

institut alternativa

Komentar Instituta alternativa nacrta Akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi Glavnog grada Podgorica 2013-2014

(10.7.2013. godine)

Nacrt se poziva na Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcioni plan iz 2010.godine. Nakon spomenutog AP za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala iz 2010 godine, na koju se poziva ovaj Akcioni plan, usvojen je i novi Akcioni plan 2013 .godine, što treba uzeti u obzir.

Predlažemo da se u uvodu da pregled najvažnijih problema i ograničenja sa kojima se na polju borbe protiv korupcije suočava Glavni grad. Bez identifikacije problema, ovaj Akcioni plan nema jasnu vezu sa praksom u radu i uočenim visoko rizičnim oblastima za korupciju.

Dokument se ne poziva na Analizu rizika za korupciju Ministarstva finansija iz 2011. godine, kao ni na druge relevantne dokumente, uključujući posljednje izvještaje Evropske komisije o napretku Crne Gore.

Takodje, potrebno je jasno utvrditi koje mjere nisu u cjelini realizovane u prethodnom akcionom planu, kao i koji su uzroci što su one samo djelimično ili uopšte nisu realizovane.

Objašnjenje o troškovima dato u uvodu akcionog plana nije zadovoljavajuće. Potrebno je utvrditi poseban dio koji će jasno identifikovati iznose sredstava potrebne za realizaciju svake aktivnosti.

Besmisleno je akcionim planom propisivati primjenu važećih pravnih akata kako je to najprije objašnjeno u uvodu Akcionog plana, a kasnije konkretizovano u nizu mjera. Ukoliko se želi dati poseban značaj primjeni određenih pravnih akata ili pojedinih normi, onda je moguće predvidjeti posebne modele za praćenje primjene sa redovnim izvještavanjem i ukazivanjem na izazove u primjeni.

Rokove treba precizirati: sadašnju odrednicu "kontinuirano" treba brisati na svim mjestima, jer su iskustva pokazala da se na taj način ne dobija osnova za kvalitetnu realizaciju i praćenje.

Kod **aktivnosti 2** potrebno je definisati o kojoj "drugoj" planskoj dokumentaciji je riječ i definisati jasne rokove umjesto "kontinuirano".

Kod **aktivnosti 8 i 9** nije jasno što znači "kontinuirano u skladu sa potrebama zaposlenih". Utvrditi jasan rok.

Kod **aktivnosti 10** kao nosilac aktivnosti (koordinacije) se mora predvidjeti jedan organ, odnosno služba, jer ukoliko odgovornost ostane podijeljena među brojnim službama teško je očekivati efikasnost u njenoj realizaciji.

institut alternativa

Kod **aktivnosti 11** potrebno je definisati o kojim informacionim sistemima (IS) je riječ. U svakom slučaju potrebno je one IS čije bi uvođenje bilo u većoj direktnoj vezi sa smanjenjem korupcije utvrditi kao prioritete i utvrditi jasne rokove za njihovo uvođenje.

Kao nosilac aktivnosti kod **mjere 13** je predviđen "Gradonačelnik" što je teško očekivati imajući u vidu da je mjera opisana kao "Uvesti Call centar za davanje informacija građanima i prijavljivanje nepravilnosti rada organa i službi, odnosno službenika, namještenika i funkcionera". Kod navedene mjere nejasno je što u praksi predstavlja "Call centar", gdje će biti fizički smješten, koliko službenika je planirano da se zaposli u ovom centru i iz kojih izvora će biti finansirane njihove plate i drugi troškovi. Dalje, u vezi sa prijavama nepravilnosti potrebno je definisati procedure zaštite privatnosti, daljeg postupanja po prijavama itd.

Kod **mjere 14** očigledno je da se praksa zadovoljavanja potrebe informisanja javnosti kroz dodatak u jednom dnevnom listu (od 4 ukupno, a od kojih makar dva imaju veći tiraž) teško može dovesti u vezu sa ciljem boljeg informisanja. Potrebno je utvrditi da se nacrti akata objavljuju u najmanje dva dnevna lista sa najvećim tirazom u Glavnom gradu.

Kod **aktivnosti 15** potrebno je utvrditi kriterijume za izbor članova tima za "izradu i upravljanje projektima koji se finansiraju iz međunarodnih fondova", kao i njihov status i eventualne druge beneficije. Međutim ovdje je mnogo važnije pitanje na koji način ova mjera može biti u vezi sa ciljem smanjenja korupcije. Prirodnije bi bilo uspostaviti odgovarajuće mehanizme za nadzor nad cjelokupnim projektnim ciklusom. Ovi mehanizmi mogu uključiti propisivanje odredbi o sukobu interesa, pojačano finansijsko izvještavanje.

Predlažemo da se u okviru **mjere broj 8** unesu nove aktivnosti:

- Pripremiti detaljnu analizu potrebnog broja službenika i namještenika (rok: III kvartal 2013.)
- Pripremiti detaljnu analizu broja organa lokalne uprave i javnih službi (rok: III kvartal 2013.)
- Pripremiti program za ostvarivanje prava zaposlenih u lokalnoj upravi koji su ocijenjeni kao prekobrojni (rok: III kvartal 2013.)

Navedene obaveze je predložilo Ministarstvo finansija za sve opštine do kraja 2013. godine.

Kod **aktivnosti 25** potrebno je precizirati o kojem zakonu ili kojim zakonima je riječ. Naime, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima je propisana shodna primjena ovog zakona na lokalnu samoupravu, što u praksi nije slučaj.

Kod **aktivnosti 51** potrebno je definisati o kojim i kakvim istraživanjima se radi. Javnosti je poznato da se istraživanja vrše u cilju procjene političke snage vladajuće partije i Gradonačelnika, za sto su mediji ponudili dokaze. U tom smislu, od znacaja je da se utvrde metodologije koje će na najkvalitetniji način procjenjivati kvalitet usluga koje pruža Glavni

institut alternativa

grad, ali s druge strane i isključiti mogućnost zloupotrebe ovih istraživanja u lične i partijske svrhe.

U okviru **cilja br. 4** (Povećati stepen transparentnosti i participativnosti u radu lokalne samouprave), treba uvesti novu mjeru "olakšati praćenje davanja iz lokalnog budžeta institucijama kulture i sporta". Ova mjera bi se ostvarila najprije preciznim razdvajanjem transfera institucijama kulture i sporta u posebne stavke lokalnog budžeta, a indikatori ostvarenja ove aktivnosti bili bi polugodišnji izvještaji o izvršavanju budžeta Glavnog grada i završni račun budžeta Glavnog grada.

U okviru mjere "olakšati praćenje davanja iz lokalnog budžeta institucijama kulture i sporta", treba uvesti i drugu posebnu aktivnost, koja bi se odnosila na donošenje posebnog pravilnika o kriterijumima na osnovu kojih bi se vršilo sufinansiranje ovih institucija i kontrolisao način na koji se sredstva dodijeljena iz lokalnog budžeta troše. Indikatori ove aktivnosti, osim usvajanja datog pravilnika, bili bi i izvještaji sa detaljnim obrazloženjima o visini sredstava dodijeljenih institucijama kulture i sporta.

Obrazloženje: Jedan od glavnih uzroka korupcije u sportu, ali i u davanjima iz lokalnih budžeta, može biti upravo nemogućnost utvrđivanja preciznog iznosa koji je opredijeljen za sufinansiranje institucija kulture i sporta na lokalnom nivou. Takođe, Nacionalni program za razvoj sporta, sa pratećim akcionim planom za primjenu ovog dokumenta u periodu od 2012. do 2016. godine, je prepoznao određene prijetnje od narušavanja integriteta crnogorskog sporta, i nedovoljna transparentnosti raspodjele javnih sredstava sportskim organizacijama je upravo jedna od njih. Ovaj dokument je naročito ukazao na nedovoljnu formalizovanost, tj. "stihijsko raspoređivanje sredstava bez tačno utvrđenih kriterijuma" od strane lokalne administracije. Stoga bi se uvođenjem predložene mjere, aktivnosti, i indikatora uspjeha unaprijedila borba protiv korupcije u ovim oblastima, ali i uskladio lokalni plan za borbu protiv korupcije sa relevantnim nacionalnim dokumentima, uključujući i nacionalni Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala koji prepoznaje važnost praćenja i transparentnosti sufinansiranja sportskih organizacija iz nacionalnog budžeta.

U okviru **mjere 21 (Cilj 5)** treba dodati aktivnosti koje se odnose na rad Službe za unutrašnju reviziju koja je uspostavljena u okviru Glavnog grada. Prema podacima Ministarstva finansija, broji četiri službenika (unutrašnja revizora), što je čini najbrojnijom i najbolje osposobljenom jedinicom za unutrašnju reviziju, ne samo na lokalnom nivou. Radi postizanja uticaja, nije dovoljno samo navoditi obuke i podizanje kapaciteta, već je vrijeme da ovaj segment unutrašnje kontrole počne da funkcioniše i ima konkretne rezultate.

Dodati aktivnost: "Obavljanje revizija i kontrola", nosilac aktivnosti je Služba za unutrašnju reviziju, a indikatori su: broj obavljenih revizija, broj izrečenih preporuka i broj ispunjenih preporuka.

institut alternativa

Potrebno je kod **mjere 22, aktivnost 63**, precizirati ovu aktivnost jer se u trenutnoj formi miješaju eksterna državna revizija i komercijalna revizija.

Aktivnost koja se odnosi na Državnu revizorsku instituciju nije djelotvorna za ovaj Akcioni plan. DRI je prema Ustavu Crne Gore nezavisna u svom radu i Glavni grad (niti bilo koji organ vlasti u Crnoj Gori) ne može naložiti ili obavezati DRI da sprovede određenu reviziju. Da li će DRI u ovoj ili narednoj godini sprovedi reviziju završnog računa Glavnog grada zavisi od same DRI i procjene rizika prilikom sastavljanja godišnjeg plana revizija.

Potrebno je, u sklopu ove mjere, dodati novu aktivnost: "Revizija prijedloga završnog računa budžeta Glavnog grada" gdje će nosilac aktivnosti biti nezavisni, komercijalni revizor, odnosno revizorsko društvo. Ovo je obaveza prema Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava (član 55).

U akcionom planu se ne pominje razvijanje finansijskog upravljanja i kontrole, kao sastavnog dijela sistema unutrašnjih kontrola u javnom sektoru (PIFC). Potrebno je dodati mjere koje se odnose na dalji razvoj ovog segmenta PIFC-a, vodeći se Pravilnikom o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, objavljen u ("Sl. list Crne Gore", br. 37/10 od 09.07.2010. godine). Kako je na nivou Glavnog grada usvojen Akcioni plan za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrola, ovim Akcionim planom bi trebalo precizirati obavezu izvještavanja FMC menadžera (lica zaduženo za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola u subjektu) o učinjenom u ovoj oblasti.

Izražavamo zabrinutost što se Skupština Glavnog grada gotovo ne spominje u ovom akcionom planu, osim kod aktivnosti 62. Nadzorna uloga Skupštine Glavnog grada je u cjelini zaobiđena što predstavlja krupnu manjkavost ovog plana. Potrebno je predvidjeti odgovarajuće mjere pri čemu od značaja mogu biti peporuke date u analizi Instituta alternativa, "Kontrola lokalnih budžeta - Mogućnosti i ograničenja", dostupnoj na: <http://media.institut-alternativa.org/2011/09/institut-alternativa-lontrola-budzeta-lokalnih-samouprava.pdf>

Oblast javno-privatnih partnerstava i koncesija je u cjelini izuzeta iz ovog plana, štp takođe predstavlja njegov nedostatak.