

ZA SKUPŠTINU KOJA SE MIJEŠA U SVOJ POSAO



**22 PRIJEDLOGA
ZA RAD SKUPŠTINSKIH
RADNIH TIJELA**

Prijedlozi za Plan rada Odbora za bezbjednost i odbranu

1. Posjete Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Upravi policije sa ciljem parlamentarne kontrole primjene mjera tajnog nadzora i provjere opreme, koja se koristi u ovu svrhu

U proteklom periodu primjena mjera tajnog nadzora naišla je na brojne kontroverze. Procedure čuvanja, odnosno uništavanja podataka prikupljenih uz pomoć mjera tajnog nadzora, takođe nijesu kontrolisane u dovoljnoj mjeri. Informacije o obavljenim posjetama Agenciji za nacionalnu bezbjednost i Upravi policije sa ciljem vršenja parlamentarnog nadzora nad ovim aspektom rada, potrebno je sačinjavati u formi izvještaja, uz zaključke, mjere ili preporuke, koje treba da su javno dostupne.

2. Razmatranje polugodišnjeg izvršenja budžeta u oblasti bezbjednosti i odbrane za tekuću godinu

Odbor za bezbjednost i odbranu treba da zaključkom obaveže potrošačke jedinice iz sektora bezbjednosti i odbrane (Ministarstvo odbrane, Vojska Crne Gore, Agencija za nacionalnu bezbjednost, Uprava policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova) da dostavljaju informaciju o polugodišnjem izvršenju budžeta, najkasnije 15 dana od kraja drugog kvartala, u formi detaljnog analitičkog izvještaja u kojem će naglasak biti na odstupanjima od plana, učincima potrošnje i eventualnim problemima sa kojima se potrošačke jedinice susrijeću. Na ovaj način, Odbor će uspostaviti blagovremeni nadzor nad izvršenjem budžeta u toku fiskalne godine.

3. Razmatranje izvještaja o radu jedinica za unutrašnju finansijsku kontrolu (interna revizija)

Prema Zakonu o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, izvještaji interne revizije Agencije za nacionalnu bezbjednost dostavljaju se Skupštini uz godišni izvještaj o radu, dok drugi organi nad kojima Odbor vrši nadzor ove izvještaje dostavljaju Ministarstvu finansija. Međutim, oni svi treba da budu predmet proaktivnog i zasebnog razmatranja od strane Odbora, uz odgovarajuće zaključke i preporuke, s obzirom na važnost nalaza interne revizije za sveukupni integritet u sektoru bezbjednosti i odbrane.

4. Kontrolno saslušanje u vezi sa primjenom policijskih ovlašćenja

Prekoračenje policijskih ovlašćenja obilježilo je brojne događaje u prethodnom periodu, pa je i jedna od preporuka posljednjeg izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori da se incidenti, odnosno prijave prekomjerne upotrebe policijskih ovlašćenja naročito ispituju.

5. Konsultativno saslušanje o nabavkama u sektoru bezbjednosti i odbrane

U decembru 2019. godine usvojen je novi Zakon o javnim nabavkama, a kasnije i Uredba o listi vojne opreme i proizvoda, postupku i načinu sprovođenja javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbjednosti. Budući da su se bezbjednosne nabavke (tzv. povjerljive nabavke) dugo nalazile u pravnom vakuumu, potrebno je posvetiti posebnu pažnju praćenju primjene novog regulatornog okvira i pravcima za njegovo unapređenje. Naša istraživanja pokazala su da je interesovanje Odbora za ovu oblast bilo na niskom nivou, te da je potrebno ojačati kontrolnu ulogu Odbora u ovoj oblasti.

Prijedlozi za Plan rada Odbora za ekonomiju, finansije i budžet

1. Kvartalni izvještaji o sprovođenju preporuka DRI

Poslanici moraju raspravljati o izvještaju o reviziji zakona o završnom računu za 2019. godinu, koji je Državna revizorska institucija podnijela Skupštini sredinom oktobra 2020 godine i u skladu sa dosadašnjom praksom usvojiti preporuke DRI kao svoje zaključke i obavezati novu Vladu da ispravi propuste prethodne.

DRI je dala negativno mišljenje na način kojim se upravljalo budžetom u 2019. godini sa aspekta poštovanja zakona, uz skretanje pažnje u dijelu finansijske revizije. DRI je dala i 44 preporuke Vladi kako da popravi uočene probleme, što je dvostruko više nego u reviziji prethodnog završnog računa. Dobra praksa je da Skupština ove preporuke usvoji kao svoje zaključke, time jačajući njihovu obaveznost za vladu, uz dodatak obaveze o izvještavanju o sprovođenju, a Vlada zatim usvaja kvartalne izvještaje o sprovođenju ovih zaključaka.

Važan zaključak koji Skupština ovog puta mora usvojiti je vezan za kvalitet i strukturu akcionog plana za sprovođenje preporuka DRI. Prethodne vlade su o ispunjenju preporuka DRI izvještavale površno i kroz formalistički napravljen akcioni plan. Potrebno je da nova Vlada pripremi akcioni plan za sprovođenje preporuka DRI koji će konačno imati jasne rokove za sprovođenje preporuka, definisane konkretne aktivnosti koje treba preduzeti, indikatore kojima će se mjeriti da li je nešto sprovedeno kao i precizno određene nosioce aktivnosti. Sastavni dio ovog plana, osim novih preporuka moraju biti i neispunjene preporuke iz prethodne godine (a njih je dvije trećine od ukupnog broja), koje se ne smiju zaboraviti.

2. Kontrolno saslušanje o uspostavljanju jedinstvenog registra imovine

Zakon o državnoj imovini koji je stupio je na snagu u martu 2009. godine propisao je obavezu za sve organe da popišu, procijene i evidentiraju imovinu u njihovoj nadležnosti, i da u roku od godinu o tome dostave podatke organu uprave nadležnom za poslove imovine, koji je bio dužan da uspostavi jedinstvenu evidenciju državne imovine. Više od deceniju kasnije, ovaj registar još uvijek nije u funkciji. Prema našim informacijama, došlo je do novih problema u softveru koji je instaliran, zbog problematičnih javnih nabavki

Inspekcijski nadzor nad državnom imovinom donosi česte nalaze o uzurpaciji i lošem stanju nepokretnosti koje su u vlasništvu državnih i lokalnih organa, dok troškovi zakupa prostora za rad organa uprave kao i kupovine/izgradnje novih nekretnina rastu iz godine u godinu.

Kako se radi o procesu koji je duži vremenski period u zastoju, neophodno je da se Skupština uključi i preko svog matičnog odbora izvrši nadzor i pritisak na nadležne, kako bi se prevazišli problemi i okončao posao na ovom važnom projektu i zakonskoj obavezi.

3. Zatražiti i razmotriti polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta

Pozivamo Odbor da od Ministarstva finansija i socijalnog staranja zahtijeva da pripremi izvještaj o izvršenju budžeta u prvih šest mjeseci 2021. godine do sredine jula ove godine i dostavi Skupštini. Na taj način, Odbor će uspostaviti praksu polugodišnjeg izvještavanja Skupštine. Neophodno je da poslanici imaju podatke o tome kako je trošen državni budžet po organizacionoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, ali i nefinansijskim podacima vezanim sa sprovođenjem

programskog budžeta. Za ovakav postupak postoji presedan jer je Skupština usvojila istovjetan zaključak za 2014. godinu, ali isti nikada nije ponovljen.

Od usvajanja budžeta (ili odluka o privremenom finansiranju), Skupštini i matičnom odboru se ne dostavljaju informacije o njegovom izvršenju u toku fiskalne godine na koju se odnosi jer ne postoji zakonska obaveza. Skupština čeka razmatranje završnog računa budžeta, koji se dostavlja tek u septembru naredne godine, što znači da će o trošenju budžeta ove godine, Odbor raspravljati tek krajem naredne godine.

4. Razmotriti Konsolidovanog izvještaja o upravljanju i unutrašnjim kontrolama za 2020. godinu

Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama se priprema u skladu sa Zakonom o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru. Radi se o ključnom dokumentu preko kojeg se mogu pratiti stvarni domet i rezultati dosadašnjih napora na polju uvođenja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. Kako stvari trenutno stoje, izvještaj razmatra samo Vlada i poslanici nemaju uvid u broj izvršenih revizija, broj izrečenih preporuka i procenat njihovog ispunjenja, niti mogu saznati koji su to problemi i nepravilnosti koje unutrašnji revizori uočavaju. Na ovaj način odstupilo se od dobre prakse koju zagovara Evropska komisija, koja nedvosmisleno preporučuje da se konsolidovani izvještaj dostavlja Skupštini kako bi se poboljšao parlamentarni nadzor nad procesima rizika i kontrole kojima se bave upravljačke strukture u javnom sektoru. Pozivamo Odbor da zatraži dostavljanje ovog izvještaja od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja i uspostavi redovnu godišnju praksu razmatranja istog.

5. Konsultativno saslušanje o upravljanju privrednim društvima u većinskom vlasništvu države

Postoji 50 preduzeća u većinskom vlasništvu

države na centralnom nivou, koja upravljaju vrijednom imovinom građana Crne Gore, troše gotovo milijardu eura godišnje, zapošljavaju oko 12 hiljada ljudi, uz preko 300 javnih funkcionera. Smatramo da njihov rad preduzeća u većinskom vlasništvu države mora biti dodatno regulisan – ili posebnim aktom ili dopunom postojećeg Zakona o privrednim društvima – kako bi se uveli mehanizmi preko kojih bi država mogla efikasnije i bolje da upravlja preduzećima, a ona bila transparentnija i odgovornija za poslove koji su im povjereni i imovinu kojom upravljaju. Činjenica da Vladin zaključci o smanjenju zarada i slično bivaju ignorisani govori o sistemskom problemu u komunikaciji između vlasnika i preduzeća. Pozivamo Odbor da organizuje stručnu raspravu sa donosiocima odluka i stručnjacima iz ove oblasti kako bi razmotrili načine za rješavanje problema u održivosti, transparentnosti i odgovornosti ovih privrednih društava. Institut alternativa će poslanicima dostaviti i naš analitički materijal o ovoj temi, dok su podaci do kojih smo došli objavljeni na sajtu “Čija su naša javna preduzeća” - <https://javnapreduzeca.mojnovac.me>

6. Konsultativno saslušanje o sprovođenju projekata u oblasti javnih finansija, finansiranih iz sredstava Instrumenta za pretpristupnu podršku

Primjena Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020. godine u velikoj mjeri je bila uslovljena dinamikom sprovođenja projekata finansiranih iz sredstava Instrumenta za pretpristupnu podršku, uključujući projekte “Implementacija sistema elektronskih javnih nabavki” i “Unapređenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole”. Javnost ostaje uskraćena za detalje primjene ovih projekata, iako su od velikog značaja za transparentnost i odgovornost javnih finansija. Saslušanje o njihovoj primjeni i ključnim rezultatima je važno za donošenje odluka zasnovano na dokazima u ovim oblastima, a postoji i potreba za većim učešćem Skupštine u nadzoru nad sprovođenjem značajnih projektata podržanih od strane EU.

Prijedlozi za Plan rada Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu

1. Konsultativno saslušanje u vezi sa procjenom učinka reforme javne uprave i pripreme novog strateškog dokumenta za period 2021-2025. godine

Reforma javne uprave je jedan od osnovnih temelja na kojima počiva prustupanje Crne Gore Evropskoj uniji. Značaj reforme ogleda se i u tome što je EU izdvojila posebna sredstva od ukupno 12 miliona eura za podršku ovoj reformi, naročito za sprovođenje mjera predviđenih Strategijom reforme javne uprave za period 2016- 2020. godine. Primjena mjera, međutim, nije dovela do odgovarajućih rezultata, naročito u pogledu optimizacije javne uprave, što su potvrdili i nalazi dvije eksterne evaluacije sprovedene u prethodnom periodu – u vezi sa primjenom Strategije, i u vezi sa raspodjelom direktne budžetske podrške od strane EU. U toku je izrada novog strateškog dokumenta u ovoj oblasti. Skupština i matični odbor, za razliku od prakse iz prethodnog perioda, ne treba da budu isključeni iz tog procesa. Kako je procjena učinka dosadašnjih reformi neizostavna prilikom utvrđivanja reformskih prioriteta u narednom periodu, smatramo da diksusiju o ovim pitanjima treba objediniti. Odbor treba, u formi posebnog izvještaja sa zaključcima i preporukama, da pruži doprinos izradi nove strategije.

2. Konsultativno salušanje u vezi sa primjenom Zakona o državnim službenicima i namještenicima

Tokom 2020. godine, Vlada je trebalo da pripremi Informaciju o primjeni Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kako bi se procijenili inicijalni efekti primjene akta koji se primjenjuje od jula 2018. godine. Međutim, informacija nije pripremljena, iako od ovog akta i njegove primjene najviše zavisi profesionalizacija i depolitizacija javne uprave. Na drugoj strani, naš monitoring pokazuje da primjena ovog akta, iako predstavljena kao pomak u ovom aspektu reforme javne uprave, pati od brojnih manjkavosti, naročito u pogledu nedovoljne transparentnosti procesa (izostajanje zapisnika sa intervjuja sa kandidatima za posao), neregulisanosti naknadnog razgovora sa kandidatima sa liste za izbor, širokih diskrecionih ovlasćenja prilikom donošenja odluke o izboru i kadrovskog planiranja. Smatramo da bi na dokazima zasnovana rasprava u matičnom odboru doprinijela promišljanju boljih rješenja u ovoj oblasti, naročito jer je ovakva rasprava izostala prilikom utvrđivanja posljednjih izmjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima u decembru 2020. godine.

3. Konsultativno saslušanje u vezi sa izmjenom tužilačkih zakona

Imajući u vidu da je ranije utvrđeni predlog tzv. izmjena tužilačkih zakona izrađen bez učešća zainteresovane javnosti, uprkos mogućnostima poslanika da koriste institute konsultativnih saslušanja, smatramo da dalji rad na ovim reformama, uz poštovanje svih procedura uključivanja zainteresovane javnosti od strane Vlade, treba da bude praćen i opsežnijim dijalogom u Skupštini. Pored niza razgovora koje su predstavnici Venecijanske komisije sprovedi sa predstavnicima nadležnih institucija i civilnog sektora, smatramo da je i u matičnom odboru neophodno, uz javnost rada i učešće relevantnih predstavnika Vlade, nevladinog sektora i akademske zajednice, organizovati posebno konsultativno saslušanje kako bi se prije razmatranja zakona na plenarnoj sjednici, još jednom ukrstili argumenti o odgovarajućim zakonskim rješenjima.

4. Razmatranje izvještaja o postupanju u upravnim stvarima za 2020. godinu

Priprema godišnjeg Izvještaja o postupanju u upravnim stvarima utvrđena je Zakonom o upravnom postupku i uključuje obavezu dostavljanja pojedinačnih izvještaja od strane javnopravnih organa, koje zatim objedinjava Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, u skladu sa Pravilnikom o sadržaju godišnjeg izvještaja o postupanju u upravnim stvarima i bližem sadržaju i načinu vođenja evidencije o postupanju u upravnim stvarima. Ovi izvještaji, iako nijesu do sada zavrijedili pažnju Skupštine ni matičnog odbora, treba da prikažu nivo efikasnosti upravnog rješavanja i

trebalo bi da pruže informacije od velikog značaja za ostvarivanje i zaštitu prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka u postupcima pred javnopravnim organima primenom osnovnih načela i pravila upravnog postupka. Smatramo da bi matični odbor, razmatranjem ovog izvještaja i usvajanjem odgovarajućih zaključaka i preporuka, osnažio svoju kontrolnu ulogu i dao doprinos efikasnijem upravnom rješavanju. Podsjećamo da je, između ostalog, prosječno trajanje upravnog spora tokom prve polovine 2019. godine iznosilo više od trinaest mjeseci, sedam mjeseci duže nego u periodu usvajanja Strategije za reformu javne uprave za period 2016-2020. godine.

5. Razmatranje analize o stanju e-usluga sa mjerama za njihovo unapređenje

Tokom prethodnih godina, Ministarstvo nadležno za pitanja javne uprave i informacionog društva je na godišnjem nivou pripremalo posebne informacije i analize o stanju u oblasti elektronskih usluga. Kako su digitalna transformacija i bolje pružanje upravnih usluga iznova afirmisani ciljevi u reformskim agendama Vlade, a zbog njihovog značaja za sveukupno poboljšanje kvaliteta života građana, smatramo da bi ova analiza, uz odgovarajuće zaključke i preporuke, trebalo da bude predmet razmatranja od strane ovog Odbora.

Prijedlozi za Plan rada Odbora za ljudska prava i slobode

1. Razmatranje Izvještaja o javnim okupljanjima i priredbama

Sačinjavanje ovog izvještaja od strane nadležnog organa i njegovo podnošenje Skupštini do kraja marta tekuće za prethodnu kalendarsku godinu je zakonska obaveza. Imajući u vidu da je tokom prethodnog perioda porastao broj javnih okupljanja, ali i izazova povezanih sa njima, smatramo da Odbor treba da na posebnoj sjednici da razmotri izvještaj i usvoji zaključke i preporuke u vezi sa primjenom standarda tokom javnih okupljanja. Prema našim nalazima, samo u periodu od decembra 2019. do septembra 2020. godine bilo je najmanje 898 okupljanja. Radi ilustracije, u 2014. godini bilo svega nekoliko okupljanja a kada je u 2015. godini bilo 30 okupljanja, institucije su to okarakterisale kao značajan pomak. Takođe, pitanja koja su obilježila pojedina javna okupljanja u prethodnom periodu su selektivno postupanje državnih organa, nedoumice u vezi sa pravom vojnika i policajaca da učestvuju u protestima, prekomjerna upotreba sile u određenim slučajevima kao i uticaj pandemije na uživanje prava na slobodu okupljanja. Dalja primjena standarda i normativna aktivnost u ovoj oblasti zaslužuje adekvatan angažman matičnog odbora i Skupštine.

3. Razmatranje izvještaja i radnih dokumenata (non-papers) Evropske komisije o poglavljima 23 i 24 u dijelu koji se odnosi na ljudska prava

Imajući u vidu nadležnosti Odbora za ljudska prava i slobode, i princip pristupanja Evropskoj uniji koji prvenstveno

2. Razmatranje Izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2020. godinu, organizovanje kontrolnih saslušanja na osnovu izvještaja

Izvještaji Zaštitnika, koji ukazuju na probleme u funkcionisanju državne uprave, kršenje zakona, diskriminatoran odnos državnih organa prema građanima, i nepostupanje kojim se krše ljudska prava, treba da budu predmet naročitog razmatranja od strane Odbora. Naša istraživanja su pokazala da gruba kršenja zakona od strane pojedinih državnih organa i njihovih zaposlenih ne dobijaju epilog u pogledu utvrđivanja odgovornosti i preduzimanja koraka da se takve situacije spriječe. Smatramo da Skupština, kroz Odbor za ljudska prava i slobode, i kontrolna saslušanja nadležnih iz institucija u kojima su od strane Zaštitnika zabilježena drastična kršenja zakona i diskriminatoran odnos, treba da iskoristi odgovarajuće kontrolne mehanizme kako bi se preporuke Zaštitnika i preventivna uloga ove institucije dodatno osnažili. Razmatranje izvještaja Zaštitnika takođe treba da bude praćeno odgovarajućim zaključcima i preporukama, a po uzoru na dobre prakse, uputno je da na sjednici na kojoj se izvještaj razmatra prisustvuju i predstavnici ministarstava i drugih državnih organa na koje se odnosi.

stavlja naglasak na poštovanju ljudskih prava ("fundamentals first"), smatramo da na posebnim tematskim sjednicama ovo tijelo sa dužnom pažnjom treba da razmatra nalaze i preporuke iz relevantnih izvještaja Evropske komisije koji se odnose na poštovanje ljudskih prava.

Prijedlozi za Plan rada Odbora za antikorupciju

1. Razmatranje kvartalnih izvještaja o radu Agencije za sprječavanje korupcije

Suprotno dosadašnjoj praksi razmatranja isključivo godišnjeg izvještaja o radu Agencije za sprječavanje korupcije, Odbor bi trebalo da razmatra sve njene kvartalne izvještaje koje Agencija kontinuirano priprema i objavljuje otkad je počela sa radom. Uspostavljanjem Agencije za sprječavanje korupcije, Odbor za antikorupciju po prvi put je pozicioniran kao matični odbor za jednu instituciju i njen rad. Stoga je neophodno da ovo skupštinsko tijelo nadzor nad radom Agencije vrši kontinuirano i da pomno prati njen rad, naročito imajući u vidu brojne kontroverze i nezadovoljstvo njenim radom, kao i oštre ocjene Evropske komisije o ovoj instituciji. U prethodnom sazivu Parlamenta, njegova nadzorna uloga u odnosu na Agenciju bila je na vrlo nezadovoljavajućem nivou. Agencija je pretežno bila predmet političkih rasprava u plenumu, dok su rad Odbora karakterisala uglavnom štura kontrolna i konsultativna saslušanja koja su završavana tehničkim zaključcima. Najveći dio rada Odbora u vezi sa Agencijom ticao se ispunjenja minimuma zakonskih obaveza – proces predlaganja rukovodstva Agencije i razmatranje godišnjih izvještaja o radu prije plenarnih zasijedanja. Kontinuiranim praćenjem rada Agencije i razmatranjem kvartalnih izvještaja, Odbor i njegovi članovi mogu na vrijeme uočavati probleme u radu ove institucije, utvrđivati razloge za to i korektivno djelovati u pravcu unapređenja preventivnog dijela borbe protiv korupcije.

2. Konsultativna saslušanja o daljim aktivnostima i planovima u suzbijanju korupcije u visoko-rizičnim oblastima (javne nabavke, privatizacija, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava i policija)

Vlada je u martu 2016. godine donijela operativni dokument za suzbijanje korupcije u posebno rizičnim oblastima, kao aneks Akcionom planu za poglavlje 23 u okviru pregovora sa Evropskom unijom. Plan nije urađen u skladu sa dobrim praksama strateškog planiranja, niti je njegova primjena dovela do značajnih pomaka u ovim oblastima. Imajući u vidu da su mjere i aktivnosti važećih akcionih planova za poglavlja 23 i 24 uveliko prevaziđene i da je neophodno promišljanje efikasnijeg odgovora na nagomilane probleme u oblasti borbe protiv korupcije, naročito u posebno rizičnim oblastima, smatramo da je neophodno organizovanje niza konsultativnih saslušanja, uz učešće nadležnih institucija i eksperata, kako bi se na osnovu dostupnih izvještaja i analiza stanja izveli zaključci i preporuke u vezi sa daljim pravcima djelovanja u ovim oblastima.

3. Razmatranje izvještaja i radnih dokumenata (non-papers) Evropske komisije o poglavljima 23 i 24

Kao radno tijelo formiranog nakon početka pregovora sa Evropskom unijom sa ciljem posebnog fokusa na pitanja od značaja za borbu protiv korupcije, smatramo da na posebnim tematskim sjednicama Odbor za antikorupciju sa dužnom pažnjom treba da razmatra nalaze i preporuke iz relevantnih izvještaja Evropske komisije.