



Naša uprava

institut alternativa



JAVNE FINANSIJE I ODGOVORNOST UPRAVE: ŠTA ŠTITI ZAŠTITNIK?



Sažetak:

Predmet ovog istraživanja je Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, institucija koja je počela s radom 2010. godine sa zadatkom da zastupa državne organe u sporovima i daje mišljenja državnim organima o imovinsko-pravnim pitanjima. Upravo zbog toga, ona bi trebalo da štiti državnu imovinu i javne finansije, ali, istovremeno da bude i jedan od indikatora efikasnosti državne uprave. Podaci, međutim, ne idu u prilog našoj državnoj upravi: državu mnogo više tuže nego što ona tuži druge. Na osnovu predmeta okončanih u 2014. i 2015. godini, državne organe, kao tužene, Zaštitnik je zastupao u ukupno 6.194 sporova, a kao tužioce – u svega 27 sporova.

Pozicija Zaštitnika u crnogorskom sistemu nije jasna. Iako je formalno pod nadzorom Ministarstva finansija, Zaštitnik nije posebna organizaciona jedinica u okviru ovog Ministarstva. To za posledicu ima i "šumove u komunikaciji" s Ministarstvom i Vladom. Naime, na Vladi uopšte nisu razmatrani izvještaji o radu ove institucije za dvije godine (2012. i 2013), iako je to zakonska obaveza.

Nejasni su kriterijumi za postavljenja i razrješenja Zaštitnika i ukupno 10 zamjenika. Tokom 2015. godine, svako od njih pojedinačno je, u prosjeku, postupao u 1.406 parničnih predmeta, što upućuje na njihovu veliku opterećenost. Umjesto da izbjegava dugotrajne sudske postupke, prema odlukama objavljenim na sajtu Vrhovnog suda, u prvih šest mjeseci 2016. godine, Zaštitnik je čak 11 puta uložio i nedozvoljenje revizije presuda pred Vrhovnim sudom. Vansudsko rješavanje spora Zaštitnik koristi rijetko i neuspješno. Ipak, tokom 2016. godine, napravljeni su pozitivni pomaci u tom smislu, jer je na osnovu inicijative Zaštitnika značajan broj sporova riješen pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova.

Zaštitnik nema posebnu internet prezentaciju niti vodič za slobodan pristup informacijama. Izvještaji o radu svedeni su na tabelarni prikaz postupaka, bez informacija o najvrjednijim sporovima i načinu rješavanja spora. U potpunosti nedostaju informacije o mišljenjima datim na zahtjev drugih organa. Državnim organima, na drugoj strani, nedostaje proaktivnost u saradnji i konsultovanju predstavnika institucije Zaštitnika. S izuzetkom Ministarstva finansija, u čijem domenu se nalazi, Zaštitnik je dao svega 26 mišljenja državnim organima za šest godina funkcionisanja.

Neophodno je unaprijediti transparentnost Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, kroz sadržajnije i proaktivno izvještavanje i pokretanje internet prezentacije. Zakonskim izmjenama treba unaprijediti postavljenja i razrješenja Zaštitnika i zamjenika, na osnovu javnog konkursa. Preventivna uloga institucije treba da se osnaži kroz ovlaštenje da samoinicijativno daje pravna mišljenja i pokreće postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti u odnosu na značajna imovinsko-pravna pitanja. Resursi institucije treba da budu usklađeni s analizom opterećenosti zaposlenih.



Ova analiza je nastala u okviru projekta "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" koji finansira Evropska unija, a sprovode ga Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

Uvod

Crna Gora troši mnogo novca na greške svojih državnih organa. Slučaj “Limenka”, u kojem je nepoštovanje ugovorne obaveze o kupoprodaji zemljišta prema bratu premijera Mila Đukanovića od strane organa uprave – Uprave policije i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) državu koštalo preko deset miliona eura, samo je ilustracija načina na koji obaveze koje država preuzme mogu da se negativno odraze na državni budžet i, samim tim, na građane. O opsegu problema govore i podaci koje je Državna revizorska institucija (DRI) objavila u martu 2016. godine. U periodu 2012-2015. godine, za troškove izvršenja sudskih presuda protiv države i njenih institucija isplaćeno je 71.305.707 eura.

Od 2010. godine, državne organe u imovinsko-pravnim sporovima zastupa Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Javnost je, međutim, uskraćena za neke ključne informacije o radu ove institucije, čije je djelovanje izuzetno važno sa stanovišta zaštite državne imovine i javnih finansija ali i, posredno, za unapređenje odgovornosti državne uprave kroz sprječavanje nanošenja štete državnom budžetu. U Evropskim principima javne uprave, u okviru poglavlja koje se odnosi na odgovornost uprave, naglasak se stavlja na polaganje računa državnih organa za greške i nezakonitosti u radu i na garantovanje adekvatne nadoknade.¹ Ključni strateški dokumenti u ovoj oblasti u Crnoj Gori, Program upravljanja javnim finansijama i Strategija reforme javne uprave za period do 2020. godine, međutim, ne prepoznaju problem visokih troškova usljed brojnih sudskih sporova protiv državnih organa i ulogu Zaštitnika u ovoj oblasti.

U ovom istraživanju, naš cilj je da dodatno rasvijetlimo ulogu i efikasnost ove relativno nove institucije. Fokusirali smo se na analizu zakonskog okvira i funkcionisanje Zaštitnika u praksi. Osim dostupnih izvještaja i pravnih propisa, neophodne informacije prikupili smo i putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Takođe, objavljeni su i dubinski intervjui s predstavnicima DRI, Centra za posredovanje i Zaštitnika. U prvom dijelu, fokus je na zakonskom regulisanju, poziciji i resursima Zaštitnika, dok je u drugom dijelu naglasak na različitim aspektima funkcionisanja ove institucije. U trećem dijelu istraživanja, date su smjernice za unapređenje rada i pozicioniranja Zaštitnika.

Nejasna pozicija Zaštitnika u sistemu državne uprave

Funkcionisanje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore (u daljem tekstu: Zaštitnik) uređeno je Zakonom o državnoj imovini.² Jedna od osnovnih nadležnosti Zaštitnika je da Crnu Goru, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a nemaju svojstvo pravnog lica, zastupa pred sudovima i drugim državnim organima. Uz to, ova institucija dužna je da organima čija imovinska prava i interese zastupa, na njihov zahtjev, da pravno mišljenje u vezi sa zaključenjem ugovora, kao i mišljenje o drugim imovinsko-pravnim pitanjima. Zaštitnik ne zastupa niti štiti imovinsko-pravne interese lokalnih uprava, već to radi organ kojeg odredi opština.³

Iako je formalno pod nadzorom Ministarstva finansija, Zaštitnik nije posebna organizaciona jedinica u okviru ovog Ministarstva. To za posljedicu ima i “šumove u komunikaciji” s Ministarstvom i Vladom.

Institucija Zaštitnika uvedena je u crnogorski sistem 2009. godine, a efektivno je počela s radom 2010. godine.⁴ Međutim, nalazi se u ambivalentnoj situaciji. Iako Zaštitnika predlaže ministar finansija, a bira Vlada, a Ministarstvo finansija vrši i nadzor nad njegovim radom, riječ je o sui generis instituciji sa značajnim stepenom

1 Principi javne uprave, SIGMA (zajednička inicijativa Evropske komisije i OECD), 2014, dostupni na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/12/Principi-javne-uprave.pdf>

2 Zakon o državnoj imovini, “Službeni list Crne Gore”, br. 40/2011.

3 Prema nalazima Instituta alternativa, to su najčešće ovlašćena lica iz direkcija za imovinsko-pravne poslove unutar opština ili advokati koje opštine angažuju.

4 Ova izmjena pravdana je kao posljedica donošenja Ustava Crne Gore 2007. godine, koji je poslove državnog tužilaštva ograničio na gonjenje učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti. Iako je već krajem 2009. godine imenovan Zaštitnik, neophodna radna mjesta popunjena su tek tokom 2010. godine.

proceduralne nezavisnosti u odnosu na Ministarstvo. Drugim riječima, Zaštitnik je potrošačka, ali ne i organizaciona jedinica u okviru Ministarstva finansija. Ima svoj, zaseban Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji nije obuhvaćen Pravilnikom Ministarstva. Takođe, Zaštitnik o svom radu sačinjava poseban izvještaj, koji nije sastavni dio izvještaja o radu Ministarstva.

Na drugoj strani, odlučivanje ove institucije u značajnoj mjeri je podređeno stavovima Vlade. Zakon o državnoj imovini propisuje da je, u slučaju imovinskih sporova od naročitog značaja ili spora povodom stvari i drugih dobara čija je tržišna vrijednost iznad 30.000 eura, Zaštitnik dužan da postupi u skladu sa stavom Vlade o načinu rješavanja spora. Dakle, rad ove institucije umnogome je ograničen mandatom Vlade da donese krajnju odluku, bez obaveze uvažavanja podataka ili savjeta Zaštitnika, u slučajevima od najvećeg interesa za državu. Donja granica od 30.000 eura, propisana Zakonom, zapravo inauguriše Vladu kao vrhovnog donosioca odluka u svim najznačajnijim stvarima.

Slično državnim pravobranilaštvima i tužilaštvima, koje u zemljama bivše Jugoslavije obavljaju ove funkcije, institucija Zaštitnika u Crnoj Gori ima tri glavne funkcije: zastupničku, preventivnu i konsultativnu.⁵ Ipak, sve tri funkcije, kao što će naredni odjeljci pokazati, nedovoljno su razvijene.

Manjkave procedure postavljenja i razrješenja

Zakonski okvir je neprecizan kada je u pitanju procedura za postavljenje i razrješenje Zaštitnika i zamjenika. Zaštitnika postavlja i razrješava Vlada na predlog ministra finansija, a zamjenike takođe postavlja i razrješava Vlada, na predlog Zaštitnika. Međutim, nije detaljnije propisana procedura na osnovu koje bi se osigurala kompetitivnost u izboru Zaštitnika i njegovih zamjenika. Osim opštih uslova (završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit i osam godina rada u struci), nema drugih pravila koja bi se odnosila na imenovanja i razrješenja.

Zakon o državnoj imovini neodređeno kaže da će se propisi o državnim službenicima i namještenicima primjenjivati na "ostala prava iz radnog odnosa Zaštitnika i zamjenika". Ipak, treba imati u vidu da radni odnosi za državne službenike u različitim zvanjima nijesu uniformno riješeni. Primjera radi, na državne službenike koji pripadaju kategoriji visokog rukovodnog kadra, i čiji je mandat ograničen, primjenjuju se različite procedure u odnosu na službenike nižih kategorija. Zakon o državnoj imovini, međutim, ne uvažava ove razlike i ne precizira shodnu primjenu propisa o državnim službenicima u odnosu na opisane razlike, što zakonski okvir, u tom pogledu, čini vrlo konfuznim i praktično neprimjenjivim.

Zakonskim okvirom nije uređeno ni pitanje obnove mandata, niti dalja sudbina Zaštitnika i zamjenika po isteku mandata. U ovom pogledu, funkcionisanje crnogorskog Zaštitnika slabije je uređeno nego, primjera radi, državna pravobranilaštva u Sloveniji i Srbiji. Institucije državnih pravobranilaštava su, u širem smislu, organi pravosudne vlasti. Ipak, uporedive su sa crnogorskim Zaštitnikom, zato što i u Sloveniji i u Srbiji nadzor nad njihovim radom takođe vrši organ izvršne vlasti – Ministarstvo pravosuđa. Posebnim zakonima o državnim pravobranilaštvima, koji uređuju rad ovih institucija u dvijema zemljama, ostavljena je mogućnost obnove mandata državnim pravobraniocu i njegovim zamjenicima.⁶ U Srbiji je kontinuitet službe dodatno obezbijeđen odredbama koje propisuju da, ukoliko državni pravobranilac po isteku mandata ne bude ponovo postavljen, može, pod određenim uslovima, biti postavljen za zamjenika državnog pravobranioca. Slično tome, zamjenik pravobranioca, po isteku mandata, ima pravo da bude raspoređen na radno mjesto pravobranilačkog pomoćnika.

⁵ Šago, dr sc. Dina, Domić, Rozana, Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2013, str. 199-222

⁶ Zakon o državnom pravobranilstvu ("Uradni list RS", št. 94/07 – uradno prečišćeno besedilo, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPPJ15), Zakon o pravobranilaštvu, "Službeni glasnik RS", br. 55/2014.

Manjak resursa – manjak institucionalne memorije

Institucija Zaštitnika kao jedinstvenog organa ima tri organizacione jedinice: kancelarije u Podgorici, Kotoru i Bijelom Polju. Zaštitnik ima ukupno 36 zaposlenih.⁷ Međutim, manje od polovine zaposlenih radi stručne poslove zastupanja i davanja mišljenja. Naime, Zaštitnik ima 10 zamjenika, od kojih je šest u kancelariji u Podgorici. Oni se postavljaju na period od pet godina. U svim kancelarijama ukupno radi samo pet stručnih saradnika, što je u izvještaju o radu prepoznato kao nedovoljno.⁸ U instituciji Zaštitnika trenutno radi još 20 zaposlenih, koji čine pomoćno osoblje.⁹



Ako se ima u vidu da je ova institucija tokom 2015. godine bila angažovana u ukupno 15.468 parničnih predmeta, u prosjeku je po zamjeniku ili Zaštitniku, kao zakonskim zastupnicima državnih organa, bilo 1.406 predmeta. To ukazuje na veliku opterećenost institucije.¹⁰

Mala stručna služba i ograničeni mandati Zaštitnika i zamjenika u ovoj instituciji negativno se odražavaju i na ukupnu institucionalnu memoriju i kontinuitet funkcionisanja. U prilog tome govori i činjenica da je imenovanje sadašnjeg Zaštitnika na funkciju krajem izvještajne 2014. godine navedeno kao izgovor za svedenost i nepotpunost sadržaja izvještaja o radu za tu godinu.¹¹ Takođe, u izvještaju o radu za 2015. godinu navodi se da je rad institucije u izvještajnom periodu bio znatno otežan i da je bilo nemoguće obezbijediti lično prisustvo njenih predstavnika u svim postupcima zbog isteka mandata određenog broja zamjenika.

⁷ Intervju s Draganom Đuranović, Zaštitnicom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, održan u novembru 2016. godine

⁸ Izvještaj o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupno na http://www.gov.me/sjednice_vlade/166, tačka 16.

⁹ Intervju s Draganom Đuranović, Zaštitnicom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, održan u novembru 2016. godine

¹⁰ Kancelarija u Podgorici imala je ukupno 9.319 parničnih predmeta, u Bijelom Polju 4.658 i kancelarija u Kotoru 1.491.

¹¹ Sadržaj izvještaja sveden je na prikaz pravnog okvira, kadrovske stukture i nadležnosti, i tabelarni prikaz broja predmeta.

Dodatni ograničavajući faktor u radu Zaštitnika je nekorišćenje informacionih tehnologija, koje bi, u izvjesnoj mjeri, mogle kompenzovati nedostatak ljudskih resursa. Evidentiranje predmeta kod Zaštitnika vrši se ručno prema upisnicima, što predstavlja dodatni namet u svakodnevnom radu relativno malog broja zaposlenih u ovoj instituciji. Takođe, s obzirom na to da se ne vodi elektronska evidencija, nije moguće praćenje učinka institucije i zaposlenih, koje bi olakšalo analizu sporova koji se vode protiv države i sticanje iskustava iz eventualnih grešaka.

Pune ruke posla, a informacija malo

Konačan iznos isplaćen po osnovu predmeta u kojima je Zaštitnik zastupao državne organe, a koji su okončani tokom 2014. i 2015. godine, iznosi preko 14,5 miliona eura.¹² Dostupni izvještaji Zaštitnika, međutim, vrlo su šturi, i najčešće sadrže samo tabelarni prikaz tuženih strana i vrijednosti sporova, bez detaljnijih objašnjenja postupaka i predstavljene statistike. Nema informacija o načinu rješavanja spora (sudski ili vansudski), a u potpunosti nedostaju informacije o mišljenjima koja je dao Zaštitnik na zahtjev drugih organa, kao i analiza najvrjednijih sporova ili dodatne informacije o njima. Osim toga, za 2012. i 2013. godinu Vlada uopšte nije razmatrala izvještaj o radu Zaštitnika.¹³

Zaštitnik nema svoju internet prezentaciju, a tokom šest godina postojanja ove institucije njeni predstavnici nisu izdali nijedno saopštenje za javnost. Osim iz šturih izvještaja o radu, o ovoj instituciji građani se mogu informisati samo preko rubrike "kontakt" Ministarstva finansija. Institucija Zaštitnika nema zasebni vodič za pristup informacijama.

Na Vladi uopšte nisu razmatrani izvještaji o radu Zaštitnika za dvije godine (2012. i 2013), iako je to zakonska obaveza.

Nedovoljna otvorenost Zaštitnika potvrđena je i iskustvom Instituta alternativa u pokušajima da prikupi određene podatke. Od ukupno šest zahtjeva za slobodan pristup informacijama, odbijena su dva zahtjeva, pod izgovorom da su nepotpuni, tj. jer nijesu sadržali oznake dokumenata koji su traženi.¹⁴ Takva praksa stavlja podnosiocima zahtjeva u paradoksalan položaj, jer se od njih traži da unaprijed znaju ključne podatke o dokumentima koje traže. Dodatno, ovakav stav je suprotan Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, koji propisuje da pristup informacijama obuhvata pravo traženja i primanja informacija, bez obzira na svrhu i podatke koji su u njima sadržani.¹⁵

Odugovlačenje postupaka i kada to nije dozvoljeno

Jedan od ključnih faktora visokih troškova koje država plaća zbog grešaka svojih organa jeste odugovlačenje sudskih postupaka i njihovo pokretanje čak i u slučajevima kada nema mnogo izgleda za uspjeh.¹⁶ Posljedično, od preko 70 miliona eura isplaćenih na osnovu sporova protiv države i njenih institucija, u periodu između 2012. i 2015. godine, oko 45 procenata odnosilo se na troškove sudskog postupka (sudske troškove, zatezne kamate i troškove izvršenja sudskih odluka).¹⁷

Umjesto da preventivno djeluje u cilju smanjenja troškova sudskog postupka, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa ulaže čak i nedozvoljene revizije pred Vrhovnim sudom. Skoro 65% revizija uložениh od strane Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa na pravosnažne presude, u ime državnih organa čije interese zastupa tokom prvih šest mjeseci 2016. godine, odbijeno je ili odbačeno kao

¹² Konačan iznos isplaćen na osnovu sporova u kojima je Zaštitnik zastupao državne organe tokom 2015. godine iznosi 9,126,186.38 eura, a tokom 2014. godine 5,460,897.18 eura.

¹³ Institut alternativa je zahtjevom za slobodan pristup informacijama tražio od Zaštitnika izvještaje o radu za navedene godine. Zaštitnik je Rješenjem ZU. broj 511/16 odbio zahtjev jer nije u posjedu izvještaja, zato što je isti, kako tvrde, proslijeđen Vladi na razmatranje. Međutim, Generalni sekretarijat Vlade odgovorio je Rješenjem br. UP 152/2-16 da takođe nije u posjedu datih izvještaja.

¹⁴ Rješenja Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa po zahtjevima IA za slobodan pristup informacijama, ZU. broj 131/16 i ZU. broj 358/16

¹⁵ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Službeni list Crne Gore", br. 44/2012.

¹⁶ Izvještaj o reviziji uspjeha: Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa, Državna revizorska institucija, Podgorica, mart 2016. godine

¹⁷ Isto

nedozvoljeno od strane Vrhovnog suda. Podsjećamo, revizija je vanredni pravni lijek koji se može uložiti protiv pravosnažne presude donesene u drugom stepenu. Zakon o parničnom postupku, koji uređuje revizije, navodi da revizija nije dozvoljena u imovinsko-pravnim sporovima ukoliko vrijednost predmeta spora pobijanog dijela pravosnažne presude ili predmeta spora koju je tužilac u tužbi naveo ne prelazi 10.000 eura. Uprkos ovoj zakonskoj normi, službenici institucije koja štiti imovinsko-pravne interese Crne Gore, uložili su 11 takvih revizija.¹⁸

Neposredovanje: još jedan razlog visokih sudskih troškova

U uporednoj praksi, institucije nadležne za zaštitu državnih interesa obavezne su da pokušaju sporazumno rješavanje spora.¹⁹ U Crnoj Gori, instituciji Zaštitnika samo je načelno ostavljena mogućnost ovakvog rješavanja spora. U crnogorskom sistemu, da bi se rasteretili sudovi i smanjili sudski troškovi, formirane su dvije institucije za alternativno rješavanje sporova – Centar za posredovanje i Agencija za mirno rješavanje radnih sporova.

Ukupna statistika rada ovih institucija za 2015. godinu potvrđuje zaključke koje je i DRI izvela. Vansudsko rješavanje sporova ne koristi se u dovoljnoj mjeri u postupcima protiv državnih organa. Od 1.114 postupaka posredovanja, tokom 2015. godine bilo je 226 sporova koji su kvalifikovani kao

Tokom 2016. godine, napravljeni su određeni pozitivni pomaci. Na osnovu inicijative Zaštitnika, značajan broj sporova zbog neisplaćivanja toplog obroka i regresa zaposlenima u javnom sektoru, riješen je pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova.

državni (dakle, u kojima je jedna od stranaka u sporu država). Sporazum je postignut samo u jednom slučaju, dok u čak 105 slučajeva stranke nisu prihvatile posredovanje. Na drugoj strani, u posljednjem sazivu Vlade, na njenim sjednicama, razmatrana su svega četiri predloga za poravnanje na predlog Zaštitnika, ukupne vrijednosti 934.807 eura.²⁰

Takođe je niska stopa uspješnog rješavanja radnih sporova pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. U periodu od 1. januara 2015. godine do 1. oktobra 2016. godine, pozitivno je riješeno tek nešto više od 9 procenata sporova pred ovom

Agencijom. U istom periodu, Agenciji je dostavljen 651 predlog za mirno rješavanje radnih sporova.²¹ Međutim, protekli period obilježio je i jedan pozitivan pomak kada je u pitanju mirno rješavanje radnih sporova. Na inicijativu Zaštitnika, u maju 2016. godine zaključen je Sporazum između Vlade Crne Gore i reprezentativnih sindikata Crne Gore, koji se odnosi na isplatu potraživanja oko 35.000 zaposlenih u javnom sektoru, zbog toplog obroka i regresa za 2008. godinu koji su isplaćeni u manjem iznosu od propisanog. Od potpisivanja Sporazuma do novembra 2016. godine, Agenciji je, na osnovu ovog Sporazuma, podnijeto 4.156 predloga. Svi su pozitivno riješeni.²² Vladina procjena je da bi sudsko rješavanje ovih sporova predstavljalo teret za državni budžet od dodatnih 17,5 miliona.²³

¹⁸ Od ukupno 94 revizije presuda koje je Zaštitnik uložio, skoro polovina od tog broja – njih 43 odbijene su kao neosnovane, dok je 11 revizija odbačeno kao nedozvoljeno. Ukupno je usvojeno 28 revizija ili 35%, od čega je 15 predmeta vraćeno na prvostepeni sud na ponovni postupak, dok su u ostalih 13 slučajeva presude nižih sudskih instanci preinačene. Do ovih podataka došli smo pretragom odluka o revizijama na pravosnažne odluke koje je uložila tužena strana – Zaštitnik, u ime države Crne Gore, objavljenih na sajtu Vrhovnog suda.

¹⁹ Vidjeti: Dr Boštjan Tatar, generalni državni pravobranilac Republike Slovenije, Mjesto i uloga Državnog pravobranilaštva u pravosudnom sistemu u Republici Sloveniji, dostupno na: Šago, dr. sc. Dina, Domic, Rozana, Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2013, str. 199-222

²⁰ Uvidom u materijale sa sjednica Vlade od 5. 12. 2012. do 3. 11. 2016 godine, utvrdili smo da se ovi predlozi odnose na poravnanje sa strankama: zbog rada na Urbanističkom projektu Pržno II (230.007 eura), odnosno u cilju realizacije ugovora o prodaji nepokretnosti zaključenog sa "Terna Crna Gora d.o.o." (58.300 eura), odnosno izgradnje podmorske elektro-energetske interkonekcije između prenosnih mreža Crne Gore i Italije; kao i dva slučaja na osnovu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju (u vrijednostima od 252.000 eura, odnosno 394.500 eura.)

²¹ U 2015. godini Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova dostavljeno je 553 predloga za pokretanje postupka mirnog rješavanja radnih sporova, koji se odnose na državne organe, od čega je pozitivno riješeno 9,77%. U periodu od 1. januara do 1. oktobra 2016. godine, Agenciji je dostavljeno 98 predloga za pokretanje postupka mirnog rješavanja radnih sporova, koji se odnose na državne organe, od čega je 9,19% pozitivno riješeno. Ove informacije dostavljene su dopisom, uz odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji je Institut alternative podnio Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova.

²² Informacija dostavljena dopisom, uz odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, koji je Institut alternative podnio Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova.

²³ Informacija o potraživanjima zaposlenih po osnovu razlike naknade za topli obrok i regres iz 2008. godine, Vlada Crne Gore, 21. april 2016. godine

Državni organi ne uvažavaju ulogu Zaštitnika

Zaštitnik je u posljednjem izvještaju o radu ukazao na lošu komunikaciju s državnim organima, koji nemaju kontakt osobe za dostavljanje informacija neophodnih za pravovremeno rješavanje sporova.²⁴ Iako postoji obaveza svih organa da, na zahtjev Zaštitnika, dostave sve tražene informacije i dokumente, ona se ne poštuje. Razlog za to je i nepostojanje prekršajne ili materijalne odgovornosti za nedostavljanje informacija. Primjera radi, u Srbiji, ukoliko usljed neblagovremenog postupanja organa nastupi šteta za državu ili druge subjekte koje zastupa Državno pravobranilaštvo, od odgovornog lica će se zahtijevati naknada pričinjene štete.²⁵

U Crnoj Gori ova mogućnost načelno je propisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, ali samo državnom organu, a ne i Zaštitniku. Drugim riječima, ostavljena je mogućnost državnom organu da se obrati sudu ukoliko državni službenik odgovoran za materijalnu štetu tu štetu ne nadoknadi. Sudeći prema zvaničnim izvještajima, ova mogućnost se rijetko koristi,

Državu mnogo više tuže nego što ona tuži druge. Na osnovu predmeta okončanih u 2014. i 2015. godini, Zaštitnik je državne organe, kao tužene, zastupao u 6.194 sporova, a kao tužioce – u svega 27 sporova.

budući da je Zaštitnik u prethodne tri godine državne organe uglavnom zastupao kao tužene, a ne kao one koji tuže. Prema arhiviranim predmetima tokom 2014. i 2015. godine, Zaštitnik je državne organe zastupao kao tužene u ukupno 6.194 sporova, a kao tužioce u svega 27 sporova.

Na drugoj strani, organi uprave rijetko zahtijevaju mišljenja Zaštitnika o ugovorima koje sklapaju i drugim imovinsko-pravnim pitanjima. Ukoliko izuzmemo Ministarstvo finansija,

koje je od osnivanja institucije Zaštitnika zatražilo ukupno 16 mišljenja o ovim pitanjima, ostali državni organi zatražili su savjet od ove institucije ukupno 26 puta, što upućuje na nedovoljno razvijenu konsultativnu ulogu Zaštitnika.²⁶

Na osnovu Zakona o državnoj imovini, zaključeni ugovori o sticanju i raspolaganju nepokretnim stvarima i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrijednosti u državnoj imovini dostavljaju se Zaštitniku, Državnom tužilaštvu Crne Gore i Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 15 dana od dana ovjere. Međutim, odredba prema kojoj se ugovori veće vrijednosti dostavljaju Zaštitniku, bez preciziranja iznosa koji podrazumijevaju "veću vrijednost", u praksi može dovesti do nedostavljanja određenih ugovora i informacija. To potvrđuju i slučajevi u kojima Zaštitnik nije bio upoznat s ugovorima o reprogramu poreskog duga, koje je Ministarstvo finansija potpisalo s određenim institucijama.²⁷ Uz to, Zaštitniku nije ostavljena mogućnost preispitivanja sadržine ugovora na njegovu inicijativu, pa je uloga ove institucije i u tom pogledu nejasna.

Umjesto zaključka: Ka Zaštitniku koji štiti

Pozicija institucije Zaštitnika u crnogorskom sistemu je nejasna i nije na nivou koji joj pripada s obzirom na teret zastupanja državnih organa u brojnim sporovima. Sveukupno posmatrano, nizak je učinak Zaštitnika u sporovima protiv države, odnosno državnih organa, i obilježen je ulogom ovog organa u nagomilavanju sudskih troškova i zateznih kamata, što se najbolje ilustruje primjerima ulaganja nedozvoljenih revizija pred Vrhovnim sudom. Druga strana medalje je nekorišćenje mehanizama vansudskog sporazumnog rješenja sporova. Pozitivan primjer proaktivnog djelovanja Zaštitnika je nedavni predlog mirnog rješavanja sporova zbog manjeg iznosa isplaćenih toplih obroka i regresa velikom broju zaposlenih u javnom sektoru tokom 2008. godine.

²⁴ Izvještaj o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine

²⁵ Zakon o pravobranilaštvu, "Sl. glasnik RS", br. 55/2014.

²⁶ Od početka rada, Zaštitnik je izdao ukupno 75 mišljenja, ali se značajan broj njih (31) odnosi i na davanje mišljenja bankama o validnosti garancija. Ovi podaci prikupljeni su od strane Instituta alternativa na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama – Rješenje ZU.broj 536/16

²⁷ Intervju s Blažom Savkovićem, Jadrankom Delibašić i Radenom Davidovićem, revizorima Državne revizorske institucije, održan u oktobru 2016. godine

Na drugoj strani, konsultativna uloga Zaštitnika je nedovoljno razvijena. Za šest godina funkcionisanja ove institucije, s izuzetkom Ministarstva finansija, u čijem domenu se nalazi, Zaštitnik je dao svega 26 mišljenja državnim organima. Ova institucija, dakle, ima izraženu ulogu tek nakon što nastupi potencijalna šteta za budžet. Ne ohrabruje se njeno samoinicijativno djelovanje, uprkos obavezi da joj se dostavljaju “zaključeni ugovori o sticanju i raspolaganju nepokretnim stvarima i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrijednosti u državnoj imovini”.

Institucija Zaštitnika u velikoj mjeri je netransparentna, što se ogleda u činjenici da nema posebnu internet prezentaciju niti uspostavljene odnose s javnošću. Najveći minus u ovoj oblasti bilježi zbog neobjavljivanja izvještaja o radu za dvije godine, i njihovo nedostavljanje Vladi, koja, usljed toga, ne raspolaže potpunim informacijama za efektivan nadzor i procjenu učinka.

Iako je u posljednjem izvještaju o radu prepoznata potreba za dodatnim stručnim kadrom, institucija Zaštitnika, koja je nadležna za donošenje sopstvenog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, predviđela je svega sedam stručnih pozicija za ukupno tri kancelarije, koje se nalaze u različitim gradovima. Posljedica takvog pristupa je institucija u kojoj je većina zaposlenih na ključnim poslovima u petogodišnjem mandatu, a manjina na neodređeno vrijeme. To u praksi dovodi do očiglednog nedostatka ljudskih resursa u odnosu na opseg posla, ali i do nedostatka institucionalne memorije i kontinuiteta u radu.

PREPORUKE:

• Unaprijediti transparentnost rada Zaštitnika:

- redovnim izvještavanjem Vlade i javnosti o predmetima, koji će ponuditi, osim statističkog prikaza predmeta, i dodatne informacije o sporovima najveće vrijednosti, dinamici njihovog rješavanja i ključnim izazovima, kao i informacije o sprovođenju konsultativne i preventivne funkcije Zaštitnika, kroz prikaz broja i sadržaja mišljenja datih drugim državnim organima,
- donošenjem Vodiča za slobodan pristup informacijama,
- pokretanjem posebne internet stranice Zaštitnika, u skladu sa *Smjernicama za razvoj i upravljanje internet prezentacijama državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne samouprave*²⁸, koje je izdalo Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije u martu 2016. godine.

• Unaprijediti resurse Zaštitnika:

- izmjenama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koji će biti usklađen s analizom opterećenosti zaposlenih u instituciji;
- poštovanjem preporuke DRI za uvođenjem elektronskih evidencija.

• Unaprijediti saradnju Zaštitnika s drugim institucijama i građanima:

- organizovanjem redovnih sastanaka s predstavnicima organa protiv kojih se vodi najveći broj sporova, ali i s predstavnicima Državnog tužilaštva i DRI, kako bi se pravovremeno analizirali sporovi i našao najefikasniji način njihovog rješavanja.

²⁸ Smjernice za razvoj i upravljanje internet prezentacijama državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne samouprave, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, mart 2016, dostupno na: <http://www.mid.gov.me/vijesti/158306/SAOPsTENJE-Smjernice-za-razvoj-i-upravljanje-Internet-prezentacijama-drzavnih-organa-organa-drzavne-uprave-i-organa-lokalne-samo.html>

• Unaprijediti poziciju i ovlašćenja Zaštitnika kroz zakonske izmjene:

- kojima treba precizirati uslove postavljenja i razrješenja Zaštitnika i zamjenika, na način da nužno uključuju javni konkurs i otvorenu konkurenciju između više kandidata i objektivnu provjeru sposobnosti;
- kojima treba propisati uslove obnove mandata za Zaštitnika i zamjenike;
- kojima treba omogućiti Zaštitniku da samoinicijativno daje pravna mišljenja i pokreće postupak ustavnosti i zakonitosti u odnosu na ugovore koji mu se dostavljaju shodno Zakonu o državnoj imovini;
- kojima treba uvesti prekršajnu i materijalnu odgovornost državnih organa za nedostavljanje informacija Zaštitniku neophodnih za zastupanje u sudskim i vansudskim sporovima.

Izvori:

- Informacija o potraživanjima zaposlenih po osnovu razlike naknade za topli obrok i regres iz 2008. godine, Vlada Crne Gore, 21. april 2016. godine
- Izvještaj o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore za 2015. godinu, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine
- Izvještaj o radu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore za 2014. godinu, Podgorica, april 2015. godine
- Izvještaj o reviziji uspjeha: Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa, Državna revizorska institucija, Podgorica, mart 2016. godine
- Pažin, Zoran, Đuranović, Dragana, Lutovac, Marina, Božović, Ranka, Martinović, Nikola, Priručnik za obuku medijatora – posrednika, Centar za posredovanje Crne Gore, Podgorica, 2009.
- Pravilnik o upravi u Državnom pravobranilaštvu, „Sl. glasnik RS“, br. 71 od 20. avgusta 2016. godine
- Principi javne uprave, SIGMA (zajednička inicijativa Evropske komisije i OECD), 2014, dostupni na: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/12/Principi-javne-uprave.pdf>
- Program upravljanja javnim finansijama, novembar 2015.
- Smjernice za razvoj i upravljanje internet prezentacijama državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne samouprave, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, mart 2016, dostupno na: <http://www.mid.gov.me/vijesti/158306/SAOPsTENJE-Smjernice-za-razvoj-i-upravljanje-Internet-prezentacijama-drzavnih-organa-organa-drzavne-uprave-i-organa-lokalne-samo.html>
- Strategija reforme javne uprave, Vlada Crne Gore, jul 2016.
- Šago, dr. sc. Dina, Domić, Rozana, Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2013, str. 199-222
- Tatar, dr. Boštjan, generalni državni pravobranilac Republike Slovenije, Mjesto i uloga Državnog pravobranilaštva u pravosudnom sistemu u Republici Sloveniji, dostupno na: http://www.dp-rs.si/fileadmin/dp.gov.si/pageuploads/INTERVJUJI_GOVORI/Mesto_in_vloga_DP_v_sistemu_pravosodja_v_RS-bos_novo.pdf
- Zakon o državnoj imovini, „Službeni list Crne Gore“, br. 40/2011.
- Zakon o državnoj upravi, „Službeni list Crne Gore“, br. 54/2016.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Službeni list Crne Gore“, br. 34/2014.

- Zakon o državnem pravobranilstvu ("Uradni list RS", št. 94/07 – Uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPPJ515)
- Zakon o pravobranilaštvu, "Službeni glasnik RS", br. 55/2014.
- Zakon o posredovanju, "Službeni list Crne Gore", br. 29/2012.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Sl. list Crne Gore", br. 44/2014.

Intervjui sa:

- Draganom Đuranović, Zaštitnicom imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, održan 28. novembra 2016. u prostorijama Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa
- Blažom Savkovićem, načelnikom Sektora II u Državnoj revizorskoj instituciji, Jadrankom Delibašić, državnim revizorkom u Sektoru II u Državnoj revizorskoj instituciji, i Radenom Davidovićem, državnim revizorom u Sektoru II u Državnoj revizorskoj instituciji, održan 26. oktobra 2016. u prostorijama Državne revizorske institucije
- Miroslavom Kneževićem, direktorom Centra za posredovanje, održan 28. juna 2016. u prostorijama Centra za posredovanje

Internet prezentacije:

- Vlada Crne Gore, <http://www.gov.me/naslovna>
- Ministarstvo finansija, <http://www.mif.gov.me/ministarstvo>
- Centar za posredovanje, <http://www.posredovanje.me/>
- Vrhovni sud Crne Gore, <http://www.sudovi.me>

Naziv publikacije: **Javne finansije
i odgovornost uprave: Šta štiti
Zaštitnik?**

Izdavač: **Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57,
Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača: **mr Stevo Muk**

Urednik: **mr Stevo Muk**

Autorka: **mr Milena Milošević**

Saradnica u istraživanju: **Aleksandra Vavić**

Prelom i dizajn: **Ana Crnić**

Podgorica, decembar 2016. godine.

CIP - КАТАЛОГИЗАЦИЈА У ПУБЛИКАЦИЈИ
НАЦИОНАЛНА БИБЛИОТЕКА ЦРНЕ ГОРЕ, ЦЕТИЊЕ

ISBN 978-9940-533-55-7
COBISS.CG-ID 32005136

O Institutu alternativa

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

Projekat "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" finansira Evropska unija u okviru programa podrške razvoju organizacija civilnog društva, a sprovode ga Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Cilj projekta je unapređenje praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

institut alternativa

Više o nama na:

www.institut-alternativa.org

www.mojgrad.me

www.mojauprava.me

www.mojnovac.me