



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!

- završna konferencija-

Podgorica 30. jun 2014.

Radni materijal - preporuke



Projekat „Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija“ realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa NVO Institut Alternativa (IA) iz Podgorice, NVO Bonum iz Pljevalja i NVO Nada iz Herceg Novog, a podržava ga EU posredstvom Delegacije EU u Crnoj Gori kroz IPA 2011.



NORWEGIAN EMBASSY

Realizaciju projekta ko-finansira Norveška kraljevska ambasada

Sadržaj ovog materijala isključiva je odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta Alternativa i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvanični stav Evropske unije.

Sadržaj:



O projektu	4
Javne nabavke	5
Javno-privatna partnerstva i koncesije	7
Urbanizam	8
Rad lokalnog parlamenta	10
Zapošljavanje	11
Politička korupcija	13

O projektu

Projekat «**Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!**» ima za cilj jačanje uloge organizacija civilnog društva, lokalne samouprave i nadležnih državnih organa u razvoju politika, monitoringa i sprovođenja kampanja za smanjenje korupcije u lokalnim zajednicama Crne Gore. Konkretnije, projekat teži jačanju sprovođenja antikorupcijskih politika na lokalnom nivou, kao i povećanju svijesti građana/ki o značaju efektivnih antikorupcijskih mehanizama i postupaka u 14 crnogorskih opština: Podgorica, Cetinje, Nikšić, Danilovgrad, Herceg Novi, Kotor, Tivat, Budva, Bar, Rožaje, Pljevlja, Mojkovac, Kolašin, Plužine.

U okviru projekta su u navedenim crnogorskim opštinama organizovani konsultativni treninzi, panel diskusije, praćena realizacija lokalnih akcionih planova i urađene studije politika na teme koje su prepoznate kao najriskantnije za pojavu i razvoj korupcije na lokalnom nivou - *javno-privatno partnerstvo, javne nabavke, urbanizam, rad lokalnih parlamenata, zapošljavanja i politička korupcija.*

Projekat sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom Alternativa (IA) iz Podgorice, NVO Nadom iz Herceg Novog i NVO Bonumom iz Pljevalja, uz podršku Delegacije Evropske unije kroz IPA 2011 i ko-finansiranje Kraljevske norveške ambasade.

Javne nabavke

Nadležne institucije, u prvom redu Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke, treba da zakonskim i institucionalnim izmjenama povećaju transparentnost u postupcima javnih nabavki i smanje rizike za korupciju.

U tom pravcu neophodno je:

- ✓ uključiti zainteresovane strane u sve faze rada na izmjenama zakonodavstva u oblasti javnih nabavki, kao i u praćenje realizacije Strategije razvoja sistema javnih nabavki;
- ✓ učiniti dostupnim sve zaključene ugovore o javnim nabavkama na Portalu javnih nabavki, uključujući i one zaključene neposrednim sporazumom;
- ✓ raditi na daljem smanjivanju broja obveznika primjene Zakona o javnim nabavkama.

Izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama neophodno je:

- ✓ utvrditi prekršajnu odgovornost za naručioce koji ne dostavljaju izvještaje o javnim nabavkama; izvještaje o kršenju antikorupcijskih pravila ili dostavljaju netačne i nepotpune podatke;
- ✓ propisati sprečavanje sukoba interesa na strani Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki;
- ✓ propisati korišćenje neposrednog sporazuma u izuzetnim prilikama uz obavezno obrazloženje njegove primjene;

Na nivou lokalnih samouprava potrebno je:

- ✓ revidirati lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije tako da uključe posebne cjeline koje će propisati mjere za spriječavanje korupcije u javnim nabavkama;
- ✓ učiniti dostupnim sve izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama, kao i godišnje izvještaje, na internet stranicama opština, kao i na sajtu Uprave za javne nabavke;
- ✓ sprovesti analizu tržišta i procjenu stvarnih potreba lokalnih samouprava, a u pravcu adekvatne procjene vrijednosti javnih nabavki, prije pripreme plana javnih nabavki u opštinama;

- ✓ pristupiti izradi planova javnih nabavki kroz saradnju sekretarijata, i drugih organizacionih jedinica u opštinama, i službe za javne nabavke;
- ✓ uspostaviti posebne službe za javne nabavke u svim lokalnim samoupravama;
- ✓ stručno osposobiti službenike za javne nabavke za realno i pravovremeno planiranje javnih nabavki. S tim u vezi, potrebno je definisati grupe i specifične vrste javnih nabavki kako bi se utvrdili prioriteta u obukama i izboru učesnika;
- ✓ redovno objavljivati podatke o sprovedenim obukama za službenike/e za javne nabavke i ostala lica uključena u sprovođenje i kontrolu javnih nabavki na sajtovima UJN i opština. Rukovodeća lica u opštinama i članove tenderskih komisija je potrebno uključiti u stručne programe upoznavanja sa postupcima javnih nabavki.

Kapacitete Državne revizorske institucije i Uprave za inspekcijske poslove treba ojačati kako bi se omogućio veći broj revizija opštinskih budžeta, odnosno inspekcijskih pregleda.

Javno-privatna partnerstva

- ✓ usvojiti zakonski okvir za javno-privatno partnerstvo. Uređenje oblasti koncesija u potpunosti uskladiti s direktivama EU;
- ✓ izmijeniti nadležnosti i sastav Komisije za koncesije, ili formirati novo tijelo na nacionalnom nivou koje će imati ulogu centralne jedinice za JPP i koncesije i obezbjeđivati stručnu i tehničku pomoć lokalnim samoupravama u pripremi i realizaciji ugovora zaključenih po ovim modelima;
- ✓ osnažiti koordinaciju i saradnju između nadležnih organa, a posebno između nacionalnog i lokalnog nivoa u svim fazama realizacije koncesionih ugovora;
- ✓ uspostaviti elektronsku bazu zaključenih ugovora o JPP;
- ✓ proširiti sadržaj registra ugovora o koncesijama na način da sadrži detalje ugovorenih obaveza između javnog i privatnog partnera, ukupan iznos koji je koncesionar obavezan da isplati koncedentu i planove finansijskih otplata;
- ✓ unaprijediti sistem naplate koncesionih naknada na način što će se omogućiti uvid u naplaćene naknade. Ove podatke je neophodno učiniti javno dostupnim;
- ✓ jačati inspekcijski nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih koncesija i to putem kadrovske osnaživanja svih odsjeka Uprave za inspekcijske poslove i povećanjem broja inspekcijskih pregleda.

Lokalne samouprave bi trebalo da:

- ✓ pripreme i usklade plan JPP projekata sa strateškim ciljevima razvoja i reforme;
- ✓ otpočnu proces edukovanja i stručnog osposobljavanja službenika za JPP;
- ✓ usvajaju godišnje planove koncesija i planove otplata koji bi omogućili realno planiranje godišnjih budžeta;
- ✓ učine dostupnim na svojim internet prezentacijama pregled dodijeljenih koncesija na njihovoj teritoriji i ugovore zaključene po modelu javno-privatnog partnerstva.

Urbanizam

Unapređenje oblasti urbanizma se pokušavalo postići izradom brojnih zakonskih tekstova, kao i njihovih izmjena i dopuna, ali primjena ovih propisa ostaje problematična. Pitanja na koja se morao naći odgovor kroz normativna rješenja, ali prvenstveno kroz efikasnu i efektivnu primjenu zakona su: da li su se uspjele definisati naglašenije obaveze i odgovornosti svih subjekata koji učestvuju u procesu uređenja prostora; da li su obezbijedeni adekvatni normativni uslovi za potrebnu transparentnost procesa kroz permanentno učešće javnosti u toku svih postupaka i procedura koje su predmet zakona, a ujedno da li je uspostavljen efikasniji nadzor i stvoren jak pravni osnov za investiranje, kao šansa za brži razvoj društva.

Model koji bi štitio javni interes zahtijeva da lokalna samouprava izradi detaljne planove prostora, prije nego što proda zemljište, kako bi na tržištu parcele postigle realnu vrijednost čime bi lokalne samouprave višestruko uvećale budžetske prihode po osnovu prodaje državne svojine.

Imajući ovo u vidu potrebno je:

- ✓ raditi kontinuirano na unaprijeđenju kapaciteta lokalnih službenika/ca u cilju boljeg razumijevanja rizika za pojavu korupcije, kao i podsticanja međuinstitucionalne saradnje;
- ✓ unaprijediti javnu raspravu kao zakonom predviđen institut u pravcu jasne slike o posljedicama planskog dokumenta na prostor, što bi građanima/kama, kao dijelu laičke javnosti, omogućilo puni uvid u kvalitet plana;
- ✓ organizovati javnu raspravu i za odluke o prodaji gradsko-građevinskog zemljišta sa jasnim motivom iniciranja prodaje i budućom namjenom;
- ✓ izmijeniti zakonski okvir na način da predviđa posebnu proceduru obavještanja javnosti o odlukama za donošenje planskih dokumenata koji na drugačiji način uređuju prostor, mijenjaju namjenu, a prethodno je za taj prostor postojao plan ili studija lokacije;
- ✓ identifikovati uzroke koji dovode do pojave biznis barijera;
- ✓ unaprijediti postojeći sistem za prijavu nelegalne gradnje i uspostaviti jasne, precizne i javne procedure za postupanje po istima, kao i po žalbama i prijavama na rad inspektora;
- ✓ obezbijediti povezivanje sa računarskim mrežama i bazama podataka inspekcija

iz oblasti izgradnje objekata i uređenja prostora, Upravom policije, Ministarstvom pravde, opštinskim službama, tužilaštvom i pravosudnim organima, bez potpisivanja Sporazuma o saradnji, već uz analizu zakonskih obaveza i striktno poštovanje zakona;

- ✓ uraditi studiju o radnim mjestima koja su potencijalno izložena korupciji u ovoj oblasti;
- ✓ uvesti i dalje razvijati jedinstveni informacioni sistem na svim nivoima organa uprave u kojima se uređuje sistem uređenja prostora, kao i način i uslovi izgradnje objekata u Crnoj Gori;
- ✓ uspostaviti efikasno krivično gonjenje i presuđenje u slučajevima povrede službenog pečata inspekcija od strane investitora i izvođača radova;
- ✓ uraditi godišnji plan obuka: po pitanjima integriteta, primjene kodeksa ponašanja, borbe protiv korupcije za rukovodioce i zaposlene, za informacione sisteme;
- ✓ organizovati periodične sastanke sa predstavnicim privatnog sektora, nevladinih organizacija, mjesnih zajednica, odvojeno, a po potrebi i zajedno.

Rad lokalnog parlamenta

Skupština opštine kao predstavnički organ građana/ki mora imati proaktivnu ulogu u kreiranju strateških pravaca razvoja lokalne samouprave, posebno kroz povećanje kapaciteta svoje kontrolne funkcije. Svoj puni izraz kontrolna funkcija skupština opština mora dobiti kroz proces usvajanja programa razvoja opštine, planskih dokumenata, budžeta i završnog računa budžeta.

- ✓ staviti akcenat na proces usvajanja završnog računa budžeta lokalne samouprave, kao i godišnje blagovremeno praćenje realizacije budžeta;
- ✓ posvetiti posebnu pažnju načinu i karakteru raspolaganja imovinom lokalne samouprave. Svi akti vezani za raspolaganje imovinom moraju biti dostupni javnosti;
- ✓ preispitati svrsishodnost javnih rasprava na lokalnom nivou, njihove učinke i uzročno-posljedičnu vezu sa radom i zasijedanjem skupštine opštine;
- ✓ ustanoviti obavezu prisustva predstavnika odborničkih klubova na javnim raspravama;
- ✓ propisati šestomjesečnu obavezu organizovanja konsultativnih sastanaka sa utvrđenim dnevnim redom skupštine opštine u punom sastavu (mora postojati kvorum) sa predsjednicima mjesnih zajednica;
- ✓ predvidjeti kao mogućnost da se po pojedinim tačkama dnevnog reda pozove predstavnik mjesne zajednice za čiju teritoriju, stanovništvo ili drugi vid javnog interesa je pitanje direktno vezano, shodno institutu prazne stolice za NVO-e;
- ✓ propisati kao obavezu da sajtovi opština sadrže sve potrebne informacije o radu skupština opština, odbornicima, njihove kontakte, način glasanja po pojedinim tačkama dnevnog reda, mogućnost podnošenja elektronskih inicijativa skupštini i odbornicima, kao i izvještaj o javnosti rada skupštine opštine i svakog odbornika pojedinačno;
- ✓ učiniti dostupnim na internet prezentacijama opština sve akte o kojima je odlučivala skupština opštine, kao i akte koji će biti razmatrani na narednoj sjednici skupštine opštine u trenutku kada su dostavljeni odbornicima;
- ✓ utvrditi posebnu proceduru za razmatranje izvještaja o radu predsjednika opštine. Ovu proceduru propisati statutom skupštine opštine koja bi podrazumijevala cio niz koraka za uključivanje raznih nivoa javnosti za prezentaciju i preispitivanje izvještaja.

Zapošljavanje

Sprovesti sveobuhvatne analize u svim crnogorskim opštinama koje će omogućiti:

- ✓ racionalizaciju broja zapošljenih u skladu sa utvrđenim potrebama i revidiranim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
- ✓ reorganizaciju organa lokalne uprave.

Stvoriti preduslove za primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou i to:

U normativnom okviru

- ✓ izmjeniti Zakon o lokalnoj samoupravi na način što će upućivati na Zakon o državnim službenicima i namještenicima u pogledu popunjavanja radnih mjesta, ocjenjivanja lokalnih službenika, kao i sadržine i načina vođenja kadrovske evidencije;
- ✓ precizirati da posebne jedinice nadležne za upravljanje ljudskim resursima organizuju provjere sposobnosti kandidata za posao u organima i službama lokalne samouprave, pripremaju godišnji plan obuka i kadrovski plan.

U institucionalnom pogledu

- ✓ uspostaviti posebne službe/jedinice u svim lokalnim samoupravama koje će se baviti upravljanjem ljudskih resursa;
- ✓ sprovoditi postupke zapošljavanja u javnim ustanovama i preduzećima preko novoustanovljene službe za upravljanje ljudskim resursima;

U pravcu unapređenja transparentnosti

- ✓ uspostaviti funkcionalne baze podataka zaposlenih u organima lokalne uprave, javnim preduzećima i ustanovama.

U pravu razvoja ljudskih resursa

- ✓ unaprijediti planiranje ljudskih resursa, i uz ekspertsku podršku raditi na višegodišnjem planiranju ljudskih resursa u svim opštinama;

- ✓ jačati kapacitete Uprave za kadrove u pravcu adekvatnijeg sprovođenja obuka za lokalne službenike i namještenike;
- ✓ ojačati servis u Zajednici opština za pružanje podrške razvoju funkcija upravljanja ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave.

Politička korupcija

Politička korupcija se najčešće vezuje za nelegalne radnje u obavljanju političkih funkcija i kao takva predstavlja najopasniji oblik korupcije, a omogućava i podstiče sistematsko širenje korupcije na svim nivoima vlasti. U pravcu njenog suzbijanja neophodno je:

- ✓ prepoznati političku korupciju kao izvorište drugih oblika korupcije i koruptivnog ponašanja;
- ✓ ohrabrivati aktivno učešće građana/ki, civilnog sektora i samih nosilaca političke vlasti u borbi protiv političke korupcije;
- ✓ pojednostavljenje administrativnih procedura u opštinama, jačanje nivoa transparentnosti rada i odlučivanja, kao i efikasnih mjera brže transformacije lokalnih administracija u servise građana/ki su nezaobilazna osnova u prevenciji korupcije;
- ✓ dosljedno primjenjivati Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u skladu sa omogućavanjem proaktivnog pristupa informacijama;
- ✓ sačiniti analizu potrebe donošenja posebnog zakona o izboru odbornika/ca, kojim bi se obezbijedila direktna odgovornost odbornika/ca ka građanima/kama. Praksa nas uči da je potrebno postaviti pitanje karaktera odborničkog mandata (vezani ili slobodni mandat);
- ✓ propisati donošenje izmjena u statutima opština kojima bi se utvrdila obaveza uključivanja predstavnika opozicionih političkih partija u upravljačke organe javnih ustanova, preduzeća i službe čiji je osnivač opština, u cilju unapređenja učinkovitosti i transparentnosti rada tih organizacija;
- ✓ unaprijediti zakonsku osnovu za zaštitu zviždača/ica kroz formiranje posebne institucije ili odjeljenja u postojećem institucionalnom okviru za pružanje pomoći zviždačima/icama;
- ✓ zaokružiti i unaprijediti postojeći pravni okvir, sa kontinuiranim praćenjem i procjenom efekata primjene, konkretno Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o izboru odbornika i poslanika;
- ✓ unaprijediti kapacitete Državne revizorske institucije i Vrhovnog državnog tužilaštva.

