

ANTI-KORUPCIJSKE POLITIKE NA LOKALNOM NIVOU I ŠTA POKAZUJE RENDGEN?

Procjena efikasnosti antikorupcijskih politika na lokalnom nivou
-godišnji izvještaj-





ANTIKORUPCIJSKE POLITIKE NA LOKALNOM NIVOU I ŠTA POKAZUJE RENDGEN?

Procjena efikasnosti antikorupcijskih politika na lokalnom nivou
-godišnji izvještaj -

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Urednica:

Daliborka Uljarević

Autori:

Mira Popović
Dr Nikoleta Đukanović
Miloš Vuković
mr Bojan Božović

Saradnik na istraživanju:

Vasilije Radulović

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

ISBN 978-9940-44-013-8

COBISS.CG-ID 40008976



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education



Zadruka

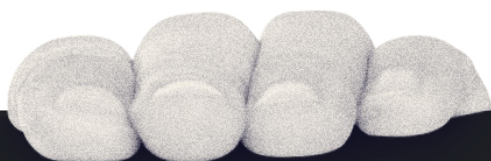
Izvještaj je dio projekta "Smjestimo korupciju u muzej!" koji realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO) u partnerstvu sa NVO Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), NVO Bonum iz Pljevlja, NVO UL-Info iz Ulcinja i NVO Za Druga iz Petrovca, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave i Agencijom za sprječavanje korupcije (ASK), a finansira ga Evropska unija uz kofinansiranje Ministarstva javne uprave.



Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost CGO-a i CeMI i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije ili Ministarstva javne uprave.



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE



SADRŽAJ

Uvod	4
Lokalna antikorupcijska politika u Crnoj Gori	6
<i>Uzroci i pojavni oblici korupcije na lokalnom nivou</i>	7
<i>Analiza političkog i strateškog okvira</i>	8
<i>Analiza pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou</i>	11
<i>Promjene lokalne antikoruptivne politike i efekti 2017-2018</i>	15
Upravljanje integritetom na lokalnom nivou – preventivni mehanizmi borbe protiv korupcije na lokalnom nivou	19
<i>Planovi integriteta</i>	19
Upravljanje finansijama na lokalnom nivou	30
<i>Korupcija kao dio ekonomskog konteksta</i>	30
<i>Glavne dimenzije korupcije</i>	31
<i>Prihodi, rashodi i dugovi crnogorskih opština u 2018. godini</i>	34
<i>Rukovođenje finansijama lokalnih samouprava kroz lupu DRI</i>	38
• <i>Prijestonica Cetinje</i>	39
• <i>Opština Budva</i>	44
• <i>Opština Kolašin</i>	50
Efikasnost institucija u procesuiranju korupcije na lokalnom nivou	54
<i>Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou</i>	54
<i>Državna tužilaštva i sudovi u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou</i>	55
<i>Agencija za sprječavanje korupcije u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou</i>	57
<i>Visoka korupcija i pranje novca na lokalnom nivou – procesuirani i riješeni slučajevi u 2017. i 2018. godini</i>	59
Zaključci i preporuke	63
Literatura	65



01 Uvod

Crnogorsko društvo je prožeto korupcijom, po dubini i širini, svih oblika i nivoa vlasti što značajno otežava uspostavljanje funkcionalne vladavine prava, a posljedično i demokratizacije društva. To notiraju i brojni relevantni izvještaji međunarodnih i nacionalnih organizacija, a posebno je važno istaći da i EU, sa zabrinutošću, na ovo pitanje osvrće u svojim dokumentima koji se odnose na dinamiku i kvalitet pristupnih pregovora. U Izvještaju o Crnoj Gori za 2019. godinu, Evropska komisija konstatuje da je „*tokom izvještajnog perioda došlo do određenog napretka. Međutim, korupcija je rasprostranjena u mnogim oblastima i dalje izaziva zabrinutost.*¹ Stoga, treba posebno insistirati na jačanju svijesti o neophodnosti sprječavanja korupcije i borbe protiv korupcije kako bi se ovaj problem adekvatno adresirao.

Borba protiv korupcije zahtijeva uključenje svih aktera, ali i fokusiranost na određene oblasti radi efikasnijeg ukazivanja na uzroke i moguća rješenja. Jedna od tih oblasti je i borba protiv korupcije na lokalnom nivou. Lokalne samouprave su prvi i direktni pružoci usluga građanima, a ostaju podložne koruptivnom ponašanju, poput partijskog zapošljavanja, nepotizma i brojnih drugih zloupotreba. To ih ne čini jedinstvenim ili izolovanim slučajevima, već dijelom ogledala ukupnog stanja u državi.

Projekat *Smjestimo korupciju u muzej!* predstavlja nastavak napora koje Centar za građansko obrazovanje (CGO) ulaže u cilju smanjenja korupcije na lokalnom nivou. Opšti cilj ovog projekta je davanje doprinosa unaprijeđenju kvaliteta procesa EU integracija u Crnoj Gori kroz jačanje vladavine prava. Specifični ciljevi se fokusiraju na smanjenje korupcije na lokalnom nivou i na povećanje uključenost građana i građanki Crne Gore u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Prethodni programi *Misli lokalno*

¹ Izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu, Evropska komisija, str. 4

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

– djeluj lokalno! – borba protiv korupcije na lokalnom nivou i *Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!* su dio višegodišnjeg praćenja politika i mehanizama za sprječavanje i suzbijanje korupcije na lokalnom nivou, mapiranja područja koja su podložna korupciji, jačanja kapaciteta lokalnih organizacija civilnog društva da doprinesu borbi i sprječavanju korupcije, a samim tim i ohrabrivanja građana na ličnu akciju.

U borbi protiv sistemske korupcije najveću odgovornost nose oni koji imaju najveća ovlaštenja. To znači da, pored lokalnih samouprava, značajnu odgovornost za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou ima i Vlada, koja je preuzimajući brojne nadležnosti lokalnih samouprava preuzela i tu odgovornost. Naši nalazi ukazuju da nema adekvatnih mehanizama kontrole čime se dovodi u pitanje posvećenost lokalnih samouprava, ali i Vlade, da se bave borbom protiv korupcije na valjan način. Dodatno, ne identifikuje se ni otvorenost ka stvaranju novog sistema koji bi kroz procjenu realnih potreba svake lokalne samouprave zasebno i uvođenje posljedičnih mjera vodio mjerljivom i suštinskom napretka u ovoj oblasti.

Ovaj drugi godišnji izvještaj teži da pruži ažurirani pogled na okvir i prakse lokalnih samouprava kad je riječ o pitanjima integriteta, transparentnosti, primjene antkoruptivnih mjera, načina finansijskog upravljanja, ali i pristupa pravosuđa, primarno Tužilaštva, u odnosu na evidentirane nezakonitosti.

Izvještaj *Antikorupcije politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?* nastao je u okviru projekta *Smjestimo korupciju u muzej!* koji Centar za građansko obrazovanje (CGO) sprovodi u partnerstvu sa NVO Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) iz Podgorice, NVO Bonum iz Pljevalja, NVO UL Info iz Ulcinja i NVO Za Druga iz Petrovca, u saradnji sa Agencijom za sprječavanje korupcije i Ministarstvom javne uprave. Projekat finansira Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, a kofinansira Ministarstvo javne uprave.



02 Lokalna antikorupcijska politika u Crnoj Gori

U Crnoj Gori postoji zaokružen zakonodavni okvir u oblasti borbe protiv korupcije, a koji pored Krivičnog zakonika, čine Zakon o sprječavanju korupcije, Zakon o lobiranju, Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja, Zakon o javnim nabavkama, itd. Dodatno, postoje i etički kodeksi.

Ipak, postojeći zakonodavni i uspostavljeni institucionalni okvir ne produkuju dovoljne rezultate tako da korupcija ostaje izazov u svim sferama, uključujući i nivo lokalnih samouprava. Postavlja se pitanje – zašto izostaju mjerljivi rezultati antikoruptivnih politika i odlučnija borbe protiv korupcije na nivou lokalnih samouprava u Crnoj Gori?

Akcionim planom za Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) borba protiv korupcije na svim nivoima se izdvaja kao jedna od najvažnijih reformskih oblasti. Tome impuls daje i civilni sektor kroz svoje analize, a u oblasti borbe protiv korupcije na lokalnom nivou niz konstruktivnih preporuka je dato i u prethodnim izvještajima.²

Važno je uzeti u obzir i specifičnosti antikorupcijskih akcija na nivou lokalnih samouprava u odnosu na one na državnom nivou. U strukturnom smislu, lokalne zajednice kao manje društvene ćelije počivaju na određenim interpersonalnim odnosima koji ih bitno drugačije oblikuju. Zato je i česta pojava da međuljudski odnosi prevladaju u odnosu na obaveznost zakonskih normi što ilustruje stimulativnu sredinu za razvoj korupcije, a što ojačava i činjenica da ni na višim nivoima organizacije nema beskompromisnog i neselektivnog pristupa u borbi protiv korupcije.

² Više na: <http://cgo-cce.org/izdavastvo/demokratija-izdavastvo/#.XgJ8ohdKgOo>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Uzroci i pojavni oblici korupcije na lokalnom nivou

Korupcija na lokalnom nivou je u implikativnom odnosu sa manjkom transparentnosti i konsultacija građana i ostalih zainteresovanih strana o pitanjima od značaja za razvoj lokalne samouprave, ali i njihove isključenosti iz procesa donošenja odluka koje su vitalne za samu lokalnu zajednicu. Korupcija na lokalnom nivou direktan je rezultat nekonsolidovane političke i institucionalne volje koja vodi i izostanku dosljedne primjene zakona. Osobito je važan, a često potcijenjen, i lični integritet lokalnih službenika i namještenika, kao jedan od preduslova poštovanja zakonske regulative, ali i ukupnog pristupa zdravog upravljanja na lokalnom nivou.

Nedostatak transparentnosti pri donošenju propisa i drugih opštih akata na nivou jedinica lokalne samouprave predstavlja već hroničan problem. Proces usvajanja propisa u bilo kojoj vrsti predstavničkog organa mora biti dostupan široj javnosti kao vidu kontrolnog mehanizma koji može uticati na prevenciju ili smanjenje korupcije. Nedostupnost akata o kojima je odlučivala ili će odlučivati skupština opštine na internet sajtovima opština samo učvršćuje trend netransparentnog javnog upravljanja, ali i utiče na (ne)povjerenje u te institucije.

Nedovoljna zainteresovanost za praćenje usvajanja završnog računa budžeta lokalne samouprave ograničava efektivnu i efikasnu borbu protiv korupcije, a nema još ni prepoznavanja značaja ovog segmenta u okviru same lokalne zajednice. Naime, blagovremeno praćenje realizacije budžeta trebalo bi da bude prioritet jer građani, dobrim dijelom i direktno, učestvuju u punjenju tog budžeta, pa posljedično imaju pravo da budu informisani na koji način se raspodjeljuje i troši, ali i da traže odgovornost kada to nije urađeno namjenski i domaćinski.

Sukob interesa na lokalnom nivou rasprostranjen je vid korupcije a podrazumijeva podređivanje javnih interesa privatnom interesu prilikom donošenja odluka. Najčešće se ogleda u ostvarivanju privatne koristi određenih funkcionera u vidu dobijanja poslova u strukturama lokalne samouprave ili obezbjeđivanja povlašćenog položaja u određenim privatnim firmama. U izvještajima Agencije za spriječavanje korupcije (ASK) se ne pravi distinkcija između javnih funkcionera na lokalnom i državnom nivou,



što otežava i nezavisan monitoring procesuiranih slučajeva korupcije na lokalnom nivou.

Deficit etike i integriteta u radu organa lokalne samouprave predstavlja izraženu pojavu. Intencija donošenja etičkih kodeksa bila je da se podstakne izgradnja povjerenja između predstavnika lokalne samouprave i građana, ali i da se ojača uloga i odgovornost prvih u obavljanju njihovih funkcija. Primjena tog antikoruptivnog mehanizma zavrijeđuje pažnju. Međutim, podaci o kršenju etičkih kodeksa na lokalnom nivou tokom 2018. godine nisu dostupni.

Primanje poklona, sponzorstava i donacija od strane organa lokalne vlasti direktno ili indirektno pogoduje razvoju korupcije na lokalnom nivou. Naime, ovakva praksa može negativno uticati na nezavisnost i nepristrasnost rada javnih funkcionera i organa lokalne vlasti u kojima pojedinci zarad te lične koristi stavljaju u drugi plan javni interes.

Analiza političkog i strateškog okvira

Nekoliko je faktora neophodno za učinkovitu borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Politička volja tu ima primarni značaj, a zatim koherentan strateški i normativno-institucionalni okvir koji prati razvijen monitoring i evaluacija kako od strane organa lokalne samouprave tako i nezavisnih aktera. Naravno, paralelno je važno jačati svijest građana o razornim efektima korupcije.

Politička volja za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou, ostaje na formalnom nivou a bez refleksije u adekvatnom ispunjavanju obaveza iz važećih dokumenata ili onih koje dolaze kroz dokumente EU u procesu pristupanja. Izveštaji Evropske komisije u kontinuitetu naglašavaju imperativ proaktivnijeg odnosa državnih institucija u pronalaženju efikasnih mehanizama za borbu protiv korupcije. Iako su mjerljivi rezultati u borbi protiv korupcije preduslov za napredovanje u okviru pregovaračkog procesa, suštinski napredak u ovoj oblasti nije registrovan na državnom niti na lokalnom nivou.

Kad je riječ o lokalnom nivou, većina opština u Crnoj Gori nije usvojila lokalne akcione planove (LAP) za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, a samo se formalno ispunjavaju obaveze predviđene planovima integriteta. Takođe, zabrinjavajuće je i podatak da u 2017. godini nije bilo evidentiranih prijava korupcije na lokalnom nivou od strane građana, što ukazuje na

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

neefikasnost institucionalnih mehanizama u ovoj oblasti.³ Dodatno, tokom 2018. godine, u odnosu na postupke pokrenute po prijavama zviždača, utvrđeno je ugrožavanje javnog interesa u samo jednoj opštini i jednom privrednom društvu čiji je osnivač opština.⁴ U prvom kvartalu 2019. godine od 23 podnijete prijave zviždača, samo 20% se odnosilo na postupanje lokalnih organa.⁵

Evidentirana je i nespornost državnih organa da preuzmu konkretne inicijative koje bi doprinijele pronalaženju efektivnijih mehanizama za borbu protiv korupcije. Upravo bi proaktivnija uloga organa državne vlasti mogla bi motivisati predstavnike lokalnih samouprava da ozbiljnije pristupe primjeni postojećih mehanizama, kao i da efikasnije reaguju u slučaju otkrivanja koruptivnih radnji.

U cilju efektivnije borbe protiv korupcije, neophodno je razviti funkcionalne institucionalne mehanizme i dosljedno poštovati zakonski okvir. To uključuje i unaprijeđenje procedura za evidenciju podnijetih prijava, posebno u dijelu boljeg razgraničenja nadležnosti pojedinačnih organa u rješavanju prijavljenih slučajeva korupcije. Proaktivnost odnosno nedostatak proaktivnosti opština u ovom dijelu stoji u implikativnom odnosu sa nedostajućom političkom voljom na nacionalnom nivou da se uhvati u koštac sa ovim problemima.

Borba protiv korupcije je borba za očuvanje javnog interesa, odnosno preduslov za ukupni ekonomski i demokratski razvoj crnogorskog društva, te stoga mora biti društvena akcija najširih razmjera u koju će se uključiti svi državni organi, zainteresovane organizacije, privredni subjekti, nevladine organizacije, mediji, građani, itd. Nizak nivo edukacije građana u oblasti antikoruptivnih politika umnogome determiniše nizak broj prijava koruptivnih djela, ali i nepovjerenje u rad institucija lokalnih vlasti i antikoruptivnih mehanizama.

³ MANS, *Četvrti izvještaj o sprovođenju akcionog plana za poglavlje 23*, 2018, str. 76

⁴ Agencija za sprječavanje korupcije, *Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2018. godinu*, mart 2019, str. 59

⁵ Agencija za sprječavanje korupcije, *I kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za 2019*, maj 2019, str. 22



Javnost može uticati na prevenciju korupcije kroz stimulisanje transparentnosti rada organa lokalnih samouprava, a što vodi dalje većem stepenu kontrole, podsticanju konkurencije i ograničavanju ili ukidanje monopola, ali i kreiranju novih politika koje obezbijavaju veći stepen učešća građana u procese donošenja odluka.

Na *strateškom* nivou, u okviru prestupnih pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora je usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i donijela akcione planove za poglavlja 23 i 24 koji su trebali biti kamen temeljac za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Krenulo se relativno entuzijastično, uz značajne reformske pomake u periodu od 2010. do 2014. u dijelu normativnih i institucionalnih izmjena. Međutim, po isteku strateškog ciklusa, krajem 2014 godine, nije donošen novi strateški dokument koji bi se bavio ovim pitanjima. Takođe, uprkos ostvarenim pomacima, ključni strateški ciljevi sadržani u tom dokumentu nisu realizovani, a neki od njih se u sličnim ili modifikovanim formulacijama mogu naći u trenutno važećim dokumentima.

Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji je usvojen u martu 2016. godine, stavlja fokus i na izradu Plana integriteta za jedinice lokalne samouprave, „obezbjedivanje transparentnosti procesa zapošljavanja u organima lokalne samouprave, unapređenje transparentnosti u postupku sprovođenja procesa javnih nabavki i praćenja realizacije javnih nabavki u opštinama, unapređenje saradnje civilnog i privatnog sektora sa JLS za uključivanje u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, kao i uspostavljanje kanala za prijavu korupcije u lokalnim samoupravama”⁶. Izvještavanje se vršilo od strane Radne grupe za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU za poglavlje 23 (*Pravosuđe i temeljna prava*), ali je praksa ukazala da informacije koje su dostavljane nisu bile tačne i precizne.

Realizacija tih strateških i akcionih dokumenata, kao i uvođenje mehanizama neophodnih za njihovo efektivno sprovođenje na lokalnom nivou, su bili limitirani usljed nedostatka prethodnih konsultacija sa lokalnim timovima i analize postignutih rezultata. Stoga, umjesto konsolidacije saradnje u sprovođenju navedenih antikoruptivnih mjera odnosno jasne definicije nadležnosti pojedinačnih institucija, ovaj kontekst je doprinio ukorijenjivanju različitih interpretacija propisanih obaveza od strane lokalnih samouprava,

⁶ Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, VI Lokalna samouprava, Vlada Crne Gore, mart 2016, p. 17

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

a posljedično i različitu primjenu i ograničene rezultate. Paradoksalno je da uspostavljeni mehanizmi ne prozilaze iz strateškog okvira (za čiju su primjenu stvoreni), a takav formalistički pristup nije mogao imati pozitivan uticaj ni na njihovu funkcionalnost. Sve to prati i manjak institucionalne volje da se oni koji su upleteni u koruptivne radnje otkriju i procesuiraju. Konačno, nedovoljno jasno je definisan sistem nadležnosti i odgovornosti kada je u pitanju primjena strateškog okvira, kao i procedure dostavljanja izvještaja od strane lokalnih samouprava i postupci sankcionisanja u slučaju kašnjenja.

Jedno od rješenja koje bi moglo doprinijeti poboljšanju važećeg strateškog okvira jeste i objedinjavanje svih postojećih propisa u jedan jedinstveni nacionalni dokument, koji bi bio obavezujući za sve jedinice lokalne samouprave. Takođe, treba razmotriti i preporuke Evropske komisije koje se tiču izrade i usvajanja dokumenata kojima bi se regulisala prevencija korupcije u pojedinačnim sektorima.

Analiza pravnog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou

U 2017. godini usvojeno je nekoliko zakona važnih za oblast antikorupcije, poput Izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama, i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama nijesu predstavljale doprinos borbi protiv korupcije. Stav 2 člana 1 ovog Zakona utvrđuje niz isključenja prava na pristup informacijama, uz napomenu da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom⁷. Zakon ne precizira o kojem propisu je riječ, što može da vodi širokom tumačenju, i otvara prostor za zloupotrebu. Konkretno, kada je riječ o borbi protiv korupcije, ovakva odredba može spriječiti pristup informacijama u postupcima koji se vode za koruptivna krivična djela.

⁷ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Službeni list Crne Gore", br. 044/12, 030/17



Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu⁸ donosi i kritike izmjena Zakona o javnim nabavkama, koje su usvojene 2017. godine, ocjenjući ih kao korak nazad u smislu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU. U Izveštaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu⁹ ponovo se ovaj problem apostrofira.

Naime, iako se Zakon o javnim nabavkama bavi pitanjem korupcije u članovima 15, 16 i 17¹⁰, kojima je definisano Antikorupcijsko pravilo i sprječavanje sukoba interesa, u izmjenama i dopunama ovog Zakona iz 2017. godine postoji nekoliko spornih odredbi, poput izuzimanja državnih preduzeća koja se bave trgovačkom i industrijskom djelatnošću iz ovog zakona, podizanje praga za male nabavke na 15,000 EUR za robu i 30,000 EUR za radove, i uvođenje hitnih nabavki za koje ne postoji mehanizam kontrole, jer ne podliježu prethodnoj saglasnosti Uprave za javne nabavke. Zabrinjavajući je i trend proglašavanja pojedinih javnih nabavki poslovnom tajnom.

U oktobru 2018. godine, donešen je novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za sprječavanje korupcije. Prethodno je Ustavni sud, u januaru 2018. godine, ukinuo Pravila o radu agencije, a nova pravila donešena su u decembru 2018. godine.

Zakon o sprječavanju korupcije predstavlja dobar osnov za borbu protiv korupcije, ali praksa je ukazala da zahtijeva i određene intervencije kako bi se unaprijedio. Preciznije, to se odnosi na strožiju sankciju za mobing nad zviždačima, iako je otvoreno pitanje da li zaštita zviždača uopšte treba da bude uređena posebnim zakonom zbog svoje važnosti. Nadalje, u definisanju pojma "lica koje je povezano sa javnim funkcionerom" navode se srodnici po pravoj liniji, po bočnoj liniji do drugog stepena srodstva, tazbinski srodnici do prvog stepena srodstva, supružnik, usvojilac i usvojenik, član zajedničkog domaćinstva, kao i "drugo fizičko ili pravno lice sa kojim javni funkcioner uspostavlja ili je uspostavio poslovni odnos"¹¹. Posljednja formulacija postavljena je nedovoljno jasno. Zbog toga bi se, primjera radi, trebalo ugledati na Zakon o sprječavanju sukoba interesa Republike Hrvatske gdje ova formulacija glasi: "ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezani

8 Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. godinu

9 Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu

10 Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 057/14, 028/15, 042/17

11 Zakon o sprječavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 53/2014 i 42/2017

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

s dužnosnikom”.¹² Takođe, primjer hrvatske zakonske norme mogao bi se slijediti i u slučaju nabiranja poslova koje javni službenici mogu raditi uporedo sa javnom funkcijom. Naime, ono što kao dozvoljena djelatnost, postoji u hrvatskom zakonu, ali ne i kod nas jeste “naknada po osnovi sudjelovanja u međunarodnim projektima koje finansira Evropska unija, strana država, strana i međunarodna organizacija i udruženje”. Uzimajući u obzir trenutni status Crne Gore u procesu pregovora sa EU, kao i sve širi broj uključenih strana, treba razmisliti o proširenju kruga poslova koje javni funkcioneri mogu da obavljaju i na ovu grupu poslova.

Zakon o sprječavanju korupcije je postavio i temelje za djelovanje institucije koja je nadležna u ovoj oblasti tj. Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), kako u načinu izbora njenog rukovodstva, tako i u nadležnostima. Neke od nadležnosti ASK-a su: utvrđivanje postojanje sukoba interesa u vršenju javne funkcije i preduzima mjere za njegovo sprječavanje; kontrola ograničenja u vršenju javnih funkcija; kontrola primanja poklona, sponzorstava i donacija; provjera podataka iz Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera; davanje mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i preporuka za sprječavanje ugrožavanja javnog interesa i zaštitu zviždača; praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta, davanje preporuka za njihovo unaprjeđenje i procjena efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u skladu sa ovim zakonom; donošenje akata iz nadležnosti Agencije u skladu sa zakonom; iniciranje izmjena i dopuna zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije.¹³

ASK je počela sa radom 1. januara 2016.godine. Po svim istraživanjima javnog mnjenja, danas bilježi nezadovoljavajući stepen povjerenja građana. Materijal za ovo dala je i sama ASK, kako kroz selektivan pristup procesuiranju slučajeva sukoba interesa, tako i kroz odnos prema kontroli političkih partija. Dodatno, jedna najvažnijih preporuka posmatračke misije CeMI-ja, u vezi sa

12 Zakon o sprječavanju sukoba interesa (Republika Hrvatska) NN [26/11](#), [12/12](#), [124/12](#), [48/13](#), [57/15](#)
<https://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>

13 Zakon o sprječavanju korupcije, Službeni list Crne Gore, br. 53/2014 i 42/2017



predsjedničkim i lokalnim izborima održanim 2018. godine u Crnoj Gori, ticala se upravo nedovoljnog stepena angažovanja u navodima o zloupotrebi državnih resursa, poput afere "Zalutali mejl".¹⁴ Tokom 2019.godine, došla je i afera "Koverta" čijim procesuiranjem ASK, ne samo da nije uspio da popravi imidž nego ga je i dodatno urušio. Izvještaj EK za Crnu Goru za 2019. godine konstatuje u osvrtu na rad ASK-a da su potrebni proaktivan pristup i održiv napori kako u prevenciji tako i u represiji korupcije¹⁵.

Prostora za napredak u radu ASK-a ima i u dijelu metodologije pisanja izvještaja. Naime, Operativni dokument Vlade Crne Gore, kao dopuna Akcionog plana za poglavlje 23, predviđa dodatne mjere za oblasti koje su u izvještaju EU navedene kao posebno osjetljive na korupciju (javne nabavke, privatizacija, prostorno planiranje, obrazovanje, zdravstvena zaštita, lokalna samouprava i policija). U skladu sa tim, bilo bi korisno kada bi jedno posebno poglavlje kvartalnih izvještaja ASK-a bilo posvećeno ostvarivanju ovih mjera sa ciljem povećanja sinhronizovanosti u radu državnih organa na planu borbe protiv korupcije.

Plan integriteta sadrži mjere sa ciljem sprječavanja nastanka i razvoja korupcije u lokalnim upravama, te podizanja nivoa transparentnosti u radu i poštovanja etičkog kodeksa. Riječ je o internom dokumentu, koji organi donose na osnovu sopstvene procjene rizika od nastanka korupcije. Shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, organi vlasti u svim crnogorskim opštinama i gradskim opštinama su dužni da usvoje ovaj dokument. Pri analizi usvojenih planova integriteta u različitim opštinama primjećuje se sličan sadržaj ovih dokumenata što ukazuje na nezainteresovanost da se ovom pitanju pristupi uzimajući u obzir specifičnosti svake opštine. Sadržina planova integriteta je isključivo formalne, a ne suštinske prirode, a zabrinjavajuća je činjenica da postoje poglavlja koja su doslovno prepisana iz prvobitnog modela, bez prilagođavanja dokumenta specifičnom kontekstu i okolnostima u kojima se pojedinačne opštine nalaze. Ovo je neophodno iz razloga što "u zavisnosti od lokalne kulture, raširene prakse, nivoa transparentnosti lokalne jedinice, te drugih elemenata – lokalni korupcijski mehanizmi su različiti od jedne jedinice do druge."¹⁶

14 Izvještaji CeMI-ja za lokalne i predsjedničke izbore: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2018/08/Gradjansko-nadgledanje-lokalnih-izbora-2018-Finalni-izvjestaj.pdf> i <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2018/08/Gradjansko-nadgledanje-predsjednickih-izbora-2018-Finalni-izvjestaj.pdf>

15 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu

16 Korupcija i klijentelizam na lokalnoj razini, Udruga za demokratsko društvo Republike Hrvatske i partneri u projektu 2016 - <http://protivkorupcije.udd.hr/wp-content/uploads/2016/02/Bros%CC%8Cura.pdf>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Takođe, neophodno je uspostaviti bolju saradnju između svih instucija radi efektivnijeg prijavljivanja slučajeva korupcije i adekvatnijeg postupanja po prijavama.

Ne treba zanemariti ni činjenicu da u Crnoj Gori prenošenje nadležnosti sa centralnog na nivoe lokalnih samouprava ide jako sporo i teško, jer se tome opiru organi centralne vlasti, ali istovremeno se ni lokalne samouprave ne zauzimaju dovoljno agilno da unaprijede sopstveni položaj. No, ovo nije samo karakteristično za Crnu Goru, na što ukazuje i Izvještaj Agencije za borbu protiv korupcije u Srbiji, u kojem se navodi: "Lokalnoj samoupravi se prenose određene nadležnosti u različitim oblastima, ali često bez analize efekata tog procesa i jačanja organizacionih, kadrovskih i finansijskih kapaciteta za prihvatanje tih nadležnosti"¹⁷

Uopšte posmatrano, neizveden sistem nadležnosti ostaje problem koji dodatno otežava i proces praćenja realizacije antikorupcijskih dokumenata na lokalnom nivou zbog nedostupnosti izvještaja o realizaciji.¹⁸ U tom smjeru je i kritika ka Operativnom dokumentu Vlade upućena od strane Evropske unije. Naime, u izvještaju EU o napretku se navodi da "uticaj predviđenih mjera, ostaje limitiran i Crna Gora treba da razvije djelotvornije planove za borbu protiv korupcije u okviru pojedinačnih sektora".

Promjene lokalne antikoruptivne politike i efekti 2017-2018

Nedovoljno definisan sistem nadležnosti u oblasti kontrole primjene lokalnih antikorupcijskih mjera, uz odsustvo transparentnosti i inkluzivnosti u izradi i dostupnosti propisa, dovodi do toga i da promjene lokalne antikoruptivne politike (novi Model Akcionog plana 2017-2018) ne daju željene rezultate jer nova pravila ne ostvaruju svoju funkciju.

Efekti antikoruptivne politike u Crnoj Gori nisu zadovoljavajući što se vidi i

17 Više na: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

18 Da li se i kako opštine u Crnoj Gori bore protiv korupcije?, CGO, 2018 - <http://media.cgo-cce.org/2018/09/cgo-da-li-se-i-kako-opstine-u-cg-bore-protiv-korupcije-.pdf>



kroz nepoštovanje obaveza objavljivanja lokalnih akcionih planova (većina opština nije objavila svoj plan). Osim toga, i kod onih opština koje su objavile lokalne akcione planove primjetno je da ne ispunjavaju svoje obaveze. Konstatuje se i da različiti organi u različitim opštinama ne obavljaju poslove koji su planovima predviđeni kao njihova obaveza.

U martu 2017, Zajednica opština Crne Gore je pripremila novi Model akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za period 2017-2018. i dostavila dokument svim opštinama sa preporukom za njegovo usvajanje.

Iako su ranijih godina u većini opština bili usvojeni akcioni planovi za borbu protiv korupcije, samo sedam opština je usvojilo akcione planove za borbu protiv korupcije za 2017-2018. godinu¹⁹. Na sajtovima opština Andrijevica, Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Petnjica, Plav, Plužine, Podgorica, Rožaje, Šavnik, Ulcinj i Žabljak nema akcionih planova za 2017-2018. godinu. Opština Tuzi je tek krajem 2018.godine stekla status samostalne opštine, pa je moguće da zato nema podataka o Akcionom planu za borbu protiv korupcije u ovoj opštini.

Opština	Akcioni plan za 2017-2018	Posljednji usvojen Akcioni plan
Andrijevica	Nije usvojen	2013-2014
Bar	N/P	2013-2014
Berane	Usvojen	2017-2018
Bijelo Polje	Usvojen	2017-2018
Budva	Nije usvojen	2014
Cetinje	Nije usvojen	2013-2014
Danilovgrad	Nije usvojen	2013-2014
Gusinje	Usvojen	2017-2018
Herceg Novi	Nije usvojen	2013-2014
Kolašin	N/P	2015-2016
Kotor	Nije usvojen	2015-2016
Mojkovac	Usvojen	2017-2018
Nikšić	Usvojen	2017-2018
Petnjica	Nije usvojen	Nije usvojen
Plav	Nije usvojen	2009-2012
Plužine	Nije usvojen	2014-2016
Pljevlja	Usvojen	2017-2018
Podgorica	N/P	2013-2014
Rožaje	Nije usvojen	2015-2016
Šavnik	Nije usvojen	2013-2014
Tivat	Usvojen	2017-2018
Ulcinj	Nije usvojen	2014-2015
Žabljak	Nije usvojen	2014

Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije, presjek stanja po opštinama

19 Da li se i kako opštine u Crnoj Gori bore protiv korupcije?, CGO, 2018 - <http://media.cgo-cce.org/2018/09/cgo-da-li-se-i-kako-opstine-u-cg-bore-protiv-korupcije-.pdf>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

U Lokalnom akcionom planu za *Opštinu Bijelo Polje (2017-2018)*²⁰, u okviru strateškog cilja III (Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave), predviđena je mjera -uspostavljanje registra rizika i njegovo redovno ažuriranje. Jedan od indikatora za ovu mjeru je da je registar rizika objavljen na sajtu, a nosilac aktivnosti je FMC menadžer. Pretraživanjem sajta utvrđeno je da registar nije objavljen. Osim toga, u okviru strateškog cilja V (Povećana transparentnost u oblasti raspolaganja opštinskom imovinom) predviđena je mjera -uspostavljena evidencija o stanju opštinske imovine i izvještavanje. Jedan od indikatora za ovu mjeru je da su izrađene i na sajtu objavljene procedure za izvještavanje o stanju opštinske imovine, a nosilac aktivnosti je Direkcija za imovinu i zaštitu prava opštine. Ni ovaj indikator nije ispunjen.

U Lokalnom akcionom planu za *Opštinu Nikšić (2017-2018)*²¹, u okviru strateškog cilja III (Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave), predviđena je mjera -uspostavljanje i evidencija donacija i sponzorstava. Jedan od indikatora je izvještaj o donacijama i sponzorstvima dostupan na sajtu opštine. Uvidom u sadržinu sajta utvrđeno je da taj indikator nije ispunjen, a po planu su nosioci ove aktivnosti Sekretarijat za finansije i predsjednik Opštine.

U Lokalnom akcionom planu za *Opštinu Tivat (2017-2018)*²², u okviru strateškog cilja IV (Jačanje integriteta jedinica lokalne samouprave i primjena etičkih standarda u lokalnoj samoupravi), jedna od mjera obuhvata uspostavljanje evidencije donacija i sponzorstava. Indikator je Izvještaj o donacijama i sponzorstvima dostupan na sajtu i on, kao takav, nije ispunjen. Odgovornost za neispunjene obaveze je, po Akcionom planu, na Sekretarijatu za finansije i predsjedniku opštine. Osim toga, u okviru strateškog cilja VI (Monitoring i evaluacija lokalnog akcionog plana) predviđena je mjera uspostavljanje evidencije o stanju opštinske imovine i redovno sačinjavanje izvještaja o stanju imovine. Indikatori su procedure za izvještavanje o stanju imovine opštine i opštinske odluke o procedurama i načinu raspolaganja

²⁰ https://www.bijelopolje.co.me/images/2018/akcioni_antikorupcija2017_2018.pdf

²¹ <https://drive.google.com/file/d/1HufQG84KUVh5wPTZOTe7-99fjlrI4LpP/view>

²² <http://opstinativat.com/cg/images/stories/ANTIKORUPCIJA/Akcioni%20plan%202017-2018.pdf>



objavljene na sajtu. Te procedure i odluke nisu objavljene na sajtu i odgovornost za ovo je na Direkciji za imovine i Službi Skupštine.

U Lokalnom akcionom planu za *Opštinu Mojkovac (2017-2018)*²³, u okviru strateškog cilja I (Povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave), predviđena je mjera informisanje korisnika o vrstama usluga koje pruža Opština. Indikator za ovu mjeru je broj vodiča objavljenih na sajtu opštine, a nosioci aktivnosti su predsjednik Opštine, organi lokalne uprave i javne službe a obaveza nije ispunjena. U okviru Strateškog cilja III (Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave) za mjeru uspostavljanje evidencije donacija i sponzorstava predviđeni indikator je da se donese uputstvo o načinu evidentiranja donacija i sponzorstava i objavi na sajtu Opštine. Nosioc aktivnosti je predsjednik opštine a nije ispunio svoju obavezu. U okviru strateškog cilja IV (Jačanje integriteta jedinica lokalne samouprave i primjena etičkih standarda) predviđena je mjera formiranje Etičke komisije za izabrane predstavnike i funkcionere i Etičke komisije za lokalne službenike i namještenike. Indikator je trebao biti objavljen Izveštaj o primjeni etičkih kodeksa, ali nije ispunjen od strane nadležne Etičke komisije.

U Lokalnom akcionom planu za *Opštinu Gusinje (2017-2018)*²⁴ u okviru strateškog cilja III (Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave) predviđena je mjera vršenja budžetske kontrole uz indikatore broj objavljenih dokumenata na web stranici, zaključenih ugovora; odluka o dodjeli poslova-usluga; odluka o raspolaganju imovinom. Nosioci aktivnosti su nadležni organi opštine i Informacioni centar opštine i oni nisu ispoštovali svoju obavezu.

Ovi primjeri pokazuju da čak i one opštine koje donesu akcione planove ne pokazuju tendenciju da ih u potpunosti poštuju, a nema ni dovoljno precizne zakonske formulacije o nadležnosti u kontroli primjene ovih planova.

²³ <https://www.mojkovac.me/images/stories/dokumenti/ap-borba-protiv-korupcije-lok-2018.pdf>

²⁴ www.opstinagusinje.me/wp-content/uploads/2018/08/AKCIONOI-PLAN-ZA-BORBU-PROTIV-KORUPCIJE-2017-2018.docx+&cd=2&hl=sr-ME&ct=clnk&gl=me&client=firefox-b-d

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

13 Upravljanje integritetom na lokalnom nivou – preventivni mehanizmi borbe protiv korupcije na lokalnom nivou

Borba protiv korupcije na lokalnom nivou zahtijeva slojevit pristup i kontinuiranu komunikaciju sa građanima. Lokalne samouprave su, po prirodi svojih nadležnosti, građanima najbliži servis i morale bi najdirektnije da odgovore na potrebe lokalnog stanovništva. Međutim, to nije uvijek slučaj a na efikasnost i kvalitet rada lokalnih samouprava značajno utiču i neetičke i koruptivne radnje kojima određeni pojedinci ili grupe, uz zloupotrebu javnih ovlašćenja i resursa, ostvaraju partikularnu korist.

Planovi integriteta

Zakonom o sprječavanju korupcije, kao novi instituti, uvedeni su planovi integriteta²⁵, ali se sa njihovom primjenom čekalo dvije godine. Od 2016. godine planovi integriteta predstavljaju oruđe koja bi trebalo da uspostavi i obezbijedi integritet organa za čiji rad se donosi, a koji je ujedno i brana od neetičnog i koruptivnog ponašanja zaposlenih. Ciljevi ovog instituta su identifikovanje relevantnih rizika u svim oblastima rada organizacije, uz procjenu kakvu opasnost može predstavljati korupcija i, naravno utvrđivanje mjera za smanjenje ili potpuno uklanjanje rizika od korupcije.

²⁵ Zakon o sprječavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 53/2014



Plan integriteta bi trebao biti rezultat rada radne grupe, čijeg predsjednika imenuje rukovodilac organa koji im postavlja ciljeve i plan rada. U svim organima se rukovođenje radom radne grupe za izradu planova integriteta prepušta menadžeru integriteta koji mora biti već zaposljeno lice u organu sa određenim iskustvom.

Obavezu usvajanja planova integriteta je u periodu od 2016 do kraja 2018. godine realizovalo 696 organa od ukupno 711²⁶, što ukazuje na visok broj onih koji su formalni dio ispunili.

Kad je riječ u suštinkom učinku situacija je drugačija. U Izveštaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu se ocjenjuje da se planovi integriteta sprovode od strane većine državnih organa, ali njihov praktičan uticaj ostaje da se provjeri²⁷.

U 2018. godini je napravljen značajan pomak u pravcu digitalizacije procesa predaje planova integriteta kroz uspostavljanje aplikacije od strane ASK-a, što je trebalo da olakša obradu i analizu ovih dokumenata. Međutim, slabost ASK-a da dosljedno sprovodi svoje nadležnosti se osjeća kao opterećenje i u ovoj oblasti, što prepoznaje i Evropska komisija. „Uprkos preduzetim mjerama, uključujući i komunikaciju sa javnošću, Agencija se još uvijek ne percipira dovoljno nezavisno i proaktivno u javnosti. Zbog ličnih veza između njihove uprave i političke elite, indicije da je instrumentalizovana u političke svrhe i dalje postoje. Da bi se ojačalo povjerenje javnosti, Agencija i njeno osoblje mora obezbijediti maksimalan nivo transparentnosti, integriteta, nepristrasnosti, neslektivnog pristupa i jednoobraznu potpunu primjenu zakona“.²⁸

Izveštaj ASK-a o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini na lokalnom nivou konstatuje "stoprocentnu ispunjenost zakonske obaveze donošenja plana integriteta u svim opštinama osim u: Bijelom Polju (1 organ vlasti nije donio plan integriteta), Budvi (3), Rožajama (1), Gusinju (1), Petnjici (2), Tivtu (1) i Žabljaku (1), dok su svi organi vlasti sa sjedištem u ostalim opštinama donijeli plan integriteta tokom 2016-2018. godine".²⁹ Ocjena ASK da je došlo do stoprocentne ispunjenosti zakonske

26 Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), Izveštaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini, str. 6

27 Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu, str. 22

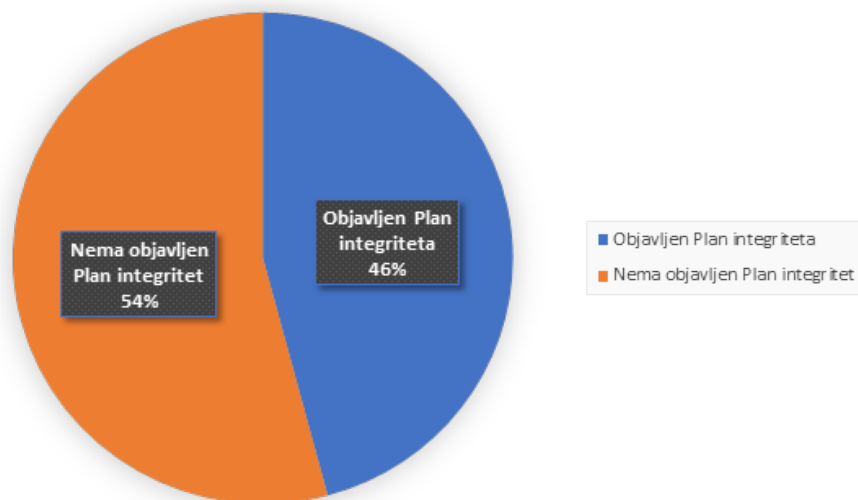
28 Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu, str. 23

29 Agencija za sprečavanje korupcije (ASK), Izveštaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini, str. 11

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

obaveze je već u sljedećoj rečenici pobijena kroz nabrojavanje opština čiji pojedini organi, nijesu ispunili svoje zakonske obaveze, što može ukazati i na određenu namjeru ASK-a.

Zakon o sprječavanju korupcije obavezuje *organ vlasti da plan integriteta učini dostupnim javnosti objavljivanjem na svojoj internet stranici ili na drugi odgovarajući način*³⁰. Praksa pokazuje da transparentnost nije jača strana lokalnih samouprava. Naime, samo 11 sajtova opština sadrži planove integriteta. Opština Tuzi je relativno skoro osnovana i još uvijek nije izradila takav dokument, ali je zabrinjavajuće što na sajtovima ostalih opština takvi podaci ne postoje. Na nekim sajtovima se konstatuje i objavljivanje Odluke o donošenju Plana integriteta i Plana integriteta, ali sam dokument se u istom ne nalazi, kao što je to slučaj sa opštinom Herceg Novi.



Procenat opština koje imaju objavljen Plan integriteta u odnosu na one koje nemaju objavljen isti dokument

30 Zakon o sprječavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 53/2014



Planovi integriteta sadrže procjenu rizika u različitim oblastima, kao što su: rukovođenje i upravljanje; kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih; planiranje i upravljanje finansijama; čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata. Pored toga postoji i dio koji je predviđen oblasti od posebnog rizika.

REGISTAR RIZIKA			PROCJENA I MJERENJE RIZIKA				REAGOVANJE NA RIZIK			PREGLED I IZVJEŠTAVANJE O RIZICIMA		
Oblasti rizika	Radna mjesta	Osnovni rizici	Postojeće mjere kontrole	Preostali rizici (rezidualni)	Vjer.	Posljedice	Procjena	Predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika	Odgovorna osoba	Rok	St.	Kratak opis i ocjena realizacije mjere
1. Rukovođenje i upravljanje												
2. Kadrovska politika, etično i profesionalno ponašanje zaposlenih												
3. Planiranje i upravljanje finansijama												
4. Čuvanje i bezbjednost podataka i dokumenata												

Prikaz obrasca Plana integritete, preuzet iz dokumentacije Plana integriteta, sajt ASK-a

Većina opština, preciznije 54%, ne poštuje zakonsku odredbu o transparentnosti koja uključuje objavljivanje planova integriteta. Tim je dodatno upitna ocjena ASK-a da je postignuta „stoprocentna“ ispunjenost zakonskih obaveza od strane lokalnih samouprava prilikom usvajanja planova integriteta.

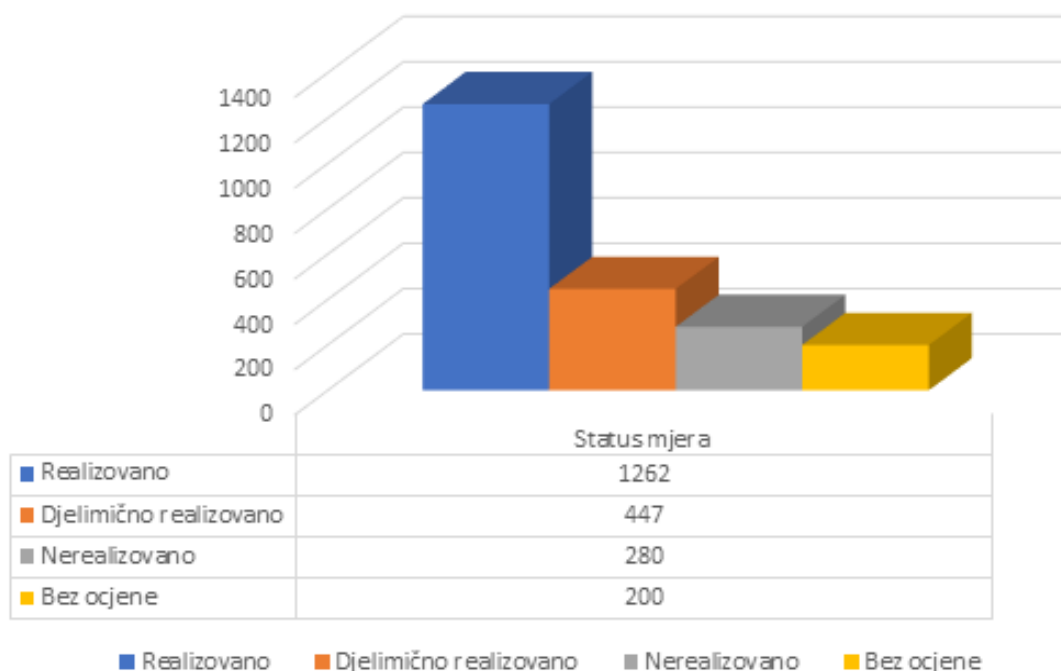
Pošto je manje od 50% lokalnih samouprava učinilo javno dostupnim planove integriteta, a još manje je onih koji imaju dostupan izvještaj o sprovođenju plana integriteta, Izvještaj ASK-a o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini ostaje jedini izvor podataka o svim opštinama, a bez načina da se ti podaci nezavisno provjere. Prema Izvještaju o sprovođenju planova integriteta, lokalne samouprave su kumulativno *bile u obavezi da "prilikom sačinjavanja izvještaja o sprovođenju planova*

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rengen?

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

integriteta izvijeste o statusu ukupno 1.762 rezidualna rizika i realizaciji 2.162 mjere za smanjenje ili otklanjanje rizika. Od ukupnog broja mjera, izviješteno je da su 1.262 mjere realizovane (57,7%), da je 447 mjera djelimično realizovano (20,4%), a 280 mjera ocijenjeno je kao nerealizovano (12,8%). Za 200 mjera (9,1%) nije unijeta ocjena realizacije¹³⁷.

Greška je uočena i u računici koja umjesto 2.162 mjere kada zbrojimo sve statuse mjera ukupno čini 2.189 mjera. Nije jasno odakle dodatnih 27 mjera koje u ukupnom broju nisu uračunate.



Pregled statusa mjera u planovima integriteta lokalnih samouprava



Nepripremljenost opština da donesu prve planove integriteta „nadmještena“ je brzopletim postupkom njihovog usvajanja bez adekvatne pripreme ili usaglašenosti sa potrebama lokalnih samouprava. Međutim, oni su se mogli izmijeniti i unaprijediti nakon prvog izvještajnog perioda u kojem su izvještaje dostavili ASK, koji ih je objedino i obradio, a što se nije desilo.

Za potrebe ove analize obrađeni su planovi integriteta koji su bili dostupni na sajtovima lokalnih samouprava, a to su: Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Podgorica, opština u sklopu Glavnog Grada Golubovci, Ulcinj, Šavnik i Žabljak. Dodatno, dokumenta koja su dostupna na sajtu Glavnog grada Podgorice su obrađena samo u dijelu njihovog načina koncipiranja ali ne i u dijelu planiranih mjera.

Planovi integriteta su uglavnom dati u PDF ili word formi, izuzev u slučaju Glavnog grada Podgorice, koji kroz svoj novi sajt Plan integriteta ne objavljuje kao zaseban dokument i u cjelosti, već kao zaseban dio sajta pod nazivom [Registar rizika Glavnog grada](#). U ovom dijelu su izdijeljeni odjeljci koji se odnose na [službe i organe Glavnog grada](#), [javne ustanove](#), [gradske opštine](#), [privredna društva](#). Svaki od njih sadrži dio dokumenta koji se odnosi na određene rizike koji su procijenjeni za određene organe. Način prikazivanja ovih rizika se razlikuje od onih koje druge opštine imaju koristeći obrazac plana integriteta koji je dat na sajtu ASK-a.

Služba gradonačelnika

Anex 2 - obrazac registra rizika

1

Redni br.	Opis rizika	Pregled postojećih kontrola	Rezidualni nivo rizika			Reagovanje na rizik	Odgovorna osoba za rizik	Rok za sprovođenje
			Uticaj	Vjerovatnoća	Ukupno			
1	Nedovoljno kompetentan kadar za obavljanje poslova	Dodatna edukacija	3	2	6	Obuka zaposlenih u Službi	Rukovodilac Službe i Gradonačelnik	u kontinuitetu
2	Neblagovremeno donošenje Plana upravljanja kadrovima	Izrada Plana	3	3	9	Donošenje Plana	Rukovodilac Službe i Gradonačelnik	u kontinuitetu
5	Obezbjedenje zaštite podataka	Zaštita zaposlenih i zaštita od CIS-a	3	2	6	Adekvatne obuke zaštite i korišćenje lozinke	Zaposleni i CIS	u kontinuitetu

Primjer iz registra rizika Glavnog grada Podgorice za službu gradonačelnika

U prikazu se vidi da način predstavljanja rizika koji predviđa obrazac ASK-a i onaj koji je Glavni grad razvio sadrži određeni stepen nepodudarnosti. Oblast rizika ostaje nepoznata, radno mjesto bi moglo da se smatra npr. služba gradonačelnika, ali bez jasnog određivanja kao u drugim opštinama to ostaje samo u domenu nagađanja, osnovni rizik iz obrazca ASK-a se može poistovjetiti sa opisom rizika iz mustre koju koristi Glavni grad, postojeće

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rengen?

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

mjere kontrole su u Glavnom gradu pregled postojećih kontrola, rezidualni rizici ne postoje u mustri Glavnog grada, ali postoji o cjena rezidualnih rizika, reagovanje na rizik iz obrasca ASK-a je izmijenjeno tako da nema naznake mjera koje su predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika. Pored ovih jezičkih razlika i nedostajućih podataka, kao što su oblast rizika i rezidualni rizici, praćenje i poređenje je otežano jer se daju dijelovi dokumenta bez čije cjelovitosti se ne može valjano procijeniti kako njihovo planiranje utiče na antikoruptivne politike u Glavnom gradu.

REGISTAR RIZIKA			PROCJENA I MJERENJE RIZIKA				REAGOVANJE NA RIZIK			PREGLED I IZVJEŠTAVANJE O RIZICIMA	
Oblasti rizika	Radna mjesta	Osnovni rizici	Postojeće mjere kontrole	Preostali rizici (rezidualni)	Vjer. Posljedice	Procjena	Predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika	Odgovorna osoba	Rok	St.	Kratak opis i ocjena realizacije mjere
Redni br.	Opis rizika	Pregled postojećih kontrola	Rezidualni nivo rizika			Reagovanje na rizik	Odgovorna osoba za rizik	Rok za sprovođenje			
			Uticaj	Vjerovatnoća	Ukupno						

Uporedna podjela rizika iz obrasca ASK (gore) i rizici kako je to dato u podacima na sajtu Glavnog grada

Planovi integriteta³² su usvojeni u septembru 2018. godine u lokalnim samoupravama Nikšić, Šavnik, Kotor, Mojkovac, opština u sklopu Glavnog grada Golubovci, Ulcinj i Plav, a u novembru 2018. plan je usvojio Kolašin, i u maju 2019. godine su nove planove integriteta usvojili Bijelo Polje i Gusinje. Podaci o Glavnom gradu Podgorici su iz januara 2019. godine, ako je suditi prema podacima sa sajta. Samo za Žabljak ne postoji informacija kada je usvojen novi plan, osim što postoje rokovi iz kojih se zaključuje da važi za 2019. godinu.

Što se tiče sadržaja planova integriteta razlike među opštinama su minimalne. Većina lokalnih samouprava u plan integriteta, unosi i dokumenta koja su prethodila donošenju plana integriteta ili koja su uslijedila nakon donošenja. To uključuje Rješenje o određivanju odgovornog lica za izradu i sprovođenje Plana integriteta (menadžer integriteta), Rješenje o određivanju radne grupe za pripremu i izradu Plana integriteta i Odluku o usvajanju i stupanju na snagu Plana integriteta. Lokalna samouprava Žabljak je objavila samo plan

32 Planovi integriteta koji je CGO obradio a koji uključuje one dostupne na sajtovima lokalnih samouprava



integriteta bez bilo kakvih objašnjenja, rješenja ili uvoda. S druge strane, Kolašin je u sklopu Plana integriteta objavio i ime lica koje je zaduženo za rješavanje po prijavama građana/zviždača. Većina lokalnih samouprava u planove integriteta unosi i [metodologiju procjene intenziteta rizika](#) radi boljeg razumijevanja ocjene rezidualnih rizika.

Takođe, opisuje se i proces rada na planovima integriteta kroz odjeljak program izrade plana integriteta³³. To se odnosi na pripremne radnje, utvrđivanje postojećih mjera, plan mjera za podizanje nivoa integriteta, pregled i analizu normativnih akata, pregled organizacije institucije, pregled i analizu kadrovskih kapaciteta, sprovedene aktivnosti, i u zavisnosti od lokalne samouprave može da sadrži dodatne informacije. To su taksativno pobrojane informacije, prilično štire sadržine koje otkrivaju vrlo malo o tome kako je zaista tekao proces rada na planu integriteta, osim onoga što nam je već poznato iz zakona i podzakonskih akata.

33 Ovaj naziv može da varira među lokalnim samoupravama, kao kod Kotora gdje je to izrada plana integriteta ili može u potpunosti da izostane, kao kod Nikšića i Žabljaka.

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

2. IZRADA PLANA INTEGRITETA

2.1. Osnivanje radne grupe za izradu Plana integriteta

-Predsjednik Opštine je 02.08.2018.godine donio Rješenje o imenovanju Radne grupe za pripremu Plana integriteta br. 01-11814 i Rješenje o imenovanju Menadžera integriteta br. 01-11815.
(Prilog 1)

- Radna grupa je upoznala rukovodioce organa i službi sa potrebom donošenja novog Plana integriteta.

2.2. Procjena postojećeg stanja i utvrđivanje inicijalnih faktora rizika

-Izvršen je pregled normativnih akata kojima se reguliše rad Opštine,
(prilog 2)

-Obavljeni su intervjui sa rukovodiocima organa i službi o preduzetim aktivnostima i postojećim mjerama za obezbjeđenje integriteta Opštine i traženi predlozi za uvođenje novih mjera koje će dovesti do smanjenja intenziteta rizika za dešavanje događaja koji bi ugrozio inegritet Opštine,

-Utvrđena je matrica za procjenu rizika.
(prilog 3)

2.3. Plan mjera za podizanje nivoa integriteta

- Popunjen je PI obrazac na nivou Opštine,

- Od strane svih organa popunjeni su PI obrasci za posebne oblasti rizika,

- Tražene su i dobijene sugestije i primjedbe na radnu verziju Plana integriteta od strane svih organa i službi,

- Izrađen je Nacrt plana integriteta,

- Usvojen je Plan integriteta zajedno sa mjerama poboljšanja.
(prilog 4)

Primjer programa izrade plana integriteta iz Plana integriteta Kotora



Sam plan integriteta, koji je osim u slučaju Glavnog grada rađen po obrascu koji je predstavljen kao rješenje ASK, najčešće obuhvata mjere koje se odnose na:



- izradu dokumenata (strateških, pravilnika itd.);
- izradu planova i izvještaja na osnovu donijetih dokumenata;
- mjere koje podrazumijevaju uključivanje svih zainteresovanih strana (NVO, građani);
- edukaciju zaposlenih u oblastima koje su od značaja za organ u kom su zapošljeni i u oblasti etike i integriteta;
- zapošljavanje novih kadrova u skladu sa zakonskim i internim pravilima;
- znaprijeđenje tehničkih kapaciteta.

Pored ovih postoje i druge mjere koje su predviđene planovima integriteta, ali koje su prilagođene lokalnim samoupravama u skladu sa njihovim specifičnim procjenama. Čak 92 mjere se odnose na edukaciju zapošljenih ili planiranje njihovih edukacija, odlazaka na seminare i druge vrste obuka. Mjere koje uključuju zviždače su rijetke, nisu se našle ni u svakom pregledanom planu integriteta, što bi moralo biti više u fokusu lokalnih samouprava, jer je jedna od njihovih uloga i rješavanje po prijavama građana/zviždača.

Uočljiv je i relaksiran pristup rokovima, pa je većina opština pribjela stavljanju oznake *kontinuirano* kao roka za izvršenje mjera, što je u konačnici rezultiralo sa 283 mjere iz 10 opština (bez Podgorice) koje imaju oznaku kontinuirano.

1.4 Rukovođenje i upravljanje	predsjednik Skupštine Opštine sekretar	Donošenje nezakonitih odluka Nedozvoljeno lobiranje ili drugi nejavni uticaj Narušavanje principa transparentnosti	Zakon o sprječavanju korupcije Interni akta institucije	Odstupanja u realizaciji odluka i drugih akata Skupštine opštine	
	6 8 48	Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti Skupštine opštine	predsjednik Skupštine Opštine	kontinuirano	

Primjer kontinuiranih mjera, opština Žabljak



Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rengen?

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Na primjer, za rizike donošenja nezakonitih odluka, nedozvoljenog lobiranja ili drugih negativnih uticaja i narušavanje principa transparentnosti, koji su prepoznati opštini Žabljak, navodi se kao mjera rješavanja *puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti Skupštine Opštine*. Ovako postavljena uopštena mjera nema niti jedan kvantitativni element koji bi je učinio mjerljivom nakon nekog vremena. Mjera je trebala da glasi *poštovanje svih zakonskih i podzakonskih akata u procesu odlučivanja u oblastima iz nadležnosti Skupštine Opštine/ uvođenje mjera interne kontrole u radu Skupštine Opštine/donošenje intenog akta o dopuni zapisnika sa sjednice u dijelu poštovanja zakona i propisa od strane predstavnika Skupštine Opštine, itd.*

Od analiziranih opština, jedino Kolašin ima vremenski okvir koji je određen za svaku mjeru i nema niti jednu mjeru koja je označena sa kontiniranim rokom. Čini se da opštine i dalje nemaju jasnu sliku kada i na koji način trebaju da sprovedu mjere i kako se u periodu za koji se usvaja plan integriteta predviđaju one mjere koje je zaprav moguće sprovesti.

Ovaj loš pristup je ranije uočen i kod lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije. Tada je ukazano da to ne doprinosi ni dinamici niti mjerljivosti rezultata, ali to nije bila naučena lekcija, pa se ta praksa prenosi i na planove integriteta.



04 Upravljanje finansijama na lokalnom nivou

Korupcija kao dio ekonomskog konteksta

Korupcija snažno i negativno utiče i na ekonomski rast i kvalitet života ljudi u Crnoj Gori. Korupcija slabi ključne ekonomske funkcije javnog sektora, koči bolju naplatu poreza, pospješuje štetne javne nabavke, povećava netransparentnost i neefikasno poslovanje kompanija u državnom vlasništvu.

Ako se omogući utaja poreza malom broju ljudi, kroz razne mehanizme, cijelo društvo će se suočiti sa značajno višim stopama poreza, jer Vlada neće moći prikupiti dovoljno prihoda za plaćanje svojih obaveza. A u posljednjih nekoliko godina porez na dodatnu vrijednost povećan je dva puta - sa 17% na 19%, a zatim sa 19% na 21%, što je uslovalo i pad kupovne moći stanovništva pošto su plate i penzije ostale na istom nivou. Izmjena akcizne politike, u smislu uvođenja dodatne akcize od devet centi na gorivo krajem 2016. godine, dodatno je opteretila skromne budžete građana Crne Gore.

Izbjegavajući da se uhvati u koštac sa korupcijom i bolnim ekonomskim reformama, Vlada svjesno bira najjednostavnija rješenja koja linearno pogađaju sve građane: zaduživanje i intenzivan rast javnog duga koji sa sobom povlači troškove kamate. Prema podacima iz Budžeta, Crna Gora će platiti skoro 100 miliona eura kamate u 2019. godini, što sužava prostor za povećanje plata, penzija ali i kapitalnih investicija, i u krajnjem dovodi do lošijeg kvaliteta života građana.

Takođe, kvalitet javnih usluga i infrastrukture prilično trpi kada se prioritet daje projektima koji u sebi sadrže koruptivne aktivnosti, a koje se mogu identifikovati kroz prolongiranje rokova izgradnje, visoka dodatna plaćanja, loš kvalitet radova i slično. Neki od takvih primjera produžetka radova u Glavnom gradu Podgorica su i zgrade CANU (sada prenamijenjena za Ministarstvo pravde i Ministarstvo vanjskih poslova), Gradskog pozorišta,

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rengen?

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Skupštine opštine Podgorica, Muzičkog centra i Crnogorske kinoteke (nekadašnji Dom vojske), bulevar kroz Donju Goricu, itd...

Sa povećanjem percepcije korupcije, dolazi do rastuće nejednakosti, ali i raslojavanja u društvu. Korupcija potkopava povjerenje u institucije sistema i u krajnoj liniji može indukovati socijalnu, ali i političku, nestabilnost. Sa finansijskog stanovišta, problem korupcije kritičan je za makroekonomske performanse i ekonomski razvoj države, što je dovelo do uključivanja antikorupcije u ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih nacija³⁴. MMF je 2018. godine usvojio "Okvir za poboljšano upravljanje", koji promoviše više sistematskog i djelotvornog angažmana sa zemljama članicama po pitanju ranjivosti u upravljanju zemljom, uključujući i korupciju koja je presudna za makroekonomske performanse.

Ipak, sistematsko i precizno mjerenje korupcije je teško sprovesti zbog njene skrivene prirode i brojnih oblika manifestacije. U mjerenju rasprostranjenosti korupcije širom zemalja i tokom vremena, većina ocjena se oslanja na indirektno mjerenje koje se zasniva na percepcijama političara, eksperata, vlasnika biznisa, ali i samih građana. Iako su te mjere nesavršene i potrebno ih je interpretirati sa velikom dozom opreza, otkrivaju jedan bitan obrazac - korupcija je veoma uporna, pa su značajna i brza unaprijeđenja bila jako rijetka.

Korupciju na lokalnom nivou posebno je teško otkriti i dokazati. Tome doprinose i kulturološke karakteristike malih sredina, u kojima uslijed nedovoljne ekonomske razvijenosti i velike stope nezaposlenosti, glavnu riječ ima opštinska administracija.

Glavne dimenzije korupcije

Četiri su glavne pojavne dimenzije korupcije: javne nabavke, naplata poreza, lošije performanse u kompanijama koje su u državnom vlasništvu, kao i netransparentni međudržavni sporazumi.

³⁴ Cilj broj 16: Mir, pravda i jake institucije, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>



Javne nabavke

Prva dimenzija korupcije je kupovina roba i usluga od strane Vlade Crne Gore u sklopu tekuće i kapitalne potrošnje. U Crnoj Gori, oko 11% BDP-a se godišnje izdvaja na javne nabavke (oko 500 miliona eura), što je približno procentu u zemljama OECD-a.

Javne nabavke su aktivnosti s najvišim percepcijom rizika od mita³⁵ i ti iznosi odražavaju dodatne troškove, kašnjenja u sprovođenju, loš kvalitet radova, namještanje tendera, mito i sukobe interesa. Iskustva drugih zemalja pokazuju da korupcija u javnim nabavkama "pojede" između 10 i 30% ukupnog iznosa opredijeljenog za javne nabavke. Prevedeno na crnogorske uslove – korupcija godišnje pojede od 50 do 150 miliona eura.

U Izveštaju o poslovnoj klimi u Crnoj Gori Američke privredne komore u Crnoj Gori (AmCham)³⁶ navodi se da čak 45% članica AmCham-a pravičnost u procesu javnih nabavki ocjenjuje veoma loše ili loše, 35% smatra da je transparentnost procesa javnih nabavki loša, a čak 47% članica AmCham-a procedure javnih nabavki ocjenjuje kao loše i veoma loše.

Ukupne ugovorene (a ne planirane) javne nabavke svih crnogorskih opština u 2018. godini iznosile su 24 895 685,65 €³⁷.

Naplata poreza

Vladini prihodi su značajno niži u zemljama koje se smatraju korumpiranijima³⁸. Za grupu država kojoj pripada Crna Gora³⁹, samo od poreza može se prihodovati 4,25% više godišnjeg BDP-a u odnosu na države koje su najmanje korumpirane. Kako je 2018. godine crnogorski BDP iznosio 4,6 milijardi eura, to znači da je Crna Gora, samo po osnovu bolje naplate poreza, mogla imati 195 miliona eura više u svom budžetu. Ako se procenat od 4,25% obračuna na godišnji BDP od 2006. do 2018. godine, samo po osnovu poreza moglo se naplatiti dodatnih 2 milijarde eura.

Tačan iznos poreskog duga crnogorskih opština je nedostupan, jer je Poreska uprava te cifre proglasila tajnom.

35 OECD 2013, Svjetska banka 2012.

36 Izveštaju o poslovnom ambijentu 2017 -2018, Američka privredne komore u Crnoj Gori, http://www.amcham.me/wp-content/uploads/2019/03/AmCham-izvjestaj_2018_MNE_web.pdf

37 Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018, str. 40 i 41.

38 Fiskalni monitor, MMF, april 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>

39 Transparency International, Crna Gora je na 45. mjestu od 180, <https://www.transparency.org/cpi2018>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Kompanije u državnom vlasništvu

MMF u svojim izvještajima, kontekstualizujući korupciju, u značajnoj mjeri, apostrofira i kompanije u državnom vlasništvu, preko kojih se, takođe, vrše aktivnosti javnog sektora. Te kompanije su mala preduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava koje obezbjeđuju osnovne javne usluge, kao i velike kompanije u kojima radi nekoliko hiljada ljudi. Rizik korupcije je u njima veći, jer ta preduzeća posluju u sektorima u kojima je korupcija izrazito prisutna. Dodatno, u ovim kompanijama je slabija interna kontrola i prisutniji sukob interesa.

MMF posebno analizira podatke o prihodima i profitabilnosti kompanija koje su u većinskom državnom vlasništvu⁴⁰. U istraživanju koje je obuhvatilo uzorak od 1.446 kompanija u 38 država, iz sektora električne energije, rudarstva, transporta i vodnih resursa, tokom perioda od 17 godina (2000 – 2017), navedeno je da je operativni prihod po zaposlenom veći 2.5 puta u zemljama u kojima je korupcija na niskom nivou u odnosu na one u kojima je korupcija na visokom nivou (odnosno, kompanije su efikasnije). U istom periodu, profitabilnost ovih kompanija u državama sa niskom korupcijom iznosila je prosječno 5% godišnje, dok je u državama sa visokom korupcijom profitabilnost bila negativna i iznosila je -1%.

Mehanizam međudržavnih sporazuma

Crna Gora je 26.02.2014. godine potpisala jedan od najvećih ugovora u svojoj istoriji koji se tiče se projektovanja i izgradnje prioritetne dionice autoputa Bar Boljare, preciznije dionice Smokovac-Uvač-Mateševo, u dužini od 42 kilometara. Taj ugovor je van kontrole sistema javnih nabavki, osim dijela koji se odnosi na elektro i vodovodnu infrastrukturu, a koji se tretiraju kao naknadni radovi i koji uvećavaju ukupnu vrijednost projekta.

Aranžman za prioritetnu dionicu autoputa imao je ugrađene brojne strukturne nedostatke: ugovoren je u dolarima bez zaštite od valutnog rizika, ekonomski je potpuno neisplativ, karakteriše ga izuzetna netransparentnost u trošenju kreditnih ali i državnih sredstava, dogodilo se prekoračenje ugovorenih iznosa

⁴⁰ Fiskalni monitor, MMF, april 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>



i rokova, itd. Uticaj na životnu sredinu najbolje je predstavio izvještaj Misije UNESCO-a⁴¹ u kojem se konstatuje da je rijeka Tara, u nekim djelovima, trajno devastirana uslijed izvođenja radova na autoputu.

Koliko će ovaj kreditni aranžman biti zahtjevan za javne finansije Crne Gore, pokazuje i podatak da se upozorenja o riziku javnih finansija i uticaju na ukupnu crnogorsku ekonomiju, koji se odnosi na ovaj kredit, nalaze u svim zvaničnim izvještajima relevantnih međunarodnih finansijskih institucija, od 2014. godine do danas. Posljedično, svi građani plaćaju ceh neracionalnog zaduženja za izgradnju prioritete dionice autoputa i to kroz višegodišnje zamrzavanje plata i penzija koje će se nastaviti u doglednoj budućnosti, što je navedeno i u zvaničnim dokumentima Vlade Crne Gore.

Prihodi, rashodi i dugovi crnogorskih opština u 2018. godini

Ukupni prihodi u 2018. godini svih lokalnih samouprava u Crnoj Gori bili su 287 702 936,37 €.

PRIHODI		
	Vrsta prihoda	Ukupno
71	Tekući prihodi	185,435,879.47
711	Porezi	115,758,918.87
7111	Porez na dohodak fizičkih lica	20,155,109.71
71131	Porez na nepokretnosti	59,516,492.71
71132	Porez na promet nepokretnosti	14,659,473.53
71175	Priraz porezu na dohodak fizičkih lica	21,427,842.92
713	Takse	5,789,035.53
71312	Lokalne administrativne takse	1,407,184.75
7135	Lokalne komunalne takse	3,818,494.68
7136	Ostale takse	563,356.10
714	Naknade	49,284,788.49
7141	Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa	2,592,110.48
71411	Naknada za korišćenje voda	2,325,589.19
71412	Naknada za izvađeni materijal iz vodotoka	43,690.31
71413	Naknada za zaštitu voda od zagađivanja	210,122.22
71414	Naknada za korišćenje rezultata geoloških istraživanja	12,708.76
7142	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	9,236,624.19
71421	Naknada za korišćenje šuma	4,622,408.93
71422	Naknada za korišćenje morskog dobra	2,029,690.61
71423	Naknada za korišćenje rudnog bogatstva	690,618.35
71424	Naknada za korišćenje mineralnih sirovina	1,698,092.58
71425	Naknada za korišćenje luke-nautički turizam	195,813.72

⁴¹ <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-tara-ekologija/29993748.html>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Procjena efikasnosti antikorupcijskih
politika na lokalnom nivou
- godišnji izvještaj -

7143	Ekološke naknade (koje se plaćaju prilikom registracije vozila)	0.00
7145	Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta	5,533.57
7146	Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	29,860,819.17
71464	Naknada za izgradnju javnih garaža	116,403.18
7147	Naknade za korišćenje opštinskih puteva	2,083,676.63
7148	Godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora i priključnih vozila	2,724,145.54
71489	Ostale naknade za puteve	1,046,114.42
7149	Ostale naknade	1,619,361.31
715	Ostali prihodi	14,603,136.58
7151	Prihodi od kapitala (od kamata, akcija i udjela u dobiti i rente)	1,024,185.46
7152	Novčane kazne i oduzete imovinske koristi	1,181,697.75
71525	Kamate zbog neblagovremenog plaćanja lokalnih poreza	590,061.77
7153	Prihodi koje organi ostvaruju vršenjem svoje djelatnosti	3,826,271.09
71532	Prihodi od zakupa poslovnih prostora	1,020,682.09
7155	Ostali prihodi	6,960,238.42
72	Primici od prodaje imovine	8,168,667.85
721	Primici od prodaje nefinansijske imovine	8,168,667.85
7211	Prodaja nepokretnosti	8,167,499.85
7212	Prodaja osnovnih sredstava	1,168.00
722	Primici od prodaje finansijske imovine	0.00
7221	Prodaja akcija	0.00
7222	Prodaja ostalih hartija od vrijednosti	0.00
73	Primici od otplate kredita i sredstva prenesena iz prethodne godine	35,339,206.08
731	Primici od otplate kredita	239,708.02
732	Sredstva prenesena iz prethodne godine	34,799,474.46
74	Donacije i transferi	46,620,599.89
741	Donacije	2,881,545.46
7411	Tekuće donacije	1,219,948.94
7412	Kapitalne donacije	1,661,596.52
742	Transferi	43,739,054.43
7425	Transferi od ZZZ CG Fond za profesionalnu rehabilitaciju	3,095.80
7421	Transferi od budžeta Države (Uslovne dotacije)	8,619,571.17
7426	Transferi od Egalizacionog fonda	35,116,387.46
75	Pozajmice i krediti	12,138,583.08
751	Pozajmice i krediti od domaćih izvora	8,774,382.19
7512	Pozajmice i krediti od inostranih izvora	3,364,200.89
	UKUPNI PRIHODI (71+72+73+74+75)	287,702,936.37

Struktura prihoda u crnogorskim opštinama u 2018.godini⁴²

⁴² Tabela dostavljena Institutu alternativa, po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, od strane Ministarstva finansija



Ukupni rashodi crnogorskih opština u 2018. bili su 253 815 494,39 €⁴³.

RASHODI		
	Vrsta rashoda	Ukupno
414	Rashodi za usluge	7,569,682.18
414-1	Službena putovanja	501,781.49
414-2	Reprezentacija	394,313.65
414-3	Komunikacione usluge	916,704.49
414-4	Bankarske usluge i negativne kursne razlike	382,161.89
414-5	Usluge prevoza	76,053.56
414-6	Advokatske, notarske i pravne usluge	354,870.79
414-7	Konsultantske usluge, projekti i studije	571,874.97
414-8	Usluge stručnog usavršavanja	85,688.61
414-9	Ostale usluge	4,286,232.73
415	Rashodi za tekuće održavanje	5,293,071.74
415-1	Tekuće održavanje javne infrastrukture	4,276,528.21
415-2	Tekuće održavanje građevinskih objekata	368,134.02
415-3	Tekuće održavanje opreme	501,105.48
415-4	Troškovi održavanja vozila	147,304.03
416	Kamate	3,332,013.55
416-1	Kamate rezidentima	2,186,654.42
416-2	Kamate nerezidentima	1,145,359.13
417	Renta	623,559.50
417-1	Zakup objekata	536,696.14
417-2	Zakup opreme	5,160.00
417-3	Zakup zemljišta	81,703.36
418	Subvencije	1,519,123.88
419	Ostali izdaci	4,168,032.73
419-1	Izdaci po osnovu ugovora o djelu	1,045,208.70
419-2	Izdaci po osnovu troškova sudskog postupka	535,879.63
419-3	Izrada i održavanje softvera	277,460.78
419-4	Osiguranje	144,412.16
419-6	Komunalne naknade	568,574.25
419-7	Takse	1,893.00
419-9	Ostalo	1,594,604.21
42	Transferi za socijalnu zaštitu	410,356.91
43	Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	52,633,005.98
431	Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	28,732,249.87
431-1	Transferi za zdravstvenu zaštitu	29,306.44
431-2	Transferi obrazovanju	553,496.54
431-3	Transferi institucijama kulture i sporta	10,836,508.55
431-4	Transferi nevladinim organizacijama	633,739.64
431-5	Transferi političkim partijama, strankama i udruženjima	2,339,054.38
431-6	Transferi za jednokratne socijalne pomoći	1,094,327.18
431-7	Transferi za lična primanja pripravnika	100,452.76
431-8	Ostali transferi pojedincima	1,671,977.07

⁴³ Postoji razlika jer se određena sredstva prebacuju u narednu godinu, s obzirom da se postupci javnih nabavki ne uspiju sprovesti na vrijeme

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Procjena efikasnosti antikorupcijskih
politika na lokalnom nivou
- godišnji izvještaj -

431-9	Ostali transferi institucijama	11,473,387.31
432	Ostali transferi	23,900,756.11
432-4	Transferi opštinama	1,597,130.51
432-5	Transferi budžetu Države	3,969,003.31
432-6	Transferi javnim preduzećima	18,334,622.29
II	Kapitalni izdaci	53,342,807.52
441	Kapitalni izdaci	53,342,807.52
441-2	Izdaci za lokalnu infrastrukturu	35,100,963.27
441-3	Izdaci za građevinske objekte	5,387,946.33
441-4	Izdaci za uređenje zemljišta	1,689,391.63
441-5	Izdaci za opremu	2,326,081.13
441-6	Investiciono održavanje	5,331,252.72
441-9	Ostali kapitalni izdaci	3,507,172.44
III	Pozajmice i krediti	1,554,090.59
451	Pozajmice i krediti	1,554,090.59
451-1	Pozajmice i krediti nefinansijskim institucijama	1,157,186.73
451-2	Pozajmice i krediti finansijskim institucijama	122,755.08
451-3	Pozajmice i krediti pojedincima	274,148.78
451-5	Ostale pozajmice i krediti	0.00
IV	Otplata dugova	60,722,120.16
461	Otplata duga	16,319,516.27
461-1	Otplata hartija od vrijednosti i kredita rezidentima	13,871,931.37
461-2	Otplata hartija od vrijednosti i kredita nerezidentima	2,447,584.90
462	Otplata garancija	0.00
462-1	Otplata garancija u zemlji	0.00
462-2	Otplata garancija u inostranstvu	0.00
463	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	44,402,603.89
463-0	Otplata obaveza iz prethodnog perioda	37,775,979.69
463-2	Otplata ostalih obaveza	6,626,624.20
V	Rezerve	3,287,121.29
471	Tekuća budžetska rezerva	2,629,697.98
472	Stalna budžetska rezerva	229,189.02
473	Ostale rezerve	428,234.29
UKUPNI RASHODI (I+II+III+IV+V)		253,815,494.39

Struktura rashoda u crnogorskim opštinama u 2018.godini⁴⁴

⁴⁴ Tabela dostavljena Institutu alternativa, po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, od strane Ministarstva finansija



Po podacima iz Izvještaja o javnom dugu Crne Gore, konsolidovani dug opština za 2018.godinu iznosi oko 151,33 miliona €⁴⁵, što je za oko 15,64 miliona € manje nego na kraju 2017. godine.

OPŠTINA	Domaći dug	Ino dug	UKUPNO
Andrijevica	0,00	0,10	0,10
Bar	0,00	1,43	1,43
Berane	3,93	0,00	3,93
Bijelo Polje	9,93	0,16	10,09
Budva	0,67	57,28	57,95
Cetinje	7,58	1,17	8,76
Danilovgrad	2,04	0,60	2,64
Gusinje	0,00	0,00	0,00
Herceg Novi	0,74	6,09	6,83
Kolašin	5,25	0,00	5,25
Kotor	0,00	1,21	1,21
Mojkovac	0,39	0,00	0,39
Nikšić	2,57	12,48	15,05
Petnjica	0,00	0,00	0,00
Plav	0,75	0,00	0,75
Plužine	0,19	0,00	0,19
Pljevlja	0,47	2,54	3,01
Podgorica	0,00	16,30	16,30
Rožaje	3,95	1,11	5,06
Šavnik	0,19	0,00	0,19
Tivat	0,00	7,84	7,84
Ulcinj	3,52	0,83	4,35
Žabljak	0,00	0,00	0,00
UKUPNO	42,18	109,15	151,33

Konsolidovani dug lokalne samouprave u mil. eura zaključno sa 31.12.2018.godini⁴⁶

Rukovođenje finansijama lokalnih samouprava kroz lupu DRI

Lokalne vlasti su prilično zatvorene kad je riječ o objavljivanju detaljnih podataka o trošenju i alokacijama novca iz državnog budžeta.

Državna revizorska institucija (DRI) je od 2006.godine objavila 27 revizorskih izvještaja, odnosno 21 izještaj o reviziji završnog budžeta za 19

45 Izvještaj o javnom dugu Crne Gore, Ministarstvo finansija, 2018.

46 Izvještaj o javnom dugu Crne Gore, Ministarstvo finansija, 2018.

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

opština (za opštine Ulcinj i Kolašin su takve revizije dva puta sprovedene), kao i pet izvještaja o kontrolnoj reviziji (jedan zbirni za pet opština i četiri za pojedinačne opštine), kao i jedan izvještaj o reviziji sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda⁴⁷.

Za potrebe ovog izvještaja, analizirani su izvještaji DRI za tri opštine iz različitih regija i za različite godine. Kao uzorci su uzeti izvještaji DRI za Prijestonicu Cetinje (za 2013. godinu), opštinu Budva (za 2014. godinu), i opštinu Kolašin (za 2017.godinu). DRI radi finansijsku i reviziju pravilnosti, koje kada se zajedno posmatraju, mogu dati dobru sliku o načinu upravljanja državnim novcem.

Priestonica Cetinje

Kolegijum DRI je 27.10.2014. godine usvojio konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Priestestonice Cetinje za 2013.godinu⁴⁸ dajući *negativno mišljenje na finansijsku reviziju i negativno mišljenje na reviziju pravilnosti.*

"Revizijom su utvrđene bitno materijalne greške koje su značajno uticale na iskazani finansijski rezultat:

1. Odluka o Završnom računu Budžeta Priestestonice ne sadrži početno i završno stanje konsolidovanog računa trezora. Depoziti – gotovina Priestestonice Cetinje na početku godine iznosila je 302.909,80€. Tokom godine je došlo do smanjenja depozita za 253.383,99€, tako da je stanje depozita na 31.12.2013. godine iznosilo 49.525,57€.

Priestestonica Cetinje je na pojedinim budžetskim pozicijama ostvarila značajna prekoračenja u odnosu na sredstva koja su planirana Odlukom o budžetu za 2013. godinu.

Primici i izdaci Priestestonice Cetinje iskazani u Odluci o Završnom računu

⁴⁷ http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=129&lang=sr

⁴⁸ <http://www.dri.co.me/1/doc/Izvjestaj%20o%20reviziji%20Završnog%20računa%20budžeta%20Priestestonice%20Cetinje%20za%202013.%20godinu.pdf>



Budžeta Prijestonice Cetine za 2013. godinu ostvareni su u iznosima većim od planiranih. Primici budžeta planirani su u iznosu od 6.560.000,00€ a ostvareni za 10,58% više od plana i iznose 7.253.950,97€, a izdaci su planirani u iznosu od 6.560.000,00€ a ostvareni sa 10,04% više od plana i iznose 7.218.825,41€. Odlukom o budžetu Prijestonice Cetine za 2013. godine nije bila predviđena pozicija 751 – Pozajmice i krediti a u Završnom računu Budžeta Prijestonice iskazano je izvršenje na ovoj poziciji u iznosu 842.172,91€. Prijestonica Cetine nije vršila Izmjene i dopune Budžeta za 2013. godinu bez obzira što su primici i izdaci budžeta u toku 2013. godinu bili veći od planiranih;

2. Prijestonica Cetine nije sprovela kompenzacije i nije u Glavnoj knjizi trezora prikazala prihode iz Egalizacionog fonda u iznosu od 1.031.363,50€ (račun 742-Transferi), kao ni rashode po osnovu otplate kredita, koje na osnovu Ugovora vrši Ministarstvo finansija iz sredstava Egalizacionog fonda. Rashodi se odnose na: rashode po osnovu otplate glavnice kredita (Račun 4611 – Otplata dugova) u iznosu od 792.865,62€ i otplate kamate po kreditima (Račun 416- Kamate) u iznosu od 238.497,88€.

3. Otplata obaveza iz prethodnih godina (Račun 463- Otplata obaveza) prikazan je u iznosu od 2.019.948,61€. S obzirom da su sa ovog računa vršene otplate dugova-kredita i kamata izvršena je reklasifikacija i navedeni račun umanjen za 160.851,81€, a povećani račun 461- Kamate za 33.455,32€ i račun 461- Otplata dugova za 127.396,49€.

4. Račun 732 – Sredstva prenešena iz prethodnih godina (račun 7321 – Sredstva prenešena iz prethodne godine i 7322 – Sredstva po osnovu kratkoročnih plasmana) koji je bio iskazan u iznosu od 683.154,00€, sveden je na 0, stoga jer se novčana sredstva koja su preostala na kraju godine iskazuju kao depoziti na početku sljedeće godine i ne mogu se iskazivati kao prihod Budžeta tekuće godine, a prilivi i odlivi sredstava na računima u okviru Konsolidovanog računa trezora kao povećanje i smanjenje depozita (objašnjeno na str. 34 i 35), a ne kao prihodi i rashodi Budžeta.

5. Račun 451 – Pozajmice, krediti, deponovana novčana sredstva umanjen je za iznos 394.400,00€, jer ne predstavlja rashod, već se odnosi na odlive gotovine sa jednog na drugi račun unutar Konsolidovanog računa trezora.

6. Po osnovu deponovanja novčanih sredstava ostvaren je prihod od deponovanja (pozitivna kamata), stoga je račun 7155 – Ostali prihodi uvećan za 244,77€.

7. Račun 742-Transferi umanjen je za iznos Pozajmica koje je Prijestonica

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Cetinje dobila iz sredstava Egalizacionog fonda (1.194.629,00) a uvećan je račun 7511 - Pozajmice i krediti iz domaćih izvora. 8.

8. Račun 7153 – Prihodi koje organ ostvari vršenjem svoje djelatnosti umanjen je za iznos donacija 141.212,96€ i isti je reklasifikovan na račun 741 - Donacije. Na osnovu nalaza utvrđenih revizijom izveden je finansijski rezultat deficit, koji iznosi: - 921.580,84€”.

Izvještaj konstatuje i nedostatke u planiranju budžeta, sistemu evidentiranja neizmirenih obaveza, imovine, prikupljanja pojedinih javnih prihoda, odstupanja u primjeni važećih zakonskih i podzakonskih propisa, nefunkcionisanja sistema unutrašnjih kontrola u pojedinim slučajevima, kao i nenamjensku potrošnju sredstava.

Revizija pravilnosti je utvrdila:

1. "Planiranje i izvršenje budžeta Prijestonica Cetinje je prije usvajanja Predloga odluke o budžetu, a u skladu sa članom 26a Zakona o Budžetu, pribavila mišljenje Ministarstva finansija br. 03-13579/1 od 10. decembra 2012. godine na Nacrt Odluke o budžetu Prijestonice Cetinje za 2013. godinu. Ministarstvo finansija je preporučilo Prijestonici Cetinje da izvrši korekciju kapitalnih izdataka (predloženi u iznosu od 1,38 miliona), u skladu sa procijenjenim prioritetima u cilju servisiranja neizmirenih obaveza Prijestonice. Prijestonica Cetinje nije prihvatila preporuku Ministarstva finansija i nije izvršila korekciju kapitalnih izdataka za 2013. godinu. Revizijom je utvrđeno da Završnim računom Budžeta za 2013. godinu nijesu iskazana sva primanja i svi izdaci Prijestonice. Završnim računom nijesu obuhvaćena sredstva koja se odnose na otplatu kredita (glavnica i kamata) koju je umjesto Prijestonice, a na osnovu potpisanih ugovora, vršilo Ministarstvo finansija, iz sredstava Egalizacionog fonda u iznosu od 1.031.363,51€. Navedeni iznos sredstava nije prikazan kao prihod Prijestonice na ime uplate sredstava iz Egalizacionog fonda, a takođe ni kao izdatak (račun 461- Otplata dugova i 416 – Kamate rezidentima).

2. Prijestonica Cetinje je prikazala kao izdatak Budžeta za 2013. godinu iznos deponovanih novčanih sredstava (394.000,00€) i primitak - iznos povraćaja sredstava od deponovanja (628.744,77€) i na taj način nerealno



uvećala izdatke i primitke budžeta za 2013. godinu. Članom 41 Zakona o finansiranju lokalne samouprave definisani su tekući prihodi i tekući rashodi budžeta opština koji obuhvataju i prihode iz Egalizacionog fonda i njihov utrošak.

3. Takođe, članom 11. Zakona o budžetu određeno je da primici budžeta, ugovorene obaveze, izdaci, izvršene uplate i isplate moraju biti evidentirane u glavnoj knjizi trezora. Na osnovu navedenih zakonskih odredbi, Prijestonica Cetinje je bila dužna iskazati u finansijskim izvještajima u cjelosti prihode iz Egalizacionog fonda, kao i rashode po osnovu otplate kredita. Za navedeni iznos bilo je neophodno sprovesti kompenzacije u Glavnoj knjizi trezora i na taj način evidentirati sve primitke i izdatke Prijestonice. U 2014. godini Prijestonica Cetinje za otplate kredita iz sredstava Egalizacionog fonda sprovodi kompenzacije. Odlukom o budžetu Prijestonice Cetinje za 2013. godine nije bila predviđena pozicija 751 – Pozajmice i krediti a u Završnom računu Budžeta Prijestonice iskazano je izvršenje na ovoj poziciji u iznosu 842.172,91€.

4. Revizijom je utvrđeno da je Prijestonica Cetinje na pojedinim budžetskim pozicijama ostvarila značajna prekoračenja u odnosu na sredstva koja su planirana Odlukom o budžetu za 2013. godinu.

5. Prijestonica Cetinje nije u skladu sa članom 45 Zakona o finansiranju lokalne samouprave vršila Izmjene i dopune Budžeta za 2013. godinu bez obzira što su primici i izdaci budžeta u toku 2013. godinu bili veći od planiranih;

6. Gradonačelnik Prijestonice nije u skladu sa članom 51 Zakona o finansiranju lokalne samouprave donosio rješenja o preusmjeravanju sredstava po pojedinim pozicijama unutar potrošačkih jedinica budžeta i ako je izvršenje po pojedinim budžetskim pozicijama bilo veće od plana. Revizijom je utvrđeno da je Prijestonica Cetinje prihode od donacija evidentirala na računu 715 – Ostali prihodi umjesto na računu 741 – Donacije što nije u skladu sa članom 10. Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština

7. Sekretarijat za finansije i preduzetništvo ne posjeduje zahtjeve za plaćanje drugih potrošačkih jedinica, kao ni zahtjeve za plaćanje ovog Sekretarijata, jer se isti ne popunjavaju i ne dostavljaju. Samim tim Sekretar za finansije, koji je Uputstvom o radu trezora lokalne samouprave imenovan za glavnog službenika za finansije Prijestonice ne postupa u skladu sa ovlašćenjima propisanim Zakonom o budžetu i navedenim uputstvom, odnosno ne vrši

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

ovlašćivanje zahtjeva za plaćanje.

8. Potrošačke jedinice dokumenta na osnovu kojih se vrši plaćanje sa glavnog računa trezora (račune, profakture, obavještenja, ugovore) u više slučajeva dostavljaju: bez bilo kakvog propratnog akta, nepotpisane od strane starješine organa, nepotpune, bez potpisa ovlašćenog lica da je usluga izvršena ili roba primljena, fakture nijesu zavedene u arhivi Prijestonice i sl .

9. Subjekt revizije nije postupao u skladu sa Uputstvom o radu trezora lokalne samouprave (Sl. list RCG –OP, br. 01/05), a posebno sa članom 8, 12,13, 18, 28, 30, 41 i dijelom IV Uputstva – Kontrola izdataka. Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave nije usklađeno sa Zakonom o budžetu. Prijestonica Cetinje nije postupila u skladu sa članom 6 Pravilnika o načinu sačinjavanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave („Sl.list Crne Gore“, br. 32/10, 14/11,16/13) i nije dostavljala kvartalne izvještaje Ministarstvu finansija. Takođe Potrošačke jedinice budžeta Prijestonice nijesu dostavljale kvartalne finansijske izvještaje na obrascima 3 i 5, na osnovu kojih bi se sačinili kvartalni finansijski izvještaji Prijestonice.

10. Revizijom je utvrđeno da je Prijestonica Cetinje odlive i prilive sredstava na računima unutar konsolidovanog računa trezora nerealno prikazala kao izdatke Budžeta za 2013. godinu za iznos deponovanih novčanih sredstava (394.400€) i primitke za iznos povraćaja sredstava od deponovanja (628.744,77€).

11. Takođe, nije vršena provjera naplate prihoda: Lokalnih komunalnih taksi, Naknada za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta i Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja koji bilježe značajan pad u odnosu na plan budžeta”.

DRI je kroz reviziju Završnog računa budžeta Prijestonice Cetinje za 2013. godinu dala 38 preporuka. *Kontrolnom revizijom*⁴⁹, iz trećeg kvartala 2016. godine, utvrđeno je da je 25 preporuka realizovano, 8 djelimično realizovano

⁴⁹ <http://www.dri.co.me/1/doc/Izve%C5%A1taj%20o%20kontrolnoj%20reviziji%20Prijestonice%20Cetinje.pdf>



a 5 preporuka nije realizovano (preporuke 3, 5, 35, 37 i 38). Nedostaci su konstatovani u oblastima javnih nabavki, planiranja i izvršenja budžeta (što rezultira prekoračenjem budžetskih pozicija) i podnošenja izvještaja o stanju imovine nadležnom organu. Prijestonici Cetinje je dat rok od šest mjeseci da sve zaostale preporuke realizuje i o tome izvjesti DRI, ali nema javno dostupnih podataka da li je to zaista i učinjeno.

Nalazi DRI, iz dva izvještaja, jasno upućuju da se Prijesticom Cetinje upravljalo na nezakonit način koji je poreske obveznike Crne Gore koštao više miliona eura. Nije poznato da je iko zbog toga snosio odgovornost, a ni što lokalne vlasti rade da ove nepravilnosti isprave kako bi Prijestonica Cetinje krenula putem zakonitog poslovanja.

Opština Budva

Kolegijum DRI je 21.10.2015. godine usvojio konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Budva za 2014.godinu⁵⁰ dajući *negativno mišljenje na finansijsku reviziju i negativno mišljenje na reviziju pravilnosti*.

"*Finansijskom revizijom Odluke o Završnom računu budžeta Opštine Budva za 2014. godinu utvrđeno je da isti ne daje istinit i objektivan prikaz iskazanih primitaka i izdataka na gotovinskoj osnovi, te u skladu s tim nadležni Kolegijum izražava negativno mišljenje. Opština Budva je u Odluci o Završnom računu budžeta Opštine Budva za 2014. godinu prikazala primarni suficit u iznosu od 10.383.417,64€. Međutim, revizijom su utvrđene nepravilnosti koje su značajno uticale na iskazani finansijski rezultat, tako da primarni suficit korigovan nalazima revizije iznosi 87.077,66€."*

U Izvještaju se navode i osnovi za izražavanje negativnog mišljenja za finansijsku reviziju:

1. "Račun 732 – Sredstva prenešena iz prethodnih godina iskazan je u iznosu od 128.357,08€, a treba ga svesti na 0, jer se jednom oprihodovana novčana sredstva prenešena iz prethodnih godina iskazuju kao depoziti na početku sljedeće godine, a ne kao prihod Budžeta tekuće godine.
2. Opština Budva nije preko Glavnog računa trezora i u Glavnoj knjizi trezora evidentirala Ugovor o preuzimanja duga, br. 505601000000289345/14

50 <http://www.dri.co.me/1/doc/Izve%C5%A1taj%20o%20reviziji%20Zavr%C5%A1nog%20ra%C4%8Duna%20bud%C5%BEta%20Op%C5%A1tine%20Budva%20za%202014.%20godinu.pdf>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

od 09.06.2014. godine, kojim je Opština Budva preuzela dug od DOO „Komunalno“ Budva, prema Atlas banci AD Podgorica po osnovu Ugovora o dugoročnom kreditu u iznosu od 583.594,53€ (500.000,00€ po osnovu glavnice, 81.094,53€ po osnovu redovne kamate i 2.500,00€ na ime troškova kredita) i za isti iznos je umanjila obaveze po računima prema DOO „Komunalno“. S obzirom da navedeni ugovor nije evidentiran, Prihodi i Izdaci budžeta Opštine Budva umanjeni su za iznos od 583.594,53€, i to: račun 7511 – Pozajmice i krediti iz domaćih izvora za 583.594,53€ i račun 419 – Ostali izdaci po osnovu otplate obaveza za komunalije za 583.594,53€. 3.

3. Otplata obaveza po osnovu naknade za prečišćavanje otpadnih voda u iznosu od 480.401,26€ plaćena je sa računa 441- Kapitalni izdaci. Potrebno je izvršiti reklasifikaciju izdataka i umanjiti račun za 330.750,87€, a uvećati račune: 461-Otplata HOV i kredita za 293.406,80€ i račun 416- Kamata za 37.344,07€.

4. Opština Budva u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji za 2014. godinu nije iskazala promjenu neto obaveza u iznosu od 4.734.320,23€.

5. Iskazani suficit nije izračunat u skladu sa članom 14 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.

6. Državni revizor na osnovu prezentiranih podataka iz Izvještaja o budžetskom zaduženju – Obrazac BUZ, nije mogao utvrditi stanje duga po osnovu izdatih garancija na dan 31.12.2014. godine.

7. Opština Budva ne vodi evidenciju obaveza u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa budžeta Crne Gore, vanbudžetskih fondova i budžeta opština na klasi 2, tako da se u postupku revizije državni revizor nije mogao uvjeriti u tačnost iskazanih podataka o neizmirenim obavezama”.

Revizijom pravilnosti konstatuje se da Opština Budva nije u materijalno značajnim aspektima uskladila poslovne aktivnosti sa zakonskim i drugim propisima koji regulišu budžetsko poslovanje u Crnoj Gori.

“Revizijom su utvrđena odstupanja i neusklađenosti poslovanja Opštine Budva sa sljedećim propisima: Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Zakonom o sistemu unutrašnjih



finansijskih kontrola u javnom sektoru, Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o državnoj imovini, Zakonom o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, Zakonom o poreskoj administraciji, Zakonom o političkim partijama (tada važećim), Uredbom o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika, Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, Uredbom o uslovima i načinu korišćenja prevoznih sredstava u svojini Crne Gore, Uredbom o naknadi troškova državnim službenicima i namještenicima, Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, Pravilnikom o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave, Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Republike, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština, Pravilnikom o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrola, Pravilnikom o poreskom knjigovodstvu, Uputstvom o radu trezora Opštine Budva, Uputstvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini, Odlukom o kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade lokalnih službenika i namještenika, Odlukom o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima i Odluko o naknadi za komunalno opremanje zemljišta."

Za reviziju pravilnosti, navode se sljedeći osnovi za izražavanje negativnog mišljenja:

1. "Planiranje budžeta Opština nije izvršila izmjenu budžetskog plana (rebalans budžeta) uprkos značajnom smanjenju planiranih prihoda sa 49.734.000,00€ na 33.126.809,60€, već je zadržala plan rashoda u iznosu od 49.734.000,00€.
2. Gotovo sve pozicije tekućih izdataka su planirane u većem iznosu u odnosu na rebalans budžeta za 2013. godinu. Prosječna neto zarada zaposlenih za 2014. godinu planirana je u iznosu od 570,77€ što je značajno više od prosječne neto zarade državnih službenika i namještenika koja je u novembru 2013. godine iznosila 485,00€.
3. Tekući rashodi i otplata duga veći su od tekućih prihoda što nije u skladu sa članom 41 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list RCG" br 42/03 i 44/03 i "Službeni list CG" br. 5/08 i 74/10) kojim je propisano da se tekući rashodi i otplata duga moraju finansirati iz tekućih prihoda.
4. U skladu sa članom 26a tada važećeg Zakona o budžetu, prije usvajanja

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Predloga odluke o budžetu opštine, nadležni organ opštine dužan je da pribavi mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivoa suficita, odnosno deficit. Ministarstvo finansija je nakon uvida u Predlog odluke o budžetu utvrdilo da se Opština prilikom planiranja budžeta za 2014. godinu nije rukovodila smjernicama za pripremu budžeta jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu i predložilo da Opština uskladi zarade zaposlenih sa zaradama državnih službenika i namještenika, izvrši korekciju svih pozicija tekućih i kapitalnih izdataka, i shodno tome, planira veći iznos sredstava za otplatu neizmirenih obaveza. Opština Budva nije prihvatila mišljenje Ministarstva finansija i nije izvršila korekciju izdataka za 2014. godinu.

5. Javna preduzeća i ustanove, izuzev preduzeća i ustanova koje su budžetski korisnici, nijesu na kraju svakog kvartala dostavljala pregled zaduženja i iznos neizmirenih obaveza po budžetskim pozicijama. U Izvještaj o neizmirenim budžetskim obavezama i Izvještaj o budžetskom zaduženju, nijesu uključene neizmirene obaveze javnih preduzeća i zaduženja javnih preduzeća, čiji je osnivač Opština, po kvartalima i na kraju IV kvartala.

6. Opština u velikom broju slučajeva nije vršila plaćanja - direktan transfer sredstava sa Glavnog računa trezora na žiro račun dobavljača, već je zatvaranje obaveza vršila po. Opština nije preko Glavnog računa trezora evidentirala sve Ugovore o preuzimanju duga, ustupanju potraživanja i cesije, iste je u iznosu od 3.410.094,09€, naknadno nakon isteka fiskalne - 2014. godine, evidentirala samo u Glavnoj knjizi trezora Opštine

7. Kod jedanaest zaposlenih je utvrđeno da nijesu ispunjavali opšte ili posebne uslove koji su definisani pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji koji se odnose na: položen ispit za rad u državnim organima, godine radnog iskustva, položen ispit za rad na poslovima zaštite i spasavanja i objavljivanje javnog oglasa/konkursa.

- Vlada CG je zaključkom 03-185 od 04.02.2010. godine dala saglasnost da se Opštini Budva izda državna garancija koja će stupiti na snagu 2011. godine u iznosu od 29.250.000,00€ za realizaciju Projekta izgradnje



postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Opština Budva je, shodno naprijed navedenom Ugovoru o zaduženju, izdala WTE Essen Garanciju br. na 66.000.000,00€. Za izdavanje navedene garancije Opština Budva nije dostavila saglasnost Vlade CG

- Revizijom je utvrđeno da je Opština Budva ustupila nepokretnost u vrijednosti od 113.473,40€, što je suprotno članu 34 stav 3 Zakona o državnoj imovini, odnosno izvršila je ustupanje nepokretnosti bez saglasnosti Vlade.
- Revizijom je utvrđeno da je Opština Budva Izvještaj o reviziji Završnog računa Opštine Budva za 2014. godinu 10 zaključivala ugovore o kreditu ili preuzimanju duga bez saglasnosti Vlade CG ili nije prezentirala državnom revizoru saglasnost Vlade na uvid. Opština Budva je u Izvještaju o budžetskom zaduženju – Obrazac BUZ iskazala zaduženja po osnovu izdatih garancija u iznosu od 2.444.168,45€, a obaveze po izdatim garancijama na kraju 2014. godine iskazane su u iznosu od 54.068,38€. Međutim, u postupku revizije utvrđeno je da je Opština Budva izdala garancije u iznosu od 9.298.844,78€, a koje se odnose na: Garanciju za WTE Desalinizacija morske vode (Hypo Alpe Adria banka) iznos od 5.672.399,47€, Garancija za TOB CO (HTP Budvanska rivijera) iznos od 3.514.194,19€ i Garancija za Komunalno stambeno Budva (Komercijalna banka AD Budva) iznos od 112.251,12€ (otplaćena u 2014. godini). Na osnovu prezentirane dokumentacije nije se moglo utvrditi kolike su obaveze Opštine Budva po osnovu izdatih garancija na dan 31.12.2014. godine. Opština Budva je preuzela obavezu otplate duga po Ugovoru o kreditu koji je „TOB CO“ d.o.o zaključila sa Prvom bankom Crne Gore, a kasnije i potpisala Ugovor o jemstvu sa HTP Budvanska rivijera na iznos od 3.514.194,19€, Ugovor o solidarnom jemstvu za vraćanje kredita za desalinizaciju morske vode sa Hypo alpe adria Development d.o.o. na iznos od 5.300.000,00€, bez saglasnosti Vlade CG i Skupštine opštine Budva, što je suprotno članu 40 Zakona o Budžetu (koji je važio u momentu davanja garancija).
- Vlada CG je zaključkom 03-185 od 04.02.2010. godine dala saglasnost da se Opštini Budva izda državna garancija koja će stupiti na snagu 2011. godine u iznosu od 29.250.000,00€ za realizaciju Projekta izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Opština Budva je, shodno naprijed navedenom Ugovoru o zaduženju, izdala WTE Essen Garanciju br. na 66.000.000,00€. Za izdavanje navedene garancije Opština Budva nije dostavila saglasnost Vlade CG.
- Pored revizije javnih nabavki izvršenih u 2014. godini, izvršenom revizijom na pozicijama 441 - kapitalni izdaci (str. 53 – 55 Izvještaja) i 463 – otplata

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

obaveza iz prethodnog perioda (str. 59 – 64 i 67 – 74 Izvještaja) utvrđeno je nepoštovanje Zakona o javnim nabavkama, odnosno, sklapanje ugovora bez javnog oglašavanja i slaba nadzorna funkcija ili nepostojanje nadzorne funkcije nad realizacijom zaključenih ugovora.

- Prema podacima dostavljenim od strane Opštine Budva, ukupan broj sudskih sporova u kojima je Opština stranka u postupku, je 177. Procijenjena vrijednost sporova iznosi 55.123.969,87€. Međutim, iznosom od 55.123.969,87€ nije obuhvaćeno 25 sporova u kojima nije definisana vrijednost spora, a čija bi vrijednost mogla značajno uvećati navedeni iznos. Po osnovu prinudne naplate Opština Budva je u 2014. godini isplatila iznos od 5.354.276,40€. Opština Budva je zbog nelikvidnosti Budžeta i velikog duga po osnovu obaveza iz prethodnog perioda veoma često potpisivala sudska poravnjenja, međutim, po istim nije postupala i obaveze su naplaćivane prinudnim putem, uvećane za kamatu i troškove prinudne naplate. Imajući u vidu veliki broj sporova u kojima je Opština Budva tužena strana iz navedenih podataka proizilazi da je u narednim godinama moguć nepredvidiv odliv sredstava iz Budžeta Opštine po osnovu sudskih sporova koji može ugroziti finansijsko poslovanje Opštine".

DRI je prilikom revizije Završnog računa budžeta Opštine Budva za 2014. godinu dala 37 preporuka. *Kontrolnom revizijom⁵¹, iz četvrtog kvartala 2017. godine, utvrđeno je da je 10 preporuka realizovano, 13 djelimično realizovano, a 14 nije realizovano (preporuke 6, 8, 9, 13, 15, 18, 20, 29, 31, 32, 33, 34, 36 i 37). Nedostaci su konstatovani u oblastima unutrašnjih finansijskih kontrola, evidencije neizmirenih obaveza, evidencije državne imovine i u sistemu javnih nabavki. Dodatno, DRI je ocijenio da obim i karakter djelimično ili uopšte nerealizovanih preporuka zahtijeva da se o ovom informišu nadležna ministarstva za nadzor (Ministarstvo finansija i Ministarstvo javne uprave) kako bi uticali na dosljedniju primjenu zakona i odgovornije upravljanje javnim finansijama, ali i Odbor za ekonomiju, budžet i finansije Skupštine Crne Gore. Takođe, Opština Budva bila je u obavezi da sve zaostale preporuke realizuje i o tome izvjesti DRI, ali nema javno dostupnih podataka da li je to zaista i učinjeno.*

51 <http://www.dri.co.me/1/doc/Kontrolna%20revizija%20Op%C5%A1tine%20Budva.pdf>



Frapantni dokazi koje DRI u svom izvještaju koncizno i precizno navodi ukazuju da je novcem u opštini Budva raspolagano na nezakonit način. Brojna kršenja zakona nisu adekvatno sankcionisana, čime je propuštena prilika da se pošalje poruka da se ovakve negativne pojave neće tolerisati. Otvaraju se i druga pitanja: šta se radilo u ranijem periodu odnosno u godinama za koje DRI nije radila reviziju, koliko je desetina miliona eura državnog novca, koji se nenamjenski trošio, prožeto korupcijom? Sagledavanjem nepobitnih činjenica koje DRI konstatuje u nalazu redovne i kontrolne revizije, jasno je da opština Budva i dalje ima značajne probleme u brojnim segmentima javne uprave, čime se potvrđuje da je korupcija jako uporna i da je teško očekivati rezultate u kratkom vremenskom roku.

Opština Kolašin

Kolegijum DRI je 13.09.2018. godine usvojio konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Kolašin za 2017.godinu⁵² dajući *negativno mišljenje na finansijsku reviziju i negativno mišljenje na reviziju pravilnosti*.

"*Finansijskom revizijom Završnog računa budžeta Opštine Kolašin za 2017. godinu utvrđeno je da finansijski izvještaji za 2017. godinu sadrže pogrešna prikazivanja, koja pojedinačno i zbirno imaju prožimajući karakter. Revizijom je utvrđeno da podaci iskazani u Izvještaju o konsolidovanoj javnoj potrošnji, po pojedinim budžetskim pozicijama prihoda i rashoda, ne odgovaraju realnim podacima, što je dovelo do razlike u utvrđenom finansijskom rezultatu (suficit) u iznosu od 136.783,69€, odnosno gotovinski suficit prema finansijskim podacima za 2017. godinu iskazan je u iznosu od 330.139,05€, a treba da iznosi 466.922,74€, te u skladu s tim nadležni Kolegijum izražava negativno mišljenje*".

Izvještaju daje i osnove za izražavanje negativnog mišljenja za finansijsku reviziju:

1. "Opština je račun 7 – Primici iskazala u iznosu od 1.574.848,64€ umjesto u iznosu od 1.495.108,96€. Do netačnog iskazivanja prihoda došlo je zbog uključivanja iznosa od 78.448,69€ na računu 732 - Sredstva prenesena

52 <http://www.dri.co.me/1/doc/Izvie%C5%A1taj%20o%20reviziji%20%20Zavr%C5%A1nog%20ra%C4%8Duna%20bud%C5%BEta%20Op%C5%A1tine%20Kola%C5%A1in%20za%202017.%20godinu.pdf>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

iz prethodne godine, koja se prilikom izračunavanja finansijskog rezultata ne uključuju u prihode, jer se radi o sredstvima prenesenim iz prethodne godine. Na osnovu navedenog izvršeno je umanjeње računa 732 – Sredstva prenesena iz prethodne godine za iznos od 78.448,69€ i njegovo svođenje na 0,00€

2. Opština je račun 4 – Izdaci iskazala u iznosu od 2.127.045,59€ umjesto u iznosu od 1.927.045,59€. Do netačnog iskazivanja rashoda došlo je zbog uključivanja iznosa od 200.000,00€ koje se odnose na račun 4612 pozajmice i krediti i koja se prilikom izračunavanja finansijskog rezultata ne uključuje u izdatke. Na osnovu navedenog izvršeno je umanjeње računa 4 – Izdaci za iznos od 200.000,00€.

3. Na računu - 711 lokalni porez knjiženi su prihodi u iznosu od 1.290,99€ za koje je u toku godine sa računa 419 – ostali izdaci izvršen povraćaj jer se radilo o preplati poreza od strane dva poreska obveznika. Navedeni iznos nije trebalo evidentirati kao trošak već je trebalo izvršiti storniranje ostvarenih prihoda i rashoda u iznosu 1.290,99€.

4. Opština je dospjele obaveze za kamate po kreditima u iznosu od 17.267,62€ evidentirala na računu 461 - Otplata duga umjesto na računu 416 - Kamate. Na osnovu navedenog izvršeno je uvećanje računa 416 – Kamate i umanjeње računa 461 – Otplata duga u iznosu od po 17.267,62€."

Za reviziju *pravilnosti*, navode se sljedeći osnovi za izražavanje negativnog mišljenja:

1. "Uputstvom o radu trezora lokalne samouprave (tačka 29) određeno je da se novac sa konsolidovanog računa trezora može isplatiti samo ako službenik za odobravanje odobri rezervaciju sredstava Budžeta Opštine (Zahtjev za ovlašćivanje ugovorene obaveze - obrazac br. 4), odnosno potrošnju budžetskih sredstava za potrošačku jedinicu (Zahtjev za budžetsku potrošnju i isplatu - obrazac br. 2). Revizijom je utvrđeno da se plaćanja sa konsolidovanog računa opštine Kolašin ne vrše u skladu sa Uputstvom o radu trezora lokalne samouprave, odnosno u prilogu plaćenih računa ne postoje navedeni Zahtjevi. Plaćanja se vrše na osnovu dostavljene dokumentacije (računi, odluke, zaključci...) i na osnovu usmenog naloga Izvještaj o reviziji



Završnog računa budžeta Opštine Kolašin za 2017. godinu 6 Sekretara za finansije. Revizijom izdataka utvrđeno je da značajan dio dokumentacije na osnovu koje su vršene isplate, u prvom redu fakture, nijesu zavedene na arhivi opštine.

2. Prilikom donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o Budžetu Opštine Kolašin nije pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo budžetskog gotovinskog suficit

3. Sa pozicije bruto zarada su svakog mjeseca evidentirana plaćanja poreza i prireza za naknade skupštinskim odbornicima, a vršene su i isplate po osnovu ugovora o djelu što nije u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština

4. Revizijom zaduženosti Opštine utvrđeno je da: - Opština u stanje duga nije uključila pozajmice iz Egalizacionog fonda koje su na dan 31.12.2017. godine iznosile 253.608,08€

5. Evidentiranje obaveza ne vrši se prilikom dostavljanja faktura (nastanka obaveze) već prilikom plaćanja istih. Na taj način nijesu evidentirane sve obaveze koje Opština ima po raznim osnovama, što nije u skladu sa članom 2 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim je određeno da su neizmirene obaveze iz prethodnog perioda, budžetske obaveze koje nijesu plaćene na dan dospijeća plaćanja i čija je obaveza nastala na osnovu zakona, u skladu sa zakonom i ugovorom. Takođe, evidencija obaveza nije usklađena sa čl. 7. Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština, kojim su određeni računi za evidenciju stanja obaveza po klasi, kategoriji, grupi i sintetici

6. Revizijom je utvrđeno da naloge za podizanje gotovine potpisuje, gotovinu podiže i istu isplaćuje Sekretar za finansije i opštu upravu što nije u skladu sa članom 4 i članom 73 Uputstva o radu trezora i sa čl. 8 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Sekretarijata za finansije i opštu upravu

7. Za Opštinu je karakteristična pojava strančarenje zaposlenih, kao posljedica neblagovremenog donošenja akata o pravima i obavezama zaposlenih, kao i neblagovremenih isplata, što izaziva značajne izdatke po osnovu troškova sudskih postupka"

U opštini Kolašin nije još izvršena kontrolna revizija tako da nije moguće ocijeniti da li preporuke DRI realizovane.

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Iako nisu identičnog inteziteta kao nalazi revizije za Opštinu Budva i Prijestonicu Cetinje, ovakvi nalazi pokazuju da je praćenje pozitivnih pravnih propisa koji imaju uticaja i na finansijsku poziciju opštine jako zahtjevno. Profesionalizacija, jačanje kadrovske organizacije, ali i razmjena iskustava sa ostalim manjim opštinama, su imperativi ukoliko se želi uskladiti poslovanje sa zakonom.

Korupcija označava pojavu kod koje se uz pomoć obećanja, odnosno nuđenja novca ili drugih koristi, navodi druga osoba koja ima neku odgovornost ili vlast, da djeluje van svojih prava, obaveza i dužnosti.

Korupcija postoji kako na području javnih poslova, tj. onih koji se tiču države i njenih institucija i ustanova, tako i u privatnoj sferi, gdje se država ne pojavljuje kao jedna od strana (npr. u proizvodnim i uslužnim djelatnostima, trgovini, medijima, sportu, šou biznisu, umjetnosti, i sl.).

Kod tzv. "javne korupcije" dolazi do situacije da javni službenik, izabrani zvaničnik (poslanik, javni funkcioner) ili imenovani ministar, protivzakonito raspolaže pravima, ovlašćenjima ili sredstvima koja nisu njegova, već javna, tj. državna što je definisano i crnogorskim propisima. S druge strane, pojam „protivzakonito“ znači ne samo protivno zakonu i pravu uopšte, već i protivno opštem i javnom, a u korist privatnog, odnosno užeg interesa. Ova radnja se u načelu vrši uz davanje ili primanje mita, pa se stoga ta dva pojma često povezuju.

Ukoliko nadležne institucije nijesu spremne da se suoče sa ovim problemom to rađa novi problem i pogodno okruženje za razvoj korupcije, a brojne analize ukazuju da u Crnoj Gori još ne postoji odlučnost pravosudnih institucija da se ovim pitanjima posvete neselektivno.



05 Efikasnost institucija u procesuiranju korupcije na lokalnom nivou

Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou

Borba protiv korupcije zahtijeva aktivnosti na svim nivoima, a preduslov je adekvatna pravna podloga, odnosno kvalitetni pravni akti i usvajanje najboljih međunarodnih standarda i praksi.

Koruptivna djela su krivična djela koja su kao takva prepoznata i definisana zakonskim propisima.

Krivični zakonik Crne Gore sljedeća krivična djela tretira kao krivična djela protiv službene dužnosti i u njih spadaju: 1) pranje novca (čl. 268); 2) povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti (čl. 269); 3) prouzrokovanje stečaja (čl. 273); 4) prouzrokovanje lažnog stečaja (čl. 274); 5) zloupotreba ovlašćenja u privredi (čl. 276); 6) lažni bilans (čl. 278); 7) zloupotreba procjene (čl. 279); 8) odavanje poslovne tajne (čl. 280); 9) odavanje i korišćenje berzanske tajne (čl. 281); 10) zloupotreba službenog položaja (čl. 416); 11) nesavjestan rad u službi (čl. 417); 12) protivzakonito posredovanje (čl. 422); 13) primanje mita (čl. 423); 14) davanje mita (čl. 424); 15) odavanje službene tajne (čl. 425); 16) zloupotreba monopolističkog položaja (čl. 270); 17) zloupotreba položaja u privrednom poslovanju (čl. 272); 18) prevara u službi (čl. 419).⁵³

53 Krivična djela korupcije su opisana u glavi XXIII i XXIII Krivičnog zakonika Crne Gore

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Državna tužilaštva i sudovi u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou

Najveći broj krivičnih djela je u nadležnosti osnovnih državnih tužilaštava (kada je riječ o pokretanju postupaka) i osnovnih sudova u Crnoj Gori (kada je riječ vođenju samog postupka). U skladu sa tim, kontaktirana su nadležna osnovna tužilaštva kako bi se dobila informacija o broju i vrsti predmeta koje su pokrenuti pred osnovnim sudovima u Crnoj Gori.

Uočljiv je zabrinjavajuće mali broj pokrenutih predmeta za krivična djela korupcije, a ne mali broj osnovnih državnih tužilaštava nije ni imao predmete za ovu vrstu krivičnih djela.⁵⁴ Iz tog razloga neophodno je zakonskim putem osnažiti obavezu svih državnih organa da prijavljuju koruptivna krivična djela i uticati na sud da u što kraćim postupcima rješava ovu vrstu predmeta.

Nažalost, osnovna državna tužilaštva nijesu otvorena ni za davanje statističkih podataka o ovim slučajevima. Tako je, na zahtjeve za slobodan pristup informacijama, odgovorilo samo sedam osnovnih državnih tužilaštava (Podgorica, Kotor, Ulcinj, Rožaje, Kolašin, Pljevlja i Plav), od kojih je jedan odgovor bio negativan, tj. Osnovno državno tužilaštvo Podgorica je zahtjev odbilo kao neosnovan. Kod onih koji su dali informacije, primjetne su razlike u načinu obrade sadržaja, pa bi trebalo utvrditi zajednički metodološki pristup za vođenje evidencije o ovoj vrsti krivičnih djela s obzirom na njihovu važnost.

Osnovno državno tužilaštvo Kotor je navelo da su u toku dva predmeta protiv pet lica, a za krivično djelo zloupotreba službenog položaja.

Na teritoriji Ulcinja su podnešene četiri krivične prijave u vezi sa korupcijom na lokalnom nivou.

Osnovno državno tužilaštvo Rožaje ima sedam pokrenutih postupaka u

⁵⁴ Rad nadležnih državnih tužilaštava i sudova u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, CGO i CEMI <http://media.cgo-cce.org/2018/09/cgo-rad-nadleznih-drzavnih-tuzilastava-i-sudova-u-borbi-protiv-korupcije-na-lokalnom-nivou-.pdf>



oblasti korupcije i to za sljedeća krivična djela: povreda ravnopravnosti u zapošljavanju (dva predmeta), utaja poreza i doprinosa (jedan predmet), navođenje na ovjeravanje neistinitog sadržaja (jedan predmet), nesavjestan rad u službi (tri predmeta).

Osnovno državno tužilaštvo Kolašin i Osnovno državno tužilaštvo Pljevlja su izvijestili da nisu imali nijedan predmet u vezi sa korupcijom, što je indikativan podatak, posebno imajući u vidu veličinu ovih opština i neke medijske navode o problemima u istima. Slična je i situacija u Plavu, gdje takođe, po podacima tužilaštva, nema pokrenutih postupaka u oblasti korupcije.

Osnovna državna tužilaštva Herceg Novi, Bar, Berane, Nikšić, Bijelo Polje i Cetinje nijesu odgovarali na zahtjeve za slobodan pristup informacijama.

Podaci iz izvještaja o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva ukazuju da je Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici imalo najviše predmeta u vezi sa procesuiranjem korupcije. Važno je napomenuti, da je jedan broj predmeta u Crnoj Gori vođen i pred Višim sudom u Podgorici za krivična djela koja su u vezi sa korupcijom u širem smislu. Zabrinjava podatak da raste broj neriješenih prijava za krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja (u 2017. godini 45⁵⁵, a u 2018. godini 56⁵⁶). Osim toga, primjetno je da za pomenuta krivična djela raste broj neriješenih optuženja pa je taj broj na kraju 2017. bio 360⁵⁷, a na kraju 2018. godine 375⁵⁸. U Višem sudu je 28. februara 2017. godine donijeta presuda protiv Žarka Pavićevića zbog produženog krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja iz člana 416 st. 1 u vezi sa čl. 49 Krivičnog zakonika Crne Gore. Ovom presudom je bivšem predsjedniku Opštine Bar izrečena kazna zatvora u trajanju od 1 godine.⁵⁹

Osim Višeg suda, nalazimo da je o krivičnim djelima zloupotrebe službenog položaja odlučivao i Apelacioni sud. Tako je Apelacion sud čak i preinačio prvostepene presude u javnosti poznatom predmetu

55 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2017.godinu, str. 222

56 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018.godinu, str. 227

57 Izvještaj o radu tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2017.godinu

58 Izvještaj o radu tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2018.godinu

59 Obavještenje o presudi dostupno na: <http://sudovi.me/vspg/aktuelnosti/presuda-u-predmetu-optuzenog-pavicevic-zarka-i-dr-4453>

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

„Ledo” i okrivljene od strane Specijalnog tužilaštva, bivšeg predsjednika Osnovnog suda Cetinje i sudiju istog suda, oglasio krivima i izrekao im kazne zatvora u trajanju od 3 odnosno 2 godine.⁶⁰

Navedeni primjeri presuda treba da predstavljaju izuzetak a ne pravilo jer aktivnijim angažovanjem osnovnih državnih tužilaštava, osnovnih sudova i zaposlenih u lokalnim institucijama, mogu se spriječiti zloupotrebe službenih položaja i vršenje krivičnih djela za čije pokretanje postupaka će biti neophodna akcija Specijalnog državnog tužilaštva, viših sudova ili Apelacionog suda. Naime, borba protiv korupcije na lokalnom nivou treba da bude dominantno vođena u okvirima osnovnih državnih tužilaštava i osnovnih sudova.

Agencija za sprječavanje korupcije u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou

Tokom svoje prve četiri godine rada, ASK je izradila strukturu prijavljenih *poklona, donacija i sponzorstava*. Procenat organa na lokalnom nivou koji dostavljaju ove izvještaje je vrlo nizak, od ukupnog broja samo 4% prijavljenih poklona dolazi od strane opština, odnosno 13%, i 24% u slučaju donacija i sponzorstava. Ove brojke otvaraju pitanje nivoa razumijevanja i tumačenja zakonskih definicija, ali i razumijevanju javnih funkcionera da im je to zakonska obaveza. ASK je pokrenula određene informativno-edukativne aktivnosti u tom pravcu, ali to još nema vidljivog učinka.

Za provjeru prihoda i imovine javnih funkcionera i državnih službenika koji imaju propisanu obavezu podnošenja *izvještaja o prihodima i imovini*, u informacionom sistemu ASK-a je razvijena i stavljena u upotrebu “kontrola izvještaja slučajnim odabirom”. Iako ovaj algoritam treba da prevenira subjektivni pristup odabiru funkcionera čiji će se

60 Kratak osvrt na presudu dostupan na: <http://sudovi.me/ascg/odnosi-sa-javnoscu/saopstenja/krivicni-predmet-op-vrbica-g-i-markovic-n-4577>



izvještaji kontrolisati, metoda slučajnog uzorka je nedovoljna da pruži uvid u ukupni presjek eventualnih kršenja zakonskog okvira. Takođe, notirana je selektivnost u postupanja ASK-a u procesuiranju prijava, a koji se odnose na nedostatnosti imovinskih kartona javnih funkcionera.

ASK posjeduje i važna institucionalna i posebna ovlaštenja u dijelu zaštite zviždača. Zakon o sprječavanju korupcije propisuje da se prijava može podnijeti i direktno ASK-u, a da nakon provjere tih navoda, Agencija sačinjava mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i daje preporuku ukoliko je došlo do navedenog ugrožavanja. ASK može pokrenuti postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa i po službenoj dužnosti⁶¹. Međutim, kako zbog nedovoljne proaktivnosti ASK-a i nekih javnih slučajevima u kojima, po ocjeni zainteresovane javnosti, ASK nije pravilno postupio, zviždač, kao krucijalni institut u borbi protiv korupcije još nije zaživio. To potvrđuje i sve veće nezadovoljstvo koje se javlja kod lica koji su trebali ostvariti zaštitu kao zviždači. Od slučaja Dragojević⁶², preko predmeta Pobrić⁶³ i brojnih drugih, dolazimo do saznanja da se zviždači u Crnoj Gori ne osjećaju sigurno i zaštićeno. U pojedinim slučajevima imamo čak i pravosnažne presude, ali i nevoljnost institucija da donešene odluke sprovedu. U suprotnom, propisi o zaštiti zviždača i odluke zvaničnih tijela kojima se zviždačima daje zaštićen status, nemaju nikakvog smisla ako država ne pokaže snagu da njihova upozorenja djelotvorno istraži a odgovorne sankcioniše.

Takođe, problem kod definicije zviždača u praksi može dovesti do formalističkih tumačenja koja mogu biti na štetu slabije strane, odnosno lica koje prijavljuje korupciju. U 2018. godini podnijet je samo jedan zahtjev za zaštitu zviždača, ali je odbijen zbog neosnovanosti. U prvom kvartalu 2019. podnijet je još jedan zahtjev za zaštitu zviždača. Od ukupnog broja prijava zviždača tokom 2018. godine, 12% se ticalo postupanja lokalnih organa, dok za prvi kvartal 2019.godine taj procenat iznosi 20%.

61 Zakon o sprječavanju korupcije, čl. 52-54

62 Milisav Dragojević je bio jedan od prvih "zviždača" u Crnoj Gori, ali je nezadovoljan zaštitom institucija podnio ostavku na funkciju u Željezničkom prevozu Crne Gore AD Podgorica

63 Odlukom direktora ASK-a uskraćena je zaštita Patriciji Pobrić, uz obrazloženje da ona nije prethodno sama formalno prijavila sumnje na korupciju, već da je to uradio poslanik Mladen Bojanić kome je ona dostavila informacije. Na osnovu informacija koje je Pobrić saznala u vezi za svojim poslom i objavila preko poslanika, u međuvremenu, je pokrenut i krivični postupak protiv jednog državnog službenika zbog zloupotrebe službenog položaja. S druge strane, njen poslodavac, hotel Ramada, nije joj produžio ugovor o radu.

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

Ovo upućuje na zaključak da pružanje adekvatne zaštite zviždača ostaje izazov, ali i preduslov, za efikasnu borbu protiv korupcije. Takođe, zabrinjavajuće mali broj predmeta za krivična djela korupcije koja su pokrenuta tokom 2017. i 2018. godine, ali i ranije, nije poslužio kao stimulan Agenciji za sprječavanje korupcije da utiče na uklanjanje nedostataka u svom radu ili iskaže veću spremnost u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou. U tom smislu, rad Agencije u ovoj oblasti nije dovoljan već iziskuje saradnju svih državnih organa kako bi se u potpunosti obezbijedila djelotvorna zaštita zviždača.

Visoka korupcija i pranje novca na lokalnom nivou – procesuirani i riješeni slučajevi u 2017. i 2018. godini

Visoka korupcija u crnogorskom krivičnom zakonodavstvu obuhvata krivična djela: zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, stvaranje kriminalne organizacije, kriminalno udruživanje, zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, utaja poreza i doprinosa, prouzorokovanje stečaja, davanje mita, primanje mita i krijumčarenje.

Analizirajući 2017. i 2018. godinu primjetno je da je došlo do povećanja broja neriješenih prijava za visoku korupciju. Iako 2017. godine postoji veći broj prijava u radu (989)⁶⁴ nego 2018. godine (924)⁶⁵, manji je broj neriješenih prijava u 2017. (476), nego u 2018. godini (486). Takođe, došlo je i do povećanja broja neriješenih optužnica za krivična djela visoke korupcije. Naime, na kraju 2017. godine taj broj bio je 33, a na kraju 2018. godine bile su 53 neriješene optužnice.

*Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma*⁶⁶ uređuju se mjere i radnje koje se preduzimaju radi otkrivanja i sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma. Ovaj Zakon je od usvajanja bilo neophodno uskladiti sa najvišim evropskim standardima. Tako je,

64 Izvještaj o radu tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2017.godinu, str. 59

65 Izvještaj o radu tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2018.godinu, str. 60

66 Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, "Službeni list Crne Gore", br. 033/14, 044/18



tokom 2017. godine, Uprava za sprječavanje pranja novca u saradnji sa nadležnim državnim organima pristupila izradi izmjena i dopuna kako bi se ovaj zakonski tekst uskladio sa IV Direktivom EU (Direktiva (EU) 2015/849 Evropskog parlamenta i Savjeta od 20. maja 2015. o sprječavanju upotrebe finansijskog sistema u svrhe pranja novca ili finansiranja terorizma, sa novim Preporukama FATF-a (Radne grupe za finansijske mjere u borbi protiv pranja novca) iz 2012. godine i sa preporukama Komiteta Savjeta Evrope za evaluaciju mjera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL).

Novim zakonskim rješenjima se proširuju obaveze primjene mjera utvrđivanja i provjere identiteta klijenta i praćenje poslovanja klijenta od strane svih obveznika, obaveza obveznika da izrade listu indikatora za prepoznavanje sumnjivih klijenata i transakcija, dodatno se definišu nadležnosti organa uprave, obaveze državnih organa, kao i obaveze u odnosu na vođenje evidencije, zaštita i čuvanje podataka, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona. Novi standardi i obaveze koje proističu iz IV Direktive i 40 novih preporuka FATF-a postavljaju složenije zahtjeve prema sistemima sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma zemalja članica Savjeta Evrope, te je neophodno kontinuirano sprovođenje mjera i aktivnosti u cilju primjene tih standarda, kao i praćenje efikasnosti.

Kada je riječ o borbi protiv pranja novca, ključnu ulogu imaju Uprava za sprečavanje pranja novca, policija, Tužilaštvo i sudstvo. Između ostalog, fokus Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma podrazumijeva djelovanje na planu prikupljanja podataka od zakonskih obveznika, analiziranje i obradu tih podataka, zatim ostvarivanje potpune saradnje i razmjene informacija sa nadležnim državnim organima, kao i sa finansijsko-obavještajnim službama drugih država, te ostalim međunarodnim institucijama.

U toku 2017. godine saradnjom Uprave policije i Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma (USPNFT), došlo se do saznanja da postoji osnov sumnje da je više fizičkih lica, državljana Crne Gore i Makedonije, izvršilo na organizovan način krivična djela utaje poreza i pranja novca. Navedena lica su osnovala veći broj pravnih lica u Crnoj Gori, na čijem računima su po "fiktivnim fakturama" za neizvršene usluge, robu i radove, evidentirani brojni prilivi u kontinuitetu u sumarnim iznosima od više miliona eura. Nakon realizacije tih priliva na račune pravnih lica, fizička lica su istog dana vršila gotovinska podizanja, a u

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

rijetkim slučajevima dan-dva nakon priliva sredstava. Te aktivnosti su realizovane preko računa pravnih lica kod više banaka u Crnoj Gori. Prema navodima iz javno dostupnih izvora, uslijedilo je hapšenje određenog broja lica, koja su bila povezana sa navedenim radnjama. U 2017. godini, upućene su 103 informacije nadležnim državnim organima po osnovu prijavljenih sumnjivih transakcija, što predstavlja rast od 60% u odnosu na prethodnu 2016. godinu kada su upućene 64 informacije. Najveći broj prijavi i sumnjivih transakcija/sumnjivih poslovanja ili klijenata, dolazi od poslovnih banaka⁶⁷.

Prema analizama USPNFT u 2017. i 2018. godini ⁶⁸, sve je veći broj rezidentnih pravnih lica za koje se sumnja da vrše krivično djelo utaje poreza na način zaključivanja fiktivnih pravnih poslova, gdje putem drugih pravnih lica izvlače novac podizanjem gotovine. Uočene su i nove tipologije pranja novca, koje se odnose na varijacije: korišćenja sistema za igre na sreću u svrhe pravdanja porijekla novca, zatim on-line posredovanje u prometu nekretnina i vozila, sklapanje ugovora o fiducijarnim zajmovima neodređene ročnosti i namjene pozajmljenih sredstava itd.

U Izvještaju se navodi i da analize USPNFT ukazuju na sumnju da glavni izvor nelegalno stečenih sredstava koja se pokušavaju "oprati" potiče iz internet prevara, trgovina finansijskim instrumentima (razne platforme za trgovanje, binarnim opcijama, valutama itd.) trgovine narkoticima, prometa nekretninama.

Takođe, analiza prijavljenih sumnjivih transakcija, koje je Uprava obrađivala ukazuje da najveći dio sredstava koja se plasiraju kroz različite forme, potiču sa *off shore* destinacija: Britanska Djevičanska Ostrva, Sejšeli, Panama, Maršalska ostrva i dr. Ipak, svi ovi podaci nisu doveli do značajnijeg broja predmeta ni na državnom, a kamoli na lokalnom nivou. Tako se u izvještajima o radu Tužilačkog savjeta i državnih tužilaštava za 2017. i 2018. godinu može uočiti da postoji zabrinjavajuće mali broj

67 Izvještaj o radu Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma

68 Izvještaj o radu Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma



pokrenutih predmeta za krivično djelo pranje novca. Naime, u 2017. godini su zbog izvršenja krivičnog djela – pranje novca državni tužioc i odbacili prijave protiv 3 lica iz ranijeg perioda (iz 2016. godine), a u 2018. godini uopšte nije bilo aktivnosti državnih tužilaštava u vezi sa ovim krivičnim djelom. Posljedično, i broj presuda je gotovo na nivou statističke greške jer je za osuđujuću presudu zbog krivičnog djela pranje novca neophodno utvrditi i da je novac pribavljen krivičnim djelom.

Statistika je još poraznija na lokalnom nivou gdje gotovo da uopšte nemamo presude osnovnih sudova povodom kršenja člana 268 Krivičnog zakonika tokom izvještajnog perioda. Iz ovog bi se moglo sasvim pogrešno zaključiti da krivičnih djela vezanih za korupciju nema na lokalnom nivou, a što je sasvim suprotno realnosti o čemu često izvještavaju i nezavisni mediji. Zato je neophodno da se ulože dodatni naponi od strane svih nadležnih institucija, kao i od pravnih lica koji mogu imati udjela u pružanju pomoći otkrivanja počinitelaca krivičnih djela pranja novca, da aktivnije i odlučnije uđu u borbu protiv pranja novca.

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

17 Zaključci i preporuke

Procjena efikasnosti antikorupcijskih
politika na lokalnom nivou
- godišnji izvještaj -

Borba protiv korupcije na lokalnom nivou zahtijeva slojevit pristup i kontinuiranu komunikaciju sa građanima. Lokalne samouprave su, po prirodi svojih nadležnosti, građanima najbliži servis i morale bi najdirektnije da odgovore na potrebe lokalnog stanovništva. To nije uvijek slučaj, a na efikasnost i kvalitet rada lokalnih samouprava značajno utiču i neetičke i koruptivne radnje kojima određeni pojedinci ili grupe, uz zloupotrebu javnih ovlaštenja i resursa, ostvaraju partikularnu korist.

Postojeći zakonodavni i uspostavljeni institucionalni okvir ne produkuju dovoljne rezultate pa korupcija ostaje izazov u svim sferama, uključujući i nivo lokalnih samouprava. Obaveze preuzete u okviru pregovora sa Evropskom unijom, dominantno kroz poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), ne ispunjavaju se, a o njima se i dalje neprecizno izvještava. Evidentirana je i nespremnost nadležnih organa da dosljedno sprovedu zakon, ali i izostanak proaktivnosti u pronalaženju efektivnijih mehanizama za borbu protiv korupcije. Iako je velika odgovornost na vlastima na lokalnom nivou, treba naglasiti da korupcija na lokalnom nivou nije samo lokalni problem, pa i borba protiv te korupcije zahtijeva multisektorski i sveobuhvatan odgovor koji za sada izostaje.

Veoma je teško pratiti realizaciju antikorupcijskih dokumenata na lokalnom nivou zbog nedostupnosti izvještaja. Planovi integriteta, kao novi mehanizam za sprječavanje nastanka i razvoja koruptivnih ponašanja, u dosadašnjoj primjeni, se nisu pokazali nefunkcionalnima. Takođe, prilične su diskrepance u onom što se navodi u zvaničnim izvještajima nadležnih organa i što zainteresovane nevladine organizacije, mediji, građani i drugi subjekti mogu utvrditi. Za polovinu crnogorskih opština nisu dostupni ni bazični dokumenti koji ukazuju na odabrani metod borbe protiv korupcije, ali i preko kojih možemo mjeriti učinak. Indikativno je da su ti dokumenti pripremani formalistički i tehnički po dostavljenim modelima, a većina mjera je opšteg karaktera bez jasno postavljenih rokova za njihovu realizaciju. Ovaj loš pristup je ranije uočen uz ukazivanje da to ne doprinosi dinamici i mjerljivosti rezultata, ali očito to nije bila naučena lekcija.

Takođe, nastavlja se trend nerealizovanja uglavnom ključnih mjera koje bi trebale doprinijeti sprječavanju korupcije na lokalnom nivou, kao što je to, na primjer, zapošljavanje kadra sa odgovarajućom kvalifikacijom i popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta u određenim organizacionim jedinicama. To indicira da planovi integriteta kao novi mehanizam ne uspijevaju da razbiju sistem partijskog zapošljavanja u opštinama, a što je jedan od najsnažnijih uzroka i posljedica korupcije na lokalnom nivou.

U izvještajnom periodu, notiran je i zabrinjavajuće mali broj pokrenutih predmeta za krivična djela korupcije, a neka osnovna državna tužilaštva uopšte nisu imala predmete



vezane za ovu vrstu krivičnih djela, pri čemu raste broj neriješenih prijava za visoku korupciju. Broj presuda je gotovo na nivou statističke greške, posebno kad je riječ o procesuiranju korupcije na lokalnom nivou.

Preduslovi uspješne borbe protiv korupcije su postojanje neupitne političke volje, funkcionalan antikorupcijski zakonodavni i institucionalni okvir, kao i kontinuirano, dosljedno i sadržajno sprovođenje strateških dokumenata. Posljedično, nedostatak rezultata treba tražiti upravo upravo u nedostatku političke volje, neefikasnosti postavljenog sistema, ali i u odabranom formalističkom pristupu ovom pitanju od strane nadležnih institucija na nacionalnom i na lokalnom nivou.

Izvodi iz izvještaja DRI za tri crnogorske opštine (Cetinje, Budvu i Kolašin) predstavljaju primjere neadekvatnog raspolaganja državnim novcem, iako ne u istim omjerima i sa istima posljedicama. Kako bi se uticalo na preveniranje i borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, potrebno je i jačanje kapaciteta DRI da sprovodi intenzivnije godišnje revizije završnih računa svih opština, ali i edukacija kadrova koji rade na finansijsko-ekonomskim poslovima u opštinama. Takođe, DRI mora postati proaktivnija a njena uloga se ne može završavati stidjivim postavljanjem izvještaja na sajt bez proaktivne prezentacije istih u javnosti i procesuiranja prema Tužilaštvu.

Na nacionalnom nivou, a vezano i za lokalni nivo, potrebno je pristupiti punoj digitalizaciji procesa javnih nabavki, dosljednoj primjeni najavljene elektronske fiskalizacije, profesionalizaciji upravljanja kompanijama u državnom vlasništvu, kao i obezbijedenju transparentnosti budućih projekata privatno-javnog partnerstva.

Tužilaštvo i ASK moraju dati potreban pečat borbi protiv korupcije, bez selektivnosti i inertnosti koja danas karakteriše njihov rad. U tom kontekstu, neophodno je jasnije definisati kontrolne nadležnosti ASK-a kada su u pitanju godišnji izvještaji o sprovedenim mjerama u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, ali i unaprijediti stručnu podršku i preporuke radnim tijelima od strane ASK-a. Kao preduslov za povećanje transparentnosti i kvaliteta lokalnih akcionih planova i planova integriteta, mora se jačati institut sankcije i učiniti učestalim kazne za nosioce aktivnosti koji ne poštuju svoje obaveze na lokalnom nivou.

Posebno je važno ojačati mehanizme za internu inspekciju unutar organa javne uprave kroz poboljšanje saradnje sa organima nadležnim za sprovođenje zakona.

U zakonodavnom dijelu, potrebno je proširiti krug poslova koje mogu da rade državni funkcioneri na način da se u ovaj krug poslova uvrsti i "naknada po osnovu učešća u međunarodnim projektima koje finansira Evropska unija". Preporuka je i da se pojam "lica koje je povezano sa javnim funkcionerom" detaljnije definiše na način da se u postojeću odredbu doda da on obuhvata i „ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezani s javnim funkcionerom“.

Generalno, neophodno je zakonskim putem osnažiti obavezu svih državnih organa da prijavljuju koruptivna krivična djela i uticati na sud da u što kraćim postupcima rješava ovu vrstu predmeta.

Antikorupcijske politike na lokalnom nivou i šta pokazuje rendgen?

16 Literatura

Procjena efikasnosti antikorupcijskih
politika na lokalnom nivou
godišnji izvještaj

- Krivični zakonik Crne Gore („Službeni list Republike Crne Gore“ br.70/03, 13/04, 47/06, „Službeni list Crne Gore“ 40/08, 25/10, 32/11, 64/11, 40/13, 56/13, 14/15, 42/15, 58/15, 44/17 i 49/18);
- Zakon o sprječavanju korupcije („Službeni list Crne Gore“, br. 53/2014 i 42/2017);
- Zakon o lobiranju („Službeni list Crne Gore“, br. 52/14);
- Zakon o finansiranju političkih partija i izbornih kampanja („Službeni list Crne Gore“, br. 52/14, 76/15, 83/16 i 92/17);
- Zakon o javnim nabavkama („Službeni list Crne Gore“, br. 42/11, 57/14, 28/15, 42/17);
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama, („Službeni list Crne Gore“, br. 044/12, 030/17);
- Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, („Službeni list Crne Gore“, br. 033/14, 044/18);
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Republika Hrvatska, NN 26/11, 12/12, 124/12, 48/13, 57/15;
- Akcioni plan za Poglavlje 23;
- Lokalni akcioni planovi za 2017/18 za opštine Andrijevicu, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja i Tivat;
- Planovi integriteta za opštinu Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Žabljak, Glavni grad Podgoricu i opštinu Golubovci u sklopu Glavnog grada Podgorice;
- Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, Vlada Crne Gore, mart 2016;
- I kvartalni izvještaj o sprovođenju Plana rada Agencije za sprječavanje korupcije za 2019, ASK, maj 2019;
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za sprječavanje korupcije, ASK, oktobar 2018;
- Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2018. godinu, ASK, 2019;
- Izvještaj o donošenju i sprovođenju planova integriteta u 2018. godini, ASK, 2019;
- Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018, Ministarstvo finansija, maj 2019;
- Izvještaj o javnom dugu Crne Gore, Ministarstvo finansija, 2018;
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2017.godinu;
- Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018.godinu;
- Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2018, Ministarstvo finansija, 2019;
- Izvještaj o radu Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma za 2017. godinu;
- Četvrti izvještaj o sprovođenju akcionog plana za poglavlje 23, MANS, 2018;
- Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Prijestonice Cetinje za 2013.godinu, Državna revizorska institucija, 2014;
- Konačni izvještaj kontrolne revizije Prijestonice Cetinje, Državna revizorska institucija, 2016;
- Konačni izvještaj o reviziji opštine Budva za 2014. godinu, Državna revizorska institucija, 2015;
- Konačni izvještaj kontrolne revizije opštine Budva, Državna revizorska institucija, 2017;
- Konačni izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Opštine Kolašin za 2017. godinu, Državna revizorska institucija, 2018;
- Izvještaj o Crnoj Gori za 2019. godinu, Evropska komisija;
- Izvještaj o Crnoj Gori za 2018. godinu, Evropska komisija;
- Građansko nadgledanje lokalnih izbora Crna Gora 2018, finalni izvještaj, CEMI, 2018
- Građansko nadgledanje predsjedničkih izbora Crna Gora 2018, finalni izvještaj, CEMI, 2018
- Da li se i kako opštine u Crnoj Gori bore protiv korupcije?, godišnji izvještaj, CGO, 2018
- Rad nadležnih državnih tužilaštava i sudova u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, CGO i CEMI, 2018
- Korupcija i klijentelizam na lokalnoj razini, Udruga za demokratsko društvo Republike Hrvatske i partneri u projektu, 2016
- Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou, Agencija za borbu protiv korupcije, Republika Srbija
- Okvir za poboljšano upravljanje, Međunarodni monetarni fond, 2018. godina;
- Izvještaju o poslovnom ambijentu 2017 -2018, Američka privredna komora u Crnoj Gori, 2019;
- Fiskalni monitor, Međunarodni monetarni fond, april 2019;
- Globalni indeks percepcije korupcije, Transparency International, 2018;
- Izvještaj o procjeni Crne Gore (Montenegro Assesment Report), OECD, 2013;

www.sudovi.me

www.dri.co.me

www.un.org

