

Crnogorski slučaj

Borba protiv korupcije na
lokalnom nivou

Medijska
asocijacija
Jugoistočne
Evrope u
saradnji sa
ND i
Portalom
Vijesti



Autor: Boris Marić

Foto: depositphotos.com



Medijska asocijacija Jugoistočne Evrope i ND i Portal Vijesti

CRNOGORSKI SLUČAJ

BORBA PROTIV KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

Izdavač:

Medijska asocijacija Jugoistočne Evrope u saradnji sa ND Vijesti, Portalom Vijesti i Televizijom Vijesti

Urednik:

Vuk Maraš

Autor:

Boris Marić



Projekat finansira
Evropska Unija



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education



MINISTARSTVO
JAVNE UPRAVE

Ova publikacija je kreirana kroz projekat „**Mediji protiv korupcije**” koji realizuje “**Medijska asocijacija Jugoistočne Evrope (MASE)**”. Podržan je od strane Centra za građansko obrazovanje (CGO) u okviru programa **Smjestimo korupciju u muzej!**, a koji se finansira iz sredstava Evropske unije i Ministarstva javne uprave Vlade Crne Gore.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost “**Medijska asocijacija Jugoistočne Evrope (MASE)**” i ni na koji način ne odražava stavove CGO-a, Evropske unije ili Ministarstva javne uprave Vlade Crne Gore.

Stavovi iznijeti u samom dokumentu ne mogu se smatrati stavovima Medijske asocijacije Jugoistočne Evrope niti ND ili Portala Vijesti, već su isključivo stavovi autora - nezavisnog eksperta Borisa Marića.

SADRŽAJ

1.	Uvod	4
2.	Puno papira, malo rezultata. Retrospektiva institucionalno-strateškog okvira	5
3.	Urbanizam kao stalni izazov u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou	6
3.1.	Studija slučaja “Carine”	8
4.	Slučaj Budva i antikorupcijski planovi	11
5.	Beranski slučaj – favorizovanje private kompanije na štetu lokalnog budžeta	13
6.	Birokratiozovana slika	14
7.	Planovi integriteta - samo forma Možemo li se nadati dolaženju do suštine?	16
8.	Šta je potrebno uraditi?	20
9.	Plan integriteta mora ostvariti svrhu	21
10.	Rizici za mlade opštine	22

1. UVOD

Pred vama je pregled slučaja iz Crne Gore, koji ukazuje na probleme u sistemu borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, sa posebnim naglaskom na oblast urbanizma što je oblast od posebnog rizika, te skreće pažnju na nekoliko bitnih činjenica. Prvo da su svi veliki slučajevi korupcije na lokalnom nivou, aktuelizovani, obrađivani, prijavljivani i na kraju procesuirani prvenstveno kroz rad i napore nevladinih organizacija, nezavisnih medija, te donekle i opozicionih partija, dok je u kontinuitetu izostajala proaktivna uloga samih lokalnih samouprava, drugih državnih organa i tužilaštva. Druga činjenica koja proizilazi iz prve je, da lokalne samouprave do danas nijesu izgradile funkcionalan sistem prevencije korupcije. Treća se logično otvara, a to je formalan pristup ovom problemu od strane lokalnih i državnih organa. Tako su lokalni planovi borbe protiv korupcije, koji još uvijek postoje kao institut, doživjeli potpuni fiasco, a sličnog su karaktera i planovi integriteta kao nova forma planske prevencije korupcije.

Nedostatak sistemskog pristupa, loše sprovođenje procedura, pasivnost institucija i nedostatak političke volje za obračun sa korupcijom na lokalnom nivou, posebno onom koja se odnosi na sektor urbanizma, doveli su do toga da svakodnevno svjedočimo velikom broju, prvenstveno urbanističkih afera, koje u kontinuitetu ne dobijaju adekvatan institucionalni epilog.

Ovdje smo u zadatak sebi dali da pokažemo koliko je neophodno mijenjati pristup borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, te koliko je pogrešno mišljenje da se ovaj problem rješava kroz centralizaciju državnih poslova, što je odgovor centralnih vlasti. Posebno je upozoravajuće što ni same centralne vlasti ne stoje bolje kada je borba protiv korupcije na dnevnom redu.

Činjenica je da se korupcija na lokalnom nivou u svom obliku visoke korupcije dominantno pojavljivala i pojavljuje u sektoru urbanizma, odnosno uređenja prostora i izgradnje objekata, te kao politička korupcija. Danas imamo procesuirano nekoliko lokalnih rukovodstava, prvenstveno zbog činjenice da su skupštine opština dovedene u stanje takozvanih političkih glasačkih mašina, da samim tim ne ostvaraju svoju kontrolnu i stratešku funkciju, pa nemamo ni potrebnu podjelu vlasti na lokalnom nivou kao preduslov funkcionalnosti demokratije i kontrolnih mehanizama. Nakon centralizacije i vraćanja procesa snaženja lokalnih samouprava unazad, danas je aktuelan proces protiv dvojice državnih građevinskih inspektora. **Znači korupcija i njeni rizici su ostali na istom mjestu, a sistem i dalje pati od nedostatka efektivnih mehanizama borbe.**

Sistemska korupcija u Crnoj Gori postala je ne samo pitanje vladavine prava, već i bezbjednosno pitanje. Naime ako imate pojavu sistemske korupcije, koja je jednim dijelom koristeći političku moć, uspjela da se ozakoni, što je posebno opasno, dobijate slabe institucije države koje nijesu dorasle mnogim izazovima. Slabe državne institucije dovode u pitanje i sam karakter države, njenu bezbjednost, pa u krajnjem i održivost demokratskih prioriteta.

Ova specifična studija slučaja pravi kratku retrospektivu uzroka i posljedica. Pokazuje koliko je raznih strateških i planskih dokumenata donijeto, a da njihova sadržina nije pogađala suštinu. Problem je nastao onda kada je politički interes zasjenio potrebu da se ti dokumenti rade na bazi dubinske analize negativne prakse. Insistiranje na formi je dalo dva ključna negativna rezultata. Jedan je vraćanje državnog sistema u centralizaciju, a drugi je potpuna nemogućnost da se na bazi tih dokumenata uspostavi efektivan sistem borbe protiv korupcije.

Nakon toga su dati **aktuelni primjeri koji dokazuju tezu nefunkcionalnosti strateških i planskih dokumenata koji se bave borbom protiv korupcije.** Može se vidjeti da su ti primjeri i stari i aktuelni u isto vrijeme, jer se na polju borbe protiv korupcije usljed ogromnih pritisaka političke elite na vlasti slabo šta unaprijedilo. Tako **imamo žive slučajeve koji svoje prve korake imaju na početku novog milenijuma i traju preko dvije decenije.**

Na kraju uz određene preporuke daje se osvrt na rizike od pojave korupcije u novim lokalnim samoupravama, sa posebnim naglaskom na sektor urbanizma. Imamo nekoliko ključnih paradoksa koje dokazujemo ovim dokumentom. Vlast već godinama sprovodi centralizaciju sistema jer postojeće lokalne samouprave nisu u stanju da odgovore izazovima, a uporedo se formiraju nove opštine. Naravno, radi se o političkim odlukama bez potrebnih analiza održivosti i svrsishodnosti. Sa druge strane korupcija je sveprisutna u sistemu, a njeno izvoriste je primarno u političkoj korupciji. Tako i novoformirane opštine brzo postaju taoci političke korupcije, gdje prvo strada poštovanje podjele vlasti, nakon toga kontrola slabi ili nestaje, a cio sistem dobija slabe institucije koje su i same pod ogromnim rizikom korupcije.

2. PUNO PAPIRA, MALO REZULTATA. RETROSPEKTIVA INSTITUCIONALNO-STRATEŠKOG OKVIRA

Korupcija udara na temeljne vrijednosti svakog društva, razara institucije i mogli bi reći da neselektivna, jasna, odlučna i kontinuirana borba protiv ove pošasti predstavlja *condicio sine qua non* vladavine prava.

Antikorupcijska politika, kako u dijelu prevencije, tako i u dijelu represije, koja uključuje i nacionalni i lokalni nivo, predstavlja jedan od prioriteta integracionog puta Crne Gore ka EU, a u Poglavlju 23 (pravosuđe i temeljna prava) nalazi se niz mjera koje trebaju da kreiraju antikorupcijski ambijent, u čemu su do sada rezultati prilično ograničeni.

Opštepoznata je činjenica da se traže mjerljivi rezultati, te da u tom smislu naše institucije se mogu pohvaliti samo određenim početnim rezultatima. Takođe, možemo konstatovati da je borba protiv korupcije na lokalnom nivou zapostavljena, neefikasna, formalizovana. **Problematičan pristup jačanju spriječavanja korupcije na lokalnom nivou je strateško opredjeljenje Vlade da kroz predlaganje zakonskih rješenja centralizuje brojne poslove lokalne samouprave.** Na prvi pogled to može izgledati efikasno, ali sistemski je neodrživo i neće doprinijeti većoj rezistentnosti opština na korupciju.

Centralizacija u dijelu raspolaganja gradskim građevinskim zemljištem, zapošljavanja, javnih nabavki ili u polju uređenja prostora, nije značajnije spriječila klijentelističke mreže, građevinske lobije, da osiguraju profitabilne lokacije, izgrade skrivene monopole, uz prilagođavanje planske dokumentacije interesima investitora, na štetu prostora. Nekada su to bili slučajevi poput afere “Carine”, a danas možemo skrenuti pažnju na izgradnju malih hidroelektrana, kao uzročnika ugrožavanja životne sredine u interesu profita ljudi bliskih centru moći. Znači nije riješenje u tome gdje će biti mjesto rukovođeja i odlučivanja, već u funkcionalnosti antikorupcijskih politika, a decentralizacija kao osnova povećanja demokratskih kapaciteta društva je osnov za efikasniju i efektivniju borbu protiv korupcije.

U skoro svim strateškim dokumentima imamo hronološki pregled primarno pisanih dokumenata čiji su dometi, što zbog metodologije izrade, što zbog nedostatka političke volje, krajnje ograničeni. Tako možemo naći narativ koji je činjenično tačan, ali korupcija je i dalje sveprisutna. Pregled je manje više sledeće sadržine. Normativno-sistemsko prepoznavanje potrebe za pojačanom borbom protiv korupcije i organizovanog kriminala počinje usvajanjem Programa Vlade za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala iz 2005. godine), na osnovu koga je Vlada Crne Gore formirala Nacionalnu komisiju za praćenje implementacije Akcionog plana za spovođenje Programa u februaru 2007. godine.

Sledeći korak je bio usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala sa Akcionim planom za njeno sprovođenje (2010.-2014.). U odnosu na borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, lokalne samouprave su bile u obavezi da pristupe primjeni navedene Strategije u okviru svojih nadležnosti, da bi se kasnije prišlo izradi Modela programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u lokalnoj samoupravi sa Akcionim planom za sprečavanje i suzbijanje korupcije na lokalnom nivou. Ovim dokumentima je predviđena izrada i usvajanje lokalnih antikorupcijskih akcionih planova koji će biti u nadležnosti lokalnih samouprava. Vlada Crne Gore je usvojila Model (2008 godine) programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi sa Modelom Akcionog plana, na osnovu kojeg su opštine bile u obavezi da donesu svoje akcione planove. Vlada je obavezala Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), da formira Komisiju za praćenje realizacije akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, koja će na osnovu izvještaja opština pripremati šestomesečne izvještaje o realizaciji mjera, i dostavljati Vladi i Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala godišnje izvještaje o realizaciji aktivnosti.

Dok se državna i lokalna administracija bavila izradom, praćenjem, modelima akcionih planova za borbu protiv korupcije, dotle se korupcija na lokalnom nivou razvijala nevjerovatnom brzinom.

3. URBANIZAM KAO STALNI IZAZOV U BORBI PROTIV KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

Urbanizam spada u najrizičnije oblasti za pojavu korupcije i kao takav zahtjeva stalni monitoring, što čini se u Crnoj Gori nije slučaj. NVO sektor je u proteklom period dao značajan doprinos osvjetljavanju ovog fenomena, a ovaj dokument govori o tim naporima i činjenici da su upravo najveći slučajevi korupcije, koji su procesuirani, upravo iz prostora korupcije u urbanizmu na lokalnom nivou, a da su mehanizmi koji su trebali da unaprijede sistem prevencije korupcije bili i ostali forma bez potrebne suštine.

Postoji određeni napredak u polju internog regulisanja na lokalnom nivou, kroz ustanovljavanje setova obrazaca za podnošenje zahtjeva. Primjer može biti sajt opštine Budva, a slično je i na drugim web prezentacijama o urbanizmu u opštinama. Primjetno je da postoji razlika u pristupu obrade podataka kao i sadržaju podataka, te određivanju prioriteta za objavu.

Neophodno bi bilo dijelove sajta koji tretiraju urbanizam metodološki uskladiti u svim lokalnim samoupravama, sa jasnim ciljem pune transparentnosti postupaka.

Na sajtu Glavnog grada Podgorice primjetno je kašnjenje u ažuriranju podataka o predmetima poput izdatih građevinskih dozvola, dok je knjiga procjena prilično ažurna. U nekim lokalnim samoupravama poput Herceg Novog nalazimo sadržaj koji je ažuran. Prilično dobar primjer je i opština Šavnik, koja je vjerovatno i zbog nevelikog obima posla među najtransparentnijima. Primjer koji treba istaći je sajt urbanizma Bijelo Polje, koji je lako čitljiv, pregledan, sadržajan i uredno ažuriran.

Ipak samo se postavlja pitanje koliko je sadržaj na web stranicama lokalnih samouprava prilagođen građanima. Naime ***nema interaktivnog pristupa sekretarijata u opštinama kada je potreba upoznavanja građana sa stanjem u urbanizmu na dnevnom redu. Nema istaknutih problema, rizika što bi doprinijelo suštini i afirmaciji planova integriteta.***

Upozoravajuće je stanje na dijelu sajta Glavnog grada gdje se krši zakonska obaveza zaštite ličnih podataka u dijelu skeniranja originalnih zahtjeva građana vezanih za pitanje urbanizma. Neinventivnost da se anonimiziraju zahtjevi jednostavnim zatamnjem ili pravljemjem tabela, mora trpjeti kritiku sa ukazivanjem da se takvo stanje i negativna praksa moraju ispraviti. Ova praksa je uočena u dijelu slobodnog pristupa informacijama na web prezentaciji Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora.

Praksa lokalnih samouprava u dijelu urbanizma mora biti stavljena pod stalni monitoring, a same lokalne samouprave treba da uspostave praksu koja bi omogućila praćenje rješavanja zahtjeva u realnom vremenu.

Spriječavanje nepravilnosti i zloupotreba mora imati poseban prioritet, a do njih i dolazi kada u ostvarivanju prava i obaveza korisnici usluga dolaze u kontakt sa službenicima koji vode postupke. Od ranije znamo da koruptivni rizici u ovoj oblasti na lokalnom nivou mogu nastati i onda kada nadležne lokalne službe i institucije usvajaju i primjenjuju svoja prostorno-planska dokumenta, čime određuju okvir u kom se primjenjuju zakonske odredbe i odlučuje o pojedinačnim zahtjevima u ovoj oblasti.

Jedan od rizika za pojavu korupcije u ovoj oblasti na lokalnom nivou je upravljanje predmetima. Taj aspekt zaslužuje poseban pristup. Naime put predmeta morao bi naći svoje mjesto i na sajtovima lokalnih samouprava, a to bi doprinijelo suštinskoj transparentnosti rada lokalnih organa u polju urbanizma, kao i omogućilo puni monitoring. U lokalnim samoupravama ne postoji sistem, kakav postoji u sudovima, za automatsku dodjelu predmeta.

Znamo iz oblasti pravosudnog sistema da se kroz pravosudni informacioni sistem (tzv. PRIS) radi automatska slučajna dodjela predmeta. U svim većim lokalnim samoupravama ova mogućnost bi bila neophodna. Ovakvom, slučajnom dodjelom predmeta, u bitnom bi bio smanjen uticaj rukovodilaca lokalnih službi za urbanizam u procesu dodjele predmeta. Neki rizici od moguće pojave korupcije bili bi smanjeni ili uklonjeni.

Sistem slučajne dodjele predmeta u opštinama, gdje postoje naglašeni rizici od pojave korupcije u urbanizmu, značajno bi doprinio smanjenju tog rizika i omogućio uspostavljanje nove prakse usmjerene na afirmaciju servisa građana.

Takođe, smanjenje diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca da određene predmete daju određenim službenicima predstavljalo bi značajan iskorak.

Tamo gdje zbog neophodne specijalizacije ovaj sistem elektronske dodjele predmeta mora trpjeti izuzetke, bila bi uspostavljenja rotacija i vodilo bi se računa o vremenu potrebnom za rješavanje. Slično bi bilo i sa manjim lokalnim samoupravama, gdje posebnu pažnju treba posvetiti skoro osnovanim opštinama.

Neke od njih nemaju elektronske stranice za prezentaciju stanja u urbanizmu. Opština Petnjica jedina ima sajt za koji se može reći da elementarno ispunjava uslove, a neki vid elektronske prezentacije ima i opština Gusinje, ali možemo zaključiti da su skoro osnovane lokalne samouprave u oblasti urbanizma pod visokim rizikom od pojave korupcije.

Stari problem u postupcima izdavanja građevinskih, upotrebnih dozvola, urbanističko-tehničkih uslova, procjena uticaja, odnosi se na neizvedenu komunikaciju između nadležnih organa. Lanci odlučivanja, kao i potrebne evidencije nikada nijesu do kraja izvedeni. Kada imate takvo stanje u praksi, rizici od pojave korupcije se značajno uvećavaju.

Bolja koordinacija između službi i preduzeća sa organima lokalne uprave ne treba da ima efekte samo na efikasnije izdavanje dokumentacije u urbanizmu. Koordinacija treba da predstavlja i praksu međusobne kontrole rada svih organa koji učestvuju u odlučivanju i otklanjanje sumnje da su podnosioci zahtjeva uticali na bilo koga ko učestvuje u lancu koji rezultira izdavanjem dozvola i odobrenja.

Poseban problem koji već decenijama trese ovu oblast je nelegalna “divlja” gradnja. Lokalne samouprave imaju značajnu ulogu u procesu legalizacije koji za državu i opštine dugo predstavlja neriješivu enigma. Jedan od ključnih uzroka koji onemogućava rješavanje problema bespravne gradnje je korupcija.

Nadležne službe u nedostatku adekvatne evidencije, koja ne podrazumjeva samo popis i lociranje bespravno sagrađenih objekata, već i cio set komplikovanih imovinsko-svojinskih odnosa, te raznih vrsta prava i obaveza, nijesu u mogućnosti da uokvire problem legalizacije.

Rok za legalizaciju je istekao 16. jula prošle godine, a Zajednica opština je tražila krajem decembra da Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT) dozvoli predaju zahtjeva za legalizaciju do dana donošenja plana generalne regulacije države koji prema Zakonu o planiranju i izgradnji objekata treba da se donese do oktobra 2020. godine. Tadašnji Ministar Radulović do sada se u više izjava i saopštenja protivio produženju roka za legalizaciju.

Nekako se logično nameće pitanje, a šta se mislilo sa tvrdim stavom da nema produženja roka? Da li bi to značilo da se ostali objekti ruše, ili je možda time trebalo odložiti priznanje da nadležni organi i dalje nijesu “spremni” da process legalizacije sprovedu uz puni “autoritet države”?

Inače minister Radulović je podnio stavku u svom resoru, zbog afere u kome su procesuirana dva građevinska inspektora koji su pod sumnjom da su primili mito.

Radulović je pres konferenciju sazvaio nakon što je u emisiji "Načisto", na TV Vijesti, objavljen snimak na kom građevinski inspektori navodno reketiraju investitora.

Stanje u urbanizmu je upravo najlakše objasniti kroz činjenicu da se u Crnoj Gori nalazi na desetine hiljada nelegalno sagrađenih objekata, da imamo ogroman broj objekata bez upotrebne dozvole, a da su evidencije daleko od ažurnih. Ovako postavljena praksa i kontekst, predstavljaju plodno tlo za pojavu sistemske korupcije.

Iz MORT-a za Vijesti su rekli:

“Kao što smo istakli u nekoliko navrata, raspisivanje novog roka za podnošenje zahtjeva za legalizaciju se može razmotriti nakon uspostavljanja evidencije bespravnih objekata, što je predviđeno zakonom. Krajem 2018. godine orto-foto snimanje teritorije Crne Gore je završeno i izvršena je primopredaja podataka orto-foto snimanja teritorije Crne Gore od strane izvršioca posla. Softver je isporučen i instaliran, ali sistem još nije testiran i te aktivnosti su u toku. Sistem će obuhvatiti i katastarske podloge i snimljeno stanje u prostoru. Planirano je da orto-foto snimak bude operativan, odnosno, dostupan u narednom periodu. Nakon toga je potrebno ukrstiti/preklopiti podatke sa orto-foto snimka i podatke o broju podnijetih zahtjeva i taj postupak će rezultirati izradom evidencije bespravnih objekata i njihovom statusu”.

Kako su dodali, “nakon toga će biti moguće izvršiti precizniju analizu stanja u prostoru i sagledati mogućnost propisivanja novog roka i eventualno uslova za legalizaciju objekata za koje nije podniet zahtjev.”

Zajednica opština predlaže i da se precizira da se pod osnovnim stanovanjem do 200 kvadrata nelegalno izgrađenog prostora računa zbir površina jednog vlasnika. Kako navode, postoje primjeri nelegalnih kolektivnih zgrada većih od 200 kvadrata u kojima živi više vlasnika, a zbog toga što površina ukupnog objekta prelazi tu granicu, imaju složeniji i skuplji postupak legalizacije

Za legalizaciju je pristiglo oko 51.000 zahtjeva i prema podacima koje su opštine dostavile MORT-u ukupno je do sada obrađeno tek njih oko 29.000.

Bez konačnog rješavanja problema nelegalne gradnje teško je govoriti o borbi protiv korupcije u urbanizmu. Činjenica je da su naponi MORT-a i lokalnih samouprava samo dio onoga što treba uraditi da bi se ovaj problem zaista riješio.

Korupcija u urbanizmu na lokalnom nivou najbolje se može sagledati kroz prezentaciju nekog od markantnih slučajeva, sa pravosudnim epilogom. Veliko je pitanje u kojoj mjeri su ovi procesuirani slučajevi uspjeli da naprave efekat odvraćanja. Praksa koju imamo i danas, još uvijek ne ohrabruje.

3.1. Studija slučaja “Carine”

Jedan od primjera je slučaj “Carine” u Glavnom gradu koji je hronološki predstavljen od više pravnih subjekata poput NVO-a, medija i političkih partija, te kao takav predat Vrhovnom državnom tužilaštvu. U zadnjih nekoliko godina cio slučaj dobio je pravosudni epilog.

Mediji su početkom 2018.god. obavjestili crnogorsku javnost¹ da je vijeće Višeg suda počelo razmatranje optužnice protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice i doskorašnjeg ambasadora Crne Gore u Sloveniji **Miomira Mugoše** zbog sumnje da je u slučaju Carine oštetio budžet za višemilionski iznos. Mugoša tada nije došao u Sud. Njegovi advokati tvrdili su da nema osnova za potvrđivanje optužnice, te da se radi o već presuđenoj stvari, uz primjedbe na karakter nalaza vještaka, te iskaza na kojijma se temelji optužni zahtjev. Postupajuća tužiteljka Sanja Jovičević je tvrdila da navodi odbrane ne stoje, jer je prethodno rješenje iz 2002. godine donijelo Specijalno odjeljenje pri Vrhovnom državnom tužilaštvu, pa se radi o nekom drugom organu u okviru Tužilaštva.

¹ <https://www.cdm.me/hronika/mugosa-sudjenje-priprema-19-02/>

Istraga protiv bivšeg gradonačelnika pokrenuta je nakon što su vještaci napravili procjenu štete koja je nastala 2007. godine, u poslu koji je sklopila opština sa kompanijom “Carine“, čiji je vlasnik Čedomir Popović.

Bivšem gradonačelniku Mugoši se stavlja na teret da je iskoristio službeni položaj i bez sprovedenog postupka javnih nabavki donio odluku o prenosu prava korišćenja gradskog građevinskog zemljišta na kompaniju Carine.

Na tu kompaniju prepisane su dvije parcele od 8.000 i 7.000 metara kvadratnih, uz novčanu nadoknadu od 165 eura po metru kvadratnom, iako se prenos prava na gradskom građevinskom zemljištu nije mogao izvršiti neposrednom pogodbom. Prema nalazu istražitelja, procedura je nalagala javni poziv kroz postupak javnog nadmetanja koji je regulisan uredbom Vlade.

Takođe, cijena od 165 eura po metru kvadratnom nije utvrđena kroz postupak procjene. Specijalno državno tužilaštvo je više mjeseci provjeravalo ugovore iz 2007. godine između Glavnog grada i firme Carine. Još 2010. godine Osnovni sud u Podgorici poništio je ugovor opštine i kompanije Carine o prodaji opštinskog zemljišta iz 2007. godine.

Cio slučaj se počinje “zapetljivati” kada je na javnoj licitaciji ponuđeno više od 13 miliona eura za zemljište, ali je kasnije posebnom pogodbom kupca i prodavca prodato za dva i po miliona.

Ovdje treba naglasiti da je u tom period 2007., 2008. i 2009. godine manir aktuelnog, a sada optuženog bivšeg gradonačelnika bio da se u bitnom “isključuje” ovlašćenja gradskog Parlamenta. Naime Gradonačelnik je kao izvršna vlast u Glavnom gradu u bitnom preuzeo ovlašćenja i ingerencije predstavničkog doma, što cijeloj priči daje posebnu težinu. I pored podnošenja inicijativa za ocjenu ustavnosti, od strane raznih subjekata, u vezi sa odlukama kojima se uređivalo raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem, raznim pravnim manipulacijama i zloupotrebom političke većine u predstavničkom domu, gradonačelnik kao izvršni organ je istrajavao u zloupotrebama. One su primarno bile vezane za nezakonito raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem.

U konkretnom slučaju desila se i odluka Vrhovnog suda kojom je naloženo da Carine vrate zemljište od 15.205 kvadrata, a glavni grad kompaniji Carine 2.508.825 eura, koliko je plaćeno sporno zemljište.

Nakon što je zemljište vraćeno u vlasništvo Glavnog grada, tadašnji gradonačelnik Mugoša je krajem 2011. godine donio odluku o ponovnom prenosu zemljišta na Carine i to po cijeni od 165 eura za kvadratni metar (ukupno dva i po miliona) kao i 2007. godine, kada su prvi put sklopljeni sporni ugovori. Nevladina organizacija MANS je 17. oktobra 2007. godine Vrhovnom državnom tužilaštvu podnijelao prvu krivičnu prijavu protiv Mugoše i direktora Direkcije za imovinu Dragana Đukića, zbog sumnje da su u postupku prenosa prava opštinskog zemljišta na kompaniju Carine zloupotrijebili položaj i oštetili budžet glavnog grada za milionske iznose.

Ta prijava je godinu kasnije odbačena, a predmet je zapečaćen. Ipak, taj slučaj je ponovo otvoren u novembru 2015. godine po prijavi Zdenke Popović, poslanice Demokrata.

Nakon potvrđivanja optužnice protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice Miomira Mugoše, tužilaštvo je započelo narednu fazu provjera, pa je uporedo pokrenuta finansijska istraga. U toku trajanja postupka protiv bivšeg gradonačelnika Mugoše, suđenje je više puta odlagano, a u međuvremenu je došlo do ispitivanja jednog broja svjedoka.

Posljednja informacija, opet, obrađuje odlaganje postupka. Tako Vijesti objavljuju² da je suđenje bivšem gradonačelniku Podgorice Miomiru Mugoši, optuženom da je zloupotrebom službenog položaja i prekoračenjem granice službenog ovlašćenja Glavnom gradu prčinio štetu od 6,7 miliona eura, odloženo u Višem sudu u Podgorici za 12. mart, ove godine.

² <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/odloženo-sudenje-mugosi>

Slučaj „Carine“ i raspolaganje predmetnim zemljištem imaju dug istorijat koji počinje još 2002. godine. Ako je šta od posebnog značaja u ovom slučaju, to je da je on indikator koji pokazuje koliko je nefunkcionalan sistem borbe protiv korupcije u cjelini. Kasa se vratimo u 2002. godine nalazimo da je gradonačelnik Podgorica Miomir Mugoša odlukom prenio pravo svojine na građevinskom zemljištu površine 3.339 m² fizičkom licu Čedomiru Popoviću iz Podgorice. Na taj način se „zatvara“, odnosno ostavlja bez puta 15.205 m² koji su u vlasništvu Glavnog grada. Ovdje već imamo nešto što bi ozbiljno postavljene antikorupcijske mjere prepoznale kao sumnju u stvaranje osnova za sprovođenje radnji koje u svomsadržaju mogu imati pojavu korupcije. Umjesto toga dobili smo dugotrajan sudski postupak sa vrlo upitnim ishodom, koji zbog velikog protoka vremena dokaze čini slabijima.

2007. godine Glavni grad je realizovao postupak javnog nadmetanja za prodaju „zatvorenog“ građevinskog zemljišta, a najpovoljniju ponudu za naznačeno građevinsko zemljište površine 15.205 m² dalo je preduzeće „Carine“ d.o.o., i ponuda je iznosila 13.461.330,00 eura. Gradonačelnik Glavnog grada potvrđuje prihvatanje ponude. Nedugo nakon toga „Carine“ d.o.o. obavještavaju Glavni grad da odustaju od kupovine naznačenog zemljišta, nakon čega podnose zahtjev Glavnom gradu za kupovinu navedenog istog zemljišta neposrednom pogodbom, navodeći da žele da kompletiraju već postojeće parcele površine 3.339 m² sa 15.205 m² zemljišta u vlasništvu Glavnog grada, istog onoga od koga su odustali po osnovu javnog nadmetanja. Nije teško povezati ovu dosta providnu igru.

Gradonačelnik Podgorice Miomir Mugoša donosi odluku o prenosu prava na predmetnom zemljištu neposrednom pogodbom, zaključuje dva ugovora o prenosu prava na građevinskom zemljištu koje je prethodno bilo predmet javnog nadmetanja, neposrednom pogodbom za ukupnu cijenu od 2.508.825,00 eura ili 165,00 eura po m², odnosno za 10.952.505,00 eura manje nego što je isti kupac „Carine“ d.o.o. ponudio na javnom nadmetanju i sve se to završava u roku od nekoliko mjeseci tokom 2007.godine.

Prema Detaljnom urbanističkom planu „Servisno-skladišna zona uz željezničku prugu-Stari Aerodrom“, koji je važio u vrijeme zaključenja ugovora o prenosu prava, na predmetnom zemljištu bila je predviđena izgradnja objekata namjene servisi i skladišta. Izmjenama planske dokumentacije servisno skladišna zona postaje stambeno-poslovna sa bruto razvijenom površinom od 72.238 m².

Drugorangirani na javnom tenderu Veselin Šofranac podnio je tužbu Osnovnom sudu čiji je krajnji epilog presuda Vrhovnog suda Rev.br. 1685/10 od 29.12.2010. godine kojom je potvrđena presuda Osnovnog suda u Podgorici br. 363/09 od 01.04.2010. godine, kojom su utvrđeni ništavnim ugovori o prenosu prava na građevinskom zemljištu od 04.09.2007. godine.

Nakon toga, i pored navedene pravosnažne presude Osnovnog suda u Podgorici, Gradonačelnik Podgorice mimo znanja Skupštine Glavnog grada, 27.10.2011. godine donosi Odluku o prenosu prava svojine na građevinskom zemljištu preduzeću „Carine“ d.o.o., a 09.11.2011. godine sklapa Sporazum o regulisanju međusobnih odnosa sa „Carine“ d.o.o.. „Carine“ d.o.o. tako ponovo postaju vlasnik zemljišta površine 15.184 m² za cijenu od 165 eura po m², odnosno ukupno 2.505.360,00 eura. Procijenjena vrijednost zemljišta je utvrđena na osnovu Izvještaja Komisije Uprave za nekretnine-PJ Podgorica broj 958-101-841/2011 od 27.10.2011.³

Ovo poslednje svjedočanstvo i navedeni korak je direktno kršenje zakona, za koje postoji osnovana sumnja da su preduzete radnje u zoni krivično-pravne odgovornosti. Kako je ovaj proces, za koji postoji mnogo dokaza koji ukazuju na sumnju da se radi o korupciji, trajao skoro 10 godina, lako je uvidjeti da su strateška dokumenta donošena u vidu smjernica ili platformi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou bila dominantno formalnog karaktera.

³ <http://demokrate.me/slucaj-carine/>

4. SLUČAJ BUDVA I ANTIKORUPCIJSKI PLANOVI

Teško je ne otići se utisku da je sprječavanje i borba protiv korupcije na lokalnom nivou mrtvo slovo na papiru, sve do zabrinjavajuće činjenice da je korupcija na visokom nivou u pojedinim opštinama, postala predmet Specijalnog tužilaštva.

Nalazi TAIEX eksperata bili su poražavajući, a jedan od njih jasno govori o karakteru sprječavanja i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou. Analizom izvršenja mjera iz strateških antikorupcijskih planova za oblasti od posebnog rizika iz 2014. god., TAIEX ekspert Davor Dubravica iznosi niz poražavajućih zaključaka, poput toga da je za neke mjere nejasno zašto su uopšte dio akcionih planova i kakav učinak na području sprječavanja korupcije se njima postiže. Dovodi u pitanje definiciju indikatora, a samim tim i mogućnost ocjene izvršenosti. Često se pojavljuje problem nadležnosti, naime ne zna se ko treba da realizuje neku mjeru. Kao nedostaci prepoznati su još i šturi ili nejasni izvještaji po kojima nije moguće pratiti izvršenje mjere, pretrpavanje izvještaja gomilom podataka umjesto fokusiranja na najbitnije stvari koje će pokazati izvršenost mjere, u tekstu izvještaja ignorišu se zadati, indikatori, mjere po kojima se ocjenjuje izvršenje, nedostavljanje numeričkih i statističkih podataka iako ih indikatori propisuju.

Jasno je da ni u metodološkom, ali ni u institucionalnom smislu ovi strateški dokumenti nijesu mogli da proizvedu potrebne efekte, odnosno da indukuju uspostavljanje efektivnog antikoruptivnog sistema sprječavanja i borbe. Tako dolazimo i do zaključka, koji u svojoj Analizi izvodi g-din Dubravica, a glasi:

"Iz naprijed navedenog ispada da je donošenje Akcionog plana u opštini samo sebi svrha, cilj se postiže donošenjem plana i time se tablice popune gomilom podataka a bez ikakve analize o stvarnom antikorupcijskom efektu tih mjera, niti učinku koji one postižu".

Mnogo je primjera koji potvrđuju nalaz eksperta Dubravice, a posljedice su u nekim slučajevima bile teške, poput slučaja Marović, i visoke korupcije u opštini Budva. Dio hronologije ovog slučaja nalazimo kod NVO MANS pod nazivom Budvanska mreža⁴, i zaista se radi o govorljivom dijelu koji oslikava psihologiju, navike i ciljeve ove grupe. Sadržaj glasi:

"Podaci do kojih je došao MANS pokazuju da je Opština Budva u posljednjih nekoliko godina osnovala više preduzeća koje se bave nekretninama i izvođenjem građevinskih radova. U odborima direktora tih preduzeća se nalaze čelni ljudi budvanske Opštine i sa njima povezana lica koja takođe imaju svoje privatne kompanije koje se bave poslovima u oblasti urbanizma."

Tako je za izvršnog direktora kompanije „Budva Holding“ DOO postavljen potpredsjednik Opštine, Lazar Rađenović, dok su za članove odbora direktora imenovani Gradonačelnik Rajko Kuljača, bivši Menadžer Opštine Aleksandar Tičić, direktor JP Morsko dobro, Rajko Barović, šef budvanskog DPS-a, Boro Lazović koji je istovremeno i u JP Morsko dobro, i bivši šef lokalnog SNP-a, Veselin Marković.

U sličnoj kompaniji pod nazivom „Adriatic Holding“ DOO, za izvršnog direktora je postavljen Blažo Radoman, dok se kao članovi odbora direktora ponovo javljaju Lazar Rađenović i Aleksandar Tičić. Još jedan član odbora sa više funkcija je Vule Tomašević, koje je u isto vrijeme i član odbora direktora u kompaniji „Multimedia Group“ and i u HTP „Budvanska Rivijera“ gdje je na mjestu predsjednika odbora direktora zamijenio Potpredsjednika Vlade Svetozara Marovića. Blažo Radoman je istovremeno i član odbora direktora kompanije „Zavod za izgradnju Budve“ DOO, čiji je izvršni direktor Stevica Dragović ujedno i direktor kompanije „Mediteran Projekt“ DOO koju je osnovala britanska off shore kompanija LUSS INVESTMENT LP.

⁴ <https://www.mans.co.me/budvanska-mreza/>

Treća kompanija pod nazivom “Budva-Sveti Stefan-Petrovac” DOO koja se bavi grubim građevinskim radovima upošljava Rajka Barovića i Dragoljuba Pavićevića (takođe i član odbora direktora Zavoda za izgradnju Budve) kao članove odbora direktora, dok je Đorđe Medin predsjednik odbora direktora. Medin je pored toga i direktor JP Stambeno Komunalnog preduzeća Budva, ali i osnivač kompanije za inženjering “MKM Invest” DOO iz Budve.

U četvrtoj kompaniji koja se bavi rentiranjem nekretnina pod nazovom „Akademija znanja“ DOO, predsjednik odbora direktora je Milena Marović, kćerka potpredsjednika Vlade Crne Gore, Svetozara Marovića i bratanična Dragana Marovića, budvanskog sekretara za investicije.

Sve pobrojane kompanije su osnovane opštinskom odlukom kojom je definisan njihova djelatnost, statut i osnivački kapital. Tako osnivački kapital kompanije „Budva Holding“ iznosi nevjerovatnih 157 miliona eura, na koliko je procijenjeno blizu 3 miliona kvadratnih metara zemljišta koje je Opština Budva kao osnivač prenijela na ovu kompaniju. U statutu ove kompanije se dalje navodi da kompanijom upravlja izvršni direktor, odbor direktora i Skupština društva koja je u ovom slučaju Skupština Opštine Budva.

Statutom ove kompanije odbor direktora ima definisana ovlašćenja koja su u suprotnosti za Zakonom o uređenju prostora, ali i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Tako na primjer odbor direktora ima pravo da predlaže zaključivanje ugovora o prodaji imovine kompanije što je u direktnoj suprotnosti sa zakonom koji jasno propisuje da se prenos prava na građevinskim zemljište vrši putem javnog nadmetanja.

Identična situacija je i sa kompanijom „Adriatic Holding“ gdje je Opština Budva kao osnivački ulog unijela preko 1,1 milion kvadratnih metara zemljišta, vrijednog oko 63 miliona Eura. Pored toga, u oba statuta se naglašava da je osnivač (Opština Budva), saglasna da se kod Uprave za nekretnine CG, Područna jedinica Budva, izvrši prenos prava sa Osnivača na „Budva Holding“ i „Adriatica Holding“ na svim nepokretnostima koje su prethodno navedene kao osnovački ulog (ukupno preko 4 miliona kvadratnih metara zemljišta). Ono što je posebno zanimljivo jeste da se među parcelama koje je Opština Budva prenijela na novoformirana preduzeća, nalaze parcele koje su faktički u vlasništvu države Crne Gore, a na kojima Opština Budva ima samo pravo korišćenja.

Jasno je da dokument karaktera Akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou nije imao ama baš nikakvog uticaja na sprječavanje korupcije u opštini Budva, koja je kao opština u koju se sliva veliki novac, sama po sebi visokorizična zona za pojavu korupcije, što je praksa i potvrdila. Naravno možemo konstatovati da je sistem borbe protiv korupcije na lokalnom nivou genmeralno neizveden.

5. BERANSKI SLUČAJ – FAVORIZOVANJE PRIVATNE KOMPANIJE NA ŠTETU LOKALNOG BUŽETA

Još jedan slučaj potencijalne korupcije u urbanizmu, ovog puta u sjevernoj regiji Crne Gore vezuje se za Berane i bivšeg gradonačelnika Vuku Golubovića.

Vuku Golubovića crnogorsko tužilaštvo tereti da je u septembru 2011. godine privatnu kompaniju „Tehnostar izgradnja“ oslobodio plaćanja naknade za uređivanje građevinskog zemljišta, bez pravnog osnova.

Naime, Golubović se prilikom odlučivanja o oslobađanju naknade pozvao na odluku Skupštine opštine Berane, koja se odnosila na drugi slučaj – odnosno na drugo pravno lice i drugi investicioni projekat, na drugoj katastarskoj parceli.

Tužilaštvo tereti Golubovića da je na isti način, još dva puta kompaniju „Tehnostar izgradnja“ oslobodio plaćanja tzv. komunalija, a sve na štetu budžeta Opštine Berane.

Na taj način je, prema mišljenju tužilaštva, Beranama nanesena šteta veća od dvadeset hiljada eura. Pored Golubovića, u ovom slučaju optuženi su i njegov brat – Milan Golubović i još dva lica.⁵

Golubović je uhapšen u martu 2017. godine, ali ne nakon nekoliko dana pušten iz pritvora.⁶ Suđenje protiv Vuke Golubovića i drugih osumnjičenih u ovom predmetu i dalje je u toku.⁷

⁵ Portal Analitika - <https://www.portalanalitika.me/clanak/295140--arhiv>

⁶ Portal Vijesti - <https://www.vijesti.me/zabava/vuka-golubovic-pusten-iz-pritvora>

⁷ Portal Vijesti - <https://www.vijesti.me/index.php/vijesti/crna-hronika/vuki-golubovicu-sudenje-01-aprila>

6. BIROKRATIZOVANA SLIKA

Možemo nastaviti da slikamo pogled vlasti na stanje borbe protiv korupcije u lokalnim samoupravama. Ta slika je birokratizovana, zaobilazi realne potrebe u uspostavljanju preventivnog i represivnog sistema borbe protiv korupcije. Pa sada već jednim dijelom istorijat procesa kreće činjenicom da je Crna Gora započela pregovarački proces sa EU 29.06.2012. godine, Poglavlje 23 zvanično je otvoreno 18.12.2013. godine, a kao mjerilo za otvaranje ovog poglavlja utvrđena je obaveza donošenja Akcionog plana, koji se u dijelu borbe protiv korupcije preklapao sa postojećim dokumentima, pa je to riješeno na način da Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 bude kratkoročni dokument sa rokom važenja dvije godine, sa ciljem operacionalizacije ciljeva definisanih nacionalnom Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, dok je Akcioni plan za poglavlje 23 dokument koji operacionalizuje preporuke iz izvještaja o skriningu, višeg je reda i odnosi se na period od minimum pet godina. Dva AP su kompatibilna i usklađena sa nacionalnim i međunarodnim prioritetima borbe protiv korupcije kada je u pitanju Crna Gora. U tom smislu u ova dva AP postoje slične i čak iste mjere, u onom dijelu gdje se prioriteti iz Strategije i Izvještaja o skriningu poklapaju. Prvi AP je dobrim dijelom izgubio na suštini, a u vakumu korupcija na lokalnom nivou ima svoju dinamiku.

Tako se ređaju afere, pa osim već pomenutih slučajeva “Carine” i “Budvanska mreža”, imamo slučaj korupcije u Baru i procesuiranje predsjednika opštine Pavićevića, aferu “Bazar” u Podgorici, sada aktuelnu aferu vezanu za postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Budvi, trgovinu mandatima u Kotoru, slučaj predsjednika opštine Berane Golubovića, i značajan broj drugih afera. Dokazi o vrlo slabim efektima strateških antikorupcijskih dokumenata, su neumoljivi. Međutim i pored poražavajuće prakse nastavlja se sa birokratizacijom procesa borbe protiv korupcije na lokalnu.

Tako početkom 2015. godine Vlada Crne Gore usvoja Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 u kojem su mjere koje se odnose na prevenciju korupcije na lokalnom nivou ostale istovjetne. Kao organ označen za primjenu određena je Zajednica opština (od 2016 godine kao nadležan organ označene su lokalne samouprave, dok o ispunjenosti indikatora izvještava Zajednica opština).

U martu 2016 godine usvojen je Operativni dokument za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, koji u potpunosti prati metodologiju i strukturu izrade Akcionog plana za Poglavlje 23. Izvještavanje se vrši u istom intervalu kao za AP za Poglavlje 23, i to od strane Radne grupe za pripremu i vođenje pregovora o pristupanju Crne Gore EU za oblast pravne tekovine EU koja se odnosi na oblast pravosuđe i temeljna prava. Operativni dokument sadrži mjere koje su označene kao nerealizovane ili djelimično realizovane u Akcionom planu za praćenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali i nove mjere koje su definisane od strane nadležnih institucija. Pored lokalne samouprave, ovaj dokument obuhvata i sledeće oblasti koje nose visok rizik od pojave korupcije: javne nabavke, privatizaciju, urbanizam, obrazovanje, zdrastvo i policiju.

Kako 2008-e godine, tako i danas, fokus je na kreiranju preduslova koji će doprinijeti da sistem profunkcioniše. Novina je uvođenje novog internog antikorupcijskog mehanizma – plana integriteta, kroz Operativni dokument. Međutim iako jedina to nije mala novena, jer bi planovi integriteta mogli biti dokumenti sa visokim stepenom operativnosti i efektivnosti. Naravno planovi integriteta bi se morali napisati na pravi način, ali umjesto toga atara praksa zaborava nema. Nastavlja se suštinski sa istim propustima i formalizacijom ovog akta, manje više identično kao što se radilo i radi sa akcionim olanovima.

Još jednom da naglasimo da su strateški ciljevi, mjere, aktivnosti, nosioci aktivnosti, rokovi i indikatori uspješnosti realizacije mjera za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou utvrđeni su Akcionim planom za Poglavlje 23.

Kao jedna od mjera propisana je obaveza pripreme i usvajanja akcionih planova za borbu protiv korupcije, za svaku jedinicu lokalne samouprave na osnovu Modela AP za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014). Ranija lokalna antikorupcijska dokumenta, za period 2009-2012, bila su zasnovana na Modelu programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i Modelu Akcionog plana programa borbe protiv korupcije (MAP), koji je izrađen prema metodologiji Savjeta Evrope.

Danas su lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou skoro zaboravljeni mehanizam, iako i dalje stoje kao obaveza iz Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 23.

Zajednica opština je u martu 2017-e godine pripremila Inovirani Model Akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za 2017-18 (sprovedla obuke za izradu i izvještavanje) i dostavila ga svim opštinama sa preporukom da pripreme i donesu svoje Akcione planove. Izrada ovog dokumenta u lokalnim samoupravama ide sporo, a posebno zabrinjava činjenica da se suština borbe protiv korupcije na lokalnom nivou ne mijenja.

7. PLANOVI INTEGRITETA – SAMO FORMA MOŽEMO LI SE NADATI DOLAŽENJU DO SUŠTINE?

Na osnovu člana 88 stav 1 tačka 2 Zakona o sprječavanju korupcije⁸, Savjet Agencije za sprječavanje korupcije, na trinaestoj sjednici, održanoj 25. decembra 2015. godine, donosi Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta⁹. Ova pravila su naglašeno narativnog karaktera, obiluju dugačkim definicijama i opisima, ali daju dovoljne smjernice za izradu plana integriteta.

Pravila počinju konkretnim zadatkom i u članu 1 kažu da ovaj akt precizira postupak za izradu i sprovođenje plana integriteta i način izvještavanja. Međutim već u drugom članu, primjer prva dva stava, kreće narativ koji podsjeća na neku deklaraciju, poput:

“Princip integriteta je određen univerzalnim vrijednostima i osnovnim načelima pravne države, Ustavom Crne Gore, obavezujućim međunarodnim pravnim i etičkim standardima, zakonskim odredbama i etičkim pravilima, načelima dobrog upravljanja poslovanjem i državnom imovinom, vladavinom prava i društvenim moralom.

U skladu sa Ustavom, međunarodnim pravnim i etičkim standardima, posebno Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije i ostalim obavezujućim međunarodnim aktima o sprječavanju i suzbijanju korupcije, zakonskim odredbama i pravilima etičkih kodeksa, princip integriteta zahtijeva od institucija i zaposlenih u javnom sektoru odgovorno postupanje prema temeljnim vrijednostima čovjeka i građanina, demokratskog društva, vladavine prava i pravne države.”

Plan integriteta je inače interni antikorupcijski dokument koji osim nepotrebnog širenja, sadrži i skup mjera pravne i praktične prirode koje mogu biti osnov za sprečavanje mogućnosti nastanka i razvoja različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta.

Zakonska obaveza usvajanja planova integriteta prvi put je uvedena Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Donošenjem Zakona o sprečavanju korupcije ova oblast prelazi u nadležnost (pravila izrade i sprovođenja) ASK-a. Takođe, članom 91 Zakona o lokalnoj samoupravi propisana je obaveza donošenja planova integriteta na nivou lokalne samouprave. Zakon je obavezao organe vlasti u 24 opštine i dvije gradske opštine, (sada 24 opštine i jedna gradska opština), da do 31. marta 2016-e godine usvoje planove integriteta i da ih u roku od 15 dana dostave ASK-u.

Opštine se nijesu proslavile u poštovanju zakonom propisanih rokova, što govori i o niskom nivou svijesti u lokalnim samoupravama, o potrebi i značaju sprječavanja i borbe protiv korupcije.

ASK propisuje obavezu organa vlasti da najkasnije do 15. aprila tekuće godine podnesu izvještaj o realizaciji plana integriteta za prošlu godinu. I ova obaveza dijeli sudbinu neažurnosti usvajanja planova integriteta, te tako predstavlja samo dodatnu potvrdu da su i planovi integriteta u lokalnim samoupravama shvaćeni poput već objašnjenih Lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, znači da su naglašeno formalnog karaktera.

⁸ Zakona o sprječavanju korupcije ("Službeni list CG", broj 53/14)

⁹ Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, ("Službeni list Crne Gore", br. 078/15 od 31.12.2015)

Primjera radi, možemo konsultovati jedan od nalaza CGO-a, u studiji, Da li se i kako opštine u Crnoj Gori bore protiv korupcije¹⁰, gdje se na strani 24 kaže: "plan integriteta svake opštine i gradske opštine je sadržavao mjeru o uspostavljanju registra i vođenju evidencije donacija, sponzorstava i poklona, a samo sedam opština je to i realizovalo, što znači da ta mjera nije realizovana u 72% slučajeva. Nije realizovana ni mjera koja se odnosi na donošenje Internog uputstva za evidenciju prijave korupcije i postupanja po prijavama, kao ni mjera koja se odnosi na zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu u čak 11 opština, a to znači da ne postoji utvrđeni mehanizam koji bi zaštitio zviždače. Pojedine opštine nisu realizovale ni mjeru koja se odnosi na imenovanje lica koje će postupati po prijavama zviždača, čime je onemogućena adekvatna evidencija i rješavanje svih prijavljenih slučajeva. Takođe, jedna od mjera koja nije realizovana, i to u 13 opština, odnosi se na obuke i stručno usavršavanje zaposlenih. Osim toga neke opštine nisu utvrdile ni plan o stručnom usavršavanju zaposlenih. Pretpostavka i za formiranje kadra u oblasti prevencije korupcije."

Kao primjer možemo dati tumačenje nekih izvoda plana integriteta, kao i izvještaja o realizaciji što će dodatno pojasniti nivo bavljenja formom bez suštine.

U Pravilima za izradu i sprovođenje plana integriteta prepoznaju se između ostalog, rizici za pojavu od korupcije. Tako Plan upućuje na tretiranje pojedinih radnih mjesta u vezi sa prepoznavanjem i kontrolom rizika, ukazuje na inherentni (osnovni) rizik, na opasnost od diskrecionih ovlašćenja i odlučivanja. Posebno smo izdvojili ovaj dio pravila i upućenja vezanih za karakter pojedinih radnih mjesta, sa željom da vidimo kako je to definisano u samim planovima integriteta. Primjera radi u Planu integriteta Opštine Kotor, u kome se kao rizici pojavljuju upravljačka radna mjesta, stoji:

REGISTAR RIZIKA			PROCJENA I MJERENJE RIZIKA					REAGOVANJE NA RIZIK			PREGLED I IZVEŠTAVANJE O RIZICIMA	
Oblasti rizika	Radna mjesta	Osnovni rizici	Postojeće mjere kontrole	Preostali rizici(rezidualni)	Vjer.	Po sled.	Procje.	Predložene mjere za smanjenje/otklanjanje rizika	Odgovor na osoba	Rok	St	Kratak opis i ocjena realizacije mjera
1. Rukovođenje i upravljanje	Predsjednik i podpredsjednici Opštine, predsjednik Skupštine, starješine organa i službi	Nedozvoljeno lobiranje i drugi nejavni uticaj; Narušavanje integriteta institucije; Narušavanje principa transparentnosti	Zakoni i podzakonska akta, izvještavanje o stanju u upravnoj oblasti, interna akta institucije	Donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje, diskrecionih ovlašćenja; Odstupanja u sprovođenju razvojnih planova i programa	2	7	14	Puna transparentnost u procedurama odlučivanja u oblastima iz nadležnosti predsjednika Opštine, predsjednika Skupštine i starješina organa lokalne uprave i službi; Donijeti internu procedure za pripremu i donošenje propisa / opštih akata iz nadležnosti Opštine koja će biti objavljena na sajtu Opštine	Predsjednik Opštine, predsjednik Skupštine, starješine organa lokalne uprave i službi	29.06.2019. Kontinuirano		

Tabela rizike prepoznaje u načelu. Nema potrebne razrade, a pri izradi i praćenju realizacije plana integriteta važnu ulogu bi trebalo da igra primjera radi, interni revizor. To je tek posebna priča, jer ovaj vid kontrole skoro da ne funkcioniše u praksi i odavno je zreo za preispitivanje. Ni službenik za javne nabavke, ni interni revizor, niti povjerenik za zaštitu uzbunjivača, nijesu instituti, radna mjesta koja su izgradila potreban integritet. Stoga je iluzorno očekivati da će član 4 Pravila koji se bavi svrhom plana integriteta i dosada uspostavljenom praksom početi da djeluje.

¹⁰ <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2018/09/Izvj%C5%A1taj-CGO-Da-li-se-i-kako-opstine-u-cg-bore-protiv-korupcije.pdf>

U tabeli vidimo da su između ostalih radna mjesta predsjednika i podpredsjednika Opštine, predsjednika Skupštine, te stariješina organa i službi, znači rukovodeća mjesta prepoznata kao visoko rizična za pojavu korupcije. I to je činjenica. Nakon toga definišu se osnovni rizici, nezakonito lobiranje i drugi nejavni uticaji, misli se na protekcionizam, klijentelizam, mito, nepotizam i sl. Sledeći osnovni rizik je narušavanje integriteta institucije za koji ne znamo šta su pretpostavljeni uzroci i pojavni oblici, valjda se misli na ponašanje u javnosti, odnos prema zaposlenima i građanima, možemo da pretpostavljamo, ali ne znamo na šta se tačno misli, ali je sigurno da je integritet institucije narušen kada se neki od gradonačelnika i njegovih saradnika na kraju nađe pred istražnim i pravosudnim organima.

Primjera radi, mediji prate i objavljuju, upozoravaju na sumnju u postojanje ili činjenice o postojanju korupcije na lokalnom nivou. Primjeri su brojni, a poslednji u medijima izgleda ovako: “Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru ustupilo je Specijalnom državnom tužilaštvu kao stvarno nadležnom, krivičnu prijavu koja je podnesena protiv gradonačelnika Tivta Siniše Kusovca (DPS), a organ kojim rukovodi glavni specijalni tužilac Milivoje Katnić, formirao je predmet i vodi izviđaj o tom slučaju.

Krivičnom prijavom protiv Kusovca obuhvaćen je i odbornik DPS u tivatskom parlamentu Dejan Sekulić, kao predsjednik Komisije za rješavanje stambenih potreba lica koja bira ili imenuje Skupština opštine i predsjednik opštine i drugih lica čiji je rad od posebnog interesa za opštinu, a koja je Kusovcu prije dvije godine, dodijelila stambeni kredit od 52.000 eura za “rješavanje stambenog pitanja kupovinom stana”.

“Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru dana 30. 10. 2019. godine, dostavilo je Specijalnom državnom tužilaštvu, prijavu podnijetu protiv S. K. i D. S., zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja i nesavjestan rad u službi. Predmet se nalazi u fazi izviđaja i u toku je prikupljanje neophodne dokumentacije, radi donošenja odluke u predmetu”, kazala je juče “Vijestima” portparolka SDT, specijalna tužiteljka Sanja Jovićević.”¹¹

Ovaj primjer bi mogao biti osnova za dolaženje do modela koji bi suštinski postavljao antikorupcijske emente, jer kada se ovako ozbiljna sumnja nađe pred istražnim organima i u medijima, integritet institucije je neminovno narušen.

Poslednji pretpostavljeni rizik u ovom primjeru je narušavanje transparentnosti. Ovdje bi čini se bilo prilično lako naći potrebna mjerila da li je neki organ transparentan ili nije. Međutim u praksi imamo situaciju da se sa centralnog nivoa, od strane Vlade kroz retrogradni pristup izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama udara direktno na princip transparentnosti, čime se šalje obeshrabrujuća poruka svima koji treba da se bore protiv korupcije na bilo kom nivou.

Plan integriteta završava u tupom formalizmu nabranjem postojećih mjera kontrole i kaže da su to Zakoni i podzakonska akta, izvještavanje o stanju u upravnoj oblasti, interna akta institucije. **Mjere kontrole bi trebalo tek da se pojave iz ovih akata.**

Preostali rezidualni rizici u Planu su, donošenje odluka pod eksternim uticajem, suprotno javnom interesu zbog nepostojanja jasnih propisa za korišćenje diskrecionih ovlašćenja, te odstupanja u sprovođenju razvojnih planova i programa.

Mjere za smanjenje i otklanjanje rizika su: puna transparentnost procedura odlučivanja iz nadležnosti rukovodilaca, obaveza da se donese interna procedura za pripremu i donošenje propisa. Nema predviđanja situacije, šta se dešava ako ovo ne funkcioniše, ako neko neće da donese interne procedure ili radi transparentno na potrebnom nivou, ali ima ko je odgovorna osoba za sprovođenje ovih mjera praćenja i spječavanja rizika od pojave korupcije kod rukovodećeg kadra Opštine. Odgovorne osobe su predsjednik Opštine, predsjednik Skupštine, stariješina organa.

¹¹ <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/katnic-svratio-kod-kusovca>

Na kraju moramo uputiti na jedno uspostavljeno metodološko pravilo koje govori mnogo o karakteru mjera. Najveći broj mjera predviđen je da se sprovodi kontinuirano. Ova činjenica govori da pri izradi planova integriteta dominira formalno ispunjavanje nametnute obaveze, a ne puna svijest o neophodnosti uspostavljanja jasnih mjera za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Na kraju kada uradite prvi plan integriteta, uspostavljenom logikom, možete ga prepisivati svaki sledeći put.

Ista situacija je i sa izvještavanjem o realizaciji Plana integriteta. Sve je samo forma, ispunjen štrik. I metodološki i sadržinski izvještaji se manje više ne razlikuju od samih planova.

8. ŠTA JE POTREBNO URADITI

Obično se praktikuje da se napiše jedan broj preporuka, u konkretnom slučaju zbog obima teme moglo bi ih biti priličan broj. Međutim mišljenja smo da ovdje treba da bude jedna preporuka. Da na taj način treba ukazati na značaj temeljnog akta koji bi morao da postane jaka, funkcionalna i razrađena osnova za spječavanje i borbu protiv korupcije.

Preporuka je da plan integriteta u svojoj sadržini, efektima i punoj funkcionalnosti mora zadovoljiti cilj člana 4 Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, a on glasi.

“4. Svrha Plana integriteta

4.1. Plan integriteta cjelovitim i proaktivnim pristupom, sistematskom procjenom podložnosti rizicima, prihvatanjem i sprovođenjem adekvatnih mjera omogućava javnim funkcionerima i zaposlenim u organima vlasti, da na kontrolisan način prihvataju i sprovode punu odgovornost za svoj integritet kako bi dodatno unaprijedili i ojačali mjere za efikasnije sprječavanje i suzbijanje korupcije, drugih nezakonitih i neetičkih pojava.

4.2. Zajedničkim pristupom i upravljanjem znanja, razmjenom iskustava i dobre prakse organi vlasti planom integriteta razvijaju procedure preko kojih jačaju kapacitete, efikasnost i otpornost na mogućnost nastanka i razvoja korupcije, drugih nezakonitih ili neetičkih ponašanja.

4.3. Sprovođenjem plana integriteta javni funkcioneri i zaposleni u organima vlasti jačaju svoje pravne, stručne i etičke sposobnosti da u vršenju poslova ne umanjuju svoj ugled i ugled organa vlasti, da ne dovode u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otklanjaju svaku sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije, drugih oblika nezakonitog ili neetičkog postupanja.”

9. PLAN INTEGRITETA MORA OSTVARITI SVRHU

Na kraju možemo se osvrnuti na izvještavanje Agencije za sprječavanje korupcije kao nadležnog organa za praćenje donošenja i sprovođenja planova integriteta.

Izveštaj ASK-a možemo cijeniti u polju statistike, ali iza tih brojki javnost ne znamo šta se zaista dešava. Ko želi da detaljnije pogleda Izveštaj ASK-a, to može učiniti na linku: https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izveštaj_o_donosenju_i_sprovođenju_planova_integriteta_u_2018._godini.pdf

Sa druge strane u dijelu Ostali nalazi i preporuke pokušava se dati osvrt na ne mali broj prpusta. Ipak to ukazivanje nije suštinskog karaktera više se bavi metodološkim propustima što nije bez značaja. Tako se na strain 136 konstatuje da, "Organi vlasti u ovom sistemu su kao centralnu kategoriju definisali radna mjesta, a ne radne procese, kao i identifikovali rezidualne rizike za svako pojedinačno radno mjesto, pa je u tim slučajevima učestalo ponavljanje istih rizika i mjera za različita radna mjesta."

Jasno je da se mora unaprijediti metodologija izrade planova integriteta, gdje treba razmisliti o mogućnosti da ona okvirno bude postavljena, a da se prioriteti određuju u zavisnosti do rezidencijalnih, kako se to kaže, specifičnosti svake lokalne samouprave pojedinačno.

Posljedica formalizovane metodologije je i nalaz ASK-a, koji kaže: "u planovima integriteta određenih organa izostavljene su pojedine kategorije: posebne oblasti rizika, osnovni rizici, rezidualni rizici, ili nijesu određene osobe odgovorne za sprovođenje mjera. Jedan plan integriteta ne sadrži procjenu intenziteta rizika, već samo napomenu da su svi rizici u instituciji niskog intenziteta. Takođe, često je jedna mjera („Edukacija“) planirana za savladavanje većeg broja različitih rizika, pa se preporučuje da se za svaki identifikovani rizik planiraju posebne, konkretne mjere, koje mogu biti djelotvorne u njihovom savladavanju.

U određenim planovima integriteta pojedini rezidualni rizici predstavljaju faktore rizika (faktori rizika su npr. nerazumljivi i nedorečeni propisi, velika koncentracija zadataka na samo jednoj osobi, neadekvatne zarade zaposlenih itd.), pa je potrebno razraditi formulaciju rezidualnih rizika tako da oni predstavljaju konkretne i precizne rizike koji se mogu javiti u instituciji, i u skladu sa tim, formulisati adekvatne mjere."

Čini se potrebnim da se jedan broj rizika koje prepoznaje i dosadašnja praksa borbe protiv korupcije normira i učini obaveznim za obradu na vrlo konkretan način. To bi značilo da bi ovi rizici bili posebno metodološki obrađivani, te da bi u procesu izrade, praćenja i realizacije bili uključeni spoljašnji subjekti, NVO, mediji, eksperti i dr.

Transparentnost planova integriteta, pa samim tim mogućnost praćenja njihove realizacije u realnom vremenu mora se posebno obraditi, jer to pravi put da ovaj institute dobije suštinsku vrijednost.

10. RIZICI ZA MLADE OPŠTINE

U Crnoj Gori su zadnjih godina osnovane nekolike nove lokalne samouprave, što je u osnovi pohvalno, ali kada krenemo prema samoj suštini osnivanja vidjećemo da se ove opštine nalaze pred brojnim izazovima. Jedan od velikih izazova je prevencija korupcije. Naime nove lokalne samouprave stvorene su bez neophodnih priprema koje bi garantovale, na samom početku, puni administrativni i finansijski kapacitet i održivost. Ovako su dobrim dijelom prepuštene same sebi i zavise od političke volje centralnih vlasti.

Mlade lokalne samouprave poput Gusinja, Petnjice, Tuzi dijele negdje iste rizike kao i sve ostale opštine. Međutim postoje dva osnovna uzroka koja akceleriraju razvoj koruptivnih praksi. Prvi je politički interes artikulisan na usko partijski način, gdje se interes ostvarivanja partijskog uticaja i izbornog rezultata pretpostavlja javnom/opštem interesu. Drugi je karakter, kontekst lokalne zajednice, njena nepisana pravila, neformalni ili ti svakodnevni socijalni kanali. Veliki je uticaj raznih vidova poznanstava, rođaćkih veza, kumstava, iz kojih se razvijaju razni vidovi klijentelističkih mreža, koje lokalne partije koriste kao dobar model za vršenje cijele palete uticaja, i gdje stanuje osnov za političku, ali i sve druge vidove korupcije.

Kao primjer možemo uzeti jednu od prepiski između Bošnjačke stranke i SD-a, u Petnjici, objavljenu na Radio Petnjica, koja u osnovi ukazuje na političku korupciju. U saopštenju BS-a se ukazuje da je upravo SD dao legitimitet političkoj korupciji i ušao u vlast nekoliko mjeseci pred izbore kako bi dodatno otežao funkcionisanje opštine opterećujući budžet pozicijom potpredsjednika koji itekako košta. Ne ulazeću u osnovanost optužbi koje imaju političku pozadinu, ovdje ipak možemo konstatovati da imamo na djelu sistem zapošljavanja na osnovu partijskog dogovara, što je manje više opšte mjesto u svim lokalnim samoupravama u Crnoj Gori i naravno u potpunosti nezakonito. Aktuelne antikoruptivne mjere, poput planova integriteta, antikorupcijskih institucija ne daju rezultat, jer je borba protiv korupcije krajnje formalizovana, što smo pokazali u predhodnom dijelu, a cio sistem moguće borbe protiv korupcije je zarobljen partijskim interesima.

Rizici koji se nameću kao noseći mladim lokalnim samoupravama su:

- politička korupcija;
- zapošljavanje;
- loše uspostavljen sistem interne i eksterne kontrole;
- neizvedene zakonske norme sa diskrecionim ovlašćenjima;
- loši administrativni kapaciteti;
- raspolaganje imovinom lokalnih samouprava;
- javne nabavke;
- urbanizam;
- neprecizan cilj ili nedostatak antikorupcijskih normi u propisima.

Možemo završiti sa jednim vidom definicije korupcije koja oslikava njene glavne tvorce, neuralgične tačke koje se dominantno nalaze u zoni politike, donosioca odluka.

Tako se prepoznaje da korupcija predstavlja zloupotrebu ovlašćenja, funkcije ili položaja da bi se stekla materijalna ili nematerijalna korist. Primjera radi, ja tebi posao za početak, ti meni glas, a dalje je sve moguće. Ovom kontekstu najefektivnije bi bilo pretpostaviti transparentnost rada javnih funkcionera. Jasno je da svako ko daje mito ili pristaje na davanje mita čini korupciju, što predstavlja krivična djela za koja su predviđene krivične sankcije. Kada kažemo mito, to može biti mnogo toga, što zakon raščlanjuje, a mi možemo percipirati i ovako. Mito je i nezakonito zaposlenje, i protivusluga u smislu lojalnosti partiji, i namještanje tendera, i procenat za onog koji namješta. Možemo mi to pravno razlagati na prevaru, utaju, zloupotrebu, iznudu, ali sve je to nezakonita trgovina koja predstavlja korupciju. Kada su partije i politički interesi jači od institucija i opšteg interesa zajednice, korupcija je sistem u kome se živi.