

**Komentar na nacrt Akcionog plana za sprovođenje Strategije
borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period
2013 – 2014.**

(Verzija Akcionog plana od 29. januara 2013.)

Oblast:

Kontrolna uloga Skupštine i implementacija međunarodnih instrumenata i standarda

Postojeći cilj br. 1: *Implementirana Rezolucija o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i definisan mehanizam saradnje sa Nacionalnom komisijom*

Mjera br. 1: *“Stvoriti pretpostavke za efikasan rad Odbora za antikorupciju”*

Prijedlog IA - Dopuna indikatora: *Kao poseban indikator uspjeha treba navesti „aktivno učestvovanje Odbora u donošenju akcionih planova i strategija i praćenje njihove realizacije”.* Ostali indikatori uspjeha su:

- Odboru obezbijedeno aktivno učešće u izradi akcionih planova i strategija prije nego što ih Vlada usvoji, u pravcu većeg uticaja na njihovu konačnu verziju i nadzor njihove primjene.
- Odboru omogućeno učešće u izradi akcionih planova za otvaranje poglavlja 23 (pravosuđe i temeljna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbjednost), i u razmatranju njihovog sprovođenja, sve to u skladu sa nadležnošću ovog radnog tijela da razmatra pitanja i probleme u sprovođenju *akcionih planova* u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, i da predlaže mjere za njihovo unapređenje

Prijedlog IA - Dodati novu mjeru: *Usvajanje i definisanje novih modaliteta saradnje Skupštine sa Nacionalnom komisijom.*

Nadležni organi: Skupština CG i Nacionalna komisija. Rok: 2Q 2013. Indikatori uspjeha su:

- Izmijenjena Odluka o obrazovanju i imenovanju članova Nacionalne komisije, na taj način da uključi i predsjednika Odbora za antikorupciju.
- Predsjednici Odbora za antikorupciju, Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet da u Nacionalnoj komisiji zastupaju prethodno usvojene i za njih obavezujuće zaključke skupštinskih radnih tijela koja predstavljaju.
- Stručne službe triju odbora da vode evidenciju o implementaciji preporuka i zaključaka odbora od strane Nacionalne komisije.

Obrazloženje prijedloga: Zadržavanje mogućnosti da samo predsjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu i Odbora za ekonomiju, finansije i budžet imaju članstvo u Nacionalnoj komisiji dovelo bi članove Odbora za antikorupciju u neravnopravan položaj, s obzirom na to da, na osnovu odredbi Poslovnika o radu Nacionalne komisije, njeni članovi imaju pristup svim informacijama značajnim za rad ovog tijela. Odlukom Vlade stoga treba omogućiti proširenje sastava Nacionalne komisije, kako bi se, osim predstavnika Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, omogućilo i predsjedniku Odbora za antikorupciju da uzme aktivnije učešće u njenom radu.

Prijedlog IA - Dodati novu mjeru: *Omogućiti Odboru za antikorupciju da vrši evaluaciju postojećeg zakonodavnog okvira.*

Nadležni organ: Skupština Crne Gore. Indikatori uspjeha za ovu mjeru su:

- Povećanjem broja stručnih saradnika, i aktivnim doprinosom skupštinskog Odsjeka za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju, Odboru za antikorupciju omogućeno da vrši evaluaciji zakonodavnog okvira u odnosu na njegovu usklađenost sa međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- Broj usvojenih mišljenja o važećim zakonima u obastima, koje su prethodno označene kao rizične za korupciju u Crnoj Gori.

Obrazloženje prijedloga: Uvođenjem ove mjere, suštinski bi se osnažila nadležnost Odbora za antikorupciju da razmatra pitanja i probleme u sprovođenju zakona u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali i da predlaže mjera za njihovo unapređenje. U početnoj fazi, svoje aktivnosti prilikom analize kvaliteta i implementacije postojećeg zakonodavstva može fokusirati na ključne oblasti rizika od korupcije u Crnoj Gori, i, shodno eventualnim nalazima, amandmanski djelovati u cilju njihove izmjene.

Postojeći cilj br. 1: *Implementirana Rezolucija o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i definisan mehanizam saradnje sa Nacionalnom komisijom*

Prijedlog IA - Uključiti nove mjere u okviru cilja br. 1:

- **Definisati potrebu intenzivnije saradnje organizacija civilnog društva i Skupštine u procesu pregovora** (nadležni organ: Skupština Crne Gore rok: I Q 2013; indikator uspjeha: Inkorporirana odredba u Rezoluciju o evropskim integracijama)
- **Utvrđiti nove modalitete/mehanizme za saradnju organizacija civilnog društva i Skupštine/Odbora za evropske integracije** (nadležni organ: Skupština Crne Gore; indikator uspjeha: Formirana radna grupa za izradu Prijedloga novih modaliteta za saradnju organizacija civilnog društva i Skupštine u čijem će sastavu biti i predstavnici civilnog društva; Usvojena Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine)

Obrazloženje: Saradnja Skupštine i organizacija civilnog društva bi trebalo da se intenzivira kroz nove vidove saradnje i komunikacije. Ovo se posebno odnosi na Odbor za evropske integracije koji će od skupštinskih tijela imati ključnu ulogu u praćenju procesa pregovora. Poslovnik ne precizira važnu ulogu koju Odbor za evropske integracije treba da ima u okupljanju predstavnika civilnog društva, interesnih grupa i zainteresovanih strana kroz različite forme konsultovanja, tematskih rasprava, foruma za diskusiju. Novoutvrđeni vidovi saradnje Odbora i organizacija civilnog društva trebalo bi da se koriste i u radu drugih radnih tijela parlamenta.

Cilj 2: *Unaprijeđen pravni okvir i praksa ponašanja državnih organa kroz efikasno korišćenje kontrolnih mehanizama Skupštine*

Prijedlog IA - Dopuniti mjere u okviru ovog cilja:

Usvojiti amandmane na Zakon o parlamentarnoj istrazi (nadležni organ: Skupština CG; rok: II Q 2013; indikator uspjeha: Utvrđeni i usvojeni amandmani na Zakon o parlamentarnoj istrazi)

Obrazloženje: U pravcu jačanja parlamentarne istrage kao najznačajnijeg i najzahtjevnijeg kontrolnog mehanizma koji stoji na raspolaganju Skupštini neohodno je usvojiti amandamane na Zakon o parlamentarnoj istrazi koje uključuju:

- kaznene odredbe za neodazivanje na poziv Anketnog odbora, nedostavljanje informacija i lažno svjedočenje
- pravni osnov za pozivanje građana da svjedoče pred Anketnim odborom
- omogućavanje dostavljanja informacija i dokumentacije od građana koji imaju podatke kojima se može rasvijetliti predmetno pitanje.
- omogućavanje opoziciji proporcionalno učešće u odlučivanju o uzimanju izjava, kako bi se osigurao minimum prohodnosti opozicionih prijedloga o pozivanju lica.
- propisivanje obaveznog da predsjednik Anketnog odbora, u komunikaciji sa članovima Odbora, pripremi izvještaj koji će se razmatriti u Anketnom odboru.
- propisivanje tehničkog postupka sprovođenja saslušanja, na način da se članovima Odbora omoguće dva kruga postavljanja seta pitanja, sa mogućnošću komentara odgovora lica koje se saslušava.

Mjera br. 7: *Unaprijediti rezultate korišćenja kontrolnih mehanizama Skupštine (konsultativna i kontrolna saslušanja, parlamentarne istrage i interpelacije o radu Vlade*

Prijedlog IA - dopuna indikatora: Pored Indikatora 7.4: "Donijeti procedure za razmatranje predstavki građana", u nastavku kao *posebne indikatore uspjeha* treba navesti i:

- U okviru procedura za razmatranje predstavki, definisani minimalni kriterijumi koje svaka pojedinačna predstavka, podnesena od strane pojedinca ili grupe, mora da ispunjava da bi uopšte bila razmatrana na sjednici odbora;
- Omogućena uniformna primjenu ovih kriterijuma, od strane stručne službe odbora, koja bi trebalo da bude zadužena za razvrstavanje predstavki i preporučivanje odboru onih koje spadaju u domen njegovih nadležnosti. Da bi se spriječilo ugrožavanje predstavničke uloge novog odbora, krajnja odluka o postupanju na osnovu prispjelih predstavki povjerena članovima odbora;
- Odgovarajuće obrazloženje dostavljeno podnosiocima predstavki, koje ne zadovoljavaju unaprijed definisane kriterijume.

Obrazloženje prijedloga: Uvođenjem ovih indikatora uspjeha, spriječilo bi se da Odbor za antikorupciju na arbitraran i nedovoljno transparentan način razmatra prispjele predstavke. Uporedna praksa pokazuje da, srazmjerno protoku vremenu, broj građanskih inicijativa i peticija koja bivaju upućena ovakvim radnim tijelima raste i da se njihovi članovi ne mogu na podjednako detaljan način baviti svakom predstavkom. Za posljedicu, ovakva pojava ima odbijanje nekada i dobro utemeljenih i obrazloženih predstavki, pod izgovorom da nema dovoljno vremena ili stručnih kapaciteta za njihovo razmatranje.

Prijedlog IA - U oblast "Kontrolna uloga Skupštine i implementacija međunarodnih instrumenata i standarda" uključiti novi cilj i dvije nove mjere:

Cilj: Unaprijediti unutar-institucionalni okvir i koordinaciju između radnih tijela u pravcu jačanja kontrolne funkcije i unapređenja kontrolnih mehanizma

Mjera br. 1: Uspostaviti praksu zajedničkog razmatranja pregovaračkih pozicija i pitanja od značaja za tok pregovora koja će omogućiti matičnim i zainteresovanim odborima da pruže aktivan doprinos u procesu (nadležni organ: Skupština CG; rok: I Q 2013; indikator uspjeha: broj zajedničkih sjednica odbora na kojima su razmatrana pitanja od značaja za proces pregovora)

Obrazloženje: Uzimajući u obzir da je Skupština uspostavila model po kojem usklađenost prijedloga zakona sa pravnom tekovinom EU - acquis-ijem razmatra stručna služba radnog tijela koje je specijalizovano za tu oblast, ovakvu praksu bi trebalo uspostaviti i za razmatranje pregovaračkih pozicija. Suštinskom raspravom o pregovaračkim pozicijama na zajedničkim

Mjera br. 2: Formirati posebno radno tijelo Skupštine za budžet i reviziju koje bi se kontinuirano bavilo nadzorom budžeta (Nadležni organ: Skupština CG; rok: I Q 2014; Indikator uspjeha: Usvojena izmjena Poslovnika kako bi se dobio osnov za formiranje posebnog radnog tijela za nadzor bužeta i definisale njegove nadležnosti)

Oblast:

Finansiranje političkih partija i izborni procesi

Cilj br. 4: Uspostavljen adekvatni pravni okvir za sprečavanje zloupotreba državnih resursa i ovlašćenja u izbornom procesu

Mjera br. 18: Uraditi analizu oblasti finansiranja političkih partija i formulisati preporuke za izmjenu zakona u ovoj oblasti.

Mjera br. 11. Donijeti Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona finansiranju političkih partija

Prijedlog Instituta alternativa:

- a) Izmijeniti rok za mjeru 18 na I kvartal 2013.
- b) Izmijeniti rok za mjeru 11 na I kvartal 2013.
- c) Među nosioce aktivnosti za mjeru 11, pored Ministarstva finansija i Skupštine, uključiti DRI i civilni sektor.

Obrazloženje: Rokovi nisu usklađeni. Rok predviđen za izradu analize finansiranja političkih partija i formulisanja preporuka za izmjenu zakona je drugi kvartal 2013. Rok za donošenje prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija je prvi kvartal 2014. godine. Programom rada Vlade za 2013. godinu, određeno je da će se prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija pripremiti do kraja prvog kvartala tekuće godine.¹ Stoga je potrebno uskladiti pomenute rokove u Akcionom planu sa Programom Vlade. Takođe, potrebno je da pomenuta analiza (mjera 18.) bude pripremljena prije nego što predlagač akta krene u rad na prijedlogu izmjena i dopuna. Potrebno je da izmjene i dopune ovog zakona budu pripremljene uz saradnju sa DRI, koja je odredbama Zakona uključena u kontrolu finansiranja političkih partija, i koja je ranije iznosila primjedbe na rješenja usvojena posljednjim izmjenama i dopunama Zakona (iz Decembra 2012).

¹ Izvor: Program rada Vlade Crne Gore za 2013. godinu, str. 36, <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=121524&rType=2>

Oblast: Sprječavanje sukoba interesa

Mjera br. 31 iz Akcionog plana: Sačiniti analizu o potrebi prijavljivanja imovine rukovodilaca organizacionih jedinica UP, ANB, UC, PU i Uprave za inspekcijske poslove, sa preporukama

Komentar: Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost² već je propisana obaveza sačinjavanja imovinskih kartona službenika ANB.

Prijedlog IA - Nova mjera: Umjesto analize kojoj će se provjeriti da li postoji takva potreba, potrebno je provjeriti da li se zakonska obaveza poštuje i da li postojeći kartoni ukazuju na moguće nezakonito stečene prihode. **Indikatori:** broj provjerenih kartona, tj. broj izvršenih kontrola u odnosu na ukupan broj kartona. Broj pokrenutih istraga.

² Članom 37a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost je propisano: "Agencija vodi kadrovsku evidenciju i evidenciju o zaradama koje, pored podataka utvrđenih zakonima kojima se uređuju položaj i zarade državnih službenika i namještenika, sadrže i druge podatke koji su u vezi sa specifičnostima poslova Agencije. Agencija vodi i evidenciju imovine službenika. Sadržaj imovinskog kartona propisuje direktor Agencije."

Oblast:

Slobodan pristup informacijama

Postojeća mjera br. 32: *Redovno informisanje javnosti o primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama.*

Prijedlog dopune indikatora: Izvještaj o primjeni Zakona treba dopuniti sledećim stavkama:

- Osim „ukupnog broja *rješenja* u prvostepenom postupku“, kvartalni izvještaj Agencije treba da pruži i informaciju o: a) broju odobrenih pristupa; b) broju ograničenja/odbijenih pristupa i razlozima ograničenja (prema pravnim osnovama iz člana 15 Zakona o slobodnom pristupu informacijama);
- informaciju o broju pruženih pomoći podnosiocu zahtjeva u skladu sa Zakonom;
- informaciju o broju obavještenja podnosiocu zahtjeva da je informacija javno dostupna u skladu sa Zakonom;
- broju obavještenja podnosiocu zahtjeva i produženju roka za rješavanje po zahtjevu;
- informaciju o visini ostvarene naknade po osnovu troškova postupka iz člana 35 Zakona o slobodnom pristupu informacijama;
- informacijom o informacijama koje su u izvještajnom periodu objavljene na internet stranicama organa vlasti u skladu sa proaktivnom pristupom informacijama iz člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Oblast: Javne finansije

Cilj br. 22 iz Akcionog plana: *“Transparentno, efikasno i ekonomično trošenje javnih sredstava na državnom i nivou lokalne samouprave”*

Mjera br. 63: *Redovno podnositi Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama Skupštini Crne Gore*

Komentar IA: Navedeni cilj br. 22 je površno razrađen predloženom mjerom br. 63 (koja je ujedno i jedina u okviru ovog cilja). Podnošenje godišnjeg izvještaja DRI Skupštini Crne Gore se redovno izvršava već osam godina, od usvajanja Zakona o DRI koji tu obavezu i propisuje.³ Stoga, dodatno naglašavanje ove aktivnosti u Akcionom planu nije od značaja. U razradi navedenog cilja, nema mjera koje se odnose na lokalne budžete, iako se cilj odnosi i na ovaj nivo trošenja javnih sredstava. U ovom pogledu, čini nam se da bi početak rješavanja pitanja lošeg kvaliteta komercijalne revizije lokalnih samouprava (na koje je ukazala DRI u svojim izvještajima⁴, a potvrdile nezavisne analize⁵) bio značajan doprinos suzbijanju korupcije.

Prijedlog nove mjere u okviru ovog cilja:

a) Priprema analize rješavanja pitanja kvaliteta i pouzdanosti komercijalne revizije u javnom sektoru i njene veze sa Državnom revizorskom institucijom (nosioci aktivnosti DRI, Ministarstvo finansija, civilni sektor)

Cilj br. 25: *“Efikasan sistem kontrole raspolaganju državnim novcem od strane budžetskih potrošačkih jedinica*

Mjera br. 68: *Kontinuirano kontrolisati korisnike budžetskih sredstava i obezbijediti da sve budžetske jedinice budu redovan predmet revizije, posebno preduzeća u kojima država ima puno ili djelimično vlasništvo budu predmet revizije od strane DRI*

Komentar IA: Predložena mjera i indikatori predstavljaju redovnu aktivnosti DRI, koja će se sprovesti bez obzira na to da li je pomenuta u Akcionom planu ili ne, u skladu sa Ustavom i Zakonom o DRI. Smatramo njeno ponavljanje suvišnim i nedjelotvornim za ciljeve ovog Akcionog plana.

Osim toga, kako bi se obezbijedilo “kontinuirano kontrolisanje korisnika budžetskih sredstava”, odnosno, da “sve budžetske jedinice budu redovan predmet revizije”, neophodno je jačanje kapaciteta DRI. Trenutno, DRI obavlja 14 - 15 revizija na godišnjem nivou, a od

³ Član 19, Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (Objavljen u "Sl. listu RCG", br. 28 od 29. aprila 2004; 27/2006, 78/2006, "Sl. listu CG", br. 17 od 31. decembra 2007)

⁴ Npr. u izvještaju o radu DRI za 2010. godinu, str. 253, dostupan na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnji%20izvjestaj%20o%20izvršenim%20revizijama%20i%20aktivnostima%20DRI%20za%20period%20oktobar%202009%20-%20oktobar%202010.%20godine.pdf>

⁵ “Kontrola budžeta lokalnih samouprava - Mogućnosti i ograničenja” (strane 4-5), Institut alternativa, 2011, dostupna na <http://media.institut-alternativa.org/2011/09/institut-alternativa-lontrola-budzeta-lokalnih-samouprava.pdf>

osnivanja do danas ukupno je kontrolisano tek sedam javnih preduzeća. Da bi se situacija u pogledu brojnosti revizija na godišnjem nivou i većeg obuhvata promijenila, potrebno je jačati kapacitete DRI. Dalje, potrebno je bolje iskoristiti trenutni rad DRI kroz jačanje njenog uticaja sinergijom drugih nadležnih institucija i organa.

Prijedlog dopunskih mjera za *Cilj br. 25:*

- a) Ministarstvo finansija priprema Akcioni plan za ispunjenje preporuka DRI, nakon objavljivanja izvještaja o reviziji završnog računa budžeta države za 2012. godinu. O izvršenju Akcionog plana, Vlada (Ministarstvo finansija) izvještava DRI i Skupštinu.
- b) Svi pojedinačni izvještaji o reviziji dostavljaju se Skupštini Crne Gore, odnosno, matičnom radnom tijelu na razmatranje
- c) Svi pojedinačni izvještaji o reviziji u kojima je izrečeno uslovno, negativno ili suzdržano mišljenje na segmente rada subjekta revizije dostavljaju se Vrhovnom državnom tužilaštvu
- d) Vrhovno državno tužilaštvo će na godišnjem nivou obavještavati DRI o radnjama preduzetim na osnovu izvještaja o reviziji⁶
- e) Subjekti revizije dostavljaju izvještaje o sprovođenju preporuka DRI, koji su javni i objavljuju se na Internet stranici DRI.
- f) Popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u DRI na poslovima vršenja revizije.

Dio Akcionog plana koji se odnosi na PIFC

Cilj br. 27: *Efikasan sistem unutrašnje revizije kod potrošačkih jedinica i efikasna unutrašnja revizija kod subjekata javnog sektora*

- *Mjera br. 72 Pratiti uspostavljanje i razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru*

Cilj br. 29: *Efikasan i efektivan sistem finansijskog upravljanja i kontrola (FMC)*

- *Mjera br. 74: Izraditi akcione planove za uspostavljanje FMC i odrediti lica zadužena za uspostavljanje i razvoj inansijskog upravljanja i kontrola na centralnom i lokalnom nivou (FMC)*

Cilj br. 30: *Dalji razvoj sistema upravljanja rizicima u javnim finansijama*

- *Mjera br. 75: Sprovoditi edukaciju rukovodećeg kadra i državnih službenika u svim potrošačkim jedinicama za upravljanje rizicima*

Komentar Instituta alternativa:

Sve navedene mjere iz Akcionog plana koje se odnose na oblast sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (PIFC), **već su predviđene** "Strategijom daljeg razvoja

⁶ Ovaj prijedlog je u skladu sa mjerom br. 204 iz Akcionog plana: "Sačiniti Izvještj o broju podnijetih krivičnih prijava u odnosu na identifikovane propuste u Izvještajima o reviziji", nosilac aktivnosti - VDT

unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) u Crnoj Gori za period 2013-2017.godinu” i pratećim Akcionim planom.⁷

Ne vidimo korist od ponavljanja mjera koje su već obuhvaćene u ključnom strateškom dokumentu za razvoj PIFC-a u ovom Akcionom planu. Stoga predlažemo nekoliko mjera koje nisu obuhvaćene Strategijom za razvoj PIFC-a, a koje mogu biti od značaja za ciljeve ovog Akcionog plana. One se odnose na potrebu saradnje Ministarstva finansija sa DRI i Skupštinom, što će omogućiti temeljno praćenje uspostavljanja sistema PIFC-a; potrebu da se sankcionišu nepoštovanja rokova za dostavljanje kvartalnih i godišnjih izvještaja potrošačkih jedinica Ministarstvu finansija, kao i potrebu jačanja nezavisnosti unutrašnjih revizora, jačanje kapaciteta Sektor za PIFC u Ministarstvu finansija).⁸

Prijedlog mjera u okviru ciljeva koji se odnose na PIFC (27, 29, 30)

a) Ministarstvo finansija dostavlja godišnji konsolidovani izvještaj o razvoju sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru Državnoj revizorskoj instituciji i Skupštini Crne Gore

b) Osigurati nezavisnost unutrašnjih revizora u javnom sektoru (Indikator - Izmjene i dopune Zakona o PIFC-u, član 21)

c) Uvesti kaznene mjere za nedostavljanje ili kašnjenje u dostavljanju kvartalnih i godišnjih IA i FMC izvještaja (Indikator - Izmjene i dopune Zakona o PIFC-u)

d) Jačanje kapaciteta Centralne harmonizacijske jedinice pri Ministarstvu finansija (Indikator - Izmjene Pravilnika o sistematizaciji i organizaciji Ministarstva finansija)

Dodatni komentar:

Revizorsko tijelo za reviziju sredstava iz fondova Evropske unije, koje je počelo sa radom kao nezavisan organ prošle godine usvajanjem zakona⁹, nije pomenuto kao nosilac aktivnosti u Akcionom planu, što smatramo propustom.

⁷ Usvojena od strane Vlade u junu 2012. godine, dostupna na: <http://www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=108231&rType=2>

⁸ Pitanjem razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru smo se bavili u istraživačkom izvještaju “Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori - Pogled iz civilnog sektora” (2012), dostupan na: http://media.institut-alternativa.org/2012/10/institut_alternativa-razvoj-pifc-a-u-crnoj-gori-pogled-iz-civilnog-sektora.pdf

⁹ Zakon o reviziji sredstava iz fondova Evropske unije, (Objavljen u "Sl. listu Crne Gore", br. 14 od 7. marta 2012)

Oblast:

Javne nabavke

Postojeći cilj br. 44: Unaprijeđen normativni okvir u cilju potpune usklađenosti sa evropskim standardima u ovoj oblasti i pune efikasnosti, konkurentnosti i transparentnosti postupka javnih nabavki

Prijedlog IA - Uključiti sledeće mjere:

1. **Unaprijediti antikorupcijske mjere u Strategiji i Akcionom planu razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015** (nadležni organ: MF, UJN; rok: IV Q 2013; Indikator uspjeha: Unaprijeđen tekst Strategije i Akcionog plana razvoja sistema javnih nabavki za period 2011-2015)

Obrazloženje: Krajem 2011. godine Vlada Crne Gore je usvojila Strategiju razvoja sistema javnih nabavki za period od 2011 - 2015. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje. U Akcionom planu od ukupno četrnaest mjera, jedanaest je posvećeno razvoju institucionalnog okvira i jačanju administrativnih kapaciteta, tj. daljem jačanju postojećih institucija nadležnih za razvoj i kontrolu sistema javnih nabavki, elektronskim javnim nabavkama, obukama u javnim nabavkama. Svega dvije mjere su posvećene sprječavanju korupcije u sistemu javnih nabavki. Mjere u Akcionom planu široko su postavljene, pa nejasno kako će pojedini ciljevi navedeni u Strategiji biti ostvareni, u prvom redu kada je u pitanju suzbijanje korupcije i neregularnosti u sistemu javnih nabavki, proces harmonizacije sa evropskim standardima u dugoročnom periodu. Zbog toga je Strategiju i Akcioni plan razvoja sistema javnih nabavki potrebno je izmijeniti i dopuniti u dijelu koji se odnosi na antikorupcijske mjere.

2. **Amandmanski izmijeniti Zakon o sprečavanju sukoba interesa i proširiti obuhvat na lica koja su uključena u postupke javnih nabavki** (nadležni organ: KSSI; rok: II Q 2013; indikator uspjeha: Izmijenjen Zakon o sprečavanju sukoba interesa.)

Obrazloženje: U Crnoj Gori službenici za javne nabavke i druga lica uključena u postupak javnih nabavki, naročito članovi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda, nisu obuhvaćeni odredbama Zakona o spriječavanju sukoba interesa, pa nemaju obavezu podnošenja izvještaja i prihoda i imovini. Smatramo da je ovo od izuzetnog značaja za smanjenje prostora za korupciju u javnim nabavkama, te da je, zbog toga, potrebno izmijeniti Zakon o sprečavanju sukoba interesa i proširiti obuhvat na lica koja su uključena u postupke javnih nabavki.

3. **Amandmanski izmijeniti Zakon o organskom budžetu** (nadležni organ: MF; rok, Indikator uspjeha: Izmijenjen Zakon o organskom budžetu na način da uključuje odredbu o obaveznoj dostupnosti Izvještaja o ispunjenju ugovora o javnim nabavkama na internet stranicama naručioca)

Cilj 45: Unaprijeđeni administrativni kapaciteti oba nadležna organa, kao i potrošačkih jedinica, posebno u odnosu na antikorupcijske mjere i jačanje integriteta

Uključiti sledeće mjere:

1. **Obezbijediti bolji finansijski položaj službenika za javne nabavke** (nadležni organ: MF; rok: I Q 2013 – IV Q 2014; indikator uspjeha: Povećan koeficijent za obračun i isplatu plata službenika za javne nabavke)
2. **Postignuti punu političku nezavisnost i efikasnost u radu Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki** (Nadležni organ: Skupština Crne Gore i Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki; Rok: IV Q 2013; Indikator uspjeha: Usvojena odredba da članove Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki imenuje Skupština Crne Gore; Ustanovljeni pojačani uslovi za imenovanje članova Državne komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.)

Obrazloženje: Sporna je ustavnost odredbi Zakona o javnim nabavkama u dijelu da Komisija koju osniva Vlada Crne Gore, dakle izvršna vlast, odlučuje u drugom stepenu o pitanjima koja su u isključivoj nadležnosti samostalnih i nezavisnih organa kao što su organi jedinica lokalne samouprave, samostalna i nezavisna pravna lica ili drugi državni organi i institucije izvan sistema izvršne vlasti. Samostalnost u tim slučajevima može da obezbijedi samo nezavisna i samostalna komisija na državnom nivou, osnovana zakonom, što bi u konačnom, bilo u skladu sa propisima Evropske unije. To zahtijeva da članove Komisije imenuje Skupština Crne Gore.

Prijedlog IA - U oblast "Javne nabavke" uključiti novi cilj i prateće mjere:

Cilj: Unaprijediti transparentnost i kontrolu postupaka javnih nabavki

Mjera br. 1: Unaprijediti evidencije koje vode naručioci i izvještaja koje naručioci pripremaju i predaju Upravi za javne nabavke, odnosno godišnjeg izvještaja o javnim nabavkama koji UJN priprema i dostavlja Vladi na usvajanje (nadležni organ: UJN; rok: I Q 2013 – IV Q 2014; Indikator uspjeha: Proširen sadržaj evidencija)

Obrazloženje: U pravcu veće transparentnosti i kontrole postupaka javnih nabavki neophodno je unaprijediti evidencije koje vode naručioci i izvještaja o javnim nabavkama koji UJN priprema i dostavlja Vladi na usvajanje uključujući i:

- podatke o broju tendera na koje se javlja samo jedan ponuđač;
- kretanje broja učesnika na tenderima ukupno, po sektorima, po najvećim dobavljačima;
- podatke o raskinutim ugovorima, izabranim ponuđačima koji odustaju od ugovora;
- podatke o podugovorima i podugovoračima;
- ugovoračima koji su platili penale na osnovu ugovora o javnoj nabavci;
- podatke o sudskim sporovima koji se vode po ugovorima o javnim nabavkama.

Mjera br. 2: Unaprijediti informisanje građana o rezultatima revizije ugovora velike vrijednosti (Nadležni organ: Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki; rok: I Q 2013 – IV Q 2014; Indikator uspjeha: Broj pripremljenih informacija o rezultatima revizije ugovora velike vrijednosti)

Mjera br. 3: Ustanoviti proceduru dostavljanja godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola Skupštini Crne Gore i Državnoj revizorskoj instituciji i činiti ga dostupnim javnosti (Nadležni organ: MF, Skupština Crne Gore, DRI; rok: I Q 2013 – IV Q 2014)

Oblast:

Civilno društvo, mediji i sport

Cilj br. 73: *Transparentno finansijsko poslovanje nevladinih organizacija, medija i sportskih udruženja*

Prijedlog IA - Dopuniti cilj i mjere:

Cilj treba proširiti tako da obuhvati i sportske kladionice. Shodno tome, treba uvesti i posebnu mjeru, *Praćenje uplata sportskih kladionica i isplata sportskih kladionica korisnicima usluga igara na sreću*. **Prijedlog roka:** IVQ 2013. **Nosioci aktivnosti:** Uprava za igre na sreću, Poreska uprava, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Centralna banka Crne Gore. **Indikatori** uspjeha ove mjere su:

- Shodno odredbama Zakona o igrama na sreću, osigurano čuvanje primljenih kladioničkih uplata i isplata u posebnom sistemu on-line nadzora, koji mora biti povezan s informacionim sistemom Uprave za igre na sreću, kako bi se osigurao neprekidan i neposredan nadzor.
- Razvijena razmjenu informacija između Uprave za igre na sreću, Centralne banke Crne Gore, Uprave za sprečavanje pranja novca i Poreske uprave.

Obrazloženje: S obzirom na to da namještanja mečeva predstavlja jedan od najučestalijih oblika korupcije u sportu na globalnom nivou, a da je najčešći cilj ove pojave upravo materijalna dobit koja se ostvaruje preko sportskih kladionica, smatramo da Akcioni plan treba da obuhvati i priređivače igara na sreću. On-line sistem nadzora, čije je uvođenje već predviđeno, treba uvesti čim se za to obezbijede budžetska sredstva, jer uspostavljanje takvog sistema predstavlja jedini način da se praćenjem sumjivih uplata i isplata eventualno otkriju motivi i načini namještanja mečeva u okviru Crne Gore.

Cilj br. 74: *Jasni kriterijumi i procedure za dodjeljivanje budžetskih sredstava nevladinim organizacijama, medijima i sportskim udruženjima na centralnom i lokalnom nivou, kojima se garantuju transparentnost postupka i uz obezbijedjivanje kontrole potrošnje doniranih sredstava*

Prijedlog IA - Nova mjera: *“Unaprijediti kapacitete Uprave za mlade i sport”*. **Nosioci aktivnosti:** Vlade Crne Gore i Uprave za mlade i sport. **Prijedlog roka:** IIIQ 2013. **Indikator uspjeha:** Obezbiđeno vršenje inspekcijskog nadzora nad radom subjekata sporta, njihovih organa rukovođenja i upravljanja, kao i nad primjenom ostalih normativa i standarda u skladu sa zakonom od strane više inspektora za sport.

Obrazloženje: Vršenje inspekcijskog nadzora nad primjenom normativa i standarda Zakona o sportu od strane samo jedne osobe – glavnog inspektora za sport, onemogućava sprovođenje temeljne inspekcije poslovanja svih sportskih udruženja u sjevernoj, centralnoj i južnoj regiji zemlje.

Cilj br. 74: *Jasni kriterijumi i procedure za dodjeljivanje budžetskih sredstava nevladinim organizacijama, medijima i sportskim udruženjima na centralnom i lokalnom nivou, kojima se garantuju transparentnost postupka i uz obezbijedjivanje kontrole potrošnje doniranih sredstava*
Prijedlog IA - Nova mjera: *„Pratiti kontrolu potrošnje sredstava koja su iz državnog i lokalnih budžeta opredijeljena za sufinansiranje sportskih organizacija”*. **Nosioci aktivnosti:** Vlada i

Skupština CG, lokalne uprave, Komisija za raspodjelu dijelu prihoda od igara na sreću, i Uprava za mlade i sport. **Prijedlog roka:** IIQ 2013. **Indikatori** uspjeha:

- Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet opština, lokalne uprave obavezane na primjenu jedinstvenih kriterijuma za prikaz svih budžetskih izdataka, na način koji omogućava uvid javnosti u precizan iznos sredstava opredijeljenih za sufinansiranje sportskih udruženja.
- Donijet pravilnik o načinu i postupku donošenja godišnjeg plana, uslova, mjerila i kriterijuma za dodjelu sredstava i kontrolu nad realizacijom programa iz oblasti razvoja sporta, čije je donošenje već predviđeno Nacionalnim programom za razvoj sporta.

Obrazloženje: Klasifikacija budžetskih izdataka na lokalnom nivou ne prikazuje uvijek jednako transparentno transfere sportskim institucijama niti visinu sredstava opredijeljenih za izgradnju ili rekonstrukciju sportskih objekata, pa je gotovo nemoguće odrediti visinu sredstava koja se na lokalnom nivou troše u ove svrhe. Takođe, kriterijumi „javnog interesa u sportu“, navedeni u Zakonu o sportu, na osnovu kojeg se sredstava iz državnog budžeta raspoređuju određenim sportskim organizacijama, nisu dovoljno precizni, što nalaže hitnost implementacije mjere koja je već predviđena Nacionalnim programom za razvoj sporta, još krajem 2011. Godine.

Oblast: Lokalna samouprava

Veza Nacionalne Strategije i akcionog plana sa lokalnim planovima za borbu protiv korupcije nije jasna, a upitno je na koji način Vlada ili Nacionalna komisija može planirati obaveze lokalnih samouprava, odnosno u kojoj mjeri nacionalni plan može stvoriti obavezu lokalnih samouprava da sprovede određene mjere. Ukoliko se Nacionalna komisija odluči da ovim planom propisuje mjere za lokalne samouprave onda je od značaja sljedeće:

Postojeća mjera br. 151: *Sprovoditi eksternu reviziju finansijskog poslovanja lokalnih samouprava*

Komentar IA: Potrebno je imati na umu da sprovođenje ove mjere zavisi od budžetskih sredstava, broja zaposlenih u sektoru DRI koji se bavi revizijom lokalne samouprave, ali i od godišnjeg plana revizija DRI. Smatramo da je zato potrebno konsultovati DRI u vezi ove mjere, tim prije što u Nacionalnoj komisiji i radnoj grupi za pripremu Akcionog plana nema predstavnika DRI. Isti princip je potrebno primijeniti za sve druge mjere koje uključuju DRI.

U okviru oblasti "Lokalna samouprava", dodati cilj "Povećana transparentnost rada lokalnih samouprava", sa sljedećim mjerama:

a) Objavljivanje ugovora sa trećim licima

(Primijeniti obavezu iz Zakona o lokalnoj samoupravi), **Indikator:** % - broj objavljenih ugovora u odnosu na broj sklopljenih ugovora

b) Ispunjavanje preporuka Državne revizorske institucije

Odgovorna institucija: lokalne samouprave, javna preduzeća i javne ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave; **Indikator:** broj ispunjenih preporuka; **Izvor:** Izvještaji o realizaciji preporuka DRI, Izvještaji DRI o kontrolnim revizijama

Oblast:

Preventivni mehanizmi za suzbijanje korupcije u policiji

Postojeća mjera br. 174 – *Sprovoditi unutrašnju kontrolu rada UP*

Prijedlog dopune indikatora:

Sačinjen i objavljen polugodišnji izvještaj treba da sadrži i:

- Informaciju o broju slučajeva u kojima se unutrašnja kontrola suočila sa pravnim ili praktičnim ograničenjima u vršenju kontrole.

Oblast:

Krivično gonjenje i oduzimanje nezakonito stečene imovine

Postojeća mjera br. 200: *Pratiti primjenu mjera tajnog nadzora.*

Komentar IA: Informacija koju je u prethodnom izvještajnom periodu pripremala Tripartitna komisija je štura i ne omogućava praćenje primjene mjera tajnog nadzora (MTN) u krivičnom postupku. Umjesto toga, svrsishodnije bi bilo unaprijediti izvještavanje na način da sva tri aktera postupka primjene mjera tajnog nadzora pripremaju odvojenu informaciju o primjeni svojih nadležnosti iz Zakonika o krivičnom postupku.

Prijedlog IA - dopunske mjere i prateći indikatori:

1. Vrhovni državni tužilac priprema poseban izvještaj o radu državnog tužilaštva u vezi sa primijenjenim MTN, čiji će obavezan sadržaj biti:

- broj prijedloga istražnim sudijama za primjenom MTN po vrstama,
- broj odobrenih prijedloga,
- broj prijedloga za produženje mjere,
- broj predmeta u kojima su primijenjene MTN,
- broj primljenih prijedloga i odobrenih mjera Upravi policije da primijeni MTN,
- broj lica nad kojima su primijenjene MTN i vrstu mjere,
- broj procesuiranih lica na osnovu dokaza pribavljenih MTN,
- krivična djela za koja se lica terete,
- broj započetih krivičnih postupaka na osnovu prikuljenih informacija primjenom MTN,
- broj pravosnažnih odluka zasnovanih dijelom na informacijama prikupljenih primjenom MTN,
- informaciju o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba, posebno nakon izuzimanja dokaza iz spisa predmeta, kao i o izvršenim kontrolama nivoa nadzora.

2. Sudski savjet priprema poseban izvještaj o radu sudova u vezi sa primjenom MTN, čiji će obavezan sadržaj biti:

- broj odobrenih MTN po vrstama,
- broj lica prema kojima su mjere određene,
- za koji vremenski period su mjere određene,
- broj predmeta u kojima su mjere određene,
- broj odobrenja za produženje mjere,
- broj usmenih naredbi da se primijene mjere,
- broj slučajeva primjene mjere koji su rezultirali pokretanjem postupka i procesuiranjem lica,
- u slučajevima nepokretanja krivičnog postupka: broj lica koja su obaviještena da su bila pod mjerama tajnog nadzora i broj onih koji su imali uvid u materijal prikupljen primjenom mjera,
- broj pravosnažnih odluka donesenih dijelom zahvaljujući dokazima prikupljenim primjenom MTN,

- informacija o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba, posebno nakon izuzimanja dokaza iz spisa predmeta, kao i o izvršenim kontrolama nivoa nadzora.

3. Uprava policije priprema poseban izvještaj o primijenjenim MTN, čiji će obavezan sadržaj biti:

- broj naredbi da se primijene MTN po vrstama,
- vremenski period primjene mjera,
- broj naredbi za produženje mjere,
- broj lica nad kojima su primijenjene mjere,
- broj odbijenih prijedloga za primjenu mjera,
- broj pojedinačnih krivičnih djela za koja su mjere bile određene,
- iznos finansijskih sredstava utrošenih za sprovođenje MTN,
- broj slučajeva u kojima su mjere naređene,
- informacija o nesprovedenim mjerama; o mjerama započetim prije dobijanja pismenog naloga; o utvrđenim nepravilnostima u sprovođenju mjera nadzora u pojedinačnim slučajevima ili eventualnim žalbama,
- informacija o pokrenutim postupcima odgovornosti u slučajevima administrativnih i proceduralnih propusta i nezakonitih postupaka i zloupotreba, posebno nakon izuzimanja dokaza iz spisa predmeta, kao i o izvršenim kontrolama nivoa nadzora.

Koncepcija i metodologija Akcionog plana i monitoring izvještavanja

Na brojnim mjestima aktivnosti u Akcionom planu nisu dovoljno jasno i precizno definisane. Naprimjer, kod definisanja mjere kao "organizovanje obuke za lokalne i javne funkcionere" nije jasno o kojim obukama je riječ i koje su primarne ciljne grupe (Na stranu što se ovakve mjere iz iskustva pokazuju kao neprimjenjive jer javni funkcioneri nisu zainteresovani za pohađanje seminara ovog tipa).

Dinamika realizacije Akcionog plana u 2013. godini je postavljena na nerealnim osnovama (tamo gdje je Q1 2013 utvrđen kao rok) imajući u vidu da je drugi mjesec prvog kvartala na izmaku u vrijeme dostavljanja ovih komentara.

Potrebno je razdvojiti odgovornost u slučajevima kada je ona data u nadležnost dvije ili više institucija, jer se samo individualizacijom može pratiti ispunjavanje I utvrđivati realizacija na nivou svake institucije pojedinačno.

Potrebno je utvrditi tačne datume za dostavljanje izvještaja o realizaciji plana. Na taj način bi bila pojačana odgovornost i olakšan rad sa dostavljenim izvještajima.

Prirodno je da postoji veza između ovog plana i budžeta, s obzirom na koštanje sprovođenja pojedinih mjera, naročito onih koje zahtijevaju posebna i značajna finansijska sredstva. U tom smislu je ovaj plan bez troškovnika hendikepiran sto je po našem mišljenju pokazala i njegova dodadašnja realizacija. Ovo je narocito ocigledno ukoliko se uporede raspoloživa sredstva opredijeljena budžetom i planirane mjere iz ovog AP za 2013 godinu. U tom smislu je potrebno napraviti uskladjivanje u skladu sa dostupnim raspoloživim podacima.

Potrebno je takođe propisati da institucija odgovorna za sprovođenje određene mjere dužna je da, ukoliko mjera nije realizovana ili je djelimično realizovana, u izvještaju o realizaciji plana objasni razloge iz kojih mjera nije u cjelosti realizovana.

Nacionalna komisija mora voditi računa o sadržaju nacрта Akcionog plana za pregovore u poglavlju 23. I 24. Potrebno je obezbijediti da se ovaj AP i akcioni planovi za poglavlja 23 I 24 ne razlikuju u vaznim djelovima odnosno imaju različiti odnos prema prioritetima u oblastima korupcije i organizovanog kriminala.