



KOALICIJA "EUROBLOK"

**PROJEKAT:
"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ INTEGRACIJI I
PROCESU PRISTUPANJA"**

**ANALIZA EFEKATA
ANTI-KORUPCIJSKIH POLITIKA
U CRNOJ GORI
I PRIJEDLOZI ZA NJIHOVO UNAPRJEĐENJE**

Podgorica, maj 2011.



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane Evropske unije, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost CEMI-ja i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.



KOALICIJA "EUROBLOK"

PROJEKAT:

**"JAČANJE KAPACITETA CIVILNOG DRUŠTVA ZA DOPRINOS EVROPSKOJ
INTEGRACIJI I PROCESU PRISTUPANJA"**

Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje



*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Centra za monitoring i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.*

Naziv publikacije

Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje

Izdavač:

Centar za monitoring CEMI

Bul Josipa Broza 23A

81 000 Podgorica

e-mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me

Za izdavača:

Zlatko Vujović

Autori:

mr Ana Selić

mr Dragan Bojović

mr Nikoleta Tomovic

mr Vlado Dedovic.

mr Zlatko Vujovic

Mensur Bajramspahić

Priprema i štampa

Studio Mouse total graphics center

Tiraž:

200 kom



Ovaj projekat je finansijski podržan od strane **Evropske unije**, uz podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori. Ova studija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost CEMI-ja i ne može se ni pod kakvim okolnostima posmatrati kao odraz stava Evropske unije.

Sadržaj

UVOD	5
DIO I: Politička korupcija.....	7
1.1 Kontrolna uloga Skupštine u procesu borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.....	7
1.1.1 Pravni okvir	8
1.1.2 Sprovođenje.....	10
1.1.3 Zaključci i preporuke.....	11
1.2 Finansiranje političkih partija	12
1.2.1 Pravni okvir	12
1.2.2 Sprovođenje.....	14
1.2.3 Preporuke.....	15
1.3 Sprječavanje sukoba interesa	17
1.3.1 Pravni okvir	17
1.3.2 Sprovođenje.....	17
1.3.3 Zaključci i preporuke.....	19
DIO 2. Ekonomska korupcija	21
2.1 Javne finansije.....	21
2.1.1 Pravni okvir	22
2.1.2 Sprovođenje.....	24
2.1.3 Zaključci i preporuke.....	27
2.2 Državna imovina.....	29
2.2.1 Pravni okvir	30
2.2.2 Implementacija	31
2.2.3 Zaključci i preporuke.....	33
2.3 Javne nabavke	35
2.3.1 Pravni okvir	35
2.3.2 Institucionalni okvir	36
2.3.3 Sprovođenje.....	37
2.3.4 Zaključci i preporuke.....	38
2.4 Tržište kapitala.....	39
2.4.1 Pravni okvir	40
2.4.2 Institucionalni okvir	41
2.4.3 Sprovođenje.....	42
2.4.4. Zaključci i preporuke.....	43

DIO 3. Preventivni mehanizmi – integritet i transparentnost	44
3.1 Prevenција korupcije	44
3.1.1 Pravni okvir	45
3.1.2 Sprovođenje.....	47
3.1.3 Zaključci i preporuke	49
3.2 Integritet i prevencija korupcije	51
3.2.1. Sprovođenje.....	52
3.2.2 Zaključci i preporuke.....	53
3.3. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju	53
3.3.1 Pravni okvir	54
3.3.2 Sprovođenje.....	56
3.3.3 Zaključci i preporuke.....	57
3.4 Slobodan pristup informacijama.....	58
3.4.1 Pravni okvir	58
3.4.2 Implementacija	59
3.4.3 Zaključci i preporuke.....	59



UVOD

Studija praktične javne politike „Analiza efekata anti-korupcijskih politika u Crnoj Gori i prijedlozi za njihovo unaprjeđenje“ je izrađena u okviru projekta „Jačanje kapaciteta civilnog društva za doprinos evropskoj integraciji i procesu pristupanja“, koji sprovodi Evropski pokret u Crnoj Gori u saradnji sa Centrom za monitoring CEMI i Institutom alternativa, uz podršku Delegacije Evropske Unije u Crnoj Gori.

Osnovni cilj projekta je da pojača doprinos koji organizacije civilnog društva daju integracionim procesima Crne Gore i posebno da ojača napore civilnog društva koji se ulažu u unaprjeđenje nacionalnih politika u okviru Nacionalnog plana integracija.

Centar za monitoring je kroz ovu studiju analizirao jedan od stubova Nacionalnog plana integracija, tj. državnu antikorupcijsku politiku.

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

Za Crnu Goru, kao i za ostale države Zapadnog Balkana, u kojima je zbog procesa tranzicije problem korupcije posebno apostrofirani, veoma je važno da se na što efikasniji način bori protiv korupcije, budući da kroz proces tranzicije elite često zloupotrebljavaju takvo stanje za različite vrste koruptivnih radnji i zloupotreba. Korupcija, kao ključni problem svake savremene države, urušava ključne temelje i vrijednosti na kojima počiva jedno društvo, ugrožavajući fundamentalne funkcije države. Naime, investiranje nelegalno stečenog novca u legalne poslove kroz pranje novca i korupciju predstavlja najveću opasnost za državni sistem. Na taj način, kriminalitet ulazi u legalnu sferu privrede, pri čemu, imajući u vidu posjedovanje velike količine novca stečenih od kriminalnih djelatnosti, postaje mnogo konkurentniji od ostalih privrednika, često pobjeđujući na javnim nabavkama, uništavajući zdrave elemente privrede, dok neplaćanjem poreza čine veliku štetu državi. integracija, tj. državnu antikorupcijsku politiku.

U cilju jasnijeg uvida u preduzete anti-korupcijske mjere u Crnoj Gori i njihove efekte,

skoncentrisali smo se na nekoliko ključnih oblasti iz Inoviranog akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, koji se mogu grupisati u tri skupine: mjere koje se odnose na političku korupciju, mjere koje se odnose na ekonomsku korupciju i mjere vezane za transparentnost i prevenciju. CEMI-jev istraživački tim je sproveo niz intervjua sa relevantnim državnim strukturama i kroz slobodan pristup informacijama, obezbijedio veliki broj podataka kojima se raspolaže u studiji. Na osnovu urađene analize i iskustava iz regiona, urađen je značajan broj preporuka za unaprjeđenje ovih politika.

POLITIČKA KORUPCIJA



U prvom dijelu studije smo se obradili anti-korupcijske politike koji se najčešće vezuju uz političku funkciju: finansiranje političkih partija i konflikt interesa. U ovom dijelu je takođe obrađeno pitanje kontrolne uloge zakonodavnog tijela nad anti-korupcijskim politikama, kako bi dobili uvid u aktivnosti političkih partija u suzbijanju korupcije i njihovim učincima. Obzirom da su u julu 2011. donešena dva ključna zakona iz ove oblasti, neophodno je bilo napraviti analizu njihove strukture i njihove implementacije, što smo i uradili kroz ovaj dokument.

1.1 Kontrolna uloga Skupštine u procesu borbe protiv korupcije u Crnoj Gori

Parlamentarni nadzor, kao osnov političke kontrole rada izvršne vlasti, predstavlja jedan od važnih instrumenata antikorupcijske borbe u svim demokratskim državama. Naime, uloga Parlamenta u borbi protiv korupcije ne iscrpljuje se samo u usvajanju antikorupcijskih zakona, već je najviši zakonodavni organ obavezan da vrši i neprestanu kontrolu implementacije usvojenih zakona, kako bi isti doista proizveli očekivane efekte u praksi.

Skupština Crne Gore ima na raspolaganju različite kontrolne mehanizme: poslanička pitanja, konsultativna i kontrolna saslušanja, premijerski sat, interpelacije, parlamentarne istrage, mogućnost razrješenja funkcionera koje bira i imenuje. Uprkos sve intenzivnijoj primjeni pojedinih kontrolnih mehanizama u radu Skupštine i usvajanju preporuka od strane skupštinskih tijela, ova vrsta nadzora nije bitnije izmijenila i unaprijedila praksu ponašanja institucija izvršne vlasti, barem ne onih koje su neposredno zadužene za sprovođenje antikorupcijskog zakonodavstva.

Nedovoljan uticaj Parlamenta na razvoj antikorupcijskih reformi u Crnoj Gori prepoznat je i u izvještajima relevantnih međunarodnih organizacija. Tako se u jednom od ključnih prigovora Evropske komisije iz 2011. godine¹, navodi da crnogorski Parlament nije oformio radno tijelo ili poseban skupštinski odbor koji bi nadgledao borbu protiv korupcije, te da su kontrolne aktivnosti koje vrši ova institucija neefikasne i na nezadovoljavajućem nivou. Evropska komisija je u prošlogodišnjem izvještaju, takođe, konstatovala da je prohodnost zakonodavnih i kontrolnih inicijativa opozicije u Parlamentu samo djelimično omogućena i zavisi od volje vladajuće većine, da Parlament nema dovoljno kapaciteta da provjerava usklađenost predloženih zakona sa pravom Evropske unije, da se saradnja Parlamenta sa civilnim društvom mora dodatno unaprijediti, itd.

¹ Izvještaj EK o napretku Crne Gore koji je objavljen 12. oktobra, 2011. godine.

Sa ciljem da odgovori na izložene primjedbe EK-e, Skupština Crne Gore je sprovela niz mjera od kojih su najznačajnije nedavno usvojene izmjene i dopune Poslovnika Skupštine kojima se, između ostalog, nastoji preciznije artikulirati način vršenja parlamentarnog nadzora nad primjenom antikorupcijskih zakona.

U ovom dokumentu osvrnućemo se na nadzorne mjere i aktivnosti koje je u prošloj godini i u prvoj polovini ove godine (do. 30. juna) crnogorski Parlament preduzeo u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, a potom su date i sugestije za unapređenje rada ove institucije u navedenoj oblasti.

1.1.1 Pravni okvir

Nadzorna funkcija Skupštine definisana je kako Ustavom i Poslovníkom Skupštine, tako i brojnim zakonima kojima se reguliše rad institucija i organa nad kojima Skupština, odnosno skupštinski odbori vrše kontrolu i nadzor². Kroz obavljanje svoje nadzorne funkcije, Skupština je kao najviši politički autoritet dužna da se posebno angažuje u sprječavanju i suzbijanju koruptivnih pojava na svim nivoima vlasti i u svim sferama javnog sektora. Štaviše, usvajanjem Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala (Sl.CG, br.2/2008), crnogorski Parlament je decidno iskazao spremnost da se svim svojim kapacitetima uključi u izgradnju i nadzor nad primjenom antikorupcijskog zakonodavstva i da uspostavi što tješnju međunarodnu i regionalnu saradnju na planu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

U protekloj godini i u prvoj polovini ove godine inicirane su i usvojene značajne izmjene pravnog okvira koji uređuje unutrašnju organizaciju, način rada, kao i način sprovođenja nadzorne i kontrolne funkcije Parlamenta. Naime, početkom maja 2011., Kolegijum Predsjednika Skupštine je, uvažavajući prigovore EK-e, Evropskog parlamenta i drugih relevantnih međunarodnih organizacija, ocijenio da je neophodno pristupiti izmjenama Poslovnika ove institucije i formirao višestranačku radnu grupu koja je bila zadužena za realizaciju navedene inicijative. Nakon čitavih godinu dana dogovora i usaglašavanja različitih partijskih stavova, na sjednici Skupštine koja je održana 8. maja ove godine gotovo jednoglasno je usvojen prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika.

Jedna od novina koja je predviđena novousvojenim izmjenama Poslovnika, jeste formiranje Odbora za antikorupciju kao posebnog radnog tijela. Odbor će, u skladu sa propisanim nadležnostima, imati obavezu da:

- nadgleda i analizira rad državnih organa, institucija, organizacija i tijela u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i predlaže njihove izmjene;
- predlaže dodatne mjere za unaprjeđenje strategija, akcionih planova i drugih dokumenata koji se odnose na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- razmatra predstavke građana i pravnih lica iz ove oblasti i upućuje ih nadležnim organima.

Odborom će, kako je dogovoreno, predsjedavati predstavnik iz redova opozicije.

² Među pojedinačnim zakonima, treba posebno izdvojiti Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane (Sl. C.G. br. 80/2010) kojim se Skupštini, neposredno i preko Odbora za bezbjednost i odbranu, omogućuje da vrši cjelovit nadzor nad organima zaduženim za bezbjednost i odbranu, i da tako štiti slobodu i prava građana od mogućih zloupotreba u ovoj važnoj oblasti.



Osim navedene, izmjenama i dopunama Poslovnika uvode se i druge promjene od kojih su najznačajnije one kojima se vrši podjela jednog broja postojećih odbora i formiraju nova radna tijela³, jačaju pojedini kontrolni mehanizmi, omogućava formiranje stalnih pododbora i utiče na prohodnost akata parlamentarne manjine.

Smatramo da novosvojene izmjene Poslovnika pružaju solidan pravni osnov za intezivniju i djelotvorniju ulogu Parlamenta kako u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, tako i u započetom procesu pristupnih pregovora sa EU. Međutim, možemo konstatovati da je izmjenama Poslovnika propušteno da se jasno reguliše pitanje odnosa između Skupštine i civilnog sektora, t.j. da je bilo neophodno preciznije definisati modalitete saradnje i uključivanja civilnog sektora u rad skupštinskih tijela (posebno novoosnovanih: Odbora za antikorupciju i Odbora za evropske integracije). Potrebno je takođe istaći da je u nadležnosti Odbora za antikorupciju trebalo uključiti odredbu kojom bi se precizirala obaveza ovog tijela da analizira i priprema za raspravu u Parlamentu ključne nalaze iz izvještaja nezavisnih organa za borbu protiv korupcije (uključujući i izvještaje Državne revizorske institucije), jer se na plenarnim zasjedanjima ovim izvještajima obično posvećuje premalo vremena i pažnje. Konačno, postojećim pravnim okvirom nije na adekvatan način regulisano pitanje parlamentarne istrage koja bi trebalo, pored ostalog, da predstavlja najefikasnije „oružje“ Skupštine u razotkrivanju mogućih zloupotreba i koruptivnog djelovanja u javnom sektoru. Naime, ustavno rješenje po kojem jedna trećina (27) od ukupnog broja poslanika mora podržati iniciranje prijedloga za otvaranje parlamentarne istrage spada u grupu oštrih kriterijuma i nije saglasna sa dobrim primjerima iz međunarodne prakse gdje se broj poslanika za pokretanje parlamentarne istrage najčešće kreće od jednog poslanika do jedne petine od ukupnog broja poslanika⁴. Osim toga, istražna ovlašćenja anketnog odbora koja se tiču postupka prikupljanja podataka, ispitivanja svjedoka, podnošenja dokumentacije značajne za parlamentarnu istragu – nijesu detaljno propisana važećim Poslovníkom. Štaviše, Poslovníkom Skupštine nije moguće propisati obavezu državnih funkcionera i službenika, pa i građana da budu saslušani pred odborom, niti ih je moguće sankcionisati u slučaju da odbiju da se odazovu saslušanju ili u slučaju da lažno svjedoče. Ova vrsta obaveznosti i sankcionisanja može se propisati samo zakonom⁵. Kako saznajemo, nedavno se u skupštinskoj proceduri našao Prijedlog zakona o parlamentarnoj istrazi. Predloženo rješenje je, međutim, nepotpuno i manjkavo, jer u sebi ne uključuje kaznene mjere kojim bi se sankcionisala moguća kršenja zakona⁶.

3 Tako je, na primjer, dosadašnji Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije podijeljen na dva stalna radna tijela: Odbor za međunarodne odnose i iseljenike na jednoj i Odbor za evropske integracije na drugoj strani. Novi Odbor za evropske integracije će preuzeti ulogu Nacionalnog savjeta za evropske integracije koji prestaje da postoji u dosadašnjoj formi, dok će nadležnost za praćenje i ocjenjivanje usklađenosti zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU biti decentralizovana i podijeljena na sedam odbora, što bi trebalo da omogući napredak na ovom polju skupštinskih aktivnosti.

4 O tome više u studiji Hironary, Y., *Tools for parliamentary oversight – A comparative study of 88 national parliament*, Inter-parliamentary Union 2007, str. 41.

5 U velikom broju zemalja EU, parlamentarne istrage su regulisane posebnim zakonom (Belgija, Danska, Holandija, Italija, Portugal, Slovenija, Poljska itd.). U zemljama koje nemaju Zakon o parlamentarnoj istrazi, ovaj kontrolni mehanizam je regulisan drugim zakonima, kako bi se garantovalo njegovo efikasno sprovođenje u praksi. Tako su, na primjer, u Austriji parlamentarne istrage uređene Saveznim zakonom o Poslovníku nacionalnog savjeta iz 1975. godine.

6 Hrvatski Zakon o istražnim povjerenstvima, na primjer, propisuje novčanu kaznu, kao i kaznu zatvora od 6 mjeseci do 5 godina za lice koje ne dostavi potrebnu dokumentaciju koju je istražna komisija zatražila ili koje je odbilo da se odazove pozivu za svjedočenje pred ovom komisijom (Članovi 25 i 26 Zakona o istražnim povjerenstvima, Klasa: 700-01/94-01/04, Zagreb, 15. mart 1996. god.).

1.1.2 Sprovođenje

Skupština Crne Gore je u izvještajnom periodu (01. januara 2011. - 30. juna 2012. god.) ulagala napore u implementaciju Rezolucije o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, naročito u zakonodavnom smislu: usvojeni su brojni zakoni, odnosno izmjene i dopune zakona kojima se, između ostalog, regulišu krivična djela sa obilježjem korupcije i posebne krivične procedure. Parlament je u istom periodu konačno realizovao i jednu od bitnih obaveza iz Rezolucije (tačka 7)⁷: uspostavljen je i počeo sa radom Nacionalni ogranak parlamentaraca Crne Gore u okviru Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC)⁸. Takođe, bitno je naglasiti da je, nakon punih deset godina, ponovo pokrenut institut parlamentarne istrage⁹. Naime, krajem februara ove godine, zahvaljujući podršci manjeg koalicionog partnera iz vladajuće koalicije (SDP-a), u Skupštini je izglasan prijedlog opozicije o otvaranju parlamentarne istrage i formiran Anketni odbor za prikupljanje informacija o mogućoj korupciji u privatizaciji kompanije Telekom. Budući da se novoformirani Anketni odbor odmah na početku svog rada suočio sa manjkavostima i nedostacima postojećeg pravnog okvira koji uređuje način sprovođenja parlamentarne istrage, predstavnici opozicije u novoformiranom tijelu su predložili, a na četvrtoj održanoj sjednici Odbora (05. juna 2012.) je i usaglašen već spomenuti prijedlog Zakona o parlamentarnoj istrazi. Na istoj sjednici Odbor je predložio i izmjene i dopune važećeg Zakona o tajnosti podataka (Sl. C.G. br.14/08,76/09, 41/10), kako bi se članovima ovog tijela omogućio pristup svim dokumentima povezanim sa predmetnom istragom. Oba predložena akta prosljeđena su na dalje skupštinsko razmatranje.

Uprkos navedenim aktivnostima i pomacima u radu, teško je reći da je crnogorski Parlament, u izvještajnom periodu, značajnije unaprijedio svoju kontrolnu ulogu u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Naime, iako su, pored otvaranja parlamentarne istrage, intezivnije korišćeni i drugi kontrolni mehanizmi, parlamentarni nadzor nad implementacijom antikorupcijskog zakonodavstva ostao je slab i neefikasan. Tako se, na primjer, od 36 konsultativnih i 12 kontrolnih saslušanja koja su održana u posmatranom periodu, samo 3 neposredno odnosilo na problem korupcije i organizovanog kriminala. Zaključci koji su doneseni nakon održanih saslušanja, nastali kao rezultat kompromisa između različitih političkih opcija, deklarativni su, uopšteni, bez jasnog i konkretnog prijedloga mjera i aktivnosti koje treba preduzeti. Ista deklarativnost i uopštenost pokazuje se i u zaključcima donesenim na osnovu analize izvještaja koje skupštinskim radnim odborima podnose institucije i organi nadležni za sprovođenje antikorupcijskih zakona. Nijednom do sada radni odbori, u svojim oficijalnim zaključcima i izvještajima podnesenim Skupštini, nijesu pokrenuli pitanje političke odgovornosti ili predložili razrješenje rukovodećih kadrova organa i institucija koji sprovode antikorupcijsku regulativu, premda EK i druge relevantne međunarodne organizacije uporno ponavljaju da Crna Gora, od svih

7 Riječ je o obavezi koju je Skupština Crne Gore preuzela (a potom i inkorporirala u Rezoluciju) još 2007. godine, shodno zaključcima usvojenim na Regionalnoj konferenciji Jugoistočne Evrope.

8 Nacionalni ogranak parlamentaraca nadležan je da prati i afirmiše jačanje antikorupcijskog zakonodavstva u zemlji, kao i da prati razvoj međunarodne regulative u borbi protiv korupcije na osnovu obaveza koje proističu iz članstva Crne Gore u međunarodnim organizacijama i institucijama. Takođe, ima zadatak da nadgleda i prati rad Vlade i njenih struktura u dijelu implementacije zakonskih propisa, kao i međunarodnih instrumenata i standarda iz oblasti borbe protiv korupcije. U nacionalnom ogranku parlamentaraca, koji je održao konstitutivni sastanak 10. oktobra 2011. godine, zastupljeni su predstavnici svih radnih tijela Parlamenta, i to većinom njihovi predsjednici i zamjenici predsjednika, ukupno 25 poslanika.

9 Ovaj kontrolni mehanizam prvi put je pokrenut 2002. godine, kada je formirana Komisija za ispitivanje tačnosti navoda zagrebačkog *Nacionala* o duvanskoj aferi.



politika koje sprovodi, postiže najslabije rezultate upravo u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala¹⁰.

1.1.3 Zaključci i preporuke

Skupština Crne Gore i dalje ne koristi sve kontrolne mehanizme koje ima na raspolaganju, dok je upotreba onih koji se koriste, posebno u dijelu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, veoma slaba, imajući u vidu da najčešće ne rezultira usvajanjem konkretnih zaključaka. Sve i kada se zaključci usvoje, Skupština najčešće ne prati njihovu primjenu.

Da bi se osnažila uloga Parlamenta u borbi protiv korupcije i unaprijedile njegove kontrolne aktivnosti, smatramo da treba preduzeti sljedeće:

1. Neophodno je dodatno **precizirati nadležnosti budućeg Odbora za antikorupciju, i jasno ih razgraničiti od nadležnosti novosnovanog Nacionalnog ogranka parlamentaraca protiv korupcije** da bi se definisao djelokrug rada i odgovornosti ovih tijela.
2. Neophodno je **amandmanski unaprijediti predloženi zakon o parlamentarnoj istrazi i što prije usvojiti unaprijeđeni zakonski tekst**. U Prijedlog zakona treba uvesti kaznene odredbe koje će se odnositi na nedostavljanje informacija, neodazivanje na poziv za svjedočenje i na neistinito svjedočenje. Takođe, potrebno je što prije usvojiti predložene izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka koje će Anketnom odboru omogućiti dostupnost svih podataka sa oznakom tajnosti¹¹. Izmjenama i dopunama Ustava treba smanjiti potreban broj poslanika za podnošenje prijedloga za otvaranje parlamentarne istrage čime bi se omogućio veći broj inicijativa i češće izjašnjavanje o inicijativama opšteg značaja, što predstavlja dobru uporednu praksu.
3. Neophodno je **da Parlament institucionalizuje saradnju sa predstavnicima civilnog sektora** t.j. da se usvoje posebne procedure koje bi obavezale budući Odbor za antikorupciju (i ostala skupštinska radna tijela) da obezbijedi učešće civilnom sektoru u procesu kreiranja normativnog i instucionalnog okvira za borbu protiv korupcije. To bi ovu borbu učinilo socijalno cjelovitijom, efikasnijom i transparentnijom, a svakako bi doprinijelo i donošenju kvalitetnijih rješenja u samom Parlamentu.
4. Neophodno je **da Parlament intezivira korišćenje kontrolnih mehanizama u dijelu provjere implementacije važećih antikorupcijskih zakona**. Kontrolne mehanizme treba koristiti na efikasan način, t.j. njihovo korišćenje treba da rezultira konkretnim zaključcima, mjerama i aktivnostima čija realizacija mora biti pod budnim okom nadležnog parlamentarnog tijela, kao i Parlamenta u cjelini.

¹⁰ Što se tiče novousvojenih izmjena Poslovnika Skupštine, nemoguće je još uvijek analizirati i ocjenjivati način njihove realizacije u praksi, jer će novi Odbor za antikorupciju, kao i svi odbori i sve novo po Poslovniku biti uspostavljeno tek u narednom periodu (do 31. jula 2012. godine).

¹¹ Na dan održavanja Okruglog stola na kome je prezentovana radne verzije ovog dokumenta (10. jul 2012. god.), Skupština je usvojila Prijedlog zakon o parlamentarnoj istrazi, kao i predložene izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka. U novousvojeni Zakon o parlamentarnoj istrazi nijesu, međutim, uvedene kaznene odredbe kojim bi se precizirale sankcije za moguća kršenja Zakona.

1.2 Finansiranje političkih partija

Finansiranje političkih partija bilo je prvi put predmet posebnog zakona 1993. godine. Nakon toga uslijedili su zakonski tekstovi iz 1997, 2004, 2005, 2008, 2009 i posljednji iz 2011. Glavna slabost važeće pravne regulative prije posljednjih zakonskih izmjena (avgust 2008. - decembar 2011. god.)¹² ogledala se u neadekvatnom institucionalnom okviru, tačnije u tome što nije uspostavljena profesionalna i resursima osposobljena Državna izborna komisija (DIK) koja bi kao nezavisan organ vršila kontrolu finansiranja političkih partija, odnosno nije formirana Agencija za borbu protiv korupcije. Problemi u implementaciji zakona su, između ostalog, nastajali i zbog nespremnosti Ministarstva finansija da vrši svoju nadzornu funkciju, zbog nesprovođenja kvalitetne eksterne revizije finansijskih izvještaja političkih stranaka, zbog oskudnih tehničkih i finansijskih kapaciteta DIK, itd. Na navedene slabosti ukazuje se i u izvještajima EK i GRECO-a iz 2010. godine¹³. GRECO-ov izvještaj sadrži čak devet preporuka za unaprijeđenje normativnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti. Kako bi se uvažile spomenute preporuke GRECO-a i otklonili uočeni nedostaci, u Inovirani akcioni plan za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2012. god. uvedene su dvije bitne mjere: (1) usvajanje novog Zakona o finansiranju političkih partija (ZFPP) i (2) usvajanje Zakona o Državnoj izbornoj komisiji. Ove mjere su, međutim, samo djelimično realizovane. Naime, u julu prošle godine je usvojen novi ZFPP (Sl. CG, br. 42/11), s tim što je dogovoreno da se do početka njegove primjene (01. januar 2012.) usvoji i Zakon o Državnoj izbornoj komisiji. Iako je radna grupa pripremila zakon o DIK-u, Vlada nije usvojila nacrt ovog zakona, već je predložila da se amandmansi djeluje na ZFPP, na način što će se, pored DIK-a, i Državna revizorska institucija uvesti kao tijelo zaduženo za nadzor nad sprovođenjem Zakona¹⁴. Tako su, na prijedlog Vlade Crne Gore, u decembru prošle godine usvojene nove izmjene i dopune ZFPP (Sl. CG, br.1/12).

1.2.1 Pravni okvir

Novousvojenim ZFPP (sa izmjenama i dopunama) djelimično je unaprijeđena pravna regulativa¹⁵ i uvažen dio preporuka GRECO-a u ovoj oblasti. Izdvojićemo nekoliko bitnih poboljšanja: (1) uvedene su odredbe kojima se regulišu pitanja nenovčanih donacija; (2) precizirana su pravila koja partijama zabranjuju zloupotrebu javnih resursa (državnih i lokalnih) u vrijeme predizborne kampanje; (3) revidirana je gornja granica za prikupljanje sredstava za vanparlamentarne partije koje nemaju pravo na budžetska sredstava sa dosadašnjih 5% na 10% od ukupnih sredstava koja se izdvajaju za redovan rad parla-

12 U 2010. godini usvojene su i izmjene i dopune tada važećeg zakona (zakona iz 2008. god.) kojima su značajno uvećane budžetske subvencije za političke partije.

13 Analitički izvještaj Evropske komisije od 9. novembra 2010. godine i Evaluacioni izvještaj GRECO-a za Crnu Goru koji je usvojen na 49. plenarnom zasijedanju ovog tijela, održanom u Strazburu, od 23. novembra do 03. decembra 2010. godine.

14 Prema zvaničnom obrazloženju Vlade, Zakon o DIK-u nije usvojen zato što bi njegovim stupanjem na snagu trebalo da prestanu da važe odredbe Zakona o izboru odbornika i poslanika. Nezvanično, međutim, čini se da ne postoji politička volja da se usvoji ovaj zakon, tj. da ne postoji spremnost kako vladajućih, tako i opozicionih partija da se odreknu svog uticaja u DIK-u.

15 Oblast političkih partija, osim Zakona o finansiranju političkih partija, reguliše i Zakon o političkim partijama iz 2004. godine, i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za Predsjednika Crne Gore, gradonačelnike i predsjednike opština iz 2009. godine. Pored navedenih zakonskih propisa, izborni zakoni, Zakon o izboru odbornika i poslanika (iz 1998. godine sa izmjenama i dopunama), Zakon o izboru predsjednika iz 2007. godine i Zakon o izboru gradonačelnika iz 2003. godine regulišu razne tehničke aspekte sprovođenja različitih izbornih procesa.



mentarnih partija; (4) osnažena je revizija finansijskih izvještaja političkih partija kroz uključivanje Državne revizorske institucije.

Uprkos navedenim poboljšanjima, novi Zakon nije otklonio sve manjkavosti na koje je ukazivano u preporukama GRECO-a, EK i civilnog društva. Na primjer, GRECO traži suštinsku izmjenu kaznene politike u ovoj oblasti i preporučuje da se uvedu sankcije koje su „efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, uključujući i širenje skale i spektra mogućih kazni, da bi se pokrila sva moguća kršenja zakona“. To znači da je, pored prekršajnih, u Zakon trebalo uključiti i druge vrste sankcija kao što su: djelimični ili potpuni gubitak prava na sredstva iz javnih izvora, oduzimanje mandata, zabrana ponovnog kandidovanja odgovornim licima u određenom periodu, pa i krivične sankcije ukoliko se radi o težim povredama zakona. Međutim, novo zakonsko rješenje (poput prethodnog) predviđa samo prekršajne sankcije. U njemu je, doduše, povećan broj kaznenih odredbi i proširena skala, ali ne i spektar mogućih kazni. Propisane kazne u važećem Zakonu nijesu dovoljno efikasne, srazmjerne i odvraćajuće, a bez strožije kaznene politike oblast finansiranja političkih partija ne može se učiniti zakonitom i transparentnom.

Novi zakonski tekst nije adekvatno riješio ni pitanje visine godišnje članarine političkih partija, premda se u spomenutom izvještaju GRECO-a, kao i u Izvještaju EK o napretku Crne Gore za 2011. godinu, sugeriše precizno rješavanje ovog pitanja. U Zakon je, naime, uvedena odredba prema kojoj ukupan iznos članarine „na godišnjem nivou ne može preći iznos od 10% ukupnih primanja“. Ova odredba je prilično široka, omogućava veoma visoke uplate po osnovu članarina i ostavlja prostor za brojne manipulacije. Zakonom nije jasno definisano ni to da li uplate po osnovu članarina ulaze u maksimalan iznos donacija fizičkih lica koje po Zakonu ne mogu godišnje biti veće od 2000 eura.

Takođe, valja naglasiti da i pojedina dobra rješenja iz Zakona mogu djelimično biti ugrožena podzakonskim aktima koje je DIK donijela u prvim mjesecima ove godine¹⁶. Tako je 30. januara 2012. DIK donijela **Obrazac za izvještaje o donacijama fizičkih lica**, kao i **Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama**. U spomenutom **Obrascu za izvještaje o donacijama fizičkih lica** nije uvršten nijedan element za identifikaciju donatora, osim njegovog ličnog imena. Samim tim, DIK je, ovom formom Obrasca, propustila da obaveže političke partije da preciznije identifikuje svoje donatore među fizičkim licima u toku izborne kampanje, i na taj način otežala nadležnim organima efikasnu kontrolu finansiranja političkih partija.

I drugi navedeni podzakonski akt, t.j. **Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama** bitno modifikuje i umanjuje snagu osnovnih zakonskih normi. Naime, u zakonu je propisano da se nenovčani prilozi partija obračunavaju prema tržišnoj vrijednosti i prijavljuju kao prihod. Međutim, prema **Pravilima** koje je donijela DIK, nenovčani prilozi obračunavaju se kao razlika između plaćene cijene za proizvod ili uslugu i tržišne vrijednosti istih, samo ako je ta razlika veća od 30%. Prvi prijedlog DIK je bio da ova razlika iznosi 10%, međutim, na savjet eksternog eksperta UNDP, zbog neujednačenih cijena, ova razlika je povećana na 30%. Očigledno je da su ovakvim rješenjem političke partije značajno favorizovane u odnosu na druge porošače, jer im je praktično omogućeno da ostvaruju popuste do 30%, a da to ne prijavljuju kao nenovčane priloge.

Konačno, iako najnovija izmjena Zakona kojom je DRI uključena u nadzor nad njegovim

¹⁶ U periodu januar-april ove godine, DIK je donijela 13 podzakonskih akata.

sprovedenjem predstavlja neku vrstu pozitivnog pomaka (posebno u situaciji kada imamo slabo organizovanu DIK koja ni resursno ni kadrovski nije u stanju da vrši efikasnu kontrolu finansiranja političkih partija), smatramo da ni kontrola od strane DRI neće obezbijediti adekvatnu primjenu zakonskih normi. Naime, iako se DRI u dosadašnjoj praksi pokazala kao profesionalna i nezavisna institucija, većina njenih nalaza je ostala bez konkretnih posljedica, jer nijesu sankcionisana kršenja važećih propisa, niti su drugi nadležni organi preduzimali mjere koje bi doprinijele efikasnoj realizaciji njenih primjedbi i preporuka. Sem toga, bitno je konstatovati da budžet DRI nije izmijenjen u skladu sa njenim novim nadležnostima, niti je došlo do povećanja kapaciteta ove institucije što nesumnjivo mora uticati na djelotvornost njene nadzorne uloge, bilo u ovoj¹⁷ ili u drugim važnim oblastima za koje je nadležna.

Svim navedenim nedostacima postojećeg pravnog okvira treba dodati i nedovoljno precizno razgraničen i definisan djelokrug rada institucija koje su zadužene za sprovođenje Zakona. Tako, na primjer, iako su uvedene jasne odredbe kojima se zabranjuje zloupotreba državnih resursa, nije definisano ko će da vrši kontrolu nad sprovođenjem ovih odredbi, niti su propisane odgovarajuće sankcije za njihovo kršenje.

1.2.2 Sprovođenje

Budući da je novi ZFPF stupio na snagu 01. januara 2012. godine, još uvijek nije moguće dati iscrpnu i objektivnu ocjenu njegove implementacije. Lokalni izbori u Herceg Novom i Tivtu predstavljaju prve izbore na kojima se primjenjuje ovaj zakon, stoga će detaljna analiza implementacije novog zakona u ovim slučajevima biti od velikog značaja za potpuniju ocjenu. No, premda je riječ o veoma kratkom periodu, već se može uočiti da se ponavljaju problemi koji su karakterisali i dosadašnju primjenu propisa iz ove oblasti¹⁸.

1. Značajan broj partija ne podnosi godišnje izvještaje i krše zakonom propisane obaveze i rokove. Na primjer, političke partije su do 31. januara bile dužne da dostave DIK-i **Odluku o visini članarine za tekuću godinu**. Većina partija, međutim, nije ovu obavezu izvršila u zakonski predviđenom roku. Štaviše, do 16. maja 2012., prema podacima izloženim na sajtu DIK-e, 10 od ukupno 37 registrovanih partija nije ispunilo ovu zakonsku obavezu. Slična je situacija i sa obavezom predaje **Godišnjeg izvještaja o prihodima, imovini i rashodima političkih partija za 2011. godinu** - 15 partija nije predalo ovaj izvještaj, kao i sa obavezom predaje **Godišnjeg završnog računa političkih partija za 2011. godinu** - 14 partija nije predalo ovaj dokument, iako je rok za predaju oba dokumenta istekao 31. marta¹⁹.

17 Postavlja se, takođe, pitanje da li će članovi Senata DRI koji su do nedavno bili istaknuti partijski funkcioneri, pokazivati dosadašnju nepristrasnost i profesionalnost i kada budu vršili kontrolu finansiranja svojih dojučerašnjih partija.

18 Dosadašnju primjenu propisa o finansiranju političkih partija odlikovalo je konsensualno odsustvo spremnosti da se ispoštuju propisane obaveze i rokovi. Dominantna neprimjena propisa bila je odlika perioda do usvajanja novih zakona 2008. i 2009. godine. Nakon toga, stvari su, i pored snažnih otpora, počele da se kreću blago nabolje. Naime, partije su počele da podnose izvještaje, iako ne sve i ne za sve izbore. Na posljednjim izborima održanim 2009. godine Ministarstvo finansija nije ispravno primijenilo zakon, tako da je došlo do pogrešnog isplaćivanja sredstava. Nakon izbora, izvještaje o utrošku sredstava su podnijele samo parlamentarne političke partije, dok su one koje su ostale van parlamenta odbile da to urade. Nakon inicijative za pokretanjem prekršajnog postupka protiv političkih partija i odgovornih lica u njima, koju je pokrenula NVO CEMI, dio njih je podnio izvještaje, a protiv dijela se vode prekršajni postupci. Dosad niko nije krivično, ali jeste prekršajno, kažnjen za nepoštovanje zakona koji tretiraju pitanje finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja i pored brojnih kršenja zakonskih propisa.

19 Što se tiče lokalnih izbora u Tivtu i Herceg Novom, do sada je objavljen samo dio izvještaja izbornih lista. Naime,



2. Većina jedinica lokalna samouprave nastavlja sa praksom neisplaćivanja sredstava za redovan rad partija na lokalnom nivou. NVO CDT je istraživala način isplate sredstava partijama iz državnog i opštinskih budžeta u prvim mjesecima ove godine i utvrdila da se na državnom nivou isplata vrši redovno i u zakonski predviđenom roku (do 05. u mjesecu za prethodni mjesec) ali da, s druge strane, većina opština ne poštuje ove odredbe Zakona o finansiranju političkih partija.
3. Nastavljena je zloupotreba javnih resursa. Ovo se posebno pokazalo u predizbornoj kampanji na lokalnim izborima u Tivtu i Herceg Novom, kada su zabilježeni brojni slučajevi korišćenja javnih resursa (kako državnih, tako i lokalnih) u promotivne svrhe pojedinih političkih stranaka.
4. Mali broj procesuiranih prijava koje je podnijela DIK zbog kršenja Zakona o finansiranju političkih partija. DIK je pokrenula 17 prekršajnih postupaka protiv partija koje nisu blagovremeno donijele Odluku o visini članarina za tekuću godinu. Odluka je donešena u dva slučaja, u jednom slučaju je partiji izrečena opomena, dok je u drugom slučaju prijava odbijena od strane Prekršajnog suda. Pokrenuto je i 21 prekršajnih postupaka protiv partija koje nisu blagovremeno podnijele izvještaj o prihodima. Donešena je jedna odluka, kojom se odbija prijava DIK.
5. Nadležni državni organi nastavljaju sa praksom nečinjenja i pasivnog pristupa prema problemima u finansiranju političkih partija. Ovakav odnos nadležnih državnih organa, svakako umanjuje mogućnost da se postigne transparentnost i uvede kontrola u sferi partijskih finansija.

1.2.3 Zaključci i preporuke

Nova pravna regulativa koja tretira finansiranje političkih partija predstavlja izvjestan pomak ka uspostavljanju međunarodnih standarda u ovoj oblasti, ali još uvijek ima bitne nedostatke. Shodno gore iznesenim zapažanjima i primjedbama, smatramo da je, radi otklanjanja uočenih nedostataka, neophodno preduzeti sljedeće:

1. Unaprijediti institucionalni okvir za kontrolu finansiranja političkih partija. Postojeći institucionalni okvir u kome nadležnosti dijele DIK i DRI ne predstavlja adekvatno i efikasno rješenje. Potrebno je ići na formiranje nezavisne Agencije za borbu protiv korupcije koja bi, u dijelu borbe protiv političke korupcije, objedinila nadležnosti za najmanje 5 važnih pitanja: (1) finansijsko poslovanje partija, (2) sprječavanje sukoba interesa, (3) zloupotreba državnih resursa, (4) lobiranje, preventivne antikorupcijske aktivnosti. Agencija bi, svakako, trebala da ima nadležnosti i za druga pitanja, što je detaljno obrazloženo u posebnoj studiji CEMI-ja.
2. Organ koji sprovodi kontrolu finansijskog poslovanja treba da sprovodi istražne radnje, a ne samo računovodstvenu kontrolu raspolaganja budžetskim sredstvima. To znači da treba uvesti mogućnost administrativne istrage instituciji koja kontroliše

sve liste koje su učestvovala na lokalnim izborima u Tivtu i Herceg Novom su prema zakonu bile dužne da u roku od 30 dana od datuma održavanja izbora urade **Izvještaj o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju**, i da ovaj izvještaj, zajedno sa izvodima sa bankovnih računa koji pokazuju prihode i rashode tokom izborne kampanje, dostave DRI. DIK je, sa svoje strane, dužna da ove izvještaje i izvode objavi na svom sajtu u roku sedam dana od dana prijema. Na sajtu DIK do 16. maja 2012. godine objavljeni su izvještaji samo 4 od 11 lista sa izbora u Herceg Novom, i samo 6 od 10 lista sa izbora u Tivtu. Štaviše, većina objavljenih izvještaja je nepotpuno, jer uz njih nijesu objavljeni izvodi iz banke i računi iz kampanje.

finansiranje političkih partija. Administrativna istraga treba da omogući da nadležni organ može da istraži i poslovanje drugih subjekata (kako privrednih, tako i fizičkih) koji su povezani sa političkom partijom, kao i da sasluša pojedince, koji su dužni da se odazovu pozivu. Jedino se kroz uspostavljanje mogućnosti jednog ovakvog istražnog postupka može postići puna kontrola finasijskog poslovanja partija.

3. Pooštriti kaznenu politiku u ovoj oblasti i proširiti spektar kazni. Pored prekršajnih kazni u važeći zakon treba uvesti i druge vrste kazni koje bi bile više odvraćajuće i više odgovarale težim povredama zakona. Takođe, potrebno je uvesti i odredbu po kojoj bi, ukoliko se utvrde nepravilnosti koje predstavljaju krivično djelo, nadležni organ imao obavezu da podnese krivičnu prijavu, a ne da se zaustavi na utvrđivanju nepravilnosti, odnosno objavljivanju iste u izvještaju koji ne ide dalje od internet prezentacije te institucije.
4. Pojačati primjenu odredbi za spječavanje zloupotrebe državnih resursa. Riječ je o konkretnim zabranama koje se veoma često krše u praksi, a zbog čega niko do sada nije odgovarao.
5. Izmijeniti ili dopuniti pojedine podzakonske akte koje je donijela DIK, a koji ugrožavaju smisao osnovne odredbe zakona (Pravila o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama, Obrazac za izvještaje o donacijama fizičkih lica). U ovom smislu je neophodno dopuniti Obrazac za izvještavanje o donacijama fizičkih lica, podacima koji olakšavaju identifikaciju donatora, a u Pravilima o načinu obračunavanja i izvještavanja o nenovčanim priložima političkim partijama smanjiti procenat razlike u cijeni koju je nužno prijaviti na 15%.
6. Smanjiti visinu članarine – najviše 50 eura na godišnjem nivou, što predstavlja jedno realno ograničenje koje bi spriječilo mogućnost zloupotreba. Takođe je potrebno u zakonu definisati da članarina spada pod važeća ograničenja ukupnog davanja fizičkog lica, t.j. da zbir članarine i donacije fizičkog lica ne može preći iznos od 2000 eura.
7. Obezbijediti disciplinu na lokalnom nivou u isplati subvencija političkim partijama. Nadležni državni organi treba da preduzmu mjere koje bi obezbijedile da jedinice lokalne samouprave strogo ispunjavaju ovu svoju zakonsku obavezu²⁰.
8. Ponovo sprovesti analizu usaglašenosti pravnog okvira sa preporukama koje je GRECO dao prilikom trećeg kruga evaluacije sprovedenog u Crnog Gori. Usaglasiti pravni okvir na bazi sprovedene analize sa onim preporukama GRECO-a koje nijesu adekvatno inkorporirane u zakonskim tekstovima.
9. Nadležnosti Državne izborne komisije treba proširiti na kontrolu zloupotrebe državnih resursa, a propisati i odgovarajuće sankcije za ovaj prekršaj.

20 Zakonom su predviđene prekršajne sankcije (od 200 do 2.000 eura) za odgovorna lica u jedinicama lokalne samouprave ukoliko se mjesečno (do petog u mjesecu za prethodni mjesec) partijama koje ispunjavaju zakonske uslove na isplaćuju opredijeljena sredstva.



1.3 Sprječavanje sukoba interesa

Oblast sprječavanja sukoba interesa je jedna od najviše mijenjanih i najviše kritikovanih oblasti anti-korupcijskih politika. Od usvajanja prvog Zakona o konfliktu interesa 2004. godine, ovaj dokument je dva puta mijenjan u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima i preporukama koje je dao GRECO, Evropska komisija i SIGMA. Izmjene zakona su više bile rezultat napora da se formalno udovolji zahtjevima EU, nego da se napravi stvarni pomak u ovom polju.

Ključne zamjerke međunarodnih organizacija i civilnog društva u implementaciji prethodnih zakona bile su:

- usko definisan pojam javnog funkcionera
- nemogućnost preciznog utvrđivanja tačnosti navoda iz imovinskih kartona javnih funkcionera
- nedostatak odredbi koje omogućavaju nezavisnost u djelovanju komisije
- nedostatak kapaciteta Komisije da izvršava sve odredbe zakona
- loša koordinacija Komisije i drugih institucija
- nedostatak implementacije oštrijih sankcija predviđenih zakonom.

Kako bi se otklonili ovi nedostaci i uvažile preporuke međunarodnih organizacija i zahtjevi Evropske unije, Skupština Crne Gore je dana 29. 07. 2011. usvojila izmjene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa²¹. Zakon je samo djelimično usklađen sa međunarodnim dokumentima i to tek nakon što je na prijedlog Evropske komisije povučen iz skupštinske procedure i poslije nekoliko dana dorade izglasan u Parlamentu.

1.3.1 Pravni okvir

Novi Zakon o sprječavanju sukoba interesa je znatno unaprijeđen u odnosu na prethodni zakonski tekst. Ključna novina ove verzije Zakona, koja je izazvala najveću pažnju javnosti, je proširivanje definicije javnog funkcionera i na lica neposredno izabrana na izborima. Shodno ovoj odredbi, poslanici Parlamenta Crne Gore više neće istovremeno moći da budu predsjednici lokalnih samouprava ili direktori javnih preduzeća i ustanova. Poslanici su prema novim zakonskim rješenjima bili dužni da do 1. novembra 2011. god. napuste svoje paralelne funkcije, dok direktori i predsjednici lokalnih samouprava mogu biti i poslanici još samo do početka marta 2012. god.

Zakonom su proširena ovlašćenja Komisije za sprječavanje sukoba interesa i ojačana njena nadzorna uloga (posebno u dijelu provjere podataka podnesenih od strane javnih funkcionera). Sada Komisija ima dužnost da navode iznesene u imovinskim kartonima provjeri, u koordinaciji sa drugim nadležnim tijelima (Centralnim registrom privrednog suda, Katastrom i Poreskom upravom).

Rokovi za dostavljanje informacija o imovinskom stanju i napuštanju druge javne funkcije su produženi, a preciziran je i iznos novčanih kazni koje se izriču.

1.3.2 Sprovođenje

²¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa objavljen je 10.08.2011. godine u Službenom listu Crne Gore broj 41/11 i 47/11.

Zakon se primjenjuje od 1. marta 2012. god., osim odredbe koja se odnosi na članstvo poslanika u upravnim i nadzornim odborima koja se, kako smo istakli, primjenjuje od 1. novembra 2011. god.

Prema podacima koje smo dobili kroz zahtjeve za pristup informacijama, kao i prema podacima koji su objavljeni na sajtu Komisije za sprječavanje sukoba interesa²², u Crnoj Gori je na dan 01. jul 2012. godine evidentirano 3 323 javnih funkcionera, od kojih su 1 346 (41%) državni, a 1 977 (59%) lokalni funkcioneri. Od ukupnog broja evidentiranih javnih funkcionera, njih 3 174 ili 95,2 % dostavilo je Izvještaj o prihodima i imovini za 2011/12. godinu, od čega državni 1 302 ili 96,7%, a lokalni 1 872 ili 94,7%. Promjene u imovini u iznosu većem od 5.000 eura je u 2011. god. prijavilo 37, a u prvoj polovini 2012. god. 12 javnih funkcionera.

Komisija je tokom ove godine (do 01. jula) dala 19 Mišljenja o postojanju sukoba interesa, i donijela 442 Odluke (312 u prvostepenom, 130 u drugostepenom postupku) od čega je u čak 323 ili 73, 1 % predmeta utvrđeno da javni funkcioneri krše Zakon po različitim osnovama²³, 116 ili 26,2 % su kršili²⁴, a samo 3 ili 0,7 % nijesu kršili Zakon. Inicijative u vezi sa kršenjem Zakona podnosila je uglavnom Komisija (u 67 % slučajeva).

Protiv svih javnih funkcionera koji krše Zakon pokrenuti su prekršajni postupci i upućeno 302 zahtjeva pred Područnim organima za prekršaje. Presuđeno je u 94 predmeta (ovdje su uračunati i zaostali predmeti iz 2011. godine) u kojima je, u skladu sa Zakonom o prekršajima, izrečeno ukupno 6.100.00 eura kazni. Po konačnim odlukama nezadovoljna strana uputila je tužbe Upravnom sudu za 2, a Vrhovnom sudu za 1 javnog funkcionera. Na osnovu toga (a i po tužbama iz ranijeg perioda), donijeto je 6 presude kojima su tužbe odbijene i 2 presuda kojima su tužbe usvojene i vraćene Komisiji na ponovno odlučivanje.

Komisija je u 2011. godini uputila i 47 zahtjeva za razrješenje javnih funkcionera nadležnim organima²⁵. Budući da nadležni organ nijesu informisali Komisiju da li se postupilo po ovim zahtjevima, Komisija je 24. januara 2012. godine zatražila od istih zvanično obavještenje o preduzetim mjerama povodom podnesenih zahtjeva za razrješenje. Na osnovu dobijenih odgovora utvrđeno je da su razriješena samo 3 javna funkcionera (direktori škola).

Što se tiče sprovođenja novih zakonskih odredbi, Komisija je utvrdila da jedan poslanik Parlamenta Crne Gore krši Zakon (Odluka Komisije od 23. 12. 2011.), jer do 1. novembra 2011. godine nije napustio svoju paralelnu funkciju. S druge strane, svi poslanici koji su odlučili da zadrže funkcije u izvršnoj vlasti (predsjednici lokalnih samouprava i direktori javnih preduzeća i ustanova) su do 1. marta 2012. godine napustili svoju poslaničku funkciju.

U cilju efikasnije provjere podataka o prihodima i imovini javnih funkcionera, Komisija je do sada potpisala sporazume o saradnji sa Poreskom upravom, Direkcijom za javne nabake i Upravom za kadrove. Nema informacija o sprovođenju pomenutih sporazuma, niti su urađeni izvještaji o njihovoj primjeni. Komisija je, takođe, potpisala sporazume o saradnji sa nadležnim institucijama 9 zemalja.

22 www.konfliktinteresa.me

23 I u protekloj godini je, shodno donesenim odluka ma Komisije (ukupno 789 odluka) utvrđeno da visok procenat funkcionera krši Zakon, tačnije u 78 % slučajeva.

24 To znači da su otklonili postupanje suprotno Zakonu do okončanja postupka: podnijeli ostavku, predali Izvještaj i sl.

25 U prvoj polovini 2012. godini (do 1. jula) nijesu pokretani Zahtjevi za razrješenje javnih funkcionera, zato što još nijesu donesene konačne pravosnažne odluke, odnosno nijesu istekli rokovi za okončanje drugostepenih postupaka nakon kojih je moguće pokretati ovakve Zahtjeve.



1.3.3 Zaključci i preporuke

Iako navedene izmjene zakonskog okvira nesumnjivo doprinose boljoj normativnoj regulaciji problema sukoba interesa, smatramo da ni ova poboljšana verzija Zakona nije dovoljno precizna, niti u skladu sa međunarodnim standardima.

Problemi koji su ranije konstatovani od strane međunarodnih organizacija i dalje su ostali neriješeni:

- 1. Nezavisnost i stručnost Komisije za sprječavanje sukoba interesa nije osigurana Zakonom.** Naime, izmjenama i dopunama Zakona nijesu definisani uslovi koji bi (u mjeri u kojoj je to moguće) osigurali političku i finansijsku nezavisnost tijela zaduženog za sprovođenje Zakona. Jedina značajna novina u ovom dijelu zakonskog teksta sadržana je u odredbi da se predsjednik i članovi Komisije za sprječavanje sukoba interesa biraju putem javnog konkursa. Ostala rješenja su uglavnom prenesena iz prethodne verzije Zakona što znači da i ubuduće: nema preciznih kriterijuma za imenovanje predsjednika i članova Komisije²⁶, njihov izbor vrši Skupština Crne Gore natpolovičnom većinom glasova, budžet Komisije u potpunosti zavisi od volje parlamentarne većine, predsjednik i članovi Komisije mogu biti članovi političkih stranaka²⁷. Evidentno je da navedena rješenja ne sprječavaju mogućnost političkog uticaja na rad ovog tijela, budući da vladajuća većina (na koju se zakonske norme primarno odnose) gotovo arbitrarno odlučuje, s jedne strane, o licima koja čine sastav Komisije (može da imenuje sebi najpoželjnije kandidate iz sopstvenih političkih redova) i, s druge strane, o ukupnom iznosu finansijskih sredstava koja su neophodna za rad Komisije (može da umanjuje budžet Komisije, remeteći tako njeno regularno funkcionisanje).
- 2. U zakonski okvir nijesu uvedene jasne garancije za implementaciju kaznenih odredbi Zakona.** U Zakonu je trebalo preciznije definisati način sprovođenja mjera nove kaznene politike. Naime, dosadašnja praksa u primjeni Zakona pokazuje da ne postoji valjana koordinacija između Komisije za sprječavanje sukoba interesa i drugih organa, odnosno pravnih lica, koja su zadužena za sprovođenje sankcija, tako da se pojedine kaznene mjere uglavnom ne sprovode u praksi. Na primjer, vidjeli smo da je Komisija tokom prošle godine uputila 47 Zahtjeva za razrješenje javnih funkcionera nadležnim organima, ali da je od ovih Zahtjeva samo 3 doista i realizovano. Izmijenjeni zakonski okvir predviđa i nove vrste sankcija (suspenzija, displinske mjere), međutim ni za ove vrste sankcija nijesu jasno definisane procedure koje bi obezbijedile njihovo efikasno sprovođenje.
- 3. Nije predviđeno jačanje kapaciteta Komisije, koje bi ovom tijelu omogućilo sprovođenje administrativne istrage.** Iako su u Zakon uvedene odredbe koje daju Komisiji mogućnost da vrši provjeru navoda iz imovinskih izvještaja, sastav Komisije nije izmijenjen u skladu sa novom nadležnošću, te postoji osnovana sumnja da Komisija neće imati dovoljno kapaciteta da sprovodi ovu funkciju.

Što se tiče efikasnosti rada Komisije u proteklom periodu, navedeni podaci ukazuju da je ovo tijelo ulagalo napore u ispunjavanju svojih nadležnosti (značajan broj donesenih odluka, mišljenja, pokrenutih prekršajnih postupaka), ali da se i pored uložениh napora,

²⁶ Postoji samo uopštena odredba da lica koja čine Komisiju moraju imati stručne, radne i moralne kvalitete i da jedan član Komisije mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom.

²⁷ Zakon, naime, jedino zabranjuje da budu članovi organa političkih stranaka.

zakonski okvir ne implementira na adekvatan način. Zanimljiv iznos naplaćenih novčanih sankcija²⁸, kao i nesprovođenje Zahtjeva za razrješenje, očigledno potvrđuju ranije iznesenu konstataciju da se, zahvaljujući lošoj koordinaciji Komisije i drugih državnih organa, kaznena politika u domenu konflikta interesa ne primjenjuje valjano u praksi. Ako tome dodamo problem nedovoljne političke i finansijske nezavisnosti Komisije, te njene ograničene kapacitete za obavljanje administrativne istrage, teško je povjerovati da će ovo tijelo efikasno iskoristiti nova ovlaštenja i odgovoriti novim obavezama koje su predviđene izmjenama i dopunama važećeg Zakona.

Detaljno analizirajući novousvojene izmene i dopune Zakona o sprječavanju sukoba interesa, kao i način njegove implementacije u prošloj i u prvoj polovini ove godine, konstatujemo da je neophodno preduzeti sljedeće aktivnosti u cilju prevazilaženja uočenih nedostataka:

- 1. da se Zakonom ili podzakonskim aktima predvidi da izbor predsjednika i članova Komisije vrši Skupština Crne Gore dvotrećinskom, a ne natpolovičnom većinom glasova.** Uzimajući u obzir značaj Komisije, kao i činjenicu da nosioci vlasti imaju najviše „opcija“ da prekrše Zakon o sprječavanju sukoba interesa, smatramo da bi ovo bilo adekvatnije rješenje, jer bi se njime umanjila mogućnost da oni na koje se zakonske odredbe naročito odnose, utiču na rad tijela koje nadzire sprovođenje Zakona;
- 2. da se Zakonom izričito zabrani svaki vid partijskog aktivizma predsjedniku i članovima Komisije.** Veoma je važno da predsjednik i članovi Komisije ne budu prepoznati kao aktivni zagovornici stavova jedne političke partije, zato što se time značajno umanjuje povjerenje javnosti u njihovog rad, čak i ukoliko svoj posao obavljaju sasvim profesionalno;
- 3. da se pojača finansijska nezavisnost Komisije.** Potrebno je osigurati adekvatna finansijska sredstva za rad Komisije, pronaći alternativne (dopunske) izvore finansiranja, kako ukupan iznos budžeta ovog tijela ne bi u potpunosti zavisio od volje parlamentarne većine;
- 4. da se pojača koordinacija između Komisije i drugih organa nadležnih za implementaciju Zakona.** Nedovoljna koordinacija između Komisije i drugih nadležnih organa predstavlja zasigurno jedan od vodećih uzroka neadekvatne primjene Zakona. Problem se ogleda kako u domenu sprovođenja pojedinih zakonskih sankcija, tako i u pogledu provjere imovnog stanja javnih funkcionera. Komisija je, doduše, u proteklom periodu potpisala sporazume o saradnji sa nekoliko državnih organa, ali još uvijek nema nikakvih pokazatelja da će se ovakvi sporazumi dosljedno primjenjivati u praksi;

28 Vidjeli smo da je naplaćeno samo 6. 100.00 eura kazni, iako i prethodna i važeća verzija Zakona o sprječavanju sukoba interesa nalaže visoke novčane sankcije za kršenje propisa (prethodna koja je važila do 01. marta 2012. god. u rasponu od petostrukog do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori, a važeća u rasponu od 300 do 10. 000.00 eura). Naime, kako pokazuju podaci izloženi na sajtu Komisije, crnogorski područni sudovi su uglavnom odbacivali prijave, obustavljali postupke, a najniža izrečena sankcija iznosila je 100, dok je najviša bila 400 eura.

EKONOMSKA KORUPCIJA

2

Pojam ekonomske korupcije je mnogo širi nego što bi to ovaj dokument mogao da obuhvati, međutim u ovom dijelu studije mi smo odabrali one oblasti kojima je najmanje posvećena pažnja prilikom kreiranja Inoviranog akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i koji su sadržali najuopštenije mjere za suzbijanje korupcije. Cilj ovog dijela studije je da pruži konkretnije i efektivnije prijedloge za suzbijanje korupcije u oblastima javnih finansija, državne imovine, javnih nabavki i tržišta kapitala.

2.1 Javne finansije

Jedna od oblasti javnih politika u okviru koje je neophodno konstantno jačati kontrolne mehanizme kako bi se umanjila mogućnost prevare i koruptivnog djelovanja jeste, svakako, oblast javnih finansija. Sistemske reforme u ovoj oblasti započele su još 2001. godine i nastavljene brojnim izmjenama normativnog i institucionalnog okvira. No, uprkos sprovedenim reformama, uspostavljeni nivo kontrole i (eksterne i interne) revizije načina upravljanja sredstvima poreskih obveznika, još uvijek je daleko od međunarodnih standarda.

Navešćemo samo neke od najbitnijih nedostataka na koje se posljednjih godina ukazuje u analizama Evropske komisije, relevantnih međunarodnih organizacija (SIGMA, GIZ²⁹, GRECO) i civilnog društva:

1. Zakonodavni okvir koji definiše rad Državne revizorske institucije (u daljem tekstu DRI) ne obezbjeđuje finansijsku nezavisnost ovog tijela.
2. Ustavom nije predviđen institut imuniteta za članove Senata DRI.
3. Subjekti revizije nijesu zakonski obavezni da izvještavaju DRI o realizaciji preporuka koje su sadržane u njenim nalazima.
4. Subjekti revizije nijesu adekvatno sankcionisani zbog kršenja važećih propisa.
5. Revizorsko tijelo za eksternu reviziju IPA³⁰ fondova EU nije funkcionalno nezavisno.
6. Ne postoji efikasna administrativna i institucionalna saradnja sa OLAF-om³¹.
7. Broj uspostavljenih jedinica za internu finansijsku kontrolu i reviziju je mali, a njihov kadar nedovoljno obučan za vršenje svih zakonom propisanih oblika revizije.

U cilju prevazilaženja uočenih nedostataka, nadležni organi su tokom prošle godine utvrdili, između ostalog, prijedlog novog zakona (o Revizorskom tijelu), kao i prijedloge izmjena i

29 Njemačka organizacija za tehničku saradnju.

30 Instrument pretprijetne pomoći.

31 Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (*Office européen de lutte antifraude*).

dopuna pojedinih zakonskih rješenja od kojih su većina i usvojena u prvom kvartalu ove godine.

2.1.1 Pravni okvir

Iz seta sistemskih zakona koji regulišu oblast javnih finansija, u nastavku ćemo izdvojiti i razmotriti nekoliko zakonskih rješenja od čijeg preciziranja i poboljšanja direktno zavisi efikasnost mjera koje se u ovoj oblasti preduzimaju radi prevencije i suzbijanja pojava korupcije. Zakonska rješenja koja ćemo ukratko izložiti odnose se primarno na rad Državne revizorske institucije, Revizorskog tijela za reviziju IPA sredstava, jedinica za unutrašnju finansijsku kontrolu i reviziju i Poreske uprave.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. Skupštinski Odbor za ekonomiju, finansije i budžet je na sjednici održanoj 22. septembra 2011. godine utvrdio prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji. Predloženim izmjenama nastoji se, prije svega, pojačati:

- Finansijska nezavisnost DRI u odnosu na izvršnu vlast, tako što je predviđeno da budžet DRI utvrđuje nadležno radno tijelo Skupštine, na prijedlog Senata DRI, i da o njemu Vlada ne raspravlja, već da utvrđeni iznos budžeta DRI po automatizmu postane sastavni dio prijedloga Zakona o godišnjem budžetu države³². Predviđeno je, takođe, da se zarade i druga primanja zaposlenih u ovoj instituciji regulišu posebnim Zakonom;
- Politička nezavisnost DRI, tako što je predloženo da se usvoji odredba po kojoj članovi Senata DRI ne mogu biti članovi političke stranke³³;
- Efikasnost u realizaciji preporuka DRI, tako što je propisano da je subjekat revizije obavezan da podnosi izvještaj DRI o realizaciji preporuka koje su sadržane u njenom Izvještaju o reviziji i to u roku koji odredi ova institucija³⁴;
- Kvalitet i pouzdanost komercijalnih revizija, tako što je predložena norma prema kojoj su jedinice lokalne samouprave, privredna društva i drugi subjekti čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine obavezni da prilikom izbora ovlašćenog komercijalnog revizora ili društva za reviziju obezbijede prethodnu saglasnost DRI³⁵.

Predloženi Zakon još uvijek nije usvojen u crnogorskom Parlamentu zato što nije dobio pozitivno mišljenje od strane Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo³⁶. Naime, većina

32 Važeći Zakon o DRI (Sl. RCG, br. 28/04) propisuje finansiranje ove institucije na uopšten način. Naime, u Čl. 51 Zakona se kaže: "Sredstva za rad Institucije obezbjeđuju se u budžetu Republike. Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava Instituciji podnosi radno tijelo Skupštine nadležno za poslove finansija, na prijedlog Institucije." Dakle, DRI je definisana kao jedna od potrošačkih jedinica u sistemu državnog budžeta. Senat DRI utvrđuje prijedlog potrebnih sredstava i dostavlja ga skupštinskom Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Po dobijenoj saglasnosti, nakon rasprave na sjednici Odbora kojoj prisustvuju predstavnici DRI i Ministarstva finansija, finansijski plan se dostavlja Ministarstvu finansija, tako da taj plan nadalje „dijeli sudbinu“ finansijskih planova ostalih budžetskih korisnika. Ministarstvo u toj fazi može izmijeniti budžet DRI i tako uticati na njenu nezavisnost.

33 Važeći Zakon samo propisuje da ne mogu biti članovi organa političkih stranaka.

34 Ova norma je predložena zbog toga što DRI nema dovoljno kapaciteta da vrši redovnu provjeru izvršenja svojih preporuka kod svih kontrolisanih subjekata.

35 Ova norma je predložena zato što je dosadašnja praksa pokazala da izbor komercijalnih revizora završnih računa opštinskih budžeta i godišnjeg finansijskog poslovanja privrednih društava i drugih subjekata čiji su izvori finansiranja javni nije bio transparentan i adekvatno kontrolisan.

36 Sjednica Odbora održana 14. novembra 2011. godine.



članova ovog Odbora smatraju da je prva navedena izmjena kojom se Parlamentu (Odboru za ekonomiju, finansije i budžet) daje ovlaštenje da utvrđuje prijedlog budžeta DRI (bez mogućnosti da Vlada izvrši korekciju) suprotna Članu 100 Ustava po kojem je Vlada ta koja autonomno predlaže budžet države, pa samim tim i iznos sredstava koja su predviđena za rad pojedinih budžetskih korisnika među kojima je i DRI.

Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije. Vlada CG je tokom prošle godine utvrdila³⁷, a u februaru ove godine Parlament je i usvojio Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije³⁸. Novousvojeni Zakon predviđa osnivanje Revizorskog tijela, kao samostalne i nezavisne institucije, odnosno nezavisnog organa odgovornog za provjeru efikasnog i stabilnog funkcionisanja sistema korišćenja, upravljanja i kontrole sredstva EU fondova. Revizorsko tijelo je prvi put formirano 2010. godine kao poseban organ unutar DRI³⁹, ali je, prema mišljenju Evropske komisije, takvim rješenjem bilo ugroženo ne samo njegovo nezavisno funkcionisanje, već i nezavisnost u radu same DRI.

Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. U prošloj godini i u prvoj polovini ove godine je dva puta mijenjan Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru⁴⁰. Najprije su u aprilu 2011. godine usvojene dopune Zakona kojima je uvažena preporuka Evropske komisije da se od obaveze dostavljanja godišnjeg izvještaja Ministarstvu finansija o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole i o radu interne revizije izuzmu: Državna revizorska institucija, Skupština Crne Gore, Ustavni sud, sudski organi i državna tužilaštva, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili lokalne samouprave imaju većinski vlasnički udio⁴¹. Cilj ove dopune Zakona bio je zapravo da se pojača nezavisnost pomenutih institucija u odnosu na izvršnu vlast. Nove izmjene Zakona usvojene su u maju ove godine prema kojima je uvedena obaveza kvartalnog izvještavanja (pored postojećeg godišnjeg) o napretku na polju finansijskog upravljanja i kontrole (FMC) i interne revizije (IA). Organi i institucije koji ne izvještavaju Ministarstvo finansija, odnosno Centralnu jedinicu za harmonizaciju (CHU), izuzeti su i od obaveze kvartalnog izvještavanja, ali je za njih propisano da Skupštini CG (i nadležnim odborima) dostavljaju dva izvještaja i to: a) godišni izvještaj o radu unutrašnje revizije i b) godišnji izvještaj o sprovođenju aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrole. U posmatranom periodu doneseno je i niz podzakonskih i drugih akata kojima je u najvećoj mjeri zaokružen pravni okvir u ovoj oblasti⁴².

37 Sjednica Vlade održana 22. decembra 2011. godine.

38 Zakon je donijet 27. februara (Sl. list CG, br. 14/12), a stupio na snagu 15. marta 2012. godine.

39 Sporazum između Vlade i DRI o formiranju Revizorskog tijela potpisan je 13. januara, 2010. god.

40 Dopune Zakona su objavljene 15. 04. 2011. god. u Službenom listu Crne Gore broj 20/11.

41 Pobrojani subjekti su, naravno, dužni da poštuju i primjenjuju sve ostale principe finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije propisane Zakonom, osim obaveze da podnose izvještaj Ministarstvu finansija.

42 Doneseni su sljedeći akti:

- Priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu, kojim se definiše okvir za unutrašnju kontrolu kod subjekata javnog sektora;
- Smjernice za izradu internih pravila i procedura uspostavljanja, sprovođenja i razvoja finansijskog upravljanja i kontrole;
- Upustvo za izradu internih pravila/procedura, čija je svrha da pomogne subjektima u javnom sektoru pri izradi internih pravila i procedura za glavne poslovne procese;
- Izmjene i dopune Uredbe o uspostavljanju interne revizije u javnom sektoru, kojom su izmijenjeni kriterijumi za obavezno uspostavljanje posebne jedinice za internu reviziju;
- Priručnik za internu reviziju, kojim se definišu zahtjevi, procedure i metodologija interne revizije;
- Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za ovlaštenog internog revizora u javnom sektoru, kojim su propisani uslovi za sticanje zvanja internog revizora.

Zakon o poreskoj administraciji. Skupština Crne Gore je u junu prošle godine usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreskoj administraciji⁴³. Usvojenim izmjenama i dopunama Zakona data su nova ovlaštenja Poreskoj upravi u smislu da ovaj organ, pored registracije poreskih obveznika i vođenja Poreskog registra, vrši i registraciju privrednih društava i vodi registar istih po sistemu jedinstvenog šaltera. Takođe, Poreskoj upravi je povjerena kontrola dostavljanja i objavljivanja finansijskih izvještaja privrednih društava, kao i inspekcijski nadzor nad tačnošću finansijskog izvještavanja, a proširen je i obuhvat kaznenih odredbi koje su usklađene sa novim Zakonom o prekršajima⁴⁴.

2.1.2 Sprovođenje

U ovom dijelu dokumenta sažeto ćemo prezentovati aktivnosti koje su u 2011. i u prvoj polovini 2012. godine sprovodili organi i institucije koji su prema važećem pravnom okviru zaduženi za kontrolu i upravljanje javnim finansijama i to u oblastima: državne revizije, eksterne revizije IPA fondova, unutrašnjeg finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije, saradnje sa OLAFOM, naplate poreza i suzbijanja sive ekonomije⁴⁵.

a) državna revizija

Prema godišnjem izvještaju o radu DRI, ova institucija je, pored revizije Završnog računa budžeta države za 2010. godinu (kojim su obuhvaćene 22 potrošačke jedinice), u protekloj godini izvršila 14 pojedinačnih revizija i to po vrstama: deset opštih revizija, dvije revizije pravilnosti, efikasnosti i efektivnosti i dvije kontrolne revizije. Među pojedinačno kontrolisanim subjektima revizije, DRI je uvrstila i dvije jedinice lokalne samouprave (Opština Kotor i Opština Tivat) i dva državna preduzeća (Apotekarska ustanova Crne Gore i Javni radio difuzni centar – RTCG). Broj pojedinačnih revizija je uvećan u odnosu na prethodni izvještajni period (u 2010. godini je izvršeno 13 pojedinačnih revizija).

DRI je u svojim Izvještajima o reviziji ukazala na brojne nezakonitosti i nepravilnosti u upravljanju javnim sredstvima i imovinom i izrekla jedno negativno mišljenje (Javni radio difuzni servis – RTCG), devet uslovno pozitivnih mišljenja od kojih su dva uslovno pozitivna za finansijsko izvještavanje i negativna u dijelu revizije efektivnosti (Uprava za imovinu i Fond za manjine) i dva pozitivna mišljenja (Agencija za elektronske medije i Revizija sredstava donacije Kraljevine Danske – Projekat „Program razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori“). Uslovno pozitivno mišljenje je izrečeno i u reviziji Završnog računa budžeta države.

DRI nije podnosila krivične prijave nakon izvršenih revizija, niti su drugi nadležni organi u dosadašnjoj praksi inicirali utvrđivanje krivične/prekršajne/disciplinske odgovornosti bilo kog funkcionera ili službenika u subjektima revizije zbog otkrivenih nezakonitosti i nepravilnosti.

43 Izmjene i dopune Zakona su objavljene 1. 07. 2011. godine u Službenom listu Crne Gore broj 32/11.

44 Izmjene Zakona o poreskoj administraciji sprovedene su paralelno sa izmjenama Zakona o računovodstvu i reviziji koje su od strane Skupštine Crne Gore usvojene 16. maja 2011. godine. Izmijenjena verzija Zakona o računovodstvu i reviziji (Sl. CG. broj 20/11) precizira, između ostalog, nove nadležnosti Poreske uprave i utvrđuje obavezu privrednih društava da svoje finansijske izvještaje dostavljaju Poreskoj upravi (umjesto Centralnom registru Privrednog suda) do 31. marta tekuće za prethodnu godinu.

45 Podaci koje ćemo izložiti u nastavku dobijeni su iz intervjua sa predstavnicima nadležnih organa i institucija, godišnjih izvještaja o radu nadležnih organa i institucija za 2011. godinu, zahtjeva za pristup informacijama, a korišćen je i materijal koji je sakupljen od strane CEMI-ja u vidu *press clipping*-a, članaka iz štampanih medija posvećenih analizi ostvarenog nivoa transparentosti i odgovornosti u upravljanju javnim finansijama.



Svi spomenuti izvještaji o reviziji sadrže i precizne mjere (preporuke) koje DRI izrađuje kako bi se otklonile nepravilnosti i obezbijedilo zakonito i efikasno funkcionisanja kontrolisanih subjekata. Tako je DRI u okviru revizije Završnog računa budžeta izradila 20 preporuka (mjera), dok je u pojedinačnim Izvještajima o reviziji izradila ukupno 121 preporuku.

DRI je, kako smo istakli, izvršila i dvije kontrolne revizije u cilju provjere stepena realizacije preporuka iz ranijeg revizorskog perioda. Utvrđeno je da su kontrolisani subjekti (Ministarstvo turizma i Nacionalna turistička organizacija) od ukupno 11 preporuka, u potpunosti realizovali 4 preporuke, 5 djelimično, a 2 preporuke nijesu realizovane.

b) eksterna revizija IPA sredstava

Revizorsko tijelo za reviziju IPA sredstava je do sredine marta ove godine funkcionisalo kao posebna jedinica u sastavu DRI i u posmatranom periodu nije sprovodilo revizije, već je vršena edukacija i osposobljavanje kadra za samostalnu reviziju IPA sredstava. U tom smislu, DRI je u 2011. godini organizovala i sprovela više obuka i studijskih posjeta na kojima su zaposleni u Revizorskom tijelu sticali iskustva u dijelu revizijskog pristupa, revizijske metodologije i specifičnosti vezanih za vršenje revizije IPA sredstava.

U Revizorskom tijelu trenutno je raspoređeno 6 izvršilaca⁴⁶. Tokom prošle godine je ovo tijelo uradilo *Work load analysis* iz koje proizilazi i plan zapošljavanja, odnosno potrebe Revizorskog tijela za odgovarajućim kadrom u zavisnosti od broja projekata i sredstava u narednom periodu. Na osnovu izvršene analize, u okviru ovog tijela do kraja 2012. godine treba da bude zaposleno ukupno 16 lica.

c) finansijsko upravljanje i kontrola i interna revizija

U oblasti finansijskog upravljanja i kontrole do sada je imenovano ukupno 71 lice zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole (FMC lica) i to 64 na centralnom i 7 na lokalnom nivou. Takođe, 5 pilot institucija je usvojilo Akcione planove za uspostavljanje FMC, dok je u 45 institucija u toku donošenje Akcionih planova i realizacija aktivnosti predviđenih Akcionim planovima.

Što se tiče razvoja interne revizije u javnom sektoru, 29 korisnika sredstava budžeta je na centralnom nivou organizaciono (izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji) uspostavilo jedinice za internu reviziju, dok je 26 korisnika sredstava budžeta i institucionalno uspostavilo jedinicu za internu reviziju. Od ovih 26 korisnika, međutim, samo je u 2 slučaja⁴⁷ ispoštovana zakonska odredba o obaveznom broju od 3 raspoređena unutrašnja revizora (u svim ostalim slučajevima, jedinice za unutrašnju reviziju imaju jednog ili dva unutrašnja revizora). U četiri slučaja⁴⁸, sama sistematizacija jedinice za unutrašnju reviziju je urađena protivno Zakonu, jer je u startu sistematizovano manje od tri radna mjesta.

U navedenim jedinicama za unutrašnju reviziju, ukupno je raspoređeno 39 unutrašnjih revizora. Najveći broj revizora raspoređen je u drugoj polovini 2011. i početkom 2012. godine.

Ostali korisnici budžeta na centralnom i lokalnom nivou koji imaju manje od 200 zaposlenih

⁴⁶ U toku je javni konkurs za izbor glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora Revizorskog tijela, u skladu sa zakonom.

⁴⁷ Zavod za zapošljavanje CG i Glavni grad Podgorica.

⁴⁸ Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Fond za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo nauke i Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija.

i godišnje rashode, odnosno izdatke manje od 5. 000.000.00 eura mogu⁴⁹, prema Zakonu, da sporazumno prenesu vršenje poslova unutrašnje revizije na jedinicu za unutrašnju reviziju drugog subjekta. Trenutno su na snazi 23 takva sporazuma, dok su još četiri dobila saglasnost Centralne jedinice za harmonizaciju Ministarstva finansija (CHU). Od navedenih 23 sporazuma, razni subjekti su u 10 slučajeva vršenje ovih poslova prenijeli na jedinicu za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija, što u praksi može da predstavlja problem imajući u vidu oskudne kapacitete ove jedinice u okviru koje su raspoređena samo dva unutrašnja revizora.

Sve u svemu, na centralnom i lokalnom nivou, ukupno je 56 korisnika budžeta koji su obezbijedili vršenje unutrašnje revizije na neki od dva navedena načina. Kako su prema Zakonu svi korisnici budžeta dužni uspostaviti sistem unutrašnje revizije, ovaj broj pokazuje da je prodor unutrašnje revizije u javni sektor CG još uvijek veoma skroman.

d) saradnja sa OLAFOM

Ministarstvo finansija je u decembra 2009. godine formiralo Odjeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u kome su upošljena 2 izvršioca. Primarni zadatak ovog Odjeljenja jeste koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti između organa i institucija koje, shodno svojim nadležnostima, treba da budu uključene u sistem za borbu protiv prevara (AFCOS sistem) s ciljem zaštite finansijskih interesa Evropske Unije, podrazumijevajući neposrednu saradnju sa Kancelarijom evropske komisije za borbu protiv nepravilnosti i prevara (OLAF-om). Od svog osnivanja do danas, ovo Odjeljenje nije imalo značajnih aktivnosti, jer nijesu obezbijeđene osnovne pretpostavke za sprovođenje njegovih nadležnosti. Naime, Vlada CG još uvijek nije usvojila akt kojim bi se precizno definisali organi i institucije koje čine AFCOS mrežu, imenovali predstavnici tih organa i institucija i utvrdili zadaci AFCOS mreže.

e) naplata poreza i suzbijanje „sive ekonomije“

Prema godišnjem izvještaju o radu Poreske uprave, ovaj organ je 2011. godini registrovao 6285 novih poreskih obveznika čime je u poređenju sa 2010. godinom broj registracija poreskih obveznika povećan za 7, 22 %. Posebno je povećan broj registracija za PDV: u 2011 godini je registrovano 2.238 poreskih obveznika za PDV, dok je u 2010. godini taj broj iznosio 1. 875. Poreska uprava je u ovoj godini započela i formiranje registra privrednih društava i kontrolu dostavljanja finansijskih izvještaja u skladu sa novim odredbama Zakona o poreskoj administraciji i Zakona o računovodstvu i reviziji. Nema još uvijek zvaničnih podataka o pokretanju prekršajnih postupaka protiv privrednih društava koja eventualno nijesu dostavila svoje finansijske izvještaje, iako je zakonski rok za dostavljanje ovih izvještaja istekao 31. marta tekuće godine.

Ukupna bruto naplata poreza, doprinosa za socijalno osiguranja i drugih budžetskih prihoda za 2011. godinu iznosila je 831.250.600,00 eura, čime je ostvareno 94% od planiranog iznosa naplate. Naplata je, međutim, manja u odnosu na 2010. godinu, posebno u dijelu doprinosa za socijalno osiguranje i to za gotovo 30.000.000 eura.

Poreska uprava je tokom prošle godine preduzimala mjere naplate protiv nekooperativnih

⁴⁹ Ni ovim korisnicima budžeta nije zabranjeno da formiraju svoje jedinice za unutrašnju reviziju, ukoliko procijene da za tim postoji potreba. Tako su i Ministarstvo nauke, ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikaciju i skupština CG oformili posebne jedinice za unutrašnju reviziju, iako kumulativno ne ispunjavaju uslove iz Uredbe za uspostavljanje unutrašnje revizije.



poreskih obveznika, tj. vršila naplatu delikventnog duga. Ostvarena naplata delikventnih računa u 2011. godini iznosi 71.667.945,00 eura, što čini 81,7 % planiranog iznosa. U poređenju sa 2010. godinom je, po preduzetim mjerama naplate ostvarena veća naplata: poreza na dobit za 71,5 %, poreza na dodatu vrijednost za 19,0 %, poreza na promet za 136,6 %. Međutim, značajno manje je naplaćeno (po preduzetim mjerama naplate) poreza na akcizne proizvode (-84,4%), poreza na lična primanja (-70,2%), poreza na prihod od imovine (56,7%) i doprinosa za socijalno osiguranje (-67,8%).

Poreska uprava je u 2011. godini vršila i redovne inspeksijske kontrole i provjere, pri čemu je posebna pažnja posvećena suzbijanju sive ekonomije (akcenat je u protekloj godini stavljen na sprječavanje ilegalne prodaje cigareta). Od ukupnog broja izvršenih kontrola i provjera (11.619), u čak 83,3 % slučajeva su otkrivene nepravilnosti, tako da su ukupni finansijski efekti koji su proistekli nakon korekcije otkrivenih nepravilnosti iznosili 27.323.699,87 eura.

Da bi se u ovoj godini povećala efikasnost u suzbijanju sive ekonomije, Vlada CG je na sjednici od 12. aprila 2012. godine, na prijedlog Ministarstva finansija usvojila Informaciju o mjerama za suzbijanje sive ekonomije za 2012. godinu. Navedenom Informacijom predviđeno je intenziviranje svih vrsta inspeksijskih kontrola u četiri oblasti koje su identifikovane kao rizične, i to: kontrola prometa akciznih proizvoda, evidencija prometa u maloprodaji, tržište rada i neregistrovana pravna i fizička lica. U cilju bolje koordinacije i saradnje organa prilikom sprovođenja mjera za suzbijanje sive ekonomije, Ministarstvo finansija je, u skladu sa Informacijom, formiralo Koordinacioni tim za praćenje realizacije mjera za suzbijanje sive ekonomije u čijem sastavu je i direktor Poreske uprave.

U skladu sa navedenim do sada je organizovano šest sastanaka Koordinacionog tima na kojima je, nakon analiziranja mjera, definisan Operativni plan za suzbijanje sive ekonomije za 2012. godinu, koji je Vlada CG usvojila na sjednici od 24. maja 2012. godine⁵⁰.

Kako smo saznali od predstavnika Ministarstva finansija i Poreske uprave CG, ove aktivnosti su već dale određene rezultate. Naime, ostvarena je bolja koordinacija i saradnja između nadležnih organa, intenzivirane su sve vrste inspeksijskih kontrola, tako da je u periodu april-maj 2012. godine zabilježeno povećanje prihoda Budžeta Crne Gore za oko 10 % u aprilu i oko 4,7 % u maju ove godine u odnosu na isti period prošle godine. Posebno povećanje prihoda ostvareno je kod naplate poreza na dobit, poreza i doprinosa na zarade, po osnovu PDV-a, itd. Ostaje, međutim, da se vidi da li će se ovakav trend nastaviti i u narednom periodu.

2.1.3 Zaključci i preporuke

Na osnovu izloženih podataka nije teško konstatovati da, uprkos izvjesnim pomacima koji su ostvareni u posmatranom periodu, nijesu otklonjeni uočeni nedostaci postojećeg sistema upravljanja i kontrole javnih finansija. Ističemo, naime, sljedeće primjedbe:

- 1. Nije usvojen, tačnije problematizovano je usvajanje Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji.** Iako su, kako smo vidjeli, predložene bitne izmjene kojima bi se osnažila finansijska i politička nezavisnost DRI, kao i prevazišli pojedini problemi koji su, u dosadašnjoj praksi, remetili efikasnost i kvalitet eksterne revizije, Prijedlog Zakona još uvijek

⁵⁰ Za realizaciju svake pojedine mjere iz Operativnog plana definisane su nadležne institucije i odgovorna lica iz tih institucija, a određeni su i rokovi za početak, završetak i status aktivnosti.

nije usvojen zbog negativnog mišljenja skupštinskog Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo.

2. **Nije utvrđeno i predloženo pravno rješenje kojim bi se obezbijedio funkcionalni imunitet članovima Senata DRI.** Imunitet za svaki sadašnji ili prošli čin koji rezultira iz uobičajenog obavljanja propisanih funkcija predviđen je Meksičkom deklaracijom o nezavisnosti Vrhovnih revizorskih institucija⁵¹. Izostanak definisanog funkcionalnog imuniteta mogao bi predstavljati problem u predstojećim pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji prilikom otvaranja poglavlja 32 (Finansijska kontrola), na šta je ukazivala i sama Evropska komisija.
3. **U novousvojenom Zakonu o reviziji sredstava iz fondova Evropske unije nije precizno definisana javnost rada Revizorskog tijela.** U Zakonu (Čl. 34) se samo navodi da Revizorsko tijelo ima svoju internet stranicu na kojoj objavljuje informacije i podatke o radu Revizorskog tijela i da se Poslovníkom Revizorskog tijela bliže uređuje način obavještavanja javnosti.
4. **Ne sprovode se kaznene mjere zbog nepravilnog i nezakonitog trošenja budžetskih sredstava.** Vidjeli smo da Izvještaji DRI svjedoče o brojnim nezakonitostima i nepravilnostima u oblasti upravljanja javnim sredstvima i imovinom, ali da zbog utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti nijedan nadležni funkcioner i službenik u subjektima revizije nije snosio krivičnu/ prekršajnu/disciplinsku odgovornost.
5. **Nijesu uspostavljene jedinice za unutrašnju finansijsku kontrolu i reviziju kod svih budžetskih korisnika.** Broj jedinica je, kako je jasno iz navedenog značajno uvećan, ali je daleko od zakonom propisanog. Posebno je problematičan podatak da lica koja su zapošljena u odjeljenjima interne revizije nijesu još uvijek stekla zvanični sertifikat za zvanje internog revizora⁵².
6. **Nema nikakvog napretka u saradnji sa OLAF-om.** Iako EU uporno instistira da Crna Gora intezivira saradnju sa OLAF-om i zasnuje AFCOS mrežu, vidjeli smo da nijesu postignuti gotovo nakakvi rezultati na tom planu.
7. **Naplata poreskih prihoda i doprinosa i borba protiv sive ekonomije nije dovoljno efikasna.** Iz prezentovanih podataka o radu Poreske uprave je jasno da iznos naplate pojedinih vrsta poreza i doprinosa varira iz godine u godinu, i da je i dalje veliki broj onih koji nelegalno posluju i izbjegavaju plaćanje poreskih obaveza.

U cilju prevazilaženja navedenih nedostataka, smatramo da u predstojećem periodu treba preduzeti sljedeće mjere i aktivnosti:

1. Neophodno je **usvojiti predložene izmjene Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji** što bi zasigurno doprinijelo da eksterna revizija sistema javnih finansija bude sveobuhvatnija i bolja. U svrhu rješavanja problema na koji je ukazao Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, neophodno je amandmanski djelovati na Ustav i uvesti odredbu prema kojoj bi nezavisni organi i institucije kao što je DRI mogli samostalnije da kreiraju i upravljaju sopstvenim budžetskim sredstvima.
2. Neophodno je **u Ustavu definisati funkcionalni imunitet članovima Senata**

51 Drugi princip Meksičke deklaracije (www.intosai.org).

52 Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru donijet je 28. decembra 2011. godine (Sl. list CG, br.63/11), ali sam proces sertifikacije još nije započeo.



- DRI.** Ovim bi se uvažila jedna od bitnih odredbi Meksičke deklaracije i istovremeno ispunio jedan od uslova Evropske unije u oblasti finansijske kontrole.
3. Neophodno je izmijeniti Član 34. novog Zakona o reviziji sredstava iz fondova Evropske Unije na način što bi se **jasno obavezali revizori iz Revizorskog tijela da sve svoje godišnje revizorske izvještaje i mišljenja objavljuju na internet stranici**. Obzirom na to da se sredstva za rad ovog tijela obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore, smatramo da građani trebaju da imaju uvid u aktivnosti Revizorskog tijela.
 4. Neophodno je **sprovoditi kaznene mjere i pojačati kaznenu politiku u odnosu na nezakonito i nenamjensko trošenje budžetskih sredstava**. Dosadašnja praksa nekažnjavanja zasigurno doprinosi razvoju neodgovornosti kako na nivou nadležnih rukovodilaca, tako i na nivou državnih službenika.
 5. Neophodno je ubrzati proces uspostavljanja sistema unutrašnjeg finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru i započeti proces sertifikacije lica zapošljenih na mjestima interne revizije. Svrha uspostavljanja ovog sistema nije samo da se udovolji zahtjevima EU, već da se stvori dobar finansijski menadžent kojim bi se poboljšala ukupna ekonomska politika u Crnoj Gori.
 6. Neophodno je **intezivirati saradnju sa OLAF-om i formirati AFCOS mrežu** što je jedan od bitnih uslova koji mora da ispuni svaka država-kandidat za ulazak u Evropsku uniju.
 7. Neophodno je striktno realizovati mjere koje su predviđene novim Operativnim planom Vlade za suzbijanje sive ekonomije što znači da treba **jačati efikasnost naplate poreskih potraživanja**, uvećavati broj inspekcijskih kontrola, stimulisati uredne poreske obveznike i rigorozno kažnjavati one koji neregularno posluju kako bi se smanjio prostor za sivu ekonomiju i obezbijedili stabilni budžetski prihodi.

2.2. Državna imovina

Za zemlje u tranziciji, kakva je Crna Gora, u kojima je dugo vladao socijalistički model društvene svojine („svačije – ničije“), veoma je bitno jasno definisati vršioca svojinskih prava, uspostaviti cjelovit javni registar i evidenciju pokretne i nepokretne imovine koja pripada državi, odnosno jedinicama lokalne samouprave, te strogo normativno urediti način raspolaganja, korišćenja i upravljanja istom, kako bi se umanjila mogućnost uzurpacija, zloupotreba i koruptivnih radnji u ovoj važnoj oblasti. Crna Gora je 1999. godine donijela Zakon o imovini Republike Crne Gore (Sl. list RCG, br. 44/99) koji je trebalo da otkloni sve nedoumice bivšeg sistema i društvenog oblika svojine na imovini. Međutim, ovaj pravni akt je bio manjkav i loš, jer je, čak i po priznanju predstavnika nadležnog Ministarstva finansija, „pitanja koja su po sebi materija zakona uredio uopšteno i neprecizno, što je stvaralo nejasnoće i dileme oko njegovog sprovođenja“⁵³. Uprkos evidentnim nejasnoćama i nepreciznostima, ovaj zakonski okvir bio je na snazi punih deset godina (dakle, upravo u periodu kada su izvršene brojne privatizacije društvenih, odnosno državnih preduzeće i imovine), da bi tek 2009. godine, nakon upornog insistiranja od strane EU, opozicije i civilnog sektora, bilo usvojeno novo zakonsko rješenje i formirani novi organi za njegovu

53 Upor. *Bilten IV Ministarstva finansija* (april-jun 2006), str. 11.

implementaciju.

2.2.1 Pravni okvir

Zakonom o državnoj imovini, koji je stupio na snagu 28. marta 2009. godine (Sl. list CG, br. 21/09 i 40/11), uređuje se položaj, prava i obaveze državnih organa, organa jedinica lokalne samouprave i organizacija koje obavljaju javnu službu u pogledu raspolaganja, korišćenja i upravljanja imovinom Crne Gore⁵⁴. Zakon propisuje da Vlada CG, odnosno nadležni organ lokalne samouprave vrše imovinska prava i ovlašćenja na državnoj imovini, tj. da odlučuju o raspolaganju državnom imovinom. Zakonom je izvršeno odvajanje državne imovine koja služi za obavljanje funkcija Republike i njenih organa i javnih službi, s jedne strane, i lokalne samouprave i njenih organa i javnih službi, s druge strane, i definisana državna imovina koja predstavlja javna dobra (dobra od opšteg interesa, dobra u opštoj upotrebi). Zakonom je predviđen i postupak evidentiranja državne imovine i uspostavljanja njenog registra, a propisane su i kaznene mjere prema državnim organima, organima lokalne samouprave i javnim službama (kao i prema odgovornim licima u njima) za nepoštovanje ili kršenje propisanih odredbi Zakona.

Važno je naglasiti da je ovim zakonskim tekstom konačno uređeno i pitanje statusa imovine nekadašnjih društveno-političkih organizacija kojom su raspolagale vladajuće političke partije (DPS i SDP). Naime, u Zakon su uvedene odredbe prema kojima je neophodno izvršiti popis navedene imovine i upisati je u katastar nepokretnosti kao vlasništvo države, čime je naloženo da se prekine sa dugogodišnjom praksom korišćenja državne imovine u partijske svrhe.

Zakonom su konstituisana i dva organa koja su neposredno zadužena za upravljanje i zaštitu državne imovine: Uprava za imovinu i Zaštitnik imovinsko – pravnih interesa Crne Gore. Jedan od osnovnih zadataka Uprave za imovinu jeste da sačini, vodi i dnevno ažurira jedinstvenu evidenciju i registar cjelokupne državne imovine, uključujući i imovinu koja se nalazi u posjedu jedinica lokalne samouprave. Uprava za imovinu je, takođe, dužna da se stara o namjenskom korišćenju državne imovine, da u skladu sa odredbama Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini (Sl. list CG, br. 49/08 i 31/12), brine o imovini koja po sili zakona postaje državna, itd. S druge strane, primarna obaveza Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore jeste da zastupa i štiti imovinske i pravne interese države, odnosno jedinice lokalne samouprave u različitim postupcima pred sudovima i upravnim tijelima, kao i da, na zahtjev organa čija imovinska prava i interese zastupa, daje pravno mišljenje u vezi sa zaključenjem ugovora o sticanju i raspolaganju državnom imovinom, kao i u vezi sa drugim imovinsko – pravnim pitanjima.

Nadzor nad pravilnošću i cjelishodnošću rada Uprave za imovinu i Zaštitnika imovinsko – pravnih interesa vrši Ministarstvo finansija, koje istovremeno vrši nadzor nad primjenom Zakona u cjelini (čl. 62 Zakona).

U izvještajnom periodu nije bilo značajnih izmjena Zakona o državnoj imovini⁵⁵, iako je

54 Početkom 2009. godine donijeta su još dva važna zakona kojima se uređuju svojinsko – pravni odnosi i to: Zakon o svojinsko pravnim odnosima (Sl. list CG, br. 19/09) i Zakon o koncesijama (Sl. list CG, br. 08/09).

55 U 2011. god. je izmijenjen iznos prekršajnih sankcija koje su propisane Zakonom (Sl. list CG, br. 40/11 od 08.08.2011. god.): dok su ranije bile predviđene novčane kazne od dvostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori, sada se novčane kazne kreću u rasponu od 500.00 do 20.000 eura.



OEBS u svojoj nedavno prezentovanoj Analizi rizika korupcije u Crnoj Gori⁵⁶ sugerisao da je neophodno dodatno precizirati i usaglasiti pojedine članove Zakona i donesene podzakonske akte⁵⁷, posebno one kojima se reguliše postupak raspodjele svojinskih prava i ovlašćenja na imovini između Republike i jedinica lokalne samouprave, postupak procjene i evidentiranja vrijednosti državne imovine, te postupak prodaje i davanja u zakup stvari i drugih dobara u državnoj imovini, kako bi se izbjegla moguća proizvoljna tumačenja postojećeg zakonskog okvira, ali i suzio prostor za pojavu različitih oblika korupcije⁵⁸.

2.2.2 Sprovođenje

Već smo istakli da je jedan od osnovnih zadataka Uprave za imovinu da uspostavi i vodi jedinstvenu evidenciju i registar svih pokretnih i nepokretnih stvari i drugih dobara koja se nalaze u vlasništvu države i jedinica lokalne samouprave. Ovu svoju obavezu, međutim, Uprava za imovinu još uvijek ne izvršava na adekvatan način, premda je, shodno zakonskim odredbama,⁵⁹ cjelovit sistem evidencije državne imovine trebao da bude uspostavljen još u martu 2010. godine. Primarni razlog ove neadekvatne implementacije Zakona nalazi se u tome što za poslove vođenja posebne evidencije, registra i jedinstvene evidencije državne imovine nije oformljen odgovarajući program elektronske obrade podataka (softver), čiju izradu je (shodno članu 17. Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini) trebalo da realizuje Ministarstvo finansija, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo. Budući da ova propisana obaveza još uvijek nije izvršena, to nije obezbijeđen ni osnovni uslov za uspostavljanje evidencije državne imovine u skladu sa važećim zakonodavnim okvirom.

Uprava za imovinu je početkom 2011. godine formirala sopstveni program za evidenciju državne imovine koji je u upotrebi do obezbjeđivanja Zakonom utvrđenog programa za jedinstvenu evidenciju od strane nadležnih ministarstava. Međutim, kako je utvrdila Državna revizorska institucija tokom svoje prošlogodišnje revizije rada Uprave za imovinu⁶⁰, ovo privremeno programsko rješenje je nepotpuno i neadekvatno zato što: ne obuhvata sve Zakonom predviđene rubrike za upis podataka o državnoj imovini, nije obezbijeđena njegova valjana informatička zaštita, nijesu precizno utvrđene procedure unosa i korišćenja

56 Riječ je o Analizi rizika korupcije u Crnoj Gori u oblastima javnih nabavki, urbanizma, prostornog planiranja, katastra, upisa i prometa nekretnina koju je OEBS prezentovao 28. februara 2012. godine u PR Centru, Josipa Broza Tita 23 A, Stari Areodrom, Podgorica.

57 Vlada CG je do kraja prošle godine (sa značajnim kašnjenjem i prekoračenjem zakonski utvrđenih rokova), donijela podzakonske akte koji su neophodni za implementaciju odredbi Zakona o državnoj imovini i to:

1. Uredbu o uslovima i načinu korišćenja službenih zgrada i poslovnih prostorija u svojini Crne Gore (Sl. list CG, br. 07/11);
2. Uredbu o uslovima i načinu korišćenja objekata za reprezentativne potrebe u svojini Crne Gore (Sl. list CG, br. 31/10);
3. Uredbu o uslovima i načinu korišćenja stanova za službene potrebe u svojini Crne Gore (Sl. list CG, br. 30/11);
4. Uredbu o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore (Sl. list CG, br. 31/10 i 57/11);
5. Uredbu o uslovima i načinu korišćenja predmeta umjetničke i kulturne vrijednosti u svojini Crne Gore (Sl. list CG, br.29/11);
6. Uredbu o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini (Sl. list C.G, br. 44/10);
7. Uredbu o načinu i uslovima davanja poklona iz državne imovine kojom raspolaže Crna Gora (Sl. list CG, br. 11/11).
8. Uredbu o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini (Sl. list CG, br. 13/10).

58 Detaljnije u OEBS-ovoj *Analizi*, str. 45-51.

59 Odredbe u član. 70, 66 i 67 Zakona o državnoj imovini.

60 DRI je izvršila terensku reviziju rada Uprave za imovinu u martu mjesecu prošle godine.

podataka kao i lica koja mogu imati pristup bazi, odnosno vršiti upis i druge radnje, itd⁶¹.

Pored neadekvatnog i nezaštićenog programa za unos podataka, dodatan problem u evidentiranju državne imovine predstavlja i činjenica da brojni njeni korisnici ne dostavljaju ili kasne sa dostavljanjem Upravi za imovinu godišnjih izvještaja o popisu pokretnih i nepokretnih stvari, kršeći Zakonom propisane obaveze i rokove. Tako su, shodno podacima obrađenim na dan 17. 04. 2012. godine, Upravi za imovinu dostavljene popisne liste od samo: 81 državnog organa, 14 javnih ustanova i 9 jedinica lokalne samouprave, prema kojima je ukupna vrijednost državne imovine 265.370.661,47 eura. Većina popisnih lista nije dostavljena do kraja februara tekuće godine, kako je utvrđeno članom 50 Zakona o državnoj imovini. Takođe, dvije jedinice lokalne samouprave nijesu dostavile tabelarni prikaz pokretne i nepokretne imovine, tako da vrijednost ove imovine nije uračunata u navedenu ukupnu vrijednost državne imovine.

Uz sve pobrojano, efektivnost evidentiranja državne imovine je na nezadovoljavajućem nivou i zbog nedovoljnog broja zaposlenih koji su u Upravi za imovinu zaduženi da se bave ovom djelatnošću. Naime, u nadležnom Sektoru za evidenciju i informisanje zaposlena su samo četiri izvršioca, iako je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave⁶², u ovom sektoru predviđeno zapošljavanje 15 izvršioaca.

Jedna od važnih nadležnosti Uprave za imovinu jeste i da, u skladu sa Zakonom o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini, upravlja imovinom koja po sili zakona postaje državna. U izvještajnom periodu bilo je tri slučaja oduzimanja imovine. Viši sud u Bijelom Polju je 27. 07. 2011. donio rješenje o privremenom oduzimanju imovine u slučaju Šarić i 04. 08. 2011. rješenje o privremenom oduzimanju imovine u slučaju Kalić. Takođe, u proceduri je postupak preuzimanja na upravljanje privremeno oduzetom imovinom ruskog državljanina u Herceg-Novom, po rješenju Višeg suda u Podgorici od 30. 09. 2011. U prva dva slučaja, u kojima je Uprava dovršila postupak preuzimanja, ukupna procijenjena vrijednost privremeno oduzete imovine (u trenutku preuzimanja) je iznosila: 41.151.739,23 eura.

Članom 10 Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini propisano je da imovinom koja je privremeno oduzeta treba upravljati na način koji garantuje najveći stepen očuvanja njene vrijednosti, uz najniže troškove. Međutim, već u prvoj fazi postupanja u skladu sa dva navedena rješenja Višeg suda u Bijelom Polju, utrošena su značajna budžetska sredstva (56.000,00 eura)⁶³. Dalje očuvanje oduzete imovine može da uzrokuje nove značajne rashode, ukoliko se istom ne bude upravljalo na efikasan način. Kako saznajemo iz dokumenta objavljenog na sajtu Vlade⁶⁴, predstavnici Evropske komisije u Crnoj Gori, na sastanku sa predstavnicima Ministarstva finansija i Uprave za imovinu održanom

61 Upor. navode iz Izvještaja DRI o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja Uprave za imovinu i revizije efektivnosti evidentiranja državne imovine za 2010. godinu, str. 86. (www.dri.co.me). U cilju otklanjanja navedenih nedostataka na koje je ukazala DRI, Uprava za imovinu je pripremila idejni projekat novog programskog rješenja za vođenje evidencije državne imovine. Ovaj projekat, međutim, i dalje čeka na eventualnu doradu i odobrenje za realizaciju od strane nadležnih ministarstava.

62 Pravilnik je usvojen Zaključkom Vlade CG, na sjednici održanoj 20. jula 2010. godine.

63 Sredstva su utrošena za:

- realizaciju zabijeljbi zabrane raspolaganja privremeno oduzetom nepokretnom imovinom: 1.000,00 eura;
- procjenu tržišne vrijednosti privremeno oduzete imovine: 20.000,00 eura;
- osiguranje privremeno oduzete imovine: 20.000,00 eura;
- troškove izvršnog postupka: 6.000,00 eura,
- usluge pravne pomoći: 4.000,00 eura,
- troškove realizacije postupka: 5.000,00 eura.

64 *Informacija o predlogu modela upravljanja Uprave za imovinu u vezi sa privremeno oduzetom imovinom u krivičnom ili prekršajnom postupku*, (www.gov.me), str. 4.



u novembru 2011. godine, predložili su reviziju Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini. Konkretnije, predložili su da se u rješenjima suda imenuje lice koje bi, u ime države, upravljalo privremeno oduzetom kompanijom (privrednim društvom) i koje bi bilo odgovorno za njeno efikasno i ekonomično poslovanje. Predložili su, takođe, i da Uprava za imovinu potpiše protokol o saradnji sa Upravom policije u cilju efikasnije i kvalitetnije organizacije poslova upravljanja privremeno oduzetom imovinom, te da službenici koji rade na tim poslovima prođu određene obuke (kroz twining projekat za 2012.).

Nedavno su usvojene izmjene Zakona o staranju o privremeno i trajno oduzetoj imovini⁶⁵ kojima je, između ostalog, predviđeno da Vlada CG, na predlog Uprave za imovinu, imenuje odgovorna lica koja će upravljati privremeno oduzetim vlasničkim udjelima i hartijama od vrijednosti u privrednim društvima, a data je i mogućnost prodaje privremeno oduzete imovine, ukoliko troškovi upravljanja, čuvanja i održavanja značajno prevazilaze njenu vrijednost i ukoliko joj prijete opasnost od propadanja. Sa druge strane, Uprava za imovinu još uvijek nije potpisala protokol o saradnji sa Upravom policije, niti je u ovoj godine, prema našim saznanjima, započeo proces obuke službenika koji rade na poslovima upravljanja privremeno oduzetom imovinom.

Drugi organ važan za adekvatnu implementaciju propisa koji regulišu oblast državne imovine jeste Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa. Zaštitnik je poslove zastupanja države, njenih organa i javnih službi u imovinsko-pravnim sporovima preuzeo 30. aprila 2010. godine od Vrhovnog državnog tužioca. Kroz zahtjeve za pristup informacijama, nastojali smo da dobijemo podatke o radu ove institucije, te da i sa stanovišta ovog institucionalnog okvira, razmotrimo način primjene Zakona o državnoj imovini. Međutim, uprkos korektnoj komunikaciji i odgovorima na sve naše zahtjeve, nijesmo dobili tražene podatke. Naime, osnovni problem je u tome što u vrijeme dostavljanja naših zahtjeva (mart-april 2012. god.), Zaštitnik nije dovršio svoj Godišnji izvještaj o radu koji je u skladu sa Zakonom bio dužan da dostavi Ministarstvu finansija najkasnije do 31. marta tekuće godine. Budući da u zahtjevima nijesmo tražili podatke o pojedinačnim slučajevima, već podatke na osnovu kojih bismo mogli da damo jednu generalniju sliku uspješnosti rada Zaštitnika u protekloj i u prvim mjesecima ove godine⁶⁶, Zaštitnik zbog, kako nam je saopšteno, zauzetosti i obima poslova koje obavlja, nije stigao da obradi i klasifikuje tražene informacije. Dodatan problem predstavlja i činjenica da Zaštitnik nema svoju web – prezentaciju, vodič za pristup informacijama, niti lice odgovorno da postupa po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, čime je ugrožena dostupnost podataka, ali i dovedena u pitanje transparentnost rada ove institucije.

2.2.3 Zaključci i preporuke

Na osnovu izloženog nije teško konstatovati da se zakonodavni okvir koji reguliše oblast državne imovine, još uvijek ne primjenjuje na adekvatan način. Izdvojićemo samo nekoliko najbitnijih nedostataka:

1. nije uspostavljena vjerodostojna evidencija i registar cjelokupne državne imovine, uključujući i imovinu jedinica lokalne samouprave;

⁶⁵ Izmejene ovog Zakona je Skupština CG usvojila 06. juna 2012. godine.

⁶⁶ Na primjer, podatke o broju i vrijednosti dobijenih, djelimično dobijenih, izgubljenih i sporova riješenih na drugi način, podatke o broju i vrsti predmeta u kojima je traženo pravno mišljenje, odnosno ocjena Ugovora o sticanju i raspolaganju državnom imovinom, podatke o broju i vrsti predmeta u kojima su utvrđene zakonske smetnje za realizaciju navedenih Ugovora itd.

2. evidentiranje državne imovine se od strane Uprave za imovinu vrši na nepotpun i neadekvatan način, t.j. bez upisa svih zakonski predviđenih podataka;
3. brojni korisnici državne imovine ne dostavljaju Upravi za imovinu popisne liste pokretnih i nepokretnih stvari koje koriste i krše zakonski predviđene obaveze i rokove;
4. nadležno Ministarstvo finansija ne pokreće prekršajne postupke zbog navedenih kršenja zakonskih odredbi;
5. nijesu sprovedene neophodne obuke za zaposlene u Upravi za imovinu koji su zaduženi za poslove upravljanja privremeno oduzetom imovinom.

Svi ovi nedostaci u implementaciji zakonodavnog okvira umanjuju efektivnost antikorupcijskih politika u ovoj bitnoj oblasti. Da bi se otklonili uočeni nedostaci, smatramo da treba preduzeti sljedeće:

1. Neophodno je uspostaviti, objaviti i dnevno ažurirati jedinstvenu evidenciju i registar svih pokretnih i nepokretnih stvari i drugih dobara koja su u vlasništvu države i jedinica lokalne samouprave. U tom smislu, nadležna ministarstva treba što prije da dorade i odobre za realizaciju idejni projekat Uprave za imovinu (v.f.n.8) koji nudi programsko rješenje elektronske obrade podataka za vođenje posebnih evidencija, registra i jedinstvene evidencije državne imovine⁶⁷.
2. Do izrade zakonom utvrđenog programa za evidenciju državne imovine, neophodno je da Uprava za imovinu, prije daljeg korišćenja svog (privremenog) programskog rješenja, postupi u skladu sa prošlogodišnjim preporukama Državne revizorske institucije. Takođe je neophodno do kraja izvršiti kadrovsko popunjavanje Sektora za evidenciju državne imovine što bi omogućilo da se ova središnja nadležnost Uprave obavlja na efikasniji način.
3. Neophodno je obezbijediti da svi korisnici državne imovine redovno i u zakonski predviđenom roku dostavljaju Upravi za imovinu vjerodostojno popunjene popisne liste. Ministarstvo finansija, kao organ nadležan za primjenu Zakona, treba da preduzme radnje u cilju pokretanja prekršajnih postupaka prema subjektima koji ne vrše dostavu podataka Upravi za imovinu. Takođe, potrebno je sprovesti inspekcijske kontrole korisnika državne imovine, kako bi se utvrdio način na koji isti vrše njen popis, procjenjivanje i evidentiranje.
4. Neophodno je da Uprava za imovinu potpiše protokol o saradnji sa Upravom policije u cilju efikasnije organizacije poslova upravljanja privremeno oduzetom imovinom. Neophodno je i da službenici Uprave za imovinu koji se bave ovim poslovima prođu odgovarajuće obuke;
5. Neophodno je da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa CG, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo, izradi web-prezentaciju svoje institucije, te redovno ažurira i učini proaktivno dostupnim sve podatke iz svoje nadležnosti što bi omogućilo veću transparentnost rada ove institucije.

⁶⁷ Na Okruglom stolu na kome je prezentovana ova studija (10. jul 2012. god.), predstavnici Ministarstva finansija su saopštili da je za realizaciju ovog projekta neophodno izdvojiti 250.000.00 eura, te da trenutna finansijska situacija onemogućava realizaciju ovog projekta.



2.3 Javne nabavke⁶⁸

Javne nabavke su jedno od područja, koje su u svim zemljama najpodložnija pojavi korupcije. Iz tog razloga, u razvijenim zemljama, ova oblast je pod konstantnim nadzorom javnosti i karakteriše je ubrzan razvoj regulative i kontinuirano uvođenje anti-korupcijskih mjera. Na javnoj sceni Crne Gore, ova oblast je rijetko prisutna i javnost je generalno slabo upoznata sa pravnom regulativom, kontrolnim mehanizmima i naporima koji su preduzeti na suzbijanju korupcije.

Od suštinskog značaja, pri reformi sistema javnih nabavki, je napraviti razgraničavanje između izbjegavanja korupcije i davanja fleksibilnosti zvaničnicima u donošenju odluke, zasnovane na njihovom znanju. Diskrecija uvećava podsticaj za korupciju, ali pretjerana rigidnost ovih zakona može da dovede do neekonomičnih usporavanja i obesmišljavanja cjelokupnog postupka.⁶⁹

U svakoj od faza javnih nabavki je moguće izdvojiti specifične rizike od pojave korupcije. U fazi planiranja rizici su: pripremanje tenderske dokumentacije na diskriminatoran način, označavanje tipa robe kojom se određeni ponuđač stavlja u favorizovan položaj, tehničke specifikacije napravljene prema uslovima određenog ponuđača i sl. U fazi sprovođenja najrizičniji postupci su sklapanje sporazuma o cijeni, isporuci i ponuđaču, koji su podložni zboupotrebama od strane ponuđača kroz princip tzv. kartelskih sporazuma, gdje se daje privid više ponuđača kada u stvari postoji samo jedan. Takođe u ovoj fazi može da dođe do neizvršavanja ugovora, izmjene bitnih odredbi, promjene predmeta javne nabavke i naručivanja dodatnih nabavki od istog ponuđača bez poziva na javno nadmetanje.⁷⁰

2.3.1 Pravni okvir

U julu 2011, usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama, do kad je na snazi bio Zakon iz 2006. godine. Zakon o javnim nabavkama predstavlja jedan od najznačajnijih propisa kojim je uređen sistem javne potrošnje budžetskih korisnika i jedan je od sistemskih antikorupcijskih zakona.

Ovim zakonom uređuju se uslovi, način i postupak nabavke roba, usluga i ustupanja izvođenja radova, zaštita prava u postupcima javnih nabavki i druga pitanja od značaja za javne nabavke. Ovaj Zakon i dalje nije potpuno usklađen sa regulativom EU, a povezano zakonodavstvo predstavlja poseban problem, na šta se ukazuje i u Izvještaju o napretku iz 2011.⁷¹

Osnovna poboljšanja koja je donio novi Zakon:

- U procesu planiranja javnih nabavki unaprijeđene su mogućnosti izmjene i dopune plana i propisana je obavezna saglasnost nadzornih organa na plan javnih nabavki. Takođe propisano je da svi naručioci, koji vrše nabavke u iznosu većem od 100 000 eura, moraju usvojiti i objaviti plan nabavki, bez obzira da li se radi o državnim organima.⁷²
- Članovima 15, 16 i 17 Zakona o javnim nabavkama, uvedene su anti-korupcijske

68 Ovo poglavlje je rađeno u saradnji sa NVO Institut Alternativa, koja je obezbijedila najveći dio iskorištenih podataka.

69 Suzan Rouz-Ejkerman "Korupcija i vlast- uzroci posljedice i reforma" Službeni glasnik, 2007, Beograd, str 70.

70 Institut Alternativa studija pod radnim nazivom „Rizici za korupciju u postupcima javnih nabavki u Crnoj Gori“ Podgorica 2012.

71 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011, Evropska komisija

72 Zakon o javnim nabavkama, član 38.

klauzule, koje predviđaju ništavost ugovora u slučaju postojanja sukoba interesa i koje predviđaju prekršajnu, pa i krivičnu odgovornost subjekta koji prekrši ove odredbe. Na ovaj način se reguliše mogućnost postojanja sukoba interesa kod naručioca i kod ponuđača.

- Uvedena je obaveza objavljivanja svih ugovora o javnim nabavkama.
- Državna Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki kontroliše svaki postupak javnih nabavki u vrijednosti većoj od 500.000 eura.

2.3.2 Institucionalni okvir

Direkcija za javne nabavke osnovana je Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave. Pod tim imenom je radila do 2011, kada je Zakonom o javnim nabavkama preimenovana u Upravu za javne nabavke. Vlada Crne Gore je na sjednici od 17.novembra 2011.godine utvrdila Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji **Uprave za javne nabavke**⁷³. Novim Pravilnikom povećava se broj službeničkih i namješteničkih mjesta sa 15 na 18, uključujući i direktora Uprave za javne nabavke. Osim toga, potvrđeno je da Direkcija ima i Odjeljenja za praćenje postupka za javne nabavke i upravljanje elektronskim javnim nabavkama, Odjeljenja za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju i Službe za opšte poslove i finansije. Uprava za javne nabavke je organ uprave nadležan za poslove javnih nabavki koji obezbjeđuje uslove za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava i stvaranja konkurentnih i ravnopravnih uslova, za sve ponuđače.

Sama činjenica da je osnovna uloga Uprave za javne nabavke da obezbijedi uslove za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava i stvaranja konkurentnih i ravnopravnih uslova za sve ponuđače, u državi Crnoj Gori, dovoljno govori o gotovo presudnom uticaju na kreiranje zdrave, održive ekonomije, kao i na reforme u oblasti planiranja javnih finansija.

Uprava za javne nabavke, je u skladu sa članom 19 Zakona o javnim nabavkama, **ovlašćena da:** prati ostvarivanje sistema javnih nabavki; prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske unije i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama; daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke u skladu sa ovim zakonom; organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki; organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki; objavljuje planove javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje i druge akte u skladu sa ovim zakonom; priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki listu naručilaca; promovise sprovođenje javnih nabavki u elektronskoj formi; vrši i druge poslove u skladu sa zakonom. Ministarstvo finansija vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave. Sudska kontrola zakonitosti postupka javne nabavke obezbijedena je u Upravnom sporu, kod Upravnog suda Crne Gore.

Komisija za kontrolu javnih nabavki je osnovana 2001. godine, a njene nadležnosti

⁷³ Obrazac izvještaja o sprovođenju akcionog plana, nadležni organ Direkcija za javne nabavke, izvještajni period: 01.07.2011.-31.12.2011.



je preuzela **Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki**⁷⁴ u februaru 2012. godine. Ova komisija predstavlja samostalan i nezavistan organ nadležan za oblast zaštite prava ponuđača i javnog interesa u postupku javne nabavke. Novim Zakonom je propisano da Komisiju čine Predsjednik i četiri člana, koji funkciju vrše profesionalno. To je drugostepeni organ koji razmatra i postupa po izjavljenim žalbama. Sem toga Državna komisija je nadležna za: ispitivanje u žalbenom postupku pravilnosti Zakona o javnim nabavkama i predlaganje i preduzimanje mjera za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki; odlučivanje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa ovim zakonom; odlučivanje o zahtjevima u pogledu troškova postupka; praćenje sprovođenja odluka; vršenje kontrole postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 EUR-a; saradnju i razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država i druge poslove u skladu sa ovim zakonom. Odluke Komisije su konačne, obavezujuće i izvršne. U Komisiji nema dovoljno ljudskih kapaciteta za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti, a s obzirom da je po novom Zakonu Državna komisija profesionalizovana, potrebno je pripremiti i novi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, kako bi se ovi problemi prevazišli.

2.3.3 Sprovođenje

Od usvajanja Zakona o javnim nabavkama iz 2006, je jako mali broj podnešenih krivičnih prijava a niti jedna pravosnažna presuda nije donesena o ovoj oblasti. Takođe, nije bilo prekršajnih sankcija, niti disciplinske odgovornosti službenika zaduženih za javne nabavke.

Odredbe o utvrđivanju uslova za sprovođenje javnih nabavki šoping metodom, nijesu dovoljno jasno određene i ostavljaju prostor za improvizaciju. Od svog osnivanja, prethodna Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je donijela 1,053 odluke, od čega je 330 objavljeno 2010. a 140 u prvim mjesecima 2011. 2010. godine, Upravni sud je u sudskom postupku poništio veliku većinu odluka Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki (60 od 76) što je razlog za naročitu zabrinutost. Polovina negativnih presuda Upravnog suda su donešene zbog formalnih proceduralnih pitanja i nijesu bile vezane za kvalitet postupka nabavki.

Vlada je na sjednici održanoj 22. decembra 2011. usvojila Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011. do 2015. godine, i Akcioni plan za sprovođenje Strategije. Dok je za razmatranje Nacrta strategije organizovana javna rasprava, čime je bilo omogućeno učešće zainteresovane javnosti, Nacrt akcionog plana nije bio javno dostupan.

Nacrt strategije razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011. do 2015. godine koji je krajem novembra bio na javnoj raspravi treba dodatno unaprijediti. Institut Alternativa ističe da Strategija i Akcioni plan imaju ozbiljne nedostatke, kao npr. mjere u Akcionom planu su široko postavljene i neprecizne, a prisutan je i nejednak tretman koji pojedini djelovi Strategije imaju u okviru Akcionog plana. S tim u vezi, nije jasno kako će pojedini ciljevi navedeni u Strategiji biti ostvareni, u prvom redu kada je riječ o suzbijanju korupcije u javnim nabavkama.⁷⁵ Takođe, od četrnaest mjera u Akcionom planu, samo dvije su zaista posvećene smanjivanju korupcije, dok su dvanaest orjentisane na jačanje stručnih

⁷⁴ Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, nacrt strategije razvoja sistema javnih nabavki u Crnoj Gori za period 2011-2015

⁷⁵ Institut Alternativa "Javne nabavke-strateški do 2015?", Stevo Muk-Predsjednik upravnog odbora, Vijesti, 09/02/2012.

kapaciteta i razvoju institucionalnog okvira.⁷⁶

Misija OEBS-a u Crnoj Gori je, imajući u vidu ciljeve: borba protiv korupcije, primjena antikorupcijskih mjera i prilagodjavanje EU standardima, izvršila Analizu rizika korupcije u Crnoj Gori u oblasti javnih nabavki, u odnosu na prethodni Zakon o javnim nabavkama iz 2006.⁷⁷ U ovoj analizi su identifikovani brojni nedstaci postojećeg sistema javnih nabavki u Crnoj Gori, i to:

1. neusaglašenost legislative u oblasti javnih nabavki sa direktivama EU;
2. nepostojanje i nedefinisanost značajnih instituta u oblasti javnih nabavki;
3. nedefinisanost nadležnosti organa u postupku javnih nabavki;
4. nepostojanje preciznih kriterijuma za izbor ponuđača, nedovoljno definisan postupak i procedura dodjele ugovora za sve vrste javnih nabavki;
5. nepostojanje jedinstvene baze podataka o javnim nabavkama;
6. nepostojanje kaznenih odredbi za učinjene prekršaje za učesnike javnih nabavki (naručioce i ponuđače);
7. nedovoljna edukovanost naručilaca i ponuđača.

Dobar dio ovih zamjerki je adresiran novim Zakonom, no neke zamjerke su i dalje ostale: posebnu opasnost za pojavu korupcije, predstavljaju nedostaci kriterijuma za izbor ponuđača – koji ostavljaju prostor za brojne zloupotrebe, kao što su kartelski sporazumi i prilagođeni tenderi. Kaznene odredbe su takođe jedan od nedostajućih mehanizama, mada je ovaj problem djelimično regulisan Krivičnim zakonikom, potrebno je uvesti i prekršajne sankcije, koje bi činile integralni dio Zakona o javnim nabavkama.

2.3.4 Zaključci i preporuke

Novi Zakon o javnim nabavkama predstavlja korak naprijed ka uspostavljanju evropskih standarda u oblasti javnih nabavki, ali je veliki dio ove oblasti ostao nepokriven adekvatnim odredbama, koje bi spriječile pojave korupcije. U saradnji sa Institutom alternativa i kroz analizu relevantnih dokumenata došli smo do sljedećih zaključaka:

- 1. Pravni okvir još uvijek nije u potpunosti usklađen sa evropskim direktivama.** Iako u značajnoj mjeri usklađeniji, novi zakon još uvijek nije potpuno pokrio sve pravne mehanizme koje predviđaju direktive, za smanjenje prostora za korupciju.
- 2. Jako mali broj krivičnih prijava je podnešen od strane Uprave policije, a nije donešena ni jedna pravosnažna odluka u ovoj oblasti.** Ovo je zabrinjavajući indikator, posebno uzimajući u obzir percepciju građana o korupciji u ovoj oblasti, koja je izuzetno visoka. Neophodno je istaći da ni jedna prekršajna sankcija nije izrečena u proteklih deset godina, što pokazuje kako nedostatke legislativnog okvira, tako i nedostatak političke volje za implementaciju.
- 3. Antikorupcijske odredbe i odredbe o sukobu interesa nijesu formulisane na**

⁷⁶ Muk, Stevo: „Komentar na Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. i na Akcioni plan za sprovođenje Strategije” Komentar na Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015. i na Akcioni plan za sprovođenje Strategije, dostupno na <http://www.institut-alternativa.org/archives/2185>

⁷⁷ OSCE, „Analiza rizika korupcije u Crnoj Gori u oblastima javnih nabavki, urbanizma, prostornog planiranja, katastra, upisa i prometa nekretnina“ Podgorica, novembar 2011.



način koji bi garantovao efikasnu implementaciju. Naime, ne postoji institucionalni mehanizam za praćenje implementacije odredbe o zapošljavanju službenika uključenih u postupak javnih nabavki kod ponuđača sa kojim je sklopljen ugovor o javnim nabavkama.

- 4. Kapaciteti Uprave i Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki nijesu adekvatni** za kontrolu odredbe Zakona o finansiranju političkih partija koja predviđa zabranu primanja priloga od pravnih lica, ili povezanih lica koja obavljaju posao od javnog interesa. Naime, kapaciteti nijesu prošireni u skladu sa novim nadležnostima Uprave za javne nabavke.
- 5. Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki je imenovana od strane Vlade,** što ne omogućava njenu punu nezavisnost i što može predstavljati prepreku nepristrasnoj kontroli postupka javnih nabavki. Takođe, uslovi za izbor članova Komisije nijesu dovoljno precizni i ne baziraju se na visokim profesionalnim i etičkim principima, koje zahtijeva rad u ovoj Komisiji.

Na osnovu gorenavedene analize, formulisali smo sljedeće preporuke, koje bi trebalo da posluže kao osnova za dalje unapređivanje kontrole postupka javnih nabavki:

1. Uskladiti pravni okvir sa direktivama EU u potpunosti, pogotovo u odnosu na regulaciju procesa nabavki metodom šopinga
2. Unaprijediti kapacitete Uprave i Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, kao i njihove materijalne nadoknade.
3. Polugodišnje detaljno izvještavati o nepravilnostima utvrđenim u procesima javnih nabavki, pokrenutim postupcima i njihovim razrješenjima, kako bi se utvrdili uzroci nepostojanja pravosnažnih presuda i izrečenih sankcija u ovoj oblasti.
4. Proširiti Zakon o sprječavanju sukoba interesa da obuhvati lica koja su uključena u postupak javnih nabavki.
5. Izmijeniti način biranja i kriterijume za izbor Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, na način koji bi obezbijedio suštinsku nezavisnost i profesionalnost ovog tijela.

2.4 Tržište kapitala

Tržište kapitala je bilo malo poznat pojam građanima zemlje koja je tek nedavno ušla u fazu kapitalizma. Kada je nastupio period vaučerizacije, a zatim i privatizacije, jako mali broj građana je imao pravu informaciju šta da radi sa svojim hartijama od vrijednosti, zakonska regulativa ove oblasti se tek konsolidovala, a pojavio se veliki broj investicionih fondova i čak dvije berze. Neadekvatan zakon o sprječavanju sukoba interesa je, od 2004. do posljednjih izmjena 2011, ostavljao dovoljno prilike za zloupotrebe, trgovinu uticajem i neregularnosti postupka nabavki.

Pravni okvir i institucionalni okvir, koji je izdvojio privatizaciju u potpunosti van nadležnosti institucija koje kontrolišu tržište kapitala, pružio je prostor za borjne netransparentne transakcije i korupciju na svim nivoima, čije se posljedice osjećaju danas. Sa ubrzanjem procesa integracija, međutim, postalo je neophodno uskladiti regulativu sa evropskim

standardima, što bi dovelo do smanjenja rizika od korupcije. Sporazum o stabilizaciji I pridruživanju EU je stupio na snagu 2010. godine. Stupanjem na snagu ovog sporazuma formalno obavezuje Crnu Goru na usklađivanje svog zakonodavstva sa EU zakonodavstvom. Preporuke Evropske komisije idu u pravcu izmjena i dopuna ovih zakona i usklađivanju istih sa *Acquis communautaire*.⁷⁸ Do sada neke izmjene su učinjene a neke će tek uslijediti.

2.4.1 Pravni okvir

Danas normativni okvir u oblasti tržišta kapitala čine Zakon o hartijama od vrijednosti, Zakon o investicionim fondovima, Zakon o preuzimanju akcionarskih društava, Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima i Zakon o osiguranju. postupka nabavki.

Zakon o hartijama o vrijednosti još uvijek nije inoviran. On sadrži nadležnosti Komisije za hartije od vrijednosti, određuje njen sastav i način imenovanja članova, finansiranje, izvještavanje kao i aktivnosti ovog tijela. Takođe, ovaj Zakon propisuje pravila o emisiji hartija od vrijednosti, registraciji emitenata, pravila o spajanju i podjeli akcija, pravila sprovođenja, nadzora, obustavljanja i poništenja procesa javne ponude. Ovaj Zakon utvrđuje i pravila funkcionisanje tržišta kapitala i učesnika na ovom tržištu, kao i funkcionisanje Centralne depozitarne agencije. U okviru twinning programa sa Bugarskom izrađena je radni materijal o pojedinim poglavljima novog Zakona o hartijama od vrijednosti, tj. budućeg Zakona o tržištu kapitala, potpuno usklađena sa direktivama EU, koja se satoji iz tri dijela i sadrži posebne dijelove o transparentnosti i zloupotrebi tržišta, međutim ovaj zakon je u planu Vlade za IV kvartal. postupka nabavki.

Zakon o preuzimanju akcionarskih društava je donešen u 2011, i po izvještajima iz Skupštine, u potpunosti je usklađen sa evropskim direktivama. Zakonom će se omogućiti veća i potpunija zaštita manjinskih akcionara u slučajevima kada određeno lice ostvari većinsko vlasništvo u akcionarskom društvu, a koja se ogleda kroz bolju jasnoću i transparentnost svih faza postupka preuzimanja, bolju obavještenost malih akcionara, davanje pravične cijene, mogućnošću davanja mišljenja o preuzimanju od strane organa upravljanja i zaposlenih, šire polje primjene zakona (uključene banke, osiguravajuća društva i zatvoreni investicioni fondovi, društva za osiguranje), šira definicija povezanih lica i sl; Zaštita prava sticaoca u postupku preuzimanja, prvenstveno u pogledu sprečavanja radnji koje bi dovele do opstruiranja postupka preuzimanja, prava u pogledu sazivanja skupštine akcionara u kraćem roku, pravo na dodatni otkup akcija i sl.

Zakon o investicionim fondovima je usvojen u novembru 2011. Novim Zakonom se omogućava otvaranje postojećih fondova zatvorenog tipa kao i bolja zaštita manjinskih akcionara fondova. Društvima za upravljanje investicionim fondovima se pruža mogućnost obavljanja djelatnosti u svim zemljama članicama EU, kroz dobijanje tzv. evropskog pasoša. Ovaj zakon takođe reguliše poslovanje inostranih investicionih fondova u Crnoj Gori i omogućiti ovim fondovima da posluju iz sopstvene zemlje ili da osnivaju filijale, pribave dozvole i obave registraciju u Crnoj Gori.ponudače.

Zakon o dobrovoljnim penzionim fondovima, još uvijek nije inoviran. Na snazi je Zakon usvojen u 2007, koji nije u potpunosti usklađen sa evropskim direktivama u oblasti nadzora nad ustanovama profesionalnog osiguranja.

Zakon o osiguranju nije izmijenjen. Prema podacima Agencije za nadzor osiguranja, final-

⁷⁸ Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore



izirani su predlog izmjena Zakona o osiguranju, koje su bazirane na propisima EU⁷⁹, i novi tekst dopuna Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju, koji su na kraju III kvartala 2011. godine upućeni Ministarstvu finansija na dalju proceduru. ponuđače.

U martu 2011 je usvojena "Odluka o obaveznim elementima za transfer sredstava". U skladu sa odlukom, transfer sredstava mora sadržati sve neophodne informacije koje su u skladu sa relevantnom legislativom EU, što će doprinijeti ne samo većoj transparentnosti na tržištu kapitala, već i smanjivanju rizika od pranja novca preko transakcija na ovom tržištu.

2.4.2 Institucionalni okvir

Komisija za hartije od vrijednosti, organ imenovan od strane Skupštine, nadležan za: donošenje pravila za sprovođenje Zakona o HOV, davanje dozvole berzama i učesnicima na tržištu kapitala, nadzor nad sprovođenjem ZHOV, i sl. Komisija ima pet članova, i to: predsjednika, zamjenika predsjednika i tri člana. Komisiju imenuje Skupština, na predlog Vlade Republike Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada). Za člana Komisije može biti imenovano lice koje ima visoku školsku spremu, radno iskustvo najmanje pet godina na poslovima iz oblasti prava, monetarnog, privrednog ili finansijskog sistema i koje je dostojno da bude član Komisije.⁸⁰ Zakon o hartijama od vrijednosti predviđa izuzimanje člana Komisije iz procesa odlučivanja, ukoliko postoji sukob interesa.

Centralna depozitarna agencija obavlja poslove registrovanja dematerijalizovanih hartija od vrijednosti, poslove kliringa i saldiranja sklopljenih transakcija s tim hartijama i druge poslove u vezi sa dematerijalizovanim hartijama od vrijednosti. Centralna Depozitarna Agencija je akcionarsko društvo koje osniva, odnosno čiji akcionari mogu biti Republika, ovlašćeni učesnici, berze, banke i druga pravna lica. Centralna Depozitarna Agencija ima odbor direktora koji se sastoji od najmanje pet članova. Za člana odbora direktora Centralne depozitarne agencije može biti imenovano lice koje ima visoku školsku spremu, najmanje tri godine radnog iskustva i koje nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije člana odbora direktora Agencije. Za obavljanje poslova Centralne Depozitarne Agencije plaća se provizija i druge naknade, koje utvrđuje ta Agencija, uz prethodno odobrenje Komisije. Godišnji izvještaj o poslovanju Centralne Depozitarne Agencije dostavlja se Komisiji i svim akcionarima te agencije.⁸¹

Agencija za nadzor osiguranja izdaje dozvole za obavljanje poslova osiguranja, reosiguranja i saosiguranja, posredovanja i zastupanja i drugih poslova neposredno povezanih sa poslovima osiguranja; daje saglasnost na akte i radnje utvrđene ovim zakonom; vrši nadzor nad obavljanjem djelatnosti osiguranja; donosi akte utvrđene Zakonom o osiguranju; vodi registre u skladu sa ovim zakonom; razmatra prigovore i žalbe osiguranika i drugih korisnika osiguranja; saraduje sa drugim nadzornim organima u zemlji i inostranstvu;

79 Predložene izmjene Zakona o osiguranju bazirane su na sljedećim propisima EU:

- 73/239/EEC – koja uređuje obavljanje poslova neživotnog osiguranja (uključujući i izmjene te direktive sadržane u direktivama 76/580/EEC, 84/641/EEC, 87/343/EEC, 87/344/EEC, 88/357/EEC, 90/618/EEC, 92/49/EEC 95/26/EC, 2000/26/EC, 2002/13/EC, 2002/87/EC, 2005/1/EEC),
- 2002/83/EEC, koja uređuje poslove životnog osiguranja,
- 2002/92/EEC, koja uređuje poslove posredovanja i zastupanja u osiguranju,
- 2005/68/EEC, koja uređuje poslove reosiguranja,
- 2007/44/EEC, koja uređuje kvalifikovana učešća u finansijskom sektoru.

80 Zakon o hartijama od vrijednosti ("Sl. list RCG", br. 59/00 od 27.12.2000, 10/01 od 28.02.2001, 43/05 od 21.07.2005, 28/06 od 03.05.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 53/09 od 07.08.2009, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011) čl. 7-23

81 Ibid, čl. 89-101

daje inicijative za uređivanje pitanja iz oblasti osiguranja; obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

2.4.3 Sprovođenje

Inovirani akcioni plan ne zahtijeva indikatore koji se odnose na broj pokrenutih ili procesuiranih slučajeva u ovoj oblasti, tako da je i ova analiza urađena u skladu sa zahtjevima tog dokumenta.

Nacionalni plan integracija predviđa donošenje Zakona o tržištu kapitala, koji će zamijeniti dijelove Zakona o hartijama od vrijednosti, u 2012. Usklađenost Zakona o hartijama od vrijednosti sa evropskim direktivama je urađeno za oblasti: prospekt, transparentnost i zloupotrebe na tržištu. U saradnji sa FSC ekspertima iz Bugarske u okviru tvining projekta završena su tri dijela radne verzije Zakona o tržištu kapitala: Hartije od vrijednosti koje se nude javnosti ili se uvrštavaju za trgovanje; Transparentnost; i Zloupotreba tržišta. U izvještajnom periodu, u saradnji sa FSC ekspertima iz Bugarske, u okviru tvining projekta - poglavlje "Zloupotreba tržišta" Nacrta zakona o hartijama od vrijednosti, u potpunosti je usklađeno sa Market Abuse Direktivom i direktivama koje se odnose na fer prikaz preporuka za ulaganje i objavljivanje sukoba interesa. Takođe, od strane MS eksperata u Nacrt Zakona uključene su odredbe Market Abuse Directive, Transparency Directive i Prospectus Directive u pogledu sljedećih pitanja: - pravo pokretanja postupka pred sudom, - obaveza poslovne tajne, - opšti principi razmjene informacija i saradnja sa nadležnim organima država članica.⁸² Međutim, ovaj Zakon još uvijek nije usvojen. Rok za usvajanje je IV kvartal 2012.

Pristup podacima o vlasništvu nad hartijama od vrijednosti je još uvijek razlog zabrinutosti. Centralna depozitarna agencija raspolaže podacima o vlasničkim strukturama preduzeća, međutim, ne omogućava proaktivno uvid u izmjene vlasničke strukture. Ona ove podatke dostavlja Komisiji za sprječavanje sukoba interesa, po zahtjevu, dok su podaci o vlasničkoj strukturi pojedinog preduzeća poznata samo akcionarima tog preduzeća, ali ne i drugim zainteresovanim subjektima. Na ovaj način je bitno smanjena transparentnost akcionarskih društava i procesa unutar njih. Iako je Inoviranim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđeno da je potrebno unaprijediti pristup podacima o vlasništvu nad hartijama od vrijednosti⁸³, pravila CDA o povjerljivosti podataka, omogućavaju pristup podacima samo o 10 najvećih akcionara.

U javnosti se često percipira da je za kontrolu privatizacije društvenih kompanija, putem kupovine većinskog dijela akcija, dijelom odgovorna Komisija za hartije od vrijednosti. Međutim, ovakav postupak je u potpunosti pod nadležnošću Savjeta za privatizaciju i reguliše se Zakonom o privatizaciji.

Između Zakona o privrednim društvima i Zakona o hartijama od vrijednosti postoje određena preplitanja koja, po mišljenju eksperata, ostavljaju nejasnoće u pogledu nadležnosti Komisije za hartije od vrijednosti.⁸⁴

82 Program rada KHOV za 2012, Komisija za hartije od vrijednosti

83 Inovirani Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2011-2013), mjera 119

84 Intervju sa prof. Petrom Ivanovićem



2.4.4. Zaključci i preporuke

Mjere definisane inoviranim Akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, u dijelu koji se tiče ekonomske korupcije i tržišta kapitala su suviše generalizovane. Naime, u ovako usko specijalizovanim oblastima jer bilo potrebno angažovati eksperta koji bi definisao precizne mjere adaptirane specifičnim oblastima rizika na tržištu kapitala. Generalizovane mjere, koje se uglavnom ograničavaju na usklađivanje zakona iz ove oblasti sa direktivama EU, nisu adekvatne za suzbijanje korupcije u ovoj oblasti.

1. Potrebno je sačiniti analizu rizika od korupcije za oblast tržišta kapitala, osiguranja, stranih investicija.
2. Napraviti sektorski akcioni plan, zasnovan na analizi rizika od korupcije, koji bi se sastojao od ciljanih mjera za suzbijanje korupcije u ovim oblastima.
3. Usvojiti postojeći nacrt Zakona o hartijama od vrijednosti, koji je usklađen sa direktivama Evropske unije.
4. Centralna depozitarna agencija treba da učini dostupnijim podatke o strukturi vlasništva, kako nadzornim organima, tako i javnosti. Potrebno je proširiti listu, koja sada uključuje samo deset najvećih akcionara na najmanje 15 najvećih akcionara.
5. Proširiti nadležnosti Komisije za hartije od vrijednosti na kontrolu postupaka privatizacije, koji su obavljani preuzimanjem većinskog paketa akcija. Neophodno je da stručno i politički nezavisno tijelo vrši kontrolu nad ovim postupcima.
6. Usaglasiti Zakon o privrednim društvima sa Zakonom o hartijama od vrijednosti, ili budućim Zakonom o tržištu kapitala.

3

PREVENTIVNI MEHANIZMI – INTEGRITET I TRANSPARENTNOST

Borba protiv korupcije obuhvata *represivne* i *preventivne* aktivnosti. „Državne institucije bi trebale i morale preduhitriti korupciju pravovremenim usvajanjem zakona, izgradnjom institucija (policija, sudstvo, organi za sprječavanje pranja novca, poreskih službi itd...) i jačanjem svijesti zajednice i medija o tom problemu“.⁸⁵ Međutim, suprotstavljanje korupciji se ne bazira isključivo na represiji, već savremeni trendovi borbe protiv korupcije okreću se sve više ka prevenciji. Preventivne aktivnosti su veoma važne za onemogućavanje situacija i okolnosti koje mogu prouzrokovati kriminalitet. Neki autori prave distinkciju između primarne, sekundarne i tercijarne prevencije. Naime, primarnu prevenciju čine djela za izbjegavanje uzroka za pojavu i razvoj kriminaliteta, sekundarna prevencija je usmjerena na djela za rano otkrivanje potencijalnih činilaca i situacija koje mogu dovesti do činjenja kriminalne aktivnosti, a tercijarna je usmjerena ka osobama koje su već počinile krivično djelo korupcije.⁸⁶

U okviru definisanja mehanizama u borbi protiv korupcije, država prevažodno kreira *nacionalne politike prevencije i represije korupcije*. U takvoj antikorupcijskoj politici, svaka institucija društva ima svoju ulogu i nadležnosti u borbi protiv korupcije. Veoma je važno istaći da antikorupcijska politika nije stvar samo organa otkrivanja, progona i suđenja, već se u obzir uzima i cjelokupna socijalna politika društva i uzroci korupcije (socijalni, privredni, politički i sl.). Pri tom, veoma je važno ispitati sve resore države, posebno one koji se direktno ne srijeću sa korupcijom.

U ovom dijelu studije, posebnu pažnju ćemo obratiti na preduzete mjere prevencije korupcije, uspostavljanja sistema integriteta, slobodnom pristupu informacija i zaštiti lica koja prijavljuju korupciju.

3.1 Prevencija korupcije

Crna Gora je u posljednjih desetak godina, preduzimala različite aktivnosti, preventivne i represivne, u borbi protiv korupcije. Sagledavajući kreiranje i implementaciju politike borbe protiv korupcije u Crnoj Gori, možemo razlikovati dva perioda. *Prvi period* je bio karakterističan po osnivanju odgovarajućih institucija, kreiranju i usvajanju zakonodavnog okvira koji je usvajao pravila i standarde koji tretiraju pitanje korupcije. Tako su osnovane sljedeće institucije nadležne za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori: *Nacionalna komisija*

85 Dobovšek, Bojan: „*Sodobni problemi korupcije u javnoj upravi*“ u V Dobovšek, B. (ur.), Korupcija u javnoj upravi, Ljubljana: MNZ. , 2003. godine

86 Meško, G. (2002). Osnove preprečavanja kriminalitete. Ljubljana: Visoka policijsko –varnostna šola, 2002. godine



za praćenje implementacije inoviranog Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala (osnovana 2007. godine u čijem su sastavu su bili predstavnici izvršne, sudske i zakonodavne vlasti, kao i predstavnici civilnog sektora, te je na taj način Komisija predstavlja jedinu institucija za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori u čiji rad su bili uključeni predstavnici nevladinog sektora), *Uprava za antikorupcijsku inicijativu* (osnovana januara 2001. godine), *Komisija za sprječavanje sukoba interesa* (formirana kao nezavisno tijelo Odlukom 16. Skupštine Crne Gore 2004. godine), *Državna izborna komisija*, *Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki* (osnovana 2001. godine) i *Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma*. Ovaj period je započeo 2000. godine, kada je Crna Gora potpisala Sporazum i Akcioni plan Regionalne antikorupcijske inicijative Pakta stabilnosti, sve do donošenja Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

U drugom periodu se pažnja više posvećivala implementaciji postojećeg zakonodavstva, koje je u proteklom periodu trpjelo mnogobrojne izmjene i dopune, shodno potrebama za ispunjavanjem mnogobrojnih obaveza, posebno onih koje je tražila međunarodna zajednica, kada je u pitanju suzbijanje korupcije. Naime, u cilju stvaranja strateškog okvira za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori Vlada je usvojila 28. jula 2005. godine *Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*, a godinu dana kasnije *Akциони plan* za njegovo sprovođenje (za period 2006-2008), kojim su definisani osnovni ciljevi vezani za prevenciju i efikasno krivično gonjenje počilaca koruptivnih radnji, zatim konkretne mjere i aktivnosti, nadležne organe i institucije, rokove, indikatore za mjerenje uspjeha. U cilju praćenja implementacije Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala Vlada je 15. februara 2007. godine osnovala *Nacionalnu komisiju* u čijem su sastavu predstavnici izvršne, sudske i zakonodavne vlasti, kao i predstavnici civilnog sektora, te na taj način Komisija predstavlja jedinu institucija za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori u čiji rad su uključeni predstavnici nevladinog sektora.

3.1.1 Pravni okvir

S obzirom na činjenicu da međunarodna zajednica korupciju ne sagledava kao problem pojedinačnih država, već globalnu prijetnju prosperitetu i blagostanju u svijetu, postoji veliki broj dokumenata i međunarodnih propisa koji uređuju oblast sprečavanja i suzbijanja korupcije. Navešćemo ključne propise koji definišu obaveze država po pitanju sprečavanja i suzbijanja korupcije:

- *Konvencija OECD o sprečavanju podmićivanja javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, sa kojom su u krivičnom pravnom smislu povezana i krivična djela pranja novca, te prekršaji na osnovu propisa o računovodstvu odnosno knjigovodstvu;
- *Krivičnopravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji*⁸⁷ (ETS 173) sa protokolom (ETS 191) inkriminiše svu aktivnu i pasivnu korupciju u javnom i privatnom sektoru te sa tim povezano pranje novca i prekršaje propisa o knjigovodstvu, uspostavlja odgovornost pravnih osoba za te kaznene radnje i zahtijeva uspostavljanje specijalizovanih i nezavisnih organa za borbu protiv korupcije i efikasnu međunarodnu saradnju;

87 Council of Europe, Human Rights and Rule of Law, Programme of Action against Corruption http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp

- *Građanskopravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji*⁸⁸ (ETS 174) uspostavlja civilnu pravnu odgovornost za korupciju odgovornih osoba i države u slučajevima kad korupcijsko djelo izvrše javni službenici te postavlja određene zahtjeve, koji olakšavaju utvrđivanje te odgovornosti;
- *Konvencija UN protiv međunarodno organizovanog kriminala*⁸⁹ zahtijeva inkriminaciju podmićivanja i uvođenje ostalih, zakonskih, upravnih ili drugih mjera za promociju integriteta i potrebne mjere za sprječavanje, otkrivanje i kažnjavanje podmićivanja javnih službenika te ostvarivanje primjerne nezavisnosti nadležnih organa;
- *Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije*⁹⁰ sa pripadajućim protokolima, koji inkriminišu finansijske prevare na štetu finansijskih interesa Evropske unije, kako na strani dohodaka tako i troškova, inkriminišu aktivnu i pasivnu korupciju domaćih, stranih i međunarodnih javnih službenika, uspostavljaju odgovornost pravnih osoba za takva djela i obaveze osnivanja mehanizama za oduzimanje stečene koristi od prevara i korupcije;
- *Konvencija o sprečavanju korupcije službenika Evropske unije i službenika država članica Evropske unije*, koja inkriminiše aktivnu i pasivnu korupciju javnih službenika Evropske unije i njenih država članica i koja kao veoma važan zadatak navodi osnivanje centralnih nacionalnih antikorupcijskih organa za koordinaciju rada različitih nadležnih službi;
- *Konvencija UN protiv korupcije*, koja pored represivnih mjera zahtijeva vrstu preventivnih mjera, osnivanje nezavisnog organa za sprječavanje korupcije, specijalizovanog organa za otkrivanje i istraživanje korupcije te sličnog organa za sprečavanje pranja koristi od korupcije.⁹¹

Od navedenih međunarodnih konvencija u Crnoj Gori je većina ratifikovana. U okviru pregovora sa Evropskom unijom, Crna Gora će morati da se obaveže da će u određenom roku ispuniti sve obaveze koje Unija propisuje, pa i one vezane za sprječavanje korupcije. Ono zbog čega su konvencije veoma važne jeste što izražavaju potpunu saglasnost da se korupciji, kao globalnoj opasnosti, moguće efikasno suprotstaviti samo sa usklađenom upotrebom svih sredstava kojim raspolaže jedno demokratsko društvo. *Među tim sredstvima pored kaznenih organa i nezavisnih organa za sprječavanje korupcije spada i donošenje kvalitetnih pravnih propisa, nacionalnih političkih programa i akcionih planova za suprotstavljanje država i civilnog društva korupciji, efikasan sistem otkrivanja kaznenih djela sa elementima korupcije i krivičnog gonjenja njihovih izvršilaca, jačanje društvene etike, antikorupcijske kulture i integriteta u društvu.* Ukoliko sagledamo komparativnu analizu zemalja našeg regiona i države Evropske unije uopšte, vidjećemo da su mnoge države inkorporirale međunarodne antikorupcijske standarde u nacionalno pravo *donošenjem antikorupcijskih zakona i osnivanjem nezavisnih, specijalizovanih organa za sprječavanje i suzbijanje korupcije.*⁹² Te institucije se od države do države razlikuju po položaju, zadacima,

88 *Ibid*

89 *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/>

90 Convention on the protection of the European Communities' financial interests, Convention on the protection of the European Communities' financial interests

91 *United Nations Convention against Corruption*, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

92 Interesantno je da, na primjer u skandinavskim državama, za koje se smatra da su korupcijski najčistije, ne postoje nezavisni antikorupcijski organi. Naime, temeljna načela suzbijanja korupcije u ovim državama su duboko ukorijenjena kako u političkoj i pravnoj kulturi tako i u etičkom i moralnom sistemu normi velike većine građana, zbog



ovlašćenjima, institucionalnom okviru.⁹³

3.1.2 Sprovođenje

Shodno obavezama koje proističu ratifikacijom međunarodnih konvencija, kao i usvajanjem evropskih i međunarodnih standarda u oblasti borbe protiv korupcije, Crna Gora je u obavezi da, pored osnivanja kaznenih i nezavisnih organa za sprječavanje korupcije, usvoji i donese kvalitetne pravne propise, nacionalne političke programe i akcione planove za suprotstavljanje državnog sistema i civilnog društva korupciji. Shodno preporukama međunarodnih organizacija, Crna Gora treba da definiše i efikasan sistem otkrivanja kaznenih djela sa elementima korupcije i krivičnog gonjenja njihovih izvršilaca, kao i da radi na jačanju društvene etike, antikorupcijske kulture i integriteta u društvu.

Postavlja se pitanje šta je od očekivanog Crna Gora do sada uradila.

Kako je već navedeno, u cilju stvaranja strateškog okvira za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, Vlada Crne Gore je usvojila 28. jula 2005. godine *Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*, a godinu dana kasnije *Akcionu plan* za njegovo sprovođenje (za period 2006-2008), kojim su definisani osnovni ciljevi vezani za prevenciju i efikasno krivično gonjenje počinitelja koruptivnih radnji, zatim konkretne mjere i aktivnosti, nadležne organe i institucije, rokove, indikatore za mjerenje uspjeha. U cilju praćenja implementacije Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, Vlada je 2007. godine osnovala *Nacionalnu komisiju* u čijem su sastavu predstavnici izvršne, sudske i zakonodavne vlasti, kao i predstavnici civilnog sektora. Zatim, 2010. godine usvojena je Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine, pri čemu su u Strategiji definisani strateški pravci, načela i ciljevi u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, prioritetne mjere u okviru uspostavljanja efikasnog sistema za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u javnom, privatnom i civilnom sektoru. U cilju sprovođenja Strategije, Vlada je usvojila Akcioni plan, kao srednjoročni dokument projektovan za period od dvije godine (2010-2012).

Shodno mjerama prevencije protiv korupcije, sadržanim u Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period od 2010.-2014. godine, sprovede su mjere prevencije korupcije u organima za sprovođenje zakona, odnosno u policiji i pravosudnim organima. Shodno zaključcima posljednjeg Izvještaja Nacionalne komisije, najvažniji rezultati u oblasti prevencije korupcije su utvrđivanje Prijedloga Zakona o unutrašnjim poslovima, a u dijelu interne kontrole povećanje broja sprovedenih postupaka unutrašnje kontrole rada policije, kao i broja krivičnih postupaka koji se tiču obavljanja službene dužnosti.⁹⁴ U skladu sa reformskim procesima crnogorske policije, dat je poseban značaj prevenciji svih oblika kriminaliteta, sa osvrtnom na proaktivno postupanje. Međutim, ono što čemu treba posvetiti dodatnu pažnju jeste jačanje administrativnih kapaciteta Sektora kriminalističke policije, posebno odsjeka koji se bave suzbijanjem korupcije i organizova-

čega takvim društvima nijesu potrebne specijalizovane institucije koje građanima, javnim službenicima i društvu u cjelini nude stručnu pomoć i usmjeravaju ih u sprječavanju i suzbijanju korupcije.

⁹³ Vidjeti više u poglavlju 4. Regionalna perspektiva, studija praktične politike „Reforma anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori: Kako učiniti sistem efikasnijim?, Centar za monitoring, Podgorica, 2010. godina, str. 27.-40.

⁹⁴ U cilju povećanja samostalnosti i odgovornosti interne kontrole, izmjenama i dopunama Zakona o policiji iz decembra 2009. godine, Odjeljenje unutrašnje kontrole, koje se nalazilo u Upravi policije, izmješteno je u MUPiJU koje vrši kontrolu i nadzor nad radom policije.

nog kriminala, naročito u primjeni mjera tajnog nadzora. Kada su u pitanju preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u pravosudnim organima, s obzirom na to da strategija reforme pravosuđa i Akcioni plan tretiraju pitanja efikasnijeg pravosudnog sistema, uključujući i preventivno djelovanje u borbi protiv korupcije, ojačana je uloga kontrole rada svih nosilaca pravosudne funkcije od strane Tužilačkog odnosno Sudskog savjeta.

Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Vrhovni državni tužilac, Vrhovni sud, Uprava za kadrove i Uprava za antikorupcijsku inicijaticu, u posljednjih par godina, sprovodili su različite programe obuke lica uključenih u sprovođenje antikorupcijskih mjera, a koji su podrazumijevali obuku državnih službenika i namještenika, kao dio programa stručnog usavršavanja koji obuhvata organizaciju seminara i trening obuka o borbi protiv korupcije, pitanjima integriteta, slobodnom pristupu informacijama, upravljanju javnim finansijama, postupcima javnih nabavki, transparentnosti u javnoj upravi, standardima etičkog ponašanja, preventivnim i represivnim mehanizmima i slično.

Ujedno, rad na prevenciji je ojačan kroz brojne kampanje za podizanje svijesti i ispitivanja javnog mnjenja koje je sprovodila Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Na području sprječavanja korupcije, Vlada je 2011. godine, kako bi preciznije uobličila politike prevencije, usvojila tzv. Procjenu rizika u oblastima osjetljivim na korupciju, pri čemu je identifikovano šest oblasti naročitog rizika: lokalna samouprava, prostorno planiranje, javne nabavke, privatizacija, obrazovanje i zdravstvo. Ipak, potrebno je definisati preciznije mehanizme za implementaciju i praćenje antikorupcijskih inicijativa.

Shodno zaključcima Evropske komisije o napretku Crne Gore, Izvještaj konstatuje da su preduzete određene mjere za postizanje dobrih rezultata u pogledu proaktivnih istraga, optuženja i presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima što predstavlja dio ključnih prioriteta u pogledu borbe protiv korupcije datih u Mišljenju. Međutim, navodi se da je neophodno preduzeti dalje korake za njihovo unaprijeđenje, jer broj pravosudnih presuda u slučajevima korupcije ostaje nizak, dok upotrebu specijalnih istražnih mjera i dalje ugrožava manjak adekvatne opreme i obučenog kadra. Zatim, treba dalje jačati međusektorsku koordinaciju, a pogotovo saradnju između tužioca i policije. Izvještaj o napretku ujedno zaključuje da sprovođenje zakonodavnog okvira ostaje neujednačeno, budući da korupcija i dalje preovladava u mnogim oblastima i predstavlja ozbiljan problem.

Slične zamjerke možemo sresti u zaključcima Izvještaja o usaglašenosti GRECO iz 2010. godine, u kojem se navodi da, iako su usvojene važne mjere za prevenciju korupcije, neophodno garantovati da se njihovo sprovođenje pravilno prati.

U izvještaju SIGMA-e za 2011. godinu⁹⁵, naglašena je potreba osnivanja nove, jake institucije koja će biti zadužena za sprječavanje korupcije i jačanje njenog analitičkog djelovanja kada je u pitanju kreiranje i analiza sprovođenja antikorupcijskih zakona, uz istovremeno unapređenje stručnih i administrativnih kapaciteta, što nalaže i član 6. *Konvencije UN protiv korupcije* UNCAC, koji pored represivnih mjera zahtijeva vrstu preventivnih mjera, odnosno osnivanje nezavisnog organa za sprječavanje korupcije, specijalizovanog organa za otkrivanje i istraživanje korupcije te sličnog organa za sprečavanje pranja koristi od korupcije.

Na potrebu jačanja strateških kapaciteta postojeće Uprave za antikorupcijsku inicijativu napominju i Izvještaji o napretku EK: „Sadašnji institucionalni okvir za sprječavanje korupcije treba da bude uravnotežen i pravilno koordiniran. Finansiranje mora biti obezbijeđeno.

95 Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU, Assessment, Montenegro, 2011.. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/28/48970665.pdf>



Ne postoji ni jedan organ sa jasnim zakonskim ovlašćenjima i sposobnošću za praćenje i implementaciju obaveza državnih organa ili da prati pritužbe o korupciji od javnosti. Nema jasne podjele nadležnosti između različitih agencija. Uprava za antikorupcijsku inicijativu 54 institucije podnose izvještaj o korupciji, uglavnom ima savjetodavnu ulogu s naglaskom na meke mjere prevencije, kao što su obrazovanje i podizanje nivoa javne svijesti.“

3.1.3 Zaključci i preporuke

Crna Gora je u posljednjih desetak godina, preduzimala različite aktivnosti, preventivne i represivne, u borbi protiv korupcije. Sagledavajući kreiranje i implementaciju politike borbe protiv korupcije u Crnoj Gori, možemo zaključiti sljedeće: ponuđače.

Crna Gora je osnovala odgovarajuće institucije, kreirala i usvojila zakonodavni okvir koji je u određenoj mjeri usvojio pravila i standarde koji tretiraju pitanje korupcije. Nakon definisanja institucionalnog okvira, pažnja se više posvećivala implementaciji postojećeg zakonodavstva, koje je u proteklom periodu trpjelo mnogobrojne izmjene i dopune, shodno potrebama za ispunjavanjem mnogobrojnih obaveza, posebno onih koje je tražila međunarodna zajednica, kada je u pitanju suzbijanje korupcije. Naime, u cilju stvaranja strateškog okvira za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori Vlada je usvojila 28. jula 2005. godine Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, a godinu dana kasnije Akcioni plan za njegovo sprovođenje (za period 2006-2008), dok je Vlada 2010. godine usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. godine, kao i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period od 2010-2012. godine. ponuđače.

Shodno mjerama prevencije protiv korupcije, sadržanim u Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period od 2010.-2014. godine, sprovede su mjere prevencije korupcije u organima za sprovođenje zakona, odnosno u policiji i pravosudnim organima.

Nadležne institucije su u posljednjih par godina sprovodile su različite programe obuke lica uključenih u sprovođenje antikorupcijskih mjera, a koji su podrazumijevali obuku državnih službenika i namještenika, kao dio programa stručnog usavršavanja koji obuhvata organizaciju seminara i trening obuka o borbi protiv korupcije, pitanjima integriteta, slobodnom pristupu informacijama, upravljanju javnim finansijama, postupcima javnih nabavki, transparentnosti u javnoj upravi, standardima etičkog ponašanja, preventivnim i represivnim mehanizmima i slično.

Rad na prevenciji je ojačan kroz brojne kampanje za podizanje svijesti i ispitivanja javnog mnjenja koje je sprovodila Uprava za antikorupcijsku inicijativu. Međutim, neophodno je definisati preciznije mehanizme za implementaciju i praćenje antikorupcijskih inicijativa.

Iako su preduzete određene mjere za postizanje rezultata u pogledu proaktivnih istraga, optuženja i presuda u slučajevima korupcije na svim nivoima, neophodno je preduzeti dalje korake za njihovo unaprijeđenje, jer broj pravosudnih presuda u slučajevima korupcije ostaje nizak, dok upotrebu specijalnih istražnih mjera i dalje ugrožava manjak adekvatne opreme i obučenog kadra.

Crna Gora treba puno pažnje da posveti daljem ispunjavanju preporuka GRECO-a, koje se zasnivaju na stanovištu da, iako su usvojene važne mjere za prevenciju korupcije, neophodno garantovati da se njihovo sprovođenje pravilno prati.

Ujedno, Crna Gora treba dalje raditi na ispunjavanju preuzetih obaveza iz Konvencije UN protiv korupcije koja, pored represivnih mjera, zahtijeva vrstu preventivnih mjera, odnosno osnivanje nezavisnog organa za sprječavanje korupcije, specijalizovanog organa za otkrivanje i istraživanje korupcije te sličnog organa za sprečavanje pranja koristi od korupcije. Ova preporuka je naglašena i uzvještajima SIGMA-e, u kojima se ističe potreba osnivanja nove, jake institucije koja će biti zadužena za sprječavanje korupcije i jačanje njenog analitičkog djelovanja kada je u pitanju kreiranje i analiza sprovođenja antikorupcijskih zakona, uz istovremeno unapređenje stručnih i administrativnih kapaciteta.

Korupcija je društveno zlo koje zahtijeva sistematski napor i apsolutnu angažovanost svih društvenih snaga u njegovom suzbijanju. S obzirom na činjenicu da u crnogorskoj javnosti još nije razvijena svijest o zlu koje korupcija nanosi, u Crnoj Gori je potrebno još mnogo truda uložiti i na planu prevencije, ali i na planu represivnog djelovanja.

1. U tom smislu, potrebno je **depolitizovati rad svih državnih institucija**, koje moraju zajedničkim naporima i saradnjom učestvovati u borbi protiv korupcije;
2. Prevencija je jedno od najznačajnijih oružja protiv korupcije koja daje najviše rezultata i uspjeha u borbi protiv korupcije. Međutim, kako bi postigli odgovarajuću efikasnost u preventivnom djelovanju, te aktivnosti moraju biti dopunjavane i represivnim oblicima borbe protiv korupcije. S tim vezi, treba **ojačati nadležnosti, kao i omogućiti nesmetan rad institucija zaduženih za represivne oblike borbe protiv korupcije**, kao što su vojska, obavještajno-bezbjednosne službe i policija;
3. Ujedno, neophodno je **jačanje nadležnosti, omogućavanje nezavisnog rada institucija, nadležnih za javnu kontrolu među kojima veoma važno mjesto zauzima institucija Ombudsmana**, kao i državne institucije specijalizovane za sprječavanje i savladavanje korupcije u svim segmentima društva. To će nesumnjivo dovesti do većeg stepena efikasnosti i učinkovitosti u procesu sprječavanja korupcije;
4. Potrebno je **više pažnje posvećivati edukaciji, kako državnih službenika tako i ostalih građana, o različitim oblicima korupcije**, kao i o načinima i obavezama da iste prijavljuju. Značajan doprinos kontroli i sprječavanju korupcije mogu pružiti građani podnoseći pritužbe, peticije ili prijave koruptivnih radnji, zbog čega je veoma važno promovisati antikorupcijsko ponašanje. Na taj način, pažnja se posvećuje podizanju svijesti javnosti o štetnosti koruptivnog djelovanja i uspostavljanju nulte tolerancije od svih oblika korupcije;
5. U društvu je potrebno dostići da građani sami prepoznaju korupcijske pojave, da ih prijave i da na njih upozore, istovremeno ne ponašajući se koruptivno. Organizacije civilnog društva, u prvom redu mediji i nevladine organizacije, predstavljaju najbolje kontrolore vlasti i njenih institucija, koje moraju na adekvatan način goniti i kažnjavati koruptivna djela, u okviru važećeg zakonodavstva. Zato je veoma važno da **državni sistem omogući nesmetan rad nevladinim organizacijama i medijima, posebno nosiocima istraživačkog novinarstva, da daju svoj doprinos otkrivanju oblika koruptivnih radnji**;
6. Strategija adekvatne borbe protiv korupcije podrazumijeva i sistemske i strateške mjere **uklanjanja razloga zbog kojih je korupcija zastupljena**, kao što su ekonomska stagnacija, niski standard i visoka očekivanja materijalnog dobitka, činioci kulture i tradicije, masovna društvena nesigurnost, nezaposlenost, neučinkovitost vlasti i sl.



7. Neophodno je definisati preciznije mehanizme za implementaciju i praćenje antikorupcijskih inicijativa, kao i ispunjvanje preporuka GRECO-a, SIGMA-e kao i standarda i zahtjeva koje propisuju međunarodne konvencije iz ove oblasti. Među njima su posebno važne preporuke GRECO-a, koje se zasnivaju na stanovištu da, iako su usvojene važne mjere za prevenciju korupcije, neophodno garantovati da se njihovo sprovođenje pravilno prati, kao i preuzetih obaveza iz Konvencije UN protiv korupcije koja zahtijeva **osnivanje nezavisnog jakog organa** za sprječavanje korupcije, specijalizovanog organa za otkrivanje i istraživanje korupcije te sličnog organa za sprečavanje pranja koristi od korupcije. Ova preporuka je naglašena i uzvještajima SIGMA-e, u kojima se ističe potreba osnivanja nove, jake institucije koja će biti zadužena za sprječavanje korupcije i jačanje njenog analitičkog djelovanja kada je u pitanju kreiranje i analiza sprovođenja antikorupcijskih zakona, uz istovremeno unapređenje stručnih i administrativnih kapaciteta.

3.2 Integritet i prevencija korupcije

Već smo naveli da preventivne aktivnosti usmjerene na otklanjanje uzroka korupcije, u odnosu na represivne oblike borbe protiv korupcije, daju mnogo više rezultata i uspjeha. Naime, represija predstavlja svojevrsno djelovanje protiv već počinjenih djela, dok otklanjanje uzroka i okolnosti koje dovode do nastanka i razvoja korupcije, predstavlja mnogo djelotvornije sredstvo smanjenja opsega korupcije u društvu. Tako govorimo o sistemu borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu, čije usvajanje podrazumijeva napuštanje dominantno represivnog modela borbe protiv korupcije u uvođenje "sistema integriteta" zasnovanog na etici.

Plan integriteta je jedna od najmodernijih preventivnih metoda za ustanovljavanje legalnog i moralnog rada vladinih i drugih institucija u društvu, koja sprječava i suzbijaja mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije u određenoj instituciji. Plan integriteta predstavlja program preventivnog mehanizma određene organizacije, koji identifikuje koruptivne aktivnosti u organizaciji. Plan integriteta ojačava preventivne mehanizme i podstiče svjesnost o osjetljivim aktivnostima, te na taj način stvara mogućnost većeg integriteta institucije. To povećava efikasnost, kvalitet, poštovanje i povjerljivost u organizaciju.

Planove integriteta možemo definisati kao skup pravnih i faktičkih mera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja puteva korupcije i sprječavanja nastanka mogućnosti za korupciju u okviru organizacije kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica ili djelova organizacije i pojedinačnih radnih mesta.

Planovi integriteta se mogu razvijati neograničeno, kako u vladinim i tako i u nevladinim organizacijama, javnom i privatnom sektoru, kao obavezni ili fakultativni. Međutim, zbog djelotvorne borbe protiv pojave korupcije, planovi integriteta trebaju da budu obavezni, njihova izrada i primjena institucionalno stručno podržana, posebno od strane državne administracije i pravosuđa. Plan integriteta se obično definiše shodno potrebama i karakteru institucije koja ga uvodi. Ipak, obavezni elementi plana integriteta su:

- ocjene izloženosti institucije korupciji;
- utvrđivanje osobe koja je odgovorna za definisanje i primjenu plana integriteta;
- opis radnih procesa, načina odlučivanja i izloženosti radnih mjesta;
- definisanje preventivnih mjera za sprečavanje korupcije.

Usvajanje plana integriteta je veoma važno za ugled institucije, koja gubi integritet pojavom nepotizma, podmićivanja, konflikta interesa i drugim oblicima korupcije. Na taj način, planovi integriteta pomažu u jačanju savjesti i svijesti o štetnosti koruptivnih radnji. Ključni cilj je da se upozori i spriječi pojava koruptivnih radnji, dok se u instituciji kažnjavaju one situacije koje su suprotne propisima definisanim u nacrtima integriteta. U tom slučaju, nacrti integriteta će biti uspješni u onoj mjeru u kojoj akteri u datoj instituciji dijele mišljenje o moralnim vrijednostima i postupcima koje donose dobro društvu u cjelini, a koji su definisani u nacrtima integriteta. Na taj način, planovi integriteta, uz pomoć prevencije korupcije, omogućavaju sprječavanje stvaranje osnova i uslova pogodnih za izvođenje koruptivnih radnji. Veoma važan element nacrtu integriteta predstavljaju adekvatni propisi na kojima počiva jedna institucija, a koji omogućavaju da se ona na adekvatan način suprotstavi različitim oblicima korupcije.

Možemo zaključiti da je ključni svrha usvajanja i implementacije planova integriteta *uspostavljanje i poboljšanje, odnosno unapređenje integriteta institucija*. Planovi integriteta imaju za cilj podizanje kapaciteta odbrane organizacije od mogućih koruptivnih uticaja na obavljanje njenih djelatnosti. Dakle, ocjena integriteta odnosi se na sistem a ne na integritet ljudi koji sačinjavaju datu organizaciju.

3.2.1. Sprovođenje

Shodno obavezi utvrđenoj Inoviranim Akcionim planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala svi organi držane uprave imali za obavezu da tokom 2011. godine usvoje planove integriteta u javnom sektoru. Ovu obavezu su ispunile samo Uprava carina (2010. godine), koja ujedno sprovodi Projekat razvoja integriteta u carinskoj službi Crne Gore, zatim Poreska uprava (2008. godine), Uprava za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore koja je svoj plan integriteta usvojila maja 2010. godine i Komisija za hartije od vrijednosti (2011. godine).

Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁹⁶, koji će početi da se primjenjuje od januara 2013. godine, predviđa obavezu državnih organa da izrade planove integriteta. Ujedno, ovaj Zakon obavezuje organ uprave, nadležan za poslove antikorupcije, da donese Smjernice za donošenje planova integriteta državnih organa.

Usvajanje planova integriteta je veoma značajan korak u pravcu usvajanja sistema borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu, što govori o napuštanju dominantno represivnog modela borbe protiv korupcije u uvođenje "sistema integriteta" zasnovanog na etici. Naime, plan integriteta predstavlja veoma važnu antikorupcijsku mjeru, koja nastaje kao rezultat procjene izloženosti određene institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao za preduzimanje etički i profesionalno neprihvatljivih aktivnosti i djelatnosti.

Međutim, princip integriteta u Crnoj Gori još uvijek nije zakonski regulisan, što je neophodno za napredovanje u ovoj oblasti. Naime, usvajanjem i jačanjem principa integriteta jača se integritet institucija, njihov profesionalizam, etika, institucionalna cjelovitost i usklađenost sa moralnim vrijednostima. Na taj način, smanjuje se rizik da se javna ovlašćenja zloupotrebjavaju i obavljaju u suprotnostima sa principima profesionalizma i etičkih kodeksa, što dovodi do poboljšavanja kvaliteta rada institucija budući da plan integriteta ima za cilj

⁹⁶ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore br. 39/2011 od 4.8.2011. godine
<http://www.usscg.me/docs/Zakon%20o%20državnim%20službenicima%20i%20namještenicima.pdf>



podizanje svijesti funkcionera i zaposlenih o štetnosti korupcije.

Tačno je da planovi integriteta kao preventivne metode za ustanovljavanje legalnog i moralnog rada vladinih i drugih institucija u društvu nijesu dovoljni u borbi protiv pojave i širenja korupcije. Međutim, planovi integriteta, u kombinaciji sa zakonskim regulisanjem tokova u društvu koji su podložni koruptivnim radnjama, daju dobre rezultate. Dobar primjer za to je sistem borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu kakav je razvijen u Republici Sloveniji.⁹⁷

3.2.2 Zaključci i preporuke

Kako bi Crna Gora napredovala u oblasti usvajanja sistema borbe protiv korupcije zasnovanog na integritetu, te na taj način, u skladu sa tradicijom savremenih demokratskih društava, napustila dominantno represivni model borbe protiv korupcije, potrebno je zakonski regulisati ovu oblast usvajanjem sveobuhvatnog zakona o integritetu..

1. Usvajanje planova integriteta je veoma značajan korak u pravcu usvajanja sistema borbe Naime, **potrebno je zakonom ustanoviti obavezu svih državnih organa da izrade planove integriteta**, što je veoma važno u kontekstu procjena izloženosti datih institucija rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i za preduzimanje etički i profesionalno neprihvatljivih aktivnosti i djelatnosti.
2. **Planove integriteta je važno razvijati neograničeno**, kako u vladinim i tako i u nevladinim organizacijama, javnom i privatnom sektoru. Zbog djelotvorne borbe protiv pojave korupcije, izrada i primjena planova integriteta treba da bude institucionalno i stručno podržana, prilagođena potrebama svake institucije pojedinačno, pri čemu je neophodno voditi računa da planovi sadrže obavezne elemente a to su:
 - ocjena izloženosti institucije korupciji;
 - utvrđivanje osobe koja je odgovorna za definisanje i primjenu plana integriteta;
 - opis radnih procesa, načina odlučivanja i izloženosti radnih mjesta;
 - definisanje preventivnih mjera za sprečavanje korupcije.

3.3. Zaštita lica koja prijavljuju korupciju

Lica koja prijavljuju korupciju, tzv. „zviždači“⁹⁸ su veoma važna u procesu otkrivanja i procesuiranja različitih krivičnih djela sa obilježjima korupcije, posebno imajući u vidu veoma teško otkrivanje, i još teže dokazivanje takvih djela. Savremene demokratske države, zbog značaja uloge koje ove osobe imaju za otkrivanje i suzbijanje koruptivnih djela, zakonima garantuju zaštitu ovih lica, posebno zaštitu na poslu od otkaza ili eventualnog zlostavljanja od strane poslodavca.

Shodno važećoj pravnoj regulativi u Crnoj Gori, osoba koja ima saznanje ili sumnju da je izvršeno krivično djelo sa obilježjem korupcije, ili koje može dati podatke od interesa za otkrivanje krivičnih djela korupcije i njihovih izvršilaca, u skladu sa zakonom, može podnijeti prijavu i dati podatke nadležnim organima, odnosno službenicima ovlašćenim

⁹⁷ Vidjeti više na zvaničnom sajtu Komisije za sprečavanje korupcije R. Slovenije, <http://www.kpk-rs.si/>

⁹⁸ Termin zviždač potiče od engleske riječi „whistleblower“, a podrazumijeva lice koje nadležnim institucijama prijavljuje nelegalno postupanje.

za primanje prijava o korupciji. U Crnoj Gori, korupciju je moguće prijaviti mnogobrojnim institucijama među kojima: Upravi za antikorupcijsku inicijativu⁹⁹ i Upravi policije (telefonom, faksom, poštom, email-om, on line na portalu ili neposredno u prostorijama navedenih institucija), dok druge institucije imaju otvorene telefonske linije posredstvom kojih građani mogu prijaviti slučajeve korupcije. Među tim institucijama spadaju: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i sporta, Sudski savjet, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za igre na sreću, Direkcija za javne nabavke, Investiciono-razvojni fond Crne Gore, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

3.3.1 Pravni okvir

Sistemska zaštita lica koja prijavljuju korupciju u Crnoj Gori ne postoji. Od važećih propisa, oblast zaštite lica koja prijavljuju korupciju uređuju sljedeći akti:

*Zakon o radu, kao i Izmjene i dopune Zakona o radu*¹⁰⁰ predviđaju zaštitu svih lica koja su u radnom odnosu, pri čemu nijesu eksplicitno navedeni mehanizmi i načini zaštite po osnovu prijavljivanja slučajeva korupcije.

*Zakon o državnim službenicima i namještenicima*¹⁰¹ garantuje zaštitu svih lica koja prijavljuju krivična djela sa obilježjima korupcije. Ta zaštita predviđa zaštitu otkrivanja identiteta neovlašćenim licima i zaštita od zlostavljanja, uskraćivanja ili ograničavanja prava koja zaposlenim licima garantuje zakon. Zakon ujedno obezbjeđuje zaštitu, u skladu sa posebnim propisima o zaštiti svjednoka, u slučaju da je osoba izložena stvarnoj i ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu.

Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010 - 2014. godine, kao i *Akcioni plan* za njenu implementaciju predviđaju aktivnosti za poboljšanje mehanizama i mjera za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju. Na osnovu Inoviranog Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala Uprava policije je 2008. godine usvojila *Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije*. Ovim Uputstvom bliže se uređuju procedure prijavljivanja krivičnih djela sa elementima korupcije Upravi policije, postupanje ovlašćenog policijskog službenika po prijavama o korupciji, zaštita građana koji prijavljuju korupciju i način promovisanja procedure i zaštite. Lice koje prijavljuje korupciju Upravi policije to može uraditi na više načina: pismeno ili usmeno, putem pošte, telefona, faksa, elektronskim putem ili na drugi način. Shodno odredbama ovog Uputstva, ovlašćeni policijski službenik je takođe, dužan da zaštiti kako identitet lica koje prijavljuje korupciju, tako i sadržaj prijave i preduzme sve neophodne mjere na zaštiti takvih lica. Pri tom, ovlašćeni policijski službenik je mora pridržavati sljedećih načela:

99 Uprava za antikorupcijsku inicijativu nema izvršna ovlašćenja, ali su njeni službenici obučeni da primaju prijave i dalje ih procesuiraju nadležnim organima. Shodno zvaničnoj statistici, tokom 2011. godine od ukupno 132 prijave, koliko je Uprava tokom prošle godine imala, 120 prijava je prosljedila drugim nadležnim organima i to: Upravi policije 52, Vrhovnom državnom tužilaštvu 17, Sudskom savjetu 10 šrijava, Ministarstvu zdravlja 8, Ministarstvu rada i socijalnog staranja 7, Tržišnoj inspekciji 6, opštinama 6, Upravama za nekretnine i Upravi carina po 3, Poreskoj upravi 2 i Ministarstvu poljoprivrede 1. Nadležne službe garantuju povjerljivost cijelog procesa prijavljivanja koruptivnih radnji. Tako na primjer, od spomenutih 120 prijava, 75 nije krilo identitet, dok je 35 željelo da ostane anonimno.

100 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu („Službeni list CG“, br. 59/11) 24. XI 2011.

101 Ukaz o proglašenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list Crne Gore“, br. 50/08 od 19.08.2008)



- poštovanja ljudskih prava i dostojanstva lica;
- zakonitosti;
- podsticanja lica da prijavljuju korupciju;
- tajnosti i povjerljivosti;
- zabrane upotrebe podataka, suprotno svrsi za koju su prikupljeni i
- efikasnosti i racionalnosti u radu.

Ovlašćeni službenik, u pogledu zaštite osobe koja prijavljuju krivično djelo korupcije, obavezan je da:

- zaštititi identitet lica koje prijavljuje korupciju;
- zaštititi sadržaj prijave, odnosno podatka o korupciji;
- preduzme hitnu bezbjednosnu procjenu prijetnje usmjerene na lice koje prijavljuje korupciju;
- zaštititi od ugrožavanja i nedostojnih uticaja osobu koja prijavljuje korupciju ili je otkrilo informacije o tome;
- preduzme u skladu sa zakonom mjere na zaštitu lica, ukoliko utvrdi da je prijetnja osnovana;
- preduzme mjere za zaštitu svjedoka u skladu sa posebnim zakonom.

Uprava za antikorupcijsku inicijativu i druge nadležne institucije u Crnoj Gori su proteklih dvije godine sprovele nekoliko antikorupcijskih kampanju u cilju ohrabriranja građana da učestvuju u borbi protiv korupcije, upoznavajući ih sa načinima na koje mogu prijaviti korupciju nadležnim organima.

Ipak, u Crnoj Gori, kao i u mnogim drugim državama, ljudi se veoma teško odlučuju da obavještavaju nadležne institucije o koruptivnim djelima o kojima su oni informisani. Zato je veoma važno da nacionalni propisi budu veoma jasni, i pri tom uskađeni sa međunarodnim propisima, kada je u pitanju zaštita lica koja prijavljuju korupciju. poslodavca.

Kada je riječ o međunarodnim propisima iz ove oblasti, treba imati u vidu član 33. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije koji definiše zaštitu lica koja prijavljuju koruptivne radnje,¹⁰² kao i član 22. Krivičnopravne konvencije Savjeta Evrope o korupciji predviđa zaštitu saradnika i svjedoka.¹⁰³ Posebno je značajan Pravni vodič za sprovođenje *Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije* koji navodi da "dok god se ljudi ne budu osjećali slobodni da svjedoče i prijavljuju svoja iskustva ili saznanja vlastima, svi ciljevi Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije će biti ugroženi".¹⁰⁴ Shodno tome, države potpisnice imaju obavezu da preduzmu neophodne mjere kako bi spriječili potencijalnu odmazdu ili zastrašivanje svjedoka, žrtava ili stručnjaka. Države se takođe podstiču da usvoje pravila kojima bi se osnažila zaštita lica prijavljuju korupciju nadležnim organima. Pri tom, preporučuje se da mehanizmi zaštite svjedoka, stručnjaka i ostalih osoba koji prijavljuju korupciju, uključujući državne službenike, zaposlene i ostale građane budu sadržani u zakonu kojim se reguliše zaštita lica koja prijavljuju korupciju (tzv zviždača) i zaštita svjedoka.

Ministarstvo pravde Republike Hrvatske izradilo je „Analizu zaštite zviždača u zemljama članicama Europske unije“ koja daje komparativnu analizu zaštite ovih lica u zakonodavstvima

102 United Nation Office on Drugs and Crime, United Nations Convention againts Corruption, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

103 Criminal Law Convention on Corruption, 1999. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>

104 Pravni Vodič za sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, UNODC, Nju Jork, Ujedinjene Nacije, 2006. godine, član 141.

11 evropskih zemalja, i koja kao takva može puno koristiti pri traženju najboljeg modela za definisanje pravila i mehanizama zaštite lica koja u Crnoj Gori prijavljuju korupciju.¹⁰⁵

3.3.2 Sprovedenje

U Crnoj Gori, korupciju je moguće prijaviti mnogobrojnim institucijama među kojima su: Upravi za antikorupcijsku inicijativu¹⁰⁶ i Upravi policije (telefonom, faksom, poštom, email-om, on line na portalu ili neposredno u prostorijama navedenih institucija), dok druge institucije imaju otvorene telefonske linije posredstvom kojih građani mogu prijaviti slučajeve korupcije. Među tim institucijama spadaju: Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i sporta, Sudski savjet, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za igre na sreću, Direkcija za javne nabavke, Investiciono-razvojni fond Crne Gore, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Shodno postojećoj pravnoj regulative, osoba koja ima saznanje ili sumnju da je izvršeno krivično djelo sa obilježjem korupcije, ili koje može dati podatke od interesa za otkrivanje krivičnih djela korupcije i njihovih izvršilaca, u skladu sa zakonom, može podnijeti prijavu i dati podatke nadležnim organima, odnosno službenicima ovlašćenim za primanje prijave o korupciji.

U cilju ohrabrivanja građana da prijavljuju slučajeve korupcije, Uprava policije sa Upravom za antikorupcijsku inicijativu sprovodi kampanju kojom se promovise važnost učešća građana u otkrivanju krivičnih djela sa obilježjima korupcije. Ujedno, drugi državni organi su sproveli šest kampanja u cilju promocije kanala za prijavu korupcije i mehanizama zaštite građana koji prijavljuju korupciju.

Međutim, iako su Uprava za antikorupcijsku inicijativu i druge nadležne institucije u Crnoj Gori proteklih dvije godine sprovele nekoliko antikorupcijskih kampanja u cilju ohrabrivanja građana da učestvuju u borbi protiv korupcije, upoznajući ih sa načinima na koje mogu prijaviti korupciju nadležnim organima. u Crnoj Gori se ljudi veoma teško odlučuju da obavještavaju nadležne institucije o koruptivnim djelima o kojima su oni informisani. Razlog tome je kako u nejasnom definisanju nacionalnih propisa kada je u pitanju zaštita lica koja prijavljuju korupciju, u nedovoljnoj usklađenosti sa međunarodnim propisima, kao i u strahu crnogorskih građana da to učine.

Crna Gora mora unaprijediti primjenu zakonodavstva, kako bi u što većoj mjeri Shodno preporukama GRECO-a, državni službenici i lica koja daju informacije o krivičnim djelima sa obilježjima korupcije, ili drugim nezakonitim ili nedoličnim radnjama, ne smiju biti izloženi negativnim posljedicama. Ujedno se predviđa obaveza obezbjeđivanja anonimnosti lica koja prijavljuju korupciju kako bi se oni zaštitili od negativnih okolnosti.

105 „Analizu zaštite zviždača u zemljama članicama Europske unije“, <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=503>

106 Uprava za antikorupcijsku inicijativu nema izvršna ovlašćenja, ali su njeni službenici obučeni da primaju prijave i dalje ih procesuiraju nadležnim organima. Shodno zvaničnoj statistici, tokom 2011. godine od ukupno 132 prijave, koliko je Uprava tokom prošle godine imala, 120 prijava je proslijedila drugim nadležnim organima i to: Upravi policije 52, Vrhovnom državnom tužilaštvu 17, Sudskom savjetu 10 šrijava, Ministarstvu zdravlja 8, Ministarstvu rada i socijalnog staranja 7, Tržišnoj inspekciji 6, opštinama 6, Upravama za nekretnine i Upravi carina po 3, Poreskoj upravi 2 i Ministarstvu poljoprivrede 1. Nadležne službe garantuju povjerljivost cijelog procesa prijavljivanja koruptivnih radnji. Tako na primjer, od spomenutih 120 prijava, 75 nije krilo identitet, dok je 35 željelo da ostane anonimno.



3.3.3 Zaključci i preporuke

U Crnoj Gori, osoba koja ima saznanje ili sumnju da je izvršeno krivično djelo sa obilježjem korupcije, može podnijeti prijavu i dati podatke nadležnim organima, među kojima su: Uprava za antikorupcijsku inicijativu¹⁰⁷ i Uprava policije, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i sporta, Sudski savjet, Vrhovno državno tužilaštvo, Uprava carina, Poreska uprava, Uprava za igre na sreću, Direkcija za javne nabavke, Investiciono-razvojni fond Crne Gore, Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Međutim, sistemska zaštita lica koja prijavljuju korupciju u Crnoj Gori ne postoji, budući da ne postoji jedan sveobuhvatan zakon koji će regulisati ovu oblast. Sa druge strane, iako su Uprava za antikorupcijsku inicijativu i druge nadležne institucije u Crnoj Gori sprovele nekoliko antikorupcijskih kampanju u cilju ohrabririvanja građana da učestvuju u borbi protiv korupcije, upoznavajući ih sa načinima na koje mogu prijaviti korupciju nadležnim organima, u Crnoj Gori se građani veoma teško odlučuju da obavještavaju nadležne institucije o koruptivnim djelima o kojima su oni informisani. Razloge za to možemo naći kako u nejasnom definisanju nacionalnih propisa kada je u pitanju zaštita lica koja prijavljuju korupciju, tako i u nedovoljnoj usklađenosti sa međunarodnim propisima. S tim u vezi:

1. Neophodno je **usvojiti sveobuhvatan zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju**, kako bi se posebnim aktom definisala zaštita lica koja prijavljuju korupciju i nagrade za motivaciju istih, jasna procedura prijave korupcije i njeno dalje procesuiranje nadležnim institucijama, kao i detaljne mjere zaštite kao i sankcije u slučaju ograničavanje prava ili kažnjavanje tih lica.
2. Ujedno, **oblast zaštite lica koja prijavljuju korupciju u postojećim pravnim propisima treba proširiti i ojačati**. Naime, u Zakonu o radu i Zakonu u državnim službenicima i namještenicima treba više posvetiti pažnje načinima i mehanizmima zaštite ovih lica, kako u domenu zabrane otkrivanja njihovog identiteta, tako i u oblasti zaštite od dobijanja otkaza ili zlostavljanja na random mjestu po tom osnovu.
3. Pri definisanju pravila i mehanizama zaštite svjedoka u okviru pravne regulative koja važi u Crnoj Gori, veoma je važno **imati u vidu evropske i međunarodne standarde koji se tiču jasnih pravila, instrumenata etičkih standarda i uslova pod kojima se daje mogućnost licima da prijavljuju korupciju**:
 - prijavljivanje koruptivnih radnji treba da bude u dobroj vjeri i opštem interesu;
 - postupak prijavljivanja i dokazivanja mora biti jasan i precizan, pri čemu se mora garantovati preduzimanje pravnih radnji u cilju eliminisanja štetnih posljedica;
 - diskriminacija po bilo kom osnovu u ovim postupcima mora biti zabranjena;
 - nadležni organi moraju učiniti sve kako bi stimulisali prijavljivanje korupcije i na taj način jačala unutrašnji red i poredak.
4. Nakon definisanja adekvatnog pravnog okvira, **neophodno je omogućiti nes-**

¹⁰⁷ Uprava za antikorupcijsku inicijativu nema izvršna ovlaštenja, ali su njeni službenici obučeni da primaju prijave i dalje ih procesuiraju nadležnim organima. Shodno zvaničnoj statistici, tokom 2011. godine od ukupno 132 prijave, koliko je Uprava tokom prošle godine imala, 120 prijava je prosljedila drugim nadležnim organima i to: Upravi policije 52, Vrhovnom državnom tužilaštvu 17, Sudskom savjetu 10 šrijava, Ministarstvu zdravlja 8, Ministarstvu rada i socijalnog staranja 7, Tržišnoj inspekciji 6, opštinama 6, Upravama za nekretnine i Upravi carina po 3, Poreskoj upravi 2 i Ministarstvu poljoprivrede 1. Nadležne službe garantuju povjerljivost cijelog procesa prijavljivanja koruptivnih radnji. Tako na primjer, od spomenutih 120 prijava, 75 nije krilo identitet, dok je 35 željelo da ostane anonimno.

metano implementiranje regulative koja se tiče zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

5. Neophodno je **da nadležne institucije u većoj mjeri stimulišu prijavljivanje korupcije** s obzirom na činjenicu da postojeća zakonska regulativa i praksa u dovoljnoj mjeri ne stimulišu prijavljivanje krivičnih djela sa obilježjima korupcije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Sankcionisanje nadležnih rukovodioca u institucijama u kojima su lica koja prijavljuju korupciju zaposlena, po osnovu korišćenja zastrašivanja, ograničavanja ili kažnjavanja tih lica, je veoma važno za unaprjeđivanje ove oblasti u Crnoj Gori.

3.4 Slobodan pristup informacijama

Pristup informacijama je od suštinskog značaja za građansku kontrolu vršenja vlasti. U Crnoj gori Zakon o slobodnom pristupu informacijama je na snazi od 2005, a organizacije civilnog sektora i mediji ga koriste kao značajan instrument za istraživanje i kontrolu sprovođenja politika i zakona. Kao najčešće zamjerke koje su isticane od strane Evropske unije je izdvajan nedostatak drugostepenog organa za sprovođenje ovog zakona, kao i nedostatak ravnoteže između Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.¹⁰⁸

3.4.1 Pravni okvir

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, usvojen 2005 je određivao definiciju organa vlasti, način i postupak pristupa informacijama i organičenja pristupa. Takođe, ovaj Zakon je za nadzorni organ pčostavio Ministarstvo nadležno za poslove medija, što je trenutno Ministarstvo kulture.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama, još uvijek nije usvojen. Nacrt Zakona sadrži daleko detaljnije preporuke od prethodnog Zakona i razmatra značajan broj mogućih situacija. Značajan broj novih rješenja je uveden, uključujući produženje roka za institucionalni odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama; uvođenje pristupa elektronskoj bazi podataka; broj ograničenja pristupa informacijama se značajno uvećao, a iznosi prekršajnih sankcija za kršenje ovog zakona su precizirani.

Ključni novitet nacrtu Zakona je transfer nadležnosti kontrole nad sprovođenjem ovog zakona, sa Ministarstva kulture i medija na Agenciju za zaštitu podataka.

Kontrola nad implementacijom ovog Zakona, kao što je već pomenuto, je pod nadležnošću Ministarstva kulture, a prvostepene žalbe se podnose Upravnom sudu, koji je pokazao zadivljujuću efikasnost u ovoj oblasti. Međutim, sem donošenja vodiča za pristup informacijama, Ministarstvo kulture nije pokazalo značajnije aktivnosti u ovoj oblasti.

Predviđeni transfer bi trrebao dobrinijeti efikasnosti sprovođenja zakona i obezbijediti sistematičniji pristup cijeloj ovoj oblasti.

Međutim, nacrt novog Zakona, takođe sadrži neka ambivalentna rješenja

¹⁰⁸ Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2011, str 61.



- Organ vlasti može odbiti pristup informacijama, ukoliko procijeni da je to u većem javnom interesu, nego da se ta informacija objavi. Nije jasno definisano koji su to kriterijumi za donošenje takvih odluka i ovakav pristup može doprinijeti arbitrarnom donošenju odluka od strane organa vlasti.
- Žalba je moguća u slučaju negativnog odgovora organa vlasti, međutim nije jasno određeno šta se dešava kada organ vlasti uopšte ne odgovori na zahtjev, što je najčešći slučaj u Crnoj Gori.
- Pristup informacijama može biti ograničen u cilju zaštite sigurnosti, odbrane, monetarne i spoljne politike Crne Gore. Dok su odbrana i bezbjednost već pokriveni Zakonom o zaštiti podataka (što čini ovu odredbu suvišnom), zaštita ekonomskih i monetarnih interesa Crne Gore, koji nije jasno definisan i može biti zloupotrijebljavan od strane organa vlasti.

Iako je novi zakon o slobodnom pristupu informacijama značajan napredak u odnosu na prethodni tekst zakona, brojna pitanja bi trebala biti adresirana u cilju usklađivanja ovog zakona sa međunarodnim standardima i praksom i obezbjeđivanja uspješnih mehanizama koji bi sprječavali organe vlasti da sakrivaju relevantne informacije.

3.4.2 Implementacija

Sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je zabilježilo značajno unaprjeđenje u proteklih godinu dana. Međutim, kako je vođenje registra o primjeni Zakona tek predviđeno nacrtom novog zakona o slobodnom pristupu informacijama, ne postoje pouzdani podaci sem internih statistika organizacija civilnog društva, koje pokazuju da je procenat odgovorenih zahtjeva je porastao.¹⁰⁹

Međutim, u prvim godinama primjene zakona, nailazilo se na brojne probleme. Naime, prvostepeni postupak žalbe se završavao na odluci Upravnog suda. Iako je sud u brojnim slučajevima donosio odluke u korist tražilaca informacija, organi vlasti su često odbijali da sprovedu odluke suda i da daju pristup traženoj informaciji. poslodavca.

Rokovi definisani Zakonom su rijetko poštovani, a nerijetko se dešavalo da bilo kakav odgovor izostane.

Definicija organa vlasti je previše uska jer ne obuhvata neke bitne kategorije lica koja se bave poslovima od javnog interesa. Ovo se naročito odnosi na institucije koje pružaju javne usluge, kao što je Univerzitet Crne Gore i njegove jedinice, kao i ustanove koje rade sa javnim dobrima. poslodavca.

Proaktivni pristup objavljivanju informacija još uvijek nije u potpunosti implementiran, a dokumenti sa kojih je skinuta oznaka tajnosti se takođe ne objavljuju.

3.4.3 Zaključci i preporuke

Od početka primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori, pokazalo se da je politička volja jedan od ključnih elemenata za efektivnost bilo kojeg, pa i ovog zakona. Od postavljanja prioriteta Vlade i dobijanja statusa kandidata, princip slobodnog pristupa informacijama je značajno unaprijeđen.

¹⁰⁹ Interna statistika CEMI-ja o odgovorenim zahtjevima u toku 2009, 2010 i 2011.

Međutim i dalje postoji problem u transparentnosti određenih procesa, za koje se jako teško mogu dobiti informacije zaduženih institucija. Najčešće se radi o procesima javnih nabavki, koncesija, vanbudžetskih prihoda institucija i slično. Jedan broj institucija i dalje ne šalje nikakve odgovore na zahtjev za slobodan pristup informacijama, uprkos odlukama Upravnog suda i bez sankcionisanja poslodavca.

Nacrt novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama će unaprijediti ovu oblast, međutim potrebno je razjasniti određene nedoumice prije njegovog usvajanja.

1. Potrebno je da se jasno definišu kriterijumi po kojima se odlučuje o javnom interesu za otkrivanje informacija ili odbijanje pristupa informacijama.
2. Neophodno je utvrditi sankcije za organe koji ne odgovore na zahtjev za slobodan pristup informacijama.
3. Potrebno je utvrditi precizne izuzetke od izuzimanja od načela javnosti. Smatramo da kriterijum „spoljne i ekonomske politike“ nije dovoljno jasan i ostavlja prostor za arbitrarne odluke organa vlasti.

