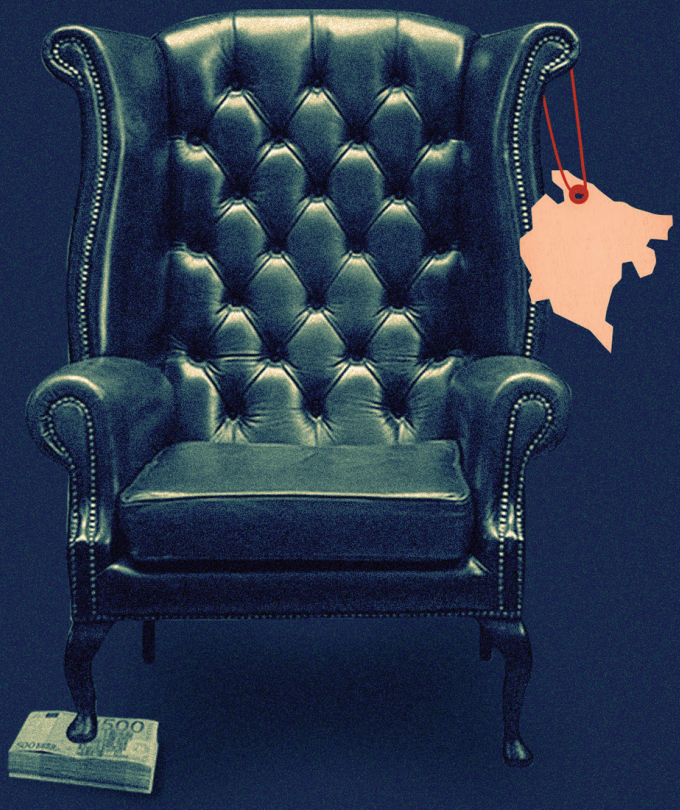
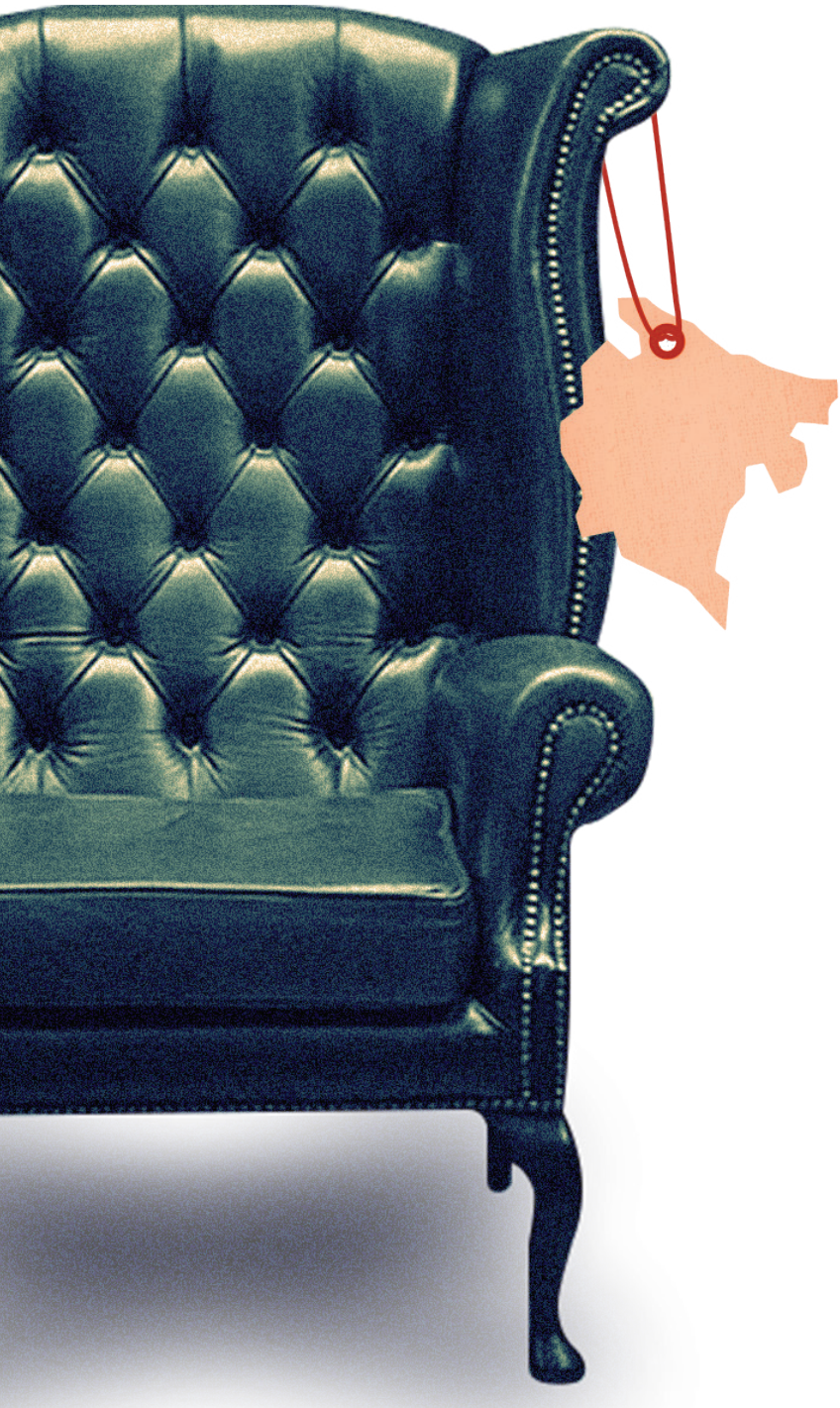
Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Da li se i kako opštine u Crnoj Gori bore protiv KORUPCIJE



Rezultati lokalnih samouprava u primjeni mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori

- godišnji izvještaj -



Da li se i kako opštine u Crnoj Gori bore protiv

KORUPCIJE

Rezultati lokalnih samouprava u primjeni mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori

- godišnji izvještaj -

DA LI SE I KAKO OPŠTINE U CRNOJ GORI BORE PROTIV KORUPCIJE?

Rezultati lokalnih samouprava u primjeni mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori
- *godišnji izvještaj* -

Izdavač:
Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Urednica:
Daliborka Uljarević

Autorka:
Ana Nenezić

Saradnica na istraživanju:
Bojana Knežević

Dizajn i produkcija:
Centar za građansko obrazovanje (CGO)

ISBN 978-86-85591-94-5
COBISS.CG-ID 36581136

Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Izvještaj je dio projekta "*Smjestimo korupciju u muzej!*" koji realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO) u partnerstvu sa NVO Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), NVO Bonum iz Pljevalja, NVO UL-Info iz Ulcinja i NVO Za Druga iz Petrovca, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave i Agencijom za sprječavanje korupcije (ASK), a finansira ga Evropska unija.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost CGO-a i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.

SADRŽAJ

Sažetak 6

I Lokalni antikorupcijski planovi u Crnoj Gori 8

1.1. Što je urađeno do kraja 2017?

1.2. Presjek lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije za period 2017-2018.

1.3. Novi model akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za period 2017-2018.

1.4. Metodologija izrade novog modela lokalnog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou

1.5. Analiza strateških ciljeva i prioritetne oblasti djelovanja u novom modelu lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije

1.6. Analiza mjera i aktivnosti u novom modelu akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi u odnosu na model 2013-2014.

1.7. Analiza dosadašnjeg lokalnog akcionog antikorupcijskog planiranja, sistema nadzora i efekata primjene

II Integritet na lokalnom nivou – preventivni mehanzmi borbe protiv korupcije na lokalnom nivou 15

2.1. Plan integriteta - (ne)funkcionalan mehanizam za sprječavanje korupcije na lokalnom nivou

2.2. Analiza sprovođenju planova integriteta u lokalnim samoupravama u 2017.

2.3 Monitoring dijela mjera iz planova integriteta lokalnih samouprava za 2017.

2.4 Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama

III Građani/ke u lavirintu procedura za prijavu slučajeva korupcije 19

3.1 Istraživanje funcionalnosti sistema za prijavu slučajeva korupcije pitem metode „tajni kupac"

3.2 Dostupnost informacija o mehanizmima za prijavu korupcije, procedure za prijavu slučajeva korupcije, odnos službenika/ca

VI Zaključci i preporuke 22

Literatura 24

SAŽETAK

Izvještaj ***DA LI SE I KAKO OPŠTINE U CRNOJ GORI BORE PROTIV KORUPCIJE?*** daje presjek rezultata lokalnih samouprava u primjeni mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori tokom 2017 i prve polovine 2018. U tom smislu, izvještaj sadrži nove informacije u vezi sa primjenom definisanih mjera i aktivnosti kroz više strateških dokumenata, a na čije rezultate primjene smo prvi osvrt dali u prethodnom izvještaju *MISLI LOKALNO – DJELUJ LOKALNO* koji je pokrio period do 2016[1].

Posmatrani izvještajni period obilježila je inertnost opštinskih uprava u odnosu na preuzete obaveze definisane nacionalnim dokumentima, kao i izostanak inicijative za sopstvene osmišljene aktivnosti. Aktivnosti centralnog nivoa vlasti u uspostavljanju institucionalno-normativnog antikorupcijskog okvira nijesu podsticajno uticale na lokalni nivo vlasti u dijelu sprovođenja adekvatnih antikorupcijskih politika i mehanizama na lokalnom nivou.

Podatak da lokalne samouprave u Crnoj Gori, u posljednje dvije godine (2016. i 2017.) nemaju prijavljenih slučajeva korupcije ne iznenađuje, imajući u vidu da većina još uvijek nije donijela lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije za 2017-2018, da nijesu pripremile i usvojile interna uputstva za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, a što su bile u obavezi prema usvojenim planovima integriteta. Takođe, prema direktnim iskustvima istraživača sa terena, lokalne samouprave nemaju ni uspostavljene sisteme i jasne procedure za prijavu korupcije od strane građana/ki, što sve ukupno ukazuje da sistem nije funkcionalan.

Obaveze preuzete u okviru pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, dominantno kroz poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), ne ispunjavaju se, a o njima se i dalje neprecizno izvještava, što izaziva dodatnu zabrinutost.

U izvještaju Evropske komisije za 2018. stoji: „Akcioni plan Crne Gore za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti sprječavanja korupcije i borbe protiv korupcije. Njega dopunjava „Operativni dokument", usvojen 2016, u kojem se iznose dodatne mjere za sprječavanje korupcije u određenim oblastima, koje su posebno osjetljive na korupciju, kao što su javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, lokalna samouprava i policija. *Uticaj ovih mjera, međutim, i dalje je ograničen i Crna Gora treba da razvije djelotvornije planove za sprječavanje korupcije koji će biti konkretno vezani za pojedinačne sektore.*"

Slične su bile i ranije preporuke Evropske komisije, ali očito bez uticaja jer lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije nijesu usvojeni u većini crnogorskih opština, dok se planovima integriteta pristupa strogo formalistički.

1 Dostupan na: http://media.cgo-cce.org/2018/04/MLDL-IPA-godisnji-izvjestaj.pdf

Neizveden sistem nadležnosti ostaje problem i teško je pratiti realizaciju antikorupcijskih dokumenata na lokalnom nivou zbog nedostupnosti izvještaja o realizaciji.

Preduslov uspješne borbe protiv korupcije je funkcionalan antikorupcijski zakonodavni i institucionalni okvir, kao i kontinuirano, dosljedno i sadržajno sprovođenje strateških dokumenata. Stoga, nedostatak rezultata treba tražiti upravo u neefikasnosti postavljenog sistema, ali i u odabranom formalističkom pristupu ovom pitanju od strane nadležnih institucija na nacionalnom i na lokalnom nivou.

Rezultati lokalnih samouprava u pravcu sprječavanja i borbe protiv korupcije, u posmatranom izvještajnom periodu, su gotovo nepostojeći i upravo oslikavaju ovakav nedopustiv odnos.

Izvještaj pokriva period od januara 2017. do septembra 2018. i obuhvata 23 lokalne samouprave u Crnoj Gori. Fokus je stavljen na dva ključna mehanizma i efekte njihove primjene - lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou i plan integriteta. Dat je pregled (ne)realizovanih mjera za navedeni period, kroz analizu dostupnih izvještaja podnešenih od strane nadležnih institucija na nacionalnom i lokalnom nivou, ali i kroz istraživanja uz korišćenje odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Dodatno, sistem je testiran i primjenom metode „tajni kupac" (eng. Mystery shopper), a rezultati su potvdili nalaze dobijene analizom ključnih antikorupcijskih dokumenata.

LOKALNI (ANTI) KORUPCIJSKI PLANOVI U CRNOJ GORI

U skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), lokalne samouprave u Crnoj Gori imaju obavezu da uspostave svoje mehanizme za borbu protiv korupcije, odnosno da pripreme lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije (LAP) na osnovu Modela Akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014) koji je pripremila Zajednica opština. Ranija lokalna antikorupcijska dokumenta, za period od 2009 – 2012, bila su zasnovana na Modelu programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i Modelu akcionog plana programa borbe protiv korupcije (MAP), a u čijoj izradi je korišćena metodologija Savjeta Evrope.

Kako pojedinosti nijesu precizno propisane, kao što je to bio slučaj kada je ova obaveza za lokalne samouprave proizilazila iz nacionalne Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, tako se i praksa na nivou lokalnih samouprava značajno razlikuje. To se odnosi na razumijevanje preuzetih obaveze, procedure za donošenje LAP-a, ali i načine izvještavanja o njegovoj realizaciji.

Zajednica opština Crne Gore, u martu 2017, pripremila je novi Model akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za period 2017-2018. i dostavila dokument svim opštinama sa preporukom za njegovo usvajanje. Međutim, istraživanje CGO-a je pokazalo da većina opština nije pripremila i usvojila ovaj dokument.

Obaveza Zajednice opština da pripremi Model LAP-a nije propisana važećim aktima i upitna je njena osnovanost, kao i da li su opštine u obavezi da pripremaju dokumenta po uputstvima i smjernicama Zajednice opština koja nije državni organ već nacionalna asocijacija lokalnih zajednica za teritoriju Crne Gore. Uporedna praksa ukazuje da Model za LAP pripremaju agencije za sprječavanje korupcije, što u Crnoj Gori nije slučaj.

Radna grupa koja priprema LAP obrazuje se rješenjem predsjednika opštine, po ovlašćenjima datim Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutom date opštine. Nije propisan sastav ove radne grupe pa je i praksa neujednačena. U pojedinim opštinama formirana je multisektorska radna grupa (na primjer, opština Bijelo Polje), dok u drugim, radnu grupu čine samo službenici organa lokalne samouprave (na primjer, Gusinje)

Pored donošenja i usvajanja LAP-a, opštine imaju obavezu uspostavljanja tijela koje bi nadgledalo sprovođenje mjera iz LAP-a, kao i obavezu podnošenja polugodišnjih izvještaja o sprovođenju.

U izvještaju za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), koji je Vlada usvojila za period jun-decembar 2017, navedeno je da je u 21 lokalnoj samoupravi formirana Komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera iz AP koja periodično podnosi izvještaj o sprovođenju LAP-a predsjedniku opštine, skupštini, Zajednici opština i Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK). Međutim, u posmatranom periodu, i pored svih napora, nije bilo moguće doći u posjed predmetnih izvještaja. Oni nijesu javno dostupni niti se mogu pronaći na zvaničnim internet stranama bilo koje od navedenih institucija, a nije ih bilo moguće pribaviti ni u komunikaciji sa ovim organima.

Dodatno, izvještaj Vlade Crne Gore sadrži izvjesne kontradiktornosti jer u jednom dijelu se, znači, navodi da postoje izvještaji o realizaciji LAP-ova, a u drugom da ne postoji podatak da li su lokalne samouprave uopšte donijele nove LAP-ove za period 2017-2018, odnosno da Zajednica opština ne posjeduje tu informaciju, iako su ovi planovi trebali biti donijeti po novom Modelu koji je upravo pripremila Zajednica opština.

I u ovom posmatranom periodu, uočene su nejasnoće u dijelu obaveze izvještavnja po ovoj mjeri, tako da i dalje nije jasno koje tijelo prati primjenu definisanih mjera za oblast lokalne samouprave.

U dva izvještajna perioda, formalno je notirana promjena u akcionom planu za poglavlje 23 pa je sada, umjesto Zajednice opština, kao nadležan organ označena lokalna samouprava. Međutim, ostalo je nejasno koga izvještavaju lokalne samouprave, ko prikuplja, obrađuje i dostavlja podatke Radnoj grupi za poglavlje 23. Naime, u formalnom smislu to bi trebala biti ASK, u dijelu nadzora primjene mjera definisanih AP za poglavlje 23 i Operativnim dokumentom. No, ASK se i dalje oslanja na informacije Zajednice opština, koja opet nema pravni osnov da izvještava jer nije označena kao nadležni organ i koja, kao što to pokazuje posljednji izvještaj za AP 23 za period januar – jun 2018, nije ni u posjedu ovih informacija.

Stoga, Radna grupa za pripremu i vođenje pregovora koja priprema izvještaj o realizaciji mjera iz AP 23, i dalje nema precizne podatke, odnosno informacije koje se dostavljaju nijesu precizne i tačne, iako se kao takve dalje distribuiraju na adrese različitih zainteresovanih strana.

Kako smo sa zabrinutošću ukazali u prethodnom godišnjem izvještaju[2], nadležni organi su dostavljali netačne informacije Radnoj grupi za poglavlje 23, koja je posljedično, na isti način izvještavala i Evropsku komisiju.

2 Dostupan na: http://media.cgo-cce.org/2018/04/MLDL-IPA-godisnji-izvjestaj.pdf

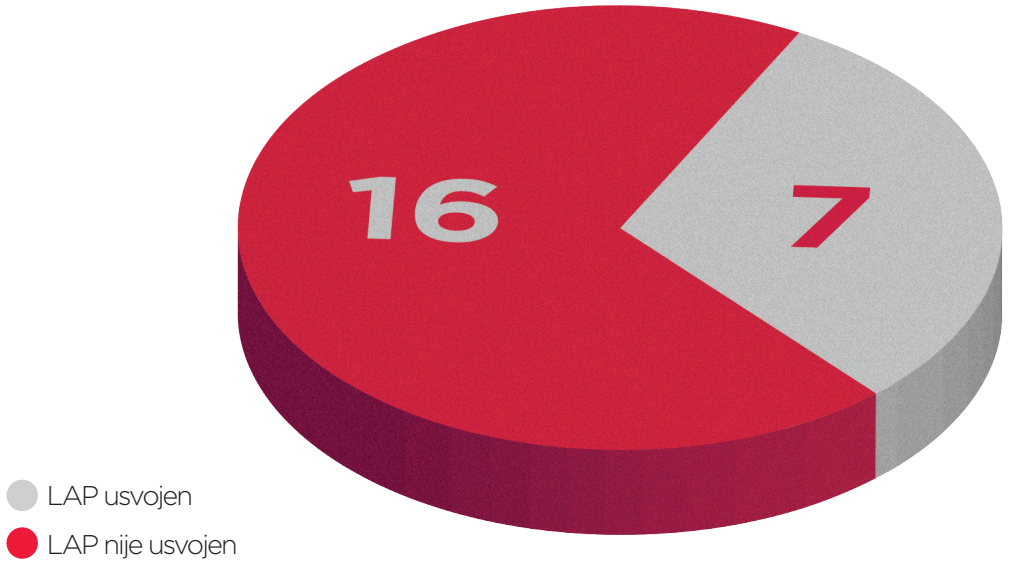
Na primjer, u izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23. za period jul-decembar 2017, koji je usvojila Vlada Crne Gore, u mjeri 2.1.7.12 AP navodi se mjera/aktivnost: *Pripremiti i usvojiti AP za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave na osnovu Modela AP za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014).* Kao indikator rezultata naveden je broj usvojenih lokalnih akcionih planova i naznačeno da su do decembra 2017. lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije donijele 21 od 23 opštine u Crnoj Gori, kao i da je formirana 21 komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera iz AP, koje periodično podnose izvještaj predsjedniku opštine, skupštini, Zajednici opština i Agenciji za sprječavanje korupcije.

U novom izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23. za period januar-jun 2018, a koji je takođe usvojila Vlada Crne Gore, i dalje stoji isti podatak iako su podaci Centra za građansko obrazovanje (CGO), prikupljeni po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od lokalnih samouprava pokazali da je samo sedam lokalnih samouprava usvojilo ili odlukom lokalne skupštine produžilo važenje ovog dokumenta nakon 2014. Ovi podaci poznati su i članovima Radne grupe za ovo pregovaračko poglavlje, te je moguće samo zaključiti da nadležni organi svjesno i namjerno dostavljaju netačne podatke Vladi Crne Gore, koja usvaja takav izvještaj, a koji se dalje distribuira i Evropskoj komisiji koja na bazi ovih pogrešnih podataka Vlade cijeni napredak u ovoj oblasti.

CGO je prikupio podatke i za period 2017-2018, koristeći odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji su pokazali da su samo sedam od 23 opštine pripremile i usvojile lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije, po novom modelu, za period 2017-2018.

Opština	Akcioni plan za 2017-2018	Posljednji usvojen Akcioni plan (period)
Andrijevica	Nije usvojen	2013-2014
Bar	N/P	2013-2014
Berane	**Usvojen**	**2017-2018**
Bijelo Polje	**Usvojen**	**2017-2018**
Budva	Nije usvojen	2014
Cetinje	Nije usvojen	2013-2014
Danilovgrad	Nije usvojen	2013-2014
Gusinje	**Usvojen**	**2017-2018**
Herceg Novi	Nije usvojen	2013-2014
Kolašin	N/P	2015-2016
Kotor	Nije usvojen	2015-2016
Mojkovac	**Usvojen**	**2017-2018**
Nikšić	**Usvojen**	**2017-2018**
Petnjica	Nije usvojen	Nije usvojen
Plav	Nije usvojen	2009-2012
Plužine	Nije usvojen	2014-2016
Pljevlja	**Usvojen**	**2017-2018**
Podgorica	N/P	2013-2014
Rožaje	Nije usvojen	2015-2016
Šavnik	Nije usvojen	2013-2014
Tivat	**Usvojen**	**2017-2018**
Ulcinj	Usvojen za period 2014-2015	2014-2015
Žabljak	Nije usvojen	2014

Lokalni akcioni planovi za 2017-2018



U martu 2017, Zajednica opština Crne Gore je pripremila novi model akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za period 2017-2018. i dostavila dokument svim opštinama sa preporukom za njegovo usvajanje. Imajući u vidu nalaze sadržane u *„Analizi izvršenja mjera iz strateških antikorupcijskih planova za oblasti od posebnog rizika"*, TAIEX eksperta Davora Dubravice iz marta 2015, koji ukazuje da su utvrđeni brojni nedostaci i konstatovano da postojeći mehanizmi ne daju očekivane rezultate, bilo je za očekivati da Zajednica opština uvaži te preporuke date u ovom izvještaju prilikom pripreme novog modela. No, preporuke su samo djelimično usvojene, a ključni nedostaci mogu se notirati i u novom modelu.

Strateški ciljevi u okviru kojih su utvrđuju mjere i aktivnosti, a koji su definisani Modelom LAP-a 2013-2014 bili su:

1. Povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave;
2. Poboljšana transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju uz poštovanje principa participativnosti;
3. Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave;
4. Jačanje integriteta jedinica lokalne samouprave i primijena etičkih standarda u lokalnoj samoupravi;
5. Stvaranje uslova i podsticanje civilnog i privatnog sektora da se uključe u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou;
6. Monitoring lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije.

U uvodnom dijelu novog Modela LAP-a 2017-2018 strateški ciljevi svedeni su na tri cilja i to:

1. Povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave;
2. Poboljšana transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju uz poštovanje principa participativnosti;

3. Pratiti sprovođenje AP za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave.

Međutim, uvidom u sadržinu dokumenta uočava se da se u tabelarnom prikazu prepisuju gotovo isti strateški ciljevi iz prethodnog modela, pa ostaje nejasno i koliko zapravo strateških ciljeva ima novodefinisani model i koji su to ciljevi. Na primjer, strateški cilj 1 u novom modelu je novina, koji u svojoj osnovi zapravo nije ni cilj, već je više početna tačka, koja predviđa pripremu i donošenje LAP-a: „Ustanovljenje planskog okvira za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou". S druge strane, strateški cilj 5 iz starog modela: „Stvaranje uslova i podsticanje civilnog i privatnog sektora da se uključe u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou je izbrisan i zamijenjen, novim ciljem: „Povećana transparentnost u oblasti raspolaganja imovinom i upravljanja prostorom". Nije bilo moguće utvrditi razloge koji su podstakli Zajednicu opština da iz novog modela LAP-a isključi prethodni cilj, a koji se tiče veće uključenosti nevladinih organizacija i privatnog sektora. Ostali strateški ciljevi ostali su suštinski nepromijenjeni.

Smanjen je i broj mjera i aktivnosti novim modelom koji ima 25 mjera i 45 aktivnosti u odnosu na prethodni model LAP-a kojim je bilo definisano 40 mjera i 103 aktivnosti.

U metodološkom smislu, novi Model LAP-a prati prethodni, te su definisani nosioci aktivnosti, rokovi za realizaciju i indikatori postignutih rezultata. Međutim, ni ovog puta nema procjene finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje mjera u LAP-u, kao ni izvora potrebnih sredstava. Kako su u prethodnom periodu predstavnici lokalnih samouprava često kao razlog za nerealizaciju definisanih aktivnosti navodili upravo nedostatak finansijskih sredstava, bilo je za očekivati da se u novom modelu nađu precizno planirani izvori finansiranja radi preveniranja izostanka primjene LAP-a usljed nedostatka finansijskih sredstava.

Ni indikatori nijesu unaprijeđeni tako da i dalje nema početnih, kao ni očekivanih vrijednosti indikatora. Tako je praktično nemoguće kvalitativno pratiti koliki je stepen ispunjenosti većine planiranih aktivnosti i rezultata niti efikasnosti predloženih mjera.

Da izradu novog Modela nije pratila prethodno pripremljena analiza o stvarnom antikorupcijskom efektu prethodnog LAP-a, pokazuje i analiza definisanih mjera u odnosu na postavljene ciljeve. Zabrinjava činjenica da u usvojenim LAP-ovima ne postoji čvrsta veza između targetiranih problema i antikorupcijskih mjera, da ne postoji ni hijerarhijska matrica između prioritetnih oblasti djelovanja, opštih i specifičnih ciljeva, te da nije lako utvrditi koje aktivnosti i mjere predviđene akcionim planom doprinose ostvarenju kojih ciljeva. Uočava se, na primjer, da većina mjera za strateški cilj 2 (definisan u tabeli) za posljedicu ima povećanje transparentnosti, a ne stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave, kako je taj strateški cilj definisan.

Ili, kod mjere *2.2 Obezbjeđivanje sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama,* za koju se vezuju aktivnosti 7. Izraditi vodič za Slobodan pristup informacijama; 8. Izraditi obrazce za pristup informacijama *i* 9. Obučiti službenike

za slobodan pristup informacijama. Ovo zanemariju činjenicu da se službenici crnogorskih opština obučavaju za primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama duže od decenije, da je izrada vodiča i formulara u tu svrhu aktivnost u gotovo svim dokumentima i da se još uvijek sa sigurnošću ne može utvrditi da li su ova dokumenta donijeta i na koji način se primjenjuju, činjenica je da ove aktivnosti neće doprinijeti postavljenom cilju za koji se vezuju i da nijesu na dobar način pozicionirane u dokumentu.

Međutim i pored svih uočenih nedostataka, Zajednica opština jeste pripremila Model kako bi ovaj proces olakšala lokalnim samoupravama iako na to nije bila obavezna, dok sa druge strane lokalne samouprave pokazuju izrazitu inertnost da ovaj dokument prilagode svojm specifičnostima i realizuju ga u cilju smanjenja korupcije.

Naime, pripremljeni model LAP-a od strane Zajednice opština trebao bi biti posmatran kao osnova i smjernica za lokalne samouprave prilikom izrade lokalnih planova za borbu protiv korupcije, a koji bi se dalje prilagodio lokalnom društvenom kontekstu, potrebama i problemima na planu borbe protiv korupcije. Međutim, dosadašnju praksu izrade svih antikorupcijskih planova dominantno karakteriše pasivno korišćenje dostavljenog modela, gdje je čak i najveći dio poglavlja samo prepisan. I pod neodrživom pretpostavkom da je situacija u ovoj oblasti ista u svim crnogorskim opštinama i da postoji ravnomjeran regionalni razvoj pa je svuda moguće primjeniti iste antikorupcijske mjere, ovo je dokaz nedostatka volje opština da ozbiljno shvate problem korupcije i podjednako ozbiljno pristupe borbi protiv korupcije. Dodatno, brojne analize ukazuju da je veličina lokalne samouprave u direktnoj vezi sa stepenom korupcije jer prostor za koruptivne aktivnosti raste sa veličinom opštine, obimom njenih nadležnosti i budžetom, te ovakva dokumenta to moraju uvažiti.

Posebno pitanje je sistem kontrole realizacije ispunjenosti definisanih aktivnosti. Modelom je definisano da predsjednik opštine formira Tim / Radnu grupu, u čiji sastav će se imenovani predstavnici opštinskih organa, lokalnih NVO i medija. Zadatak tog tijela je da pripremi Akcioni plan za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za period 2017 – 2018. i dostavi ga predsjedniku opštine radi utvrđivanja prijedloga i usvajaanja, ali i da vrši, praćenje i periodično izvještavanje o realizaciji aktivnosti iz istog LAP-a. Uvidom u usvojene LAP-ove za navedeni period uočljiva je neujednačena praksa. Nijesu sve radne grupe činili predstavnici opštinskih organa, NVO i medija. U onim opštinama koje su se uopšte vodile ovim modelom, ne postoji ni precizno definisana procedura po kojoj se biraju predstavnici NVO i medija.

U smislu načina i dinamike izvještavanja, Model nije usklađen sa Akcionim planom za 23, iz kojeg proizilazi obaveza pripreme i usvajanja LAP-a. Naime, Akcioni plan za 23 navodi da Komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera iz LAP-a periodično podnosi izvještaj predsjedniku opštine, lokalnoj Skupštini, Zajednici opština i ASK-u, dok se Modelom propisuje obaveza podnošenja izvještaja samo predsjedniku opštine.

Istraživački tim CGO-a je utvrdio da opštine periodične izvještaje ne dostavljaju Zajednici opština, kao ni ASK-u, pa je nejasno ko vrši nadzor i kontrolu nad realizacijom LAP-a. Ovo ukazuje i da je potrebno propisati ko ima obavezu da prati dinamiku sprovođenja i vrši periodičnu evaluaciju sprovođenja LAP-ova, jer u suprotnom nije moguće procijeniti realne antikorupcijske efekte ovog dokumenta.

Imajući u vidu oblast djelovanja i nadležnosti ASK-a, kao i definisane obaveze u pogledu planova integriteta lokalnih samouprava, ovu obavezu bi trebalo povjeriti ASK-u koja bi pored praćenja dinamike mogla pružati stručnu podršku radnim tijelima i davati preporuke za rješavanje problema. Ovo treba da podrazumijeva i obavezu lokalnih samouprava da najmanje jednom godišnje šalju izvještaje o sprovođenju akcionog plana ASK-u, na osnovu kojih će ona sastavljati godišnje izvještaje o sprovođenju antikorupcijskih mjera na lokalnom nivou.

Dodatno, da bi se uspostavio funkcionalan sistem praćenja izvršenja mjera iz LAP-a unutar opštine i izvještavanja prema centralnom tijelu potrebni su i odgovori na sljedeća pitanja: *ko izrađuje izvještaje o sprovođenju mjera iz LAP-a; ko prikuplja i analizira izvještaje nosilaca aktivnosti; ko odlučuje da li je neka mjera uspješno realizovana; ko objedinjava izvještaje svim lokalnih samouprava u cjeloviti izvještaj o sprovođenju i rezultatima LAP-a; ko odlučuje o odgovornosti organa unutar opština koje ne sprovode mjere; ko se izvještava na državnom nivou o sprovođenju LAP-a; ko odgovara za neispunjenje LAP-a na nivou opštine; ko na državnom nivou objedinjava izvještaje o sprovođenju LAP-a u svim opštinama, analizira ih i donosi zaključke o uspješnosti i učinkovitosti lokalnih akcionih planova.*[3]

Uopšte uzevši, jasno je da je donošenje LAP-a za sada samo sebi svrha, odnosno da se cilj postiže donošenjem plana, a bez ikakve analize o stvarnom antikorupcijskom efektu tih mjera niti učinku koji one postižu.

3 TAIEX "Analiza izvršenja mjera iz strateških antikorupcijskih planova za oblasti od posebnog rizika", Davor Dubravica, 2015.

INTEGRITET NA LOKALNOM NIVOU – PREVENTIVNI MEHANZMI BORBE PROTIV KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

Plan integriteta kao mehanizam za sprječavanje nastanka i razvoja koruptivnih ponašanja u okviru organa lokalne samouprave u Crnoj Gori se u dosadašnjoj primjeni pokazao kao nefuncionalan mehanizam. Ovaj interni antikorupcijski dokument koji sadrži skup mjera pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima, kao obaveza lokalnim samoupravama uvedena je od strane ASK-a.

Plan integriteta sadrži mjere sa ciljem sprječavanja nastanka i razvoja korupcije u lokalnim upravama i samoupravama, te podizanja nivoa transparentnosti u radu i poštovanja etičkog kodeksa. Shodno Zakonu o spriječavanju korupcije, organi vlasti u 23 opštine u Crnoj Gori i dvije gradske opštine su bili dužni da do kraja prvog kvartala 2016. (31. marta 2016.) usvoje Plan integriteta i dostave ga Agenciji u roku od 15 dana od dana usvajanja. Osam opština i jedna gradska opština[4] su usvojile Plan integriteta u zakonom propisanom roku, dok su 15 opština i jedna gradska opština to učinile nakon predviđenog roka, sa kašnjenjem i do 70 dana.

ASK u svom godišnjem izvještaju o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2017. navodi da su jedinice lokalne samouprave bile u obavezi da prilikom sačinjavanja izvještaja o sprovođenju planova integriteta izvijeste o statusu ukupno 1.762 rezidualna rizika i realizaciji 2.162 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Takođe, konstatuju da je, od ukupnog broja mjera, realizovano 1.232 mjere (57%), 493 mjere su djelimično realizovane (22,8%), a 315 mjera nije realizovano (14,6%). Za 122 mjere (5,6%) nije unijeta ocjena realizacije[5]. Međutim, ostaje nejasno po kojem osnovu ASK vrši ovu procjenu pa dolazi, na primjer, do podatka da je ukupno 863 navedenih rizika ili 49% smanjeno u toku jedne godine. Problematično je da ASK svoju procjenu donosi isključivo na bazi numeričkih prikaza u izvještajima opština, ne vršeći faktičku analizu ili procjenu, odnosno oslanjajući se isključivo na podatke koje same opštine dostavljaju.

Treba podsjetiti da je većina planova integriteta gotovo istovjetne sadržine, što upućuje da ovom dokumentu nije prethodila podrobna analiza lokalnih samouprava i da mjere nijesu definisane u odnosu na specifičnosti i potrebe lokalnih samouprava. Ti dokumenti su pripremani formalistički i tehnički po dostavljenim modelima, a većina mjera je opšteg karaktera bez jasno postavljenih rokova za njihovu realizaciju, pa se postavlja opravdano pitanje realnih učinaka.

Namjera lokalnih samouprava da realizacijom definisanih mjera zaista doprinesu

4 Andrijevica, Danilovgrad, GO Tuzi, Mojkovac, Nikšić, Plužine, Rožaje, Šavnik, Žabljak
5 https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvjestaj_o_donosenju_i_sprovodjenju_planova_integriteta_u_2017._godini.pdf

smanjenju rizika od korupcije najbolje je oslikana postavljenim vremenskim okvirima za realizaciju od kojih je najveći dio označen kao kontinuiran, bez precizno definisanih rokova za sprovođenje. Ovo je dobar indikator u kojoj mjeri su lokalne samouprave odlučne da se obavežu na efikasno sprovođenje ovih planova.

Imajući u vidu da ASK ne izvještaja o stepenu realizacije mjera po lokalnim samoupravama, istraživači CGO-a su fokus analize dostupnih izvještaja o realizaciji usmjerili u tom pravcu.

Kada je riječ o planovima integriteta koje su opštine podnijele do 31. marta 2018, može se ustanoviti da je manji broj opština imao prilično visoku uspješnost realizacije mjera, dok su preovladavale opštine kod kojih je broj realizovanih mjera bio oko ili ispod 50 procenata.

Opština	R	R %	DR	DR %	NR	NR %	NK	NK %	Ukupno
Podgorica	91	74%	19	15%	11	9%	2	2%	123
Andrijevica	86	77%	14	13%	12	11%	0	0%	112
Bar	91	95%	2	2%	3	3%	0	0%	96
Berane	33	39%	46	54%	6	7%	0	0%	85
Bijelo Polje	68	85%	9	11%	3	4%	0	0%	80
Budva	44	41%	27	25%	36	33%	1	1%	108
Danilovgrad	89	93%	3	3%	4	4%	0	0%	96
Gusinje	7	11%	50	81%	5	8%	0	0%	62
Herceg Novi	55	71%	8	10%	14	18%	0	0%	77
Kolašin	38	50%	7	9%	29	38%	2	3%	76
Kotor	57	68%	13	15%	14	17%	0	0%	84
Nikšić	52	70%	20	27%	2	3%	0	0%	74
Plav	44	75%	3	5%	9	15%	3	5%	59
Plužine	79	75%	4	4%	23	22%	0	0%	106
Pljevlja	57	55%	27	26%	19	18%	0	0%	103
Rožaje	62	74%	9	11%	13	15%	0	0%	84
Šavnik	56	53%	2	2%	47	45%	0	0%	105
Tivat	53	58%	21	23%	17	19%	0	0%	91
Ulcinj	41	46%	32	36%	16	18%	0	0%	89
Žabljak	69	70%	23	23%	7	7%	0	0%	99
Mojkovac	95	64%	25	17%	20	13%	9	6%	149
Cetinje	48	83%	5	9%	5	9%	0	0%	58
GO Tuzi	15	44%	1	3%	18	53%	0	0%	34
GO Golubovci	26	59%	0	0%	1	2%	17	39%	44
Ukupno	1356		370		334		34		2094

Prikaz stepena realizacije mjera – R – realizovano, DR – djelimično realizovano, NR – nije realizovano

Među mjerama koje su u izvještajima ocijenjene kao realizovane najčešće su mjere koje su **kontinuirane prirode**, poput: edukacija zaposlenih, unaprijeđenje transparentnosti i unaprijeđenje informisanosti građana, ažuriranje internet stranice, ažuriranje baza podataka, planiranje budžeta i kontinuirano praćenje dinamike trošenja budžetskih

sredstava shodno planu. U ovom dijelu, nalazi istraživača su u saglasnosti sa nalazima datim u izvještaju ASK-a.

Mjere koje su ocijenjene kao nerealizovane uglavnom se odnose na **ključne mjere** koje bi trebale doprinijeti sprječavanju korupcije na lokalnom nivou, kao što su: donošenje i objavljivanje internih procedura odnosno internog uputstva za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, zaštita identiteta lica koje je podnijelo prijavu, interna procedura za izradu planskih dokumenata, interna procedura o načinu zaštite podataka, pravilnik o načinu vođenja registra sponzorstava i donacija i sadržini izvještaja o primljenim sponzorstvima i donacijama, zapošljavanje kadra sa odgovarajućom kvalifikacijom i popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u određenim organizacionim jedinicama, obezbjeđivanje uslova za fizičko obezbjeđenje imovine...

U prethodnom izvještajnom periodu konstatovano je da jednu od ključnih mjera, odnosno *donošenje Internog uputstva za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama,* nije realizovao veliki broj opština. Kako se ista situacija ponavlja u ovom izvještajnom periodu, analizom izvještaja lokalnih samouprava dolazi se do podatka da ovu mjeru nijesu realizovale opštine: Andrijevica, Bar, Berane, Budva, Herceg Novi, Kotor, Mojkovac, Pljevlja, Tivat i Šavnik. Istraživači CGO-a su realizaciju ove mjere testirali i pribavljanjem dodatnih podataka po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Tako je CGO uputio lokalnim samoupravama zahtjev za slobodan pristup informacijama 27. aprila 2018. tražeći podatke o broju prijava slučajeva korupcije za 2016, 2017. i 2018. zaključno sa 30.martom 2018, kao i podatak koliko je prijava procesuirano nadležnim institucijama shodno Internom uputstvu za evidenciju prijava korupcije i postupanje po prijavama.

Na taj zahtjev je odgovorilo svega 15 opština, od kojih su dvije - Mojkovac i Žabljak - izvijestile da imaju usvojeno interno pravilo, ***ali nijedna od navedenih opština nema prijavljene slučajeve korupcije!***

U slučaju opštine Mojkovac ne poklapaju se podaci u odnosu na izvještaj koji je podnešen ASK-u. Naime, CGO je 11. maja 2018. primio odgovor od predsjednika opština Mojkovac da se uputstvo nalazi na sajtu opštine Mojkovac, što je uvidom na dostavljeni link i potvrđeno. Stoga je jasno da je izvještaj o realizaciji mjera Plana integriteta urađen neadekvatno, budući da je pomenuto uputstvo usvojeno 12. jula 2017, u periodu koji se odnosi na izvještajni period.

S druge strane, opština Ulcinj je u svom izvještaju navela da je mjera donošenja Internog uputstva za evidenciju prijava korupcije unutar institucije realizovana, dok je u odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama navedeno da opština Ulcinj nema usvojeno Interno uputstvo, kao i da nije bilo prijava u 2016, 2017 i 2018.

Kada je riječ o opštini Rožaje, ona u izvještaju o realizaciji plana integriteta nema naznačenu mjeru koja se tiče donošenja Internog upustva za evidenciju prijava korupcije, ali je kod mjere „Vršiti redovnu kontrolu evidencije o primljenim sponzorstvima i donacijama" kao stepen realizacije mjere naznačeno: „U fazi pripreme je izrada internog uputstva za prijavu i evidenciju slučajeva korupcije unutar institucije." U odgovoru CGO-u, opština Rožaje je konstatovala da nema donijeto Interno uputstvo, niti da je bilo prijava u 2016, 2017 i 2018.

U odnosu na izvještaj o realizaciji mjera za 2016, primjećuje se vrlo slab napredak, budući da tada 11 opština nije realizovalo ovu mjeru, što znači da su u toku prošle godine samo dvije opštine usvojile interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije, ukoliko uzmemo u obzir i uputstvo koje je usvojila opština Mojkovac.

Još jedna mjera koju većina opština nije realizovala jeste donošenje internog uputstva o vođenju evidencije primljenih poklona, kao i vođenje registra i dostavljanje izvještaja o primljenim poklonima ASK-u. Ove mjere nijesu realizovane u opštinama: Šavnik, Cetinje, Herceg Novi, Kolašin, Budva, Podgorica, Andrijevica, Bar, Berane, Plav, Kotor, Žabljak i Rožaje. To predstavlja određeni napredak u odnosu na prethodnu godinu, kada ova mjera nije bila realizovana u 16 opština, što znači da su tri opštine tu mjeru realizovale tokom 2017.

Takođe, opštine ni u 2017. nijesu radile na donošenju internog uputstva o kontroli postojanja sukoba interesa, pa tako opštine Šavnik, Rožaje, Plužine, Mojkovac, Žabljak i Budva nemaju usvojeno ovo uputstvo.

Osim prethodno navedenih mjera, koje u najvećem dijelu nijesu bile realizovane, često se ponavlja i mjera *Interna procedura za upravljanje dugom i konsolidovanim računom trezora* i to u opštinama Plav, Kotor, Budva i Tivat, a takođe se ponavlja i *Interno uputstvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama* ili *izvještavanje o realizaciji ugovora o javnim nabavkama*, koje nijesu donijele opštine Šavnik, Plužine i Budva.

Kada se uzme u obzir činjenica da tokom 2016. devet opština nije imalo proceduru o utvrđivanju stepena tajnosti podataka i da nije imalo adekvatne mehanizme koji obezbjeđuju zaštitu podataka i dokumenata, može se primijetiti određeni napredak tokom 2017. kada je pet opština donijelo ove odluke ili procedure, dok to nijesu učinile opštine Bijelo Polje, Danilovgrad, Plužine i Žabljak. To dovodi do mogućnosti zloupotrebe sadržaja tih dokumenata i može biti uzročno - posljedično povezano sa sukobom interesa i smanjenjem transparentnosti.

Jednako kao i prethodne godine, ni 2017. se nije radilo na uspostavljanju novog IT sistema ili elektronske baze podataka, najviše iz razloga nedovoljnih budžetskih sredstava, i to u 10 opština.

Analiza izvještaja o sprovođenju planova integriteta je pokazala da preko 300 mjera nije realizovano u 2017. u svim opštinama, a sve one značajno utiču na povećanje stepena rizika od nastanka korupcije, **posebno kada je riječ o oblastima javnih nabavki, finansija, unutrašnje revizije i rukovodećim pozicijama**. U prilog tome ide činjenica da se u velikom broju opština ne provjeravaju izjave o postojanju sukoba interesa, a i rad Etičkih komisija, koje nijesu ni formirane u određenim opštinama, se ne sprovodi ili se ne kontroliše. Stoga je neophodno sprovesti kvalitetnije i temeljnije utvrđivanje mjera u Planu integriteta i postaviti realne ciljeve, budući da je primjetno da je veliki broj mjera nerealizovan zbog nedovoljnih budžetskih ili kadrovskih kapaciteta.

GRAĐANI/KE U LAVIRINTU PROCEDURA ZA PRIJAVU SLUČAJEVA KORUPCIJE

U cilju objektivne procjene funkcionalnosti sistema za prijavu korupcije od strane građana/ki u crnogorskim opštinama, a nakon analize ispunjenosti mjera definisanih ključnim dokumentima (LAP i Plan integriteta), CGO se odlučio za primjenu metode „tajni kupac" (eng. Mystery shopper).[6] Ovaj terenski rad je sproveden na teritoriji osam opština: Podgorica, Nikšić, Cetinje, Pljevlja, Bijelo Polje, Berane, Ulcinj i Bar, tokom juna i jula 2018. Pri izboru opština vodilo se računa o ravnomjernoj zastupljenosti sva tri regiona – sjeverni, centralni i južni. Prethodno definisani parametri koje su posjetioci ocijenjivali su: *da li postoje vidljive i jasno staknute informacije o načinima za prijavu korupcije, da li su službenici opštine upoznati sa procedurama za postupanje po prijavi, kao i stručnost i ljubaznost nadležnog lica, i da li je i na koji način moguće prijaviti korupciju.*

Iako je riječ o dovoljno reprezentativnom uzorku pa stoga prikupljeni podaci daju objektivan prikaz stanja na terenu, rezultati se ne odnose na sve crnogorske opštine i ne oslikavaju nužno stanje i postupanje službenika u svim opštinama.

Opština	Dostupnost informacija	Stručnost i ljubaznost službenika	Uspostavljena procedura za prijavu slučajeva korupcije
Bar	Ne	Ne	Ne
Berane	Ne	Da	Da
Bijelo Polje	Ne	Ne	Ne
Cetinje	Ne	Da	Ne
Nikšić	Da	Da	Da
Pljevlja	Ne	Ne	Ne
Podgorica	Ne	Ne	Ne
Ulcinj	Ne	Da	Da

Grafikon 1: Opšti nalazi po definisanim kriterijumima

Uputstva za prijavu korupcije, u formi postera, flajera ili drugih promotivnih materijala koji na precizan način opisuju postupak prijave korupcije od strane građana/ki odnosno pritužbe na rad lokalnih javnih funkcionera ili službenika, dostupna su samo u opštini Nikšić i djelimično u Prijestonici Cetinje, dok u ostalim posmatranim opštinama nijesu primjećeni od strane posjetilaca, niti su službenici opštine bili u posjedu informacije da takvi materijali postoje.

U opštini Nikšić na vidnom mjestu postavljen je poster izrađen u okviru prve faze projekta CGO-a „*Korupcija na lokalnom nivou-nulta tolerancija*![7]", kao i kutija za anonimnu prijavu izrađena kroz isti projekat i tada distribuirana svim opštinama.

6 Metodologija podrazumijeva odlazak obučenih anketara u definisane opštine koji, u zavisnosti od zahtjeva istraživanja, bilježe i ocjenjuju različite parametre opština/usluga tokom korišćenja te usluge. Njihov identitet nije poznat institucijama koje ispituju, predstavljaju se kao obični korisnici usluga, što im omogućava da sa vjerodostojnošću ocjenjuju pružanje usluga u toj opštini.

7 Projekat „Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!" realizovao je Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa NVO Institut Alternativa (IA) iz Podgorice, NVO Bonum iz Pljevalja i NVO Nada iz Herceg Novog tokom 2013, a podržala ga je Evropska unija posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori kroz program IPA 2011.

Uspostavljanje zasebnog formulara sa oznakom *građanska kartica za prijavu korupcije*, za koju su se realizatori predmetnog projekta zalagali, takođe je dostupna u štampanom formatu i moguće je anonimno ispuniti na licu mjesta. Pored navedenog, u istom prostoru nalazili su se i promotivni materijali ASK-a sa preciznim uputstvima za prijavu slučajeva korupcije ovoj instituciji.

Isti poster primjećen je na vratima jedne od kancelarija u Prijestonici Cetinje, ali nije istaknut na vidnom mjestu, kutija za anonimnu prijavu korupcije koja prati poster uz opisani postupak prijave slučajeva korupcije nije više u posjedu Prijestonice, kao ni formular građanske kartice, te je njegova svrha bespredmetna. U više opština postoji kutija za ubacivanje prijava, ali ne i uputstvo.

Fotografija 1: Poster na ulaznim vratima opštine Nikšić

Fotografija 2: Kutija za anonimnu prijavu korupcije i prateći promotivni materijal ASK-a

U većini posmatranih opština ocijenjeno je od strane posjetilaca da službenici nijesu u posjedu informacija koje se odnose na procedure za prijavu slučajeva korupcije, nijesu upoznati da li u opštini postoje jasno propisane procedure, niti su znali na koga da ih upute kako bi dobili dodatne informacije.

Kako u svakoj od posmatranih opština postoje određene specifičnosti i različita iskustva posjetilaca, u nastavku će ukratko biti opisana njihova direktna iskustva. Pozitivna iskustva sa službenicima opština posjetioci su zabilježili u sljedećim opštinama: Nikšić, Prijestonica Cetinje, Berane, Ulcinj i Bar, dok su negativa iskustva imali u Glavnom gradu Podgorica i opštinama Pljevlja i Bijelo Polje.

U opštini Nikšić, u okviru građanskog biroa, zaposleni su pokazali visok stepen kooperativnosti i posjetiocu su obezbijedili sve potrebne informacije, uputili u postupak prijave slučaja korupcije i precizno objasnili dalje postupanje po prijavi. Nadležni službenik je posjetiocu dao i lični broj telefona kako bi se dalje informisao u vezi podnešene prijave.

Pozitivan primjer je i Prijestonica Cetinje gdje su službenici, nakon konstatacije da ne postoji uspostavljen sistem za prijavu korupcije u Prijestonici i da se niko ranije nije javio sa sličnim upitom, posjetioca uputili na kancelariju u kojoj je službenica samoinicijativno istražila na internetu sve raspoložive mehanizme za prijavu slučajeva korupcije na nacionalnom nivou, zapisala posjetiocu brojeve telefona i objasnila proceduru. Upoznala je posjetioca sa članovima Zakona o sprječavanju korupcije i ohrabrila da željeni slučaj prijavi nadležnim institucijama.

U opštini Berane, posjetilac je od strane službenika na šalteru za informacije upućen kod službenog lica za građanske pritužbe koje je precizno objasnilo postupak prijave korupcije i uputio ga da korupciju prijavi ili javno, podnošenjem zahtjeva sa tačnim navodima, u kojem slučaju bi se na osnovu zahtjeva pokrenula istraga ili anonimno, ubacivanjem pisma u sanduče za prijavu korupcije koje postoji u holu zgrade opštine.

U slučaju opštine Ulcinj, posjetilac je, takođe, dobio sve potrebne informacije i poučen je da korupciju prijavi putem banera na sajtu opštine, što može učiniti na albanskom i crnogorskom jeziku, ali i anonimnim ubacivanjem prijave u sanduče koje se nalazi u holu opštine. Objašnjena mu je procedura postupanja po prijavi i način na koji se dalje može informisati o rezultatima.

U opštini Bar posjetilac je informacije uspio dobiti samo od portira, koji ga je usmjerio na sanduče za prijavu korupcije koje se nalazi u holu opštine.

Za razliku od prethodno opisanih iskustava posjetilaca, u glavnom gradu Podgorica posjetilac je bio izvrgnut pošalicama zaposlenih na glavnom šalteru, kojima se obratio za informacije i pomoć, uz komentar da kod njih nema korupcije i da se za sve informacije obrati ASK-u koji je nadležan za ove slučajeve.

Ista situacija se ponovila u opštini Pljevlja, gdje je službenica zaposlena u Građanskom birou posjetiocu saopštila da ne zna za procedure prijave korupcije, da ima neko sanduče na ulazu u zgradu i da tu može ubaciti prijavu.

U opštini Bijelo Polje posjetilac je upućen na Glavnog administratora koji je po objašnjenju službenika jedini u mogućnosti da primi takve vrste prijava ali koji nije bio u mogućnosti da ga primi, pa nije bilo drugog načina da se slučaj korupcije zaista i prijavi nadležnom službeniku u ovoj opštini. Službenici nijesu bili upoznati sa procedurama, dok je posjetilac samoinicijativno u holu opštine primjetio sanduče za prijavu korupcije, na koje ga prethodno službenici nijesu ni uputili.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- **Da bi se strateški okvir i postojeći uspostavljeni mehanizmi za sprječavanje i borbu protiv korupcije mogli unaprijediti** potrebno je da tome prethodi **sveobuhvatna analiza stanja**, uz realnu procjenu rizika, uz konsultacije sa relevantnim subjektima i objedinjavanje svih podataka u jedan nacionalni dokument, sa precizno definisanim i realno ostvarivim preporukama.

- Akcioni plan Crne Gore za poglavlje 23 navodi osnovne elemente opsežnih reformi u oblasti sprječavanja korupcije i borbe protiv korupcije. Njega dopunjava „Operativni dokument", usvojen 2016, u kojem se iznose dodatne mjere za sprječavanje korupcije u određenim oblastima koje su posebno osjetljive na korupciju, kao što su javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, lokalna samouprava i policija. **Uticaj ovih mjera, međutim, i dalje je ograničen i Crna Gora treba da razvije djelotvornije planove za sprječavanje korupcije koji će biti konkretno vezani za pojedinačne sektore,** konstatuje Evropska komisija.

- **Neophodno je jasno propisati koje tijelo na nacionalnom nivou koordinira i prati sprovođenje aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije na lokalnom nivou**. Imajući u vidu uporedna iskustva, ali i nadležnosti i propisane obaveze Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) u dijelu prevencije korupcije u lokalnim samoupravama, kroz donošenje i sprovođenje planova integriteta, ASK-u bi trebalo povjeriti taj zadatak.

- **Pripremiti i usvojiti novi Model LAP-a**, uz konsultacije i učešće najširih zainteresovanih struktura na nacionalnom i lokalnom nivou, **vodeći se nalazima prethodno pripremljene analize stanja i učiniti ih realno izvodljivim u određenom vremenskom periodu, sa budžetskim izrazom i izvorima finansiranja**.

- **Propisati nov sistem nadzora realizacije LAP-a, izvještavanja i evaluacije, na lokalnom i nacionalnom nivou**. Postojeći sistem nije funkcionalan a izvještaji nijesu dostupni javnosti. Podaci koji se dostavljaju RG za poglavlje 23 nijesu tačni, iako ih Vlada uključuje u svoje izvještaje. Dodatno, mjere u LAP-u imaju značajne nedostatke u odnosu na definisane ciljeve, nema početnih, kao ni očekivanih vrijednosti indikatora, pa nije moguće kvalitetno pratiti koliki je stepen isunjenosti većine planiranih indikatora. Zabrinjava i činjenica da u usvojenim LAP-ovima ne postoji čvrsta veza između targetiranih problema i antikorupcijskih mjera niti hijerarhijska matrica između prioritetnih oblasti djelovanja, opštih i specifičnih ciljeva, te nije lako utvrditi koje aktivnosti i mjere predviđene akcionim planom doprinose ostvarenju kojih ciljeva, a što otežava njihovo praćenje.

- **Pojačati odgovornost rukovodilaca u lokalnim samoupravama i definisati odgovorne osobe za realizaciju LAP-a**.

- **Usloviti distribuciju sredstava iz Egalizacionog fonda uspješnošću primjene akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou**. Ovo rješenje predloženo je još 2011. od strane Ministarstva finansija, a ostaje nejasno zašto je ignorisano.[8]

- **Pripremiti analizu efekata primjene planova integriteta na lokalnom nivou**. Ocjena sadržana u godišnjem izvještaju ASK-a o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2017. bazira se isključivo na izvještajima lokalnih samouprava, te stoga ne može biti uzeta kao vjerodostojna.[9]

- Kako bi se unaprijedila efikasnost planova integriteta **fokus treba preusmjeriti na realizaciju mjera koje faktički doprinose sprječavanju korupcije na lokalnom nivou**. Trenutno se među mjerama koje su u izvještajima ocijenjene kao realizovane najčešće navode one koje su kontinuirane prirode i opšteg karaktera, kao što su: edukacija zaposlenih, unapređenje transparentnosti i unapređenje informisanosti građana, ažuriranje internet stranice, ažuriranje baza podataka, planiranje budžeta i kontinuirano praćenje dinamike trošenja budžetskih sredstava shodno planu.

- U prethodnoj godini opštinama u Crnoj Gori nije prijavljen ni jedan slučaj korupcije od strane građana i građanki. **Iskustva „tajnih posjetilaca" pokazuju da sistem za prijavu korupcije u posmatranim opštinama nije uspostavljen** te stoga ovaj podatak nije iznenađenje. Potrebno je osnažiti opštine da što prije donesu i objave interne procedure, odnosno interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, uputstva za zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu, kako bi se građani/ke podstakli da prijavljuju slučajeve nadležnim organima na lokalnom nivou.

8 Ministarstvo finansija Crne Gore, Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika, 2011.
9 ASK, Godišnji izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2017, strana 23.

LITERATURA

- Agencija za spječavanje korupcije: Godišnji izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta za 2017. godinu, 2018.
- Centar za građansko obrazovanje (CGO): Misli lokalno – djeluj lokalno (rezultati lokalnih samouprava u primjeni mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori), 2017.
- Evropska komisija: Izvještaj za Crnu Goru za 2018.
- Ministarstvo finansija Crne Gore: Procjena rizika od korupcije u oblastima od posebnog rizika, 2011.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Zajednica opština i OEBS: Model usklađenog akcionog plana za borbu protiv korupcije u loklanoj samoupravi (2013-2014)
- Vlada Crne Gore: Akcioni plan za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava)
- Vlada Crne Gore: Izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) za period jun-decembar 2017.
- Vlada Crne Gore: Izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) za period januar-jun 2018.
- TAIEX "Analiza izvršenja mjera iz strateških antikorupcijskih planova za oblasti od posebnog rizika", Davor Dubravica, 2015.
- Zajednica opština Crne Gore: Novi model akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2017-2018).
- Internet prezentacije lokalnih samouprava u Crnoj Gori