015. godine

36 / Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane, Državna revizorska institucija, decembar 2014.

37 / "Zaštita prava učesnika u postupku javne nabavke i javnog interesa, u svim fazama postupka javne nabavke, obezbjeđuje se na način i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.", Član 120 Zakona o javnim nabavkama (Službeni list CG, broj 042/17 od 30.06.2017. godine)

38 / Dopis Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki Broj: 09-43/2-2018. od 28.02.2018. godine, dostavljen Centru za istraživačko novinarstvo.

POSEBAN TRETMAN AGENCIJE ZA NACIONALNU BEZBJEDNOST

Agencija za nacionalnu bezbjednost jedina je institucija koja ne poriče da sprovodi povjerljive nabavke i ne krije potrošnju po tom osnovu. Međutim, povjerljive nabavke ANB-a su, suprotno propisima Evropske unije, u potpunosti izuzete od Zakona o javnim nabavkama, propisane Zakonom o ANB-u i uređene internim aktom direktora ove insitucije, koji nosi oznaku tajnosti "INTERNO".

Povjerljive nabavke ANB-a su, suprotno EU Direktivi koja uređuje nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, u potpunosti izuzete od primjene Zakona o javnim nabavkama i propisane Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost. Ovaj Zakon propisuje da se za "nabavku, održavanje i servisiranje specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koje se koriste u radu Agencije ne primjenjuju propisi o javnim nabavkama"³⁹. Zakon propisuje i da će se način i postupak sprovođenja ovih nabavki bliže urediti aktom direktora Agencije.

Međutim, ovakvo izuzeće suprotno je EU propisima i zakonodavstvu. Direktiva Evropske unije o nabavkama u oblasti bezbjednosti i odbrane, u dijelu izuzeća od primjene, propisuje i nabavke u svrhe obavještajnih aktivnosti⁴⁰. Crnogorski zakonodavac široko je tumačio ovaj izuzetak, odnosno definiciju "obavještajnih aktivnosti", pa je sve nabavke ANB-a propisao kao izuzetak od primjene. To bi značilo da ANB nabavlja samo opremu koja se koristi isključivo za sprovođenje obaveštajnih aktivnosti (praćenje, prisluškivanje i slično), a da ne nabavlja oružje, municiju i slične robe.

Pošto to nije slučaj, ispravno tumačenje i transponovanje EU Direktive u naše zakonodavstvo, značilo bi da se robe, usluge i radovi koje ANB nabavlja i koristi isključivo u obavještajne svrhe, propišu kao izuzetak od primjene Zakona o javnim nabavkama. Sve ostalo – prostorije, službeno oružje, municija i ostalu opremu - treba vratiti pod okrilje Zakona o javnim nabavkama, na isti način kako to važi za Ministarstvo odbrane i MUP. U krajnjem, ne postoji razlog za veći stepen tajnosti za nabavke oružja i municije za Agenciju, nego za vojsku ili policiju, na primjer.

Agencija za nacionalnu bezbjednost je po osnovu Pravilnika o načinu i postupku sprovođenja povjerljivih nabavki za četiri godine potrošila 2.727.414,49 eura na povjerljive nabavke⁴¹. Najveći rast u potrošnji zabilježen je tokom 2016. godine kada se trošak za ove nabavke uvećao pet puta. Međutim, ne možemo reći da li se radi o trendu rasta potrošnje za povjerljive nabavke ili o izuzetku, jer nam Agencija nije dostavila potrošnju za 2017. godinu, uz obrazloženje da bi to "podrazumijevalo sačinjavanje nove informacije"⁴². Imajući u vidu da je finansijska godina završena, Agencija bi morala da ima evidenciju potrošnje po ovom, ali i svakom drugom osnovu, zbog čega je obrazloženje Agencije neutemeljeno. Ovu potrošnju je vrlo važno pratiti, naročito ako se ima u vidu da je godina u kojoj je ANB imala pet puta povećanu potrošnju bila izborna godina, a da je ovaj dio potrošnje inače vrlo netransparentan i samim tim podložan zloupotrebama.

³⁹ / Član 48 Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, (Sl. list CG broj 086/09 od 25.12.2009. godine, 073/10 od 10.12.2010. godine, 020/11 od 15.04.2011, 008/15 od 27.02.2015. godine)

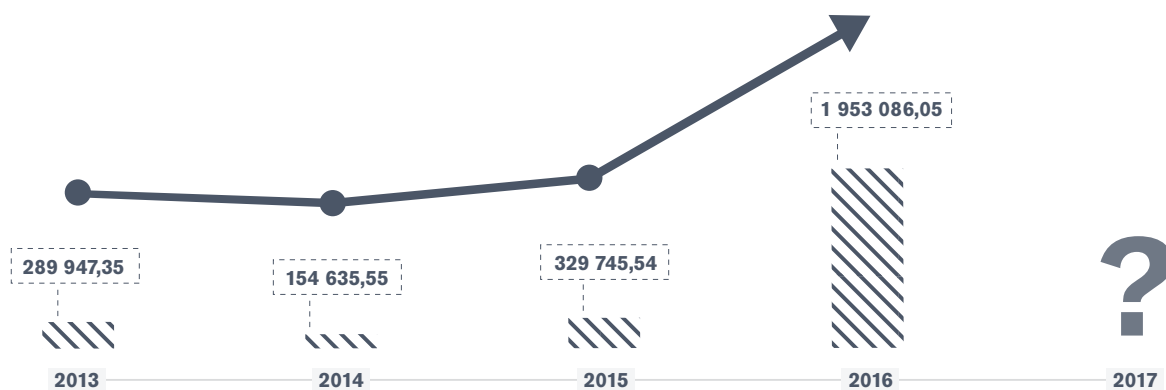
⁴⁰ / "Contracts for the purposes of intelligence activities", član 13, stav 1, tačka b) Direktive 2009/81/EC.

⁴¹ / Odgovor na Zahtjev za slobodan pristup informacijama IA, Rješenje ANB-a Broj 250/17-01-7338/2 od 22.12.2017. godine.

⁴² / Rješenje Broj: 250/18-10-1012 od 19.02.2018. godine

Tabela 2: Potrošnja Agencije za nacionalnu bezbjednost za povjerljive nabavke u periodu od 2013. do 2017. godine

Godina	2013	2014	2015	2016	2017
Potrošnja	289 947,35	154 635,55	329 745,54	1 953 086,05	?



POTROŠNJA POVJERLJIVIH NABAVKI U ANB-U PO GODINAMA

Pravilnik o postupku sprovođenja povjerljivih nabavki ima oznaku tajnosti "INTERNO", pa se ne zna koje procedure ANB koristi za sprovođenje ovih nabavki⁴³. Pristup ovom Pravilniku nam je prvobitno, krajem decembra 2017. godine odbijen zbog oznake tajnosti "INTERNO" od 8. decembra 2015. godine⁴⁴. Imajući u vidu da ova oznaka tajnosti, ukoliko se novim rješenjem ne produži, može trajati do dvije godine⁴⁵, te da je u trenutku kada nam je pristup dokumentu odbijen, ona istekla, obratili smo se Agenciji novim zahtjevom za slobodan pristup informacijama. Pristup nam je odbijen ponovo, uz obrazloženje da oznaka tajnosti "INTERNO" jeste produžena sredinom juna 2017. godine⁴⁶. Nije jasno zašto nam u prvobitnom zahtjevu za SPI nije poslato važeće rješenje kojim se određuje tajnost dokumenta, već ono koje je isteklo.

U obrazloženju rješenja kojim se stavlja oznaka tajnosti na ovaj akt, navodi se da "imajući u vidu činjenicu da se radi o nabavkama koje zbog specifičnih bezbjednosnih karakteristika iziskuju posebnu proceduru realizacije, cijenimo da bi se objelodanjivanjem i zloupotrebom podataka koji se odnose na ovu materiju moglo onemogućiti, ugroziti ili dovesti u opasnost ostvarivanje nadležnosti Agencije"⁴⁷. Međutim, ovo obrazloženje ne odgovara na pitanje zašto postoji veća potreba da se

⁴³ / "Predmetnim Pravilnikom se uređuje postupak provođenja nabavke, održavanja i servisiranja specijalne opreme, službenog oružja i prostorija koje se koriste u radu ANB-a, i isti je u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka Rješenjem direktora ANB-a broj 250/15-10-12231/1 od 08.12.2015. godine, označen stepenom tajnosti "INTERNO". Rješenje ANB-a Broj: 250/17-01-7664/2, od 28.12.2017. godine.

⁴⁴ / Rješenje ANB-a Broj: 250/17-01-7664/2 od 28.12.2017. godine.

⁴⁵ / Zakon o tajnosti podataka (Službeni list Crne Gore, broj 048/15 od 21.08.2015. godine)

⁴⁶ / Oznaka tajnosti "INTERNO" produžena je Rješenjem broj 250/17-10-3676/2 od 14.06.2017. godine. Odgovor na zahtjev za SPI IA, Broj: 250/18-10-1012, od 19.02.2017. godine.

⁴⁷ / Rješenje ANB-a Broj 250/15-10-12231/1 od 08.12.2015.

procedure nabavki Agencije interno propisuju i posebno štite, a da se iste nabavke za sektor odbrane i bezbjednosti, odnosno policije i vojske, uređuju Zakonom o javnim nabavkama.

Revizija DRI potvrdila je da se ovakav poseban tretman koji ANB ima - šira diskrecija, a manja transparentnost, zloupotrebljava. DRI je utvrdila da je nabavka vozila Agencije za nacionalnu bezbjednost 2015. godine, na primjer, izvršena primjenom postupka povjerljivih nabavki, a da je trebalo da bude javna nabavka. Vrijednost nabavke je iznosila 50.000 eura. Agencija je dobila saglasnost Vlade za sprovođenje ove nabavke povjerljivim procedurama, uz obrazloženje da se predmetna vozila nabavljaju sa ugrađenim posebnim operativno tehničkim sredstvima zbog čega imaju tretman specijalne opreme. Uvidom u tehničku specifikaciju, međutim, državni revizori su utvrdili predmetna vozila, po traženoj specifikaciji, nisu nabavljena sa posebnim operativno tehničkim sredstvima, pa ne predstavljaju u tom smislu specijalnu opremu.

Dodatnih 57.308,43 eura Agencija je iste godine utrošila na povjerljivu nabavku kompjuterske opreme – desktop i laptop računara. DRI je utvrdila da ni ovaj predmet nabavke nema tretman specijalne opreme i preporučila Agenciji da nabavku opreme koja, u skladu sa Pravilnikom o specijalnoj opremi koja se koristi u radu Agencije nema tretman specijalne opreme, vrši primjenom Zakona o javnim nabavkama⁴⁸.

Dileme u vezi sa povećanom potrošnjom, neutemeljenim izuzetkom od primjene Zakona o javnim nabavkama i aktom kome se ne može pristupiti, ali i druga pitanja u vezi sa tim na koji ANB obezbjeđuje poštovanje opštih principa jednakog tretmana učesnika, konkurentnosti i nediskriminacije, nažalost, nismo mogli razmotriti sa predstavnicima ANB-a. Predlog Instituta alternativa za održavanje sastanka na ovu temu a sa relevantnim sagovornicima iz Agencije, odbijen je.

Odgovor ANB-a na poziv Instituta alternativa za održavanje sastanka:

"Povodom inicijative za održavanje intervjua/sastanka sa službenikom ili službenicima Agencije za nacionalnu bezbjednost koji su zaduženi za sprovođenje povjerljivih i javnih nabavki, u okviru programa koji sprovodi Institut Alternativa sa Centrom za istraživačkonovinarstvo pod nazivom „Povjerljive nabavke-javne a tajne“, procijenjeno je da održavanje sastanka nije svrsishodno.

Naime u prethodnom periodu smo vas, donošenjem rješenja u postupcima po zahtjevima za slobodan pristup informacijama iz ove oblasti, upoznali da postupak sprovođenja povjerljivih nabavki u Agenciji za nacionalnu bezbjednost i dokumentacija koja nastaje u ovim postupcima predstavljaju tajne podatke, u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.

S tim u vezi nismo u mogućnosti da pružimo dodatne informacije koje se odnose na oblast predmetnog interesovanja."

⁴⁸ / Izvještaj o reviziju Godišnjeg finansijskog izvještaja Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2015. godinu, Državna revizorska institucija, maj 2016. godine, dostupno na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=130&lang=sr

BEZ PLANIRANJA I IZVJEŠTAVANJA O POVJERLJIVIM NABAVKAMA

Sistem planiranja i izvještavanja o sprovedenim povjerljivim nabavkama ne postoji. Od pomenutih rješenja koja su u izvještajnom periodu regulisala ovu oblast, samo je Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene propisivala sistem planiranja i izvještavanja o ovim povjerljivim nabavkama. Sa druge strane, naručioci ni tokom perioda važenja Uredbe, ove obaveze nisu poštovali.

Uredba je propisivala obavezu starješine organa da usvoji Plan nabavki sredstava za posebne namjene, u skladu sa planom izvršenja budžeta za budžetsku godinu za koju se plan donosi⁴⁹. Rok za pripremu Plana nije bio propisan. Godišnji izvještaj o nabavkama sredstava za posebne namjene naručilac je bio dužan da izradi i dostavi Vladi do 30. aprila tekuće za prethodnu godinu⁵⁰.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije pripremalo Planove povjerljivih nabavki⁵¹, već je u okviru Plana javnih nabavki planirana pozicija "nabavka proizvoda za posebne namjene"⁵². Međutim, jedna opšta pozicija u planu javnih nabavki iz koje se ne može vidjeti šta MUP planira da nabavi i na koji način, ne može se smatrati adekvatnom zamjenom za Plan povjerljivih nabavki. On bi trebalo da sadrži makar minimum podataka o svakoj planiranoj nabavci, poput predmeta nabavke, procijenjene vrijednosti i postupka koji će se primijeniti, što nije slučaj.



Izveštaj o povjerljivim nabavkama MUP je pripremio samo za 2014. godinu. Ovaj izvještaj dostavljen je Vladi na razmatranje i ima oznaku tajnosti⁵³, dok za ostale godine ne postoje izvještaji o povjerljivim nabavkama MUP-a.

Ministarstvo odbrane nam nije odgovorilo na zahtjev za slobodan pristup informacijama kojim smo tražili planove i izvještaje o povjerljivim nabavkama, iako je zakonski rok za postupanje po zahtjevu istekao⁵⁴. Jedina dostupna informacija o tome da li je Ministarstvo odbrane pripremalo planove odnosi se na 2013. godinu, kada je Ministarstvo usvojilo Plan povjerljivih nabavki i tri amandmana na Plan, ukupne vrijednosti, prema poslednjem Amandmanu, 4.617.630,00 eura⁵⁵.

49 / Član 4 Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene

50 / Član 9 Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene

51 / Odgovor na zahtjev IA za slobodan pristup informacijama, Rješenje Broj: UPI-007/18-578/3, od 15.02.2018. godine.

52 / Informacija sa sastanka održanog sa predstavnicima MUP-a 23.02.2018. godine.

53 / Iznaka tajnosti "INTERNO" pod brojem 01-237 od 29.05.2015. godine. Odgovor na zahtjev IA za slobodan pristup informacijama, Rješenje Broj: UPI-007/18-578/3, od 15.02.2018. godine.

54 / Zahtjev je poslat 8. februara 2018. godine, a zakonski rok za postupanje po zahtjevu je, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, 15 dana.

55 / Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i Sistema nabavki Ministarstva odbrane, Državna revizorska institucija, 01.12.2014. godine, dostupan na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=130&lang=sr. U izvještaju stoji napomena revizora da su "podaci dobijeni sabiranjem pojedinačnih stavki u Planu i Amandmanima, jer je revizijom utvrđeno da postoje računске greške u dokumentaciji dobijenoj od subjekta revizije".

Planovi povjerljivih nabavki i izvještaji o njihovom sprovođenju Agencije za nacionalnu bezbjednost, navodno, imaju oznaku tajnosti "POVJERLJIVO"⁵⁶. Institut alternativa tražio je ovom organu kopije planova povjerljivih nabavki za period 2013-2018. godine i izvještaje o realizovanim povjerljivim nabavkama za isti period. Pristup nam je odbijen, uz obrazloženje da je rješenjima broj 250/12-08-2226/1 od 11.04.2012. godine i **250/15-10-12231 od 08.12.2015. godine** na tražena dokumeta stavljena oznaka tajnosti "POVJERLJIVO". Međutim, ANB se već jednom, u odgovoru na zahtjev za SPI kojim smo tražili Pravilnik o povjerljivim nabavkama, pozvala na rješenje pod brojem **250/15-10-12231 od 08.12.2015. godine** kojim je oznaka tajnosti "INTERNO" stavljena na taj dokument. U kopiji ovog rješenja, sa istim datumom i brojem rješenja, koji nam je ANB dostavila, ne pominju se niti izvještaji niti planovi povjerljivih nabavki, već se oznaka tajnosti njime stavlja samo na Pravilnik. Ovo navodi na sumnju da se, onda kada ne želi da objelodani neku informaciju, ANB poziva na brojeve nepostojećih rješenja kojima se navodno stavljaju oznake tajnosti na dokument koji sadrži traženu informaciju.



Prema podacima DRI, Plan povjerljivih nabavki ANB-a za 2015. godinu iznosio je 125.000,00 eura, dok su u toku godine vršene tri izmjene Plana. Izmjene su nastale usled preusmjeravanja planiranih nabavki: vozila (50.000,00 eura), nabavke opreme (110.000,00 eura) i javne nabavke radova (11.000,00 eura) iz Plana o javnim nabavkama u Plan povjerljivih nabavki. Izmjenom plana povjerljivih nabavki povećana je i nabavka radova za dodatnih 35.000,00 eura⁵⁷.

⁵⁶ / Rješenje ANB-a po zahtjevu IA za slobodan pristup informacijama, Broj 250/18-10-1/13, od 19.02.2018. godine.

⁵⁷ / Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2015. godinu, Državna revizorska institucija, maj 2016. godine, dostupno na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=130&lang=sr

ZAKLJUČAK:

Uprkos tome što su propisi koji uređuju nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane mijenjani tri puta u proteklih pet godina, ova oblast je u Crnoj Gori još uvijek nedovoljno regulisana. Problem postoji, prvenstveno, na nivou razumijevanja i definisanja osnovnih pojmova, što se negativno odražava i na zakonska rješenja i na primjenu tih rješenja.

Crnogorsko zakonodavstvo pravi razliku između pojmova “povjerljive nabavke” i “nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane”, pa se jedne propisuju kao izuzetak od primjene zakona, dok su druge, iako nedovoljno, uređene Zakonom o javnim nabavkama. Na ovaj način, cijela jedna oblast javne potrošnje ostaje nedovoljno regulisana, a samim tim i podložna zloupotrebama. S obzirom na to da su ova dva pojma sinonimi i odnose se na nabavku istih vrsta roba, radova i usluga koje imaju bezbjednosno-odbrambeni karakter, oni i u zakonskom smislu treba da budu izjednačeni i regulisani istim procedurama.

Cijeli sistem nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori karakteriše nizak stepen transparentnosti, ne samo u pogledu toga šta se povjerljivo nabavlja, već i kojim se procedurama sprovode ove nabavke. Većina dokumenata u vezi sa povjerljivim nabavkama štiti se oznakama tajnosti, uključujući i podzakonske i interne akte naručilaca kojima se uređuju postupci ovih nabavki, pa je svaka vrsta kontrole ovog dijela javne potrošnje skoro pa nemoguća.

Jedinstveni sistem planiranja i izvještavanja o sprovedenim povjerljivim nabavkama nije uspostavljen na nivou svih naručilaca, pa su prakse različite, što se takođe negativno odražava na kontrolu ove oblasti. Planovi i izvještaji o povjerljivim nabavkama ANB-a označeni su oznakama tajnosti. MUP ne priprema planove povjerljivih nabavki, a izvještaj o sprovedenim povjerljivim nabavkama usvojen je samo za 2014. godinu. Ministarstvo odbrane više od mjesec dana nije odgovorilo na zahtjev kojim su traženi njihovi planovi i izvještaji o sprovedenim povjerljivim nabavkama.

Nalazi DRI jedino su svjedočanstvo da se veća diskrecija, a manja transparentnost koja karakteriše povjerljive nabavke, zloupotrebljava. Najčešća nepravilnost koju je kod MUP-a, ANB-a i Ministarstva odbrane utvrdila DRI je primjena povjerljivih procedura za nabavku roba, usluga i radova koje nemaju bezbjednosno-odbrambeni karakter i koje treba sprovoditi procedurama javnih nabavki. Na ovaj način nabavljala se kompjuterska oprema, službena vozila, avio karte, gradski i međugradski prevoz zaposlenih, auto gume itd. Međutim, iako su utvrđene nepravilnosti, niko po ovom osnovu nije odgovarao.

Usklađenost sa EU propisima koji regulišu ovu oblast još uvijek je na nezadovoljavajućem nivou. Pitanja koja ne tretira crnogorsko zakonodavstvo, a koja su važna za bolju regulaciju ove oblasti, su prvenstveno planiranje ovih nabavki i izvještavanje o njihovom sprovođenju, uspostavljanje jasnih procedura koje se mogu primijeniti za ove nabavke, utvrđivanje minimalnog broja ponuda koje se moraju prikupiti kako bi se obezbijedila konkurentnost postupka i način prikupljanja i vrednovanja ponuda.

Stoga je u okviru pripreme novog Zakona o javnim nabavkama koja je u toku, potrebno posvetiti posebnu pažnju regulisanju ovih nabavki. U tom smislu, važno je imati na umu EU Direktivu 2009/81 kojom se uređuju nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane i druge propise EU, ali i crnogorski kontekst javnih nabavki uopšteno, koji karakteriše velika potrošnja, nedovoljna transparentnost, vrlo niska konkurentnost postupaka i nedostatak odgovornosti za utvrđene nepravilnosti.

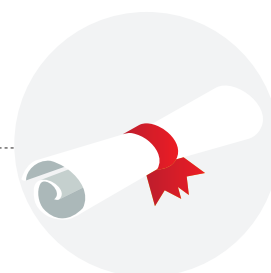
PREPORUKE:

Iz Zakona o javnim nabavkama treba izbrisati povjerljive nabavke kao izuzetak od primjene Zakona i zadržati samo pojam "nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane", koje će biti definisane po uzoru na definicije iz EU Direktive 2009/81.



Nabavke Agencije za nacionalnu bezbjednost u oblasti bezbjednosti i odbrane koje se ne odnose na opremu za potrebe obavještajnih aktivnosti (oprema za praćenje i prisluškivanje i slično) vratiti pod okrilje Zakona o javnim nabavkama.

Zakonom o javnim nabavkama propisati obavezu sačinjavanja Plana povjerljivih nabavki, uz propisani minimum informacija koje Plan treba da sadrži o svakoj planiranoj nabavci, poput predmeta nabavke, procijenjene vrijednosti i postupka koji će se primijeniti.



Zakonom o javnim nabavkama propisati obavezu dostavljanja Plana povjerljivih nabavki Skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje i Vladi na usvajanje.

Zakonom o javnim nabavkama propisati obavezu sačinjavanja Izveštaja o povjerljivim nabavkama koji će sadržati podatke o svakoj sprovedenoj povjerljivoj nabavci, a koji će sadržati sledeće podatke: predmet nabavke, procijenjenu i izvršenu vrijednosti nabavke, primijenjenu proceduru i broj podnijetih ponuda.



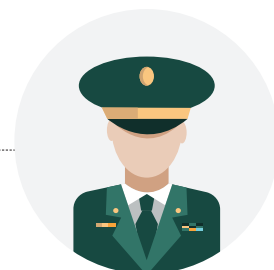
Zakonom o javnim nabavkama propisati obavezu dostavljanja godišnjeg izvještaja o sprovedenim povjerljivim nabavkama Skupštinskom Odboru za bezbjednost i odbranu na upoznavanje i mišljenje, i Vladi na usvajanje.

Zakonom o javnim nabavkama propisati procedure koje se mogu primijeniti za nabavke u oblasti bezbjednosti i odbrane, način prikupljanja i vrednovanja prikupljenih ponuda i kriterijumi za vrednovanje ponuda.



Državna revizorska institucija treba da, na godišnjem nivou, vrši reviziju potrošnje za povjerljive nabavke kod svih naručilaca koji ove nabavke sprovode.

Odbor za bezbjednost i odbranu treba da, na godišnjem nivou, razmatra i daje mišljenje na plan povjerljivih nabavki i izvještaja o sprovedenim povjerljivim nabavkama naručilaca u oblasti bezbjednosti i odbrane, prije nego što se oni usvoje na Vladi.



IZVORI:

- Direktiva Evropske unije 2009/81/EC o dodjeli ugovora u oblasti bezbjednosti i odbrane;
- Informativni dokument br. 23, Nabavke u oblasti odbrane, SIGMA, Septembar 2016. godine;
- Izvještaj o reviziji – Upravljanje i raspolaganje imovinom koju koristi Ministarstvo odbrane, Državna revizorska institucija, jun 2017. godine;
- Izvještaj o reviziji sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i sistema nabavki Ministarstva odbrane, Državna revizorska institucija, Decembar 2014. godine;
- Izvještaj o reviziji Ministarstva unutrašnjih poslova za 2014. godinu, Državna revizorska institucija, oktobar 2015. godine;
- Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Agencije za nacionalnu bezbjednost za 2015. godinu, Državna revizorska institucija, maj 2016. godine;
- Monitoring izvještaj o ispunjenosti principa javne uprave u Crnoj Gori, SIGMA, Novembar 2017. godine;
- Pravilnik o sprovođenju postpaka nabavki male vrijednosti Ministarstva unutrašnjih poslova;
- Pravilnik za sprovođenje postupaka nabavki male vrijednosti Ministarstva odbrane;
- Tajno o javnim nabavkama: Sporne izmjene unazađuju sistem, Đurđević, Ana, Institut alternativa, maj 2017. godine;
- Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene ("Službeni list Crne Gore", br. 066/10 od 19.11.2010. godine);
- Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, (Sl. list Crne Gore broj 086/09 od 25.12.2009. godine, 073/10 od 10.12.2010. godine, 020/11 od 15.04.2011, 008/15 od 27.02.2015. godine);
- Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 042/11 od 15.08.2011. godine);
- Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list Crne Gore", br. 028/15 od 03.06.2015. godine);
- Zakon o javnim nabavkama (Službeni list Crne Gore, br. 042/17 od 30.06.2017. godine)
- Zakon o tajnosti podataka (Službeni list Crne Gore, broj 048/15 od 21.08.2015. godine)

INTERVJU:

- Intervju sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, održan 23.02.2018. godine

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

Projekat "Povjerljive nabavke – javne, a tajne!" sprovodi Institut alternativa sa medijskim partnerom Centar za istraživačko novinarstvo, a finansijski je podržan od strane Evropske unije, u okviru regionalnog projekta „Odgovornost, tehnologija i mreža institucionalne otvorenosti u Jugoistočnoj Evropi - Action SEE“.

www.institut-alternativa.org

www.mojnovac.me

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me