

Institut Alternativa
Komentar na Nacrt Akcionog plana za sprovođenje preporuka
iz mišljenja Evropske komisije
30. januar 2011. godine

Uvod

Mišljenje koje je Evropska komisija dostavila Evropskom parlamentu i Savjetu 9. novembra 2010. godine a povodom zahtjeva za članstvo Crne Gore u EU sadrži 7 ključnih prioriteta u okviru kojih je neophodno postići visok stepen usaglašenosti u odnosu na kriterijume za članstvo i oni podrazumijevaju: 1. Unapređenje izbornog zakonodavstva i s tim u vezi jačanje kontrolne i zakonodavne funkcije Skupštine 2. Dovođenje reforme državne uprave koja uključuje i usvajanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira, kao i osnaživanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije 3. Jačanje vladavine prava 4. Unapređenje antikorupcijskog okvira i aktivnosti u pravcu sprovođenja usvojenih mjera 5. Jačanje borbe protiv organizovanog kriminala 6. Osnaživanje medijskih sloboda 7. Sprovođenje propisa koji se tiču zaštite od diskriminacije a u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima.

U pravcu adekvatnog odgovaranja na zahtjeve koje je pred nju stavila Evropska komisija/Evropska unija, Vlada Crne Gore je 16. decembra 2010. godine usvojila Nacrt Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske Komisije. Integralni dio ovog dokumenta je i Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore za period novembar 2010. - novembar 2011. godine.

Uzimajući u obzir istraživačku djelatnost Instituta Alternativa u proteklom periodu, u ovom komentaru poseban osvrt će biti napravljen na preporuke i predviđene aktivnosti koje se odnose na rad Skupštine Crne Gore i Državne revizorske institucije, kao i na oblast javnih nabavki i reformu državne uprave.

Opšti osvrt

Nacrt Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije dosta precizno je obuhvatio centralne instrumente za ispunjavanje ovih obaveza. Ipak, utvrđene aktivnosti i vremenski okvir za njihovo realizovanje nije dovoljan osnov za ispunjavanje preporuka ukoliko se pravovremeno i adekvatno ne utvrde podaktivnosti i

sadržina strateškog zakonodavnog okvira koji će biti osnov reforme. Otuda je, kao što je istaknuto u ocjeni Evropske Komisije, u prilog ostvarivanju sedam ključnih prioriteta za otpočinjanje pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, neophodno obezbijediti transparentnost procesa, uključiti sve zainteresovane aktere u proces definisanja javnih politika, ojačati mehanizme za efikasan monitoring.

Sama struktura Akcionog plana za ispunjavanje preporuka iz Mišljenja Evropske komisije nije standardizovana, pa se Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore za period novembar 2010. - novembar 2011. godine razlikuje od ostalih djelova jer ne navodi indikatore pomoću kojih bi se ocjenjivala uspješnost preduzetih aktivnosti. **Smatramo da i dio Akcionog plana koji se odnosi na Skupštinu Crne Gore treba da sadrži jasno definisane indikatore jer se na taj način jedino može „mjeriti“ uspješnost preduzetih aktivnosti i sprovesti efikasan monitoring neophodnih reformi.**

Takođe, pojedini rokovi u Akcionom planu su neprecizni, npr. aktivnost 2 u Akcionom planu reforme državne uprave *“Prijedlog Zakona ZUP-a / Zakon o izmjenama i dopunama ZUP-a”*, pa se tako ističe 2011. godina bez detaljnijeg nagovještaja kada ili u kojem periodu bi trebalo očekivati realizovanje definisanih aktivnosti.

U Akcionom planu je na pojedinim mjestima istaknut samo cilj koji se želi postići bez uključenih aktivnosti koje treba sprovesti da bi se definisani cilj postigao. Npr. u okviru *aktivnosti 28* u dijelu Akcionog plana za Skupštinu Crne Gore ističe se *“Unapređivanje interne komunikacije unutar Službe Skupštine, uključujući i pripremu pravila interne komunikacije”* bez konkretnih mjera ili koraka na osnovu kojih će do ovog unapređivanja doći. Isto se odnosi na aktivnost 29 *“Dalje unapređivanje transparentnosti rada Skupštine i komunikacije sa javnošću”*.

1. Skupština Crne Gore

„U martu 2008. godine, Skupština je osnovala Nacionalni savjet za evropske integracije (NSEI) kao strateško savjetodavno tijelo, uz široko učešće civilnog društva, Vlade, pravosuđa i opozicije. Zadatak ovog tijela je da prati proces evropskih integracija, uključujući sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). NSEI-em predsjedava poslanik iz redova opozicije. To je tijelo u kojem se najčešće ispoljava nacionalni konsenzus o evropskim integracijama. Međutim, NSEI se ne sastaje redovno, a njegovi administrativni kapaciteti ostaju organičeni. Ulogu NSEI-a je potrebno dodatno razvijati.“

„U okviru skupštinske administracije, osnovano je Odjeljenje za evropske integracije kao podrška Odboru u vršenju ove uloge. Međutim, Odjeljenje još uvijek nije odgovarajuće kadrovski popunjeno, i još uvijek ne ispunjava svoje zadatke.“

Administrativni kapaciteti i drugi resursi potrebni za profesionalan, efikasan transparentan rad Skupštine, uključujući i ekspertsku podršku, su generalno vrlo ograničeni. Nedostaju prostorni i drugi kapaciteti, između ostalog i za poslanike. Kadrovska i stručna podrška odborima je nedovoljno razvijena, i obično se sastoji od samo jednog službenika u svojstvu sekretara odbora. U posljednje vrijeme, uloženi su napor na jačanju administrativnih i stručnih kapaciteta Skupštine. Postoji snažna posvećenost unaprijeđenju skupštinske administracije, naročito od strane predsjednika i generalnog sekretara Skupštine. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji skupštinske službe je usvojen u julu 2010. godine sa ciljem smanjenja preklapanja aktivnosti i usmjeravanja rada Skupštine, naročito kada je riječ o poslovima vezanim za EU. Istraživački centar Skupštine je već počeo da pruža informacije i analize poslanicima. Međutim, potrebno je riješiti pitanja finansijskih i drugih ograničenja. Prioritet se mora dati obuci postojećeg i zapošljavanju novog stručnog kadra.

„Preostale preporuke OEBS-a/ODIHR-a o načinu unaprijeđenja izbornog okvira i njegovoj primjeni se moraju ispoštovati. One podrazumijevaju usklađivanje izbornog okvira sa Ustavom i njegovo poboljšanje pomoću kodifikacije i rješavanja postojećih propusta i nejasnoća, pojašnjavanja ovlašćenja Državne izborne komisije i jačanja njenog profesionalizma, osnivanjem sekretarijata i pravne službe.“

„Kapacitet Skupštine za proučavanje usklađenosti prijedloga zakonskih propisa sa *acquis-em* EU, i sredstva koja joj za to stoje na raspolaganju, se moraju dodatno razviti. Postoji potreba za reformisanjem i depolitizacijom izborne administracije. Nacionalni savjet za evropske integracije tek treba da dostigne svoj puni potencijal. Skupština može imati snažniju ulogu u evropskim integracijama, naročito razvijanjem aktivnosti na planu informisanja i komunikacije. Ona igra ključnu ulogu u dijalogu između države i civilnog društva. Ta uloga se može dodatno razvijati.“

Izvodi iz Analitičkog izvještaja koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji , (COM (2010) 670), str. 10, 11, 12

Smatramo da Skupština treba da ima aktivniju ulogu u procesu evropskih integracija nego što je to do sada bio slučaj, pa je, stoga, neophodno ojačati njenu poziciju u okviru tri nivoa: prvi podrazumijeva jačanje administrativnih kapaciteta svih skupštinskih tijela, a posebno Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije; drugi uključuje

unapređenje uloge centralne legislativne institucije u informisanju javnosti u procesu evropskih integracija; treći predviđa jačanje kontrolnih ovlašćenja Skupštine u odnosu na Vladu koji su predviđeni Poslovníkom, ali se nedovoljno implementiraju u praksi.

Dakle, kao što je već istaknuto, da bi se osnažila uloga Parlamenta u informisanju javnosti u procesu priključivanja države EU, mišljenja smo da je **neophodno usvojiti Komunikacionu strategiju Skupštine u procesu evropskih integracija**. S obzirom na to da bi ova Strategija trebalo da bude osnov za aktivniju poziciju Skupštine u ovom segmentu njena priprema i usvajanje bi trebalo da Akcionim planom budu predviđeni za prvi kvartal 2011. godine.

Od posebnog značaja za unapređenje uloge Skupštine u procesu evropskih integracija je i jačanje pozicije Nacionalnog savjeta za evropske integracije (NSEI) koji je sama osnovala u martu 2008. godine sa ciljem da kao strateško savjetodavno tijelo obezbjeđuje konsenzus o važnim pitanjima koja se tiču ovog procesa. Ne treba posebno isticati značaj konsenzusa u okviru tijela koje okuplja predstavnike vlasti, opozicije, provosuda i civilnog društva a posebno kada se taj zajednički stav postiže o pitanjima koja su od centralnog značaja za budućnost države. Stoga smatramo da **NSEI treba češće da se sastaje, najmanje četiri puta godišnje i da u unaprijed utvrđenom vremenskom periodu izlazi u javnost sa pripremljenim izjavama i konkretnim predlozima za unapređenje procesa**.¹ S obzirom na to da bi ovo tijelo trebalo da intenzivno sarađuje sa resornim Ministarstvom za vanjske poslove i evropske integracije (MVPEI) neophodno je utvrditi dinamiku učestalog izvještavanja i informisanja o svim aktivnostima i planovima Vlade u okviru ovog procesa. **Ovo izvještavanje bi trebalo da se odvija putem koordinacionih sastanaka predstavnika NSEI i MVPEI a oni bi se održavali od jedne do druge sjednice Nacionalnog savjeta**. Izvještavanje bi, takođe, trebalo da se odvija uporedo sa obavezom redovnog izvještavanja Skupštine od strane resornog ministarstva o implementaciji Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU (NPI).

Imajući u vidu ograničene kapacitete NSEI, na koje Evropska Komisija jasno ukazuje, mislimo da je potrebno utvrditi mehanizme kojima će se postići unapređenje kapaciteta ovog tijela u narednom periodu. **Smatramo da se načini za jačanje kapaciteta NSEI mogu svrstati u okviru Strategije razvoja ljudskih resursa u Skupštini Crne Gore za period od januara 2011. do decembra 2013. godine, ili bi, razvoj kapaciteta ovog tijela**

¹ Od osnivanja 2008. godine do danas NSEI se sastao ukupno šest puta

trebalo da bude obrazložen u posebnom planu tj. dokumentu. Takođe, od značaja je opšta volja za unapređenje pozicije ovog tijela, kao i utvrđivanje metoda za njegovo osnaživanje. NSEI treba da ima jednu od ključnih uloga u koordinaciji procesa pridruživanja jer su nivo na kome je osnovan i na kome funkcioniše, njegov raznovrstan sastav i stručnost dobar osnov za neophodno jedinstvo unutar crnogorskog društva koje će biti od izuzetne važnosti kada proces pregovaranja počne.

Ista preporuka se odnosi i na jačanje uloge Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije, i posebno, privremeno formiranog Odjeljenja za evropske integracije. Skupštinski Odbor za evropske integracije koji u fazi prije pristupanje treba da vrši monitoring usvajanja propisa i putem aktivnog političkog djelovanja i postignutog konsenzusa parlamentarnih stranaka, kao i putem intenzivnog obraćanja javnom mnjenju, doprinese pozitivnoj „klimi“. Stoga je kapacitete crnogorskog Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije neophodno ojačati i obezbijediti ekspertsku podršku u radu ovog tijela. Imajući u vidu da se u analitičkom izvještaju Komisije ističe da je „kadrovska i stručna podrška odborima nedovoljno razvijena, i obično se sastoji od samo jednog službenika u svojstvu sekretara odbora“, **u rad odbora za međunarodne odnose i evropske integracije je neophodno uključiti eksperte i odlične poznavaoce procesa evropskih integracija koji bi svojim znanjem unaprijedili rad ovog Odbora.**

Trenutno u Crnoj Gori uloga Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije ne opravdava ulogu koju bi trebalo da ima u procesu približavanja Crne Gore Evropskoj uniji. Stoga bi bilo poželjno da Komunikaciona strategija posebno predvidi način na koji će ovo tijelo informisati javnost o cjelokupnom procesu kao i aktivnostima koje kontinuirano sprovodi na polju jačanja uloge i pozicije Skupštine.

Treći izazov koji stoji pred Skupštinom Crne Gore jeste jačanje njenih kontrolnih ovlašćenja u odnosu na izvršnu vlast, ali u prvom redu u odnosu na Vladu. Smatramo da je u pravcu poštovanja „dobre prakse“ potrebno proširiti krug subjekata kontrolnog saslušanja na sve javne funkcionere koje imenuje Skupština Crne Gore. Umjesto dosadasnje prakse da se kontrolno saslušanje zakazuje većinom glasova članova odbora, **kontrolno saslušanje treba da bude sprovedeno u slučaju da inicijativu za sprovođenje podrži ¼ poslanika, što je i preporuka Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PSSE).**

Kompromisno rješenje, između postojećeg i ove preporuke, može biti da **odluka o održavanju kontrolnog saslušanja donosi glasovima najmanje 1/3 članova odbora, ali najviše jednom tokom jednog redovnog zasjedanja Skupštine. Poznato je da u većini odbora broj saslušanja izuzetno mali ili ih uopšte nije bilo. Indikator za ostvarivanje ove mjere bi bio veći broj održanih kontrolnih saslušanja u svim parlamentarnim odborima.**

Kada je, dalje, riječ o konsultativnom saslušanju njegovo sprovođenje treba da bude uobičajena praksa, a posebno kada se radi o usvajanju sistemskih zakona. Takođe, održavanje konsultativnih saslušanja je neophodno kada javnost ili civilno društvo imaju interesovanje za njegovim sprovođenjem.

Institut parlamentarne istrage treba zakonski urediti kako bi se na taj način utvrdila obaveza saslušanja lica (državnih funkcionera, službenika i pojedinaca) pred anketnim odborom, za koji je neophodno regulisati procedure rada. **Veća transparentnost procesa treba da bude obezbijedena obavezom objavljivanja izvještaja sa svih saslušanja.**

3. Borba protiv korupcije

a. Javno-privatna partnerstva

Javno-privatna partnerstva (JPP) u Crnoj Gori su sve češće instrument za popunjavanje budžetskog deficita. Zakodavni okvir za oblast JPP, koji od 2002. godine čini Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga, unaprijeđen je usvajanjem Zakona o koncesijama 2009. godine, ali i dalje nije u potpunosti usklađen sa direktivama EU u ovoj oblasti.

U Crnoj Gori je pristup informacijama o zaključenim JPP ugovorima izuzetno otežan, a osim ograničene transparentnosti cjelokupnog procesa, primjetan je i manjak demokratske kontrole. Realizacija JPP je, takođe, značajno opterećena kršenjem zakonskih procedura i favorizovanjem određenih privatnih kompanija. Navedeni problemi u realizaciji ovih ugovora ukazuju na to da je javno-privatno partnerstvo prostor koji je visoko rizičan za koruptivne radnje. U smjeru stvaranja uslova za smanjenje prostora za korupciju u bilo kojoj fazi realizacije poslova neophodno obezbijediti usklađen pravni, regulatorni i politički okvir.

Smatramo da pozitivna iskustva zemalja EU i onih u regionu ukazuju na **korisnost postojanja institucije kojoj je u nadležnosti regulisanje JPP**. Formiranje tijela specijalizovanog za oblast JPP u Crnoj Gori omogućilo bi koordinisanu i kontrolisanu akciju u ovoj oblasti.

Isto tako, u prilog transparentnosti cjelokupnog procesa potrebno je što prije **uspostaviti funkcionalni centralni registar ugovora o koncesijama koji će biti dostupan putem interneta**. Iako je ovo zakonska obaveza, a Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra ugovora o koncesijama donijet još u julu 2009. godine, centralni registar jos uvijek nije uspostavljen. **Smatramo da je neophodno sve ugovore o JPP učiniti dostupnim, te stvoriti nacionalnu bazu podataka o zaključenim ugovorima.**

Ova baza podataka bi trebalo da omogući pristup periodičnim izvještajima o realizaciji JPP uključujući **i finansijske izvještaje o realizaciji JPP, kao i planove godišnjih otplata dugovanja javnog sektora za projekte JPP.**

b. Javne nabavke

„Ne postoji sveobuhvatan regulatorni okvir za praćenje korupcije i sukoba interesa kroz dosljedne unutrašnje kontrole. Zakonski i institucionalni okvir se moraju značajno poboljšati, kao i pojačati odgovornost i poštovanje vladavine prava u državnoj upravi, naročito u oblastima kao što su poreska administracija, javne nabavke, urbanizam, izdavanje dozvola u lokalnoj upravi i carine.“

„Dodjela javnih ugovora je uređena reformom zakonodavstva u oblasti javnih nabavki od jula 2006. godine. Crnogorski zakon je modeliran prema Direktivama EU o javnim nabavkama i odražava osnovne zahtjeve Klasične direktive (Direktiva 2004/18/EZ); međutim, i dalje postoje određene proceduralne slabosti u pogledu ograničenih ponuda, administrativnih opterećenja nametnutih ponuđačima i prekratkih rokova. Takođe, nije obezbijeđen odgovarajući pravni okvir za nabavljače koji su aktivni u komunalnom sektoru. Nedostaci se odnose na djelokrug i procedure i na činjenicu da se zakonodavstvo iz oblasti javnih nabavki ne primjenjuje na privatna privredna društva koja posluju u komunalnom sektoru na osnovu posebnih ili ekskluzivnih prava. Politika za zelene i socijalne nabavke (social procurement) još uvijek nije uspostavljena. Novi Zakon o koncesijama je usvojen januara 2009. godine. Međutim, ovaj Zakon ne uspijeva da ispuni neke osnovne zahtjeve *acquis-a* u oblasti javnih nabavki, a posebno u smislu definicija i procedura. Kada je riječ o administrativnom kapacitetu, Direkcija za javne nabavke je uspostavljena 2006. godine i ima veliki broj zadataka, uključujući učešće u pripremi i praćenju crnogorskog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki i primjenu istog. Potrebno je ojačati kapacitete Direkcije kroz dodatne resurse. Komisija za koncesije je osnovana u skladu sa novim Zakonom o

koncesijama i potrebno je ojačati kako bi valjano obavljala zadatke koji su joj dodijeljeni ovim Zakonom.“

„Što se tiče sistema pravnih lijekova, žalbe na javne ugovore razmatra Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, koja je samostalan i nezavisan organ. Svaka osoba oštećena odlukom naručioca može podnijeti prigovor ugovornom subjektu u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke. Prigovor ima trenutno suspenziono dejstvo na naručioca. Rješenje naručioca kojim je odlučeno po podnijetom prigovoru može osporiti Državna komisija. Ovim se sprovede osnovni zahtjevi u pogledu nezavisnog sistema revizije, uključujući period mirovanja, kao što je utvrđeno Direktivom o pravnom lijeku, izuzimajući rokove za podnošenje prigovora i žalbi. Ipak, potrebno je da se crnogorsko zakonodavstvo uskladi sa ostalim odredbama nove Direktive o pravnom lijeku obezbjeđujući veću jasnoću i modernizovani režim u oblasti pravnog lijeka. Komisija prilično uspješno radi u veoma kratkim rokovima. Međutim, zbog veoma ograničenih resursa, možda će joj biti teško da obavlja sve svoje zadatke ukoliko broj prigovora nastavi da raste. Takođe, Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki obezbjeđuje izjave o pravilnoj primjeni zakona. Ovo pokreće pitanje konflikta interesa prilikom rješavanja žalbi na prethodno izdate izjave od strane same Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki.“

Izvodi iz Analitičkog izvještaja koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji , (COM (2010) 670), str. 15, 59, 60

Zakona o javnim nabavkama primjenjuje se na preko hiljadu obveznika u Crnoj Gori što u velikoj mjeri pogoduje korupciji i konfliktu interesa. Smatramo da broj obveznika treba smanjiti i izvršiti neku vrstu centralizacije sistema ili uspostavljanja mehanizma zajedničkih nabavki u pojedinim sektorima.

Takođe, propisani uslovi za davanje saglasnosti na pregovarački postupak bez prethodne objave poziva za javno nadmetanje je najmanje transparentan i otvara veliki prostor za koruptivne radnje. Stoga je, po našem mišljenju, ove uslove potrebno rigoroznije postaviti.

Da bi se smanjio prostor za zloupotrebu, službenik za javne nabavke treba da bude imenovan na osnovu javnog konkursa, obzirom da je riječ o posebnom radnom mjestu sa posebnim ovlašćenjima u okviru organa, a komisija za otvaranje i vrednovanje ponude treba da ima veća ovlašćenja kada je u pitanju donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Inspekcijski nadzor ne treba da bude u nadležnosti Organa uprave već nadležnog ministarstva jer se na taj način obezbjeđuje veći nivo nepristrasnosti i objektivnosti tokom nadzora.

Zakon o javnim nabavkama treba da uključi odredbu o kontroli izvršenja ugovora, a predmet nadzora treba da bude i to da li je ugovor realizovan u skladu sa odlukom.

Isto tako, kaznene odredbe treba implementirati u Zakon o javnim nabavkama i usmjeriti ih na konkretne pozicije starješina i državnih službenika u organima.

5. Reforma državne uprave

„Uprava za kadrove (UZK) je odgovorna za praćenje sprovođenja zakonskih propisa u oblasti državne uprave, oglašavanje slobodnih radnih mjesta i vođenje registra državnih službenika. Međutim, organi državne uprave često ignorišu pravno obavezujuće odluke Uprave. Njen zakonski mandat i kapacitete treba osnažiti kako bi bila u mogućnosti da ispuni svoju ulogu u praćenju sprovođenja zakonodavstva i konzistentnom upravljanju ljudskim resursima na nivou cjelokupne uprave. Programi obuke koji su u nadležnosti Uprave su poboljšani. Međutim, obuka se mora intezivirati kako bi se poboljšala efikasnost i ukupni kapaciteti državne uprave.“

„Sve u svemu, državna uprava ostaje slaba i visoko ispolitizovana. Opšti upravni okvir, uključujući Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, treba revidirati i prilagoditi evropskim standardima i principima. Upravni postupci su komplikovani i dugotrajni, i moraju se pojednostaviti. Transparentnost bi trebalo poboljšati, olakšavanjem pristupa i javnim informacijama uključujući i one o privrednom upravljanju i raspodjeli državne imovine.“

„Neophodno je da Crna Gora uloži značajne napore kako bi uspostavila čvrstu i odgovornu državnu upravu, oslobođenu politizacije. Kvalitet zakonskih propisa, odluka i akata koje donosi državna uprava se mora značajno poboljšati. To je neizbježno povezano sa unaprijeđenjem kvaliteta, sposobnosti i stručnosti državnih službenika, uz pomoć zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga kao i stalne obuke. Takođe je potrebno uložiti značajne dodatne napore na jačanju administrativnih kapaciteta koji će se baviti obavezama koje proističu iz budućeg pristupanja EU.“

Izvodi iz Analitičkog izveštaja koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji , (COM (2010) 670), str. 15, 16

Reforma državne uprave je krovna reforma i preduslov za ispunjavanje svih ostalih reformi u jednom društvu. Rukovodeći se ocjenama Evropske Komisije koja je već više puta isticala, ne samo u Mišljenju već i u ranijim redovnim godišnjim izvještajima o napretku Crne Gore, izuzetno ograničene i ispolitizovane administrativne kapacitete, smatramo da je potrebno posvetiti dodatnu pažnju izboru rješenja za izbor državnih službenika i namještenika, a naročito Strategiji za reformu državne uprave.

Imajući u vidu podijeljenje nadležnosti u vezi sa reformom javne uprave kao i dosadašnja iskustva u koordinaciji reforme državne uprave od značaja je da se na jasan i precizan način utvrdi nadležni organ državne uprave odnosno vladino tijelo nadležno za koordinaciju odnosno nadgledanje primjene Strategije za reformu državne uprave i Akcionog plana. Takođe, u cilju obezbjeđenja transparentnosti cjelokupnog procesa važno je da u radu ovog tijela učestvuju predstavnici civilnog društva.

Strategiju reforme državne uprave je neophodno uskladiti sa Nacionalnim planom za integraciju Crne Gore u EU i drugim nacionalnim strateškim dokumentima kako bi se obezbijedila jasna veza sa ovom Strategijom i uskladila dinamika implementacije ovih dokumenata.

U vezi sa mjerom iz Akcionog plana pod nazivom „Sprovođenje dalje postupne funkcionalne decentralizacije“ koja se namjerava sprovesti usvajanjem „Predloga Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore do juna 2011.“, ističemo da predmet i cilj navedenog Zakona ne može biti utvrđivanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Naime, ovim zakonom se uređuju „teritorijalna organizacija Crne Gore, uslovi, način i postupak teritorijalnog organizovanja i druga pitanja od značaja za teritorijalnu organizaciju“, dok se Zakonom o lokalnoj samoupravi uređuju „poslovi odnosno nadležnosti lokalne samouprave“.

U navedenom kontekstu, prirodno je da aktivnost za postizanje ovog cilja bude definisana kao „usvajanje izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi“.

U vezi sa aktivnošću br. 16 „Pripremiti funkcionalnu analizu o organizaciji sistema državne uprave sa preporukama“ smatramo da je rok koji je dat „decembar 2011“ neprimjeren i da se na taj način ne može uticati na ispunjavanja preporuka u rokovima koji su zadati od same EK. Predlažemo da rok za okončanje ove aktivnosti bude jun 2011. godine

a. Državna revizorska institucija (DRI)

„Spoljna revizija ima valjanu zakonsku osnovu u Crnoj Gori, a njena nezavisnost je osigurana zakonom. Državna revizorska institucija (DRI) je osnovana 2004. godine, a 2008. godine je postala članica Evropske organizacije vrhovnih revizorskih institucija (EUROSAI). DRI je počela da daje svoj doprinos pravilnom upravljanju javnim finansijama i unaprijeđenju odgovornosti administracije. Kapaciteti za reviziju izvršenja budžeta i unutrašnju finansijsku kontrolu se moraju poboljšati. Dugoročno posmatrano, DRI bi trebalo da dodatno razvije svoje kapacitete. Time bi se unaprijedila njena uloga kao institucionalnog pokretača napretka u državnoj upravi.“

„U oblasti **eksterne revizije**, Državna revizorska institucija (DRI) napreduje u institucionalnoj reformi, ali još uvijek nije u potpunosti usklađena sa međunarodnim standardima. Crna Gora je uspostavila Revizorsko tijelo (RT) za kontrolu EU fondova, kao posebno tijelo unutar DRI. Ovo ugrožava operativnu nezavisnost DRI kao eksternog revizora izvršne vlasti (čiji dio je Revizorsko tijelo). Crna Gora je navela da je ovo, međutim, privremena situacija i da je namjera da se Revizorsko tijelo odvoji od DRI do kraja 2011. godine. U svakom slučaju, potrebno je obezbijediti punu nezavisnost prije nego se upravljanje EU fondovima povjeri crnogorskim organima. (vidi poglavlje 22)

Član 144 Ustava Crne Gore sadrži odredbe o Državnoj revizorskoj instituciji, i definiše je kao nezavisno tijelo i Vrhovni nacionalni revizorski organ. Takođe, predviđa se da ova institucija podnosi izvještaj Skupštini. Nadalje, eksterne revizije se sprovode na osnovu Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, kojim se uspostavio DRI kao nezavisno tijelo za objektivnu kontrolu potrošnje budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom.

Zakon o DRI predviđa širok spektar revizorskih nadležnosti, kao i regularnost, efektivnost i efikasnost revizija. DRI ima neograničen pristup informacijama, ima pravo i obavezu da izvještava o svom radu i slobodno objavljuje izvještaje. Godišnji izvještaj podnose Skupštini. DRI trenutno priprema petogodišnju razvojnu strategiju, u cilju sprovođenja daljih reformi. Zakon o PIFC-u, između ostalog, obuhvata crnogorske “korisnike budžeta”. Državna revizorska institucija definisana je u Zakonu o budžetu kao “korisnik budžeta” pa stoga spada u nadležnost Zakon o PIFC-u. Međutim, potrebno je predmet Zakona o PIFC-u ograničiti na vladine organe a ne na nezavisne institucije kao što je DRI. Ovakve nezavisne organizacije trebaju da prate generalne principe PIFC-a, ali je potrebno da budu regulisane odvojeno.

Budžet DRI-ja šalje se Ministarstvu finansija za dalje slanje u Skupštinu kao dio državnog budžeta. Ukoliko Ministarstvo finansija izmjeni primljeni nacrt budžeta, to bi moglo da utiče na finansijsku nezavisnost DRI.

Deklaracija iz Lime o međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije sadrži odredbu po kojoj bi nezavisnost članova institucije trebala biti garantovana Ustavom. Međutim, članovi DRI nemaju funkcionalni imunitet od krivičnog gonjenja za bilo koje djelo koje proizilazi iz normalnog obavljanja dužnosti.

Sveukupna potreba za nezavisnošću DRI, u skladu sa trećim principom Meksičke deklaracije o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, predstavlja dio formalnog kriterijuma u ovom poglavlju

tokom bilo kojih budućih pregovora o pristupanju. Kao takva, Crna Gora ne ispunjava kriterijume u oblasti eksterne revizije.

Konačno, potrebno je da Crna Gora obezbijedi, kroz strateški plan eksterne revizije, da sve budžetske jedinice budu redovan predmet revizije.“

„Uspostavljanje Revizorskog tijela unutar DRI ugrožava nezavisnost DRI i suprotno je međunarodnim standardima. Neophodan je predloženi strateški razvojni plan kako bi se pomoglo dalje jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta DRI.“

Izvodi iz Analitičkog izvještaja koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji , (COM (2010) 670), str. 15, 124, 125 i 126.

Nacrt Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz Mišljenja Evropske Komisije predviđa poboljšanje materijalnih uslova za rad Državne revizorske institucije kroz Zakon o budžetu za 2011. godinu, kao i utvrđivanje mehanizma praćenja sprovođenja preporuka DRI, pri čemu je krajnji rok za ispunjavanje druge aktivnosti jun 2011. godine.

Pri tome, dvije aktivnosti koje se odnose na cilj definisan kao „poboljšati transparentnost i odgovornost prilikom trošenja sredstava poreskih obveznika“ nisu u direktnoj vezi sa ostvarenjem ovog cilja. Riječ je o aktivnostima označenim sa 14 i 15 („sprovести obuke radi specijalizacije službenika koji rade na pripremi normativnih akata“ i „poboljšati materijalne uslove rad Sekretarijata za zakonodavstvo kroz Zakon o budžetu za 2011.“).

U skladu sa preporukama iz analitičkog izvještaja Evropske Komisije, smatramo da jačanje kapaciteta DRI, kao jednog od najznačajnijih anti-koruptivnih aktera i mogućeg pokretača institucionalnih promjena i reformi, mora zauzimati značajnije mjesto u Akcionom planu. Kao prioritet u tom pogledu smatramo izmjene Zakona o DRI u cilju preciznog definisanja finansijske nezavisnosti ove institucije od izvršne vlasti, kao i mogućnost uvođenja jednolinijskog budžeta DRI.

DRI trenutno priprema petogodišnju razvojnu strategiju čije je usvajanje neophodno ubrzati, odnosno, odrediti što skoriji rok ovim Akcionim planom. Na ovaj način bi se posredno uticalo na dinamiku jačanja kapaciteta DRI, koja je predmet Strategije.

U planiranju procesa izdvajanja Revizorskog tijela za IPA sredstva iz okvira DRI, budžet DRI treba dodatno ojačati kako bi se prevazišli problemi nedostatka kapaciteta i obučenog kadra, koji su nastali stvaranjem nove, funkcionalno nezavisne cjeline.

Takođe, mislimo da je potrebno uvažiti ponavljaju preporuku DRI i **izmijeniti Zakon o DRI tako da se nadležnost ove institucije proširi na odobravanje komercijalnih revizija poslovanja lokalne samouprave, privrednih društava i drugih subjekata čiji su izvori finansiranja javni.**

Imajući u vidu potrebu institucionalizacije saradnje između DRI, skupštinskog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet kao i Ministarstva finansija, neophodno je usvojiti akt koji bi precizno definisao konkretne mehanizme saradnje.

Smatramo da je za jačanje transparentnosti i odgovornosti prilikom trošenja sredstava poreskih obveznika posebno važno jačati saradnju DRI i Skupštine. **Osnivanje skupštinskog pododbora za budžet i reviziju bi, između ostalog, osnažilo političku kontrola budžeta.**

Najzad, kako je javnost preduslov jačanja uticaja državne revizije, **neophodno je istaknuti i potrebu jačanja kapaciteta DRI za saradnju sa medijima i civilnim društvom. U skladu sa tim, poželjno je definisati rok za usvajanje Strategije DRI za odnose sa javnošću.** DRI treba da sprovodi edukaciju javnosti u razumijevanju poslova vezanih za kontrolu trošenja budžetskih sredstava.

6. Akcioni plan za oblast civilno društvo

Umjesto aktivnosti „razmotriti mogućnost da se zaključkom Vlade donesu smjernice o načinu uključivanja predstavnika NVO u procedure donošenja javnih politika“ i indikatora „pripremljene smjernice usvojene zaključkom vlade „ potrebno je ovo pitanje urediti na nivou zakona. U tom smislu već postoji Model Zakona o transparentnosti pripreme i primjene državnih akata koji je pripremio CRNVO još 2007. godine i koji može biti dobra osnova za rad na zakonskom uređenju ovog pitanja. Alternativa ovom rješenju (posebnom zakonu koji uređuje ovo pitanje) može biti sljedeća - kako je načelno uređenje ovog pitanja sadržano u Zakonu o državnoj upravi, smatramo da se u isti zakon mogu uvrstiti odredbe koje bi detaljnije uredile procedure uključivanja NVO u razvoj javnih politika.

Obrazloženje: Iskustva u ovoj oblasti koja imamo, ali i iskustva zemalja regiona koje su pokušavale da ovo pitanje uredi neobavezujućim aktima (kodeksima, pravilima i sličnim dokumentima) govore o slabom stepenu primjene ovih dokumenata odnosno o tome da problem uključivanja NVO nije riješen usvajanjem „mekih“ preporuka. Potreban je jasan zakon, sa precizno propisanim pravima NVO i obavezama državnih organa.

Takođe, smatramo da je pitanje načela i procedura finansiranja NVO iz javnih fondova potrebno jedinstveno urediti posebnim Zakonom. Bez obzira na stepen centralizacije/ decentralizacije finansiranja NVO iz javnih fondova, pravila i procedure u najvećem dijelu moraju biti jedinstveni.

Na kraju, smatramo da Zakon o igrama na sreću treba izmijeniti u dijelu koji utvrđuje oblasti rada u kojima se mogu finansirati projekti nevladinih organizacija. Naš predlog je da se u oblasti rada koje mogu biti finansirane iz dijela prihoda od igara na sreću unesu i oblasti koje pripadaju onome što se u najširem smislu naziva „dobra vladavina“, a može da uključi vladavinu prava, ljudska prava, borbu protiv korupcije, evropske integracije i slično.