



# NACIONALNI IZVJEŠTAJ O PROCJENI KORUPCIJE

# 2023





**NACIONALNI IZVJEŠTAJ  
O PROCJENI KORUPCIJE**

**2023**

# NACIONALNI IZVJEŠTAJ O PROCJENI KORUPCIJE 2023



CENTAR ZA MONITORING I ISTRAŽIVANJE

Centar za monitoring i istraživanje CeMI  
Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12  
e-mail: [info@cemi.org.me](mailto:info@cemi.org.me)  
[www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

**Štampa:**  
SmartPrint

**Tiraž:**  
100

**Godina izdanja:**  
2024



**Finansira  
Evropska unija**



Ova publikacija je finansirana/sufinansirana od strane Evropske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Centra za monitoring i istraživanje CeMI i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

# SADRŽAJ

<b>I. OPŠTI RAZVOJI U BORBI PROTIV KORUPCIJE .....</b>	<b>6</b>
<b>II. STANJE ZAROBLJENOSTI: PROCJENA KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU .....</b>	<b>7</b>
<b>III. DINAMIKA KORUPCIJE (SMK) .....</b>	<b>9</b>
3.1. ŠIRENJE I DINAMIKA KORUPCIJE .....	9
3.2. (NE)TOLERANCIJA KORUPCIJE .....	13
3.3. ISKUSTVA SA KORUPCIJOM .....	18
<b>IV. ZAKON I POLITIKA PROTIV KORUPCIJE .....</b>	<b>21</b>
4.1. POLITIKA PROTIV KORUPCIJE .....	21
4.2. ZAKONODAVNI RAZVOJ U BORBI PROTIV KORUPCIJE .....	23
<b>V. BORBA PROTIV KORUPCIJE U IZVRŠNOJ VLASTI I JAVNOJ UPRAVI .....</b>	<b>25</b>
5.1. OPŠTI INSTITUCIONALNI RAZVOJ .....	25
5.2. UVOĐENJE PROPISA O SUKOBU INTERESA .....	26
5.3. PROCJENA RADA UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE .....	27
5.4. PROCJENA RADA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE (DRI) .....	30
5.5. BORBA PROTIV KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA .....	30
<b>VI. SPROVOĐENJE BORBE PROTIV KORUPCIJE .....</b>	<b>34</b>
<b>VII. BORBA PROTIV KORUPCIJE U PRIVREDI .....</b>	<b>36</b>
7.1. SIVA EKONOMIJA .....	36
7.2. ANALIZA RADA UPRAVE PRIHODA .....	37
7.2.1. PORESKA UPRAVA I CARINA .....	37
<b>VIII. CIVILNO DRUŠTVO U BORBI PROTIV KORUPCIJE .....</b>	<b>40</b>
8.1. RAD OCD-A U BORBI PROTIV KORUPCIJE .....	40
<b>IX. MEDIJI .....</b>	<b>43</b>
<b>X. MEĐUNARODNA DIMENZIJA .....</b>	<b>45</b>
<b>XI. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>	<b>47</b>

# OPŠTI RAZVOJI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Govoreći o opštem razvoju sadašnjeg društvenog i političkog ambijenta za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, treba istaći da su parlamentarni izbori u Crnoj Gori 2020. godine donijeli značajnu političku promjenu u strukturama vlasti, nakon 30 godina dominacije jedne partije, Demokratske stranke socijalista, koja je bila dominantan partner u svim koalicionim vladama koje su vladale Crnom Gorom u tom periodu.

Nakon parlamentarnih izbora u avgustu 2020. godine, formirana je nova većina sa 41 od 81 poslanika, iz tri glavna politička entiteta: koalicije „Crno na bijelo“ (u kojoj dominira URA), Demokratske Crne Gore i koalicije „Za budućnost Crne Gore“ (na čelu sa Demokratskim frontom i SNP-om).

U tom periodu, postojala su snažna očekivanja i sa međunarodnih i unutrašnjih adresa da će političke promjene donijeti i sistemske promjene u smislu jačanja institucija sistema i smanjenja političkog uticaja i kontrole nad lokalnim i državnim institucijama, posebno onim koje se odnose na vladavinu prava i borbu protiv korupcije.

Međutim, značajna promjena tek treba da se dogodi. Primjer za ovo jeste stvaranje konteksta za nastavak političkog uticaja na državno tužilaštvo kroz Zakon o Državnom tužilaštvu Crne Gore, koji je izglasan suprotno preporukama od strane Venecijanske komisije i Evropske komisije. Taj zakon je omogućavao popunjavanje Tužilačkog savjeta sa četiri ugledna pravnik (od devet članova), sa jasnom političkom i partijskom afilijacijom, jer nije uveden nijedan kontrolni mehanizam (preporuke Venecijanske komisije iz 2021. godine ukazivale su na mogućnost ograničenja neprimjerenog političkog uticaja uvođenjem kvalifikovane većine u Parlamentu za imenovanje članova Tužilačkog savjeta).

Štaviše, nastavljeni su politički pritisci na druga antikorupcijska tijela poput pravosuđa i Agencije za sprječavanje korupcije. Naime, umjesto podrške daljem jačanju procesa reformi koji je započeo u periodu 2019-2020, Vlada i Skupština Crne Gore i predstavnici vladajućih partija pokrenuli su nekoliko ozbiljnih napada na nezavisnost i samostalnost rada Agencije za sprječavanje korupcije. Primjer za to je bio niz pokušaja od strane Ministarstva finansija tokom 2021. i 2022. da uklone obavezni budžetski procenat za finansiranje ASK-a, što je propisano Zakonom o sprječavanju korupcije (0,2% ukupnog državnog budžeta).

Kada je u pitanju pravosuđe, proces reforme je zaustavljen ili odložen od dolaska nove skupštinske većine u avgustu 2020, uz minimalan napredak u procesu izbora sudije Ustavnog suda, i imenovanja troje preostalih sudija u Sudski savjet. Zastoj je konačno riješen u posljednjim mjesecima 2023. godine, kada je novi saziv Skupštine, formiran nakon parlamentarnih izbora u junu 2023. godine, imenovao sudiju Ustavnog suda u novembru iste godine, a potom i troje preostalih sudija u Sudski savjet u decembru, čime su stvoreni preduslovi za normalizaciju funkcionisanja pravosudnog sistema, i samim tim efikasnu borbu protiv korupcije.



# STANJE ZAROBLJENOSTI: PROCJENA KORUPCIJE NA VISOKOM NIVOU

Crna Gora, kao i sve tranzicione zemlje Centralne i Istočne Evrope i Zapadnog Balkana, bori se sa složenošću korupcije na visokom nivou od samog početka tranzicije na višepartijski sistem i ukupne demokratizacije. Ostaci raspadanja institucionalnog okvira socijalističkog društva stvorili su različite tranzicione izazove gde je stvoreno okruženje za koruptivne prakse u višim ešalonima vlasti i dovelo do sistemske korupcije od početka 1990-ih do danas.

Bez obzira na to što je institucionalni okvir stvoren, implementacija zakonskih rješenja i efikasno funkcionisanje snažnih mehanizama sprovođenja još uvijek nedostaje u mnogim oblastima ukupnog institucionalnog sistema Crne Gore. Smjena vlasti 2020. godine, nažalost, nije dovela do eliminacije starih koruptivnih praksi, već su ih nove vladajuće strukture dodatno razvile. Prakse pronevjere i zloupotrebe javnih sredstava, mita i povratnih provizija u javnim nabavkama, zarobljavanja državnih institucija, političkog uticaja i ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa samo su se nastavile i čak ojačale od 2020. godine do danas, decembra 2023. godine.

Međutim, od 2021. do kraja 2023. godine, započet je niz visokoprofilnih slučajeva od strane tužilaštva na različitim nivoima. Bivši predsjednik Vrhovnog suda je na suđenju zbog raznih optužbi vezanih za aktivnosti organizovanog kriminala, kao i predsjednik Privrednog suda. Pored toga, bivši načelnik policije je i dalje u pritvoru i optužen za razne kriminalne aktivnosti. Brojni bivši ministri, visoki javni funkcioneri i političari vladajuće strukture prije avgusta 2020. godine takođe su procesuirani pod različitim optužbama, od zloupotrebe položaja do pronevjere javnih sredstava. Zajedničko za sve njih je činjenica da su bili aktivni tokom prethodnih vladajućih struktura, prije avgusta 2020. godine.

Nasuprot značajnom broju visokih funkcionera iz prethodnog režima prije avgusta 2020. godine, samo je nekoliko predstavnika novih vladajućih struktura stavljeno u pritvor ili na suđenje, kao što je gradonačelnik Budve, optužen za šverc kokaina, i bivši direktor Uprave prihoda i carina, optužen za šverc cigareta i zloupotrebu položaja.

Generalno, situacija u oblasti borbe protiv korupcije je nezavidna. Pravosudni sistem u Crnoj Gori generalno pati od neefikasnosti, ali je to posebno evidentno u slučajevima visoke korupcije, sa malim brojem presuda u odnosu na broj slučajeva pred sudom. Ovaj argument ilustruje godišnji izvještaj o radu Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici, koje se bavi slučajevima organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina, gdje je u 2023. godini ukupno procesuirano 176 slučajeva sa stopom završetka od 19,75% (33 presude u 176 slučajeva). Suđenja su veoma često preduga, što ozbiljno dovodi u pitanje pravičan i blagovremen institucionalni odgovor na visoku korupciju.

Efikasnost Specijalnog tužilaštva takođe je bila pod ozbiljnim javnim nadzorom. U 2023. godini Državno tužilaštvo je podnijelo prijave za korupciju protiv 1085 osoba, uz dodatnih 852 prijave iz prethodnih godina, što je dovelo do 1937 slučajeva pod aktivnom istragom tokom 2023. godine, od kojih za 784 prijave još uvijek nije donijeta odluka. Tokom ovog perioda, Specijalno tužilaštvo je podnijelo jedan optužni prijedlog protiv jedne osobe i optužnice protiv 14 osoba za visoku korupciju. Nesklad između ukupnog broja prijava i stvarnih slučajeva o kojima je donijeta odluka svjedoči o nedostatku kapaciteta i neefikasnosti Državnog i Specijalnog tužilaštva, sugerišući

da su potrebna značajna poboljšanja u predstojećem periodu. Pravni okvir ne doprinosi povećanju efikasnosti rada Specijalnog tužilaštva, jer propisuje preširoku nadležnost i onemogućava prenos slučajeva manje korupcije na niže nivoe tužilaštva.

Posljedica gore opisane situacije je stvaranje atmosfere u kojoj, uprkos političkoj promjeni vlasti, još uvijek postoje značajni i sistemski izazovi za nezavisnost pravosuđa i jak politički uticaj na strukture tužilaštva, što stvara sumnju u obezbjeđivanje institucionalnih preduslova za vođenje poštenih istraga i suđenja, kao ključnog elementa za odgovornost pravnog sistema u borbi protiv visoke korupcije.



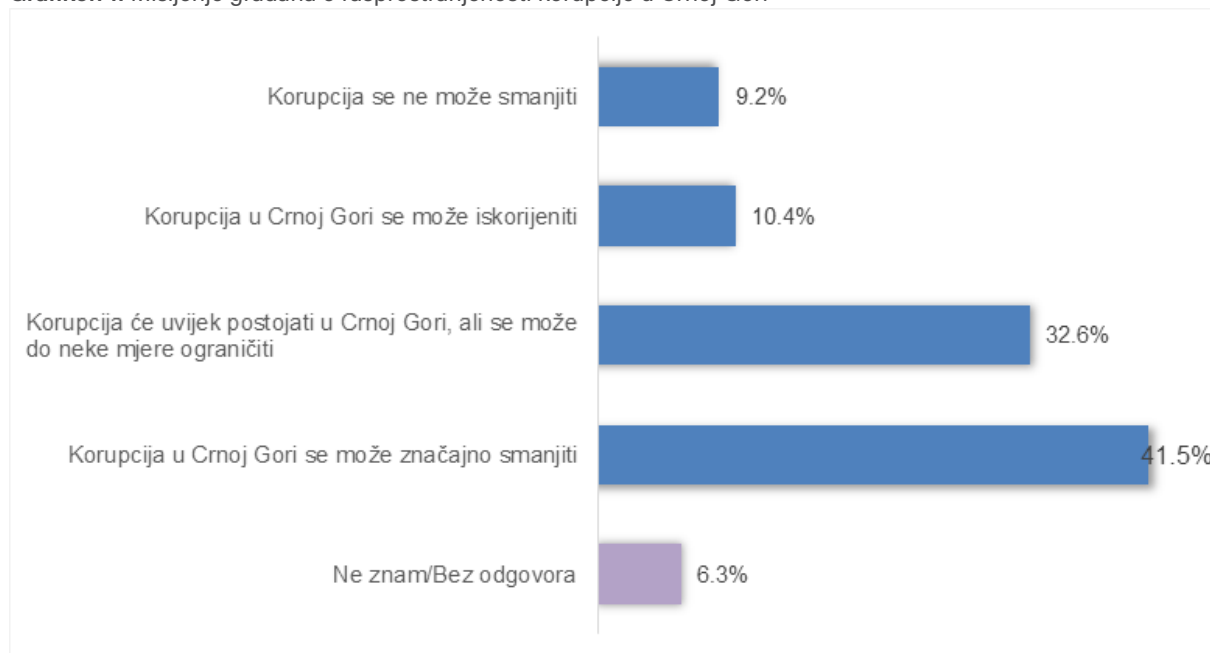


## DINAMIKA KORUPCIJE (SMK)

U avgustu 2023. godine, Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) je sproveo sveobuhvatno istraživanje javnog mnjenja usredsređeno na korupciju. Koristeći metodologiju kompjuterski potpomognutog telefonskog intervjuisanja (CATI), anketiranje je obuhvatilo perspektive 1.006 ispitanika. Rezultati istraživanja pokazuju da je percepcija javnosti o korupciji u Crnoj Gori da je korupcija sveprisutan izazov sa duboko ukorijenjenim posljedicama, ne samo na institucionalnom nivou već i u okviru društva.

Ipak, prema mišljenju **41,5%** građana, korupcija u zemlji **može biti značajno smanjena**, dok optimističnih **10,4%** vjeruje da se može **u potpunosti iskorijeniti**. Ovi podaci zajedno predstavljaju podstrek nade u crnogorskom društvu, sugerišući da uprkos realnosti korupcije, mnogi ljudi i dalje vjeruju u potencijal za pozitivne promjene.

**Grafikon 1:** Mišljenje građana o rasprostranjenosti korupcije u Crnoj Gori

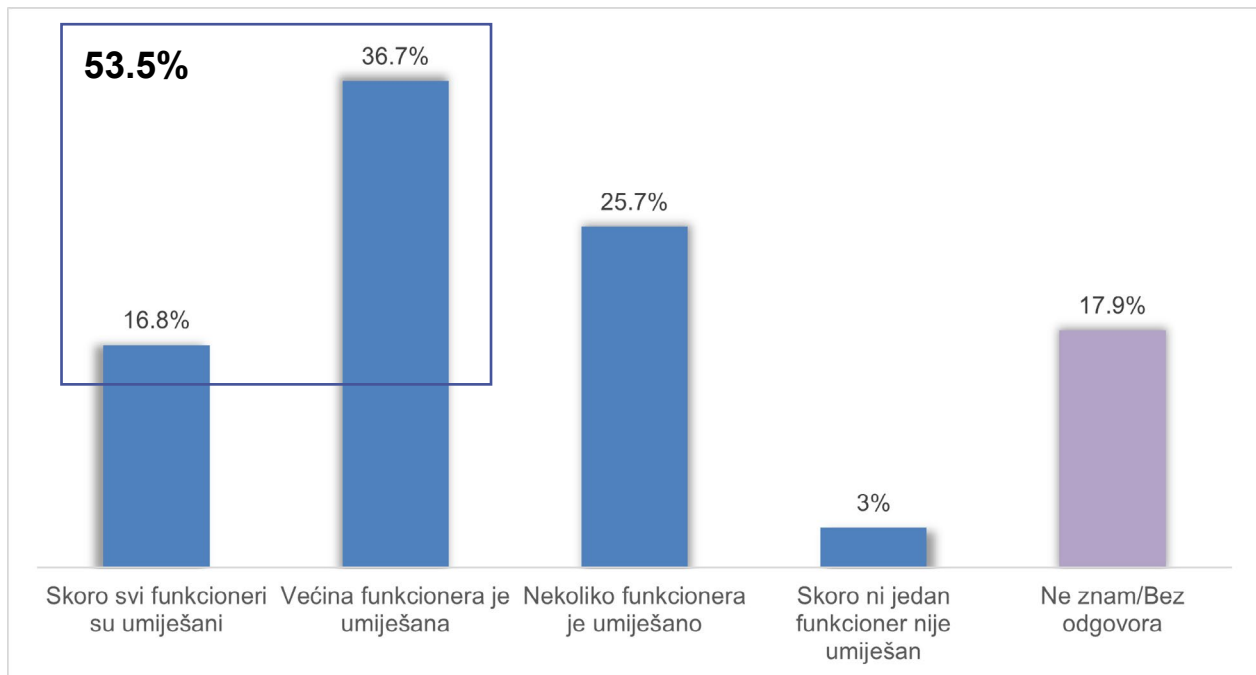


### 3.1. ŠIRENJE I DINAMIKA KORUPCIJE

Percepcija javnosti o korupciji u Crnoj Gori je važno pitanje, koje se proteže kroz različite sektore i profesije. Od političke arene do organa za sprovođenje zakona i pravosuđa, kao i ključnih društvenih sektora kao što su zdravstvo i obrazovanje. Stavovi javnosti o korupciji služe kao barometar za institucionalno zdravlje zemlje. S obzirom na vitalnu ulogu ovih institucija u društvenom blagostanju, razumijevanje percepcije o korupciji je ključno za identifikaciju problema i potencijalnih puteva za reformu.

Kada je u pitanju javni sektor, preko polovine ispitanika (**53,5%**) smatra da je korupcija izuzetno česta: **16,8%** smatra da su **skoro svi javni funkcioneri korumpirani**, dok **36,7%** smatra da je **većina** umiješana u korupciju.

Grafikon 2: Mišljenje građana o podložnosti korupciji funkcionera u javnom sektoru



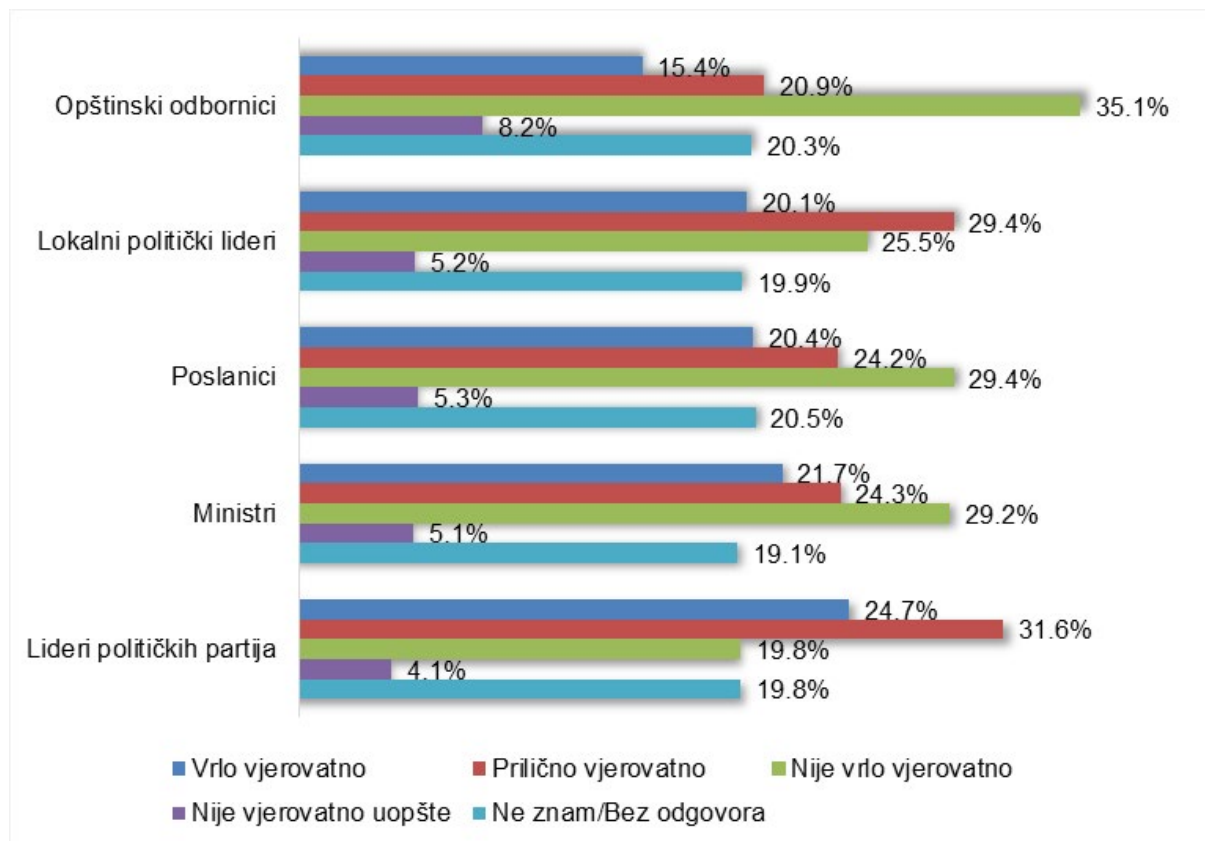
Međutim, ne smatra se da su svi javni funkcioneri u istoj mjeri uključeni u korupciju. Građani smatraju da je velika vjerovatnoća da su **carinici (19,3%)** i **policajci (19,1%)** umiješani u korupciju. Za njima su **poreski službenici**, za koje **15,8%** građana smatra da je velika vjerovatnoća da su i oni umiješani u korupciju. Među ovim grupama, ispitanici su u **7,2%** slučajeva izjavili da uopšte nije vjerovatno da će poreski službenici biti umiješani u korupciju, u poređenju sa **5,4%** kod carinika i policajaca.

Podaci ukazuju na preovlađujuću percepciju građana da je korupcija prisutna među **organima za sprovođenje zakona** i **regulatornim agencijama**. Građani smatraju da su carinici i policajci veoma podložni korupciji, a odmah za njima i poreski službenici. Postoji mali, ali vrijedan pažnje procenat stanovništva koji smatra da je malo vjerovatno da će poreski službenici biti korumpirani. Ovo bi moglo ukazivati na nivo povjerenja u integritet poreskog sistema, ali može odražavati i percepciju da su poreski službenici podložni strožijem nadzoru u poređenju sa svojim kolegama u policiji i carinskim službama. Ipak, generalno visoki procenti ukazuju na širi nedostatak povjerenja u ključne javne institucije.

Mišljenja građana o korupciji se takođe razlikuju kada se posmatraju različite društvene grupe, a najnegativnije je mišljenje o političarima i politički aktivnim ličnostima uopšte.

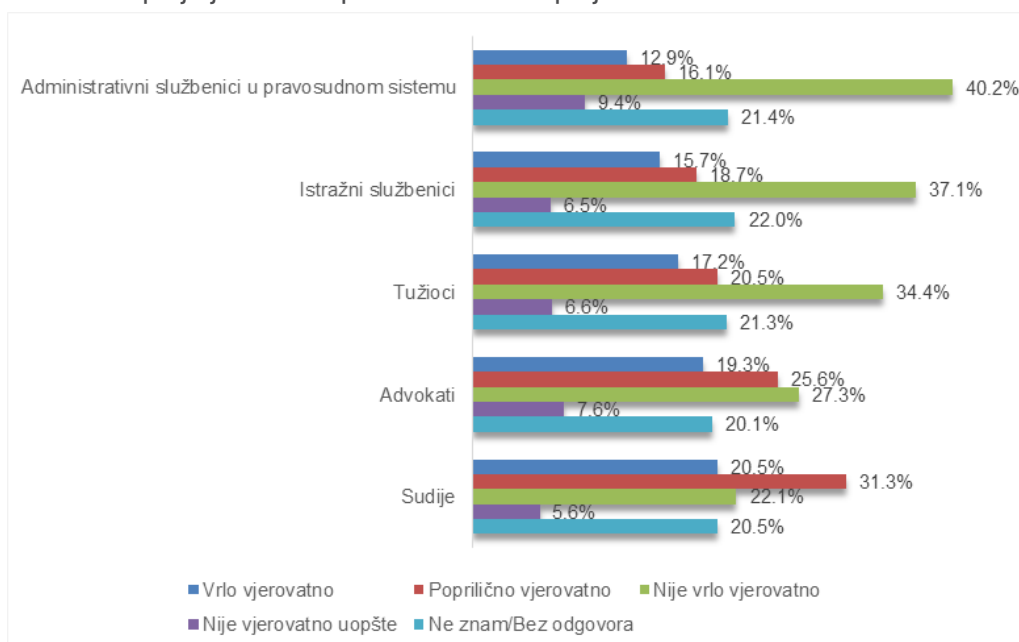
Naime, građani su najskloniji da vjeruju da je korupcija najzastupljenija među liderima političkih partija, pa **24,7%** ispitanika smatra da je velika vjerovatnoća da je korupcija prisutna među njima, dok **31,6%** smatra da je prilično vjerovatno.

**Grafikon 3:** Percepcija javnosti o podložnosti korupciji politički aktivnih lica



Kada je riječ o pravosuđu, istraživanje javnog mnjenja koje je CeMI sproveo u januaru 2023. godine pokazalo je nisko povjerenje javnosti u pravosudni sistem<sup>1</sup>. Procjena percepcije javnosti o korupciji u pravosuđu i tome koliko duboko se vjeruje da se korupcija prožima ovaj sektor je od posebnog značaja, s obzirom na ulogu pravosuđa u suđenju u slučajevima korupcije. Erozija njegovog integriteta može imati ogromne posljedice na upravljanje i vladavinu prava.

**Grafikon 4:** Percepcija javnosti o podložnosti korupciji sudstva



<sup>1</sup> CeMI, Istraživanje javnog mnjenja o percepciji nezavisnosti i integriteta pravosuđa u Crnoj Gori, dostupno na: <https://cemi.org.me/me/post/istrazivanje-javnog-mnjenja-o-percepciji-nezavisnosti-i-integriteta-pravosuda-u-crnoj-gori-1053>

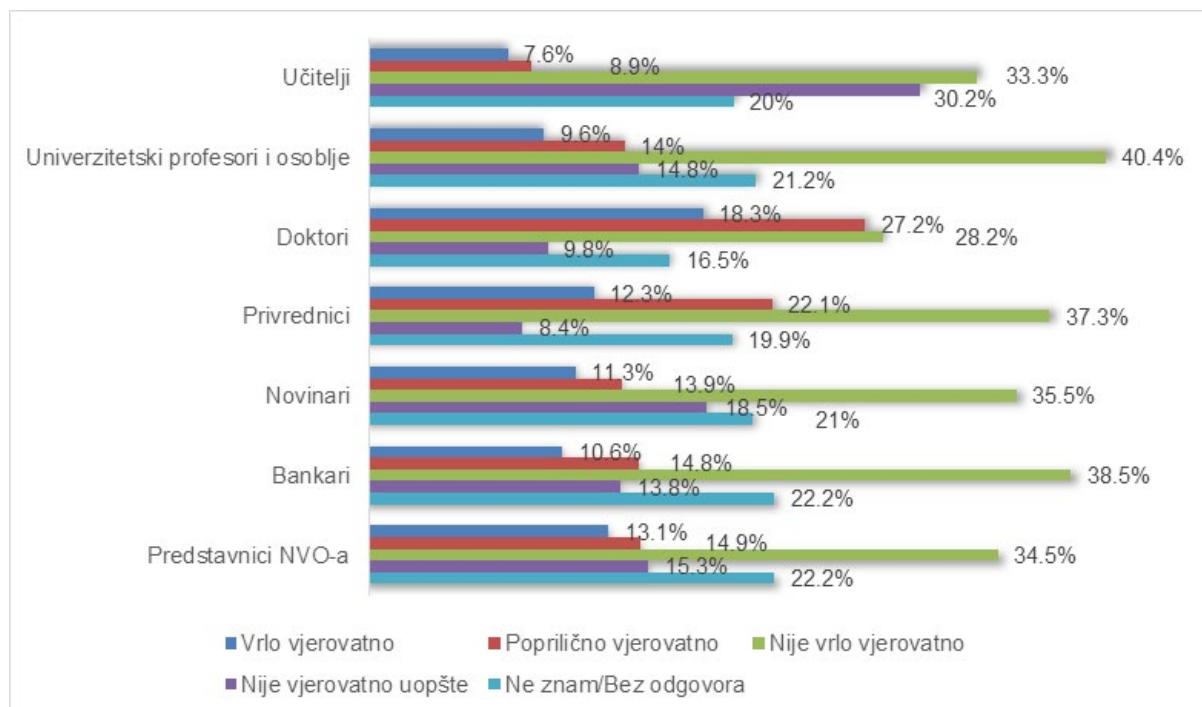
Podaci ilustruju zabrinjavajuću percepciju rasprostranjene korupcije u crnogorskom pravosudnom sistemu, koja eskalira sa rangom i uticajem ispitanih uloga. Dok se smatra da će administrativni službenici u pravosudnom sistemu najmanje biti umiješani u korupciju, sa samo **12,90%** ispitanika koji to smatra „Veoma vjerovatnim“, sumnja raste kako idemo ka gore na pravosudnoj hijerarhiji. Istražni službenici i tužioci suočavaju se sa višim nivoom nepovjerenja javnosti, sa **15,7%** odnosno **17,2%** ispitanika koji vjeruju da je „Veoma vjerovatno“ da su umiješani u korupciju. Više zabrinjava percepcija javnosti o advokatima i sudijama: **19,3%** i **20,5%** javnosti smatra da je „Veoma vjerovatno“ da su oni umiješani u korupciju, a zapanjujućih **31,3%** ispitanika vjeruje da je to „Veoma vjerovatno“ za sudije.

Ovi nalazi su alarmantni s obzirom na to da tužioci i sudije imaju najmanje povjerenje javnosti, sa ukupnom percepcijom više od polovine ispitanika da su sudije i tužioci vjerovatno umiješani u korupciju.

Štaviše, značajna stopa onih koji nijesu odgovorili ili nijesu znali dovoljno da daju svoje mišljenje u svim kategorijama (**20-22%**), dodatno naglašava opštu atmosferu nesigurnosti ili suzdržanosti od komentarisanja. Ovo samo po sebi predstavlja negativan pokazatelj neprozirnosti pravosuđa u očima javnosti. Sve u svemu, podaci ukazuju na hitnu potrebu za reformom kako bi se povratilo povjerenje javnosti u pravosuđe.

Kada su u pitanju drugi sektori, kao što su zdravstvo, obrazovanje, novinarstvo, bankarski sektor itd., percepcija javnosti o korupciji je nešto manje izražena. Iako se nijedna profesija ne smatra potpuno oslobođenom korupcije, postoje različiti nivoi povjerenja javnosti koji bi mogli ukazivati na šire društvene stavove i iskustva.

**Grafikon 5:** Percepcija javnosti o podložnosti korupciji u drugim sektorima



Čini se da obrazovni sektor uživa relativno veći nivo povjerenja, sa **7,6%** i **9,6%** ispitanika koji vjeruju da je "Veoma vjerovatno" da su nastavnici i univerzitetsko osoblje umiješani u korupciju. Ovo je donekle pozitivan pokazatelj za sektor koji je ključan za društveni razvoj. Međutim, medicinska profesija izaziva ozbiljnu zabrinutost, jer ima najveći procenat (**18,3%**) ispitanika koji korupciju vide kao "Veoma vjerovatnu" i visok procenat (**27,2%**) koji je smatraju "Prilično vjerovatnom".

Privrednici i predstavnici nevladinih organizacija, koji se često smatraju pokretačima ekonomije i društvenih promjena, takođe ne prolaze dobro. Oko **12,3%** i **13,1%** ispitanika smatra da je 'Veoma vjerovatno' da su ove grupe korumpirane, što bi moglo ukazivati na nedostatak vjere u integritet ovih sektora.

Novinari, koji se često smatraju četvrtim stubom demokratije, imaju manji procenat (**11,3%**) ljudi koji ih smatraju "Veoma vjerovatno" korumpiranim, ali veći procenat (**18,5%**) ispitanika smatra da to "Uopšte nije vjerovatno", što sugeriše neki stepen vjere u integritet medija, uprkos postojećem skepticizmu.

Bankari, koji su često u fokusu nepovjerenja javnosti, padaju negdje u sredini, **10,6%** korupciju smatra „Veoma vjerovatnom“, a **14,8%** „prilično vjerovatnom“.

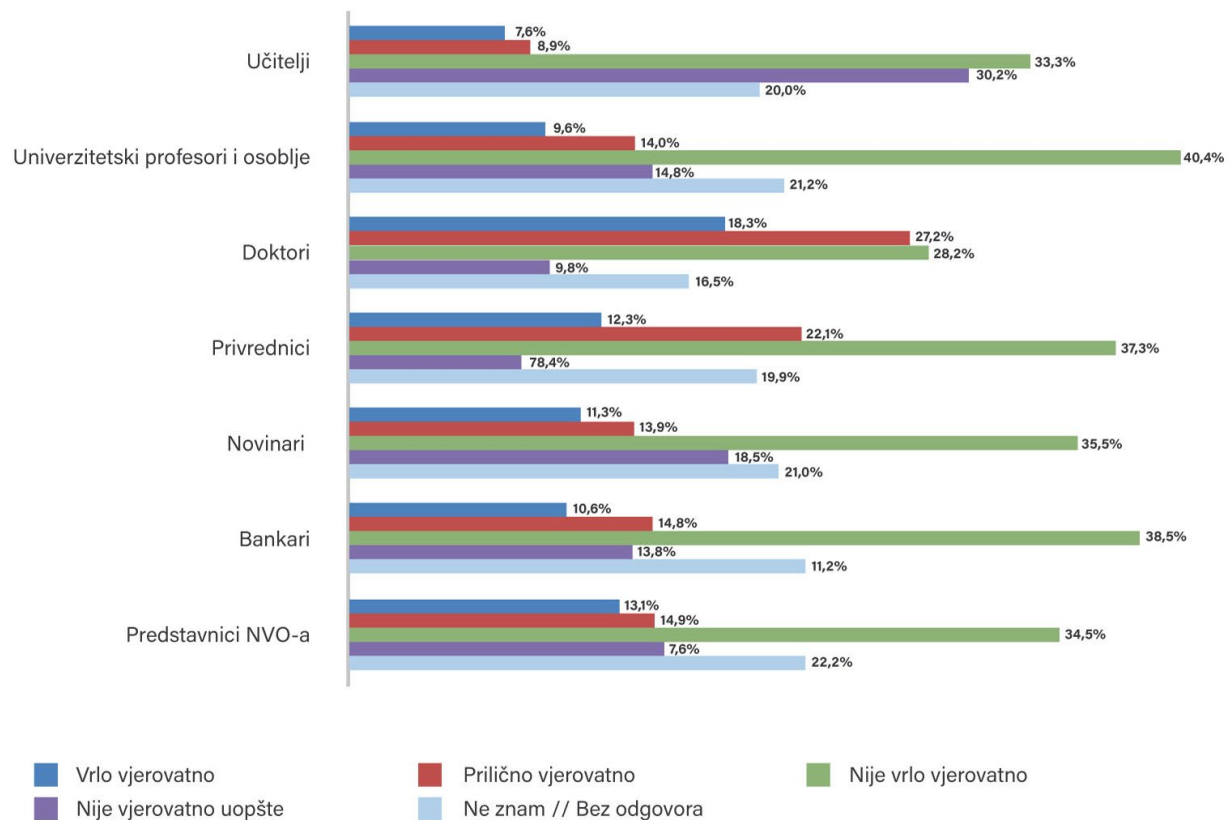
Još jednom, procenat "Ne znam/nema odgovora" u svim profesijama je relativno visok, u rasponu od **16,5%** do **22,2%**, što sugeriše ili opštu nesigurnost u javnosti ili oklijevanje da se izrazi mišljenje o ovim pitanjima.

### **3.2. (NE)TOLERANCIJA KORUPCIJE**

Tolerancija javnosti – ili nedostatak iste – prema korupciji služi kao lakmus test kulturalnih vrijednosti i očekivanja. Ovaj test se ne primjenjuje u kontrolisanom okruženju, već zapravo u svakodnevnim interakcijama između građana i funkcionera. Realizuje se neizgovorenim vjerovanjima koji upravljaju našim akcijama, tihim pregovorima koje smo voljni napraviti, i etičkim granicama koje sami povlačimo. U Crnoj Gori, ovo se manifestuje kao vjerovanje većine građana da moraju pribjeći aktivnostima koje predstavljaju korupciju da bi dobili pristup ili efikasno koristili javne usluge.

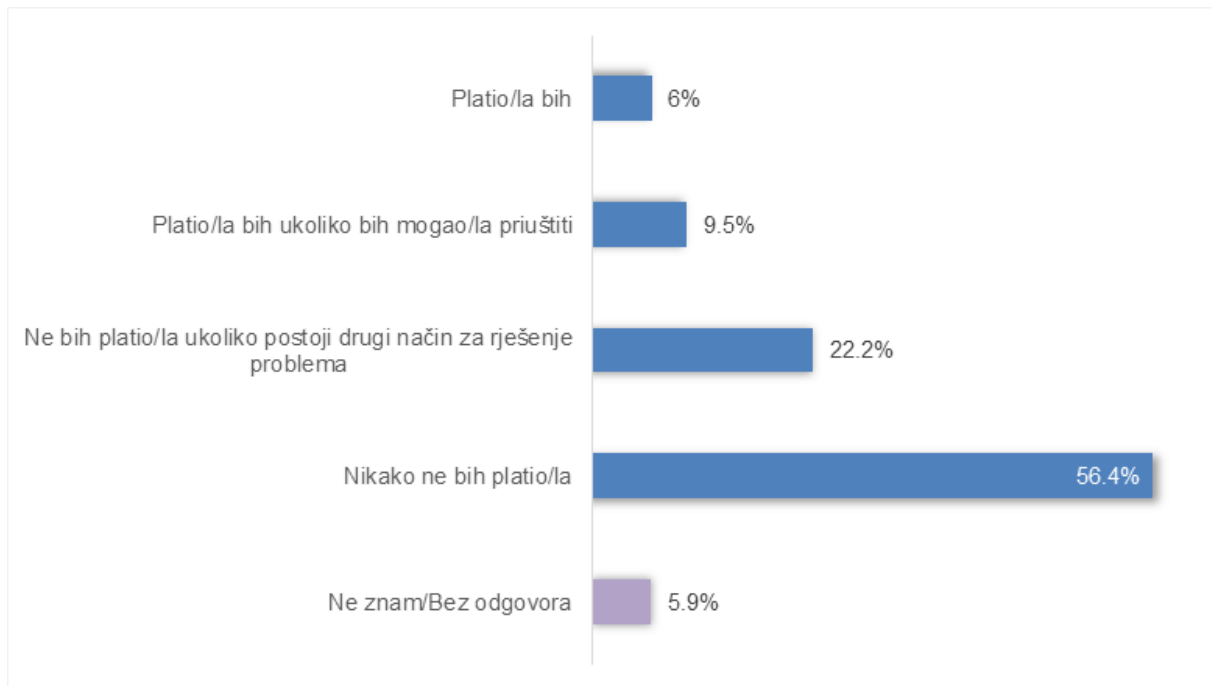
Naime, više od polovine građana (**55.7%**) vjeruje da je vjerovatno da će morati ponuditi mito funkcioneru da bi uspješno riješili neki problem sa kojim se suočavaju. Ovo je alarmantan indikator percepcije javnosti o rasprostranjenosti korupcije u njihovim interakcijama sa javnim službama, i ukazuje na postojanje duboko ukorijenjene kulture korupcije i očekivanja da se moraju upuštati u korupciju kao vrstu "nužnog zla" da se stvari završe. Sa druge strane, **skoro petina** građana vjeruje da donekle ili u potpunosti nije vjerovatno da bi morali ponuditi nešto zauzvrat funkcioneru da bi riješio njihove probleme. Ova druga statistika, iako je manje prominentna, i dalje predstavlja značajan dio populacije i može ukazati na nivo povjerenja ili optimizma da sistem može funkcionisati bez potrebe za nepoštenim poslima.

**Grafikon 6:** Percepcija javnosti o vjerovatnoći da moraju podmititi funkcionera za rješenje problema



U scenariju gdje su građani suočeni sa značajnim problemom i funkcioner direktno zahtijeva novac da isti riješi, odgovori ukazuju na šarenu sliku stava građana o korupciji. Preciznije, **15.5%** građana izjavljuje da bi zaista platili funkcioneru ukoliko bi takav zahtjev bio postavljen, što pokazuje zabrinjavajuću volju da se upuste u podmićivanje kada su suočeni sa hitnim problemom. Ovo može biti pokazatelj percepcije da je mito efektivno ili neophodno sredstvo za rješavanje problema u javnom sektoru, ili da je nezaobilazno.

Sa druge strane, više ohrabrujućih **56.4%** građana izjavljuju da ni u kakvim okolnostima ne bi dali novac funkcioneru. Ovaj većinski odgovor ukazuje na određeni nivo etičkog otpora korupciji i povjerenje u sposobnost sistema da riješi problem bez pribjegavanja nezakonitim sredstvima.

**Grafikon 7: Percepcija javnosti o vjerovatnoći da moraju podmititi funkcionera za rješenje problema**

U hipotetičkom scenariju gdje su građani postavljeni u ulogu nisko plaćenog javnog službenika, malih ali značajnih **8.5%** ispitanika su izjavili da bi prihvatili novac, poklone ili usluge u zamjenu za rješenje problema drugog lica. Ovo ukazuje na spremnost dijela populacije da se upuste u neetičko ponašanje, što potencijalno ukazuje na nivo tolerancije prema korupciji. Ipak, optimističnija slika se javlja kada uzmemo u obzir da je **11%** građana izjavilo da ne bi prihvatili navedene ponude ukoliko bi one povlačile nezakonite aktivnosti. Što je još značajnije, snažna većina od **77.2%** je izjasnila da ni u kakvim okolnostima ne bi prihvatili novac, poklone ili usluge.

**Chart 8: Volja za prihvatanjem mita**

Razlike u polu i godinama su značajne u ovom kontekstu. Preciznije, **13%** muškaraca u poređenju sa **4.8%** žena bi prihvatilo takve ponude, što potencijalno može naglasiti različitosti na osnovu pola u etičkim razmatranjima ili toleranciji rizika. Godine takođe igraju ključnu ulogu; **14%** mladih između 18 i 34 godine ukazalo je da bi prihvatili takvu ponudu, dok samo **4.2%** onih iznad 55 godina bi učinili isto, što sugerise na to da omladina može biti više podložna takvim iskušenjima.

Da bi dublje shvatili vezu i toleranciju crnogorskih građana prema korupciji u raznim institucijama, razvijeni su indeksi koji procjenjuju mjeru do koje su građani skloni da prihvate ili osude slučajeve korupcije. Indeks (ne)tolerancije prema korupciji među poslanicima i članovima vlade otkriva da **76.3%** građana vidi bilo koji oblik korupcije (bilo to usluge, pokloni ili novac) kao neprihvatljiv. Nasuprot tome, **23.7%** smatra takva djela prihvatljivim ili djelimično prihvatljivim. Slično tome, Indeks (ne)tolerancije prema korupciji među zaposlenim u ministarstvima i opštinama ukazuje na to da **76.1%** građana osuđuje korupciju kao neprihvatljivo ponašanje. Prema daljoj unakrsnoj analizi ova dva indeksa, zaključeno je da sličan dio ispitanika (od 613 ispitanika) smatra ove aktivnosti neprihvatljivim, sa oko **93%** poklapanja između ova dva indeksa. Ovaj visoki nivo podudarnosti sugerise na čvrsto, rasprostranjeno neprihvatanje korupcije među građanima, nezavisno od toga koja je ustanova u pitanju.

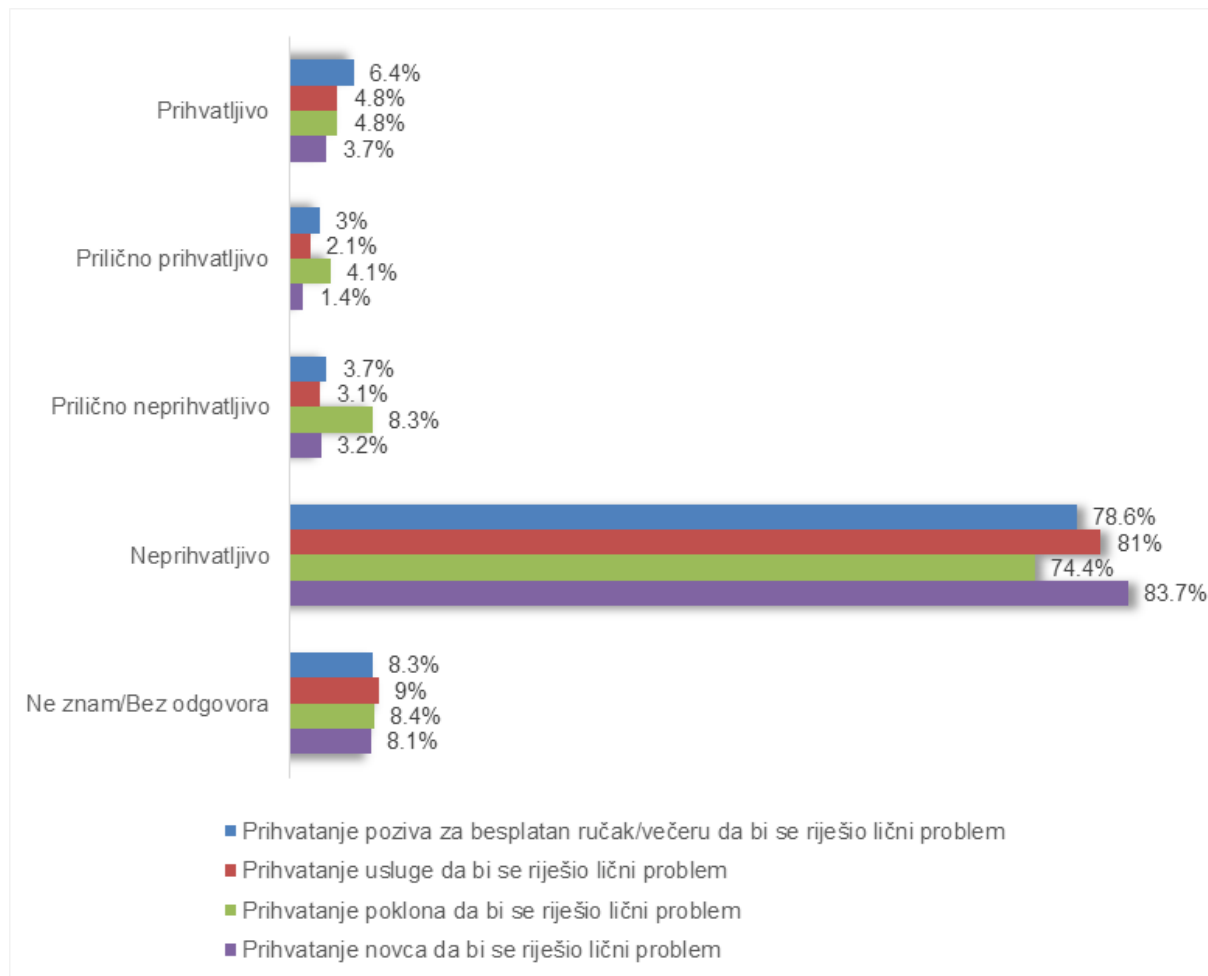
Kada smo ispitivali stav javnosti prema varirajućim stepenima korupcije uključujući poslanike i članove vlade, četiri scenarija su predstavljena:

- 1) prihvatanje poziva za besplatan ručak/večeru,
- 2) prihvatanje usluge,
- 3) prihvatanje poklona i
- 4) prihvatanje novca, sve u cilju rješavanja ličnog problema.

Ogromna većina smatra ova djela "Neprihvatljivim", sa procentima koji se kreću od 74.4% za prihvatanje poklona do čak **83.7%** za prihvatanje novca. Ove cifre ukazuju na široku društvenu osudu korupcije, bez obzira na njihovu prirodu ili razmjeru.

Ipak, podaci takođe ukazuju na neko prihvatanje ili ambivalenciju. Na primjer, **6.4%** smatraju prihvatanje besplatnog obroka "Prihvatljivim", u poređenju sa samo **3.7%** za prihvatanje novca, dok se "Prilično prihvatljivo" odgovori kreću od **1.4%** za prihvatanje novca do **4.1%** za prihvatanje poklona. "Prilično neprihvatljivo" odgovori su relativno konzistentni, krećući se od **3.1%** za prihvatanje usluge do **8.3%** za prihvatanje poklona.

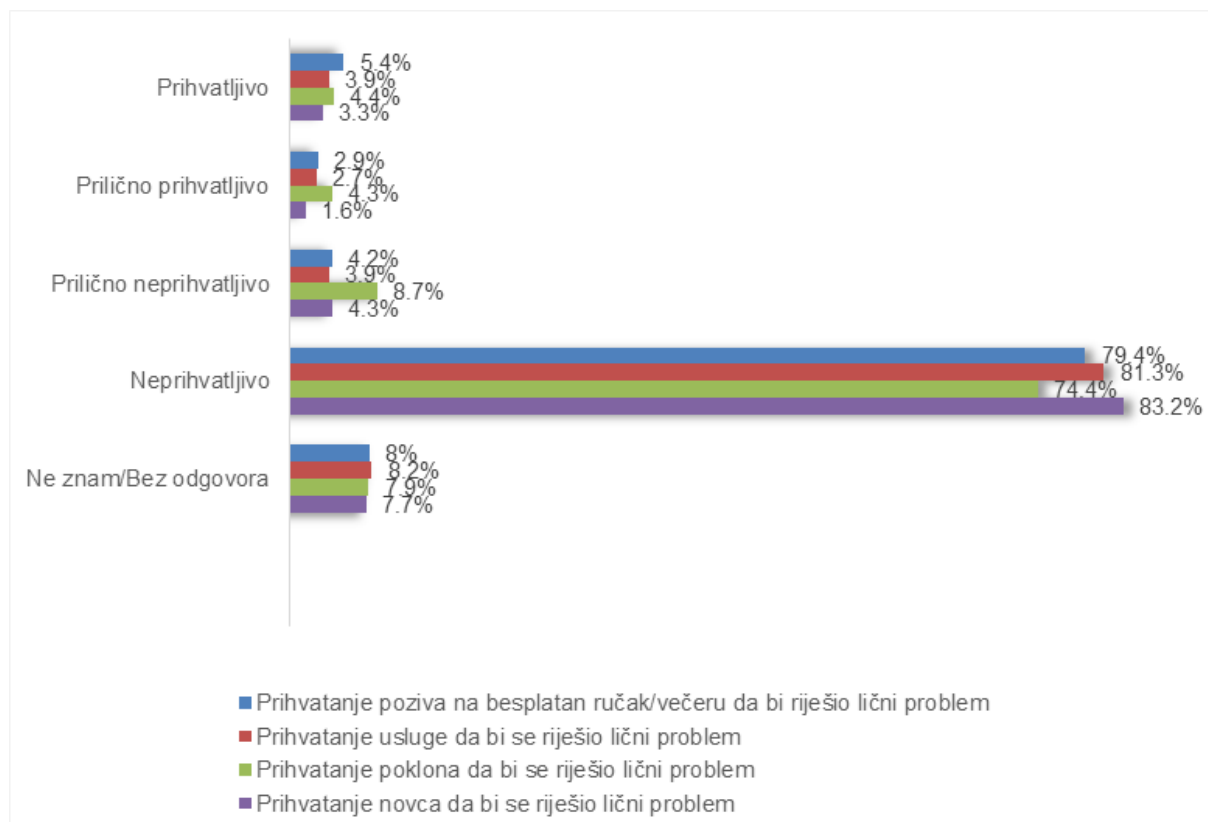


**Grafikon 9: (Ne)tolerancija javnosti prema korupciji među poslanicima i članovima vlade**

Izuzetno visok nivo stope osuđivanja za prihvatanje novca da bi se riješio lični problem je značajan indikator javnog raspoloženja. To sugeriše na čvrst zajednički stav protiv otvorene finansijske korupcije, naglašavajući to da ogromna većina ispitanika vidi takva djela kao temeljno neprihvatljiva. Ukazi ovih podataka mogu poslužiti kao čvrst indikator da uprkos različitim nivoima tolerancije za manje oblike podmićivanja, direktnog podmićivanja uključujući novac se pretežno smatra ozbiljnim narušavanjem integriteta crnogorskog naroda.

Podaci o (ne)toleranciji prema korumpiranosti zaposlenih u ministrastvima i opštinama pokazuje upadljive sličnosti sa podacima o poslanicima i članovima vlade u smislu osude javnosti za različite oblike korupcije. Prije svega, procenat ispitanika koji smatraju neprihvatljivim da zaposleni u javnom sektoru prihvate novac za rješavanje ličnog problema je **83.2%**, što je skoro identično osuđivanju za upuštanje poslanika i članova vlade u isto ponašanje. Ovo sugeriše na dosljedno javno raspoloženje koji osuđuje razmjenu novca kao oblik korupcije, nezavisno od statusa ili položaja uključenog funkcionera. Manje forme usluga, poklona ili obroka takođe imaju uporedive procentualnosti neodobravanja, pojačavajući pojam da su javna očekivanja za etičko ponašanje široko dosljedna kroz različite uloge u javnoj službi. Visoki nivoi osude za prihvatanje novca, naročito, naglašava da je podmićivanje u svojoj najeksplicitnijoj formi najstrožije osuđivano, ukazujući na opštu društvenu normu protiv otvorene finansijske korupcije.

**Grafikon 10:** (Ne)tolerancija javnosti prema korupciji među zaposlenima u ministarstvima i opštinama

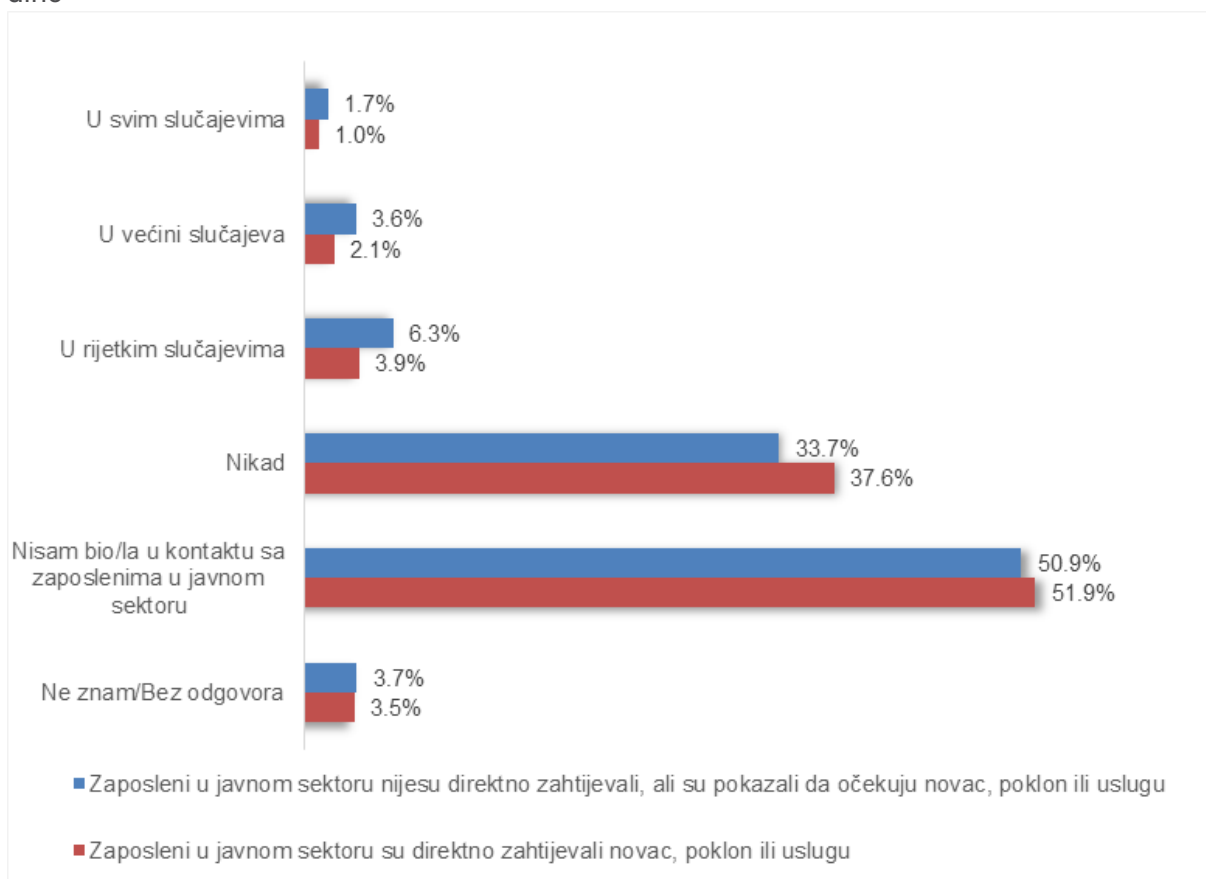


### 3.3. ISKUSTVA SA KORUPCIJOM

Da bi smo razumjeli proživljena iskustva korupcije, ključno je ispitati koliko često se građani susreću sa sumnjivim običajima prilikom interakcija sa funkcionerima u javnom sektoru. Ove interakcije mogu varirati od otvorenih zahtjeva mita do više suptilnih, podrazumijevanih očekivanja neke vrste isplate. Sljedeći podaci bacaju svjetlo na učestalost ovih iskustava među građanima Crne Gore, pružajući sliku stvarnog odnosa javnosti sa korupcijom.

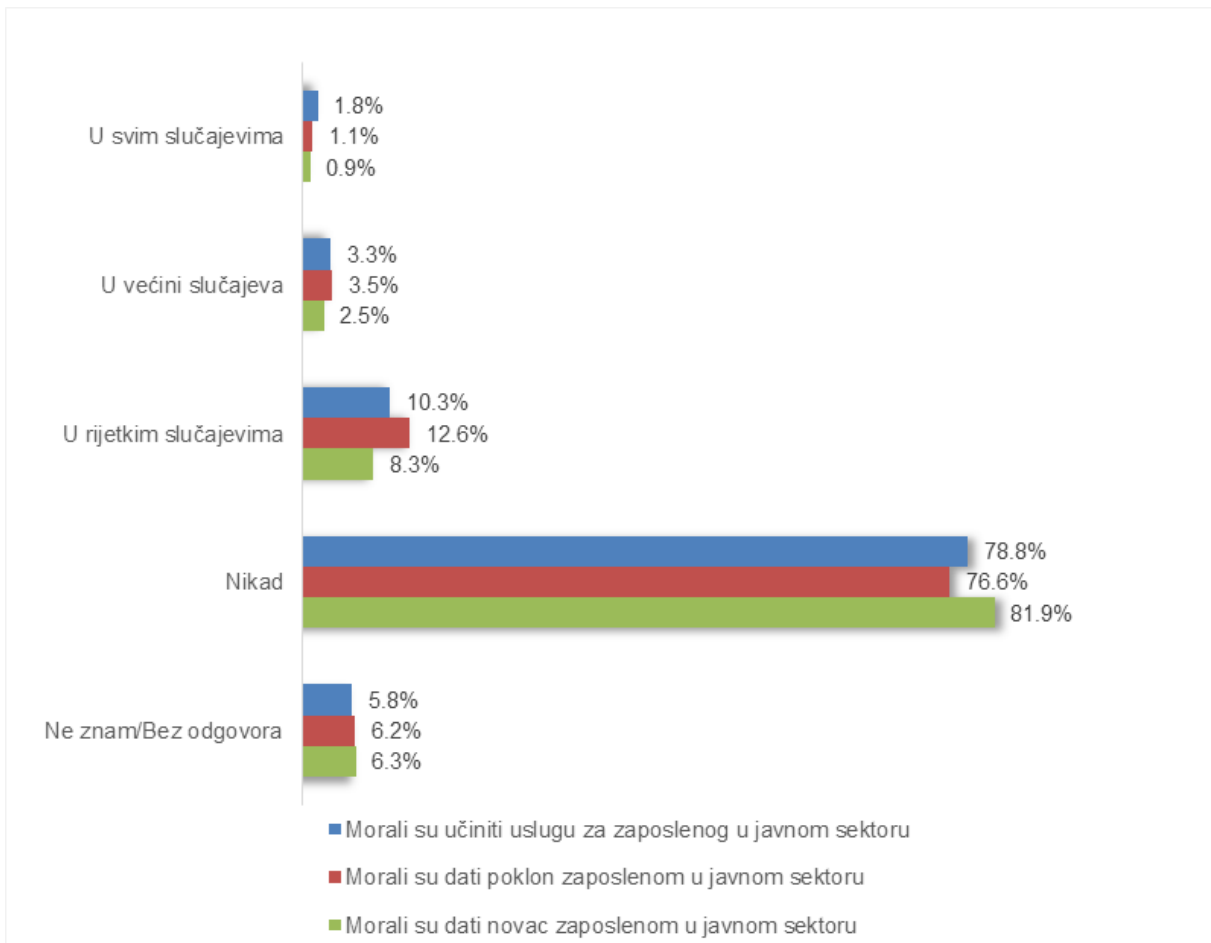
Ispitivanjem interakcija sa funkcionerima u javnom sektoru tokom protekle godine, vrijedi pomenuti to da je samo mali procenat ispitanika iskusio otvorene ili implicitne zahtjeve za mito.

Preciznije, u svim slučajevima, samo **1.7%** ispitanika je prijavio da funkcioneri u javnom sektoru nisu direktno zahtijevali ali su pokazali da očekuju novac, poklone ili usluge, dok je još manjih **1%** kazalo da su funkcioneri u javnom sektoru direktno tražili takva davanja. Ovi brojevi se neznatno povećavaju uzimajući u obzir "većinu slučajeva", sa **3.6%** i **2.1%** redom. Na optimističnijoj strani, **33.7%** tvrdi da se nikada nisu suočili sa indirektnim očekivanjem mita, i **37.6%** je kazalo da to funkcioneri nisu nikada direktno tražili. Interesantno je da je više od polovine ispitanika (**50.9%** za indirektno zahtjeve i **51.9%** za direktne zahtjeve) prijavilo da nije imalo kontakta sa funkcionerima u protekloj godini, što može ukazati na nedostatak korišćenja javnih usluga.

**Grafikon 11:** Učestalost zahtjeva za mito u interakcijama u javnom sektoru tokom protekle godine

Takođe, većina građana nisu bili primorani da se upuste u korupciju prilikom interakcije sa funkcionerima u javnom sektoru. Preciznije, značajan broj od **78.8%** ispitanika izjavilo je da nisu nikada morali da učine uslugu za funkcionera u javnom sektoru. Ovaj broj neznatno pada na **76.6%** kada su pitani da li su morali da daju poklon, ali se povećava na **81.9%** u scenarijima koji uključuju direktnu razmjenu novca. Iako ovi procenti ukazuju na preovlađujući osjećaj integriteta ili u najmanju ruku nedostatak pritiska za upuštanje u korupciju, podaci takođe otkrivaju to da uprkos nespremnosti većine da se upuste u korupciju, nezanemarljiv dio građana se nađe u situaciji da mora da se služi korupcijom u raznim oblicima. Iako je to u rijetkim slučajevima, **10.3%** ispitanika su morali da učine uslugu, **12.6%** je moralo da dà poklon, a **8.3%** je moralo dati novac.

**Grafiokn 12:** Učestalost upuštanja građana u korupciju sa funkcionerima



# ZAKON I POLITIKA PROTIV KORUPCIJE

## 4.1. POLITIKA PROTIV KORUPCIJE

Stvaranje i primjena strateškog okvira za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori je blisko vezana sa pregovorima o pristupanju države Evropskoj Uniji.

Iz ovog razloga, postojanje strateškog okvira vezanog za sprječavanje i suzbijanje korupcije postalo je jedan od najznačajnijih prerogativa za ispunjenje uslova EU iz poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava.

Neposredno prije početka pregovaračkog procesa prva i jedina, do decembra 2023. godine, **Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala** je donijeta u 2010. godini. Predviđeno je da ova Strategija traje od 2010. do 2014. godine i praćena je Akcionim planovima – prvim iz 2010-2012 i drugim iz 2013-2014.

Ovaj posljednji **Akcionni plan za pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava**, usvojen 2013. godine, je dodatno prerađen u 2015. godini.

Ova *Strategija* je istekla krajem 2014. i bilo je neophodno usvojiti novi dokument takve vrste, da bi se nastavile nadzorne aktivnosti u oblastima borbe protiv korupcije, i u smislu sprječavanja i suzbijanja, koji do trenutka kada je ovaj izvještaj završen, Vlada Crne Gore nije uspjela da dostavi.

Novo rješenje je pronađeno u stvaranju novih modela i metodologija vezanih za oblasti rada institucija koje su izložene posebnom riziku i koji su prethodno pokriveni Strategijom i pratećim akcionim planovima. Nakon toga, umjesto novog **strateškog dokumenta**, 2016. godine, Vlada je usvojila **Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika**. Ovaj dokument je služio kao ekvivalent i nastavak Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014 i pratećih akcionih planova. Na ovaj način je kontinuitet prethodnog strateškog okvira protiv korupcije očuvan, dok je pitanje stvarne nadogradnje ili degradacije ovog procesa ostalo otvoreno, kako za lokalne tako za Evropske aktere. Operativni dokument nastavio je da nadgleda aktivnosti u oblastima od posebnog rizika koje su pokrivena prethodnom Strategijom i pratećim akcionim planovima.

Prema tome, utvrđeno je da će ovaj dokument pokrivati sledeće oblasti: javne nabavke, privatizaciju, urbanističko planiranje, edukaciju, zdravstveni sektor, lokalnu samoupravu i policijski sektor.

Operativni dokument je takođe uključivao neimplementirane mjere iz prethodnih Akcionih planova za implementaciju Strategije 2010-2014. Implementacija Operativnog dokumenta je praćena u kontinuitetu i postala je aneks Akcionog plana za poglavlje 23(AP23). Kvalitet implementacije Operativnog dokumenta za sprječavanje korupcije u oblastima izloženim posebnom riziku postao je predmet polugodišnjeg izvještajnog procesa, prema istoj metodologiji kao implementacija Akcionog plana za poglavlje 23. Od adaptacije Akcionog plana u februaru 2015. godine, osam polugodišnjih izvještaja je usvojeno od strane Vlade, što ukupno čini 13, od početka izvještavanja u 2013. godini.

Tokom izvještajnog perioda od januara 2019 – juna 2019, metodologija polugodišnjosti je opet promijenjena. Nakon konsultovanja Vlade Crne Gore sa predstavnicima Evropske komisije, dogovoreno je da se Izvještaj ne donosi u obliku izvještavanja o implementaciji akcionih planova već kroz pružanje odgovora na upitnike poslate od strane EK Kancelariji za Evropske integracije. Kancelarija za EU integracije pružila je prve odgovore na upitnik EK u avgustu 2019. godine.

Nakon toga, u saglasnošću sa prethodnim dogovorom sa EK, i u svrhu usredsređenijeg izvještavanja, Crna Gora je dala izvještaj za period jul-decembar 2019. godine samo za određene mjere iz Akcionih planova za poglavlja 23 i 24. Međutim, ovo je bio posljednji izvještaj ove vrste, od marta 2020., Evropska komisija i Vlada Crne Gore dogovorili su se da više neće biti izvještavanja o Akcionim planovima 23 i 24, s obzirom da nisu ažurirani od februara 2015. godine i da ne postoji koherentan sistem popisa izvršenja obaveza Crne Gore u procesu pregovaranja sa EU o tim oblastima.

Da bi se pronašlo neko rješenje, Vlada Crne Gore je odlučila da improvizuje u oktobru 2022. godine i bez prethodnog zajedničkog planiranja i saglasnosti Evropske unije, napravila je poseban dokument koji se zove **Akциони plan za adresiranje ključnih prioriteta koji vode do ispunjenja preostalih privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24**. Ovo je bio ad hoc dokument kreiran nakon primanja prioriteta oblasti za ispunjenje u ova dva poglavlja od strane Evropske komisije. Posljedica toga je bila da nijedan izvještaj o implementaciji ovog dokumenta nije kreiran od oktobra 2022. godine do danas, decembra 2023. godine.

Takva improvizacija i relativna konfuzija u stvaranju strateških dokumenata i njihovom ažuriranju, kao i broj promjena u sistemu izvještavanja, imala je štetan uticaj na stvaranje održivog i koherentnog sistema popisa izvršenja obaveza Crne Gore u procesu pregovora sa EU u oblasti poglavlja 23 i 24.

U međuvremenu, novi model izvještavanja koji je započet u martu 2020. godine (pokrivajući period jun-decembar 2019) je organizovan kroz polugodišnje doprinose za Izvještaj napretka EU koji je sačinjen od doprinosa svake institucije u svojoj oblasti rada. Ovo se takođe veže za oblast borbe protiv korupcije i institucije poput Agencije za sprječavanje korupcije, koje šalju takozvane "bilanse" sa tabelarnim pregledom njihovih aktivnosti u svim sferama svog poslovanja ili unutar određenih problema koji se zahtijevaju od strane struktura EU komisije.

S obzirom na skorije napretke, nova inicijativa za stvaranje nove Strategije za borbu protiv korupcije stigla je od Agencije za sprječavanje korupcije, u aprilu 2022. godine, kada su direktor ASK-a i predsjednik vijeća Agencije upoznali ministra nadležnog za borbu protiv korupcije i premijera Vlade Crne Gore sa nacrtom inicijative za stvaranje nove Strategije. Ova inicijativa je prihvaćena i razvijena od tada unutar jednog ministarstva i Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, od svog osnivanja i podržana je od strane nekoliko međunarodnih partnera na nivou ekspertize i finansijskih doprinosa za realizaciju ove stručne pomoći.

Prvobitan plan je bio da se razvije i usvoji nova nacionalna Strategija za borbu protiv korupcije zasnovana na sveukupnom sistemu procjene rizika od korupcije. Kao što je pomenuto ranije, glavni zadaci Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije bili su vezani za: pripremu Strategije za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima u saradnji sa Ministarstvom pravde; nadgledanje implementacije Strategije; organizacija, sinhronizacija, nadgledanje prioriteta, dinamika i rokovi za implementaciju aktivnosti izvršenih od strane državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, organa lokalne uprave i drugih kompetentnih institucija za procjenu rezultata postignutih u postizanju ciljeva Strategije; i predavanje izvještaja o implementiranim aktivnostima sa procjenom stanja i predloga budućih mjera za uspješniju implementaciju Strategije Vladi, najmanje dva puta godišnje.

## 4.2. ZAKONODAVNI RAZVOJ U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Zakonodavni okvir za borbu protiv korupcije se odnosi na zakone vezane za sprječavanje i suzbijanje korupcije.

Što se tiče sprječavanja korupcije u Crnoj Gori, cjelokupnu zakonsku regulativu čine: Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja i Zakon o lobiranju. Ova tri zakona daju pravni osnov i okvir za funkcionisanje glavnog organa za sprječavanje korupcije - Agencije za sprječavanje korupcije.

**Zakon o sprječavanju korupcije** (Službeni list Crne Gore, br. 53/14, 42/17 i 73/23) propisuje mjere za sprječavanje sukoba javnog i privatnog interesa, reguliše ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini funkcionera, zaštitu lica koja prijavljuju prijetnje javnom interesu koje ukazuju na postojanje korupcije, kao i druga važna pitanja za sprječavanje korupcije. U skladu sa ovim zakonom, korupcija je bilo koja zloupotreba službenog, privrednog ili društvenog položaja ili uticaja da bi se ostvarila lična korist ili korist za drugo lice.

Funkcioner, u smislu ovog zakona, je izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, sudskom organu, organu lokalne samoprave, organu lokalne uprave, nezavisnom organu, regulatornom organu, javnoj ustanovi, javnom preduzeću ili drugoj privrednoj kompaniji, odnosno pravno lice koje vrši javna ovlašćenja, tj. aktivnosti od javnog interesa ili koje je u državnom vlasništvu, takođe i lice čije je biranje, imenovanje ili postavljanje odobreno od strane vladinog tijela, bez obzira na trajnost funkcije i naknade. Državna svojina, u smislu ovog zakona, je bilo koja participacija u privrednom preduzeću u kojem država ili opština, kraljevska prijestonica, odnosno glavni grad ima najmanje 33% kapitala.

**Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja** (Službeni list Crne Gore, br. 3/20 i 38/20) reguliše metod dobijanja i pružanja finansijskih resursa za redovan rad i izborne kampanje političkih subjekata, zabrane i ograničenja o raspolaganju državnom imovinom, novcem i javnim ovlašćenjima tokom kampanje i kontrolu, nadzor i reviziju finansiranja i finansijskih operacija političkih subjekata sa ciljem postizanja zakonitosti i javnosti njihovog poslovanja. Politički subjekti, u smislu ovog zakona, su: političke partije, koalicije, grupe glasača i kandidati za izbor predsjednika Crne Gore. Politička partija je organizacija građana koja je registrovana u Registru političkih partija kod nadležnog organa u saglasnošću sa zakonom kojim se reguliše osnivanje i rad političkih partija.

**Zakon o lobiranju** (Službeni list Crne Gore, br. 52/14) reguliše uslove i način izvršenja aktivnosti lobiranja, pravila lobiranja i druga pitanja od značaja za lobiranje. Prema članu 2 ovog Zakona, lobiranje je aktivnost koja vrši uticaj na zakonodavne organe i izvršnu vlast na državnom i lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisne organe, regulatorne organe, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno aktivnosti od javnog interesa ili su u većinskom vlasništvu države u procesu donošenja propisa i drugih opštih akata, u nadležnosti tih organa, da bi se postigli interesi klijenta lobiranja, u saglasnošću sa zakonom.

Kada je riječ o suzbijanju korupcije, **Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu - SDT** (Službeni list Crne Gore, br. 10/15 i 53/16) reguliše organizaciju i nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva, uslove i procedure za izbor glavnog državnog tužioca i specijalnih tužilaca, i odnos sa drugim državnim organima i organima državne uprave, kao i druga važna pitanja za rad Specijalnog državnog tužilaštva. Kao što je pomenuto iznad, SDT je odgovorno, između ostalog, za procesuiranje krivičnih djela korupcije na visokom nivou (a. ako funkcioner počini sledeća krivična djela: zloupotreba položaja, prevara u službi, protivzakoniti uticaj, navođenje na protivzakoniti uticaj, primanje mita, davanje mita; b. ako je ostvarena finansijska korist veća od četrdeset hiljada eura počinjenjem sljedećih krivičnih djela: zloupotreba položaja u privrednom poslovanju,

zloupotreba položaja u privredi).

**Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću** (Službeni list Crne Gore, br. 58/15 i 47/19) reguliše uslove za oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, postupak za oduzimanje i druga važna pitanja za oduzimanje ove imovinske koristi, kao i upravljanje oduzetom imovinskom koristi stečenom krivičnim djelom, predmetima krivičnih djela i predmetima privremeno oduzetim u krivičnom i prekršajnom postupku i imovinom koja je data kao jemstvo. Prema članu 4 Zakona, postupak za oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću može se voditi prije, za vrijeme i nakon okončanja krivičnog postupka.

Oduzimanjem imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću se smatra privremeno oduzimanje te imovinske koristi (privremene bezbjedonosne mjere i privremeno oduzimanje pokretne imovine) ili trajno oduzimanje te imovinske koristi. Postupak za oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću se vrši u saglasnošću sa ovim zakonom i Zakonom o Krivičnom postupku. Prema članu 11 ovog Zakona, po naređenju državnog tužioca, finansijska istraga može biti pokrenuta ukoliko postoji 1) osnovana sumnja da je imovinska korist stečena kriminalnom aktivnošću; i 2) osnov za sumnju da je krivično djelo iz čl. 2 st. 1 ovog zakona počinjeno.



# BORBA PROTIV KORUPCIJE U IZVRŠNOJ VLASTI I JAVNOJ UPRAVI

## 5.1. OPŠTI INSTITUCIONALNI RAZVOJ

Crna Gora je sve institucionalne reforme povezala sa procesom evropskih integracija i pregovorima o članstvu u EU. Od otvaranja pregovora Crne Gore i Evropske unije 2012. godine, Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava postalo je centar interesovanja i angažmana obje zainteresovane strane. Kao konačan stav, struktura Evropske unije, Zajednička pregovaračka pozicija za Poglavlje 23 obuhvatila je 45 privremenih mjerila, pri čemu je 18 mjerila za oblast pravosuđa, 14 mjerila za oblast borbe protiv korupcije i 11 mjerila iz oblasti osnovnih prava. Pored toga, jedno mjerilo je posvećeno saradnji sa nevladinim organizacijama, a jedno je ostalo kao opšte mjerilo. Većina od ukupnog broja privremenih mjerila odnosi se na unapređenje pravnog i institucionalnog okvira, u skladu sa evropskim standardima.

Zbog toga svi institucionalni razvoji u Crnoj Gori zavise od volje vladajućih struktura da sprovedu reforme vezane za zahtjeve EU. Međutim, u periodu 2018-2020. godine počelo je da se razvija vidno usporavanje evropskih integracija, u mandatu posljednje vlade DPS-a. Zbog toga su mnogi unutrašnji i spoljni faktori očekivali da će nova vlada nakon izbora u avgustu 2020. podstaći reforme koje vodi EU.

U stvarnosti, između avgusta 2020. i novembra 2023. dogodilo se potpuno suprotno.

Nova 42. Vlada pokrenula je nekoliko zakonskih predloga koji su bili u velikoj suprotnosti sa stavovima EU koje su izrazile Venecijanska komisija i Evropska komisija, kao i drugi međunarodni akteri poput GRECO-a i OEBS/ODIHR-a.

To se prije svega odnosilo na novi Zakon o državnom tužilaštvu, usvojen 2021. godine i namjerne izmjene Zakona o radu u cilju slanja značajnog broja sudija u penziju, kao i postojećeg Specijalnog državnog tužioca. Stvaranje 42. Vlade je takođe rasformiralo postojeće i funkcionalne timove za evropske integracije koji su organizovani u okviru radnih grupa za pregovore i ministarstava. Četrdeset treća je nastavila na isti način, ne uspjevši da uspostavi novi funkcionalni tim za pregovore sa EU.

Međutim, pored raspuštanja starih funkcionalnih struktura u javnoj upravi, najveći izvor koruptivnih praksi postao je otvoren i sveobuhvatan partijski pristup u politici zapošljavanja novih političkih elita.

Sistemske i pravne preduslove za zapošljavanje javnih službenika i namještenika bez zasluga stvoreni su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji je izmijenjen 2021. godine, gdje su sniženi kriterijumi za različite javne funkcije, kako bi se otvorila vrata za brojne članove i pristalice vladajućih partija nakon avgusta 2020. godine, koji nijesu imali odgovarajuće obrazovanje i/ili stručno iskustvo za radna mjesta za koja su se opredijelili. Rezultat toga je značajno smanjenje standarda i rezultata rada javnih ustanova i javnih preduzeća.

Ovakva anarhična politika zapošljavanja koja nije zasnovana na zaslugama rezultirala je sa više od 16.000 novozaposlenih državnih službenika, u periodu od decembra 2020. do decembra 2023. godine, na svim nivoima, od centralne vlasti i drugih institucija do lokalnih samouprava i državnih preduzeća. Od ovog broja, više od 11.000 je zapošljeno u različitim izbornim ciklusima, lokalnim, parlamentarnim i predsjedničkim, uprkos zakonskim obavezama da se spriječi zapošl-

javanje tokom izbornih procesa. U većini slučajeva, ova zapošljavanja su se odnosila na kršenje procedura i propisa, kao i na očigledan uticaj nepotizma, interesa političkih partija i ličnih interesa mnogih predstavnika novih političkih elita.

Konačni rezultat ovakvog stanja je dodatna kontaminacija javne sfere koruptivnim radnjama i smanjenje povjerenja građana i članova uprave u društveno i profesionalno napredovanje zasnovano na zaslugama.

Međutim, nova 44. Vlada u Crnoj Gori započela je svoj mandat sa dvije ohrabrujuće odluke u pogledu prevencije korupcije. Prva je Odluka o provjeri integriteta viših funkcionera poput savjetnika predsjednika i potpredsjednika Vlade, koja je donijeta decembra 2023. godine. Druga je Odluka o uspostavljanju Kontrolne liste za smanjenje koruptivnih rizika u zakonima i podzakonskim aktima. Ova Kontrolna lista za svaki pravni akt i odluku se sastoji od 26 pitanja i ako se na svako odgovori sa „Da“, rizik od korupcije se značajno smanjuje u javnim dokumentima.

## 5.2. UVOĐENJE PROPISA O SUKOBU INTERESA

Postoje dva privremena mjerila unutar pregovaračkog okvira koja su direktno vezana za propis o sukobu interesa, gdje privremeno mjerilo 22 – propisuje obavezu stvaranja "novog Zakona o sprječavanju sukoba interesa i stvaranje efektivnog institucionalnog sistema za sprječavanje sukoba interesa u svim nivoima državne/javne uprave". Zakon o sprječavanju korupcije pružio je pravni okvir 2014. godine i na osnovu tog Zakona, Agencija za sprječavanje korupcije je osnovana 2016. godine, zadužena za otkrivanje sukoba interesa funkcionera. ASK je ovlašćena da: utvrdi postojanje sukoba interesa u radu funkcionera i preduzme mjere, da to spriječi; da kontroliše ograničenja vršenja javne funkcije; da kontroliše primanje poklona, sponzorstava i donacija; da provjerava podatke iz Izvještaja o prihodima i imovini funkcionera; da daje mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa, što ukazuje na postojanje korupcije (izazvane sukobom interesa, između ostalog), i da daje preporuke za sprječavanje ugrožavanja javnog interesa (između ostalog izazvanih sukobom interesa).

Ovo predstavlja "početnu evidenciju koja pokazuje porast broja otkrivenih i riješenih slučajeva sukoba interesa", koji se zahtijevaju u privremenom mjerilu 22 i takođe je ispunilo zahtjev iz privremenog mjerila 23, pružajući "početnu evidenciju efikasnog sprovođenja sistema prijave i verifikacije imovine, uključujući odvratajuće sankcije za nepoštovanje i odgovarajuće prateće mjere".

Da bi se olakšalo ovim naporima, ASK je početkom 2023. godine dostavila konačnu listu funkcionera u Crnoj Gori, dokument koji je nedostajao od 2016. godine.

Kada je riječ o prvom analiziranom periodu, između 2016. i 2019. godine, ukupno 289 funkcionera je podnijelo ostavku uzrokovanu djelovanjem ASK-a. Ova cifra uključuje ukupan broj ostavki i otpuštanja. Od 2020. godine do prve polovine 2023. godine, imamo ukupan broj od 107 funkcionera koji su podnijeli ostavku usljed djelovanja ASK-a, uključujući ukupan broj ostavki i otpuštanja. Uzimajući u obzir strukturu ostavki i otpuštanja, ove odluke su uključivale ministre, direktore direktorata u ministarstvima, savjetnike, predsjednike i članove upravnih odbora javnih ustanova, direktore javnih ustanova, članove komisija i vodećeg rukovodilaštva ustanova pod kontrolom države, itd.

Iako se vidi napredak u radu ASK-a i održivo djelovanje u oblasti kontrolisanja sukoba interesa, postoji naglašena mjera za hitno unapređenje pravnog okvira, ne bi li se ova kontrola olakšala, unaprijedila i učinila efikasnijom.

Prema Zakonu o sprječavanju korupcije, Agencija stalno sprovodi aktivnosti vezane za prijavu

imovine funkcionera, uključujući potvrdu izvještaja o prihodima i imovini funkcionera. Odjeljenje za prijavljivanje imovine ASK-a je odgovorno i obavezano da godišnje obavlja sljedeće dužnosti: da vrši administrativnu i tehničku provjeru svih prijavljivanja imovine (ovo je variralo otprilike od 8.000 do 11.500 različitih vrsta prijava imovine godišnje); da uporedi prijavljene podatke sa podacima iz baza podataka nadležnih organa ne bi li provjerili da li predati podaci odgovaraju stvarnim podacima (u početku, otprilike 800 lica godišnje, danas više od 1.700); da izvrši temeljne (cjelokupne) provjere načina života za 20 lica; da analizira sve vrste obavještenja o mogućim kršenjima koja stižu iz svih izvora.

Od 2021. godine dešava se značajan porast u broju prijava i te godine Agencija je primila ukupno 10.657 prijava o prihodima i imovini po raznim osnovama za podnošenje.

U 2021. godini ASK je pokrenula 295 administrativnih postupaka i otkrila kršenja i nepravilnosti u 160 odluka, uključujući slučajeve iz prethodnog perioda. Sankcije su izrečene od strane nadležnih organa u 9 slučajeva, 8 u vidu upozorenja, i jedna u obliku smanjenja plate.

Dalji porast broja prijava je zabilježen tokom 2022. godine, kada je ukupno 11.784 prijava o prihodima i imovini podnijeto Agenciji po raznim osnovama za podnošenje. Tokom 2022. godine, ASK je izvršio verifikaciju 1.778 izvještaja, u pogledu preciznosti i ispunjenosti. Ovo je skoro 60% više nego broj verifikacija preciznosti i ispunjenosti u 2021. godini, i značajno više u poređenju sa radom ASK-a prethodnih godina. Kada je riječ o kršenjima Zakona o sprječavanju korupcije u oblasti prijave imovine, tokom 2022. godine, ASK je pokrenula 423 administrativnih postupaka i otkrilo kršenja i nepravilnosti u 376 odluka, uključujući slučajeve iz prethodnog perioda. Uz ove administrativne postupke, ASK je započeo 1.057 prekršajnih postupaka, gdje su 519 bili protiv funkcionera čiji je mandat istekao i 534 protiv aktivnih funkcionera.

Konačno, tokom prve polovine 2023. godine, dalji porast u broju prijava o prihodima i imovini je otkriven sa ukupno 10.536 prijava koje su predate Agenciji na raznim osnovama za podnošenje. Tokom ovog perioda prve polovine 2023. godine, Agencija je pokrenula 36 administrativnih postupaka, dok su sankcije izrečene od strane nadležnih organa u 20 slučajeva, 17 u vidu upozorenja i tri otpuštanja sa javne funkcije.

Sva ova poboljšanja i trud od strane reformisane Agencije za sprječavanje korupcije u periodu od 2019-2023 su prepoznati i pohvaljeni u izvještajima Evropske komisije, Regionalne antikorupcijske inicijative i GRECO-a, kao i nekoliko drugih međunarodnih organizacija i struktura.

### **5.3. PROCJENA RADA UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE**

Uprava za inspekcijske poslove Crne Gore (UIP) je osnovana 2005. godine, kao centralni organ za koordinaciju i unaprjeđenje rada inspekcijskih organa, kao i za pružanje profesionalne podrške i sprovođenje treninga za donosioce odluka, ne bi li se unaprijedio i olakšao inspekcijski nadzor. UIP je osnovana u bliskoj saradnji sa EU i drugim međunarodnim partnerima u skladu sa skoro usvojenim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave za inspekcijske poslove 2022. godine, promjene u organizacionom planu predviđa da će nadležnost biti podijeljena na osam organizacionih jedinica. Prvobitno su postojala četiri glavna sektora za inspekciju sa 26 odjeljenja za inspekciju:

#### **1. Sektor za zaštitu tržišta i ekonomije, igre na sreću i javne nabavke:**

- Odsjek za tržišnu inspekciju;
- Odsjek za turističku inspekciju;
- Odsjek za inspekciju zaštite i zdravlja na radu;
- Odsjek za inspekciju za igre na sreću;
- Odsjek za inspekciju za javne nabavke;

- Odsjek za metrološku inspekciju.

## **2. Sektor za zaštitu životne sredine, bezbjednost i zdravlja ljudi i zaštitu državnih resursa:**

- Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju;
- Odsjek za inspekciju šumarstva, lovstva i zaštite bilja;
- Odsjek za ekološku inspekciju, Odsjek za inspekciju za vode;
- Odsjek za inspekciju za geodeziju;
- Odsjek za geološku, rudarsku i inspekciju za ugljovodonike;
- Odsjek za energetske inspekcije, Odsjek za termoenergetske inspekcije.

## **3. Sektor za zaštitu djelatnosti od javnog interesa:**

- Odsjek za inspekciju za prosvjetu;
- Odsjek za inspekciju za sport;
- Odsjek za inspekciju za zaštitu kulturnih dobara, kulturnu baštinu i arhivsku djelatnost;
- Odsjek za inspekciju socijalne i dječije zaštite;
- Odsjek za inspekciju za stanovanje;
- Odsjek za inspekciju za elektronske komunikacije, poštansku djelatnost i usluge informacionog društva.

## **4. Služba za zastupanje i praćenje sprovođenja propisa u oblasti inspeksijskog nadzora, razvoj elektronskih baza podataka, analitike i izvještavanja:**

- Kancelarija za zastupanje u oblasti inspeksijskog nadzora;
- Kancelarija za praćenje sprovođenja propisa u oblasti inspeksijskog nadzora;
- Kancelarija za oblast razvoja i održavanja elektronskih baza podataka i inspeksijskih informacionih sistema;
- Kancelarija za oblast analitike i izvještavanja u okviru inspeksijskog nadzora.

Dodatno, postoje još tri službe i jedno odjeljenje za unutrašnju reviziju.

Ukupan broj zaposlenih u Upravi tokom 2023. godine je bio 321 (116 muškaraca i 205 žena), sa 238 inspektora. Centralna jedinica UIP-a u Podgorici je bila sačinjena od 111 inspektora, dok su ostale podijeljene kroz 16 lokalnih jedinica u provincijskim gradovima. Međutim, značajan problem za UIP dolazi iz činjenice da je samo centralni prostor u vlasništvu ove institucije i svi ostali prostori u drugim gradovima su iznajmljeni i ne postoji stalna institucionalna postavka.

Osim dva lica koja su otpuštena zbog disciplinskih mjera, velik broj ljudi napušta UIP iz različitih razloga, i od 22 zaposlena koja su napustili upravu tokom 2022. godine, 14 su biliiskusni inspektori. Postoji zabrinjavajući trend i pokazuje da je velik nivo nesigurnosti i nestimulisanja radnog okruženja prisutan unutar ove važne institucije.

Pored toga, prema važećem aktu o sistematizaciji, krajem 2022. godine, 157 poslova je ostalo nepopunjeno. Ako uporedimo ovo sa činjenicom da je veliki brojiskusnih inspektora otišao, to je jasan znak da Upravi za inspeksijske poslove nedostaje značajan broj radnika i sa opadajućim trendom u kompetentnosti i kapacitetima zaposlenih i UIP kao institucije uopšte.

Među ostalim značajnim problemima ove institucije, treba naglasiti probleme sa Jedinostvenim inspeksijskim informacionim sistemom (JIIS) koji je trebao da uredi svaku oblast sistema u skladu sa posebnim potrebama svake institucije posebno. Osnovni modul ovog Informacionog sistema (IS) vezan je za elektronsku razmjenu dokumenata (ERD) u UIP-u počeo je sa radom početkom 2021. godine ali zbog sajber napada na cjelokupnu administraciju Crne Gore tokom ljeta 2022. godine, sve ove reforme su potpuno blokirane i sistem je i dalje nefunkcionalan u više aspekata, prema izvorima iz UIP-a.

Postoje otvorene žalbe rukovodilaštva UIP-a u odnosu na budžet Uprave koji oni opisuju u godišnjem izvještaju kao "neadekvatan" i koji je iznosio €4.948.413,58 u 2022. godini. Rukovodilaštvo smatra da ova suma nije dovoljna da pokrije određene kategorije troškova, kao što je pružanje "odgovarajućih sredstava za kupovinu i održavanje vozila, dnevnica i smještaja za inspektore".

Većina ovih sredstava, oko €501.000,00, se izdvaja kroz program Jedinostvenih javnih nabavki u Upravi za katastar i državnu imovinu, i to je bilo nedovoljno, sa značajnim kašnjenjima u sprovođenju procedura javnih nabavki, što je izazvalo negativne efekte na cjelokupnu organizaciju inspekcijskog nadzora i sveukupne isporuke UIP-a.

Međutim, uprkos svim ovim, tehničkim, organizacionim i logističkim problemima, javnost smatra da je efikasnost inspektorata takođe ugrožena kroz neodgovarajuće uticaje na njihovu nezavisnost i autonomiju.

Prva grupa problema je vezana za neprikladan uticaj od strane lica nad kojim oni vrše inspekciju i postoji čvrsto uvjerenje među građanima da su to određene specifične oblasti poput kockanja, građevinarstva i/ili većih izvoznih, uvoznih i trgovinskih preduzeća. Međutim, ovo je i dalje na nivou percepcije i ne postoje značajni slučajevi da podrže ove tvrdnje, iako, na primjer, broj ozbiljnijih sankcija protiv kockarskih kompanija je mali iako postoje vidljiva kršenja Zakona o igrama na sreću, gdje se brojnim maloljetnicima dozvoljava da igraju u kazinu ili da se klade u kladionicama. Pored toga, nekoliko kazina i kladionica su bliže od 200 metara školama. Svi ovi upečatljivi prekršaji nisu sankcionisani i mali broj inspektora kontroliše ove slučajeve. Primjeri poput ovih mogu se naći u drugim oblastima inspekcije i mnoga pitanja mogu proizaći iz svakog od ovih primjera.

Na kraju, kao jedan od najvažnijih izvora negativnog uticaja na rad Uprave za inspekcijske poslove je prisustvo očiglednog političkog uticaja na postavljanje rukovodstva ove institucije. Ovo je bio slučaj tokom vlada do avgusta 2020. godine, ali je pogotovo slučaj tokom 42. i 43. Vlade gdje su glavni položaji u rukovodstvu popunjeni ljudima sa očitom političkom pozadinom i neadekvatnim nivoom iskustva i vještina upravljanja. Neki od ovih lica su čak optuženi u javnosti za zloupotrebu službenog položaja<sup>2</sup> i kriminalne aktivnosti i za degradaciju same institucije.

Konačno, u januaru 2024. godine, 44. Vlada odlučila je da raspusti Upravu za inspekcijske poslove i da kompletno izmijeni institucionalnu postavku za inspekcije u svim oblastima.

Novo rješenje je da se sve inspekcije vrate pod mandat nadležnih ministarstava. Ovo rješenje je postojalo ranije, prije 2005. godine, i biće upitno kako će EU i ostali partneri reagovati na ovu znatnu promjenu, s obzirom na to da je prethodna institucionalna postavka sa osnivanjem UIP-a bila podržana suštinski od strane eksperta EU i institucija. Pored toga, postoji ogroman problem vezan za prilagođavanje i usvajanje više od 140 pravnih dokumenata, od zakona do podzakonskih akata i unutrašnjih pravila koja regulišu oblast rada inspekcijske službe. Rok za ove zakonske promjene je bio zakazan za 15. februar 2024. godine i stručna zajednica izražava veliku sumnju u uspjeh ovog poduhvata.

Imajući sve pomenuto u vidu, postoji mnogo ozbiljnih pitanja i izazova za inspekcijску službu u Crnoj Gori u predstojećem periodu i svaki od ovih problema može imati ozbiljne posljedice na cjelokupan sistem vladavine prava, kao i više ozbiljnih posljedica na ekonomsku strukturu Crne Gore takođe.

2 Pobjeda, "Vujošević naložila vozaču da snima s kim se sastaje njena saradnica, Terzić prikrio aferu", januar 2024, dostupno na: <https://www.pobjeda.me/clanak/vujosevic-nalozila-vozacu-da-snima-s-kim-se-sastaje-njena-saradnica-terzic-prikrio-afere>

## 5.4. PROCJENA RADA DRŽAVNE REVIZORSKE INSTITUCIJE (DRI)

Izazovi pri sprovođenju preporuka Državne revizorske institucije su ukorijenjeni u njenoj institucionalnoj prirodi, kojoj nedostaju mehanizmi za obavezno izvršenje. Ustav i pomoćni pravni okvir ne pružaju sisteme, metode i aparat za obavezno poštovanje revizorskih nalaza i preporuka.

Druga smetnja proizilazi iz šireg institucionalnog i normativnog deficita u Crnoj Gori. Pije svega, nedostaje zakonska definicija koja bi precizirala komunikaciju i saradnju između institucija nadležnih za nadgledanje javnih finansija te sprječavanje i suzbijanje korupcije.

Odsustvo jasno definisanih zajedničkih obaveza i zakonskih odredbi za razmjenu informacija sputava efikasno sprovođenje preporuka Državne revizorske institucije.

Štaviše, crnogorske institucije se suočavaju sa problemima gdje čak i kada pravni okviri ili unutrašnje procedure nude praktična rješenja za saradnju, pojedinim funkcionerima može nedostajati volje ili kapaciteta da efektivno sarađuju. Ovo sputava sveukupne napore za uspješno sprovođenje.

Treći set izazova leži u rigidnim procedurama Državne revizorske institucije. Djelujući striktno na osnovu godišnjeg plana revizije, institucija se ne može prilagoditi ad-hoc potrebama ili zahtjevima spoljnih faktora poput Organizacija civilnog društva (OCD) ili medija.

Ova nefleksibilnost sprječava blagovremeno i efikasno sprovođenje inicijativa predloženih od strane OCD ili medija za određene intervencije, poboljšanja procedura, ili subjekte revizije.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva sveobuhvatan pristup uključujući zakonske reforme da bi se ustanovili mehanizmi za obavezno sprovođenje, jasnije definicije komunikacije i saradnje među relevantnim institucijama, i naponi za njegovanje kulture saradnje među funkcionerima. Pored toga, postoji potreba za fleksibilnošću procedura Državne revizorske institucije da se prilagodi blagovremenskim intervencijama predloženim od strane OCD i medija.

Ova holistička strategija ima za cilj da poveća efektivnost Državne revizorske institucije i da promoviše prilagodljiviji i saradnički okvir upravljanja u Crnoj Gori.

U skladu sa ovim strateškim naporima, DRI je proaktivno pokrenula, otpisala i sprovela Protokol o saradnji sa Skupštinom Crne Gore i Vrhovnim državnim tužilaštvom 2018. godine.

Konkretan rezultat ovih dorada međuinstitucionalne saradnje je bio značajan porast javnih saslušanja u Skupštini Crne Gore, gdje je DRI pozvana da predstavi svoje nalaze o konkretnim subjektima revizije, kao i porast podnošenja izvještaja od strane DRI Vrhovnom i Specijalnom državnom tužilaštvu.

## 5.5. BORBA PROTIV KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA

Svaka zemlja kandidat za članstvo u EU mora da prati pravila EU i da pripremi svoj institucionalni i pravni sistem da omogući transparentnu i otvorenu konkurenciju lokalnih i EU kompanija u oblasti javnih nabavki dobara, usluga i radova, na osnovu nediskriminacije i jednakog tretmana.

Imajući u vidu činjenicu da je, prema Izjveštaju Komisije EU za 2023. godinu, tržište javnih nabavki Crne Gore činilo 8,74% BDP-a sa ukupnom vrijednošću ovih postupaka od 506 miliona eura, značaj preciznog regulisanja i upravljanja ovom oblašću, u skladu sa najvišim domaćim i

EU standardima, postaje prioritet svih nadležnih organa i institucija.

Kao najnapredniji kandidat za članstvo u EU sa prostora Zapadnog Balkana, Crna Gora je ulagala kontinuirane napore da promijeni svoj pravni i institucionalni okvir. Pored toga, u protekle dvije decenije, unaprijedila je kapacitet i naručilaca i dobavljača kroz programe obuke i radionice, kao i set smjernica za obezbjeđivanje da su svi akteri dobro upoznati sa pravnim okvirom i najboljom praksom.

Zbog toga je trenutno stanje u oblasti javnih nabavki u Crnoj Gori od strane EU označeno kao „između umjerenog i dobrog nivoa pripremljenosti“.<sup>3</sup>

Osnovni strateški okvir za oblast javnih nabavki je Strategija za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori 2021-2025.

U međuvremenu, Vlada je u februaru 2023. godine usvojila Izvještaj o uvođenju Strategije 2021-2025 za unapređenje politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori, kao i odgovarajući Akcioni plan za 2023. godinu za sprovođenje obaveza u vezi sa istom Strategijom.

U zakonskom smislu, kamen temeljac sistema javne nabavke Crne Gore je Zakon o javnim nabavkama. Prvobitno usvojen 2010. godine i naknadno revidiran 2019. godine ovaj zakon pruža pravnu osnovu za procese nabavki. Usklađen je sa direktivama Evropske unije, naglašavajući principe konkurencije, nediskriminacije i transparentnosti u procesima javnih nabavki.

Istovremeno sa tim, početkom 2023. godine, novi amandmani Zakona o javnim nabavkama<sup>4</sup> su usvojeni i nekoliko neophodnih ažuriranja su unaprijedili transparentnost i efikasnost procedura u procesima javnih nabavki. Pored ovog suštinskog zakona, Zakon o javno-privatnom partnerstvu<sup>5</sup> takođe reguliše ovu zahtjevu oblast, zajedno sa dodatnim brojem drugih pravnih dokumenata, koji su podzakonski akti po pravnoj prirodi, uključujući sedam propisa i pet pravilnika.

Međutim i dalje postoji mnogo neriješenih ili nejasnih pitanja u pogledu na precizne i efikasne formulacije zakonskih odredbi. Na primjer, nove izmjene Zakona 2023. godine nisu definisale detaljnije kriterijume „ekonomski najpovoljnije ponude“. Posljedica toga je da je cijena i dalje preovlađujući faktor za izbor najpovoljnijeg ponuđača.

Što se tiče specifične oblasti borbe protiv korupcije, članovi 15, 16, 17 i 18 Zakona o javnim nabavkama daju precizne definicije eventualnog kršenja zakonskih pravila u vezi sa sukobom interesa i korupcijom u postupku javnih nabavki.

Vodeći se tim, na osnovu člana 15, stav 4 Zakona o javnim nabavkama, Ministarstvo finansija je donijelo Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenjima antikorupcijskih pravila<sup>6</sup>. Kao što njegovo ime navodi, ovaj pravilnik precizno reguliše način vođenja evidencije o kršenjima i sadržaju evidencije prekršaja antikorupcijskih pravila u postupcima javnih nabavki.

Javne nabavke igraju ključnu ulogu u ekonomskom razvoju Crne Gore, osiguravajući efikasnu raspodjelu javnih resursa i njegovanje transparentnosti u troškovima vlade. Zbog ovoga su institucionalni okvir i javne nabavke u Crnoj Gori prošle značajne reforme ne bi li se unaprijedila njihova konkurentnost, integritet i usklađenost sa evropskim standardima. Danas je Direktorat za

3 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2023. godinu

4 Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br 074/19 od 30.12.2019., 003/23 od 10.01.2023., 011/23 od 27.01.2023.) – Prečišćeni tekst

5 Zakon o javno-privatnom partnerstvu ("Službeni list Crne Gore" br. 073/19 od 27.12.2019.)

6 Ministarstvo Finansija, Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije o kršenju antikorupcijskih pravila, 2011., dostupno na: <https://ujn.gov.me/pravilnik-o-nacinu-vodenja-i-sadrzaju-evidencije-o-krsenju-antikorupcijskih-pravila/>

politiku javnih nabavki centralna institucija koja nadgleda i reguliše javne nabavke u Crnoj Gori. On operiše unutar Ministarstva finansija i odgovoran je za nadzor, usklađivanje praksi, i osiguravanje poštovanja zakonskih odredbi. DPJN takođe pruža smjernice naručiocima i dobavljačima. Sva detaljna nadležnost i odgovornosti DPJN-a su propisane Zakonom o javnim nabavkama.

Regulatorni organi, poput Državne revizorske institucije i Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, igraju ključnu ulogu u osiguravanju odgovornosti i zakonitosti u postupcima javnih nabavki. Državna revizorska institucija sprovodi revizije da procijeni ekonomiju, efikasnost i efektivnost javnih nabavki i u tom pogledu, DRI je pojačala saradnju sa Državnim tužilaštvima. Ova saradnja je osnovana na informisanju tužilaštva o eventualnim kršenjima procedura vezanih za javne nabavke, nakon eventualnih negativnih nalaza tokom revizije državnih institucija i kompanija u državnom vlasništvu.

Međutim, krucijalna početna uloga u zaštiti zakonitosti procesa javnih nabavki je u rukama Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja se bavi slučajevima žalbi, u skladu sa crnogorskim zakonima, u saglasnošću sa pravnim tekovinama EU. Komisija ima reputaciju efikasnog rješavanja žalbi, sa 169 slučaja riješenih u 2022. godini, prema izvorima Komisije EU.<sup>7</sup>

Prema istom izvoru, u 16% ovih slučajeva (27), podnijete su žalbe Upravnom sudu, koji je sljedeća instanca za žalbe u postupcima javnih nabavki. Polovina ovih žalbi su poslate nazad Komisiji na ponovno razmatranje.

Sljedeći nivo sporova u vezi sa javnim nabavkama je Vrhovni sud Crne Gore koji je u slučaju 2022. godine sproveo šest specijalnih pregleda odluka koje je donio Upravni sud. U pet od ovih šest slučajeva, sud je odbacio tužbe kao neosnovane i u jednom slučaju, sud je izmijenio odluku.

Dodatne provjere procesa dolaze od Inspekcije za javne nabavke, koja je dio Uprave za inspeksijske poslove i koja je sproveda 333 provjere tokom 2022. godine, fokusirajući se na zaključenje i izvršenje ugovora. Inspekcija za javne nabavke provjerila je 2.880 konkretnih pitanja i pronašla kršenja u 239 slučajeva vezanih za postupke javnih nabavki, prema godišnjem izvještaju o radu Uprave za inspeksijske poslove.<sup>8</sup> Od ovih 239 slučajeva, 192 je sankcionisano upozorenjem, 30 je dobilo administrativne novčane kazne u iznosu od 36.200 eura, gdje je isplata izvršena u 80% (24 slučaja) i 3 slučaja su poslani prekršajnom sudu na odluku. Međutim, Inspekcija za javne nabavke i dalje ima manjak radnika i ima sam 7 od 10 inspektora koji su u sistematizaciji ovog odjeljenja. Smanjeni broj inspektora uticao je na sveukupni obim provjera, pogotovo u manjim mjestima, osim Podgorice, Bara i Bijelog Polja gdje su inspektori postavljeni.

Crna Gora je takođe pohvaljena od strane Evropske komisije 2023. godine za unaprijeđivanje sistema elektronskih (E) javnih nabavki (CeJN) i tim putem povećala efikasnost i smanjila rizik od korupcije. Ovo uvođenje i napredak elektronske platforme nabavki je pojednostavilo procese, povećalo transparentnost i omogućilo uživo praćenje aktivnosti nabavki. CeJN je u potpunosti funkcionalan i upravlja svim postupcima javnih nabavki u zemlji. Iako su poboljšanja CeJN-a, uključujući funkcionalno povezivanje sa drugim državnim elektronskim registrima (kao onim od Agencije za sprječavanje korupcije), bila planirana za izvršenje do kraja 2023. godine, do ovih aktivnosti nije došlo i upitno je kada će ova poboljšanja biti završena.

U skladu sa tim, iako je Crna Gora napravila pohvalan napredak u javnim nabavkama, održivi njeni naporu su potrebni da bi se riješio broj izazova i osigurala kontinuirana usklađenost sa evropskim standardima. Prema Izvještaju Evropske komisije za 2023. godinu, fokus bi trebao biti na efektivnom sprovođenju zakona, smanjenju pregovaračkih postupaka, i unaprjeđenju siste-

7 Izvještaj o napretku CG 2023, *op. cit.*

8 Uprava za inspeksijske poslove, Godišnji izvještaj za 2022. godinu, 2023.



ma pravnih lijekova.

Štaviše, visok broj raznih naručioca, uključujući vladina ministarstva, nezavisne državne institucije, lokalne opštine i javna preduzeća su uključeni u djelatnosti nabavki i u mnogim slučajevima odjeljenjima za javne nabavke ovih manjih lica nedostaje kapacitet. Ovo otvara vrata za namjerno i nenamjerno nepoštovanje pravnog okvira i predstavlja značajan rizik od korupcije.

Na primjer i dalje postoje slučajevi i vrijednosti takvih pregovaračkih postupaka koji su bez prethodnog objavljivanja obavještenja o ugovoru.<sup>9</sup> Značajno smanjenje ovih slučajeva se čvrsto preporučuje već nekoliko godina od strane Evropske komisije.

U zaključku, Crna Gora je napravila značajan iskorak u javnim nabavkama, ali održivi napori su i dalje potrebni da bi se riješili postojeći izazovi i osigurala usklađenost sa evropskim standardima. Fokus na efektivnu primjenu zakona, smanjenje pregovaračkih procedura i unaprjeđenje sistema pravnih lijekova ostaje imperativan za strukturu javnih nabavki države.

-----  
<sup>9</sup> Opština Kolašin na sjeveru Crne Gore je imala 840.000 eura u postupcima o kojima se direktno pregovara, bez objavljivanja javnog konkursa za odabir najboljih ponuda.

## SPROVOĐENJE BORBE PROTIV KORUPCIJE

Sprovođenje borbe protiv korupcije uključuje zajedničke napore nekoliko institucija i njihovih podjedinica. U nastojanju da se suzbije korupcija, osnivanje Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) u julu 2015. godine, uspostavljenog Zakonom o Specijalnom državnom tužilaštvu, označilo je ključni razvoj u kampanji protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala. SDT, u skladu sa zakonom, preuzima odgovornost za krivično gonjenje organizovanog kriminala, visoke korupcije, pranja novca, terorizma, ratnih zločina i kršenja izbornih prava. Pravni okvir koji reguliše SDT obezbjeđuje nekoliko mjera zaštite koje se odnose na njegovu nezavisnost, transparentnost i odgovornost.

Imenovanje glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca vrši Tužilački savjet kroz javna obavještenja. Međutim, autonomija SDT-a je ograničena, omogućavajući vrhovnom državnom tužiocu direktno vršenje ovlašćenja koja su povjerenja šefu SDT-a. Pored toga, kancelarija SDT-a pati od neadekvatnog osoblja, gdje trenutno radi samo 10 specijalnih tužilaca od ukupno 48 članova osoblja.

Što se tiče policijskih struktura, član 26. Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu predviđa da policijske poslove koji se odnose na krivična djela iz nadležnosti SDT-a, uključujući i slučajeve korupcije, obavlja specijalizovana jedinica poznata kao Posebna jedinica policije (PJP). Načelnika PJP imenuje direktor Uprave policije, uz saglasnost glavnog specijalnog tužioca. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistemu MUP-a – Uprava policije, od 08.08.2022. godine, naglašava pojačan fokus na organizaciji kriminalističke policije. Ovaj strateški naglasak ima za cilj jačanje podrške SDT-a u borbi protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala. Pravilnikom se uvodi Odjeljenje za borbu protiv korupcije, privrednog kriminala i vođenje finansijskih istraga koje ima 60 sistematizovanih radnih mjesta. Takođe, predviđeno je povećanje broja inspektora u Posebnoj jedinici policije sa 32 na 50.

Nadležnost Odjeljenja se proteže dalje od krivičnih djela pod Višim državnim tužilaštvom i obuhvata ona pod SDT-om, na zahtjev ili odobrenje vršioca dužnosti specijalnog tužioca na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ovo restrukturiranje jača kapacitete Uprave policije, jačajući njenu sposobnost da podrži SDT.

Što se tiče specijalizovanih pravosudnih institucija, Viši sud u Podgorici nadgleda predmete korupcije na visokom nivou i trenutno ima 34 sudije. Međutim, samo pet radi u okviru Posebnog odjeljenja za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine i ostaje otvoreno pitanje da li će se ovaj broj ljudi uspješno baviti preporukama svih značajnih međunarodnih partnera za jačanje dosljedne i efikasne politike krivičnog sankcionisanja i odgovora krivičnog pravosuđa za korupciju i slučajeve korupcije na visokom nivou. Ovo uključuje neophodnost da se spriječi percepcija nekažnjivosti i obezbijedi odvratajući pristup rješavanju ovih krivičnih djela.

Bez obzira na to, postoje pozitivni koraci u različitim oblastima, ali se represivne mjere protiv korupcije suočavaju sa izazovima, prije svega u vidu nedovoljnog institucionalnog i operativnog kapaciteta tužilaca, sudija i policije. Tužilaštvo, uključujući i Specijalno tužilaštvo, bori se sa nedostatkom administrativnog osoblja. Primjer za to može se naći u činjenici da se svaki od speci-

jalnih tužilaca bavi sa više od 100 predmeta.<sup>10</sup> Štaviše, specijalnom istražnom timu nedostaje direktan pristup relevantnim bazama podataka, ljudskim i finansijskim resursima, kao i specijalizovanoj ekspertizi, posebno u finansijskom domenu. Rješavanje ovih nedostataka zahtijeva sveobuhvatnu i specijalizovanu obuku na svim nivoima, praćenu zajedničkim naporima da se unaprijede kapaciteti za sistematske finansijske istrage u slučajevima korupcije.

Međutim, sve pomenute institucije i reformski napori u značajnoj mjeri trpe snažan politički pritisak i uticaj vladajućih partija na rad svih pomenutih institucija, a posebno na izbor čelnih ljudi ovih institucija.

Trenutno, u decembru 2023. godine, u toku je jaka politička debata o imenovanju novog načelnika Specijalne jedinice policije, kao i samog načelnika Uprave policije.

-----  
<sup>10</sup> Izvještaj o napretku CG 2023, op. cit.

# BORBA PROTIV KORUPCIJE U PRIVREDI

## 7.1. SIVA EKONOMIJA

Definicija sive ekonomije OECD-a obuhvata "privredne aktivnosti, zakonite ili nezakonite, koje se po zakonu moraju u potpunosti prijaviti poreskim organima, ali nisu, i stoga ostaju neoporezovane, za razliku od aktivnosti koje se prijavljuju."

Prema izvorima Svjetske banke, od 1990. do 2018. godine, procenat proizvodnje sive ekonomije u BDP-u smanjen je za 8 procentnih poena na 31% u zemljama u razvoju i za 3 procentna poena na 13% u razvijenim zemljama.

Crna Gora, kao jedna od zemalja u tranziciji iz Jugoistočne Evrope, nije izuzetak i u ovom društvu još uvijek postoje svi preduslovi za širenje skrivene ekonomije. Ovo uključuje monetarne i nemonetarne nepravilnosti i nedostatke kao što su neadekvatan i nedovoljno razvijen pravni okvir, neefikasne institucije i nedovoljni administrativni kapaciteti, niži prihod po glavi stanovnika, rizik od siromaštva, niža produktivnost, utaja poreza, prihod od neprijavljenih aktivnosti, neprijavljeni prihodi od samozapošljavanja, razmjena legalnih i roba i usluga, prijavljivanje radnika na minimalnu platu ili skraćeno radno vrijeme i pružanje neregistrovanih usluga.

Pored ovih aktivnosti koje su još uvijek u zakonskim granicama, značajan je uticaj ilegalnih aktivnosti kao što su proizvodnja i promet ilegalnih droga, krijumčarenje cigareta i ljudi ili razmjena nelegalne robe i usluga.

Kao rezultat toga, neformalna ekonomija u formalnom sektoru Crne Gore je u 2022. godini iznosila 20,6% BDP-a, što je za 3,9 procentnih poena manje u odnosu na 2014. U poređenju sa drugim zemljama, istom metodom istraživanja, nivo sive ekonomije u Crnoj Gori je sličan nekim zemljama EU, poput Poljske i Letonije, i niži nego u istočnoj Evropi i susjedstvu EU.

Međutim, ako uključimo i neformalni sektor zemlje, po MIMIC metodi, uključujući i neregistrovana preduzeća, crnogorska neformalna ekonomija je u 2019. godini iznosila 37,5% BDP-a (MMF, 2019).

Crna Gora je zvanično pokrenula napore u borbi protiv sive ekonomije već u junu 2013. godine, uvođenjem Zakona o sprječavanju nelegalnog poslovanja. Ovaj zakon je imao za cilj da cilja nelegalne poslovne aktivnosti, definišući ih u članu 1 kao „obavljanje aktivnosti bez prethodne registracije po zakonu, ili bez saglasnosti propisane zakonom, a suprotno uslovima pod kojima se daje saglasnost“.

Međutim, ovaj zakon nije bio uspješan u adekvatnom rješavanju složenosti neformalne ekonomije, nudeći samo površan tretman u svojih 20 članova i nedostaju mu neophodna institucionalna sredstva za efikasno rješavanje ovog pitanja. Pored toga, njegov primarni fokus je bio na

otklanjanju pravnih praznina u drugim zakonskim dokumentima, što je rezultiralo zakonom koji je prevashodno bio usmjeren na registrovane poreske obveznike, obuhvatajući i pravna lica i preduzetnike.

U praksi, ovaj pristup je izvršio značajan pritisak na one koji su registrovani i koji se pridržavaju skupa pravila, dok su u velikoj mjeri zanemareni pojedinci koji se bave neregistrovanim i potpuno ilegalnim aktivnostima.

U 2014. godini uloženi su dalji naponi za rješavanje problema sive ekonomije kroz izradu Akcionog plana i Komunikacione strategije. Iako ove inicijative pokazuju ambiciju i posvećenost državnih agencija, nedostaje im sveobuhvatno priznanje značaja identifikovanja osnovnih uzroka i preusmjeravanja napora za njihovo rješavanje. Umjesto toga, ovi dokumenti imaju tendenciju da se koncentrišu na ublažavanje posljedica, iako najočigledniji aspekti sive ekonomije potiču iz osnovnih problema.

Programi i prateći akcioni planovi za borbu protiv sive ekonomije nastavili su da se relativno redovno usvajaju. Posljednji u pripremi je Nacrt Programa borbe protiv neformalne ekonomije za Crnu Goru 2024-2026, koji je još u javnoj raspravi i njegovo usvajanje se očekuje u prvom kvartalu 2024.

Ipak, svim ovim dokumentima, uključujući i zakonske, zajednički je nedostatak posvećenosti stvaranju podsticajnog ambijenta za poslovanje, nedostatak prevencije i represije nad neregistrovanom privredom i, posljedično, neuspjeh u proširenju poreske osnovice. Umjesto da se pojačaju naponi na suzbijanju neformalne ekonomije, većina zakonskih rješenja i dokumenata programa i akcionih planova planira da dodatno izvrši pritisak na redovne poreske obveznike i ojača poresku disciplinu među njima. Posljedica toga je da neki vlasnici preduzeća ne mogu da se izbore sa pritiskom nelegalnog završetka i gase svoja preduzeća. Generalno, velike prepreke za suzbijanje sive ekonomije i dalje postoje i mnogi privrednici otvoreno osuđuju postojeći pravni okvir i institucionalnu praksu koja narušava vladavinu prava i sveukupno poslovno okruženje.

Međutim, tokom posljednje dvije decenije sproveden je niz institucionalnih reformi u nekim ključnim sektorima kao što su fiskalni sistem, finansijski domeni, platni promet, privatizacija i korporativno restrukturiranje. Posljednja reforma iz 2021. i 2022. godine, pod nazivom „Evropa sad“ i uvedena od strane 42. Vlade Crne Gore, bila je posvećena radikalnoj promjeni sistema oporezivanja ličnih zarada i donijela je rješenje gde su porezi radikalno smanjeni, ispod 40% od ukupne zarade, pri čemu je dio poreza namijenjen penzionom fondu prebačen u neto zarade i poslodavcu se ne nameću dalje obaveze.

## **7.2. ANALIZA RADA UPRAVE PRIHODA**

### **7.2.1. PORESKA UPRAVA I CARINA**

Priča o odnosima Uprave prihoda (poreza) i Uprave carina u Crnoj Gori dobija upitne obrte u periodu od posljednje 4 godine. Naime, poreska i carinska uprava su gotovo dvije decenije bile odvojene institucije i ove dvije „kičmene“ strukture cjelokupnog institucionalnog sistema zemlje često su bile pod političkim uticajem vladajućih struktura, koje su upravu postavljale u skladu sa svojim aktuelnim partijskim interesima, a ne prema profesionalnim standardima i standardima zasnovanim na zaslugama.

Ova praksa političkih postavljanja bila je prisutna i prije avgusta 2020. godine i promjene vlasti, ali je postala još vidljivija posle tog datuma i promjenom vlasti. Iako su i Uprava prihoda i Uprava carina nastavile da funkcionišu na relativno efikasan način od decembra 2020. do aprila 2021.

godine, to nije spriječilo novu 43. Vladu da napravi neočekivane i nepoželjne promjene u strukturi i institucionalnom okruženju ova dva važna resora.

Naime, 43. Vlada Crne Gore, na čelu sa premijerom Abazovićem, u aprilu 2021. godine odlučila je da obje institucije ujedini u jednu upravu prihoda i carina, pod opravdanjem reforme upravljanja javnim finansijama.

Međutim, prema izvoru bivšeg visokog funkcionera 43. Vlade, ovaj potez nije pozdravio nijedan od međunarodnih partnera koji su pomagali Vladi u ukupnom sprovođenju reformi u oblasti finansija i javne uprave. Negativan je bio i stav izaslanika Komisije EU, kao i stav eksperata Međunarodnog monetarnog fonda koji su izričito savjetovali vladine zvaničnike da ne uvode objedinjavanje Uprave prihoda i poreza.

Argumenti eksperata Evropske komisije i Međunarodnog monetarnog fonda bili su da jedinstveno institucionalno rješenje postoji samo u nekoliko zemalja EU, poput Danske i Irske i da je, na primjer, prema izjavama eksperata MMF-a, administraciji Irske bila potrebna skoro decenija za prilagođavanje i objedinjavanje institucionalnog sistema Poreske i Carinske uprave, i još uvijek nije bio efikasan kako su očekivali.

Ipak, uprkos neočekivanim promjenama institucionalnog okvira i jasnim političkim postavljanim rukovodstva nove zajedničke Uprave prihoda i carina, ova tranzicija je izvršena na relativno brz i efikasan način, od promjene službenih pečata u centralnim i lokalnim jedinicama, pa sve do brzih izmjena zakonodavstva koje su bile direktno i indirektno vezane za prethodno izdvojeno institucionalno rješenje.

Uprava prihoda i carina počele su da daju solidne rezultate i ukupne brojke su se popravile, ali je razlog za to uglavnom bio u činjenici da su se ukupni ekonomski rezultati podigli na neočekivane nivoe poboljšanja zahvaljujući nekim globalnim događajima. Naime, od početka ruske agresije na Ukrajinu značajan broj ruskih i ukrajinskih državljana dolazio je u Crnu Goru u različitim kapacitetima, što je dovelo do poboljšanja broja ekonomskih figura, što je, kao krajnji rezultat, izazvalo značajna poboljšanja u ukupnoj naplati različitih poreza, kako sa nivoa carine, tako i sa različitih aspekata internih ekonomskih rezultata.

Ovo sveukupno poboljšanje rezultata Uprave prihoda i carina posebno je bilo vidljivo tokom 2023. godine.

Kako se navodi na zvaničnom sajtu Vlade Crne Gore, Uprava prihoda i carina je od januara do novembra 2023. godine uspješno prikupila ukupno 2,33 milijarde eura, što je značajno povećanje od 430 miliona eura (22,5%) u odnosu na isti period prošle godine. Štaviše, naplata prihoda za prvih 11 meseci 2023. premašila je planirani cilj za 333 miliona eura (16,6%).

Naplata poreza na dodatu vrijednost (PDV) iznosila je 1,09 milijardi eura, što predstavlja povećanje od 158 miliona eura (17%) u poređenju sa istim periodom prošle godine. Doprinosi po osnovu poreza na zarade dostigli su 496,8 miliona eura, što ukazuje na značajno povećanje od 99 miliona eura (25%) u odnosu na isti period prošle godine. Naplata poreza na dobit preduzeća takođe je pokazala značajan rast, dostigavši 148 miliona eura – povećanje od 62 miliona eura (72%) u poređenju sa periodom od jedanaest meseci od 2022.

Akcize su doživjele bruto naplatu od 300 miliona eura, što je značajno povećanje od 69,7 miliona eura (30%) u poređenju sa istim periodom 2022. Prihodi od carina, koji uključuju poreze na međunarodnu trgovinu i transakcije, iznosili su 48 miliona eura – povećanje od 11 miliona eura

(31%) u odnosu na isti period prošle godine.<sup>11</sup>

Međutim, i pored ovih dobrih rezultata, Uprava prihoda i carina održava svoj imidž u široj javnosti kao institucija sa snažnom političkom pozadinom, u kojoj rukovodstvo često koristi svoju moć da bi imao selektivan pristup u postupanju prema pojedincima ili kompanijama, i gdje jaka percepcija koruptivnih krivičnih djela i dalje preovladavaju u odnosu na sve reforme koje su sprovedene tokom dvije prethodne decenije.

Dokaz za ovakvu percepciju može se naći u skoro svakom istraživanju javnog mnjenja koje se bavi temom korupcije, a posljednje je stiglo iz CeMI-ja, gdje značajan procenat građana, njih 19,3 odsto, smatra da postoji velika vjerovatnoća da su carinici umiješani u korupciju. Pored toga, na poreske službenike se takođe gleda i sa sumnjom na korupciju, pri čemu 15,8% građana izražava snažno uvjerenje u njihovu potencijalnu umiješanost u korupciju. Među ovim grupama, samo 7,2% ispitanika je navelo da uopšte nije vjerovatno da će poreski službenici biti umiješani u korupciju, dok je kod carinika ovaj procenat još manji, samo na 5,4%.

Ovi nalazi upućuju na zaključak da se carinski i poreski službenici vide kao veoma ranjivi na korupciju. Gubitak povjerenja javnosti je dalje pogoršan činjenicom da je bivši direktor Uprave prihoda i carina Rade Milošević pod optužbom za stvaranje kriminalne organizacije i šverc cigareta. Ovaj konkretan slučaj je jasan indikator ranjivosti na korupciju unutar Uprave prihoda i carina. Iako manji procenat i dalje ima povjerenje u integritet i poreskih i carinskih službenika, ukupni veći procenti ukazuju na rasprostranjen nedostatak povjerenja u ključne javne institucije kao što su Uprava prihoda i carina.

Konačno, 15. decembra 2023. godine, Vlada je ponovo izvršila zaokret u institucionalnoj organizaciji ovog značajnog dijela javne uprave i od tog datuma Uprava prihoda i carina se ponovo dijeli na dvije posebne jedinice, Upravu prihoda i Upravu carina.

Međutim, ova promjena nije uvedena glatko kao što je to bio slučaj sa posljednjom izmjenom iz aprila 2021. godine i bilo je brojnih slučajeva lošeg planiranja i lošeg izvršenja odluka. Na primjer, bilo je kašnjenja u izradi službenih pečata poreskih i carinskih kancelarija na centralnom i lokalnom nivou, gdje su značajna kašnjenja od tri nedelje stvarala ogromne probleme u sprovođenju tendera, primjeni poreskih i carinskih dokumenata i transportu, uvozu i izvozu različitih dobara. Pored toga, kao najveći izazov i najsumnjivije pitanje ostaje promjena brojnih zakonskih akata koji se odnose na funkcionisanje poreskog i carinskog sistema u Crnoj Gori, u smislu blagovremene i efikasne izmjene relevantnih zakonskih akata.

Pored toga, Vlada je otpustila više od 30 mladih poreskih službenika koji su obučavani i školovani se više od 6 godina, sa visokim kapacitetima i koji su trebali da budu nosioci budućeg razvoja Uprave prihoda. Ovaj potez je već ugrozio funkciju cijele institucije i njenu efikasnost, smatra viši bivši zvaničnik koji još uvijek ima punu sliku o unutrašnjem funkcionisanju ove institucije. Ovaj iznenadni i neočekivani potez može sugerisati političko i partijsko obrazloženje ovih smjenjivanja, što može dovesti do daljeg pada efikasnosti i ugleda ove važne systemske institucije.

-----  
11 <https://www.gov.me/upravacarina>

# CIVILNO DRUŠTVO U BORBI PROTIV KORUPCIJE

## 8.1. RAD OCD-A U BORBI PROTIV KORUPCIJE

OCD u Crnoj gori igraju vidljivu ulogu u cijelom sistemu borbe protiv korupcije. Ovo je rezultat ujedinjenih napora nekoliko javno prepoznatih OCD, gdje se nekoliko njih bavi konkretnim slučajevima korupcije unutar lokalnih i državnih organa i različitih povezanih javnih i privatnih preduzeća, dok se nekoliko OCD bavi raznim analizama, istraživanjima, učestvovanjem u radu i donošenju odluka unutar institucija i procesima stvaranja raznih zakonskih predloga.

U tom smislu, možemo podijeliti aktivnosti borbe protiv korupcije OCD u nekoliko oblasti društvenog i institucionalnog rada:

- **Edukacija i obuka o sprječavanju i suzbijanju korupcije**

Ove aktivnosti su omogućene od strane OCD, putem nekoliko metoda, raznim korisnicima i fokus grupama. Na primjer, OCD pružaju obuke za policijske istražitelje, tužioce, i funkcionere koji se bave borbom protiv korupcije. Pored toga, ove obuke su omogućene za razne vrste administrativnih inspekcija. Takođe, OCD su uključene u razne projekte i programe koji pružaju edukaciju i obuku zaposlenima i visokim zvaničnicima u institucijama za borbu protiv korupcije ili javnim zvaničnicima koji se bave slučajevima vezanim za borbu protiv korupcije. Jedan od ovih projekata edukacije i obuke se trenutn razvija između Centra za građansko obrazovanje i Agencije za sprječavanje korupcije.

- **Istraživanje i analiza za sprječavanje i suzbijanje korupcije**

Postoji nekoliko OCD koje su prepoznate u oblasti istraživanja i analiza vezanih za borbu protiv korupcije. Oni se takođe bave pitanjima vezanim za reformu pravosuđa, rad institucija za borbu protiv korupcije, ispitivanjem javnog mnjenja vezanog za stavove građana o borbi protiv korupcije, transponovanje antikorupcijskog zakonodavstva EU u crnogorski pravni poredak, i drugim vezanim predmetima.

Neki od njih, poput Instituta Alternativa su se bavili borbom protiv korupcije u javnim nabavkama, dok se Akcija za ljudska prava bavila radom i učinkovitošću pravosuđa. Na kraju, Centar za monitoring i istraživanje, kao najaktivnija OCD u ovoj oblasti, imao je više istraživanja posvećenih temeljnoj analizi više institucija za borbu protiv korupcije, praksama, međunarodnoj saradnji, analizi sistema za borbu protiv korupcije i neka od njih realizovana u saradnji sa međunarodnim i institucionalnim partnerima.<sup>12</sup>

12 1) CeMI, Izvještaj o nacionalnim antikorupcijskim politikama u Crnoj Gori 2023, septembar 2023, 2) CeMI, Institucionalno lutanje – Od nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou do Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, septembar 2023, 3) CeMI, Zloupotreba državnih resursa - Predsjednički izbori u Crnoj



- **Učešće OCD u radu i donošenju odluka unutar institucija za sprječavanje i suzbijanje korupcije**

Nekoliko zakona vezanih za borbu protiv korupcije i rad institucija koje se direktno ili indirektno bave sprječavanjem ili suzbijanjem korupcije nalaže pravo predstavnika OCD da direktno učestvuju u radu upravljanja i kontrole organa institucija koje se bave antikorupcijskim pitanjima. Ovo daje za pravo predstavnicima OCD da učestvuju u radu upravnih odbora i vijeća, poput vijeća Agencije za sprječavanje korupcije. Dva predstavnika OCD, jedan iz Evropskog pokreta u Crnoj Gori i jedan iz Centra za monitoring i istraživanje, učestvovala su kao članovi vijeća Agencije za sprječavanje korupcije od 2019. do avgusta 2023. godine, gdje su predstavnici EMIM-a takođe izabrani za predsjednika na 4 godine. Rad ovog vijeća ASK-a je bio javno pohvaljen u izvještajima Evropske komisije i drugih međunarodnih organizacija, stvarajući i podržavajući brojne reforme uvedene u ovoj instituciji tokom mandata predstavnika OCD.<sup>13</sup>

- **Učešće OCD u procesu stvaranja raznih zakonskih predloga**

Nekoliko OCD učestvuju u stvaranju raznih zakonskih predloga direktno i indirektno vezanih za procese borbe protiv korupcije u Crnoj Gori. Evropski pokret u Crnoj Gori i Centar za monitoring i istraživanje su učestvovali u stvaranju, a kasnije i u amandmanima Zakona o sprječavanju korupcije, kao i Zakona o lobiranju. CeMI je takođe aktivno učestvovao u stvaranju novih predloga reformi za izborne zakone, što je važan dio antikorupcijskog zakonodavstva uopšte. Pored toga, Akcija za ljudska prava je doprinosila raznim predlozima reformskih zakona vezanih za sudstvo i tužilaštvo u Crnoj Gori, dok je Centar za demokratsku tranziciju takođe doprinio redefinisanoj izbornih zakona. Institut Alternativa je podnosio svoje zakonske amandmane novom nacrtu Zakona o javnim nabavkama i još uvijek je veoma glasan u zagovaranju unapređenja zakona u oblasti javnih nabavki.

- **Učestvovanje OCD u rješavanju konkretnih slučajeva potencijalne korupcije**

Ova oblast je uglavnom pokrivena od strane nekoliko OCD, gdje je OCD MANS najglasnija i najprimjetnija, sa brojnim slučajevima podnošenja krivičnih prijava Državnom javnom tužilaštvu, na raznim nivoima. Ovi slučajevi su takođe predstavljeni javnosti u koordinaciji ove OCD i medija. Pored toga, više slučajeva je takođe poslato od strane OCD i medija Agenciji za sprječavanje korupcije. Ponekad, ove žalbe su riješene od strane ASK-a, ako su slučajevi u njihovoj nadežnosti, dok ponekad Agencija za sprječavanje korupcije sama proslijedi ove slučajeve Državnom javnom tužilaštvu na raznim nivoima, u slučajevima kada ASK ima stav da opravdana pretpostavka o počinjenim krivičnim djelima postoji u ovim žalbama.

Međutim, pored ovih propisanih aktivnosti i oblasti rada crnogorskih OCD u oblasti sprječavanja i suzbijanja korupcije, i dalje postoji nekoliko ozbiljnih nedostataka aktera civilnog društva i struktura koje ozbiljno podrivaju položaj i uticaj OCD unutar cjelokupnog sistema za borbu protiv korupcije. Naime, OCD i dalje pate od ozbiljnog manjka kapaciteta u smislu ljudskih resursa, njihove edukacije, vještina i obuke, kao i manjka tehničkih kapaciteta u smislu moderne IT opreme i programa, kao i baza podataka koji su neophodni za sprovođenje temeljnih istraživanja u određenim oblastima koje imaju potencijal za korupciju.

---

Gori 2023. godine, septembar 2023, 4) CeMI, Unapređenje upravljanja ljudskim resursima u pravosudnom sistemu Crne Gore: ka efikasnom pravosuđu, septembar 2023, 5) CeMI, Nezavisnot pravosuđa u Crnoj Gori - Mit ili realnost, septembar 2023, 6) CeMI, Suzbijanje visoke korupcije u Crnoj Gori - Studija o radu Specijalnog državnog tužilaštva u slučajevima visoke korupcije (2020-2023), septembar 2023; 7) CeMI, Rizik od politizacije Tužilačkog savjeta Crne Gore, septembar 2023.

<sup>13</sup> Agencija za sprječavanje korupcije, Izvještaj o radu Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije za period jul 2019-jul 2023., jul 2023.

Štaviše, bilo je nekoliko slučajeva u kojima su aktivisti OCD imali direktne veze sa svojim subjektima različitih upita, gdje su, na primjer, koristili njihove usluge ili su imali poseban poslovni tretman od svojih subjekata. Na primjer, bilo je dva slučaja gdje su lideri OCD koje se bave antikorupcijom kupovali nekretnine od kompanija koje su bile direktan predmet njihovih istraga, kao i istraga zvaničnih institucija. Lideri OCD su ovim prilikama dobijali ozbiljne popuste na kupovinu nekretnina od kompanija i pojedinaca koje su ranije optuživali za koruptivno djelovanje. U jednom slučaju, banka je registrovala da je novac sa zvaničnog projektnog računa koji finansira EU jedne poznate OCD korišćen kao garancija za lični i privatni zajam za kupovinu nekretnina u privatnom vlasništvu od kompanije koja je ranije javno optužena sa strane te iste OCD i njenog lidera, za koruptivne radnje. Tom prilikom, prema zvaničnim dokumentima, došlo je do suštinskog popusta na cijenu nekretnina koju je čelniku OCD dala ista kompanija. Ovi primjeri su potvrda da je u ovom trenutku uloga i kredibilitet crnogorskih OCD u realizaciji aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije ozbiljno pod prijetnjom smanjenja i da je potrebno uložiti značajnije introspektivne napore kako bi se povećala transparentnost i prosvijetliti metode rada brojnih OCD i njihovih lidera. Ovo treba uraditi u saradnji sa medijima, kao i donatorskom zajednicom i, po potrebi, sa predstavnicima antikorupcijskih institucija u Crnoj Gori.

## MEDIJI

Mediji u Crnoj Gori i dalje igraju vidljivu i relativno jaku ulogu u cjelokupnom frontu protiv korupcije. Svakodnevno postoje brojni dokazi koji potkrijepljuju ovu tvrdnju. Brojni različiti tradicionalni (novine, TV i radio stanice) i novi elektronski mediji (veb portali, veb kanali) donose različite sadržaje koji se odnose na različite aktivnosti državnih institucija, javnih i privatnih preduzeća, javnih funkcionera, namještenika i privatnih lica sa ciljem otkrivanja koruptivnih radnji i povezanih aktera.

Neki od ovih izvještaja i informacija istraživačkog novinarstva našli su put do državnih institucija koje se bave prevencijom i suzbijanjem korupcije. U tom smislu, brojni su primjeri da je Agencija za sprječavanje korupcije pokrenula postupke protiv većeg broja javnih funkcionera nakon medijskog izvještavanja, kao i slučajeve u vezi sa suzbijanjem korupcije koje su pokrenula državna tužilaštva na različitim nivoima.

Međutim, uloga medija u ukupnoj borbi protiv korupcije je opterećena sa nekoliko sistemskih problema.

Prvi set problema odnosi se na nepostojanje adekvatnog zakonskog okvira, gdje je stari Zakon o medijima zastario i ne odgovara potrebama savremenih dešavanja u medijskoj sferi, a novi Zakon se radi veoma dugo, a još uvijek nije na mjestu.

Drugi set problema odnosi se na ukupne društvene, političke i ekonomske prilike gdje, ako želimo da ih razumijemo i preciznije definišemo, moramo poći od činjenice da crnogorska medijska sfera pati od tipičnih tranzicionih problema koji su čak i pogoršani veličinom društva i veličinom medijskog tržišta, kao i brojem stanovništva i ljudi koji rade u medijskoj sferi uopšte.

Konačno, kada govorimo o kvalitativnom skupu problema, većina ovih problematičnih pitanja se odnosi na profesionalne kapacitete novinara i urednika i standarde u izvještavanju.

Tačnije, politički pristrasan pristup u izvještavanju je uvijek bio vidljiv trend među medijima u Crnoj Gori, ali je ta situacija od 2020. godine do danas čak degradirala. Naime, jake političke podjele koje su pojačane od izbora u avgustu 2020. godine kada je nova vladajuća većina preuzela vlast, produbili su pad profesionalnih standarda u izvještavanju i nepoštovanje pravila i obaveza medijskih radnika predviđenih Etičkim kodeksom novinara Crne Gore. Naime, politički pristrasno izvještavanje, uključujući i izvještavanje o slučajevima korupcije, moglo bi se uočiti u svim većim medijima, kao i selektivan pristup u objavljivanju različitih društvenih, političkih i ekonomskih tema, gdje se otkrivanje teme koja se odnosi na korupciju i način objavljivanja i vrsta novinarskog pristupa u pisanju o tom pitanju zavisi od političkih stavova novinara i urednika svakog medija.

Ovaj gore pomenuti skup problema među crnogorskim medijima usko je povezan i sa činjenicom da su neki od vlasnika i urednika najuticajnijih medija započeli i druge poslove poput bankarskih, finansijskih i berzanskih usluga, raznih industrijskih produkcijskih kuća i/ili građevinske

poslove. U tom kontekstu, koruptivni uticaji na rad medija ogledaju se u činjenici da su oni u velikoj mjeri zloupotrebljavali sopstvene medije za ostvarivanje svojih poslovnih ciljeva, često kreirajući lažne vijesti ili stvarajući vijesti i javnu atmosferu koja ide u prilog njihovim drugim privatnim ekonomskim interesima.

U međuvremenu, jaka veza između novih vladajućih partija, a posebno premijera Abazovića i Specijalnog tužilaštva s jedne strane i najuticajnijih medija s druge strane, bila je vidljiva kroz brojne koordinisane akcije ova tri aktera. Ova veza se ogledala kroz otkrivanje tužilačkih dosijea u medijima prije hapšenja i zvaničnog pokretanja postupka, dok je premijer redovno najavljivao poteze tužilaštva prije nego što se oni u stvarnosti učine, zloupotrebljavajući te informacije u političke i partijske svrhe. U svim ovim slučajevima veliki broj zakonskih procedura i zakona je prekršen od strane svih navedenih aktera.

Osim toga, postoje ozbiljne optužbe o povezanosti pojedinih medija i njihovih novinara i urednika sa organizovanim kriminalom. Na primjer, neki od intervjuera sa značajnim predstavnicima organizovanog kriminala koji su dok su bili u zatvoru, optuživali tadašnje predstavnike pravosuđa i tužilaštva. Pored toga, obaviješteno je da je u presretnutoj komunikaciji Sky aplikacije jedna od novinara najuticajnijeg medija u Crnoj Gori imao direktnu komunikaciju sa šefom klana za šverc kokaina, dobijajući uputstva o sadržaju, načinu i vremenu objavljivanja informacije koje joj je on prosljeđivao, a ona ih pretvarala u članke. Do sada nije bilo reagovanja javnog tužilaštva na ovakvo otkrivanje veza između mafije i medija.

Poseban set problema odnosi se na Javni servis Radio-televizija Crne Gore (RTCG), koji je, prema Izveštaju Komisije EU o napretku, uveo neku „pluralističniju uređivačku politiku od imenovanja novog Savjeta i rukovodstva“, ali „i dalje su potrebni dalji stalni naponi kako bi se osiguralo da javni emiter RTCG poštuje najviše standarde nezavisnosti i profesionalizma“. Međutim, urednicima i novinarima RTCG-a ozbiljno nedostaju istraživački novinarski naponi kako bi istražili krupna društvena, ekonomska i politička pitanja, izbjegavajući bilo kakvu konformaciju sa Vladom i lokalnim vlastima i dajući promotivne, a ponekad i propagandne izvještaje u korist vladajućih struktura na državnom i lokalnom nivou. Štaviše, postoje primjeri otvorenog pristranog izvještavanja u korist vladajućih partija i protiv opozicije u Crnoj Gori. U međuvremenu, sudovi u Crnoj Gori su utvrdili da je sam proces izbora generalnog direktora RTCG bio protivan zakonskim odredbama i pokrenut je postupak službene istrage od strane javnog državnog tužioca radi utvrđivanja odgovornosti članova Savjeta RTCG i generalnog direktora u ovoj situaciji.

Na kraju, moramo naglasiti da opšta atmosfera bezbjednosti i zaštite novinara nije obezbijedena u društvu i da takva atmosfera ugrožava slobodu medija i slobodu izražavanja uopšte. Štaviše, postoje situacije u kojima neki od javnih tužilaca optužuju novinare za javno napisane profesionalne komentare, protiveći se zakonima i dobrim praksama EU. U tom smislu, kako je navedeno u izvještajima Evropske komisije, „zakonski okvir mora biti dodatno izmjenjen kako bi se ojačala efikasna zaštita novinara i drugih medijskih radnika“. Pored toga, još uvijek nije obezbijedeno puno i efikasno sudsko praćenje napada i prijetnji, uključujući i stare slučajeve, što se mora uskladiti sa nastavkom rada na reviziji pravnog i političkog okvira u oblasti medija i priprema strateških dokumenata za omogućavanje širokog i inkluzivnog dijaloga sa medijskim akterima i drugim zainteresovanim stranama u okviru civilnog društva u Crnoj Gori.

## MEĐUNARODNA DIMENZIJA

Saradnja između crnogorskih institucija i međunarodnih struktura je intenzivna i redovna. Razvila se kroz razne strukture saradnje, uključujući i bilateralne i multilateralne nivoe koji uključuju razne forme ekspertize, zajedničkih projekata, direktne pomoći i/ili sistema za nadgledanje ustanovljenih kroz međunarodne institucije, organizacije i organe za saradnju.

Najvažnije strukture za međunarodnu dimenziju sprječavanja i suzbijanja korupcije u Crnoj Gori su Evropska komisija, Evropski parlament i Delegacija Evropske komisije u Crnoj Gori, Savjet Evrope, ODIHR, GRECO, UNDP, OECD i RAI, kao i razni bilateralni programi uključujući zemlje EU i Sjedinjenih Američkih Država.

Kada je riječ o EU, uopšte, pored brojnih projekata i programa stručne, finansijske i političke pomoći Crnoj Gori, postoje tri glavne alatke za uticaj na crnogorsko društvo i institucije u oblasti sprječavanja i suzbijanje korupcije.

Prva je opšti okvir za pregovore unutar poglavlja 23, gdje se sve antikorupcijske aktivnosti i institucionalne aktivnosti pažljivo nadgledaju i/ili su često kombinovani sa raznim bilateralnim i multilateralnim programima i projektima, gdje njihovi ishodi i dostignuća često služe djelimičnom ili potpunom ispunjenju pregovaračkih uslova.

Drugi model su Peer review misije koje se šalju u institucije za borbu protiv korupcije, gdje nalazi i preporuke ovih pregleda postaju referentne tačke za dalje reforme i olakšavanje sprječavanja i suzbijanja korupcije u Crnoj Gori. Najskorija i najvažnija misija je jedna sprovedena od strane Agencije za sprječavanje korupcije u aprilu 2021. godine, čiji je izvještaj pružio 75 preporuka za unaprijeđenje rada ASK-a, gdje se 29 preporuka odnosilo na samu Agenciju, i 46 se uglavnom odnosilo na zakonske izmjene koje su mogle biti omogućene od strane Skupštine i Vlade Crne Gore. Prema izvještaju ASK-a, do oktobra 2023. godine, svih 29 Peer review preporuka ASK-u su usvojene i sprovedene od strane same ASK, dok svih ostalih 46 koje su se odnosile na Vladu i Skupštinu Crne Gore i uglavnom su bile vezane za izmjenu pravnog okvira, nisu još uvijek realizovane.

Na kraju, treći i najuticajni model javnog uticaja EU na crnogorske institucije za borbu protiv korupcije je godišnji izvještaj napretka Evropske komisije, gdje se svi glavni nalazi vezani za proces EU integracija i cjelokupne reforme navedeni i upoređeni sa prethodnim stanjem u svim oblastima institucionalnog rada. Ovaj izvještaj napretka je često dopunjen nezvaničnim radnim dokumentom o pravosuđu iz poglavlja 23, gdje bliski nalazi o sprječavanju i suzbijanju korupcije nisu pronađeni, pružajući detaljnu informaciju o djelovanju i dostignućima u toj oblasti.

Najskoriji nezvanični radni dokument EU, iz 2023., donio je ponavljanje prethodnih nalaza gdje je napravljeno nekoliko kritičkih referenci u pogledu na osiguranje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa u slučajevima borbe protiv korupcije, a i uopšte. Ovaj nezvanični radni dokument je takođe naglasio da "sve preostale preporuke Venecijanske komisije i Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) moraju biti suštinski ispoštovane, nakon širokog i inkluzivnog procesa konsultacija. Ovo uključuje osiguravanje efektivne nezavisnosti i profesionalizma pravosuđa, i

potpuno i nedvosmisleno sprovođenje relevantnog ustavnog i zakonskog okvira.”

Evropska komisija je takođe preporučila usvajanje nove strategije za racionalizaciju pravosudne mreže, koja je još uvijek na čekanju, kao i sprovođenje ICT strategije za pravosuđe. Evropska komisija je pohvalila reforme unutar ASK-a, ali su ponovili da su potrebni dalji opipljivi rezultati i povjerenje javnosti u Agenciju ne bi li se osigurao njen integritet, nepristrasnost i odgovornost. Zakon o vladi je naglašen kao prioritet u pogledu na cjelokupni okvir za borbu protiv korupcije. Ovaj izvještaj je takođe naglasio potrebu za poštovanjem preporuka OSCE/ODIHR-a za izmjenu izbornih zakona (koja je na čekanju već godinama) kao preduslov za regulisanje potencijalnih koruptivnih aktivnosti u oblasti rada političkih partija i državnih institucija u kontekstu zloupotrebe službenih ovlašćenja u izbornim procesima.

Savjet Evrope i njegov program “Horizontal facility za Zapadni Balkan i Tursku 2021-2023”, pružio je tri temeljne analize pravnog okvira vezanog za rad ASK-a (u smislu postavke i funkcionisanja Agencije za sprječavanje korupcije, regulisanja sukoba interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija (nekompatibilnost funkcija), prijave imovine, poklona, donacija i sponzorstava, kao i zaštite uzbunjivača). Savjet Evrope je takođe pružio stručnu pomoć ASK-u za stvaranje Strategije za komunikaciju 2023-2025.

Kancelarija UNDP-a u Crnoj Gori pružila je stručnu pomoć za stvaranje Strateškog plana za Agenciju 2022-2024, kao i za naknadne Akcione planove. UNDP je takođe pomogao unaprijeđenju Metodologije za procjenu rizika od korupcije u propisima Crne Gore sa ciljem utvrđivanja rizičnih oblasti za pojavu korupcije, pogotovo onog dijela Metodologije koji se odnosi na listu rizika. Na kraju, UNDP je takođe pružio stručnu pomoć ASK-u pri stvaranju i uvođenju Metodologije za procjenu instrumenta za borbu protiv korupcije u sistemima državne uprave i društvene i dječije zaštite, kao i metodologiju za procjenu primjene antikorupcijskih mjera – Pravosudni sistem, sa ciljem unaprijeđenja sadržaja i efekta planova integriteta pravosudnih organa.

Pored ovih međunarodnih struktura, postoji konstantno prisustvo i uticaj drugih organizacija i institucija poput Regionalne antikorupcijske inicijative (RAI), OECD-a i Venecijanske komisije i sve od njih imaju veoma značajan uticaj na stvaranje i primjenu antikorupcijskih politika u Crnoj Gori.

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### OPŠTE PREPORUKE I ZAKLJUČCI

**Promovisati kulturu saradnje:** Uvesti mjere za njegovanje saradničke kulture među zvaničnicima, naglašavajući važnost efektivne saradnje i komunikacije. Ovo uključuje programe obuke i inicijative sa ciljem povećanja volje i kapaciteta pojedinačnih zvaničnika da efikasno sarađuju.

**Povećati nezavisnost pravosuđa:** Sprovesti mjere za očuvanje nezavisnosti pravosuđa, uključujući reforme procesa odabira sudija, članova Sudskog vijeća, i predsjednika Vrhovnog suda. Riješiti zabrinutosti o političkom pritisku na pravosuđe i osigurati transparentna i na zasluži zasnovana imenovanja.

**Reformisati nadzor tužilaštva:** Sprovesti sveobuhvatan pregled pravnog okvira koji nadgleda rad Specijalnog državnog tužilaštva i ostale tužilačke strukture. Riješiti bilo kakve propuste i nedostatke koji bi mogli kompromitovati nezavisnost i efektivnost tužilačkih organa. Tražiti uputstva od međunarodnih tijela, poput Venecijanske komisije i Evropske komisije, za smjernice za reformu.

**Unaprijediti institucije za borbu protiv korupcije:** Povećati nezavisnost i autonomiju Agencije za sprječavanje korupcije (ASK). Riješiti pokušaje da se sputa njen rad kroz pritisak Skupštine i osigurati operisanje ASK-a bez političkog miješanja. Razmotriti zakonske amandmane ili dodatne mjere zaštite da se pojača uloga ASK-a u borbi protiv korupcije.

**Riješiti zakonske izazove:** Riješiti zakonske izazove koji omogućavaju politički uticaj u ključnim institucijama, poput Tužilačkog savjeta. Revizirati i izmijeniti zakone koji omogućavaju neopravdano političko miješanje i ojačati zakonske odredbe da bi se osigurala nepristrasnost u procesima donošenja odluka unutar ovih institucija.

**Promovisati transparentnost u javnom donošenju odluka:** Uvesti mjere za povećanje transparentnosti u procesima javnog donošenja odluka, posebno u javnim nabavkama i raspodjeli resursa. Sprovesti reforme koje smanjuju mogućnosti za patronažne mreže, favoritizam i korupciju. Ojačati mehanizme za nadzor i prijavu koruptivnih djela.

**Osigurati jednak tretman u sudskim procesima:** Riješiti zabrinutost o uočenoj nejednakosti u tretmanu slučajeva koji se tiču lica iz prethodnog režima u poređenju sa onima iz novih vladajućih struktura. Osigurati jednak i nepristrasan tretman u sudskim procesima, naglašavajući pošteno istraživanje i suđenje za sva lica, bez obzira na njihovu političko opredjeljenje ili status.

### ZA STRATEŠKI OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

**Uspostaviti jasan strateški okvir:** Razviti i usvojiti sveobuhvatnu i savremenu nacionalnu Strategiju za borbu protiv korupcije, koja će inkorporirati cjelokupan sistem procjene rizika od korupcije. Osigurati da Strategija za borbu protiv korupcije obuhvata i preventivne i represivne institucije i organe i da bude u skladu sa zahtjevima EU iz poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, kao i sa preporukama GRECO-a i ODIHR-a kao i sa savjetima ostalih međunarodnih

struktura, kada i ako su primjenljive.

**Povećati dosljednost izvještavanja:** Osnovati koherentan i održiv sistem za izvještavanje o sprovođenju mjera za borbu protiv korupcije. Izbjegavati ad hoc izmjene sistema za izvještavanje i osigurati dosledno i usresrijeđeno izvještavanje ne bi li se pružile jasne i precizne informacije o napretku postignutom u rješavanju ključnih prioriteta u poglavljima 23 i 24 procesa pristupanja EU.

**Unaprijediti koordinaciju između institucija:** Pojačati koordinaciju među institucijama uključenim u borbu protiv korupcije. Njegovati saradnju između Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, Ministarstva pravde, Agencije za sprječavanje korupcije, tužilaštva i ostalih relevantnih državnih organa da bi uskladili prioritete, aktivnosti i rokove za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije.

**Obezbijediti međunarodnu saradnju:** Njegovati međunarodnu saradnju aktivno uključivajući međunarodne partnere u razvoj i sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije. Tražiti stručnu pomoć i finansijske doprinose da bi se poboljšao kvalitet i efektivnost strategije, demonstrirajući posvećenost usklađivanju sa najboljim međunarodnim praksama.

**Redovno i transparentno nadgledanje:** Ustanoviti snažan mehanizam za nadzor sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije. Uvesti mehanizme za redovno i transparentno izvještavanje, sa najmanje dvogodišnjim izvještajem koji se predaje vladi, pružajući sveobuhvatnu procjenu aktivnosti, postignutih rezultata i predloga za dalje mjere za osiguravanje uspješnog sprovođenja strategije.

## ZA ANTIKORUPCIJSKE ZAKONE

**Hitna izmjena Zakona o sprječavanju korupcije i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja:** Trebao bi biti apsolutni prioritet da se poboljša i ažurira zakonodavni okvir za sprječavanje korupcije, prema više od 230 zaključaka i preporuka koje je Agencija za sprječavanje korupcije definisala zajedno sa stručnjacima iz Savjeta Evrope, Evropske komisije i OSCE/ODIHR. Pored velikog broja amandmana Zakona o sprječavanju korupcije, Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja takođe treba precizno redefinisati u skladu sa istim nizom preporuka. Na kraju, takođe treba biti prioritet da se osigura stroga primjena novog Zakona o lobiranju ne bi li se efektivno riješili trenutni izazovi i uskladili se sa najboljim međunarodnim praksama.

**Poboljšati definicije i obim:** Razjasniti i poboljšati definicije unutar antikorupcijskih zakona, posebno onih vezanih za funkcionere, državno vlasništvo, i koruptivna djela. Osigurati da zakonske definicije precizno obuhvataju niz situacija i lica koja mogu biti uključena u koruptivna djela.

**Unaprijediti finansijski nadzor:** Poboljšati mehanizme za finansijski nadzor političkih i izbornih procesa dubljim razvijanjem propisa i kontrola navedenih u Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Naglasiti transparentnost, zakonitsot i javnost finansijskih operacija političkih subjekata, osiguravajući poštene izborne procese bez korupcije. Novi Skupštinski odbor za izborne reforme trebao bi odmah početi sa radom i strogo prihvatiti preporuke koje dolaze od Agencije za sprječavanje korupcije.

**Ojačati pravni okvir za suzbijanje:** Razmotriti amandmane na Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu da bi se poboljšala efektivnost procesuiranja slučajeva korupcije na visokom nivou. Ocijeniti adekvatnost odredbi vezanih za nadležnost, organizaciju i procedure Specijalnog državnog tužilaštva.



**Ubrzati procedure za konfiskaciju:** Pregledati i unaprijediti Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću da bi se osiguralo da oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalnom aktivnošću bude snažan i efektivan proces. Razmotriti poboljšanje u upravljanju oduzetom imovinskom koristi i osigurati saglasnost sa Zakonom o krivičnom postupku.

## ZA INSPEKCIJSKU UPRAVU

**Rješavanje kadrovskih izazova:** U ovom trenutku, nedostaje 150 ljudi da bi se postigla puna funkcionalnost UIP kako je predviđeno Aktom o sistematizaciji radnih mjesta te institucije. Vlada i Uprava za inspeksijske poslove (UIP) trebaju sprovesti mjere za rješavanje problema nedostatka kadra što prije. Ovo uključuje ubrzanje procesa zapošljavanja, pružanje podsticaja da bi se zadržali iskusni inspektori, i popunjavanje otvorenih pozicija da se održi kompetentnost i kapacitet.

**Riješiti tehničke i organizacione probleme:** Od sajber napada 2022. godine UIP ima ozbiljne probleme sa IT tehničkim resursima. Rješavanje ovih tehničkih problema, uključujući disfunkciju Jedinstvenog inspeksijskog informacionog sistema (JIS) koji je ključan za efektivno funkcionisanje UIP-a, trebalo bi biti prioritet. Adekvatni resursi i ekspertiza trebaju biti dodijeljeni da bi se prevazišao uticaj sajber napada i osiguralo pravilno funkcionisanje sistema.

**Povećati budžetska davanja:** Vlada Crne Gore treba pregledati i prilagoditi budžetska davanja za UIP, osiguravajući da ona adekvatno pokrivaju razne troškove, poput kupovine i održavanja vozila, dnevnica, i smještaja za inspektore. Određene kategorije troškova trebaju biti riješene da bi se izbjegli negativni efekti na inspeksijski nadzor. Zakonske izmjene bi se trebale razmotriti da bi se ispunile gore pomenute potrebe.

**Povećati nezavisnost i autonomiju:** Vlada i Skupština trebaju preduzeti mjere da se ojača nezavisnost i autonomija inspektorata kroz nove pravne solucije. Veći napor u saradnji sa policijom, tužilaštvom i drugim institucijama za bezbjednost i vladavinu prava trebaju biti napravljeni ne bi li se riješile zabrinutosti o neopravdanom uticaju, pogotovo u sektorima poput kockanja, građevinarstva, usluga i trgovine.

**Reformisati proces postavljanja u UIP-u:** Reformisati proces postavljanja rukovodilačkih struktura unutar UIP-a, preferirajući zaslugu, iskustvo, i upravljačke sposobnosti preko političke pripadnosti. Treba osigurati da postavljanja budu zasnovana na kvalifikacijama i kompetentnosti, smanjujući rizik od političkog uticaja koji bi mogao kompromitovati efektivnost institucije.

**Poboljšati percepciju javnosti i komunikaciju:** Transparentnost i odgovornost inspektorata treba poboljšati da bi se zadržalo povjerenje javnosti. Strategije za unaprijeđenje percepcije javnosti o efektivnosti inspektorata treba razviti. Komunicirati transparentno o ishodima inspekcija i riješiti zabrinutosti građana. Ovo uključuje osiguravanje da vidljiva kršenja budu sankcionisana na odgovarajući način, njegujući povjerenje javnosti.

**Ocijeniti odluku Vlade o restrukturisanju:** Sprovesti temeljnu procjenu odluke da se UIP raspusti i da se inspekcije vrate pod mandat odgovarajućih ministarstava. Procijeniti potencijalne posljedice ove promjene na vladavinu prava, ekonomsku strukturu, i međunarodna partnerstva, i razmotriti alternativna rješenja koja su usklađena sa EU standardima.

## ZA DRŽAVNU REVIZORSKU INSTITUCIJU

**Uspostaviti mehanizme obaveznog sprovođenja:** Uvesti zakonske reforme da se Državnoj revizorskoj instituciji obezbijede mehanizmi za obavezno sprovođenje njihovih nalaza i preporuka, direktno ili indirektno, kroz druge institucije ili u saradnji sa njima. Ovo će poboljšati sposobnost

institucije da osigura saradnju i unaprijedi uticaj svojih revizija.

**Definisati precizan pravni okvir za saradnju:** Riješiti institucionalne nedostatke definisanjem jasnih zakonskih obaveza i odredbi za komunikaciju i saradnju među institucijama odgovornim za nadzor javnih finansija, sprječavanje i suzbijanje korupcije. Dobro definisan okvir će pojednostaviti razmjenu informacija i unaprijediti efektivnost i saradnju.

**Fleksibilnost u planiranju i izvršenju revizorskih procedura:** Reformisati rigidne procedure planiranja Državne revizorske institucije da bi se obezbijedila fleksibilnost i adaptacija ad-hoc potrebama ili zahtjevima neplaniranih akcija. Ovo prilagođavanje će omogućiti blagovremene odgovore na intervencije predložene od strane spoljašnjih donosioca odluka poput Organizacija Civilnog Društva (OCD) ili medija, promovišući agilniji i odgovarajući revizorski proces.

## **ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA**

**Poboljšati zakonsku regulativu:** Novi crnogorski Zakon o javnim nabavkama iz januara 2023. godine mora biti dodatno poboljšan i potrebno je razjašnjenje mnogih zakonskih odredbi, posebno u smislu kriterijuma za procjenu ponude, kao "ekonomski najpovoljniju ponudu". Trebalo bi osigurati da zakon pruža jasan okvir za sprječavanje favoritizma, korupcije i promovisati poštenu konkurenciju u procesu javnih nabavki.

**Izgradnja kapaciteta za naručioce:** Odgovarajuće institucije trebaju ulagati u izgradnju kapaciteta za manje naručioce, uključujući vladina ministarstva, lokalne opštine i javna preduzeća. Programi obuke i resursi trebaju biti obezbijeđeni da bi se poboljšalo njihovo razumijevanje pravnih okvira, osiguravajući saglasnost i smanjujući rizik od korupcije.

**Riješiti nedostatak kadra:** Vlada treba povećati nivo osoblja u ključnim institucijama poput Inspekcije za javne nabavke da bi se unaprijedila efikasnost provjera i nadzora. Potrebno je obezbijediti adekvatan broj inspektora da bi se pokrile sve oblasti, pogotovo u manjim opštinama, i kako bi se ojačala sposobnost inspektorata da brzo riješi prekršaje.

**Unaprijediti elektronski sistem javnih nabavki:** Nastaviti poboljšanja na elektronskom (E) sistemu javnih nabavki (CeJN), uključujući funkcionalna povezivanja sa drugim elektronskim državnim registrima. Poboljšanja se trebaju fokusirati na olakšavanje procesa, unaprijeđivanju transparentnosti i nadzoru uživo da bi se smanjili rizici od korupcije. Umreženje između baza podataka Crnogorskog elektronskog sistema javnih nabavki (CeJN) i baza podataka Agencije za sprječavanje korupcije treba obezbijediti. Umreženje može poboljšati pristup naručiocima bazama podataka, olakšavajući temeljnu verifikaciju izjava u smislu sukoba interesa. Agencija takođe može biti uključena u početne procedure vezane za sprječavanje sukoba interesa.

**Efektivni nadzor i pravna sredstva:** Ojačati mehanizme nadzora, posebno sistem pravnih lijekova. Osigurati efektivno sprovođenje zakona i smanjiti broj pregovaračkih procedura, naglašavajući važnost snažnog sistema za rješavanje žalbi. Ovo uključuje rješavanje svih neriješenih predmeta i pružanje adekvatnih resursa odgovarajućim institucijama poput Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

## **ZA SPROVOĐENJE ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE**

**Povećati autonomiju institucija:** Preduzeti mjere za pojačanje autonomije Specijalnog državnog tužilaštva (SDT) da bi se osigurala njegova nezavisnost od spoljnog političkog i partijskog uticaja. Pojačati pravni okvir koji nadgleda SDT, ograničavajući direktno miješanje vrhovnog državnog tužioca i pružajući mjere bezbjednosti koje održavaju transparentnost, odgovornost i nezavisnost u svojim aktivnostima.

**Riješiti nedostatak kadra:** Riješiti postojeće kadrovske izazove unutar SDT-a, posebno nedostatak specijalnih tužilaca. Povećati broj kvalifikovanog osoblja kako bi se efikasno obavljale dužnosti. Ovo bi moglo uključivati transparentne i na zasluži osnovane procese zapošljavanja da bi se privukli vješti profesionalci i osiguralo efikasnije funkcionisanje SDT-a.

**Ojačati kapacitete policije:** Imenovanje načelnika PJP-a treba biti obavljeno transparentnom i na zasluži zasnovanoj procedurom i ne pod uticajem partijskih interesa. Mogućnosti Posebne policijske jedinice (PJP) trebaju biti pojačane, povećanjem nivoa kadra i pružanjem tehničkih resursa. Vlada Crne Gore treba osigurati da PJP ima potrebne ljudske, finansijske i tehnološke resurse da efektivno vrši istrage. Dodatna obuka za policijske službenike sa fokusom na bavljenje slučajevima korupcije treba biti razmotrena koristeći eksperte iz lokalnih institucija poput Agencije za sprječavanje korupcije i međunarodne eksperte.

**Sudska reforma i specijalizacija:** Sudsko vijeće i ostali relevantni organi trebaju ocijeniti efektivnost Višeg suda u Podgorici u vođenju slučajeva korupcije na visokom nivou. I Vlada i Sudski savjet trebali bi razmotriti povećanje broja sudija unutar Specijalnog odjeljenja za organizovani kriminal, korupciju, terorizam i ratne zločine. Osigurati da su sudije dobro upućeni u slučajeve vezane za korupciju i da imaju neophodne resurse da se bave sa složenošću takvih slučajeva.

**Boriti se protiv političkog miješanja:** Sprovesti mjere za smanjenje političkog pritiska i miješanja u funkcionisanje institucija, pogotovo u imenovanju ključnih zvaničnika u sudstvu, tužilaštvu i policiji. Ustanoviti transparentne i na zasluži zasnovane izborne procese za imenovanje čelnika ovih institucija, osiguravajući da imenovanja budu zasnovana na profesionalnim kvalifikacijama, a ne političkim opredjeljenjima.

## ZA SIVU EKONOMIJU

**Holistički i fer pristup zakonodavstvu:** Jaki naponi moraju biti uloženi u stvaranje sveobuhvatnih zakona koji se mnogo više odnose na djelove i složenosti neformalne ekonomije u Crnoj Gori. Pravni okvir treba da prevaziđe kaznene mjere i fokusirati se na stvaranje podsticajnog okruženja za poslovanje, uključujući preventivne mjere i mehanizme za podršku. Širenje baze poreskih obaveznika treba biti zasnovano na kombinaciji stimulacije i kaznenih mjera. Mnogo snažnije kaznene mjere trebaju biti definisane za neregistrovana preduzeća i sivu i crnu ekonomiju.

**Identifikacija glavnog uzroka:** Prioritizovati napore da se identifikuju i riješe glavni uzroci neformalne ekonomije. Umjesto potpunog koncentrisanja na ublažavanje posljedica, inicijative trebaju ciljati na probleme koji se kriju ispod, a koji doprinose postojanju neformalnih ekonomskih aktivnosti. Ovo uključuje razumijevanje i rješavanje monetarnih i nemonetarnih nepravilnosti, zakonskih propusta i institucionalnih neefikasnosti.

**Podrška za privredno okruženje:** Vlada Crne Gore treba da stvori podsticajno okruženje za poslovanje koje podstiče formalizaciju. Ovo uključuje podsticanje preduzeća da posluju unutar zakonskih granica, nudeći podršku za poštovanje, i olakšavajući administrativne opterećenja sa kojima se suočavaju registrovani subjekti.

**Pojačavanje institucionalnih kapaciteta:** Pojačati kapacitete institucija odgovornih za borbu sa neformalnom ekonomijom, pogotovo Upravom za prihode, Upravu za carine i svim inspekcijama vezanih za privredu i standarde vezane za privredu. Ovo uključuje rješavanje neefikasnosti u postojećem institucionalnom okviru, obezbjeđivanje neophodnih alata, osiguravanje da institucije imaju kapacitet da efektivno uvode i sprovode mjere. I ljudskim i tehnološkim resursima je neophodno značajno poboljšanje u svim vezanim institucijama.

**Nadzor i procjena reformi:** Uvesti snažan sistem za nadgledanje i ocjenu uticaja instituciona-

Inih reformi i programa protiv neformalnosti. Redovno procjenjivanje treba mjeriti efektivnost uvedenih mjera i identifikovati oblasti za poboljšanje. Iterativni proces omogućava poboljšanje strategija, osiguravajući da naponi protiv neformalnosti budu odgovarajući i prilagodni mijenjajućim okolnostima. Ovo treba uključivati mali operativni međusektorski ili međuinstitucionalni organ koji će davati redovne izvještaje koji će praviti brze i efektivne reakcije kako Vlade tako i Skupštine Crne Gore, ali takođe svih relevantnih uključenih institucija, da bi se otklonile nepravilnosti i neefikasnosti u radu institucija.

## **ZA UPRAVU PRIHODA I UPRAVU CARINA**

**Profesionalno i na zasluži zasnovano imenovanje:** kako Uprave poreza/prihoda tako i carina trebju biti imenovane od strane Vlade transparentnim i na zasluži zasnovanom procesu biranja. Ovo će pomoći da se osigura da višerangirani članovi uprave budu postavljeni prema njihovim profesionalnim kvalifikacijama i kompetenciji, a ne političkim i partijskim opredjeljenjima.

**Stabilnost i predvidljivost u institucionalnoj strukturi:** Uspostaviti stabilnu i dobro definisanu institucionalnu strukturu za Upravu prihoda i carina. Česte promjene organizacionog okvira, kao one iz aprila 2021. godine, i posljednja iz decembra 2023. godine, mogu poremetiti poslovanje i dovesti do neefikasnosti. Stabilnost će doprinijeti dugoročnoj efikasnosti.

**Međunarodna saradnja i konsultacije:** Dati prioritet međunarodnoj saradnji i tražiti konsultacije sa renomiranim međunarodnim partnerima, kao što su Komisija EU i Međunarodni monetarni fond, prilikom donošenja značajnih odluka u vezi sa strukturom Uprave poreza i carina. I Vlada uopšte i rukovodilaštvo Uprava poreza/prihoda i carina treba da razmotre preporuke međunarodnih partnera kako bi poboljšali efikasnost reformi u svojim institucijama.

**Upravljanje povjerenjem i percepcijom javnosti:** Razviti strategije za poboljšanje povjerenja javnosti u Upravu prihoda i carina. Trebalo bi da se bave percepcijom korupcije promovisanjem transparentnosti, odgovornosti i pravičnosti u tretmanu pojedinaca i kompanija. Sprovesti mjere za saopštavanje javnosti pozitivnih promjena i dostignuća.

**Strateško upravljanje radnom snagom:** Osigurati strateško upravljanje radnom snagom, posebno u pogledu mladih i obučanih službenika. Otpuštanje iskusnog i obrazovanog osoblja može negativno uticati na efikasnost i reputaciju. I Poreska i Carinska uprava treba da daju prioritet razvoju i zadržavanju kvalifikovane radne snage kako bi se ojačale sposobnosti institucije. Adekvatno osoblje, programi obuke i budžetska izdvajanja su ključni za obezbjeđivanje da obije institucije mogu efikasno da obavljaju svoje dužnosti.

