Crna Gora
Državna revizorska institucija

DRI broj: 40113-021-1056/13
Podgorica, 01.12.2014. godine

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

SISTEMA UNUTRAŠNJIH FINANSIJSKIH KONTROLA I SISTEMA NABAVKI MINISTARSTVA ODBRANE

Konačni izvještaj

Podgorica, decembar 2014. godine

S A D R Ž A J

I OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE 3
2. OPŠTI PODACI O SUBJEKTU REVIZIJE 3
3. CILJ REVIZIJE 5
4. VRSTA, PREDMET I OBUHVAT REVIZIJE 5
5. KRITERIJUMI REVIZIJE 5

II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

6. SISTEM UNUTRAŠNJIH FINANSIJSKIH KONTROLA 7
   - 6.1. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA 7
   - 6.2. UNUTRAŠNJA REVIZIJA 12
7. SISTEM NABAVKI 16
   - 7.1. JAVNE NABAVKE 18
   - 7.2. POVJERLJIVE NABAVKE 27

III MIŠLJENJE I PREPORUKE

I OPŠTI DIO

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE

Pravni osnov za vršenje revizije Ministarstva odbrane – Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola i sistem nabavki sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07 i 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11 i 31/14);
- Odluci o izmjenama i dopunama Godišnjeg plana revizija za 2014. godinu Državne revizorske institucije, donesenoj od strane Senata 22.07.2014. godine, (br. 4011-06-1034);
- Odluci o vršenju revizije Kolegijuma II u sastavu dr Branislav Radulović (rukovodilac kolegijuma) i dr Milan Dabović (član kolegijuma) od 25.07.2014. god. (broj: 40113-021-1056).

Revizija je izvršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list RCG“ br. 50/07) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije ISSAI 100 (Osnovni principi revizije javnog sektora).

2. OPŠTI PODACI O SUBJEKTU REVIZIJE

Subjekat revizije je organ državne uprave – Ministarstvo.
Starješina organa je ministarka dr Milica Pejanović Đurišić.
Sjedište Ministarstva odbrane je u Podgorici, ul. Jovana Tomaševića bb.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave[1], u članu 4 Ministarstvu odbrane definisane su sljedeće nadležnosti : izvršavanje utvrđene politike odbrane; planiranje sistema odbrane; izrada i usklađivanje planova odbrane, koordiniranje postupaka odbrane i odbrambenih aktivnosti utvrđenih planovima odbrane; međunarodnu saradnju u oblasti odbrane i poslove vojno-diplomatskih predstavnika; aktivnosti u okviru Partnerstva za mir i regionalnih bezbjednosnih organizacija; pridruživanje Crne Gore Sjeverno-atlantskom savezu (NATO) i Evropskoj uniji; organizaciju, naoružanje, razvoj i upotrebu Vojske Crne Gore; materijalno zbrinjavanje i opremanje Vojske Crne Gore; obuku, usavršavanje i obrazovanje za potrebe odbrane; aktivnosti u međunarodnim snagama i mirovnim misijama; upravljanje ljudskim i materijalnim resursima; primarnu zdravstvenu zaštitu lica u službi u Vojsci Crne Gore; vojni sanitet; planiranje, izradu i sprovođenje mjera mobilizacije i pripravnosti; popunu i mobilizaciju; vojnu, radnu i materijalnu obavezu; aktivnosti koje proizilaze iz međunarodnih ugovora o kontroli naoružanja ili drugih međunarodnih ugovora; planiranje i uređenje prostora vojnog kruga, odnosno vojnog kompleksa i izgradnju, rekonstrukciju i održavanje vojnih

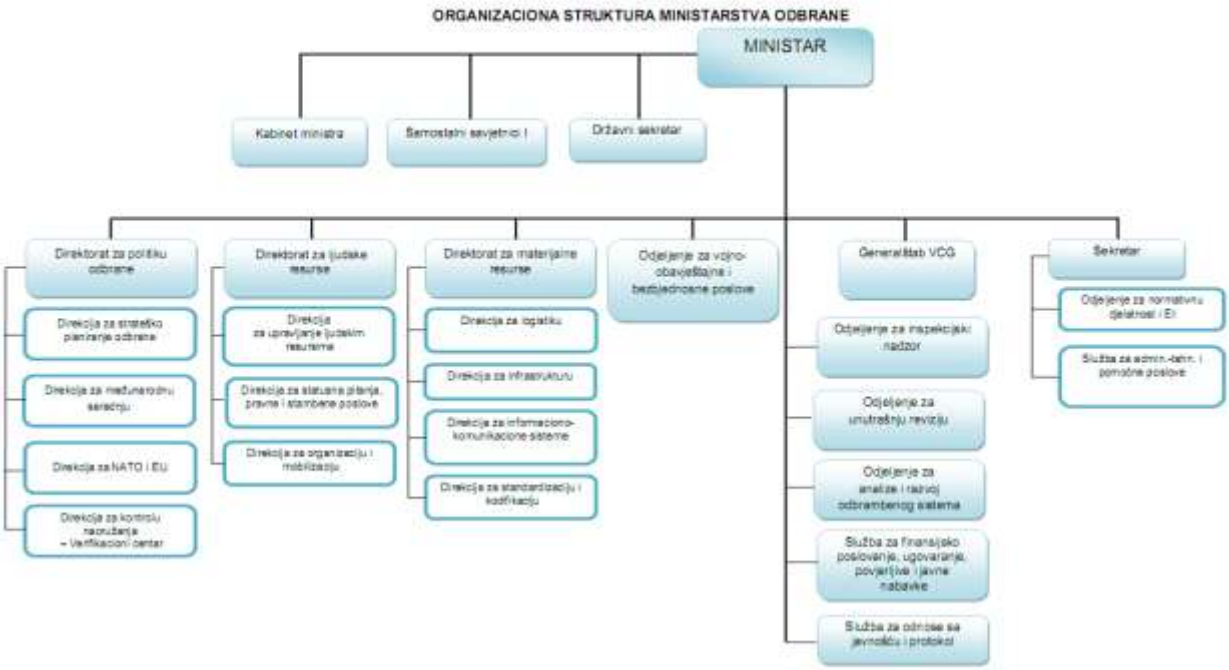
[1] „Sl. list Crne Gore“, br. 05/12, 25/12, 61/12, 20/13, 17/14

objekata u vojnom krugu; vršenje usluga od posebnog značaja za odbranu; organizovanje elektronskih komunikacija i zaštitu podataka za potrebe sistema odbrane; zaštitu tajnih podataka u oblasti odbrane; nabavke za potrebe odbrane; pripremu prijedloga zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti odbrane; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnim poretkom Evropske unije; inspekcijski nadzor u oblasti odbrane; unutrašnju reviziju; upravni nadzor u oblasti odbrane; unutrašnju reviziju; upravni nadzor u oblasti za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Ministarstvo odbrane na osnovu člana 36 Zakona o odbrani[2]

1) predlaže Plan odbrane Crne Gore;
2) predlaže organizacijsko-formacijsku strukturu i veličinu Vojske;
3) utvrđuje: sadržaj i način izrade Plana odbrane Crne Gore; planiranje, programiranje, budžetiranje i izvršenje budžeta; sistem vojne logistike, Doktrinu vojne logistike, kao i kriterijume, vrstu ocjena i postupak ocjenjivanja borbene gotovosti Vojske;
4) obezbjeđuje izvršavanje odluka i drugih akata Predsjednika Crne Gore i Vlade koje se odnose na poslove sistema odbrane, u skladu sa zakonom;
5) izvršava utvrđenu politiku odbrane;
6) organizuje i izvršava međunarodnu saradnju u oblasti odbrane;
7) organizuje elektronske komunikacije i zaštitu informacija za potrebe sistema odbrane;
8) organizuje i vrši vojno obavještajne, kontraobavještajne i bezbjednosne poslove, u skladu sa ovim zakonom;
9) vrši i druge poslove u skladu sa zakonom.

Organizaciona šema Ministarstva odbrane za 2013. godinu:



[2] ("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)

Sredstva za finansiranje odbrane, shodno članu 57 Zakona o odbrani, se obezbjeđuju u budžetu Crne Gore. Zakonom o budžetu Crne Gore za 2013. godinu („Sl. list CG“ br. 066/12-1), za potrošačku jedinicu Ministarstvo odbrane opredijeljena su sredstva u iznosu od **35.954.804,39€ ili 5,99%** tekućeg budžeta države za 2013. godinu.

3. CILJ REVIZIJE

Cilj predmetne revizije je:

- **ocjena usklađenosti** uspostavljenog sistema unutrašnjih finansijskih kontrola sa zakonom, propisima i internim aktima i
- **ocjena usklađenosti** poslovanja Ministarstva odbrane sa zakonima, propisima, internim aktima i odredbama ugovora, u procesu sprovođenja javnih i povjerljivih nabavki.

4. VRSTA, PREDMET I OBUHVAT REVIZIJE

Državna revizorska institucija (DRI) je izvršila reviziju pravilnosti.

Predmet revizije je bio postojeći sistem unutrašnjih finansijskih kontrola i nabavke (javne i povjerljive) Ministarstva odbrane.

Revizija pravilnosti podrazumijeva provjeru da li je sistem unutrašnjih kontrola uspostavljen u skladu sa utvrđenim kriterijumima (propisi, akti, odluke, normativi) i da li je sistem nabavki uspostavljen i da li funkcioniše u skladu sa utvrđenim kriterijumima (propisi, akti, odluke, ugovori).

Revizijom je izvršena procjena usklađenosti sistema unutrašnjih kontrola u vremenu vršenja revizije i usklađenosti nabavki sprovedenih i realizovanih u 2013. godini.

5. KRITERIJUMI REVIZIJE

Kriterijumi za reviziju pravilnosti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola bili su:

- Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (“Sl. list CG”, br. 73/08, 20/11, 30/12 i 34/14);
- Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (“Sl. list CG”, br. 50/12)
- Pravilnik o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola (“Sl. list CG”, br. 37/10);
- Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije (“Sl. list CG”, br. 37/10);
- Uputstvo o sadržaju godišnjeg izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti na uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola i Godišnjeg izvještaja o radu unutrašnje revizije (“Sl. list CG”, br. 55/12);
- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrole;

- Smjernice za finansijsko upravljanje i kontrole;
- Uputstvo za izradu i opis internih pravila i procedura;
- Strategija nacionalne bezbjednosti („Sl. list Crne Gore" br. 78/08);
- Strategije odbrane Crne Gore („Sl. list Crne Gore" br. 79/08) i
- Stategijskog pregleda odbrane Crne Gore.

Kriterijumi za reviziju pravilnosti sistema nabavki bili su:

- Zakon o javnim nabavkama ("Sl. list CG", br. 42/11);
- Pravilnik o metodologiji iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, načinu ocjene i upoređivanja ("Sl. list CG", br. 63/11);
- Pravilnik o obrascima u postupku javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 62/11);
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila ("Sl. list CG", br. 63/11);
- Pravilnik o evidenciji postupaka javnih nabavki ("Sl. list CG", br. 63/11);
- Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene ("Sl. list Crne Gore, br. 66/10);
- Odluka o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme ("Sl. list CG", br. 55/10);
- Odluka o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostruke namjene ("Sl. list CG", br. 55/10 i 57/10);
- Zakon o tajnosti podataka ("Sl. list CG", br. 76/09, 41/10, 40/11, 38/12, 44/12, 14/08 i 14/13) i
- Zaključeni ugovori sa odabranim ponudjačima.

II UTVRĐENO ČINJENIČNO STANJE

6. SISTEM UNUTRAŠNJIH FINANSIJSKIH KONTROLA

Prema članu 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, starješina korisnika budžeta je dužan da uspostavi sistem unutrašnjih kontrola i to:

1. Finansijsko upravljanje i kontrolu i
2. Unutrašnju reviziju.

6.1. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA

Ministarstvo odbrane Crne Gore, shodno članu 14 stav 1 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru donijelo je Rješenje o određivanju lica zaduženog za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola u Ministarstvu odbrane[3]. Pomenutim rješenjem određuje se šef službe za finansijsko poslovanje za lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola u Ministarstvu odbrane Crne Gore (u daljem tekstu subjekat revizije ili MOCG).

Shodno članu 14 stav 2 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru MOCG donijelo je Akcion plan za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj Finansijskog upravljanja i kontrole(u daljem tekstu FMC[4]) u MOCG.[5] Akcionim planom predviđene su aktivnosti:

1. Aktivnost 1 – Procjena postojećih finansijskih pitanja unutar subjekta;
2. Aktivnost 2 – Budžetiranje i strateško planiranje;
3. Aktivnost 3 – Interne finansijske i druge procedure i zakonodavni okvir;
4. Aktivnost 4 – Organizacija Službe za finansijsko poslovanje sa opisom radnih mjesta;
5. Aktivnost 5 – Finansijsko izvještavanje;
6. Aktivnost 6 – Finansijsko praćenje;
7. Aktivnost 7 - Druge procedure za uspješno obavljanje poslova iz zakonodavnog okvira.

Svaka od Aktivnosti predviđena Akcionim planom sadržala je, shodno članu 4 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola predviđene stavke i to:

1. Aktivnost za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola;
2. Lica zadužena za sprovođenje aktivnosti i
3. Rokove za sprovođenje aktivnosti.

Razlozi postojanja subjekta (misija), djelatnost subjekta kao i ciljevi subjekta određeni su donošenjem Strategije nacionalne bezbjednosti, Strategije odbrane Crne Gore i Stategijskog pregleda odbrane Crne Gore[6].

Ministarstvo odbrane Crne Gore donijelo je Knjigu procedura[7] koja obuhvata spisak Internih pravila po kojima postupaju zaposleni u MOCG.

[3] Rješenje broj 01-9351/11-2 od 30.01.2012. godine.
[4] Financial management and Control
[5] Knjiga procedura Ministarstva odbrane broj 817-1727/13, Prilog broj 1
[6] Izjava o misiji i ključnim ciljevima Ministarstva odbrane, broj: 817-1727/13-5

Knjiga procedura obuhvata sljedeće finansijske i druge procedure:

1. Akcioni plan za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj FMC u MO;
2. Okvir za finansijska pitanja koja se primjenjuju u MO;
3. Izjava o misiji i ključnim ciljevima MO;
4. Kućni red MO;
5. Uputstvo za prijem građana;
6. Pravilnik o načinu korišćenja službenih vozila;
7. Interno pravilo za izradu internih akata koji se primjenjuju u MO;
8. Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki u MO;
9. Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki šopingom u MO;
10. Pravilnik o postupku javnih nabavki malih vrijednosti (neposredni sporazum);
11. Interna procedura za izradu predloga budžeta MO;
12. Interna procedura za obračun i isplatu zarada;
13. Interna procedura za krajnje korisnike i odgovorna lica prilikom sačinjavanja isplatne dokumentacije;
14. Interno pravilo o ostvarivanje prava na reprezentaciju;
15. Interno pravilo za korišćenje fiksnih i mobinlnih telefona na teret MO;
16. Interno pravilo o postupku odobravanja službenog putovanja (prilog izvještaja);
17. Interno pravilo o blagajničkom poslovanju u MO;
18. Interno pravilo o postupku primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u MO;
19. Interno pravilo o evidenciji državne imovine;
20. Instrukcije o načinu otpisa pokretnih stvari koja su oštećena, suvišna i neperspektivna (Obrazac 1-4);
21. Standardne operativne procedure prilikom utvrđivanja materijane odgovornosti državnog službenika, namještenika i lica na službi u vojsci (manjkovi-oštećenja). Obrazac 1-4;
22. Interno pravilo za obrazovanje radne grupe ili drugog oblika rada u MO, način obrazovanja radnog tima i isplate naknada;
23. Interno pravilo o radu službenika za odnose sa javnošću-PR U MO;
24. Interno pravilo o načinu trebovanja i evidenciji kancelarijskog i potrošnog materijala (Lista kancelarijskog i potrošnog materijala);
25. Interno pravilo o neizmirenim obavezama;
26. Okvir za finansijsko izvještavanje MO;
27. Interno pravilo o vrsti i načinu sačinjavanja i dostavljanja finansijskih izvještaja;
28. Forma finansijskog izvještaja ministra/kolegijuma;
29. Proces izrade i praćenja finansijskog plana.

[7] Knjiga procedura Ministarstva odbrane, broj: 817-1727/13 od 18.03.2013. godine

Broj donešenih internih pravila i procedura[8]									
2012				2013				2014	
I Kvartal	II Kvartal	III Kvartal	IV Kvatral	I Kvartal	II Kvartal	III Kvartal	IV Kvartal	I Kvartal	II Kvartal
2	2	6	6	6	6	6	29	29	29

Uvidom u Interna pravila i procedure koje su donešene u subjektu revizije utvrđeno je da su sačinjene u skladu sa zakonima, podzakonskim i drugim pravnim aktima.

- Neophodno je da subjekt revizije izvrši **ažuriranje** internih pravila koja su urađena u skladu sa propisima koji su prestali da važe (Interno pravilo za Obrazovanje radne grupe ili drugog oblika rada u MO, način obrazovanja radnog tima i isplate naknada[9]).

Revizijom je utvrđeno da donešena interna pravila i procedure za glavne poslovne procese u Ministarstvu, sadrže sve elemente predviđene Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura koje je donijelo Ministarstvo finansija Crne Gore u skladu sa članom 3 stav 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, a u vezi sa članom 6 stav 1 alineja 2 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola.

Pravilnikom o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola u članu 6 propisuje se: "Uspostavljanje i sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrola vrši se (tačka 3):

- procjenom elemenata finansijskog upravljanja i kontrola iz člana 6 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru kojom se utvrđuje adekvatnost postojećih kontrola, nedostaci i aktivnosti koje treba preduzeti za otklanjanje utvrđenih nedostataka."

Procjena stanja elemenata finansijskog upravljanja i kontrola, po riječima lica sa kojima je obavljen razgovor u MOCG, izvršena je na bazi iskustva i uporedne prakse i na osnovu te procjene donešena su Interna pravila i procedure.

U Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrole se navodi: „Da bi se identifikovalo trenutno stanje finansijskog upravljanja i kontrole (FMC) potrebno je da svaki subjekat izvrši samoprocjenu FMC procesa unutar subjekta. Samoprocjenom FMC procesa, subjekat treba da identifikuje da li ima adekvatan FMC okvir sa finansijskim procedurama i politikama kako bi obezbijedio da funkcionišu kao što je predviđeno i da pomažu subjektu u dostizanju njegovih ciljeva i zadataka. Primjeri finansijskih procedura i politika koje treba da postoje, uključuju finansijsko planiranje aktivnosti, upravljanje imovinom, pripremu i izvršenje budžeta, transakcije obračuna i isplate zarada, informacione računovodstvene sisteme, gotovinske aktivnosti, finansijsko

[8] Kvartalni izvještaj o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola

[9] Broj: 817-1727/13-5 od 5.10.2013. godine. Urađeno na osnovu Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada („Sl. list CG" broj.26/2012 od 24.maja 2012. godine)

izvještavanja i praćenje, i kapitalne programe. Sve ove procedure i okvir za FMC trebaju biti razvijeni u obliku internih pravila i procedura za FMC.

Nakon završetka samoprocjene FMC, potrebno je napisati izvještaj koji sadrži rezultate samoprocjene/pregleda unutrašnje kontrole. Izvještaj treba da sadrži spisak preporuka i akcioni plan za rješavanje utvrđenih nedostataka unutrašnjih kontrola. Preporuke će zahtijevati pripremu internih pravila i procedura za FMC koje uključuju različite finansijske procedure koje obuhvataju sva finansijska pitanja unutar subjekta. Ukoliko se preporuke prihvate, potrebno je dogovoriti rokove i lica zadužena za sprovođenje aktivnosti." Takođe, Priručnik preporučuje opšti pristup – samoprocjene/pregleda unutrašnje kontrole koji uključuje pet glavnih koraka:

1. Organizovanje smoprocjene/pregleda unutrašnje kontrole;
2. Odluku o obuhvatu samoprocjene/pregleda;
3. Pripremu kontrolnih lista za samoprocjenu/pregled;
4. Vršenje samoprocjene/pregleda i
5. Pripremu izvještaja sa rezultatima i preporukama sa korektivnim aktivnostima.

Članom 6 Pravilnikom o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, uspostavljanje i sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrola vrši se:

1. Popisom značajnih poslovnih procesa i aktivnosti koji se sprovode u subjektu i
2. Opis značajnih poslovnih procesa i aktivnosti koji obuhvata dokumentaciju o toku finansijskih i drugih transakcija – revizorski trag od početka do završetka, lica odgovorna za sprovođenje, način i rokove sprovođenja pojedinih procesa i aktivnosti.

Donošenjem Internih pravila od strane MOCG izvršeno je identifikovanje značajnih poslovnih procesa i aktivnosti koji se sprovode u revidiranom subjektu. Takođe, ovim pravilima utvrđen je opis značajnih poslovnih procesa i aktivnosti koji obuhvata dokumentaciju o toku finansijskih i drugih transakcija – revizorski trag od početka do završetka, lica odgovorna za sprovođenje, način i rokove sprovođenja pojedinih procesa i aktivnosti što je u skladu sa članom 6 pomenutog Pravilnika. Kao primjer identifikovanja značajnih poslovnih procesa i aktivnosti, revizorskog traga o toku finansijskih i drugih transakcija u revidiranom subjektu navodimo sledeća interna pravila:

1. Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki u MO;
2. Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki šopingom u MO;
3. Pravilnik o postupku javnih nabavki malih vrijednosti (neposredni sporazum);
4. Interna procedura za izradu prijedloga budžeta MO;
5. Interna procedura za obračun i isplatu zarada;
6. Interna procedura za krajnje korisnike i odgovorna lica prilikom sačinjavanja isplatne dokumentacije;
7. Interno pravilo o neizmirenim obavezama itd.

Ministarstvo odbrane Crne Gore donijelo je Strategiju upravljanja rizicima[10] sa ciljem identifikovanja i procjene rizika kako bi se donijela odluka o najboljem načinu postupanja sa rizikom, što je u skladu sa članom 8 stav 1 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 6 stav 1 alineja 6 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola. Svrha Strategije upravljanja rizicima je poboljšanje sposobnosti ostvarivanja strateških ciljeva i misije MO kroz upravljanje prijetnjama i šansama, odnosno kroz stvaranje okruženja koje doprinosi većem kvalitetu i rezultatima svih aktivnosti, na svim nivoima.

Strategijom je predviđeno da se uspostavi opšti model upravljanja rizicima, koji se sastoji od pet koraka:

1. Utvrđivanje ciljeva;
2. Identifikacija rizika;
3. Procjena rizika;
4. Reagovanje na rizik i
5. Praćenje i izvještavanje.

Kao sastavni dio Strategije upravljanja rizicima MO je usvojilo i sljedeće priloge:

1. Obrazac za utvrđivanje i procjenu rizika;
2. Obrazac za registar rizika;
3. Akcioni plan;
4. Uputstvo za uspostavljanje registra rizika i procedure za ažuriranje.

Subjekat revizije treba da vrši analizu postojećih i određivanje potrebnih dodatnih ili otklanjanje nepotrebnih kontrola radi ocjene upravljanja rizicima (plan mjera), kao i donese plan mjera i aktivnosti za praćenje i sprovođenje otklanjanja nedostataka unutrašnjih kontrola, kao što je propisano članom 11 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 6 stav 1 alineja 7 i 8 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola. Strategijom je predviđeno da najmanje dva puta godišnje, i to do 15. jula i 15. januara za predhodno polugodište, koordinatori za rizike svih organizacionih jedinica/organa u sastavu Ministarstva izrađuju izvještaj o upravljanju rizicima i dostavljaju ih Koordinatoru za uspostavljanje procesa upravljanja rizicima. Koordinator za uspostavljanje procesa upravljanja rizicima priprema objedinjeni izvještaj o upravljanju rizicima, pri čemu se obezbjeđuje da su svi rizici odgovarajuće grupisani (po ciljevima, tipologiji….) i dostavlja ga Ministru, Odjeljenju za unutrašnju reviziju, sekretaru Ministarstva, Rukovodiocima organizacionih jedinica/organa u sastavu i Kolegijumu Ministarstva, čime se osigurava dijeljenje saznanja o rizicima i rezultatima.

- Subjekat revizije **ne posjeduje dokumentaciju** iz koje bi se moglo utvrditi da se predhodno navedene aktivnosti sprovode, jer su prema izjavi odgovornog lica kao i prema podacima iz Godišnjeg izvještaja o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za 2012. i 2013. godinu ove aktivnosti još uvijek na početnom nivou.

[10] Strategija upravljanja rizicima u Ministarstvo odbrane broj: 817-1727/13-6 od 02.02.2014. godine

U Godišnjem izvještaju o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za 2012. i 2013. godinu, u dijelu koji se odnosi na Upravljanje rizicima, navodi se :

1. Da su utvrđeni ciljevi poslovanja kroz Strategiju nacionalne bezbjednosti, Strategiju odbrane i Strategiju pregleda odbrane;
2. Da su zaposleni u većem dijelu poslovanja upoznati sa ciljevima subjekta;
3. Da su utvrđena mjerila za ostvarivanje ciljeva subjekta, ali da se ova aktivnost nalazi na **početnom nivou**;
4. Da su identifikovani rizici, ali da se ova aktivnost kod subjekta nalazi na **početnom nivou**;
5. Da je procjena rizika izvršena samo u **pojedinim područjima poslovanja**;
6. Da su preduzete mjere za smanjenje rizika ali da se ova aktivnost nalazi na **početnom nivou**;
7. Da se registar rizika (uvođenje registra rizika i redovno ažuriranje istog) kod revidiranog subjekta nalazi na **početnom nivou;** U Kvartalnim izvještajima o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola za I i II kvatral 2014. godine MO je iskazalo da su identifikovani rizici ali da se **ne vodi registar rizika i**
8. Da su zaposleni u **pojedinim područjima rada** upoznati sa rizikom u svom području rada.

6.2 . UNUTRAŠNJA REVIZIJA

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane[11] uspostavljeno je Odjeljenje za unutrašnju reviziju kao posebna organizaciona jedinica u okviru subjekta, koje je neposredno odgovorno rukovodiocu subjekta (u skladu sa članom 18 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru).

U okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju[12] sistematizovana su sljedeća radna mjesta:

1. Viši/a unutrašnji/a revizor/ka;
2. Stariji/a unutrašnji/a revizor/ka;
3. Mlađi/a unutrašnji/a revizor/ka.

- Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da je od tri sistematizovana radna mjesta u okviru Odjeljenja za unutrašnju reviziju popunjeno samo radno mjesto Višeg unutrašnjeg revizora[13].

[11] U 2013. godini donijet je novi Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane 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 od 03.03.2014. godine)

[12] U skladu sa članom 18 stav 5 Zakona o sisitemu unutrašnjih finasisjskih kontrola u javnom sektoru („Sl. list Crne Gore", br. 73/08, 20/11, 30/12, 34/14).

[13] Rešenje broj: 80502-1967/10 od 01.03.2010. godine

Viši unutrašnji revizor ispunjava uslove za obavljanje poslova rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju predviđene članom 34 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Pravilnikom o sistematizaciji predviđeno je da Viši unutrašnji revizor vrši poslove koji se odnose na:

- Organizovanje, koordinaciju i raspodjelu radnih zadataka unutrašnjim revizorima u skladu sa njihovim znanjima i vještinama;
- Sprovođenje nadzora nad izvršenjem poslova unutrašnje revizije u cilju profesionalnog i kompetentnog vršenja unutrašnje revizije;
- Odobravanje planova obavljanja pojedinačne revizije;
- Praćenje sprovođenja godišnjeg plana unutrašnje revizije i primjenu metodologije rada unutrašnje revizije u skladu sa Međunarodnim standardima unutrašnje revizije i etičkim kodeksom unutrašnjih revizora;
- Izradu prijedloga strateškog i godišnjih planova rada unutrašnje revizije i nacrta povelje unutrašnje revizije;
- Organizovanje i izvršavanje poslova unutrašnje revizije;
- Revizije korišćenja sredstava EU kao i posebnih revizija na zahtjev ministra;
- Ocjenjivanje adekvatnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrola na osnovu upravljanja rizicima;
- Izradu i dostavljanje izvještaja o izvršenoj reviziji ministru i odgovornom licu org. jedinice u kojoj je izvršena revizija;
- Praćenje sprovođenja datih preporuka po predhodno obavljenim revizijama;
- Izradu plana za kontinuiranu profesionalnu obuku i stručno usavršavanje unutrašnjih revizora;
- Saradnja sa Sektorom za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije Ministarstva finansija, Državnom revizorskom institucijom, Međunarodnim i domaćim strukovnim institucijama i udruženjima;
- Izradu pojedinačnih i godišnjih izvještaja o radu unutrašnje revizije;
- Obezbeđenje čuvanja revizorske dokumentacije, povjerljivih podataka i informacija do kojih dođe u vršenju revizije;
- Izrađuje i sprovodi Plan integriteta;
- Prati i ocjenjuje sprovođenje propisanih mjera korišćenja i čuvanja dokumenata posebno onih sa određenim stepenom tajnosti;
- Vrši druge poslove po nalogu pretpostavljenog.

Članom 20 stav 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru propisano je: „Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizori mogu obavljati samo poslove unutrašnje revizije."

- Pravilnikom o sistematizaciji predviđeno je da Viši unutrašnji revizor, između ostalog, obavlja i 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.
- Rješenjem[14] o određivanju službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje Plana integriteta, Načelnik odjeljenja za unutrašnju reviziju u Odjeljenju za unutrašnju reviziju imenovan je za službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje Plana integriteta (menadžer integriteta), što **nije u skladu** sa čl. 20 Zakona.

[14] Rešenje broj: 812-4533/13-3 od 06.06.2013. godine

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju izradio je Strateški plan rada unutrašnje revizije 2011-2013. godine[15], koji je odobrio rukovodilac subjekta revizije (u skladu sa članom 23 stav 2 i 3 Zakona o o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru). Strateškim planom rada unutrašnje revizije utvrđeni su glavni pravci djelovanja rada Odjeljenja za unutrašnju reviziju MO za vremenski period 2011-2013. godine. Planom su određena vizija i misija unutrašnje revizije, ciljevi i zadaci na putu ostvarivanja ciljeva, kao i načela i standarde koje će revizori koristiti u svom radu. Takođe, u Strateškom planu navedena su osnovna područja djelovanja u trogodišnjem periodu, date smjernice razvoja ljudskih resursa i saradnje sa domaćim i međunarodnim institucijama.

Strateškim planom bila su predviđena sljedeća revizijska područja

Revizijska područja		2011	2012	2013
1	Planiranje i realizacija planova rada	•		•
2	Upravljanje imovinom	•	•	
3	Naplata prihoda	•		•
4	Izvršavanje obaveza	•	•	
5	Službena putovanja	•		
6	Subvencije i pomoći	•	•	
7	Upravljanje projektima	•	•	•
8	Informacioni sistemi	•	•	•
9	Javne nabavke	•	•	•
10	Priprema i izvršenje plana budžeta odbrane	•	•	•
11	Izvještavanje i komunikacije	•		•
12	Ljudski resursi		•	•
13	Kancelarijsko poslovanje		•	
14	Revizija po nalogu ministra	•	•	•

Strateškim planom planirano je i zapošljavanje unutrašnjih revizora u Odeljenju za unutrašnju reviziju

	Postojeće stanje 01.01.2011	Očekivano 30.06.2011	Očekivano 01.01.2012	Očekivano 01.01.2013
Odjeljenje za unutrašnju reviziju	1 Viši unutrašnji revizor	1 Viši unutrašnji revizor	1 Viši unutrašnji revizor	1 Viši unutrašnji revizor
	1 Stariji unutrašnji revizor	1 Stariji unutrašnji revizor	1 Stariji unutrašnji revizor	1 Stariji unutrašnji revizor
		1 Mlađi unutrašnji revizor	1 Mlađi unutrašnji revizor	1 Mlađi unutrašnji revizor

- Strateški plan rada unutrašnje revizije za trogodišnji period 2014 – 2016 godina, po riječima Višeg unutrašnjeg revizora, nije donešen (nalazi se u pripremi).

- Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da aktivnosti (zapošljavanje, obuhvat revizija) predviđene Strateškim planom za 2011 - 2013. godinu **nijesu realizovane**.

[15] Strateški plan rada unutrašnje revizije 2011-2013. godine broj: 813-1240/11 od 09.02.2011. godine

Na osnovu člana 23 stav 2 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i Strateškog plana rada unutrašnje revizije za period 2011-2013. godine MO – Odjeljenje za unutrašnju reviziju dostavilo je Ministarki Godišnji plan rada unutrašnje revizije za 2013. godinu[16] na odobravanje. Pomenuti Plan odobren je od strane Ministarke.

- Subjekt revizije donio je Plan rada revizije za 2013. godinu u martu 2013. godine što **nije u skladu** sa čl. 23 Zakona, koji propisuje da se "Godišnji plan revizije utvrđuje do kraja tekuće za narednu godinu".

Tokom 2013. godine, Odjeljenje za unutrašnju reviziju planiralo je da izvrši četiri revizije i jednu po nalogu ministra, pripremi, izradi i sprovede Plan integriteta Ministarstva i da nastavi započetu edukaciju na sticanju novih znanja radi kvalitetnog sprovođenja revizijske aktivnosti.

Pregled planiranih revizija u 2013. godini:

Subjekti	Predmet revidiranja	Raspored revidiranja											
		I kvartal			II kvartal			III kvartal			IV kvartal		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Služba za finansijsko poslovanje, povjerljive i javne nabavke	Postupak izrade, praćenja i izvršavanja odobrenih budžetskih sredstava u 2012. godini												
Brigada KOVA	Postupak blagajničkog poslovanja												
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	Postupak blagajničkog poslovanja												
Logistička baza	Postupak upravljanja imovinom												
Ostale aktivnosti odjeljenja za unutrašnju reviziju	Priprema, izrada i sprovođenje Plana integriteta. Edukacija, revizije po nalogu ministarke, Izrada Godišnjeg izvještaja, izrada Godišnjeg i Strateškog plana i druge aktivnosti.												

[16] Broj 812-2005/13 od 27.03.2013. godine

Unutrašnja revizija u toku 2013. godine obavila je sljedeće revizije:

1. Revizija blagajničkog poslovanja u Brigadi KoV;
2. Revizija Ugovora br: 80601-1593/12-21 (koje je zaključilo MO sa preduzećem „ Montmetal" doo Podgorica).

Revizijom je utvrđeno:

- da rukovodilac za unutrašnju reviziju **nije izradio** Godišnji plan revizija za 2014. godinu, što **nije u skladu** sa čl. 23 stav 5 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, koji propisuje da se Godišnji plan unutrašnje revizije izrađuje na osnovu strateškog plana i utvrđuje se do kraja tekuće za narednu godinu.

- Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju **nije** rukovodiocu subjekta revizije dostavio Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije i procjeni adekvatnosti i efektivnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole za 2013. god. i Izvještaj o adekvatnosti resursa za obavljanje unutrašnje revizije što nije u skladu sa čl. 28 Zakona o sisitemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

- Rukovodilac subjekta revizije **nije dostavio** Centralnoj jedinici za harmonizaciju Kvartalne izvještaje o radu unutrašnje revizije, za prva dva kvartala 2014. godine, što nije u skladu sa članom 32 Zakona kojim je propisano da se kvartalni izvještaji dostavljaju najkasnije do10. u prvom mjesecu narednog kvartala za predhodni kvartal.

Državnom revizoru je od strane rukovodioca unutrašnje revizije saopšteno da Godišnji plan revizija za 2014. godinu nije donesen i da pomenuti izvještaji nijesu izrađeni i dostavljeni zbog angažmana na poslovima izrade Plana integriteta koji je Strateški važan dokument za MOCG, gdje je isti angažovan kao koordinator projekta.

Subjekt revizije u Izjašnjenju na izvještaj DRI navodi:

"*Cijenimo da je potrebno istaći da je nemogućnost popune potrebnim kadrom u prethodnom periodu direktno uticala na potpuno izvršavanje planiranih aktivnosti iz prethodnog perioda, a da su obaveze vezane za izradu Plana integriteta uticale da se novi Strateški Plan donese za period 2014-2016. Godina".*

7. SISTEM NABAVKI

Poslovi nabavki u Ministarstvu odbrane su se do 05.04.2013. godine, obavljali u Odsjeku za ugovaranje i nabavke u okviru Sektora za materijalne resurse, shodno Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji MO.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva odbrane[17], poslovi nabavki u MO, od 05.04.2013. god. se obavljaju u Birou za ugovaranje, povjerljive i javne nabavke u okviru Službe za finansijsko poslovanje, ugovaranje, povjerljive i javne nabavke.

[17] Br. 805-1233/13-4 od 28.03.2013. god.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MO[18], Biro za ugovaranje, povjerljive i javne nabavke, preimenovan je u Biro za nabavke u okviru Službe za finansijsko poslovanje i nabavke.

Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MO[19] formirana je Služba za nabavke kao samostalna organizaciona jedinica MO.

U Službi za nabavke u 2013. godini bilo je sistematizovano sedam radnih mjesta, i to:

274. Šef/ca Službe;
275. Samostalni/a savjetnik/ca I
276. Samostalni/a savjetnik/ca I
277. Samostalni/a savjetnik/ca I
278. Viši/a savjetnik/ca III
279. Viši/a savjetnik/ca I i
280. Samostalni/a referent/ica

- Od navedenih sistematizovanih radnih mjesta, u 2013. g. bilo je upražnjeno radno mjesto br. 274 Šef/ca Službe (od 01.03.2013. god.), koje je u 2014. g. popunjeno. Za šefa Službe je izabran Službenik za javne nabavke Ministarstva.

Pored opisa radnih mjesta datih u sistematizaciji, svi zaposleni u Službi za nabavke obavljaju i sledeće poslove:

- učestvovanje u pripremi prijedloga planova javnih i povjerljivih nabavki na osovu iskazanih potreba organizacionih jedinica i odobrenih budžetskih sredstava;
- određivanje CPV oznaka (jedinstveni rječnik javnih nabavki) za svaki predmet nabavke, odnosno prilagođavanje, izmjena i dopuna naziva u skladu sa postojećim CPV rječnikom;
- izrada rješenja o imenovanju komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda;
- provjera tržišta u cilju što bolje pripreme tenderske dokumentacije;
- učestvovanje u izradi tenderskih dokumentacija za javne i povjerljive nabavke;
- izdavanje tenderskih dokumentacija zainteresovanim licima;
- učestvovanje u radu tenderskih komisija (davanje objašnjenja tenderske dokumentacije svim zainteresovanim subjektima u skladu sa zakonom, izrada zakonom predviđene dokumentacije po obrascima za sve faze u postupku sprovođenja javnih nabavki, izrada i slanje obavještenja o rezultatima postupaka nabavki ponuđačima;
- izrada prijedloga ugovora u skladu sa sprovedenim postupcima javnih nabavki;
- objava na portalu JN svih dokumenata čija je objava obavezna po ZJN;
- dostavljanje potrebne dokumentacije nadležnima za prijem, praćenje realizacije ugovora i plaćanje;
- učestvovanje u pripremanju i dostavljanju izvještaja o sprovedenim javnim i povjerljivim nabavkama i
- vođenje evidencije zaključenih ugovora javnih i povjerljivih ugovora.

[18] Br. 806-1233/13-15 od 09.08.2013. god.
[19] Br. 806-1233/13-20 od 03.03.2014. god.

Nabavke su planirane u 2013. godini u iznosu od **8.261.480,00€**, odnosno 22,98% ukupno planiranih izdataka MO u 2013. godini i to:

- **javne nabavke** u iznosu od 3.643.850,00€;
- **povjerljive nabavke** u iznosu od 4.617.630,00€.



7.1. JAVNE NABAVKE

Ministarstvo odbrane, kao obveznik primjene Zakona o javnim nabavkama i pratećih podzakonskih akata, dužan je da za sve javne nabavke primjenjuje propise kojima su definisani postupci javnih nabavki koji prethode zaključivanju ugovora o nabavci roba, usluga i izvođenju radova.

Revizija primjene Zakona i pratećih podzakonskih akata vršena je pregledom akata koji prate aktivnosti koje preduzima naručilac u cilju nabavke roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova .

Shodno Zakonu o javnim nabavkama, Ministarstvo je dužno da donese Plan javnih nabavki do 31. januara tekuće fiskalne godine i dostavi nadležnom organu (Upravi za javne nabavke) radi objavljivanja na portalu javnih nabavki[20]. Takođe je propisano da saglasnost na Plan daje Ministarstvo finansija.

- ✓ Ministarstvo je, shodno članu 38 Zakona o javnim nabavkama donijelo Plan javnih nabavki[21] za 2013. godinu i isti dostavilo nadležnom organu, radi objavljivanja na portalu javnih nabavki u zakonski predviđenom roku.
- ✓ Ministarstvo je, dana 17.01.2013. god. dobilo Saglasnost (mišljenje[22]) na Plan, u skladu sa članom 38 Zakona.

Ministarstvo je u 2013. izvršilo 3 (tri) izmjene odnosno dopune Plana javnih nabavki (Amandmane[23]):

[20] Plan objavljen: 23.01.2013.
[21] Br: 806-8218/12 od 31.12.2012. godine
[22] Br:03-16/1 od 17.01.2013. god.
[23] Amandman I br. 806-8218/12-5 od 08.04.2013. god.; Amandman II br. 816-8218/3-6 od 17.07.2013. god. i Amandman III br. 816-8218/1-8 od 01.10.2013. god.

	Plan javnih nabavki (€)	Amandman I	Amandman II	Amandman III
Robe	2.374.870,00	2.485.500,00	2.474.200,00	2.975.100,00
Usluge	568.860,00	563.500,00	586.350,00	586.750,00
Radovi	0,00	82.000,00	82.000,00	82.000,00
Ukupno	**2.943.730,00**	**3.131.000,00**	**3.142.550,00**	**3.643.850,00**

Izmjenama i dopunama Plana javnih nabavki – **Amandmanom I** izvršeno je prilagođavanje budžetskih pozicija, shodno Zaključku Vlade Crne Gore br. 06-445/2 od 28.02.2013. godine. Navedenim zaključkom omogućeno je preusmjeravanje sredstava, kako bi se budžetska struktura prilagodila stvarnim potrebama Ministarstva u 2013. godini. Obzirom da su predložene izmjene prilagođene budžetskoj strukturi i ukupnim iznosima sredstava planiranim Ministarstvu odbrane Zakonom o budžetu[24] Crne Gore za 2013. god., Ministarstvo finansija je dalo Saglasnost [25] na Amandman I Plana javnih nabavki Ministarstva odbrane za 2013. god., koji je objavljen 19.04.2013.g. na Portalu Uprave za javne nabavke.

Izmjenama i dopunama Plana javnih nabaki – **Amandmanom II** izvršeno je prilagođavanje planiranoj budžetskoj aktivnosti- učenje stranih jezika, koja nije bila predviđena prethodnim planom. Osim navedenog, izvršeno je umanjenje na poziciji planiranoj za opremanje objekata u kasarnama Vojske Crne Gore kao i izmjena načina ugovaranja kod nabavke koja se odnosi na nadogradnju RTG aparata. Obzirom da su predložene izmjene prilagođene budžetskoj strukturi i ukupnim iznosima sredstava planiranim Ministarstvu odbrane Zakonom o budžetu[26] Crne Gore za 2013. god., Ministarstvo finansija je dalo Saglasnost [27] na Amandman II Plana javnih nabavki Ministarstva odbrane za 2013. god., koji je objavljen 22.08.2013.g. na Portalu Uprave za javne nabavke.

Izmjenama i dopunama Plana javnih nabaki – **Amandmanom III** izvršeno je preusmjeravanje sa Plana povjerljivih nabavki na Plan javnih nabavki u iznosu od 490.000,00€, koje se odnose na nabavke uniformi za potrebe profesionalnih pripadnika Vojske Crne Gore, imajući u vidu da ova nabavka nije povjerljive prirode. Takođe, izvršeno je uvećanje sredstava za potrebe nabavke inventara i druge opreme za opremanje objekata u kasarnama Vojske Crne Gore. Obzirom da će se nabavka uniformi za potrebe profesionalnih pripadnika Vojske Crne Gore izvršiti iz ostvarenih prihoda Ministarstva, planiranih shodno članu 7 Zakona o budžetu Crne Gore za 2013. god., te da iznos ostvarenih prihoda omugaćava sprovođenje predmetne nabavke, Ministarstvo finansija je dalo Saglasnost [28] na Amandman III Plana javnih nabavki Ministarstva odbrane za 2013. god. , koji je objavljen

[24] "Sl. list CG", br: 6/12
[25] Br. 03-4346/1 od 15.04.2013. god.
[26] "Sl. list CG", br: 6/12
[27] Br. 03-4346/1 od 15.04.2013. god.
[28] Br. 03-4346/1 od 15.04.2013. god.

31.10.2013.g. na Portalu Uprave za javne nabavke. Ukupno planirana sredstva za javne nabavke za 2013. godinu, shodno Amandmanu III su iznosila 3.643.850,00€, i to za nabavku roba 2.975.100,00€, usluga 82.000,00 i izvođenja radova 586.750,00€, što predstavlja uvećanje od 700.120,00€ u odnosu na prvobitni Plan javnih nabavki.

Česte promjene Plana javnih nabavki upućuju na zaključak da:

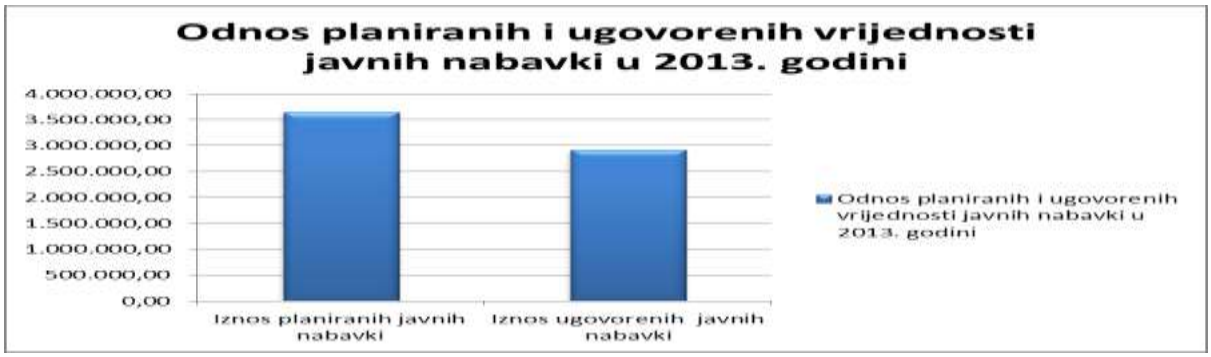
- isti **nije sačinjen** na osnovu realno procijenjenih - stvarnih potreba krajnjih korisnika;
- da ne postoji jasno definisano razgraničenje između javnih i povjerljivih nabavki;
- da organizacioni djelovi u Ministarstvu (korisnici) prilikom sastavljanja prijedloga svojih potreba vrše ispitivanje tržišta ali bez pisanog traga o istom.

U Izjašnjenju na Izvještaj DRI, subjekt revizije navodi:

"*U vezi nalaza koji se odnosi na donošenja i česte promjene Plana javnih nabavki i Amandmana na plan javnih nabavki MO, želimo pojasniti da su promjene u planovima u najvećem broju slučajeva rezultat promjene u prioritetima VCG koji su prouzrokovani "novim" zahtjevima po pitanju opremanja jedinica VCG po NATO standardima a takođe i iznuđeno rješenje zbog nemogućnosti ostvarenja planiranih prihoda od prodaje viškova naoružanja i vojne opreme, što neminovno dovodi do preispitivanja prioriteta i budućih finansijskih opterećenja za ministarstvo. Iz ovih razloga, između ostalog dolazi vrlo često do problema u razgraničenju javnih i povjerljivih nabavki, odnosno "prenošenja" određenih nabavki iz povjerljivih u javne, čime se stvara i utisak o lošem planiranju potreba.*

Bez namjere da oponiramo nalazu DRI, želimo naglasiti da je nedostatak pisanih dokaza o analizi tržišta više problem neažurnosti krajnjih korisnika kroz kompletiranje dosijea o nabavci nego sam nedostatak. U budućem periodu, nadležna Služba ministarstva za nabavke učiniće maksimalan napor kako bi se svi dosijei o nabavci ažurirali sa dokazima o prethodnij analizi tržišta roba i usluga."

Izdaci za javne nabavke su planirani u iznosu od 3.643.850,00€, a ugovorena je nabavka robe, usluga i radova u vrijednosti od 2.917.714,86€.



- ✓ Ministarstvo, shodno članu 58 Zakona, imenovalo je Službenika za javne nabavke[29] (koji je položio stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki[30] dana 04.03.2013. god., a bilo je dužno položiti ga u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona, shodno članu 152 Zakona kojim je precizirano da su zaposleni na poslovima javnih nabavki, kao i službenici za javne nabavke dužni da polože stručni ispit u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona).
- ✓ Ministarstvo je dostavilo Izvještaj[31] o izvršenim javnim nabavkama u 2013. godini Upravi za javne nabavke u predviđenom roku i na propisanim obrascima.

Uvidom u Izvješaj o izvršenim javnim nabavkama, utvrđeno je da je u toku 2013. godine izvršena nabavka roba i usluga u ukupnom iznosu od **2.917.714,86€** što čini 80,07% Plana, od kojih:

- primjenom otvorenog postupka 2.709.479,33€,
- putem šoping metode 38.349,65€
- putem neposrednog sporazuma 169.885.88€.

Pregled izvršenih javnih nabavki
po vrsti sprovedenog postupka i predmetu javne nabavke:

Postupak javne nabavke	**Broj postupaka**	**Robe**	**Usluge**	**Radovi**	**Ukupno (€)**
Otvoreni postupak, okvirni	30	2.207.498,96	433.317,37	68.663,00	2.709.479,33
Šoping metoda	2	22.502,00	15.847,65	/	38.349,65
Neposredni sporazum	359				169.885.88
Ukupno:		**2.230.000,96**	**449.165,02**	**68.663,00**	**2.917.714,86**

Revizija usklađenosti postupanja subjekta revizije sa Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima koji regulišu oblast javnih nabavki vršena je na reprezentativnom uzorku od deset otvorenih postupaka javnih nabavki ukupne vrijednosti 1.522,850,00€, tri postupka sprovedena putem šoping metode ukupne vrijednosti 53.349,00€ (postupak šopinga broj 3, procijenjene vrijednosti od 15.000,00€ je obustavljen), što predstavlja 54,02% od vrijednosti ukupno ugovorenih javnih nabavki u 2013. godini. .

Ministarstvo odbrane je Odlukom o pokretanju postupka[32], pokrenulo postupak za nabavku usluge održavanja kurseva engleskog jezika u zemlji, koji je planiran pod rednim brojem 33 – Usluge, u Amandmanu II na Plan javnih nabavki, od 17.07.2013. godine.

Predmet javne nabavke se nabavlja kao cjelina ukupne procijenjene vrijednosti (sa PDV-om) od 47.850,00€. Kriterijum za izbor najpovoljnije ponude je najniža ponuđena cijena. Odluka o izboru najpovoljnije ponude (broj: 816-7524/13-14 od 18.12.2013.g.) je donešena u roku određenom Pozivom, u skladu sa članom 106 Zakona i objavljena na portalu Uprave za javne nabavke. Ugovor o isporuci[33] sa odabranim ponuđačem je sklopljen u skladu sa čl. 107 Zakona i objavljen na portalu.

[29] Rješenje br. 806-354/12 od 23.01.2012. god.
[30] Uvjerenje br. 01-3231 od 09.05.2013. god.
[31] Br. 816-1233/14 od 25.02.2014. god.
[32] Broj: 816-7524/13 od 01.10.2013.g.
[33] Broj: 816-7524/13-16 od 18.12.2013.g.

- Nabavka usluge održavanja kursa engleskog jezika koja je planirana Amandmanom II na Plan javnih nabavki, mogla je biti planirana Planom javnih nabavki, koji se donosi na početku godine, imajući u vidu da je navedena nabavka predviđena Programom rada Ministarstva odbrane za 2013. godinu. Planiranje na ovakav način ima za posljedicu činjenicu da realizacija ugovora nije započeta u 2013. god. i kao takva, obaveza je prenešena u narednu godinu na teret sredstava planiranih Zakonom o budžetu za 2014. god.

Ministarstvo odbrane je u dijelu Izvještaja o sprovedenim postupcima javnih nabavki primjenom postupka neposrednog sporazuma (Obrazac C), navelo ukupno 359 dodijeljenih postupaka javnih nabavki sprovedenih putem neposrednog sporazuma. Ugovorena vrijednost javnih nabavki neposrednim sporazumom u 2013. godini iznosila je 169.885,88 €, što procentualno iznosi 6,97% ukupnog izvršenog budžeta za javne nabavke (sa PDV-om) Ministarstva u 2012. godini koji je iznosio 2.436.286,34 €.

Provjerom uzorkom obuhvaćenih postupaka javnih nabavki koje su realizovane primjenom neposrednog sporazuma u toku 2013. godine, konstatovano je sledeće:

Odlukom o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke neposrednim sporazumom, od 28.05.2013. godine (djelovodni broj 81603-4205/13), procijenjena vrijednost predmeta nabavke, usluga održavanja poslovnog softvera-programskog modula "Obračun zarada" u Službi za finansijsko poslovanje, iznosila je 5.000,00 €. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da je po osnovu ove Odluke dobavljaču ukupno isplaćen iznos od 4.927,30€, za usluge održavanja softvera za obračun zarada za period 01.12.2012.- 31.10.2013. godine i za izmjene u softveru za obračun zarada za februar 2013. Cijena odžavanja softvera za obračun zarada na mjesečnom nivou sa uračunatim PDV-om iznosi 255,00 €.

Ministarstvo odbrane je, na osnovu člana 40 Zakona o javnim nabavkama, dana 09.10.2013. godine donijelo Odluku o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke neposrednim sporazumom (djelovodni broj 81603-7591/13). Procijenjena vrijednost predmeta nabavke, usluga održavanja poslovnog softvera-programskog modula "Obračun zarada" u Službi za finansijsko poslovanje, iznosila je 3.000,00 €. Uvidom u dokumetnaciju konstatovano je da je po osnovu ove Odluke dobavljaču ukupno isplaćen iznos od 2.546,00€, za usluge održavanja softvera za obračun zarada za period 01.11.2013.- 30.11.2013. i za izmjene u softveru za obračun zarada.

- Ministarstvo odbrane je donijelo dvije Odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke neposrednim sporazumom. U oba slučaja predmet javne nabavke je usluga održavanja poslovnog softvera-programskog modula "Obračun zarada". Ukupna procijenjena vrijednost za nabavku ove usluge bila je 8.000,00€, od čega je realizovano ukupno 7.473,30€. Nabavka usluga ukupne procijenjene vrijednosti u iznosu od 8.000,00€ postupkom neposrednog sporazuma **nije u skladu** sa članom 44 stav 4[34] i članom 21[35] Zakona o javnim nabavkama.

[34] "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

- Odlukama o pokretanju i sprovođenju postupaka javne nabavke neposrednim sporazumom od 07.06.2013. i 23.10.2013. god. (djelovodni brojevi 81603-4727/13 i 81603-7815/13) pokrenut je postupak nabavke imunoloških testova za aparat ELECSYS 2010 sa abtejtom softvera i reagensa i potrošnog materijala za biohemiske analize. Procijenjena vrijednost predmeta nabavke, iznosila je 2.400,00 € i 5.000,00€. Nabavka usluga ukupne procijenjene vrijednosti u iznosu od 7.400,00€ postupkom neposrednog sporazuma **nije u skladu** sa članom 44 stav 4[36] i članom 21[37] Zakona o javnim nabavkama.

U 2013. godini Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, izjavljene su dvije žalbe, od strane ponuđača, koje je Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki ocijenila kao osnovane i donijela Rješenja[38] o poništavanju Odluke o izboru najpovoljnije ponude[39] po Pozivu za javno nadmetanje (br. 12/2013 od 11.06.2013. g.), Rješenja Ministarstva o obustavljanju postupka javne nabavke šopingom, kao i radnje i odluke koje su sprovedene, odnosno donešene u postupku javne nabavke po Zahtjevu Ministarstva 01/2013 od 01.02.2013.g. za dostavljanje ponuda šopingom[40], zbog neusaglašenosti tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje sa Zakonom, koja je dovela ili je mogla da dovede do diskriminacije ponuđača ili ograničenja tržišne konkurencije (čl. 134 tačka 2), neusaglašenosti tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje u pogledu uslova za učestvovanje u postupku (član 134 tačka 3), propusta učinjenih u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka (član 134 tačka 7), što predstavlja bitnu povredu Zakona o javnim nabavkama, kao i bitnu povredu pravila upravnog postupka iz člana 226 stav 2 tačka 7, a u vezi člana 203 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku.

Subjekt revizije u Izjašnjenju na Izvještaj DRI navodi:

„Ministarstvo odbrane je dana 11.06.2014.godine, na portalu UJN, objavilo Poziv br.12/2013 godine za javno nadmetanje za nabavku protivpožarne opreme. U Pozivu kao i u tenderskoj dokumentaciji Naručilac je, imajući u vidu stav Državne komisije u pogledu dokaza za neosuđivanost ponuđača, u tački XXIII tenderske dokumentacije - Dodatne informacije naveo sljedeće:

nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu, sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke."

[35] ..."II vrijednosni razred – za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 EUR-a do 25.000 EUR-a za nabavku roba i uslug, odnosno preko 5.000 EUR-a do 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovodi se postupak šopinga.."

[36] "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."

[37] ..."II vrijednosni razred – za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 EUR-a do 25.000 EUR-a za nabavku roba i uslug, odnosno preko 5.000 EUR-a do 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovodi se postupak šopinga.."

[38] Broj: UP.0905-132/2-2013 od 29.03.2013.g. i UP.0903-574/2-2013 od 23.09.2013.g. i

[39] Broj: 81603-3755/13-16 od 20.08.2013.g.

[40] Broj: 80603-524/12-16 od 28.02.2013.g.

U cilju izbjegavanja mogućnosti da se pogrešno pripremi dokaz o neosuđivanosti, napominjemo:

Ponuđači su u obavezi da dokaz o „neosuđivanosti“ dostave sa datumom koji nije stariji od datuma objavljivanja poziva. Razlog za ovo je činjenica da je Zakonom decidno navedeno da ponuđač mora dostaviti dokaz da u periodu od dvije godine prije objavljivanja poziva za javno nadmetanje nije osuđen za krivično djelo i da mu nije izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti u vezi sa krivičnim djelom, a jedino na taj način mogu pokriti kompletan period koji je Zakonom propisan, bez ostavljanja prostora da se makar i jedan dan može dovesti u sumnju.

Ovaj stav Državne komisije je bio aktuelan u vrijeme objave Poziva, otkupa tenderske dokumentacije i otvaranja ponuda (dan otvaranja ponuda 18.07.2013. godine).

Dokaz: Rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka br. UP 0902-84/2-2013 od 15.03.2013.godine i UP 0904-436/2 -2013 od 24.07.2013. U međuvremenu, od dana otvaranja ponuda do donošenja Odluke o izboru Državna komisija mijenja svoj stav i poništava po službenoj dužnosti našu Odluku o izboru zbog neusklađenosti Poziva i tenderske dokumentacije sa Zakonom što je moglo da dovede do diskriminacije i ....., .ne ulazeći u osnovanost izjavljene žalbe.

Mišljenja smo da je Državna komisija sa mijenjanjem stavova kod odlučivanja dovela do opšte pometnje i kod naručioca i kod ponuđača i samim tim doprinijela donošenju ovakvih odluka. Isto se dešava i sa obrazloženjem Odluke o izboru.

Zakon o javnim nabavkama (Sl.list CG 42/11) počeo je sa primjenom od 01.01.2012.godine i sve odluke su rađene na obrascu koji je dat Pravilnikom o obrascima u postupku javnih nabavki a koji je zvanično objavljen u službenom listu sa svim obrascima koji se koriste u postupcima javnih nabavki. Uvidom u sami obrazac Odluke može se vidjeti da isti nije urađen u skladu sa ZUP-om, s obzirom da nema ni uvoda, da izreka, odnosno dispozitiv nije kratak i jasan , a da umjesto obrazloženja pod tačkom XIV stoje druge informacije, gdje su naručioci unosili po slobodnoj ocjeni ono što su smatrali da treba, većina nije ništa ni unosila i to je tolerisano do nekog vremena. Neočekivano, Državna komisija donosi rješenja o poništavanju postupaka po službenoj dužnosti zbog povreda pravila upravnog postupka iz člana 226. stav 2. tačka 7. u vezi člana 203. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, jer odluke nijesu obrazložene na način da se taksativno navedu razlozi (nabrajanjem sve dostavljene dokumentacije) zašto su ispravne ponude ispravne i posebno zašto je prvorangirana ponuda ispravna.

Po našem mišljenju obrazac koji je sastavni dio Pravilnika o obrascima u postupku javnih nabavki i koji je zvanično objavljen nijesmo smjeli mijenjati, pa umjesto „druge informacije“ da stavljamo obrazloženje, jer takav obrazac je i prilagođen javnim nabavkama, imajući u vidu da je po Zakonu o javnim nabavkama., naručilac u obavezi da, po izjavljenoj žalbi, osim odgovora na žalbu (detaljnog i jasnog) dostavi kompletnu dokumentaciju (zapisnik o otvaranju, vrednovanju, izvještaj o sprovedenom postupku) sa originalnim ponudama.

Što se tiče postupka broj 01/2013 sprovedenog šopingom isti nije poništen zbog neusklađenosti poziva i tenderske dokumentacije sa Zakonom i ....., već iz

razloga što je Državna komisija mišljenja da je napravljen propust u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka, gdje smo po njima ispravnu ponudu odbili kao neispravnu. U postupcima sprovedenim šopingom osnovni uslov koji ponuđač mora ispuniti je da je registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, kao osnovne, odnosno pretežne djelatnosti. Kako je predmet konkretne nabavke bilo Štampanje novina (1811), a kako je ponuđač dostavio Izvod iz centralnog ragistra privrednih subjekata Poreske uprave gdje je kao pretežna djelatnost upisana" 1812 ostalo štampanje" i da je u ostalim dokazima stajalo da je isti ponuđač pored pretežne djelatnosti pod šifrom 1812 ostalo štampanje, registrovan i za obavljanje djelatnosti: 1811 štampanje novina, to je Naručilac smatrao da nije ispunjen osnovni uslov. Međutim Državna komisija je provjerom u Zakon o klasifikaciji djelatnosti utvrdila da je ponuđač dostavio ponudu u skladu sa Zahtjvom za dostavljanje ponuda. Naručilac je u daljem postupku postupio u skladu sa donijetim Rješenjem Državne Komisije. Naručilac nije imao namjeru da bilo kog od ponuđača diskredituje već je bio ubjeđenja da radi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama."

Ministarstvo odbrane je u skladu sa Uputstvom za izradu i opis internih pravila i procedura donešenih od strane Ministarstva finansija Crne Gore, i u skladu sa članom 3 stav 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru[41], a u vezi sa članom 6 stav 1 alineja 2 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja fiansijskog upravljanja i kontrola[42], sačinilo opis procesa javnih nabavki kao jednog od značajnijih poslovnih procesa, donijelo pisanu proceduru za proces javnih nabavki u formi:

- Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki u Ministarstvu odbrane[43];
- Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki šopingom u Ministarstvu odbrane[44];
- Pravilnik o postupku javne nabavke malih vrijednosti (neposredni sporazum)[45];
- Interna procedura za krajnjeg korisnika i odgovorna lica prilikom sačinjavanja isplatne dokumentacije[46].

Plan javnih nabavki se donosi na osnovu iskazanih potreba organizacionih jedinica Ministarstva odbrane i jedinica Vojske Crne Gore, u skladu sa odobrenim finansijskim sredstvima, a potpisuje ih starješina odnosno odgovorno lice.

Fakture primaju krajnji korisnici (jedinice za čije potrebe su nabavke izvršene), koji su dužni da na poleđini fakture potvrde da je roba primljena ili usluga izvršena u svemu prema zahtjevima naručioca, tj. u skladu sa ugovorenom specifikacijom. Osim toga što se vrši prijem robe, ona se i materijalno duži tako što se prave materijalne liste u posebnom programu (programski paket: Pomak), koje su takođe dio isplatne dokumentacije.

U Ministarstvu odbrane postoji više nivoa kontrole primljenih faktura u skladu sa zaključenim ugovorom (cijena, rok isporuke i ostali uslovi iz ugovora):

[41] „Sl. list Crne Gore", br. 73/08,20/11 od
[42] „Sl. list Crne Gore", br. 37/10
[43] Br. 817-1727/13-5 od 05.10.2013.god.
[44] Br. 817-1727/13-5 od 05.10.2013. god.
[45] Br. 817-1727/13-5 od 05.10.2013. god.
[46] Br. 817-1727/13-5 od 05.10.2013. god.

1. Krajnji korisnici kontrolišu fakture u odnosu na primljenu robu, radove i usluge, vrše poređenje primljenih roba, radova i usluga sa uslovima iz ugovora i primljenim fakturama, i svojim potpisom ovjeravaju fakture na poleđini uz konstataciju da je roba izvršena prema zahtjevima naručioca tj. u skladu sa ugovorom i specifikacijom;
2. Organizacione jedinice, kojima su rješenjem o finansiranju Ministarstva odbrane raspoređena novčana sredstva iz sredstava utvrđenih Zakonom o budžetu za tekuću godinu, kompletiraju isplatnu dokumentaciju (računi, zapisnici o prijemu, materijalne liste), vrše njenu kontrolu i sačinjavaju naredbe za isplatu koje potpisuju koordinatori programa ili lica koja su ovlašćena;
3. U Službi za finansijsko poslovanje glavni kontrolor materijalno finansijskih isprava vrši kontrolu knjigovodstvenih isprava sačinjenih u organizacionim jedinicama Ministarstva kao i u svim jedinicama Vojske Crne Gore u kojima ovlašćena lica vrše kompletiranje i prethodnu kontrolu potrebne dokumentacije. Tako kompletirana dokumentacija se dostavlja preko kontrolnih listova.

Prijemom dokumentacije, glavni kontrolor vrši uvid u dostavljenu dokumentaciju i u zavisnosti od toga da li je u pitanju plaćanje prema ugovoru ili plaćanje prema neposrednom sporazumu vrši odvajanje dokumentacije.

Kontrola isplatne dokumentacije po sklopljenim ugovorima vrši se na sljedeći način:

- Kontrolišu se svi upisani podaci na naredbi za isplatu (djelovodni broj i datum zavođenja, žiro račun dobavljača na koji se vrši uplata, broj fakture dobavljača, šifra plana i rashoda – zadatka po kojem se vrši uplata, iznos uplate po svakoj pojedinačnoj fakturi, broj važećeg ugovora, datum dospijeća plaćanja, pečat i potpis ovlašćenog lica – naredbodavca organizacione jedinice koja je dostavila isplatnu dokumentaciju);
- Kontroliše se faktura dobavljača (pečat i potpis ovlašćenog lica dobavljača, originalnost fakture, kao i to da li su podaci koji su navedeni u fakturi u skladu sa predmetnim ugovorom);
- Ukoliko su u pitanju nabavljena sredstva vrši se kontrola dostavljene materijalne liste koja prati fakturu, i kontroliše se ispravnost zaduživanja količine i jedinične cijene);
- Nakon sprovođenja navedenih postupaka kontrole, i ukoliko je sva dokumentacija ispravna, vrši se evidentiranje pojedinačne nabavke za svaki pojedinačni ugovor ponaosob. Evidencijom ugovora se prati svaka pojedinačna isplata kao i ukupna realizacija ugovora do konačnog utroška novčanih sredstava po tom ugovoru ili do isteka roka važećeg ugovora.

Kontrola isplatne dokumentacije po neposrednom sporazumu se vrši na sljedeći način:

- Redosljed procedura i postupaka kontrole je isti kao i u slučaju nabavki po zaključenim ugovorima, s tim što umjesto ugovora postoji Odluka o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke po neposrednom sporazumu kojom su definisani vrijeme, iznos i šifra plana po kojoj se vrši nabavka roba, usluga ili radova i ti se podaci upoređuju sa podacima na dostavljenoj fakturi. Kontrolor vodi posebnu evidenciju Odluka po neposrednom sporazumu, i preko tako formirane evidencije prati realizaciju svake pojedinačne Odluke.

Sva prekontrolisana dokumentacija se ovjerava od strane glavnog kontrolora na naredbi za isplatu gdje se upisuje „KONTROLISAO“, potpis kontrolora i datum izvršene kontrole. Nakon toga dokumentaciju dostavlja na dalju realizaciju. U slučaju neispravnosti i nepotpune dokumentacije, ista se vraća obrađivaču, sa jasno naznačenim nedostacima koje je dužan otkloniti i tako ispravljenu ponovno dostaviti Službi za finansijsko poslovanje.

Pored toga što se rade posebne naredbe za isplatu u organizacionim jedinicama koje potpisuju (odobravaju) koordinatori ili ovlašćena lica, odnosno naredbodavci, posebno za svaki program sa kojeg se sredstva isplaćuju (Međunarodna saradnja, Vojska i Administracija), krajnji nalog prema Trezoru potpisuje Sekretar Ministarstva koji je ovlašćeno lice i ima deponovan potpis.

Na osnovu revizijom izvršenog uvida u dokumentaciju **sprovedenih javnih nabavki**, obuhvaćenih reprezentativnim uzorkom, državni revizor se u razumnoj mjeri uvjerio da:

- funkcionisanje unutrašnjih kontrola u procesu javnih nabavki u subjektu revizije zadovoljava postavljene ciljeve i doprinosi preventivnom djelovanju u smislu otklanjanja mogućih nepravilnosti u poslovanju i nepoštovanju zakonskih propisa;
- da ne postoji registar rizika kojim bi bili sagledani svi potencijalni rizici vezano za proces javnih nabavki, koji bi doprinio njihovom smanjenju;
- da se praćenje realizacije izvršenja ugovora vrši kroz evidenciju plaćenih faktura i preostalih obaveza po datom ugovoru ali bez kvalitativnog izvještaja o ispunjenju ugovornih obaveza.

7.2. POVJERLJIVE NABAVKE

Revizija usklađenosti postupanja subjekta revizije sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene za oblast povjerljivih nabavki vršena je na reprezentativnom uzorku od šest sprovedenih postupaka povjerljivih nabavki ukupne vrijednosti 883.000,00€, što predstavlja 49,78% od vrijednosti ukupno ugovorenih povjerljivih nabavki u 2013. godini.

Nabavka sredstava za posebne namjene se vrši na osnovu plana nabavki sredstava za posebne namjene, koji donosi starješina organa, u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene[47] i planom izvršenja budžeta za budžetsku godinu za koju se plan donosi, po prijedlogu nadležnih službi.

Postupak[48] povjerljivih nabavki se pokreće, u skladu sa odobrenim finansijskim sredstvima Ministarstva i Planom povjerljivih nabavki za tekuću godinu, na sljedeći način:

1. Krajnji korisnici opreme iz jedinica Vojske Crne Gore dostavljaju akt Generalštabu za pokretanje nabavke opreme, sa tehničkom i količinskom specifikacijom.
2. U skladu sa aktima i prijedlozima jedinica, taktički nosilac za određenu opremu u Generalštabu Vojske Crne Gore, u saradnji sa korisnicima opreme iz jedinica Vojske Crne Gore, izrađuje inicijalni akt – prijedlog za pokretanje povjerljivog postupka (tendera). U prilogu akta dostavlja se obrazac, koji sadrži količinsku i

[47] „Sl. list Crne Gore“, br. 66/10 od 19.11.2010. god.
[48] Informacija dobijena od Generalštaba VCG

tehničku specifikaciju opreme, kao i prijedlog preduzeća koje mogu učestvovati na tenderu.

3. Prilikom izrade tehničke specifikacije opreme vodi se računa da je oprema interoperabilna na NATO standardima i da zadovoljava potrebe Vojske, u smislu taktičko – tehničkih zahtjeva, unificiranja opreme, održavanja opreme i realizacije obuke.
4. Prilikom izrade prijedloga preduzeća kojima se dostavlja poziv, vodi se računa o sljedećem:
   - Preduzeće je ovlašćeni zastupnik proizvođača opreme za Crnu Goru ili region u kojem se nalazi Crna Gora, i
   - Preduzeću iz inostranstva koja je proizvođač opreme.
5. Prijedlog za pokretanje tendera potpisuje načelnik Generalštaba i isti se upućuje na dalje rješavanje Direktoratu za materijalne resurse.
6. Direktorat za materijalne resurse, u skladu sa prijedlogom Generalštaba, vrši analizu dokumentacije, priprema i dostavlja informaciju Ministru odbrane, koja sadrži osnovne informacije o postupku, tehničku i količinsku specifikaciju, kao i prijedlog predizeća kojima se šalje poziv za učešće na tenderu.
7. Poslije stava Ministra/ke, Direktorat za materijalne resurse dostavlja Službi za ugovaranje i nabavke zahtjev za pokretanje nabavke.

U slučaju nabavke složenijih sistema (npr. helikopteri, radari i drugo), izrađuje se studija i dostavlja Vladi Crne Gore

Služba za nabavke dobija zahtjev za pokretanje postupka konkretne povjerljive nabavke od Direktorata za materijalne resurse. Navedeni zahtjev sadrži prijedlog članova komisije iz reda stručnih lica za konkretnu oblast, opis i specifikaciju nabavke kao i prijedlog firmi kojima je potrebno uputiti poziv za povjerljivu nabavku. Služba izrađuje odluku o pokretanju postupka i rješenje o imenovanju komisije za sprovođenje postupka povjerljive nabavke, koji se daju na potpis starješini organa. Komisija imenovana rješenjem sačinjava poziv (tendersku dokumentaciju) koji se upućuje na adrese predloženih firmi dostavljenih u prilogu zahtjeva za pokretanje postupka, brzom poštom, ukoliko su firme van Crne Gore. Firme iz Crne Gore u najvećem broju slučajeva, dolaze u Službu i uz potvrdu lično preuzimaju poziv, po principu zatvorenih koverti.

U vremenu predviđenom pozivom, za dostavljanje ponuda, vrši se prijem ponuda koji se evidentira, a komisija u vremenu predviđenom za otvaranje ponuda otvara ponude bez prisustva ponuđača, vrši pregled, ocjenu i upoređivanje ponuda i sačinjava izvještaj o postupku povjerljive nabavke i prijedlog odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, koja se sa izvještajem o povjerljivoj nabavci dostavlja starješini organa na saglasnost i potpisivanje.

Nakon potpisivanja odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača priprema se ugovor koji potpisuju izabrani ponuđač i odgovorno lice naručioca.

Realizaciju povjerljivih nabavki odnosno ugovora sklopljenih sa dobavljačima koji su van teritorije Crne Gore, vrši društvo koje je osnovala Vlada Crne Gore, a na osnovu Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene.

Sva dokumenta u postupcima povjerljivih nabavki u MO stepenovani su stepenom tajnosti „interno“ i za sva dokumenta nastala prilikom sprovođenja postupka povjerljivih nabavki, primjenjuju se odredbe Zakona o tajnosti

podataka[49] i Uredbe o bližim uslovima i načinu sprovođenja mjera zaštite tajnih podataka[50].

Služba za nabavke vodi evidenciju o povjerljivim nabavkama i izrađuje izvještaj o povjerljivim nabavkama koji dostavlja Vladi Crne Gore do 30. aprila tekuće za prethodnu godinu. Prema informaciji dobijenoj od nadležnog lica u Ministarstvu[51], unutrašnje kontole se sprovode na isti način kao i u slučaju javnih nabavki s tim da ograničen broj zaposlenih ima pristup ovim podacima.

Izdaci za povjerljive nabavke su planirani u iznosu od **4.617.630,00€,** a ugovorena je nabavka robe, usluga i radova u vrijednosti od **1.773.747,36**[52]€.

Disproporcija između planiranih i ugovorenih vrijednosti povjerljivih nabavki je, prema informacijama dobijenim od načelnika Službe za finansijko poslovanje, posljedica činjenice da je realizacija prihoda iz kojih je planirano finansiranje dijela povjerljivih nabavki, ostvarena krajem godine. Ugovori su zaključivani, ali je realizacija većeg broja ugovora odložena za 2014. godinu.

Ministarstvo odbrane je donijelo Plan povjerljivih nabavki za 2013 godinu[53] kao i tri Amandmana[54] na Plan povjerljivih nabavki:

	Plan povjerljivih nabavki (€)	**Amandman I**	**Amandman II**	**Amandman III**
Predmeti	3.690.630,00	3.483.630,00	3.483.630,00	2.921.630,00
Usluge	1.720.000,00	1.850.000,00	1.850.000,00	1.686.000,00
Ukupno	**5.410.630,00**	**4.987.630,00**	**4.987.630,00**	**4.617.630,00**

Napomena: Podaci u prezentovanoj tabeli dobijeni su sabiranjem pojedinačnih stavki u Planu i Amandmanima, jer je revizijom utvrđeno da postoje računske greške u dokumentaciji dobijenoj od subjekta revizije.

- Revizijom je utvrđeno da se podaci o ukupno ugovorenim vrijednostima povjerljivih nabavki u 2013. godini iz Izvještaja o povjerljivim nabavkama Ministarstva koji je dostavljen Vladi, **ne slažu sa podacima** datim u Izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti MO za 2013. godinu[55].

- Dodatnom provjerom od strane revizora utvrđeno je da razlika iznosi 485.519,21€ i da su podaci neispravno prikazani u Izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti MO za 2013. godinu (prikazan je iznos 1.288.228,15€).

[49] „Sl. list CG“, br. 14/08...18/14
[50] „Sl. list CG“, br. 72/08
[51] Načelnik Službe za finansije
[52] Iznos dobijen sabiranjem pojedinačnih iznosa iz Izvještaja o povjerljivim nabavkama Ministarstva odbrane u 2013. god.
[53] Interno broj: 806-87/12-2 od 31.12.2012.god.
[54] Interno broj: 80603-5/13-2 od 08.04.2013.g.; 816-24/13 od 04.07.2013.g.; 816-78/13 od 26.09.2013.g.
[55] Mart 2014. godina

U Izjašnjenju na Izvještaj DRI subjekt revizije navodi:

"*Saglasni smo sa navedenom primjedbom budući da u Izvještaju o stanju u upravnim oblastima MO za 2013.godinu , 4.2 Materijalni resursi, 4.2.1 Opremanje Vojske stoji: "U skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene („Sl. list CG" br. 66/10) ukupna ugovorena vrijednost povjerljivih nabavki, u 2013 godini, iznosila je 1.288.228,15 €", a treba „ukupna ugovorena vrijednost povjerljivih nabavki za robe, u 2013 godini, iznosila je 1.288.228,15 €". Ovdje imamo dva različita metoda izvještavanja. Izvještaj o stanju u upravnim oblastima MO za 2013.godinu obuhvata poglavlja vezana za opremanje i modernizaciju, infrastrukturu, održavanje i neutralizaciju ubojnih sredstava. Ovdje su obuhvaćena samo konta 4415-opremanje i modernizacija, 4416- Infrastruktura i 4143- Održavanje. Konto Usluga - usluge uništavanja ubojnih sredstava, avio prevoz, komunikacione usluge i dr. nijesu predmet ovog izvještaja. Cilj Izvještaja je da se prikaže napredak u realizaciji unapređenja sposobnosti Vojske i dostizanja potrebnog nivoa interoperabilnosti u skladu sa partnerskim ciljevima. Izvještaj o povjerljivim nabavkama Ministarstva odbrane realizovanim u 2013. godini obuhvata sve nabavke usluga,radova i predmeta (roba)."*

Revizijom uzorkom obuhvaćenih postupaka povjerljivih nabavki je utvrđeno sljedeće[56]:

- Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, na osnovu koje se sprovode povjerljive nabavke u Ministarstvu odbrane, donešena je na osnovu Zakona o javnim nabavkama[57] koji je prestao da važi danom početka primjene važećeg Zakona o javnim nabavkama[58], a u međuvremenu **nije izvršeno usklađivanje Uredbe**, iako je članom 3 važećeg zakona, koji definiše izuzeća od primjene zakona izvršeno razdvajanje povjerljivih nabavki (tačka 5) i nabavki oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbijednost (tačka 6). Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, kao jedinim postojećim propisom koji reguliše oblast, ne propisuje se jasno i precizno šta se može svrstati pod povjerljivom nabavkom, u smislu člana 3 Zakona o javnim nabavkama.

- U toku 2013. godine Ministarstvo odbrane je sprovelo povjerljivu nabavku usluga avio transporta jedinica i pripadnika Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, što **nije u skladu sa Uredbom** o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene kojom je u članu 7 propisano da vršenje usluga u vezi sa korišćenjem, upravljanjem i održavanjem sredstava za posebne namjene obuhvata „transport jedinica i pripadnika Vojske Crne Gore", ali ne i zaposlenih u Ministarstvu odbrane.

[56] U skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, podaci o povjerljivim nabavkama nijesu sadržani u Izvještaju DRI koji je dostupan javnosti.
[57] „Sl. list RCG", broj 46/06 od 21.07.2006.god.
[58] „Sl.list CG", broj 42/11 od 15.08.2011.god.

- Uvidom u Ugovore sa dobavljačima „XXX“ doo Podgorica i „YYY“ Igalo, utvrđeno je da isti pružaju usluge prevoza pripadnicima Vojske Crne Gore na gradskim i međugradskim relacijama, na osnovu sprovedenih postupaka povjerljivih nabavki[59]. Nabavka usluga transporta u zemlji **nije u skladu** sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene jer se ne radi o spoljnoj trgovini niti su usluge transporta navedene u Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme i Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostruke namjene.

- Revizijom uzorkom obuhvaćenih postupaka povjerljivih nabavki je utvrđeno da **ne postoje interna pravila i procedure** koji bliže regulišu sam tok i proces sprovođenja povjerljivih nabavki, i da se iste vrše „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[60]; ne postoji obrazloženje izbora potencijalnih ponuđača; ne razmatra se da li se postupak može sprovesti po partijama; nijesu definisani rokovi za realizaciju ugovora; nijesu zaštićena prava nezadovoljnih ponuđača odnosno nije predviđena mogućnost žalbe itd.

- Ministarstvo odbrane je u 2013. godini sprovelo ukupno 23 postupka povjerljivih nabavki, ukupne ugovorene vrijednosti 1.773.747,36 €, u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene. U 16 sprovedenih postupaka, vrijednosti 1.151.873,65 €, **ne radi se o spoljnoj trgovini**. Čl. 1, stav 2 Uredbe data je mogućnost nadležnim državnim organima da ugovore o javnoj nabavci oružja, vojne i policijske opreme i vojnih i policijskih materijala koji su navedeni u Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme i Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostruke namjene zaključuju u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, ako smatraju da je to neophodno radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore. Dokumentacija koja se odnosi na 16 pomenutih postupaka povjerljivih nabavki je označena stepenom tajnosti „INTERNO“, što u skladu sa članom 12, Zakona o tajnosti podataka, znači da bi otkrivanjem podataka nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa, ali ne i za bezbjednost i interese Crne Gore u kom bi slučaju ti podaci morali nositi oznaku „POVJERLJIVO“, „TAJNO“ ili „STROGO TAJNO“. U dokumentaciji koja se odnosi na navedene postupke povjerljivih nabavki takođe nema obrazloženja iz kog se razloga ove nabavke trebaju smatrati povjerljivim, u smislu čl. 1 stav 2 Uredbe spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, odnosno radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore.

[59] Navedeni postupci povjerljivih nabavki su sprovedeni u 2012. godini i zaključeni su Ugovori o transportu pripadnika Vojske do 01.06.2014. god.

[60] Prema informacijama dobijenim od Službenika za javne nabavke, sami naručioci tehničkom specifikacijom određuju konkretnu nabavku kao i da se na taj način procjenjuje i određuje ovaj kriterijum

Subjekt revizije u Izjašnjenju na Izvještaj DRI navodi:

„Ministarstvo odbrane Crne Gore, na osnovu člana 33 stav 1 tačka 8 Zakona o odbrani („Sl. list RCG“, broj 47/07), a u vezi sa članom 3 stav 1 tačka 1 Zakona o javnim nabavkama ("SI. list RCG", broj 46/06) i relevantnim propisima Evropske unije: Direktivom 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 31. marta 2004. godine, o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnom snabdijevanju i ugovora o pružanju javnih usluga (član 10), kao i sa Sporazumom u oblasti nabavki u sektoru odbrane (član 296), iniciralo je izradu i donošenje Uredbe o povjerljivim nabavkama predmeta i usluga od posebnog značaja za odbranu (Sl. list CG br. 26/08).

U skladu sa odredbama navedene Uredbe, Ministarstvo odbrane je sprovodilo sve postupke povjerljivih nabavki sve do donošenja Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene (“Sl.list Crne Gore”, br 66/10 od 19.11.2010). Danom stupanja na snagu navedene uredbe, prestala je da važi Uredba o povjerljivim nabavkama predmeta i usluga od posebnog značaja za odbranu („Službeni list CG“, br. 26/08 i 37/09) kao i Uredba o postupku prodaje viška naoružanja i vojne opreme („Službeni list RCG“, broj 63/06).

Inicijator donošenja Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene (“Sl.list Crne Gore”, br. 66/10 od 19.11.2010) bilo je Ministarstvo ekonomije a korisnici, državni organi nadležni za poslove definisane odredbama člana 2, tačka 5. Uredba do danas nije usklađena sa Direktivom 2009/81/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. jula 2009. godine, koja se odnosi na ugovore o nabavci roba i ugovore o uslugama u području odbrane i sigurnosti. Takođe, želimo naglasiti da se postupci povjerljivih nabavki u zemljama članicama NATO-a i članicama EU, kao i zemljama u procesu pristupanja EU, sprovode isključivo u skladu sa odredbama nacionalnih Zakona o javnim nabavkama i u skladu sa podzakonskim aktima koji regulišu ovu oblast a sve u skladu sa Direktivom 2009/81 Evropskog parlamenta i Savjeta.

Nacionalna kontrolna lista naoružanja i vojne opreme, usvojena od strane Vlade Crne Gore, 4.09.2014, a koja je prilog Zakon o spoljnoj trgovini naoružanjem, vojnom opremom i robom dvostruke namjene (“Službeni list CG”, broj 80/08), usklađena je sa Evropskom direktivom “Common Military List Of The European Union” (CFSP) 2014/C 107/01), od 17. marta 2014.godine.

U vezi nalaza koji se odnosi na povjerljivu nabavku usluga transporta (str.43 Prel.izv.), želimo pojasniti, ne sporeći vašu konstataciju, da je ovo urađeno iz razloga cjelishodnosti, budući da je u Ministarstvu odbrane Crne Gore zaposleno oko 140 službenika i namještenika.
Na osnovu svega iznijetog a u vezi sprovođenja postupaka povjerljivih nabavki, bez namjere da osporimo nalaz, mišljenja i preporuke DRI, željeli smo vam ukazati da je Ministarstvo odbrane svjesno sistemskih nedostataka u vezi sprovođenja postupaka povjerljivih nabavki koje podjednako tangiraju kako naše ministarstvo tako i ostale korisnike Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene (“Sl.list Crne Gore”, br 66/10 od 19.11.2010), kao i da je postupalo u skladu sa važećim propisima za oblast povjerljivih nabavki.

Na osnovu iskustava i prepoznatih problema u postupcima sprovođenja povjerljivih nabavki , Ministarstvo odbrane je u cilju unapređenja procesa, predložilo izmjene pojedinih članova Zakona o javnim nabavkama, a pri čemu su predložena rješenja u najvećoj mjeri upravo komplementarna sa primjedbama i preporukama DRI. Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama, odnosno odredbama člana 154a, danom početka primjene Zakona, prestaće da važi Uredba o spoljnjoj trgovini sredstvima za posebne namjene („Službeni list CG" broj 66/ 10)".

Na kraju, želimo naglasiti da će sve preporuke DRI u vezi sprovođenja postupaka povjerljivih nabavki Ministarstvo odbrane, biti sprovedene danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnim nabavkama, koji u Poglavlju „IV A. NABAVKE U OBLASTI ODBRANE I BEZBJEDNOSTI" definiše sve procedure u vezi sprovođenja nabavki u oblasti bezbjednosti i odbrane." – navodi se u Izjašnjenju Ministarstva odbrane na preliminarni Izvještaj DRI.

III MIŠLJENJE I PREPORUKE

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i razmatranja navoda subjekta revizije sadržanih u izjašnjenju na Preliminarni izvještaj DRI, a u skladu sa čl. 12 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i čl. 50 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu dr Branislav Radulović (član Senata – rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (Predsjednik Senata – član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 01.12.2014. godine usvojio je i dao na objavljivanje:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji

sistema unutrašnjih finansijskih kontrola i
sistema nabavki Ministarstva odbrane

MIŠLJENJE

Na osnovu sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja nadležni Kolegijum DRI izražava:

- **pozitivno mišljenje** na sistem finansijskog upravljanja i kontrole i sistem javnih nabavki;
- **uslovno mišljenje** na sistem unutrašnje revizije i povjerljivih nabavki iz razloga utvrđenih neusklađenosti u odnosu na kriterijume revizije.

1. FINANSIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLA

Na osnovu sprovedene revizije utvrđeno je da su finansijsko upravljanje i kontrola uspostavljeni, u svim materijalno značajnim aspektima, u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i podzakonskim aktima koji regulišu ovu oblast. Izražavajući **pozitivno mišljenje** po ovom segmentu revizije, skrećemo pažnju na sledeće:

- Interno pravilo za Obrazovanje radne grupe ili drugog oblika rada u MO nije u skladu sa važećom Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada[61].
- Utvrđeno je da Ministarstvo odbrane Crne Gore ne vodi registar rizika, kao i da se aktivnosti na procjeni i identifikaciji rizika nalaze na početnom nivou.
- Ministarstvo odbrane nije donijelo plan mjera i aktivnosti za praćenje i sprovođenje otklanjanja nedostataka unutrašnjih kontrola.

Preporuke

1.1. Preporučuje se Ministarstvu odbrane da u dijelu koji se odnosi na naknadu po radnom timu usaglasi Interno pravilo za obrazovanje radne grupe ili drugog oblika rada u MO sa važećom Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada.

[61] „Sl. list CG" broj. 27/2013 od 11.juna 2013. godine

1.2. Ministarstvo odbrane treba da uvede i redovno ažurira registar rizika u skladu sa članom 8 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 9 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola.

1.3. Potrebno je da Ministarstvo odbrane Crne Gore obezbijedi redovno praćenje i procjenu sistema finansijskog upravljanja i kontrola radi analize postojećih i određivanja potrebnih dodatnih ili nepotrebnih kontrola, kao i da donese Plan mjera za otklanjanje nedostatka unutrašnjih kontrola i da prati sprovođenje istog, u skladu sa članom 11 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i članom 6 stav 1 alineja 7 i 8 Pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola i članom 10 pomenutog Pravilnika.

2. UNUTRAŠNJA REVIZIJA

Na osnovu sprovedene revizije utvrđeno je da unutrašnja revizija kod subjekta revizije nije do kraja uspostavljena u skladu sa Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i podzakonskim aktima, a u dijelu njenog funkcionisanje utvrđene su neusklađenosti u odnosu na kriterijume revizije iz kog razloga je izraženo **uslovno mišljenje** po ovom segmentu revizije.

- Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i Rješenjem o određivanju službenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje Plana integriteta, Višem unutrašnjem revizoru (Rukovodiocu jedinice za unutrašnju reviziju) su dati poslovi koji se ne odnose na poslove iz oblasti unutrašnje revizije, što nije u skladu sa članom 20 stav 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.
- Strateški plan rada unutrašnje revizije za trogodišnji period nakon 2013. godine nije donesen, što nije u skladu sa čl. 23 Zakona.
- Aktivnosti (zapošljavanje, obuhvat revizija) predviđene Strateškim planom za 2011-2013. godinu nijesu realizovane.
- Ministarstvo odbrane donijelo je Godišnji plan rada revizije za 2013. godinu sa zakašnjenjem (u martu 2013. godine), dok plan rada za 2014. godinu nije donešen.
- Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju nije dostavio rukovodiocu subjekta Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije i procjeni adekvatnosti i efektivnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole za 2013. godinu kao ni Izvještaj o adekvatnosti resursa za obavljanje unutrašnje revizije.
- Ministarstvo odbrane Crne Gore nije dostavilo Centralnoj jedinici za harmonizaciju Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije za 2013. godinu, kao ni Kvartalne izvještaje o radu unutrašnje revizije i preduzetim aktivnostima na sprovođenju datih preporuka unutrašnje revizije, za prva dva kvartala 2014. godine.

Preporuke

2.1. Ministarstvo odbrane treba da, u dijelu opisa poslova koje obavlja Viši unutrašnji revizor, uskladi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa čl. 20 stav 3 Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

2.2. Ministarstvo odbrane treba da, u skladu sa članom 23 Zakona, donese Strateški i Godišnji plan rada unutrašnje revizije za naredni period.

2.3. Subjekat revizije treba da, u skladu sa čl. 18 Zakona i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji kadrovski popuni jedinicu za unutrašnju reviziju i na taj način stvori preduslove da se aktivnosti predviđene Strateškim i Godišnjim planom unutrašnje revizije realizuju.

2.4. Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju treba da dostavi Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije rukovodiocu subjekta, u skladu sa članom 28 Zakona.

2.5. Ministarstvo odbrane treba da dostavlja Centralnoj jedinici za harmanizaciju Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije, kao i Kvartalne izvještaje o radu unutrašnje revizije i preduzetim aktivnostima na sprovođenju datih preporuka unutrašnje revizije, u skladu sa članom 32 Zakona.

3. JAVNE NABAVKE

Na osnovu sprovedene revizije utvrđeno je da je sistem javnih nabavki Ministarstva odbrane, u svim materijalno značajnim aspektima, uspostavljen u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima koji regulišu ovu oblast. Funkcionisanje unutrašnjih kontrola u procesu javnih nabavki zadovoljava postavljene ciljeve i doprinosi preventivnom djelovanju u smislu otklanjanja mogućih nepravilnosti u poslovanju i nepoštovanju zakonskih propisa. Izražavajući **pozitivno mišljenje** po ovom segmentu revizije, skrećemo pažnju na sljedeće:

- Česte promjene Plana javnih nabavki upućuju da isti nije sačinjen na osnovu realno procijenjenih, stvarnih potreba krajnjih korisnika, kao i da ne postoji jasno definisano razgraničenje između javnih i povjerljivih nabavki. Krajnji korisnici, prilikom sastavljanja prijedloga svojih potreba vrše ispitivanje tržišta bez pisanog traga o istom.
- Ministarstvo odbrane je u dva slučaja dijelilo predmet javne nabavke koji predstavlja cjelinu i postupak javne nabavke sprovelo neposrednim sporazumom, na način koji nije u skladu sa članom 44 stav 4 i članom 21 Zakona o javnim nabavkama.
- Subjekat revizije nije sačinio registar rizika kojim bi bili sagledani potencijalni rizici vezano za proces javnih nabavki, koji bi doprinio njihovom smanjenju.

- Praćenje realizacije izvršenja ugovora se vrši kroz evidenciju plaćenih faktura i preostalih obaveza po ugovoru, bez izvještaja o kvalitativnom ispunjenju istog.

Preporuke

3.1. Potrebno je da subjekat revizije razvije metodologiju za planiranje javnih nabavki, koja bi između ostalog podrazumijevala da Plan javnih nabavki bude pripremljen na osnovu dostavljenih obrazloženja potreba krajnjih korisnika i pisanog traga o detaljnom ispitivanju tržišta za predmetnu nabavku.

3.2. Realno planiranje zasnovano na stvarnim potrebama treba da obezbijedi da se predmet javne nabavke koji predstavlja cjelinu ne dijeli u toku godine već da se nabavka sprovede primjenom propisanog postupka, u skladu sa članom 21 i članom 44 Zakona o javnim nabavkama.

3.3. Potrebno je da Ministarstvo odbrane uspostavi registar rizika kojim će biti sagledani potencijalni rizici vezani za proces javnih nabavki.

3.4. U cilju potpunog ostvarivanja principa transparentnosti potrebno je da Ministarstvo izrađuje Izvještaje o ispunjenju ugovora o javnim nabavkama i iste objavi na svojoj internet stranici, kao i da objavi podatke o ponuđačima koji nijesu realizovali ugovor o javnoj nabavci.

4. POVJERLJIVE NABAVKE

Na osnovu sprovedene revizije utvrđeno je da Ministarstvo odbrane nije sprovelo povjerljive nabavke u svim materijalno značajnim aspektima u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene i shodno utvrđenim neusklađenostima u odnosu na kriterijume revizije izraženo je **uslovno mišljenje** po ovom segmentu revizije.

- Uredba o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, na osnovu koje se sprovode povjerljive nabavke u Ministarstvu odbrane, nije usaglašena sa važećim Zakonom o javnim nabavkama, u odnosu na član 3 koji definiše izuzeća od primjene zakona i kojim je izvršeno razdvajanje povjerljivih nabavki (tač. 5) i nabavki oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbijednost (tač. 6). Uredbom, kao jedinim postojećim propisom koji reguliše oblast, se ne propisuje jasno i precizno šta se može svrstati pod povjerljivom nabavkom, u smislu člana 3 Zakona o javnim nabavkama.
- U toku 2013. godine Ministarstvo je sprovelo povjerljivu nabavku usluga avio transporta jedinica i pripadnika Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, što nije u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene kojom je u čl, 7 propisano da vršenje usluga u vezi sa korišćenjem, upravljanjem i održavanjem sredstava za posebne namjene obuhvata „transport jedinica i pripadnika Vojske Crne Gore“, ali ne i zaposlenih u Ministarstvu.

- Uvidom u Ugovore sa dobavljačima utvrđeno je da isti pružaju usluge prevoza pripadnicima Vojske Crne Gore na gradskim i međugradskim relacijama, a na osnovu sprovedenih postupaka povjerljivih nabavki[62], što nije u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene kojom se uređuje spoljna trgovina sredstvima za posebne namjene povjerljivog karaktera i ukoliko je neophodno radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore oružja, vojne i policijske opreme, vojnih i policijskih materijala koji su navedeni u Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme i Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostruke namjene.

- Ministarstvo odbrane je u 2013. godini sprovelo ukupno 23 postupka povjerljivih nabavki, ukupne ugovorene vrijednosti 1.773.747,36 €. U 16 sprovedenih postupaka, vrijednosti 1.151.873,65 €, ne radi se o spoljnoj trgovini. Čl. 1, stav 2 Uredbe data je mogućnost nadležnim državnim organima da ugovore o javnoj nabavci oružja, vojne i policijske opreme i vojnih i policijskih materijala koji su navedeni u Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme i Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostruke namjene zaključuju u skladu sa Uredbom o spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, ako smatraju da je to neophodno radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore. Dokumentacija koja se odnosi na 16 pomenutih postupaka povjerljivih nabavki je označena stepenom tajnosti „INTERNO“, što u skladu sa članom 12, Zakona o tajnosti podataka, znači da bi otkrivanjem podataka nastupile štetne posljedice za ostvarivanje funkcije organa, ali ne i za bezbjednost i interese Crne Gore u kom bi slučaju ti podaci morali nositi oznaku „POVJERLJIVO“, „TAJNO“ ili „STROGO TAJNO“. U dokumentaciji koja se odnosi na navedene postupke povjerljivih nabavki takođe nema obrazloženja iz kog se razloga ove nabavke trebaju smatrati povjerljivim, u smislu čl. 1 stav 2 Uredbe spoljnoj trgovini sredstvima za posebne namjene, odnosno radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore.

- Revizijom uzorkom obuhvaćenih postupaka povjerljivih nabavki je utvrđeno da ne postoje interna pravila i procedure koji bliže regulišu sam tok i proces sprovođenja povjerljivih nabavki, i da se iste vrše „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; nijesu zaštićena prava nezadovoljnih ponuđača odnosno nije predviđena mogućnost žalbe itd.

[62] Navedeni postupci povjerljivih nabavki su sprovedeni u 2012. godini i zaključeni su Ugovori o transportu pripadnika Vojske do 01.06.2014. god.

- Revizijom je utvrđeno da se podaci o ukupno ugovorenim vrijednostima povjerljivih nabavki u 2013. godini iz Izvještaja o povjerljivim nabavkama Ministarstva koji je dostavljen Vladi, **ne slažu** sa podacima datim u Izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti MO za 2013. godinu. Dodatnom provjerom od strane revizora utvrđeno je da razlika iznosi 485.519,21€ i da su podaci neispravno prikazani u Izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti MO za 2013 godinu (prikazan je iznos 1.288.228,15€).

Preporuke

4.1. Potrebno je da Ministarstvo inicira usklađivanje Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima posebne namjene (ili donošenje novog propisa) sa važećim Zakonom o javnim nabavkama, u dijelu jasnog i preciznog definisanja predmeta povjerljivih nabavki (u smislu čl. 3 tačka 5 Zakona) i osnovnih aspekata postupka sprovođenja povjerljivih nabavki.

4.2. Subjekat revizije treba da obezbijedi da prilikom sačinjavanja Plana povjerljivih nabavki, za predmete nabavki koji nijesu predmet spoljne trgovine, u skladu sa čl. 1 stav 2 Uredbe o spoljnoj trgovini sredstvima posebne namjene, utvrdi i donese odluku da li je neophodno radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore, nabavku sprovesti u skladu sa Uredbom spoljnoj trgovini sredstvima posebne namjene, ukoliko je predmet nabavke naveden u Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi naoružanja i vojne opreme i Odluci o Nacionalnoj kontrolnoj listi roba dvostruke namjene. Podacima o nabavkama koje su utvrđene kao povjerljive radi zaštite bezbjedonosnih interesa Crne Gore treba odrediti stepen tajnosti u skladu sa Zakonom o tajnim podacima.

4.3. Potrebno je donijeti interna pravila, uputstva i procedure, kao i modele dokumenata, kojima će se bliže i detaljnije odrediti sam tok i postupak povjerljivih nabavki u cilju prevazilaženja postojećih nedorečenosti.

4.4. Subjekat revizije treba da obezbijedi da podaci u Godišnjem izvještaju o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva odbrane budu usaglašeni sa podacima iz izvještaja koji se odnose na pojedine segmente poslovanja (povjerljive nabavke).

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj revizije nalaže:

- da subjekt revizije, do 15.01.2015. godine, dostavi Državnoj revizorskoj instituciji plan aktivnosti koje će preduzeti u cilju sprovođenja datih preporuka, kao i rokove za realizaciju istih;

- da subjekt revizije, u skladu sa članom 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci izvijesti Državnu revizorsku instituciju o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama i

- da se sa sadržajem Izvještaja DRI upozna Odbor Skupštine Crne Gore za bezbjednost i odbranu, u skladu sa članom 7 stav 1 tačka 11 Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane („Sl. list CG“, br. 80/10).

Podgorica, 01.12.2014. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
Dr Branislav Radulović
---
senator DRI