



Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education



Prostor za nezavisne kulturne inicijative



Centar za  
istraživačko  
novinarstvo  
Crne Gore



# MISLI LOKALNO - DJELUJ LOKALNO!

Rezultati lokalnih samouprava u primjeni  
mehanizama prevencije i borbe protiv  
korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori

## -GODIŠNJI IZVJEŠTAJ-



Projekat "Misli lokalno – djeluj lokalno! – Borba protiv korupcije na lokalnom nivou" realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa NVO "Bonum" iz Pljevlja, NVO Inkubator – Prostor za nezavisne kulturne inicijative iz Kotora i NVO Centar za istraživačko novinarstvo – CIN iz Podgorice, a finansira ga Evropska unija.



Kingdom of the Netherlands  
Projekat ko-finansira ambasada Kraljevine Holandije.



# **MISLI LOKALNO - DJELUJ LOKALNO!**

Rezultati lokalnih samouprava u primjeni  
mehanizama prevencije i borbe protiv  
korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori

**-GODIŠNJI IZVJEŠTAJ-**

**Podgorica, 2018.**

## MISLI LOKALNO - DJELUJ LOKALNO!

Rezultati lokalnih samouprava u primjeni mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori  
- godišnji izvještaj -

### Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)



Daliborka Uljarević

### Autori:

Ana Nenezić, Centar za građansko obrazovanje (CGO)  
Milka Tadić-Mijović, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN)  
Željka Ćetković, Centar za građansko obrazovanje (CGO)  
Marko Sošić, Institut Alternativa (IA)

### Saradnica na istraživanju:

Bojana Knežević, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

### Tiraž:

300 primjeraka

ISBN 978-86-85591-90-7

COBISS.CG-ID 35444752



Izvještaj je dio projekta "Misli lokalno – djeluj lokalno! – Borba protiv korupcije na lokalnom nivou" koji realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa NVO Bonum iz Pljevalja, NVO Inkubator – Prostor za nezavisne kulturne inicijative iz Kotora i NVO Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN CG) iz Podgorice, a finansira ga Evropska unija, uz kofinansiranje Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Holandije.

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



Ovaj projekt  
finansira Evropska unija



Kingdom of the Netherlands



Ovaj projekt kofinansira  
Kraljevina Holandija

# SADRŽAJ

<b>1. Uvodne napomene</b>	6
<b>2. Kako se lokalne samouprave bore protiv korupcije?</b>	8
2.1 Efekti i ključni problemi u sprovođenju antikorupcijskih politika i mehanizama na lokalnom nivou od 2008. do 2017.godine	8
2.2 Od Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala do Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava)	11
2.3 Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije	15
2.4 Lokalni planovi integriteta	18
<b>3. FINANSIJE NA LOKALNOM NIVOU</b>	35
<b>4. STAVOVI GRAĐANA I GRAĐANKI CRNE GORE PREMA KORUPCIJI</b>	41
<b>5. ULOGA I ZNAČAJ ISTRAŽIVAČKOG NOVINARSTVA U OTKRIVANJU SLUČAJEVA KORUPCIJE</b>	50
<b>6. KORUPCIJA NA LOKALNOM NIVOU U CRNOJ GORI KROZ PRIZMU MEĐUNARODNE ZAJEDNICE</b>	53
<b>7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	56

# UVODNE NAPOMENE

Korupcija direktno ugrožava vladavinu prava, razara moral društva i urušava stabilnost i ekonomski napredak države. Osim što je u suprotnosti sa pozitivnim zakonskim propisima, ona predstavlja i devijaciju temeljnih društvenih načela. Stoga, borba protiv korupcije predstavlja preduslov za razvoj demokratskog društva.

Korupcija je i jedan od ključnih izazova sa kojima se Crna Gora suočava, a posljedično adekvatno adresiranje korupcije mora biti osnovni zadatak državne administracije, uključujući i jedinice lokalne samouprave. Prema istraživanjima, kako međunarodnih tako i domaćih organizacija, borba protiv korupcije u Crnoj Gori ostaje na nezadovoljavajućem nivou i potrebni su dodatni napori kako bi se dostigli održivi rezultati u ovoj oblasti.

Za razliku od nacionalnog, korupcija na lokalnom nivou dugo nije bila prepoznata kao pitanje kojem se mora posvetiti pažnja. Upravo je izostanak učinkovitosti i odgovornosti na lokalnom nivou rezultirao i sa enormnim dugovima crnogorskih lokalnih samouprava, koji su krajem 2016. godine iznosili 143,09<sup>1</sup> miliona EUR. Pri tome sistem odgovornosti ne postoji u praksi, a rijetki su i primjeri efektivnog procesuiranja slučajeva korupcije na lokalnom nivou od strane nadležnih organa.

Visok stepen percepcije korupcije, uz veoma mali broj procesuiranih slučajeva na lokalnom nivou, rezultira i niskim stepenom povjerenja u državne institucije za prevenciju odnosno represiju korupcije - Agenciju za sprečavanje korupcije (ASK) i Specijalno državno tužilaštvo (SDT).

Ukoliko se ima u vidu da je preduslov uspješne borbe protiv korupcije funkcionalan antikorupcijski zakonodavni i institucionalni okvir, kao i kontinuirano, dosljedno i sadržajno sprovođenje strateških dokumenata, nedostatak rezultata treba tražiti upravo u neefikasnosti postavljenog sistema. Tokom procesa dugogodišnjeg kreiranja okvira za borbu protiv korupcije, Crna Gora je donijela sve potrebne zakone, podzakonska akta i strateška dokumenta. Istovremeno, osnovana je institucija kojom su centralizovane preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije - Agencija za sprečavanje korupcije (ASK). Međutim, praksa pokazuje da ni najizvedeniji okvir nije dovoljan ukoliko ne postoji politička volja da sistem zaista funkcioniše.

Kako Crna Gora bude odmicala na putu ka punopravnom članstu u Evropsku uniju, sve više će se tražiti kvalitativno veći pomak, pa akcenat više neće biti na tome da li institucije formalno ispunjavaju svoje nadležnosti, već da li proizvode

---

<sup>1</sup> Ministarstvo finansija Crne Gore, Izvještaj o javnom dugu Crne Gore na 31. decembar 2016. godine.  
<http://www.mf.gov.me/rubrike/drzavni-dug/171642/Izvestaj-o-javnom-dugu-Crne-Gore-na-31-decembar-2016-godine.html>



konkretnе i mjerljive rezultate.

Ovo ће biti posebno važno za lokalne samouprave, imajući u vidu da postojeći sistem ne funkcioniše te da lokalne samouprave ne ispunjavaju sve propisane obaveze. Nakon 2014. godine, većina lokalnih samouprava nije izradila i usvojila lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije, odnosno nijesu sprovodili mјere i aktivnosti usmјerene u pravcu borbe protiv korupcije. Ovome treba dodati i da je i u ranijem periodu, prije 2015.godine, konstatovan jedan formalistički i neučinkovit pristup u primjeni ovih planova, uz napomenu da ovo pitanje nije bilo prioritetno u radu samih lokalnih samouprava.

Godišnji izvještaj o rezultatima primjene mehanizama u cilju prevencije i borbe protiv korupcije na lokalnom nivou daje pregled efekata i problema u sprovođenju antikorupcijskih politika i mehanizama na lokalnom nivou, uz prijedlog preporuka za unaprijeđenje.

Izvještaj pokriva period od gotovo dvije godine, odnosno od decembra 2015. do decembra 2017, i obuhvata 23 lokalne samouprave u Crnoj Gori. Pored analize pravnog okvira, koji se izgrađivao u prethodnih deset godina, fokus je stavljen na dva ključna mehanizma i efekte njihove primjene, odnosno na lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou i plan integriteta. Dodatno, dat je pregled (ne)realizovanih mјera za navedeni period, kroz analizu izvještaja podnešenih od strane lokalnih samouprava. U drugom dijelu, predstavljeni su najznačajniji rezultati istraživanja javnog mnjenja o percepciji građana i građanki u odnosu na efikasnost borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, koji je tokom realizacije projekta uradila agencija za istraživanje javnog mnjenja Ipsos Strategic Marketing. Konačno, kroz analizu najznačajnijih međunarodnih izvještaja čiji su izvodi citirani, istaknuto je na koji način međunarodna zajednica gleda na pitanje korupcije u Crnoj Gori i da li prepoznaje napredak i rezultate u posmatranom periodu.

Kao važan segment istaknuta je i uloga istraživačkog novinarstva i potreba jačanja saradnje sa nevladinim organizacijama u cilju doprinosa smanjenju opšteg stepena korupcije u Crnoj Gori. U tom kontekstu, opisani su konkretni slučajevi korupcije na lokalnom nivou koje je Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN CG) obrađivao tokom projekta „*Misli lokalno, djeluj lokalno!-borba protiv korupcije na lokalnom nivou*“.

Konačno, kao doprinos unaprijeđenju sistema i dostizanja mjerljivih rezultata ponuđene su konkretnе preporuke koje proističu iz prethodno definisanih zaključaka analize stanja u svim crnogorskim lokalnim samoupravama.

# KAKO SE LOKALNE SAMOUPRAVE BORE PROTIV KORUPCIJE?

## Efekti i ključni problemi u sprovođenju antikorupcijskih politika i mehanizama na lokalnom nivou od 2008. do 2017.godine

U Crnoj Gori su, u posljednjih petnaest godina, napravljeni značajni pomaci na planu uspostavljanja normativno-institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom planu.

Prvi koraci koje je Vlada Crne Gore preduzela u pravcu borbe protiv korupcije na nacionalnom nivou bili su 2005. godine, kada je usvojila *Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*<sup>2</sup>, kao prvi nacionalni strateški dokument kojim su definisani ciljevi koje treba ostvariti na planu borbe protiv najtežih oblika kriminaliteta, posebno korupcije i organizovanog kriminala.

Radi primjene utvrđenih prioriteta, donijet je i *Akcioni plan za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*. Kako bi se operacionalizovao postavljeni okvir, Odlukom Vlade od februara 2007. godine, osnovana je Nacionalna komisija za praćenje implementacije Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Za izvještavanje i izradu jedinstvene metodologije statističkih pokazatelja obrazovana je i Tripartitna komisija, sastavljena od predstavnika sudstva, tužilaštva i policije.

No, ni tako postavljen okvir nije produkovao zadovoljavajuće rezultate, na što je ukazivala i Evropska komisija, pa je Vlada Crne Gore donijela odluku da se, za period 2010 - 2014. godine, pripremi *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala* sa *Akcionim planom* za njeno sprovođenje. Vodeći se međunarodnim iskustvom i postojećim mehanizmima definisani su osnovni ciljevi Strategije:

- dalja harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- stvaranje preduslova za sprječavanje korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima;
- racionalizacija administrativnih postupaka i eliminisanje biznis barijera;
- povećanje efikasnosti rada, jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u javnom sektoru i sa tim u vezi, jačanje povjerenja građana u javni sektor;
- jačanje međuinstitucionalne, međusektorske i međunarodne saradnje;

2 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010 -2014. godine



- jačanje eksterne i interne kontrole rada svih grana vlasti, a posebno jačanje nadzorne funkcije Skupštine Crne Gore;
- uspostavljanje efikasnog i objektivnog mehanizma za praćenje sprovođenja Strategije;
- razvijanje proaktivnog pristupa u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala;
- povećanje efikasnosti u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala odgovarajućom primjenom preventivnog i represivnog djelovanja, posebno oduzimanjem imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, kao i edukacijom;
- podizanje nivoa javne svijesti o štetnosti korupcije i afirmacija pristupa nultog stepena tolerancije na korupciju;
- uključivanje građana, NVO, medija i privatnog sektora u borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

**Iako precizno postavljeni ciljevi Strategije, koje je trebalo dostići u definisanom okviru realizacije, oni nijesu dostignuti i sa minimalnim terminološkim izmjenama nalaze i u sada važećim dokumentima.**

U dijelu konkretnog rada u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, prve aktivnosti započete su 2008. godine kada su jedinice lokalne samouprave u cilju suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala na lokalnom nivou bile u obavezi da primijene Strategiju za sprovođenje nacionalnog Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala iz 2005. godine. Te aktivnosti su realizovane u sklopu tadašnjeg *Inoviranog Akcionog plana*. Nešto kasnije, usvojen je *Model Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u lokalnoj samoupravi* i *Akcioni plan za sprječavanje i suzbijanje korupcije na lokalnom nivou*. Ovim je predviđena izrada i usvajanje lokalnih antikorupcijskih akcionih planova koji će biti u nadležnosti lokalnih samouprava, a koji nijesu obuhvaćeni *Programom borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala* i *Akcionim planom* za njegovo sprovođenje. Nakon toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je pripremio, a Vlada Crne Gore usvojila, 2008. godine, *Model programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi* i *Model akcionog plana*, koji je izrađen prema metodologiji Savjeta Evrope. Na bazi predloženog Modela akcionog plana, opštine su izradile svoje pojedinačne akcione planove za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

Kako bi se obezbijedila kontrola primjene novousvojenog modela, Vlada je obavezala MUP da formira Komisiju za praćenje realizacije akcionih planova za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi, koja će na osnovu izvještaja opština pripremati šestomjesečne izvještaje o realizaciji mjeru, i dostavljati Vladi i Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala godišnje izvještaje o realizaciji aktivnosti.

Rezultati postavljenog sistema bili su vrlo skromni. I nakon više godina primjene i sinergije svih institucija i organizacija nije bilo moguće obezbijediti usvajanje lokalnih akcionih planova od strane svih lokalnih samouprava. Stepen realizacije mjera u ovom dokumentu, od strane onih lokalnih samouprava koje su usvojile akcione planove bio je nizak.

Kako su to potvrdili i nalazi sadržani u „Analizi izvršenja mjera iz strateških antikorupcijskih planova za oblasti od posebnog rizika”, TAIEX eksperta Davora Dubravice, iz marta 2015. godine, utvrđeni su brojni nedostaci i konstatovano da postojeći mehanizmi ne daju očekivane rezultate. Preciznije, u izvještaju se navodi: «Analizom izvještaja nadležnih organa o sprovođenju akcionih planova utvrđeni su sljedeći nedostaci: a) šturi ili nejasni izvještaji po kojima nije moguće pratiti izvršenje mjere b) pretrpavanje izvještaja gomilom podataka umjesto fokusiranja na najbitnije stvari koje će pokazati izvršenost mjere c) u tekstu izvještaja ignoriru se zadati indikatori mjere po kojima se ocjenjuje izvršenje d) nedostavljanje numeričkih i statističkih podataka iako ih indikatori propisuju.»

Analizirajući primjenu lokalnih akcionih planova, osim konstatacije da su samo 18 od 23 lokalne samouprave u posmatranom periodu usvojile ovaj dokument, navodi se da su mjere sadržane u njima neučinkovite jer ih je previše, međusobno neuvezane, nejasne, bez jasnih rokova izvršenja. Sa druge strane, i sistem kontrole je ocijenjen kao haotičan, uz napomenu da nije uspostavljen efikasan centralni mehanizam za praćenje sprovođenja ovih akcionih planova.

Dalje, analizom eksperta utvrđeno je da izvještaj Komisije sadrži skup nepovezanih podataka iz kojih se ne može isčitati uspješnost i napredak borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, djelotvornost mjera, trendovi, smjernice, te se uopšte postavlja pitanje smisla takvog izvještaja. „Iz naprijed navedenog ispada da je donošenje Akcionog plana u opštini samo sebi svrha, cilj se postiže donošenjem plana i time da se tablice popune gomilom podataka a bez ikakve analize o stvarnom antikorupcijskom efektu tih mjeru, niti učinku koji one postižu”.

Iako je navedeni izvještaj sadržao set preciznih mjeru koje su trebale poslužiti da se postojeća strateška antikorupcijska dokumenta unaprijede, analiza važećih dokumenata pokazuje da se nije daleko odmaklo te bi se navedene ocjene moglo gotovo prepisati i dvije godine kasnije.



## **Od Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala do Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava)**

Crna Gora je započela pregovarački proces sa Evropskom unijom 29. juna 2012. godine. Poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava) zvanično je otvoreno 18. decembra 2013. godine. Kao mjerilo za otvaranje pregovora za Poglavlje 23. postavljena je obaveza da Crne Gore donese prateći Akcioni plan, a u okviru tog Akcionog plana jedno od poglavlja se odnosi na borbu protiv korupcije, i to u dijelu prevencije i represije korupcije.

Za razliku od Strategije i pratećeg Akcionog plana kojima su se operacionalizovali prioriteti Crne Gore u oblasti borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, na nacionalnom i međunarodnom planu, Akcioni plan za Poglavlje 23. izrađen je uz preporuke iz Skrining izvještaja, kao i one koje su date tokom analitičkog pregleda usklađenosti crnogorskog pravnog sistema sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Radi koordinacije i praćenja sprovođenja reformi u ovoj oblasti, a uslijed određenih preklapanja u dijelu ciljeva i aktivnosti, odnosno mjera, bilo je važno pojasniti vezu između ova dva dokumenta kako bi se izbjeglo preklapanje i duplo izvještavanje.

Rješenje je pronađeno tako što je odlučeno da će se veza sa AP za Poglavlje 23 obezbijediti na način što će se paralelno sa izvještavanjem po AP za Poglavlje 23, dostavljati i izvještaji o realizaciji nacionalnog AP za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2013-2014).

U AP za Poglavlje 23 se navodi: „*Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 je 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 pregovaračko poglavlje 23 dokument koji operacionalizuje preporuke iz Izvještaja o skriningu, višeg je reda i odnosi se na period od minimum pet i više 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.*“

I pored gotovo dualne obaveze organa da realizuju komplementarne mjere sa sličnim ciljevima, rezultati na planu unaprijeđenja sistema prevencije korupcije na lokalnom nivou nijesu poboljšani.

Početkom 2015. godine, Vlada Crne Gore je usvojila *Revidirani akcioni plan za poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava*, u kojem su mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u lokalnim samoupravama ostale istovjetne. Kao organ nadležan za primjenu označena je Zajednica opština. Otvoreno je pitanje pravnog osnova za ovu odluku, a imajući u vidu da Zajednica opština nije državni organ već nacionalna asocijacija lokalnih zajednica za teritoriju Crne Gore.

Od 2016. godine, u AP za poglavlje 23, iako dokument nije formalno ponovo revidiran, kao nadležan organ navedene su lokalne samouprave, dok o ispunjenosti indikatora i dalje izvještava Zajednica opština iako bi to trebala biti Agencija za sprječavanje korupcije.

Nadalje, nakon isteka važenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014), kao i njenih pratećih akcionih planova, bilo je potrebno donijeti dokument kojim bi se nastavilo praćenje aktivnosti u oblastima od posebnog rizika od korupcije, a koje AP za 23. nije pokrivaо.

Tako je u martu 2016. godine pripremljen i usvojen *Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika*, koji u potpunosti prati metodologiju i strukturu izrade Akcionog plana za poglavlje 23. Izvještavanje po ovom dokumentu vrši se u istom intervalu kao izvještavanje po AP za 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 mјere koje su označene kao nerealizovane ili djelimično realizovane u Akcionom planu za praćenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali i nove mјere koje su definisane od strane predstavnika nadležnih institucija. Pored lokalne samouprave, ovaj dokument obuhvata i sljedeće oblasti: javne nabavke, privatizaciju, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo i policiju.

No, i analiza ciljeva i mјera iz ovih dokumenata vodi zaključku da, i pored pripreme više dokumenata i njihovog međusobnog usklađivanja, nije urađeno mnogo u ovoj oblasti. Na primjer, najveći broj mјera, sadržanih u akcionim planovima za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014), prepisan je i definisan kao cilj/mјера u Inoviranom AP za poglavlje 23. i Operativnom dokumentu. Treba podsjetiti da je Strategija usvojena 2010. godine, dok je Operativni dokument usvojen u januaru 2016. godine.

Dakle, za šest godina primjene, u oblasti prevencije korupcije na lokalnom nivou učinci ostaju skromni. Kako 2008.godine, tako i danas, fokus je na kreiranju preduslova koji će doprinijeti da sistem profunkcioniše. Jedina novina je uvođenje novog internog antikorupcijskog mehanizma - plana integriteta, kroz Operativni dokument.



<b>Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014 <sup>3</sup></b>	<b>Inovirani AP za poglavlje 23 (Pravosuđe i temeljna prava)</b>	<b>Operativni dokument</b>
ciljevi	ciljevi/mjere	ciljevi/mjere
LOKALNE SAMOUPRAVE	LOKALNE SAMOUPRAVE	LOKALNE SAMOUPRAVE
<p>1. Uskladiti lokalne akcione planove za suzbijanje korupcije sa sektorskim lokalnim planovima i Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014.</p> <p>2. Uspostaviti efikasniji sistem za praćenje efekata sprovođenja lokalnih akcionalih planova;</p> <p>3. Unaprijediti i u potpunosti primjeniti pravni okvir kojim se povećava stepen odgovornosti rada lokalne samouprave;</p> <p>4. Jačanje unutrašnje i spoljašnje kontrole rada jedinica lokalne samouprave (JSL);</p> <p>5. Uspostavljanje mehanizama koji garantuje nepristrasan, objektivan i apolitičan odabir kadrova i njihovo napredovanje;</p> <p>6. Veća profesionalnost i transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju;</p> <p>7. Stvaranje uslova i podsticanje građana, civilnog i privatnog sektora da se uključe u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.</p>	<p>1. Pripremiti i usvojiti AP za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave na osnovu Modela AP za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014). Strateški ciljevi utvrđeni Modelom na osnovu kojih se dalje razrađuju mjere u AP na lokalnom nivou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave;</li> <li>b) poboljšana transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju uz poštovanje principa participativnosti.</li> <li>c) pratiti sprovođenje AP za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave</li> </ul> <p>2. Ustanoviti transparentne procedure o javnim nabavkama u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.</p> <p>3. Sprovoditi reviziju od strane DRI i nezavisne revizorske institucije u svim jedinicama lokalne samouprave.</p>	<p>1) Izraditi plan integriteta za jedinice lokalne samouprave;</p> <p>2) Obezbjediti transparentnost procesa zapošljavanja u organima lokalne samouprave;</p> <p>3) Unaprijediti transparentnost u postupku sprovođenja procesa javnih nabavki i praćenja realizacije javnih nabavki u opštinama.</p> <p>4) Unaprijediti saradnju 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.</p>

*Presjek ciljeva i mera koji se odnose na borbu protiv korupcije na lokalnom nivou kroz ključne dokumente od 2010. do 2016.godine*

<sup>3</sup> Kako Operativni dokument ne sadrži precizno definisane ciljeve koje treba dostići realizacijom predviđenih mera, a u cilju usporedbe sa ciljevima sadržanim u Strategiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014, uzet je opisni dio koji prethodi navođenju pojedinačnih mera za svaku oblast zasebno i za koje se logički može zaključiti da predstavljaju krajnje ciljeve Operativnog dokumenta za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika za oblast lokalne samouprave.

Uvođenje novih mehanizama, uz ograničenu komunikaciju sa nacionalnog ka lokalnom nivou, bez prethodnih konsultacija sa lokalnim timovima nadležnim za sprovođenje mjera sadržanih u lokalnim akcionim planovima, donijelo je različita tumačenja propisanih obaveza od strane lokalnih samouprava, a posljedično i različitu primjenu, neprecizno definisane obaveze nadležnih institucija, i konačno vrlo ograničene rezulate.

Ključni uzrok može se pronaći u činjenici da donošenju Operativnog dokumenta nije prethodila ozbiljna analiza stanja i analiza efekata postignutih rezultata, već se istekom jednog izradio novi dokument, slične sadrzine, pod drugim nazivom.

Za razliku od Strategije i pratećeg AP gdje je bilo jasno koje tijelo prati primjenu definisanih mjer<sup>4</sup>, u redefinisanom okviru ovo nije jasno postavljeno. Agencija za sprječavanje korupcije, u dijelu nadzora primjene mjera definisanih AP 23. i Operativnim dokumentom se oslanja na informacije Zajednice opština, koja opet nema pravni osnov da izvještava jer nije označena kao nadležni organ, niti to može biti u AP 23. Dodatno, praksa je pokazala da informacije koje se dostavljaju Radnoj grupi za pripremu i vođenje pregovora i koja priprema izvještaj o realizaciji mjera iz AP 23, nijesu precizne i tačne.

Posljednji takav primjer može se pronaći u izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23. za period jul-decembar 2017. godine, a koji je usvojila Vlada Crne Gore. Naime, u mjeri 2.1.7.12 AP navodi se mjera/aktivnost: *Pripremiti i usvojiti AP za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave na osnovu Modela AP za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014)*. Kao indikator rezultata naveden je broj usvojenih lokalnih akcionih planova i naznačeno da su do decembra 2017. godine lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije donijele 21 od 23 opštine u Crnoj Gori, kao i da je formirana 21 Komisija za praćenje i izvještavanje o realizaciji mjera iz AP, koje periodično podnose izvještaj predsjedniku opštine, skupštini, Zajednicu opština i Agenciji za sprječavanje korupcije. Nasuprot tome, podaci Centra za građansko obrazovanje (CGO) koji su predstavljeni u ovom izvještaju, ukazuju da je samo šest lokalnih samouprava usvojilo ili odlukom lokalne Skupštine produžilo važenje ovog dokumenta nakon 2014. godine.

Sa druge strane, usvajanjem Operativnog dokumenta za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika u martu 2016.godine, propisana je nova obaveza lokalnim samoupravama - da izrade i usvoje plan integriteta, kao interni antikorupcijski dokument. Agencija za sprječavanje korupcije je, shodno članu 71 Zakona o spječavanju korupcije, donijela pravila izrade i sprovođenja plana integriteta, na osnovu kojih organi vlasti na lokalnom nivou kreiraju ovaj dokument, a koji sadrži mјere koje imaju za cilj sprječavanje nastanka i razvoja korupcije u

---

4 Komisija za praćenje realizacije akcionih planova za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi, koja je na osnovu izvještaja opština pripremala šestomjesečne izvještaje o realizaciji mjera, i dostavljala Vladi i Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala godišnje izvještaje o realizaciji aktivnosti.



lokalnim upravama, te podizanje nivoa transparentnosti u radu i poštovanje etičkog kodeksa.

Međutim, uslijed neizvedenog stanja i nedostatka direktne komunikacije tada novoformirane ASK i lokalnih samouprava, priprema i usvajanje planova integriteta sprovedeno je na način koji ukazuje da cilj nije bio kreirati dodatni antikorupcijski mehanizam koji će doprinijeti kvalitetnijim rezultatima, već isključivo ispunjavanje i štrikiranje još jedne dodatne obaveze.

### **Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije**

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 usvajanje akcionalih planova (AP) 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 od 2009. – 2012, bila su zasnovana na Modelu programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i Modelu akcionalog plana programa borbe protiv korupcije (MAP), koji je izrađen prema metodologiji Savjeta Evrope.

Izrada akcionalog plana za borbu protiv korupcije bila je kontinuirana, uz uspostavljen sistem nadzora primjene definisanih mjeru. Ipak, ovaj sistem nije dao očekivane rezultate, kako je i konstatovano u izvještaju TAIEX eksperta, iz 2015. godine.

Definisanjem ove obaveza za lokalne samouprave, kao dijela Akcionalog plana za poglavljje 23, očekivalo se povećanje odgovornosti u postupku pripreme, usvajanja i primjene mjera sadržanih u ovom dokumentu, a u cilju sprečavanja korupcije na lokalnom nivou. To očekivanje bilo je direktno vezano za značaj koje ima ovo pregovaračko poglavje za ukupan pregovarački proces Crne Gore sa EU, kao i činjenice da se nalazi pod stalnim nadzorom Evropske komisije.

Međutim, prilikom izrade akcionalog plana i definisanja ove obaveze, propušteno je da se precizira rok, već se kao rok za mjeru navodi «decembar 2014. i kontinuirano», što je bilo zbnjajuće za lokalne samouprave i nadležne timove za sprovođenje akcionalih planova. Kako nije jasno naznačeno što treba raditi u kojem vremenskom roku, lokalne samouprave su ovoj obavezi pristupile relaksirano te većina nije usvojila nijedan akcioni plan nakon 2014. godine.

**Danas su lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou gotovo zaboravljen mehanizam**, iako i dalje stoje kao obaveza iz Revidiranog akcionalog plana za poglavje 23 - pravosuđe i temeljna prava.

Predstavnici CGO-a su, u periodu od 4. do 19. aprila 2016. godine, posjetili sve crnogorske opštine kako bi predstavili projekat "Misli lokalno – Djeluj lokalno! –

"Borba protiv korupcije na lokalnom nivou" i direktno se informisali o rezultatima rada lokalnih samouprava u oblasti borbe protiv korupcije na lokalnom nivou. Obavljena je serija razgovora sa visokim opštinskim zvaničnicima, odnosno sa predsjednicima i potpredsjednicima opština, glavnim administratorima, sekretarima sekretarijata za opštu upravu i društvene djelatnosti, za finansije, menadžerima integriteta, predstavnicima radnih grupa za izradu lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, itd. Glavni zaključak sastanaka bili su da su opštine započele rad (i obuku) na planovima integriteta i da se ne planira rad na akcionim planovima za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. **Predstavnici opština smatrali su i da su planovi integriteta nastavak akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou i da lokalne samouprave nemaju obavezu sprovođenja planova za borbu protiv korupcije.**

Evidentno je da su lokalne samouprave, nakon 2014. godine, različito tumačile svoje obaveze i da intervencije centralnog nivoa vlasti na planu uspostavljanja institucionalno-normativnog antikorupcijskog okvira nijesu podsticajno uticale na lokalni nivo vlasti, u smislu formulisanja i sprovođenja adekvatnih antikorupcijskih politika i mehanizama.

Opština	Akcioni plan za 2015-2016	Posljednji put usvojen Akcioni plan (period)
Andrijevica	Nije usvojen	2013-2014
Bar	Nije usvojen	2013-2014
Berane	Nije usvojen	2009-2012
Bijelo Polje	Nije usvojen	2013-2014
Budva	Usvojen - prethodni plan, produžen odlukom SO za 2015.	2014
Cetinje	Nije usvojen	2013-2014
Danilovgrad	Nije usvojen	2013-2014
Gusinje	Nije usvojen	Nije usvojen
Herceg Novi	Nije usvojen	2013-2014
Kolašin	Usvojen	2015-2016
Kotor	Usvojen	2015-2016
Mojkovac	Nije usvojen	2013-2014
Nikšić	Nije usvojen	2014
Petnjica	Nije usvojen	Nije usvojen
Plav	Nije usvojen	2009-2012
Plužine	Usvojen za period 2014 -2016	2014-2016
Pljevlja	Nije usvojen	2013-2014
Podgorica	Nije usvojen	2013-2014
Rožaje	Usvojen	2015-2016
Šavnik	Nije usvojen	2013-2014
Tivat	Nije usvojen	2017-2018
Ulcinj	Usvojen za period 2014-2015	2014-2015
Žabljak	Nije usvojen	2014

Tabelarni prikaz dinamike usvajanja lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou



Aktivnosti u borbi protiv korupcije najvećeg broja opština su završene 2014. godine, time što većina opština nije usvojila Akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou za period 2015-2016, dok je AP za 2017. godinu, usvojila samo jedna crnogorska opština - Tivat.

Najbolja ilustracija nedovoljno jasno definisane obaveze je primjer novoosnovanih opština Petnjice i Gusinja. Iako su konstituisali vlast novembra 2013. godine, odnosno februara 2014. godine, nijedna od ove dvije opštine nije izradila i usvojila lokalni AP za borbu protiv korupcije do kraja 2017. godine.

Neujednačenost prakse pokazuju i napori pojedinih opština da ovaj mehanizam održe, pa je tako opština Budva Lokalni akcioni plan za period 2013-2014 produžila odlukom Skupštine opštine za 2015. godinu, dok je opština Plužine usvojila Lokalni akcioni plan za period 2014-2016, opština Ulcinj za period 2014-2015, opštine Kolašin, Kotor i Rožaje za period 2015-2016.

Primjetan je različit trend usvajanja ovih lokalnih akcionih planova, različiti periodi primjene, kao i različito tumačenje samih zakonskih obaveza od strane lokalnih samouprava. Takođe, opšta odlika gotovo svih usvojenih lokalnih antikorupcijskih planova je izbjegavanje preciziranja rokova za sprovođenje. Ovo je značajan indikator u kojoj mjeri su lokalne samouprave u momentu izrade akcionih planova bile odlučne da se obavežu na efikasno sprovođenje ovih planova.

Za razliku od navedenih opština, opština Tivat nije usvojila Lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2015-2016, ali je početkom 2017. godine usvojila novi Lokalni akcioni plan za period 2017-2018. Naime, opština Tivat je obavijestila javnost da je formirala tim koji će raditi na pripremi ovog dokumenta ističući: „*Ovo je interni antikorupcijski dokument koji će dopuniti postojeće dokumente po kojim se izvještavaju nadležni organi, kao što je Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, mjere i aktivnosti iz poglavlja 23 za oblast lokalne samouprave. Mjere koje sadrži Operativni dokument i poglavlje 23, neće sadržati Lokalni akcioni plan koji je u izradi kako se ne bi dupliralo izvještavanje.*”<sup>5</sup> Iz ovog pojašnjenja je vidljivo da ne postoji razumijevanje što je ovaj antikorupcijski dokument i koji mu je cilj, jer lokalni akcioni plan **nije interni** dokument, za razliku od plana integriteta.

Ipak, sve ovo nije bila smetnja za izvjestioce za ovo pitanje u okviru Radne grupe za pripremu i vođenje pregovora sa Evropskom unijom u poglavljiju 23. da u kontinuitetu dostavljaju netačne informacije, kako je to već elaborirano.

I pored svih napora, tim CGO-a nije uspio doći do izvještaja o realizaciji mjera sadržanih u lokalnim akcionim planovima za borbu protiv korupcije. Ti izvještaji nijesu javni, niti su dostupni na internet stranicama opština. Izuzetak je opština

5 [http://opstintativat.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3357:izrada-akcionog-plana-za-borbu-protiv-korupcije-u-opštini-tivat-za-period-2017-2018-godina&catid=90&Itemid=101&lang=me](http://opstintativat.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3357:izrada-akcionog-plana-za-borbu-protiv-korupcije-u-opštini-tivat-za-period-2017-2018-godina&catid=90&Itemid=101&lang=me)

Kotor koja je u okviru opisa preduzetih aktivnosti i u cilju pripreme i usvajanja AP 2015-2016 taksativno navela realizovane mjere, ne ističući i efekte ovih mjer<sup>6</sup>. Izvještaji nijesu podnošeni ni Agenciji za sprječavanje korupcije, iako je to navedeno u izvještaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 od strane nadležnih izvjestilaca.

Sa druge strane, u istom izvještaju navedeno je da je Zajednica opština Crne Gore, u martu 2017. godine, pripremila inovirani Model Akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za 2017-2018, kao i da je taj dokument dostavljen svim opštinama sa preporukom da pripreme i donesu svoje AP, te da su u skladu sa tim lokalne samouprave u fazi pripreme i donošenja AP. Zajednica opština je sprovedla i regionalne obuke službenika zaduženih za pripremu AP i izvještavanje o sprovođenju aktivnosti na planu borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi, sa ciljem njihovog upoznavanja sa Modelom AP i načinom izvještavanja. Međutim, do decembra 2017. godine, nijedna crnogorska opština nije izradila i usvojila lokalni akcioni plan za borbu protiv korupcije po inoviranom Modelu za period 2017-2018.

### Lokalni planovi integriteta

Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument koji sadrži skup mjer pravne i praktične prirode kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičnog ponašanja u okviru organa vlasti kao cjeline, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta, a koji nastaje kao rezultat samoprocjene izloženosti organa vlasti rizicima za nastanak i razvoj korupcije, nezakonitog lobiranja i sukoba interesa, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima<sup>7</sup>.

Zakonska obaveza usvajanja plana integriteta je prvi put u Crnoj Gori normirana u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. U odnosu na obavezu donošenja planova integriteta u proteklom periodu, shodno članu 68. Zakona, državni organi bili su dužni da donesu planove integriteta, u skladu sa Smjernicama za izradu plana integriteta, koje je Ministarstvo pravde donijelo 31. januara 2013. godine. Organi su, takođe, bili dužni da imenuju lica koja će biti odgovorna za izradu i sprovođenje planova integriteta (menadžeri integriteta). Zaključno sa decembrom 2015. godine, od ukupno 102 institucije u 92 organa su imenovani menadžeri integriteta i u 78 institucija su donešeni pojedinačni planovi integriteta.

Formiranjem i operacionalizacijom Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), a u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije, ASK je preuzeila ovu obavezu. Članom 3. Zakona o sprječavanju korupcije definisani su organi vlasti koji su u obavezi da

6 <http://kotor.me/me/program-borbe-protiv-korupcije>

7 [http://antikorupcija.me/media/documents/Izvestaj\\_o\\_donosenju\\_planova\\_integriteta.pdf](http://antikorupcija.me/media/documents/Izvestaj_o_donosenju_planova_integriteta.pdf)



usvoje plan integriteta, i oni uključuju i sve organe lokalne samouprave i organe lokalne uprave. Takođe, Zakon o lokalnoj samoupravi, u članu 91. normativno uređuje obavezu usvajanja plana integriteta na nivou jedinica lokalne samouprave.

U skladu sa propisima, ASK je shodno članu 71. Zakona o sprječavanju korupcije donijela pravila izrade i sprovođenja plana integriteta, na osnovu kojih organi vlasti na lokalnom nivou kreiraju plan integriteta koji sadrži mјere sa ciljem sprječavanja nastanka i razvoja korupcije u lokalnim upravama i samoupravama, te podizanja nivoa transparentnosti u radu i poštovanja etičkog kodeksa. Zakon je obavezao organe vlasti u 23 opštine u Crnoj Gori i dvije gradske opštine da do kraja prvog kvartala 2016. godine (31. marta 2016.) usvoje Plan integriteta i dostave ga Agenciji u roku od 15 dana od dana usvajanja Plana. Osam opština i jedna gradска opština<sup>8</sup> su usvojile Plan integriteta u roku propisanom Zakonom o sprječavanju korupcije, dok su 15 opština i jedna gradска opština to učinile nakon predviđenog roka, sa zakašnjnjem i do 70 dana.

Kao najčešći razlog za kašnjenje u donošenju ovog dokumenta lokalne samouprave su, u komunikaciji sa predstvincima CGO-a, navodili kratak rok koji im je ostavljen da sproveđu postupak pripreme i usvajanja plana integriteta. Naime, shodno Zakonu o sprječavanju korupcije, organi vlasti bili su u obavezi da usvoje plan integriteta do 31. marta 2016. godine i dostave ga Agenciji u roku od 15 dana od dana donošenja. Kako Zakon o sprječavanju korupcije u kaznenim odredbama, u članu 102. propisuje prekršajnu odgovornost, odnosno novčane kazne za prekršaje pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu ili organu lokalne uprave i lokalne samouprave od 1.000 eura do 20.000 eura u slučaju kada lokalna samouprava ne doneše plan integriteta (član 71 stav 1); ne odredi menadžera integriteta (član 74 stav 1) i ne dostavi izvještaj o sprovođenju plana integriteta do 15. aprila tekuće godine za prethodnu godinu (član 77 stav 1), odgovorna lica našla su se u situaciji da ispunе propisanu obavezu po ubzanoj proceduri kako bi se samo formalno ispunila zakonom propisana obaveza. Ovakvo postupanje bilo je na uštrb kvaliteta dokumenta i razumijevanja kako plan integriteta može doprinijeti sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog i neetičkog ponašanja u organu vlasti.

Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta, koji je donio Savjet Agencije za sprječavanje korupcije na osnovu člana 88. Zakona o sprječavanju korupcije, jasno propisuju proceduru priprema plana integriteta. To znači obavezu starještine, odnosno odgovornog lica u organu vlasti da odredi rukovodioca i članove radne grupe za izradu plana integriteta, uz istovremeno navođenje:

- zadatka i poslova radne grupe;
- izvora potrebnih sredstava;

<sup>8</sup> Andrijevica, Danilovgrad, GO Tuzi, Mojkovac, Nikšić, Plužine, Rožaje, Šavnik, Žabljak

- vremena početka i završetka rada na pripremi i sprovođenju plana integriteta;
- oblika saradnje sa kontrolnim subjektima, posebno sa unutrašnjom finansijskom kontrolom ili unutrašnjom revizijom po pitanju rizika od korupcije, drugih nezakonitih ili neetičkih radnji, kao i oblika kontrole nad radom i rezultatima kod pripreme i primjene plana integriteta.

Dalji postupak podrazumijeva da će radna grupa prikupiti potrebnu dokumentaciju (propise, planove, izvještaje unutrašnjih kontrola i revizije, analize stanja, evidencije, organograme, sistematizaciju radnih mesta i druge izvore saznanja o oblastima, područjima i radnim procesima za pripremu plana integriteta) na osnovu kojih će izraditi program koji sadrži glavne zadatke i ciljeve plana integriteta. U sljedećem koraku, radna grupa vrši cijelovitu analizu rezultata početne procjene i donosi zaključke koja radna mjesta i koji poslovi su predmet detaljne analize i procjene rizika, jer su prema opštoj procjeni unutrašnjih i spoljnih faktora podložni nastanku i razvoju korupcije, drugih oblika nezakonitog ili neetičkog ponašanja.

Radna grupa na osnovu poznavanja funkcionisanja organa vlasti i rezultata početne procjene stanja opredjeljuje se za najdjelotvorniji način identifikacije rizika, pri čemu koristi jedan ili više metoda. Neki od njih su: priprema upitnika, kontrolnih lista i sprovođenje ankete među zapošljenima; direktni razgovori, radni sastanci sa rukovodicima i zaposlenima na određenim radnim mjestima i poslovima, zajednička analiza, uz korišćenje metode otvorenog razgovora, analiza izvještaja i registra rizika utvrđenih radom unutrašnjih kontrola i revizije, i drugim metodama, sa ciljem da se jasno utvrde rizici.

Na osnovu rezultata identifikacije, procjene i rangiranja rizika radna grupa vrši izbor odgovarajućih mjera za unaprijeđenje integriteta.

Kako bi se ovako složen zadatak olakšao, Savjet je uz Pravila za izradu i sprovođenje plana integriteta usvojio<sup>9</sup> i:

- Metodološko uputstvo za popunjavanje obrasca plana integriteta;
- Metodologiju procjene intenziteta rizika;
- Dokumentaciju plana integriteta;
- Obrazac plana integriteta;
- Primjer plana integriteta.

I pored svih npora da se proces olakša, a imajući u vidu da se uvodi potpuno nov interni antikorupcijski mehanizam, teško je razumjeti da je čitav postupak moguće sprovesti u roku od nedjelju dana, što je prosječan rok u kojem su lokalne samouprave uspijevale da sprovedu čitav definisani postupak, usvoje plan intergiteta i dostave ga ASK-u.

9 <http://www.antikorupcija.me/me/integritet/integritetu/>



Opštini Rožaje bilo je dovoljno **četiri radna dana** za čitav prethodno opisan postupak. Rješenje o određivanju menadžera integriteta donešeno je 23.03.2016. godine, istog dana donešeno je rješenje o određivanju članova radne grupe za izradu plana integriteta i određen početak izrade ovog dokumenta. Postupak je završen 29.03.2016. godine i istog dana usvojen je plan integriteta.

U toku četiri radna dana sproveden je postupak u četiri faze. Nakon imenovanja radne grupe, prikupljena je sva potrebna dokumentacija, informacije od zaposlenih i pripremljen program izrade plana integriteta. Preciznije, radna grupa je u rekordnom roku uspjela izvršiti popis i analizu svih normativnih akata kojima se reguliše rad lokalne uprave. To je podrazumijevalo i analizu Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, Statut opštine, Odluku o organizaciji i načinu rada lokalne uprave, Strateški plan razvoja opštine Rožaje za period 2014 – 2020 i Akcioni plan za borbu protiv korupcije 2015 – 2016. godine. Nakon toga radna grupa je, u cilju procjene postojećeg stanja i utvrđivanja inicijalnih faktora rizika, sprovedla samoprocjenu zapošljenih na osnovu upitnika, zajedničke radionice itd, a zatim je rukovodilac upoznao zaposlene sa rizicima narušavanja integriteta, ocjenom izloženosti i planom mjera za poboljšanje integriteta.

Imajući u vidu obim propisanih aktivnosti koje je bilo potrebno sprovesti u postupku pripreme i usvajanja planova integriteta i činjenicu da je ovakav postupak sproveden za nekoliko radnih dana, teško je prihvatići da je rezultat ovakvog rada i djelovanja kvalitetan i na realnim osnovima utemeljen dokument čijom će realizacijom biti ostvaren postavljeni cilj.

Navedena opština samo je jedan od slikovitijih primjera strogo formalnog pristupa u izvršavanju zakonom propisane obaveze, čiji cilj nije kreiranje efikasnog sistema za sprečavanje korupcije, već samo izbjegavanje prekršajne odgovornosti. Situacija je ista i kod većine ostalih lokalnih samouprava, koje su isti postupak sprovodile u rekordnim rokovima.

Jedna od posljedica je **veliki procenat kontinuiranih mjera**, bez precizno definisanih rokova za sprovođenje. Ovo je značajan indikator u kojoj mjeri su lokalne samouprave u momentu izrade planova integriteta bile odlučne da se obavežu na efikasno sprovođenje ovih planova.

MISLI LOKALNO  
DJELUJ LOKALNO!  
**BORBA PROTIV KORUPCIJE**  
NA LOKALNOM NIVOU

Opština	Datum usvajanja plana integriteta	Datum započinjanja izrade plana integriteta	Ukupan broj mjera	Broj kontinuiranih mjera	Procenat kontinuiranih mjera
Andrijevića	31.3.2016.	21.3.2016.	112	75	66,96%
Bar	13.4.2016.	29.3.2016.	64	60	93,75%
Berane	15.4.2016.	11.3.2016.	85	73	85,88%
Bijelo Polje	25.5.2016.	22.3.2016.	80	60	75%
Budva	28.4.2016.	08.3.2016.	106	98	92,45%
Cetinje	10.6.2016.	09.7.2015.	81	70	86,42%
Danilovgrad	31.3.2016.	10.3.2016.	81	75	92,59%
Gradska opština Golubovci	26.4.2016.	15.4.2016.	43	43	100%
Gradska opština Tuzi	24.3.2016.	19.02.2016.	34	13	38,23%
Gusinje	31.5.2016.	19.4.2016.	62	49	79,03%
Herceg Novi	15.4.2016.	14.3.2016.	76	64	84,21%
Kolatin	28.4.2016.	20.4.2016.	54	36	66,66%
Kotor	12.4.2016.	24.3.2015.	83	72	86,75%
Mojkovac	31.3.2016.	15.3.2016.	117	108	92,30%
Petnjica	06.4.2016.	18.3.2016.	56	44	78,57%
Plav	24.5.2016.	10.5.2016.	59	49	83,05%
Prijepolje	15.4.2016.	29.3.2016.	100	65	65%
Plutine	30.3.2016.	07.3.2016.	133	100	75,19%
Podgorica	28.4.2016.	16.3.2016.	123	95	77,24%
Rozaje	29.3.2016.	23.3.2016.	64	83	98,80%
Savnik	31.3.2016.	10.3.2016.	100	70	70%
Tivat	25.4.2016.	08.3.2016.	88	75	85,23%
Ulcinj	10.6.2016.	24.5.2016.	79	74	93,67%
Zabljak	30.3.2016.	26.02.2016	50	27	54%
Nikšić	29.3.2016.	10.3.2016.	74	61	82,43%
<b>UKUPNO</b>		<b>2024</b>	<b>1639</b>	<b>8098%</b>	

Projekat "Misli lokalno – djeli lokalno" - Borba protiv korupcije na lokalnom nivou" realizuje Centar za predstavljanje obnovljive energije (CZO), u saradnji sa NVO "Boruš" i Pionirima, NVO Inicijativa - Projekti za nezavisne kulturne inicijative iz Kotora i NVO Centar za istraživačko novinarstvo - CIN iz Podgorice, a finansira ga Evropska unija.

Kingdom of the Netherlands  
Projekt ko-finansiran ambasade Kraljevine Holandije.

Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education

PRO BONUM

CIN Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore

Prikaz dinamike datuma započinjanja rada i usvajanja planova integriteta, uz ukupan broj mjera i onih koje se kontinuirano sprovode

### Analiza izvještaja o sprovođenju planova integriteta - opšti nalazi

ASK propisuje obavezu organa vlasti da najkasnije do 15. aprila tekuće godine podnesu izvještaj o realizaciji plana integriteta za prošlu godinu. Pet opština i jedna gradska opština<sup>10</sup> nijesu ispoštovale predviđeni rok u 2017.godini, a pet opština<sup>11</sup> nije naznačilo datum podnošenja izvještaja, te nije moguće utvrditi da li je to obavljeno u propisanom roku.

Imajući u vidu brzinu u procesu pripreme i donošenja planova integriteta, odnosno formalnost i površnost koji se najbolje oslikavaju u činjenici da je većina planova integriteta lokalnih samouprava identične sadrzine, teško je procijeniti da li su postojeće mjere za savladavanje rizika efikasne i svrsishodne, i da li su rizici u planovima integriteta definisani i procijenjeni na adekvatan način, odnosno da li odgovaraju stvarnom stanju u ovim organima.

Iz tog razloga, istraživači su fokus usmjerili na procenat ispunjenosti definisanih mjera, kao i na analizu nerealizovanih mjera.

<sup>10</sup> Berane, Bijelo Polje, Budva, GO Golubovci, Petnjica, Plav

<sup>11</sup> Bar, Gusinje, Podgorica, Ulcinj, Žabljak



MISLI LOKALNO  
DJELUJ LOKALNO!  
BORBA PROTIV KORUPCIJE  
NA LOKALNOM NIVOU

Opština	Ispunjeno u procentima					
	R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Andrijevica	80	71,42%	26	23,21%	6	5,36%
Bar	59	92,18%	1	1,56%	4	6,25%
Berane	24	31,58%	45	59,21%	7	9,21%
Bijelo Polje	69	86,25%	6	7,50%	5	6,25%
Budva	29	27,36%	37	34,90%	40	37,74%
Cetinje	66	81,48%	3	3,70%	12	14,82%
Danilovgrad	66	81,48%	3	3,70%	12	14,82%
Gradska opština Golubovci	31	72,28%	5	11,36%	7	15,90%
Gradska opština Tuzi	15	44,18%	1	2,94%	18	52,94%
Gusinje	10	16,13%	46	74,19%	6	9,68%
Herceg Novi	45	59,24%	20	26,30%	11	14,46%
Kolašin	26	48,15%	22	40,74%	6	11,11%
Kotor	50	60,24%	15	18,07%	18	21,69%
Mojkovac	84	71,79%	17	14,53%	16	13,68%
Nikšić	45	60,81%	21	28,37%	8	10,81%
Petnjica	38	67,86%	8	14,29%	10	17,85%
Plav	48	81,36%	5	8,47%	6	10,17%
Prijepolje	54	54%	26	26%	20	20%
Plužine	107	80,45%	4	3%	22	16,55%
Podgorica	77	62,60%	30	24,40%	16	13,00%
Rožaje	59	70,24%	9	10,71%	16	19,05%
Savnik	33	33%	43	43%	24	24%
Tivat	49	55,68%	16	18,18%	23	26,14%
Ulcinj	35	44,30%	21	26,58%	23	29,12%
Zabljak	37	74%	10	20%	3	6%

Projekat "Misli lokalno - djeli lokalno" - Bolja profilirivanje na lokalnom nivou" realizuje Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa NVO "Borom" iz Plavla, NVO Inicijativa - Postroj za restoran i kulturne inicijative iz Konjic i NVO Centar za istraživačko razvijenje - CIR i Podgorica, a finansira ga Evropska unija.

Kingdom of the Netherlands  
Projekat ko-finansira ambasada Kraljevine Holandije.

Centar za građansko obrazovanje  
Centre for Civic Education



QCIN Centar za istraživačko razvijenje Crne Gore

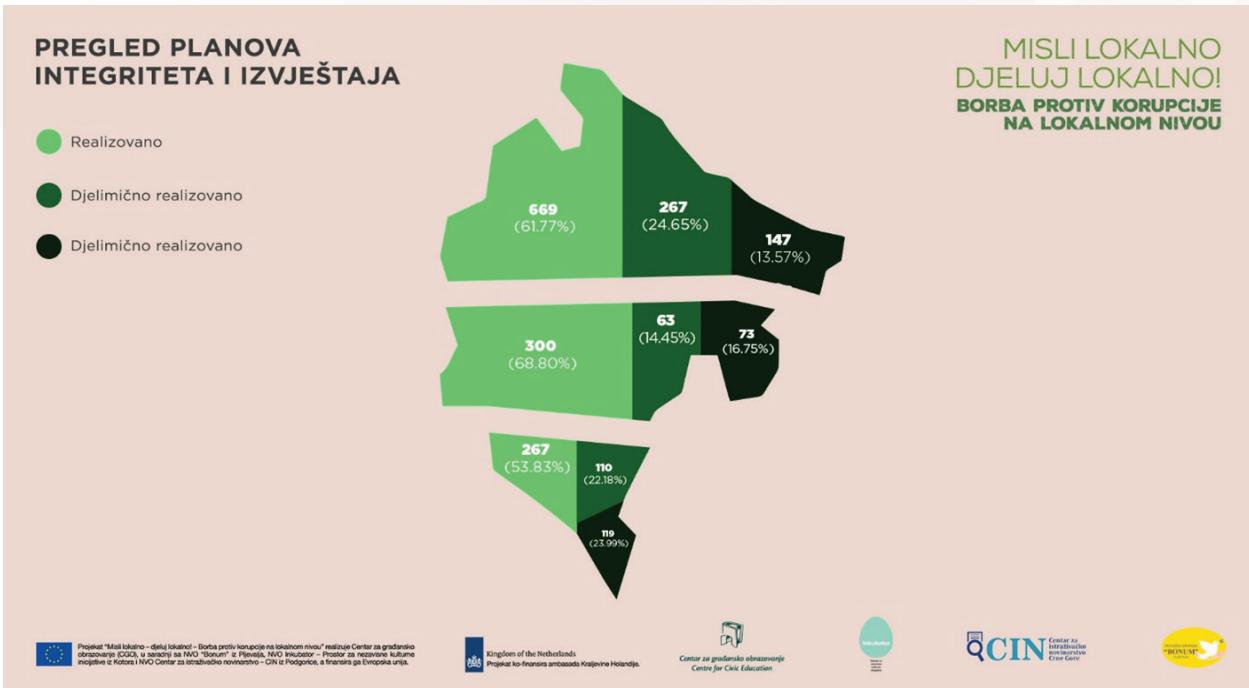


Prikaz stepena realizacije mjer – R – realizovano, DR – djelimično realizovano, NR – nije realizovano

Procenat nerealizovanih mjer je izrazito nizak u većini lokalnih samouprava. Međutim, s obzirom da najveći procenat definisanih mjer treba sprovoditi kontinuirano, odnosno da nije definisan precizan rok za realizaciju, to nije iznenađenje.

Lokalne samouprave definisale su ukupno 2.024 mjer za smanjenje ili otklanjanje rizika, od čega lokalne samouprave na sjeveru Crne Gore 1.091, odnosno 50.93% svih mjer; na jugu Crne Gore 496 ili 24.50%, i 362 u centralnom dijelu, što je 17.89%.

Na osnovu izvještaja koji su organi vlasti dostavili ASK-u, na sjeveru Crne Gore realizovano je 669 mjer (61.77% u odnosu na ukupan broj mjer), djelimično je realizovano 267 (24.65%), a nije realizovano 147 (13.57%), dok je u centralnom dijelu broj realizovanih mjer 300 (68.80%), djelimično su realizovane 63 (14.45%), a nijesu realizovane 73 mjer (16.75%). Na jugu Crne Gore, realizovano je 267 mjer (53.83%), djelimično realizovano 110 (22.18%), a nije realizovano 119 mjer (23.99%).



Regionalni presjek realizacije mjera iz planova integriteta

Obrađeni podaci ukazuju da je najuspješniji u realizaciji bio centralni dio, dok je najveći procenat nerealizovanih mjera imao južni region Crne Gore.

Plan integriteta svake opštine i gradske opštine je sadržao 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. Osim toga, nije realizovana ni mjera koja se odnosi na donošenje Internog uputstva za evidenciju prijava korupcije i postupanje 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 žalbama 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. To podrazumijeva edukaciju stručnog kadra u raznim oblastima, a posljedično kreira problem budući da oni ne dobijaju neophodna znanja o savremenim trendovima u oblasti za koje su zaduženi čime se smanjuje mogućnost kvalitetnijeg obavljanja tih poslova, posebno kada je riječ o službenicima koji pokrivaju rizične grupe poslova. Osim toga, neke opštine nisu utvrdile ni plan o stručnom usavršavanju zaposlenih.

Veliki broj opština nema popunjene kadrovske kapacitete, preciznije njih devet, posebno opštine na sjeveru Crne Gore, gdje se izdvaja opština Gusinje u kojoj čak



sedam službi u lokalnoj upravi nema neophodan broj službenika za adekvatno upravljanje. Osim toga, pet opština nije izvršilo ni provjeru stručnog kadra radi efikasnijeg obavljanja poslova u okviru nadležnosti koje pokrivaju.

Isto tako, sedam opština nije uspjelo da realizuje uvođenje IT sistema koji bi umrežavao sve organe na lokalnom nivou, i koji bi obezbijedio elektronsku bazu podataka i dokumenata, a samim tim i jednostavniji uvid u sva dokumenta i efikasniji rad. Veliki problem predstavlja i nepostojanje utvrđenih procedura o određivanju stepena tajnosti podataka u devet opština, što čini upitnim njihovu zaštitu i stepen rizika od korupcije kojima se izlažu.

U nekoliko opština nijesu realizovane mjere koje obezbjeđuju transparentnost finansija i budžeta, niti su uvedene mjere koje bi vršile praćenje sprovođenja ugovora o javnim nabavkama.

Jedna od mjera koja se, takođe, nije realizovala u čak devet opština jeste vršenje unutrašnje revizije. Pored toga, neke od tih opština uopšte nijesu uspostavile jedinice za unutrašnju reviziju, iako je to bilo predviđeno planovima integriteta, i samim tim nijesu ni popunili kadrovske kapacitete u tim jedinicama, čime je ostavljen prostor za povećanje rizika od razvoja korupcije u određenim službama, pogotovo u Službi za finansije i budžet.

Dalje, među nerealizovanim mjerama je i nepostojanje etičkih komisija, ili u slučajevima u kojima postoji takva komisija nije vršena analiza rada iste. U pojedinim opštinama nije usvojen ni Etički kodeks, a u Gradskoj opštini Golubovci nijesu pokrenuti disciplinski postupci za lakše povrede radnih obaveza.

Dalje, devet opština nije realizovalo mjere koje se tiču postojanja sukoba interesa zaposlenih i tenderskih komisija, ili nijesu izvršile provjeru izjava zaposlenih o nepostojanju sukoba interesa. To, takođe, ostavlja prostor za nepotizam u lokalnim upravama i povećavanje rizika od korupcije među zaposlenima. Nerealizovanje te mjeru posebno predstavlja veliki rizik u službama za finansije i budžet i kontrolu javnih nabavki, budući da su te službe najpodložnije korupciji, a imajući u vidu i da u određenim opštinama procesi odlučivanja o raspodjeli budžeta nijesu transparentni.

Kada se analiziraju svi podaci o realizaciji mjeru predviđenih planom integriteta, uočljivo je da se ponavlja ne samo veliki broj mjeru u svim opštinama, već i da se **mjere koje nijesu realizovane u predviđenom roku ponavljaju**. Sve ove nerealizovane mjeru pojačavaju rizike od prevladavanja privatnog u odnosu na javni interes, odnosno dovode do mogućnosti stvaranja uslova za korupciju ili čak koruptivnih radnji, a još uvijek se ne stiče utisak da se ozbiljno pristupa ovom problemu.

## **Analiza izvještaja o sprovođenju planova integriteta - nalazi po opštinama**

Imajući u vidu obuhvat definisanih mjera, dat je pregled po pojedinačnim opštinama, i to po datumu početka rada na dokumentu, datumu usvajanja, ukupnom broju mjera i broju / procentu kontinuiranih mjera.

## **Planovi integriteta**

Opština	Datum usvajanja plana integriteta	Datum početka izrade plana integriteta	Ukupan broj mjera	Broj kontinuiranih mjera	Procenat kontinuiranih mjera
Andrijevica	31.3.2016.	21.3.2016.	112	75	66.96%
Bar	13.4.2016.	29.3.2016.	64	60	93.75%
Berane	15.4.2016.	11.3.2016.	85	73	85.88%
Bijelo Polje	25.5.2016.	22.3.2016.	80	60	75%
Budva	28.4.2016.	08.3.2016.	106	98	92.45%
Cetinje	10.6.2016.	09.7.2013.	81	70	86.42%
Danilovgrad	31.3.2016.	10.3.2016.	81	75	92.59%
Gradska opština Golubovci	26.4.2016.	15.4.2016.	43	43	100%
Gradska opština Tuzi	24.3.2016.	19.02.2016.	34	13	38.23%
Gusinje	31.5.2016.	19.4.2016.	62	49	79.03%
Herceg Novi	15.4.2016.	14.3.2016.	76	64	84.21%
Kolašin	28.4.2016.	20.4.2016.	54	36	66.66%
Kotor	12.4.2016.	24.9.2015.	83	72	86.75%
Mojkovac	31.3.2016.	15.3.2016.	117	108	92.30%
Petnica	06.4.2016.	18.3.2016.	56	44	78.57%
Plav	24.5.2016.	10.5.2016.	59	49	83.05%
Prijepolje	15.4.2016.	29.3.2016.	100	65	65%
Plužine	30.3.2016.	07.3.2016.	133	100	75.19%
Podgorica	28.4.2016.	16.3.2016.	123	95	77.24%
Rožaje	29.3.2016.	23.3.2016.	84	83	98.80%
Šavnik	31.3.2016.	10.3.2016.	100	70	70%
Tivat	25.4.2016.	08.3.2016.	88	75	85.23%
Ulcinj	10.6.2016.	24.5.2016.	79	74	93.67%
Žabljak	30.3.2016.	26.02.2016	50	27	54%
Nikšić	29.3.2016.	10.3.2016.	74	61	82.43%

## **Detaljan presjek po opštinama**

## **Analiza izvještaja /Andrijevica**

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Andrijevica	13.4.2017.	januar-decembar 2016.	DA	80	71.42%	26	23.21%	6	5.36%

### **Nerealizovane mjere:**

Nije donešeno uputstvo o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije obezbijeđena zaštita zviždača; nije donijeto interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa; nijesu obezbijeđeni uslovi za fizičko obezbjeđenje imovine.



## Analiza izvještaja / Bar

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjenošć u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Bar	n/a	aprili-decembar 2016.	n/a	59	92.18%	1	1.56%	4	6.25%

### Nerealizovane mjere:

Nije donešen Pravilnik o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije izvršena procjena kadra za efikasno sprovođenje poslova u nadležnosti opštine.

## Analiza izvještaja / Berane

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjenošć u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Berane	18.4.2017.	aprili-decembar 2016.	NE	24	31.58%	45	59.21%	7	9.21%

### Nerealizovane mjere:

Nije donešen Pravilnik o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije izvršena procjena kadra za efikasno sprovođenje poslova u nadležnosti opštine; nije donijeta Interna procedura za izradu planskih dokumenata; nije izvršeno zapošljavanje stručnog kadra u Službi za skupštinske poslove.

## Analiza izvještaja / Bijelo Polje

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjenošć u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Bijelo Polje	21.4.2017.	aprili-decembar 2016.	NE	69	86.25%	6	7.50%	5	6.25%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijeta odluka kojom se određuje stepen tajnosti podataka u posjedu organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave; kao ni interna uputstvo za izdavanje građvinskih dozvola; službenici nijesu nagrađivani u 2016. godini

## Analiza izvještaja / Budva

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Budva	05.6.2017.	januar-decembar 2016.	NE	29	27.36%	37	34.90%	40	37.74%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijet Pravilnik o registrovanju poklona, donacija i sponzorstava, te ASK nije obaviještena, kao ni zaposleni; nije obrazovana Etička komisija; nisu sprovedene obuke, edukacija i stručno usavršavanje zaposlenih predviđene Planom integriteta; nije donijeto Interno uputstvo o praćenju prijava korupcije i postupanje po prijavama i zaštitu identiteta lica koja su podnijela prijavu; nisu objavljivane odluke o edukaciji, stručnom usavršavanju i materijalnom statusu zaposlenih radi podizanja nivoa transparentnosti; nije donešen Zakon o zaštiti podataka ličnosti; nisu poštovana pravila u vezi budžetskih sredstava niti je vršeno izvještavanje o budžetu; nije zapošljen unutrašnji revizor, pa se stoga nije ni sprovodila UR; nije vršena provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa zaposlenih i tenderskih komisija; nije praćeno sprovođenje ugovora o javnim nabavkama; nije unaprijeđen IT sistem i nema Pravilnika o tajnosti i zaštiti podataka; nisu popunjeni kadrovski kapaciteti u svim službama; nisu donijete Interne procedure o načine obrade zarada i primanja i za postupak javnih nabavki; nema Pravilnika zaštite na radu.

## Analiza izvještaja / Cetinje

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Cetinje	12.4.2017.	jun-decembar 2016.	DA	66	81.48%	3	3.70%	12	14.82%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijet pravilnik o registrovanju poklona, donacija i sponzorstava i zaposleni nisu upoznati sa pravilima; nije vršena edukacija menadžmenta o funkciji i radu UR; nije donijeta Interna procedura za obavljanje revizije; nije sprovedena edukacija revizora.

## Analiza izvještaja / Danilovgrad

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Danilovgrad	01.3.2017.	aprili-decembar 2016.	DA	66	81.48%	3	3.70%	12	14.82%

### Nerealizovane mjere:

Nije obavljena procjena kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti opštine; nisu preduzete radnje za obezbjeđivanje kvalitetnog rada komisije; nije donešena interna procedura za zaštitu podataka, kao ni za izradu planskih dokumenata. Nisu ispunjene mjeru koje se tiču unutrašnje revizije (služba za UR je uspostavljena, ali radna mjesta nisu popunjena). Nije zaposlen odgovarajući kadar u Službi za izradu i implementaciju projekata u okviru Opštine.



## Analiza izvještaja / Gradska opština Golubovci

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjenost u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Gradska opština Golubovci	21.4.2017.	aprili-decembar 2016.	NE	31	72.28%	5	11.36%	7	15.90%

### Nerealizovane mjere:

Nijesu pokrenuti disciplinski postupci za lakše povrede radnih obaveza; nije pojačan radni nadzor nad radnim procesima iz oblasti finansija.

## Analiza izvještaja / Gusinje

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjenost u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Gusinje	n/a	n/a	n/a	10	16.13%	46	74.19%	6	9.68%

### Nerealizovane mjere:

Nepopunjeni kadrovske kapaciteti u Službi za javne nabavke, Sekretarijatu za uređenje prostora i imovinu, Sekretarijatu za privredu, razvoj i finansije, Sekretarijatu za inspekcijske poslove, kabinetu Predsjednice, Službi Glavnog administratora, Službi za skupštinske poslove, nije formirana Služba zaštite i spašavanja.

## Analiza izvještaja / Herceg Novi

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjenost u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Herceg Novi	14.4.2017.	aprili-decembar 2016.	DA	45	59.24%	20	26.30%	11	14.46%

### Nerealizovane mjere:

Nije donešen Pravilnik o evidentiranju sponzorstava, donacija i poklona, stoga nijesu ni podnošeni izvještaji ASK; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nijesu utvrđena načela upravljanja bezbjednošću informacija; nijesu realizovane edukacije, obuke i stučno usavršavanje zaposlenih u Sekretarijatu za kulturu, Sekretarijatu za finansije, turizam i ekonomski razvoj, Upravi lokalnih javnih prihoda, Direkciji za imovinu i postupanje, Službi za skupštinske poslove, Agenciji za razvoj i zaštitu Orjena uz obrazloženje da to nije predviđeno Planom i programom za 2016. godinu.

## Analiza izvještaja / Kolašin

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Kolašin	14.4.2017.	n/a	DA	26	48.15%	22	40.74%	6	11.11%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijet Pravilnik o evidenciji donacija, poklona i sponzorstava; nije podnijet izvještaj o potrošnji budžetskih sredstava; nijesu uvedena interna akta kojima se reguliše proces izvršavanja budžetskih obaveza; nije donijeta interna procedura i uspostavljanje UR.

## Analiza izvještaja / Kotor

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Kotor	12.4.2017.	n/a	DA	50	60.24%	15	18.07%	18	21.69%

### Nerealizovane mjere:

Nije realizovano donošenje Pravilnika o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona; nije vršena edukacija službenika koji pokrivaju rizične grupe poslova; nije donijeto Interno uputstvo o evidenciji prijava korupcije unutar institucije i postupanju po prijavama, kao i o zaštiti identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije kreiran interni plan obuka i programa stručnog osposobljavanja; nije obezbijeđen adekvatan program za elektronsko umrežavanje sa svim organima lokalne uprave; nije donijeta Interna procedura o upravljanu dugom i konsolidovanim računom trezora; niti Interna procedura za izradu planskih dokumenata; Nije donijet Lokalni program socijalnog stanovanja; nije vršena edukacija zaposlenih u Sekretarijatu za preduzetništvo i saobraćaj; nije uspostavljen program za vođenje evidencije imovine; nije vršena obuka o radu i funkciji UR; nije donešena nova odluka o davanju u zakup poslovnih prostorija, nije donešena Interna procedura o postupanjima organa po prijemu žalbi.

## Analiza izvještaja / Mojkovac

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Mojkovac	13.4.2017.	januar-decembar 2016.	DA	84	71.79%	17	14.53%	16	13.68%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijeto interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa; nije izvršena procjena potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti Skupštine i Službe Skupštine; nije donijeto interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama kao i zaštiti identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije donijet akt koji precizira prijavljivanje i evidenciju poklona; nije sprovedena obuka zaposlenih o etici i integritetu; nijesu utvrđene procedure za evidentiranje, prikupljanje i obradu podataka i dokumenata u Skupštini opštine i Službi za skupštinske poslove; i nijesu postojali uslovi za uvođenje elektronske baze za čuvanje dokumenata i podataka; nije uređena UR; nije donešeno uputstvo o prijavljivanju i evidentiranju poklona.



## Analiza izvještaja / Nikšić

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Nikšić	06.4.2017.	aprili-decembar 2016.	DA	45	60.81%	21	28.37%	8	10.81%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštitu identita lica koje je podnijelo prijavu; nije usvojen plan o stručnom usavršavanju; nije sprovedena edukacija zaposlenih o čuvanju i bezbjednosti podataka; nije uveden IT sistem elektronskog čuvanja podataka; nije usvojena procedura praćenja trošenja budžetskih sredstava; nije donešena Interna procedura o upravljanju dugom i konsolidovanim računom trezora, kao ni Interna procedura za izradu planskih dokumenata.

## Analiza izvještaja / Petnjica

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Petnjica	18.5.2017.	aprili-decembar 2016.	NE	38	67.86%	8	14.29%	10	17.85%

### Nerealizovane mjere:

Nijesu usvojene procedure o diskrecionom odlučivanju; nije vođena evidencija o sponzorstvima, poklonima i donacijama, te nijesu ni podnešeni izvještaji ASK-u; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama kao i zaštita identita lica koje je podnijelo prijavu; nije utvrđen plan stručnog usavršavanja; nijesu obezbijedeni uslovi za fizično obezbjedenje imovine; nije obezbijedeno učestvovanje više od jednog lica na izdavanju građevinskih dozvola; nijesu zapošljeni novi službenici u Komunalnoj policiji i Službi Glavnog administratora.

## Analiza izvještaja / Plav

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Plav	02.6.2017.	n/a	NE	48	81.36%	5	8.47%	6	10.17%

### Nerealizovane mjere:

Nije donešen Pravilnik o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona; nije usvojen plan stručnog usavršavanja; nije donešena Interna procedura o upravljanju dugom i konsolidovanim računom trezora.

## Analiza izvještaja / Plužine

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Plužine	12.4.2017.	januar-decembar 2016.	DA	107	80.45%	4	3%	22	16.55%

### Nerealizovane mjere:

Nijesu usvojene procedure o diskrecionom odlučivanju; nije izvršena procjena kadra za efikasno sprovođenje poslova u nadležnosti opštine; nije donijet plan stručnog usavršavanja; nije vršena kontrola rada Etičkih komisija niti je unaprijeđena transparentnost njihovog rada; nije zapošljen odgovarajući kadar u UR; nije realizovano kvartalno izvještavanje o realizaciji ugovora o javnim nabavkama (podnosi se jednom godišnje); nije uveden IT sistem za elektronsku bazu podataka; nije donijeta odluka o stepenu tajnosti podataka u posjedu organa lokalne uprave i lokalne samouprave; nije propisano obavezno potpisivanje o nepostojanju sukoba interesa; nijesu utvrđena pravila i kriterijumi u procesima u kojima može doći do korupcije.

## Analiza izvještaja / Pljevlja

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Pljevlja	12.4.2017.	aprili-decembar 2016.	DA	54	54%	26	26%	20	20%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijet Interni dokument o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštita identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije izvršena edukacija službenika koji pokrivaju rizične grupe poslova; nije usvojen plan stručnog usavršavanja; nijesu organizovani seminari, treninzi i obuke za zaposlene iz oblasti planiranja budžeta; nijesu obezbijeđeni uslovi za fizičko obezbjeđenje imovine; nije razrađen mehanizam kontrole poštovanja Etičkog kodeksa; nije formirano odjeljenje za inspekcijski nadzor u Upravi lokalnih javnih prihoda, te stoga nije ni realizovana mjeru terenske kontrole; nije izrađen izvještaj o efektima prinudne naplate; nije organizovana obuka UR u vezi primjene Etičkog kodeksa, posebno u oblasti povjerljivosti podataka; nepotpunjeni su kadrovski kapaciteti u Službi za evropske integracije i Službi Glavnog administratora; nije donešena Interna procedura o upravljanju dugom i konsolidovanim računom trezora.

## Analiza izvještaja / Podgorica

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Podgorica	n/a	aprili-decembar 2016.	n/a	77	62.60%	30	24.40%	16	13.00%

### Nerealizovane mjere:

Nije vršena evidencija primljenih poklona; nijesu vršene edukacije i obuke zaposlenih iz raznih oblasti; nije izvršena sistematizacija radnog mjesto šefa Odsjeka za lična stanja; nijesu javno objavljivani i ažurirani spiskovi pacela poljoprivrednog zemljišta u posjedu opštine; nijesu vršene kontrole procesa prinudne naplate; nije formirano Odjeljenje za postupanje po žalbama obveznika, pa stoga nijesu ni popunjeni kadrovski kapaciteti; nijesu formirani uslovi za preseljenje u novi prostor.



## Analiza izvještaja / Rožaje

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima				
				R	% R	DR	% DR	NR
Rožaje	10.4.2017.	januar-decembar 2016.	DA	59	70.24%	9	10.71%	16
								19.05%

### Nerealizovane mjere:

Nije vršena evidencija o sponzorstvima i donacijama, te stoga nije ni podnijet izvještaj ASK-u; nije određeno lice za evidenciju poklona javnih fukcionera, niti je vršena kontrola evidencije; nije donijeto Interno upustvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa; nije uveden IT sistem za elektronsko čuvanje podataka; nije kreiran Akcioni plan za unaprijeđenje i razvoj sporta; web stranica nije redovno ažurirana; nije uvedena rotacija službenika i princip "četiri oka" u Službi za UR.

## Analiza izvještaja / Šavnik

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima				
				R	% R	DR	% DR	NR
Šavnik	11.4.2017.	januar-decembar 2016.	DA	33	33%	43	43%	24
								24%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijeto Interno uputstvo o vođenju evidencije o poklonima zaposlenih; nije sprovedena edukacija službenika koji pokrivaju rizične grupe poslova, niti edukacija o mehanizmima prijavljivanja korupcije i drugih nezakonitih radnji unutar institucije; nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama kao i zaštiti identita lica koje je podnijelo prijavu; nije donijeto Interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa; nije usvojena procedura o diskrecionom odlučivanju; nije izvršena procjena potrebnog kadra za efikasno sprovođenje poslova iz nadležnosti opštine; nijesu popunjeni svi kadrovski kapaciteti; nije donijeto interno uputstvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama; nije uveden IT sistem za elektronsko čuvanje podataka; nijesu donijete odluke kojima je označen stepen tajnosti podataka koji su u posjedu organa lokalne samouprave i lokalne uprave; nije vršeno nagrađivanje službenika; nijesu vršene obuke zaposlenih; nije izrađen Pravilnik zaštite na radu; ne vrše se redovne inspekcijske kontrole objekata u izgradnji; nisu utvrđena pravila i kriterijumi u procesima u kojima može doći do korupcije.

## Analiza izvještaja / Tivat

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima				
				R	% R	DR	% DR	NR
Tivat	06.4.2017.	aprili-decembar 2016.	DA	49	55.68%	16	18.18%	23
								26.14%

### Nerealizovane mjere:

Nije donijeto Interno uputstvo za evidenciju prijava korupcije unutar institucije i postupanje po prijavama, kao i zaštiti identiteta lica koje je podnijelo prijavu; nije usvojen plan stručnog usavršavanja; nije izvršena revizija korišćenja stambenih jedinica, niti se pristupilo rješavanju stambenih pitanja za lica koja koriste socijalne nadoknade; nije usvojena procedura praćenja trošenja budžetskih sredstava; nije donijeta Interna procedura o konsolidovanom računu trezora; nije obezbijeđen sistem UR; nije uvedena periodična obaveza da prevencija korupcije bude tema kolegijuma, sastanaka i razgovora; nije uspostavljen program za vođenje evidencije imovine.

## Analiza izvještaja / Gradska opština Tuzi

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Gradska opština Tuzi	27.3.2017.	januar-decembar 2016.	DA	15	44.18%	1	2.94%	18	52.94%

### Nerealizovane mjere:

Nijesu usvojene procedure o diskrecionom odlučivanju; nije vršena evidencija o sponzorstvima i donacijama, te stoga nije ni podnijet izvještaj ASK-u; nije kreirana politika razvoja i upravljanja, kao ni procjena uspješnosti organizacije; nije kreirana internet stranica što onemogućava transparentnost i upućivanje preporuka/kritika GO Tuzi; nije objavljeno obaveštenje za službenike o prijavljivanju poklona, te nije ni vođena evidencija o primljenim poklonima; nije donijeto upustvo o praćenju sprovođenja ugovora o javnim nabavkama, te stoga ni rukovodstvo nije bilo obaveštavano o realizaciji ugovora; nije popunjeno mjesto službenika u PR službi, te broj informacija dostupnih medijima i građanima nije povećan, a kako nije izrađena web stranica (previđena planom integriteta), iste informacije nijesu bile dostupne na takvoj vrsti platforme; nije sprovedeno ispitivanje javnog mnjenja o kvalitetu rada GO Tuzi.

## Analiza izvještaja / Ulcinj

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Ulcinj	n/a	jun-decembar 2016.	n/a	35	44.30%	21	26.58%	23	29.12%

### Nerealizovane mjere:

Nije donešen Pravilnik o uspostavljanju registra donacija, sponzorstava i poklona, te stoga nije ni podnijet izvještaj ASK-u; nije obrazovana Etička komisija; nije usvojen plan stručnog usavršavanja; nije izvršena provjera izjava o nepostojanju sukoba interesa službenika za javne nabavke i članova tenderskih komisija; nije obezbijeđena transparentnost u oblasti upravljanja kadrovima; nijesu donijete odluke o jednodokratnim novčanim nadoknadama, niti je izvršena kontrola stambenih jedinica; nije obezbijeđena kvalitetnija zaštita podataka; UR nije izvrsila kontrolu; nijesu donijete Interne procedure o načinu obračuna zarada i drugih ličnih primanja, Interna procedura za način evidentiranja i plaćanja fakturna, Interna procedura za naknadu troškova za službeni put; nije povećana transparentnost u Sekretarijatu za finansije i budžet; nije unaprijeđen IT sistem.

## Analiza izvještaja / Žabljak

Opština	Datum podnošenja izvještaja	Izvještajni period	Da li je ispoštovan rok?	Ispunjeno u procentima					
				R	% R	DR	% DR	NR	% NR
Žabljak	n/a	januar-decembar 2016.	n/a	37	74%	10	20%	3	6%

### Nerealizovane mjere:

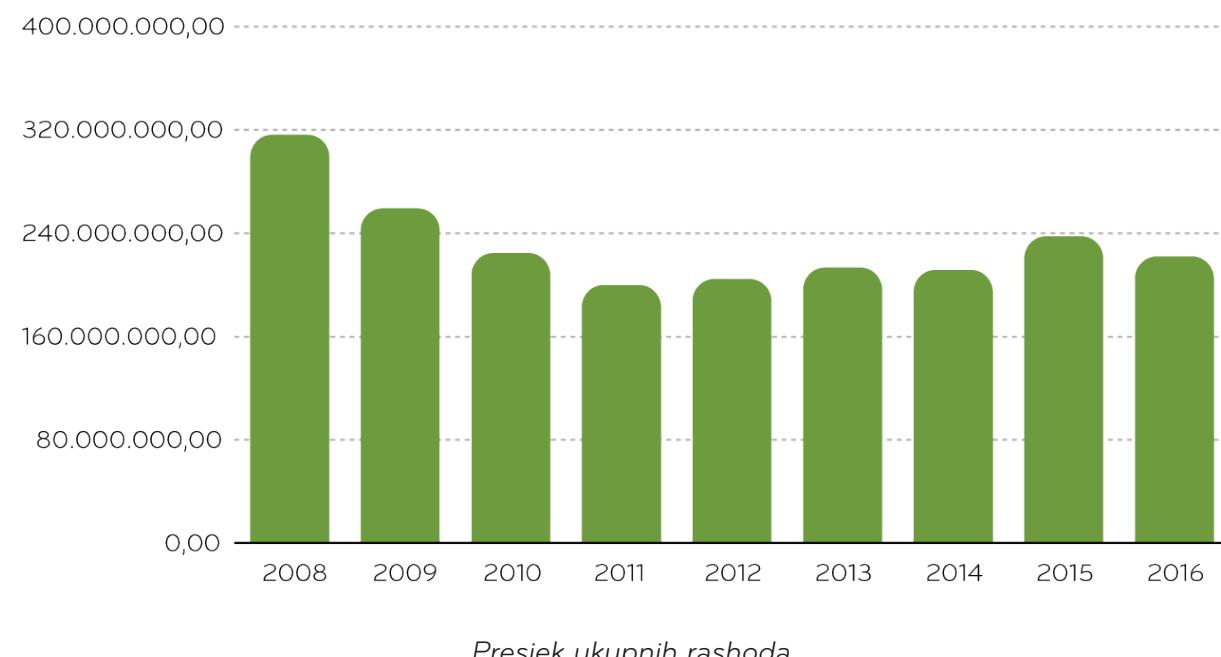
Nije donijeto obaveštenje o uspostavljanju i evidenciji registra donacija, sponzorstava i poklona; nije donijeto Interno uputstvo za kontrolu i evidenciju postojanja sukoba interesa; nijesu donijete odluke o stepenu tajnosti podataka koji su u posjedu organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave.



# FINANSIJE NA LOKALNOM NIVOU

## Stanje lokalnih finansija - pad prihoda, dug, neizmirene obaveze

U periodu nakon 2008. godine, prihodi lokalnih samouprava su u padu, koji se zaustavio 2012. godine, ali se nije uspio približiti početnom stanju. Osim finansijske i ekonomiske krize, smanjenog nivoa direktnih stranih ulaganja i značajno manjeg nivoa privredne aktivnosti, u Zajednici opština kao glavnog krvca za ovaj trend vide niz izmjena zakona kojima su opštinama oduzeti ili značajno smanjeni određeni sopstveni i ustupljeni prihodi. Između ostalih, to su ukidanje određenih taksi, kroz izmjene Zakona o lokalnim komunalnim taksama, ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, problemi u sprovođenju Zakona o porezu na nepokretnosti, neadekvatne izmjene Zakona o finansiranju lokalnih samouprava, kojima su tek „simbolično povećani određeni prihodi“.<sup>12</sup>



U isto vrijeme, nakon 2008. godine, počinje dramatičan rast neizmirenih obaveza i dugovanja lokalnih samouprava.

<sup>12</sup> Analiza stanja u finansiranju lokalne samouprave, Zajednica opština Crne Gore, 2013, dostupna na: <http://uom.me/wp-content/uploads/2013/06/analiza-stanja-finansiranja-lokalnih-samouprava1.pdf>

	Prihodi	Rashodi	Dug	Neizmirene obaveze
2008	347848909,00	316273398,05	23590000,00	27970000,00
2009	280466951,00	259238928,37	90468896,16	77300000,00
2010	238010575,10	224558443,75	88318889,65	94968872,83
2011	209865542,23	199903017,77	116692790,00	98531202,50
2012	213704513,16	204496715,99	115360783,88	109807110,00
2013	227350223,58	213361721,39	170546655,98	116800223,60
2014	230256314,61	211658367,44	166940000,00	119186034,41
2015	267994660,57	237519311,63	177510000,00	96696004,31
2016	248133749,79	222123870,63	143090000,00	79261648,98

Presjek ukupnih prihoda, rashoda, dugova i neizmirenih obaveza 2008-2016.

### Broj zaposlenih u stalnom porastu

Visok nivo javne potrošnje na lokalnom nivou je problem koji se, prije svega, ogleda kroz neracionalnu potrošnju i neadekvatnu politiku zapošljavanja u opština, što je rezultiralo viškom zaposlenih koji fiskalni kapacitet lokalnih samouprava ne može da izdrži. Uprkos otežanom finansijskom stanju, mnoge opštine su paralelno sa opadanjem prihoda, povećavale broj zaposlenih i nivo zarada.

Iako postoje određena metodološka ograničenja zbog kojih su zvanični podaci nepouzdani (nejasan opseg lokalnih samouprava, ustanova i privrednih društava o čijem se broju zaposlenih izvještava), zvanični podaci o broju zaposlenih na lokalnom nivou iz 2012, 2014 i 2017. godine pokazuju značajno povećanje.

Prema podacima koje su same opštine dostavile Ministarstvu finansija, ukupan broj zaposlenih u lokalnim samoupravama na kraju 2014. godine iznosio je 11,778. U Strategiji reforme javne uprave objavljen je podatak da je stanje broja zaposlenih u opština, javnim službama i preduzećima čiji je osnivač opština na dan 30. decembar 2015. godine 11,660<sup>13</sup>. Prema podacima Ministarstva javne uprave, u 2017. godini, crnogorske lokalne samouprave su imale 12,174 zaposlenih. Ova cifra uključuje organe uprave, javne ustanove i preduzeća čiji je osnivač i vlasnik opština. Dakle, broj zaposlenih se povećao za 396, a najviše je porastao u opština Rožaje, Kotor, Tivat, Podgorica.



	2012	2014	2017
Podgorica	2244	2698	2836
Nikšić	743	1099	1083
Budva	1058	1095	981
Pljevlja	696	833	878
Bar	852	822	756
Bijelo Polje	658	643	640
Herceg Novi	471	611	643
Berane	475	609	656
Ulcinj	615	576	543
Cetinje	491	505	416
Kotor	459	490	679
Danilovgrad	280	301	276
Tivat	271	266	426
Plav	217	236	239
Rožaje	220	235	424
Kolašin	240	224	125
Mojkovac	143	150	154
Žabljak	116	116	61
Andrijevica	108	103	110
Plužine	70	83	77
Šavnik	81	83	87
Gusinje	/	/	33
Petnjica	/	/	51
<b>Ukupno</b>	<b>10508</b>	<b>11778</b>	<b>12174</b>
Izvor podataka	Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, MUP i MF	Informacija o stanju javnih finansijskih i broju zaposlenih na lokalnom nivou, MF	Podaci Ministarstva javne uprave

Presjek broja zaposlenih po opštinama

Istovremeno, u ukupnoj potrošnji na lokalnom nivou, procenat potrošnje za bruto zarade i ostala lična primanja je nakon početnog pada u 2009. godini u stalnom porastu, i sada je na nivou koji je prevazilazi onaj od perioda prije početka finansijske krize, iako su ukupni prihodi lokalnih samouprava još uvijek u 2016. za oko 100 miliona manji nego 2008. godine.

	Ukupna potrošnja za bruto zarade na lokalnom nivou	Ukupna potrošnja za ostala lična primanja na lokalnom nivou	Ukupno	Procenat u ukupnim rashodima
2008	42092200,68	7324615,14	49416815,82	15,62
2009	40532718,95	6026649,02	46559367,97	17,96
2010	32760897,80	5724119,67	38485017,47	17,14
2011	33685526,71	7347314,02	41032840,73	20,53
2012	33099260,94	2935022,82	36034283,76	17,62
2013	36042059,60	2484776,67	38526836,27	18,06
2014	36789248,67	2306533,60	39095782,27	18,47
2015	46614673,85	5051688,94	51666362,79	21,75
2016	45098519,07	4422209,48	49520728,55	22,29

Presjek ukupne potrošnje za bruto zarade i za ostala lična primanja na lokalnom nivou 2008-2016.

### Uvećanje prihoda kroz zakonske izmjene

Tokom 2017. godine, kroz dvije zakonske inicijative, Vlada je nastojala da lokalnim samoupravama omogući značajnije prihode.

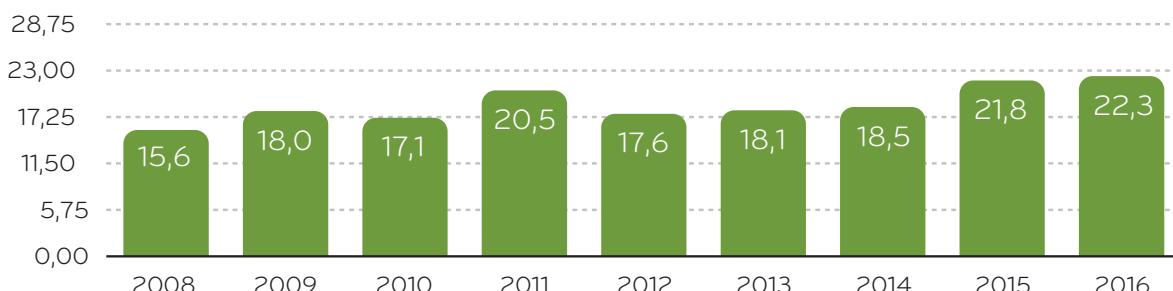
Posebno je zabrinjavajući slučaj **Zakona o Prijestonici**,<sup>14</sup> koji je usvojen u godini održavanja lokalnih izbora na Cetinju. Ovaj zakon je predložilo Ministarstvo javne uprave, bez radne grupe i mimo programa rada Vlade za 2017. godinu. Skoro istovjetan prijedlog zakona predlagala je Demokratska partija socijalista (DPS) već dva puta, ali nijesu ranije uspijevali da obezbijede potrebnu većinu u Skupštini za njegovo usvajanje.

Ovim zakonom, Cetinju je obezbijeđen novi izvor finansija - razvojni fond čija će veličina biti 1% projektovane vrijednosti tekućeg budžeta Crne Gore za svaku fiskalnu godinu. Ukoliko se kao primjer uzme 2017. godina, vrijednost tog fonda bi

14 Zakon o Prijestonici, <http://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/225/1508-9613-00-39-17-3-7.pdf>



bila 8,6 miliona eura. Od ukupnog iznosa, 60% će se koristiti za razvojne projekte za Prijestonicu, a ostatak za finansiranje redovnih obaveza lokalne samouprave. Na ovaj način, Vlada i Skupština su antisistemskim i neodrživim rješenjima, koja su diskriminatorska prema ostalim lokalnim samoupravama u Crnoj Gori, u izbornoj godini, za Cetinje izborile dupliranje godišnjeg budžeta. Ukupni budžet Prijestonice za 2016. godinu bio je oko 8,8 miliona eura<sup>15</sup>, a u finansijskom smislu, Cetinje je izuzeto od ostalih lokalnih samouprava, prema važećem zakonodavstvu. Na primjer, kada je riječ o porezu na dohodak fizičkih lica, svim opštinama pripada 12%, a Prijestonici 16%, što je značajna razlika imajući u vidu da se radi o relativno lako naplativom prihodu. Istovremeno, Cetinje je u obavezi da izmiruje obaveze prema ugovoru o reprogramu poreskog duga<sup>16</sup>, a Državna revizorska institucija je Prijestonici dala dvostruko negativno mišljenje - i na tačnost podataka u finansijskom izvještaju i na stepen usklađenosti rada opštine sa pravnim propisima.<sup>17</sup>



Procenat bruto zarada i ostalih ličnih primanja u ukupnim rashodima lokalnih samouprava

Ministarstvo finansija je u toku 2017. godine oformilo radnu grupu i započelo pripremu izmjena i dopuna Zakona o finansiranju lokalnih samouprava. Prema programu rada Vlade za 2017. godinu, ključni cilj je precizirati određene budžetske procedure i unaprijediti kriterijume za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda. Lokalne samouprave i Zajednica opština su, u dosadašnjim raspravama oko izmjena Zakona o finansiranju lokalne samouprave, isključivo naglašavale potrebu povećanja prihoda, dok se rashodi i njihova racionalizacija ne pominju. Lokalne samouprave su, kroz Zajednicu opština, ispostavile svoje zahtjeve oko izmjena Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Između ostalog, opštine umjesto tačnijeg obračuna koeficijenta za raspodjelu, traže više novca u Egalizacionom fondu, povećanje prihoda od poreza na zarade koji im pripada, sa sadašnjih 12% na 50%.

15 Detalji o budžetu Cetinja tokom godina dostupni na: <http://mojgrad.me/lokalna-samouprava-cetinje>

16 Ugovor o reprogramu dostupan na: <https://goo.gl/uu3SVK>

17 Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Prijestonice Cetinje za 2013. godinu, dostupan na: <dri.mojnovac.me/cetinje>

## Nepoštovanje obaveza iz ugovora o reprogramu duga

Ministarstvo finansija je potpisalo ugovore o reprogramu poreskog duga sa 16 opština - Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Kolašin, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pljevlja, Rožaje, Ulcinj, Cetinje, Šavnik i Žabljak.

Ukupan iznos poreskog duga po osnovu poreza i doprinosa na zarade zaposlenih koji je reprogramiran ovim ugovorima iznosi 90,25 miliona eura a period otplate je u najvećem broju slučajeva 20 godina.

Ovim ugovorima se opštine potpisnice ugovora o reprogramu obavezuju da utvrde dinamiku rješavanja viška zaposlenih u organima lokalne uprave, javnim službama, ustanovama, privrednim društvima i javnim preduzećima čiji je osnivač opština, u skladu sa Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora, a prilikom svakog novog zapošljavanja neophodno je da prethodno obezbijede saglasnost Ministarstva finansija.

Prema informaciji koju je objavilo Ministarstvo finansija<sup>18</sup>, lokalne samouprave su masovno kršile ugovore, najviše u dijelu koji se odnosi na obavezu obezbijedivanja saglasnosti za nova zapošljavanja. Takođe, iz Poreske uprave je otkriveno da lokalne samouprave koje su potpisnice ugovora o reprogramu, osim izmirivanja obaveza iz reprograma na mjesecnom nivou, istovremeno ne izmiruju svoje redovne, trenutne poreske obaveze za lična primanja, u nekim slučajevima i više od godinu dana.<sup>19</sup> Tokom 2017. godine, Ministarstvo finansija nije objavljivalo informaciju o realizaciji obaveza koje su definisane ugovorima o reprogramu poreskog duga opština i ugovorima o regulisanju međusobnih odnosa Države i opština po osnovu kreditnog zaduženja uz državnu garanciju.

---

18 Informacija o realizaciji obaveza koje su definisane ugovorima o reprogramu poreskog duga opština i ugovorima o regulisanju međusobnih odnosa Države i opština po osnovu kreditnog zaduženja uz državnu garanciju, Ministarstvo finansija, 2016, [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/167](http://www.gov.me/sjednice_vlade/167)

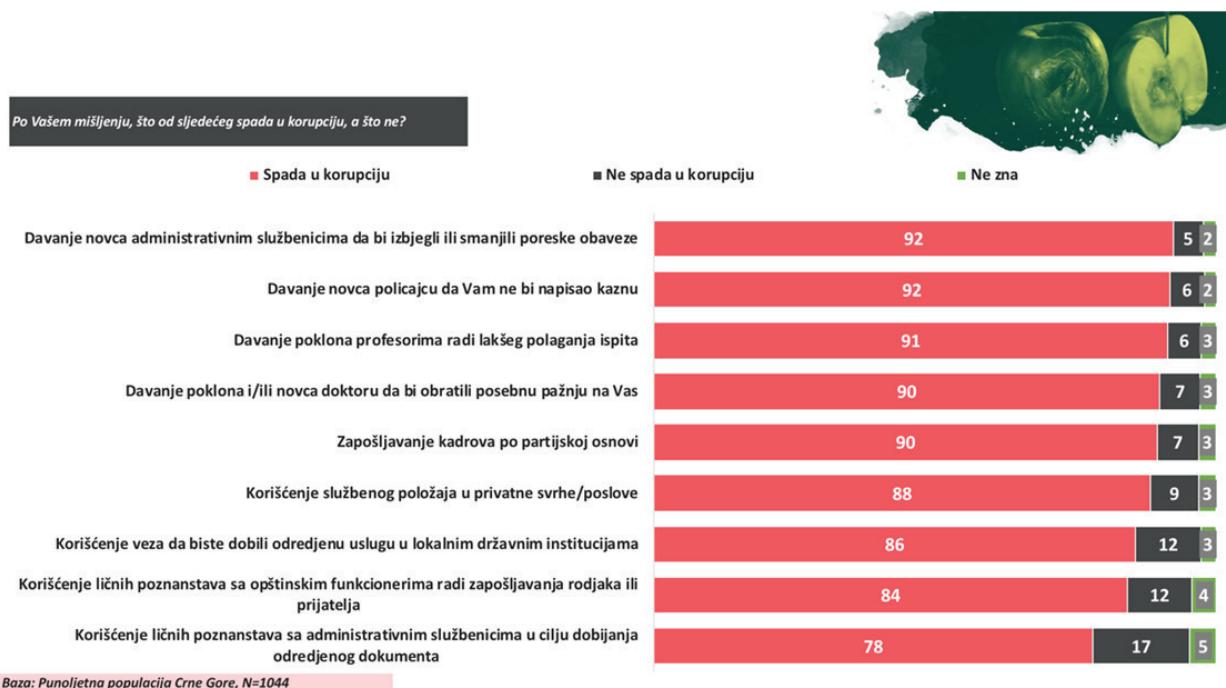
19 Intervju direktora Poreske uprave za dnevni list Dan, 18.09.2017. <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Ekonomija&clanak=615230&datum=2017-09-18>



# STAVOVI GRAĐANA I GRAĐANKI CRNE GORE PREMA KORUPCIJI

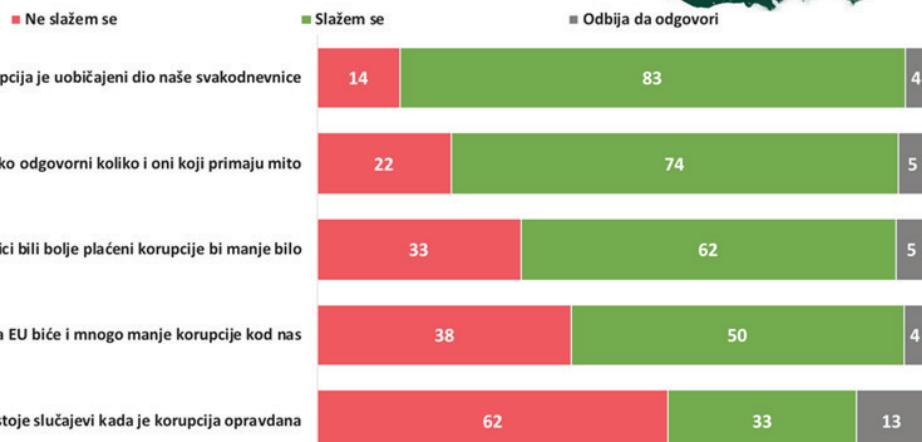
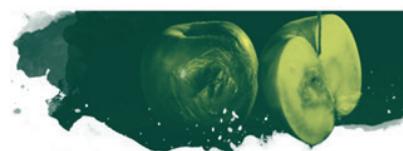
Kako bi se utvrdila percepcija građana i građanki u odnosu na efikasnost borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, za potrebe projekta je agencija Ipsos Strategic Marketing sprovedla terensko istraživanje javnog mnjenja, u periodu od 7. do 12. novembra 2017. godine. Uzorački okvir bio je ukupna punoljetna populacija Crne Gore, a obuhvatilo je direktno 1044 ispitanika/ca.

Nalazi istraživanja ukazuju da je među građanima i građankama Crne Gore visok stepen prepoznavanja različitih oblika koruptivnog ponašanja.



Iako se korupcija percipira kao sastavni dio svakodnevnice, istovremeno, makar deklarativno, značajno manji stepen građana i građanki je vidi kao opravdano sredstvo za dostizanje određenog cilja.

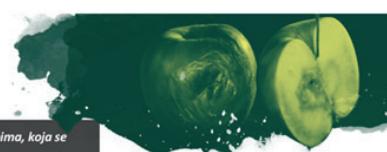
**U kojoj mjeri se slažete sa navedenim tvrdnjama?**



Baza: Punoljetna populacija Crne Gore, N=1044

Negativna percepcija stepena korupcije unutar državnog sektora dominira, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

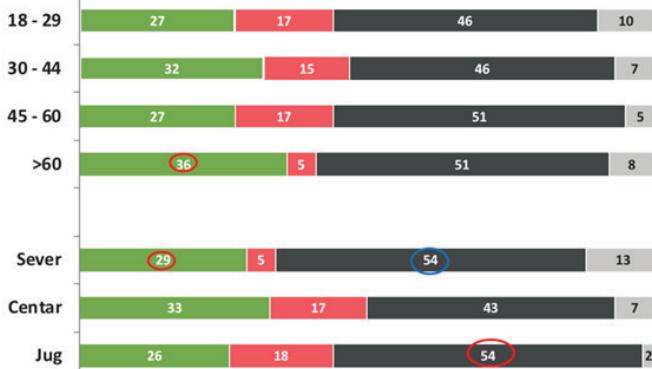
**Šta je po Vašem mišljenju, veći problem u Crnoj Gori-korupcija na visokom nivou, koja se dešava u političkom i poslovnom vrhu ili korupcija na nižim nivoima, koja se odvija u bolnicama, školama, među policajcima i drugim državnim službenicima?**



**Total populacija CG**



■ Korupcija na visokom nivou ■ Korupcija na nižim nivoima ■ Podjednako ■ Odbija da odgovori

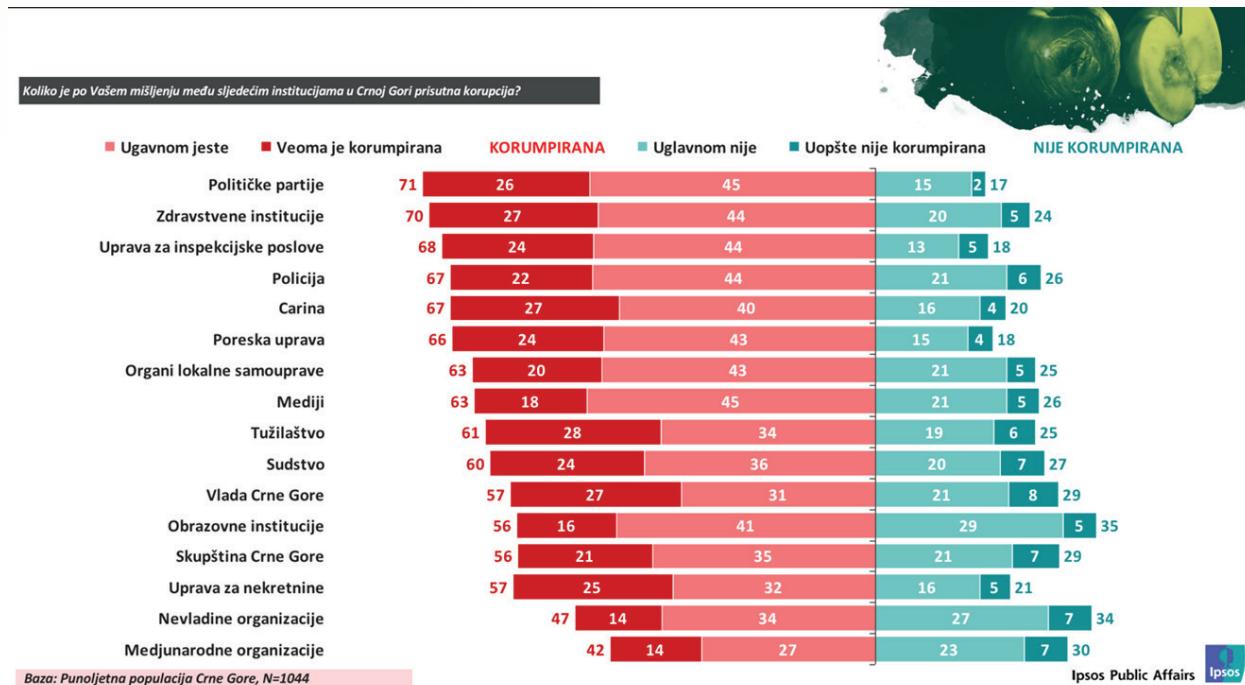


○ Stat. značajno više u odnosu na Total

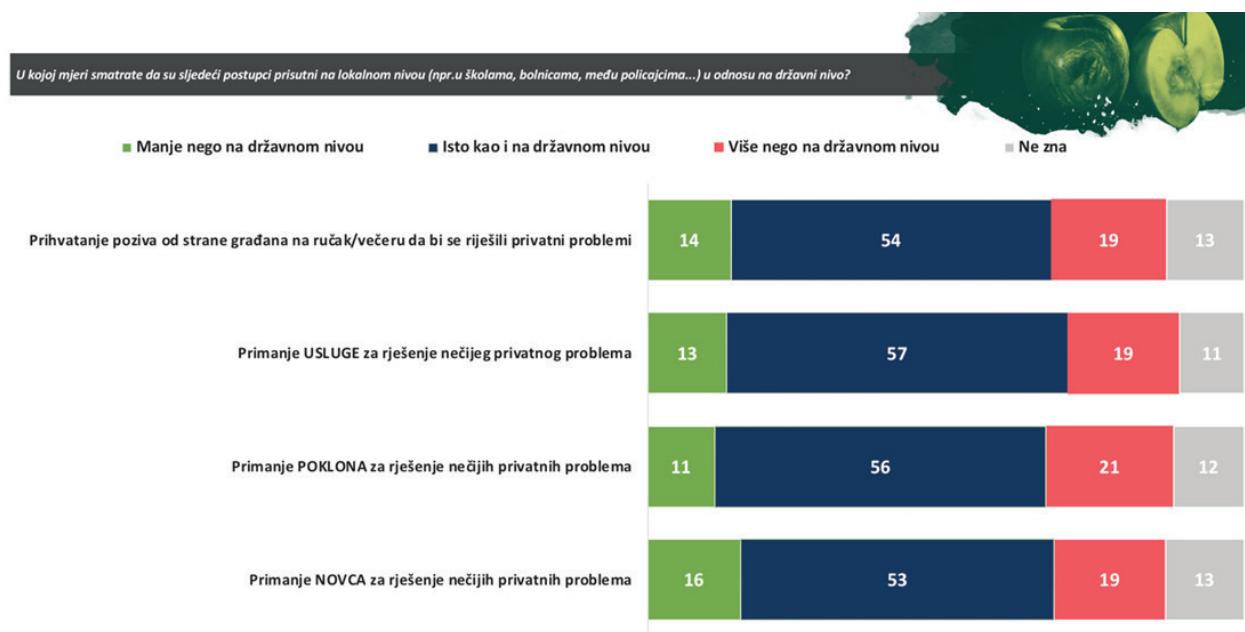
○ Stat. značajno niže u odnosu na Total

Baza: Ukupna populacija Crne Gore, N=1044

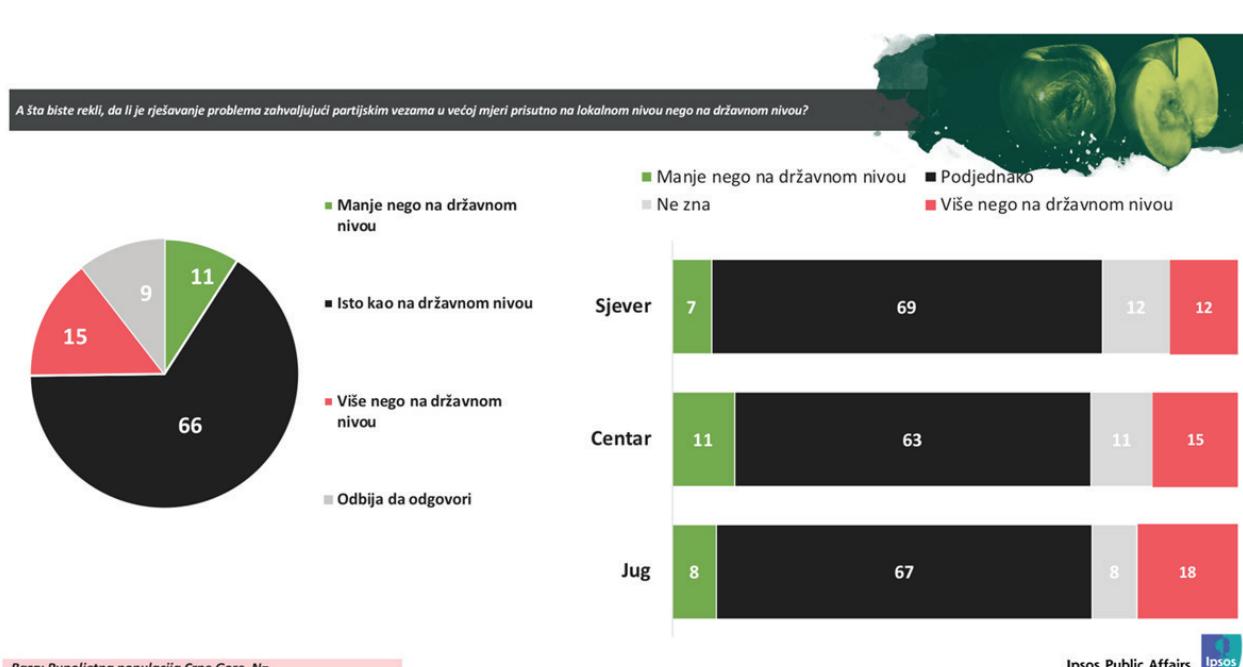
U skladu sa tim, za skoro polovinu građana i građanki Crne Gore korupcija koja se odigrava na visokom nivou je podjednako važna kao i korupcija koja se odigrava na nižem nivou.



U fokusu na lokalni nivo, a uzimajući u obzir pojedine oblike koruptivnog ponašanja, pokazuje se da se svi ispitivani oblici korupcije percipiraju ili kao jednako prisutni, ili kao učestaliji na lokalnom nego na državnom nivou.



Govoreći o uticaju i korišćenju partijskih veza prilikom rješavanja problema na lokalnom nivou, dvije trećine građana i građanki Crne Gore vjeruje da je korišćenje ove veze jednako zastupljeno kao na državnom nivou.

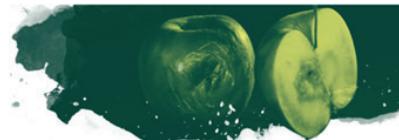


Dodatno, u prosjeku je više od 40% građana i građanki čulo, u mjestu u kojem žive, za neki od sljedećih oblika koruptivnog ponašanja: davanje novca nekom službeniku radi rješavanja privatnog problema, davanje poklona nekom službeniku radi rješavanja privatnog problema, činjenje usluge nekom službeniku radi rješavanja privatnog problema. Pri tome, čak trećina je navela da su se ovi slučajevi odigravali više puta.

Uočavaju se značajne razlike po regionu u stepenu percepcije korupcije u odnosu na sredinu – generalno, građani i građanke iz sjevernog dijela Crne Gore češće od prosjeka za sve oblike korupcije ističu da ne znaju za navedene oblike korupcije u njihovoј sredini, dok je prepoznavanje korupcije izraženije u južnom i centralnom dijelu.

Kada su u pitanju lična iskustva, situacija je drugačija. Naime, građani i građanke Crne Gore u značajno manjoj mjeri izvještavaju o iskustvima sa korupcijom. Tako petina ispitanika/ca navodi da su imali priliku da daju poklon službeniku u javnom sektoru, dok se o ostalim oblicima korupcije rjeđe izvještava, odnosno preko 70% ističe da nijesu morali da daju novac, poklon ili učine neku uslugu službeniku u javnom sektoru.

Posebno je zabrinjavajući podatak da se kao ključni razlog za primanje i davanje mita u javnom sektoru dominantno naglašava nekažnjivost korupcije, što ukazuje da građani i građanke ne vide rezultate nadležnih institucija u borbi protiv korupcije. Od ostalih faktora se navode oni koji se ne tiču direktnе odgovornosti pojedinaca za učešće u ovim radnjama.



Šta mislite, u Vašem mjestu, koji je glavni razlog za PRIMANJE mita?



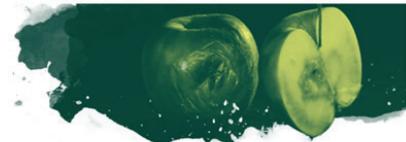
A koji je glavni razlog za DAVANJE mita u Vašem mjestu?



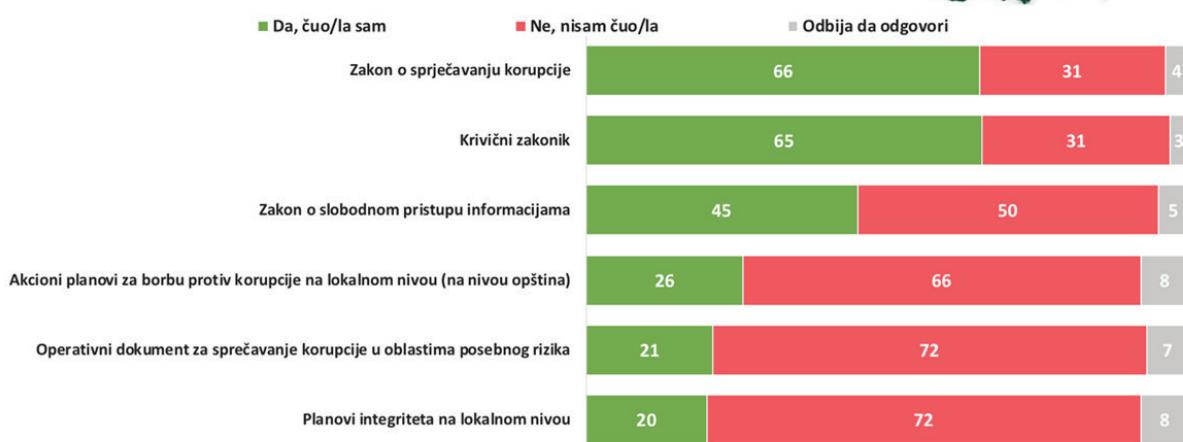
Baza: Punoljetna populacija Crne Gore, N=1044

Ovaj zaključak potvrđuje i nalaz da najveći procenat ispitanika/ca, odnosno 80% njih, ne zna za slučaj korupcije koji je prijavljen i presuđen u korist oštećenog, pri čemu je veći stepen upoznatosti, češći od prosjeka, među građanima i građankama starosti od 45 do 60 godina i onima visokog obrazovanja.

Efikasnost u sprječavanju i borbi protiv korupcije zahtijeva i poznavanje normativnog okvira u ovoj oblasti od strane građana i građanki. Podatak da nešto više od dvije trećine njih nije čulo za osnovne mehanizme, poput lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije i planove integriteta ukazuje da ovi dokumenti nijesu funkcionalni i da njihova primjena ne produkuje rezultate, odnosno nadležne institucije ne rade dovoljno na povećanju stepena informisanosti u lokalnim zajednicama.



Da li ste čuli za sljedeća dokumenta vezana za borbu protiv korupcije u Crnoj Gori?



Baza: Ukupna populacija Crne Gore, N=1044

Iako skoro tri četvrtine ispitanika/ca ima neko znanje o Agenciji za sprječavanje korupcije (ASK), čak 43% njih otvoreno ističe da ne zna dovoljno o ovoj instituciji. Pri tome, oni sa osnovnim obrazovanjem, kao i građani i građanke juga Crne Gore češće od prosjeka ističu da ne znaju za ovu instituciju.

Oni građani i građanke koji navode da su prethodno čuli za ASK, pokazuju adekvatan stepen znanja o aktivnostima ove institucije, ali ima i miješanja nadležnosti ASK-a sa drugim organima u lancu borbe protiv korupcije, a svaki deseti ispitanik/ca odbija da odgovori na ovo pitanje.

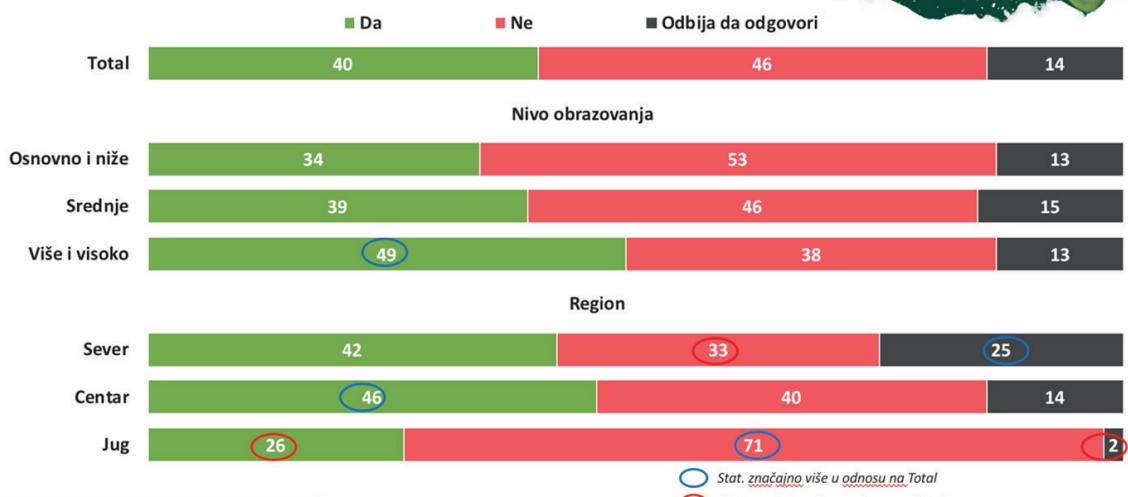
Istovremeno, među onima koji znaju za ASK nije prisutno pozitivno mišljenje o ovoj instituciji. Naime, svega 13% građana i građanki ima pozitivno mišljenje, dok skoro polovina ima negativan stav (46%). Pri tome, negativnijeg mišljenja o ovoj instituciji su najstariji građani i građani sa juga Crne Gore.

Građani i građanke Crne Gore generišu sličan stav i prema Specijalnom državnom tužilaštvu, odnosno skoro polovina ima negativan stav prema ovoj instituciji (47%), a u prosjeku nešto manje od četvrtine građana ovoj instituciji daje najnižu ocjenu u borbi protiv korupcije, i svega 16% pozitivno cijeni njihov rad u ovoj oblasti.

Posljedično, imajući u vidu nalaze da građani i građanke uglavnom negativno ocjenjuju rad ključnih antikorupcijskih institucija, da nijesu upoznati sa antikorupcijskim dokumentima, te da ne znaju za slučajevе koji su procesuirani i rješeni u korist oštećenog a istovremeno kao jedan od osnovnih uzroka korupcije vide nekažnjivost počinilaca, procenat onih koji bi korupciju prijavili je nizak. Tako spremnost za prijavljivanjem korupcije izostaje kod skoro polovine građana i građanki Crne Gore, a veću spremnost od prosjeka iskazuju oni sa visokim obrazovanjem, kao i stanovnici/e centralnog regiona Crne Gore.



**Sve u svemu, da li biste prijavili slučaj korupcije?**

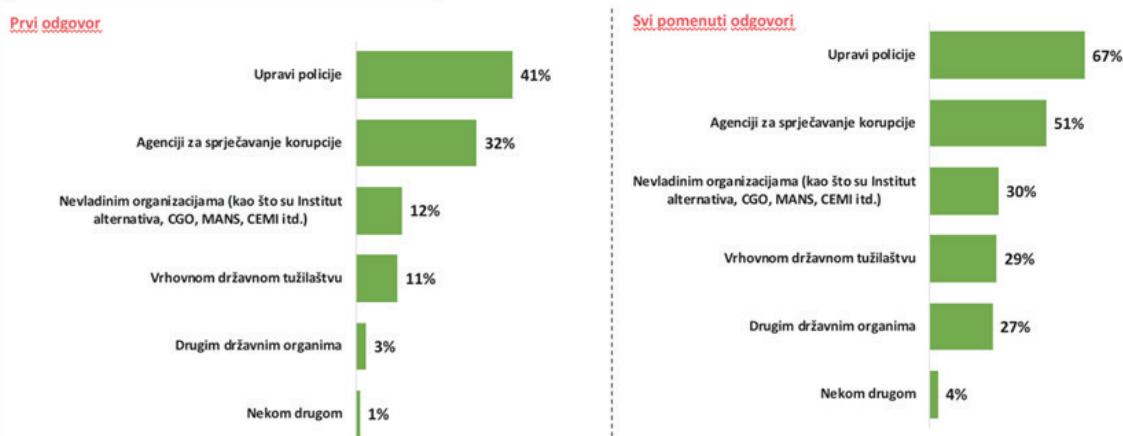


Baza: Punoljetna populacija Crne Gore, N=1044

Među onima koji bi, ipak, prijavili slučajeve korupcije, najviše njih bi se obratilo Upravi policije, a slijede ASK, nevladine organizacije, i u značajno manjem procentu, Tužilaštvo.



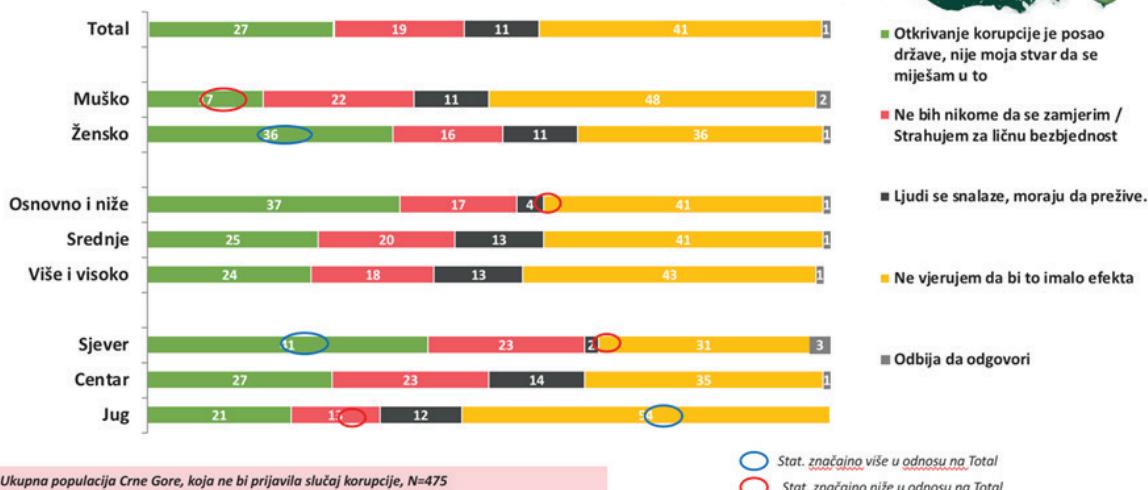
**Kojoj konkretno instituciji biste prijavili slučaj korupcije?**



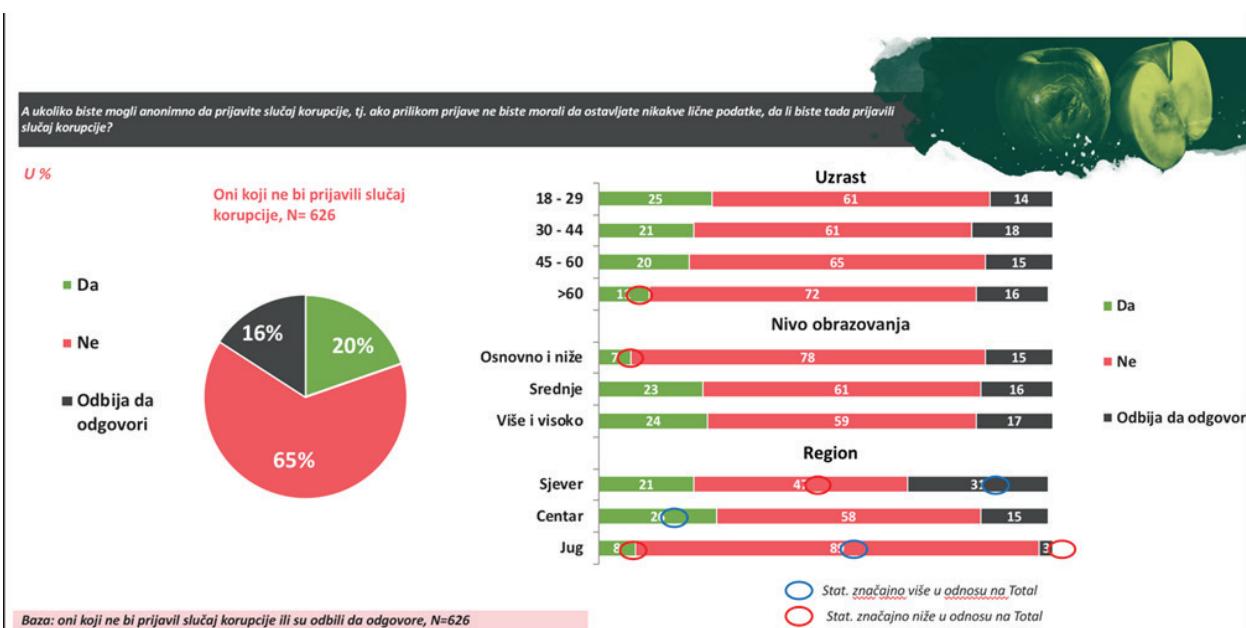
Baza: Oni koji bi prijavili slučaj korupcije, N=418

Neuvrđanje lične odgovornosti i nepovjerenje u ishod za prijavljivanje slučajeva korupcije je značajno prisutno među onim građanima i građankama koji navode da ne bi prijavili slučaj korupcije. Kod najmanjeg procenta njih se uviđa opravdanje ovih događaja.

Zbog čega Vi lično ne biste prijavili slučaj korupcije?



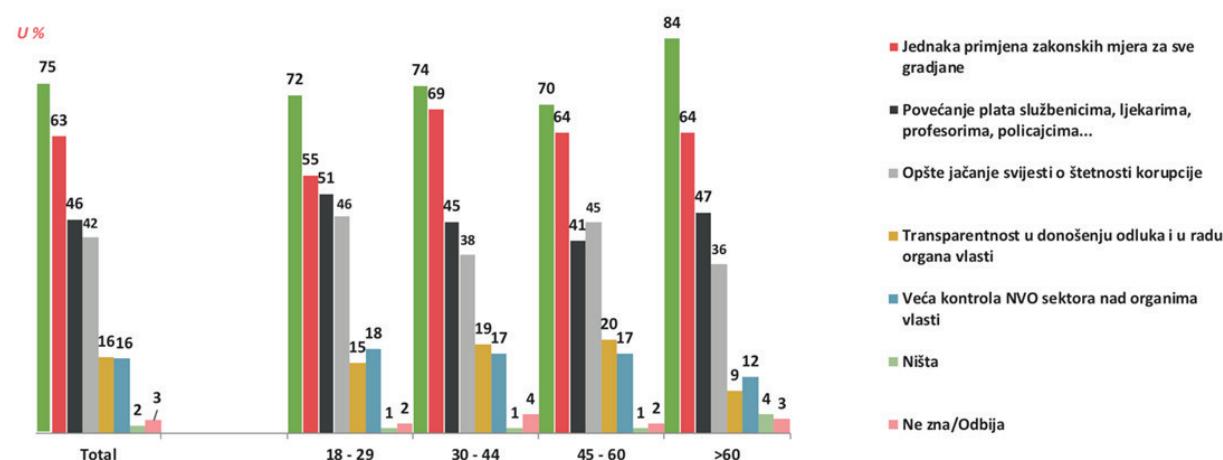
Ono što posebno upozorava je podatak da kada bi to i mogli učiniti anonimno, ne bi prijavili korupciju nadležnim organima, a što ukazuje na značajan stepen nepovjerenja u institucije sistema.



Strožije i pravičnije zakonske mjere se percipiraju kao najvažniji faktori koji bi doprinijeli smanjenju korupcije. Značajno rjeđe se navode koraci koji bi se ticali unaprijeđenja statusa državnih službenika, kao i oni koji bi se ticali opštег jačanja svijesti o ovom problemu. Uloga nevladinog sektora se u ovom trenutku ne opaža kao presudna.



A što biste rekli, koja od sljedećih aktivnosti bi bila najuspješnija u rješavanju problema korupcije u mjestu u kojem živite? Molim Vas rangirajte 3 nojefikasnija načina od prvog do trećeg.



Baza: Punoljetna populacija Crne Gore, N=1044

Posmatrajući razlike prema sociodemografskim karakteristikama građana i građanki uviđa se da ispitanici/e osnovnog obrazovanja češće navode faktor povećanja plata, dok istovremeno oni iz centralnih i južnih dijelova Crne Gore, u poređenju sa prosjekom, veći značaj daju nevladinom sektoru.

## ULOGA I ZNAČAJ ISTRAŽIVAČKOG NOVINARSTVA U OTKRIVANJU SLUČAJEVA KORUPCIJE

Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG) je objavio niz tekstova u okviru projekta „*Misli lokalno-djeluj lokalno!, borba protiv korupcije na lokalnom nivou*“. Istraživanja su se odnosila na sedam opština u Crnoj Gori, preciznije na Podgoricu, Kolašin, Kotor, Budvu, Cetinje, Bar i Ulcinj. Tekstovi su rađeni po posebnoj metodologiji, što je uključivalo dubinska istraživanja i analize, a teme su predstavljene na izbalansiran i sveobuhvatan način, uz obavezan kontekst i posljedice.

Tokom istraživanja kontaktirano je preko stotinu različitih sagovornika/ca, iz struktura vlasti u lokalnim upravama, pravosuđa, političkih partija, civilnog društva, ekspertskegrupa, građana i građanki. Svi izvori i prikupljeni podaci su studiozno provjeravani. Uz tekstove koji su objavljeni, prezentovan je i niz dokumenata, od kojih je zainteresovana javnost po prvi put bila u prilici da veliki dio tog materijala vidi. Upravo ta dokumenta najbolje svjedoče o zloupotrebama moći i korupciji na lokalnom nivou.

Pored zloupotreba koje su se odnosile na sredstva iz budžeta, CIN-CG je istraživao i privatizacije koje nijesu bile u skladu sa javnim interesom, investicione radove, ali i druge odluke lokalnih vlasti koje su umjesto da donesu korist, nanosile štetu građanima i građankama.

CIN-CG je serijal istraživačkih priča počeo istraživanjima iz Kolašina. U serijalu od četiri teksta došlo se do podataka i dokumenata koja svjedoče o zloupotrebama javnih fondova na više načina. Dugovječna, sada već bivša kolašinska vlast, koristila je javna sredstva u lične svrhe, zloupotrebljavala je zaposlene, a nagrađivala pokorne. Samo transakcijama sa javnim zemljištem, koje su opštinske vlasti privatizovale i prodavale ispod cijene na sumnjivim tenderima, ova opština je pretrpjela milionsku štetu, ali su lokalni funkconeri omogućili bliskim pojedincima da profitiraju preprodajom opštinskih parcela. Bilo je netransparentnog postupanja i sa sredstvima iz budžeta, kao i sa novcem koji je opština dobila od Evropske unije za projekte posebne namjene.

Nalazi istraživanja iz Kolašina pokazuju da su u ovoj opštini oštećeni javni fondovi za desetine miliona, da su određene strukture stekle enormnu korist, a da je sve to, ipak, prošlo bez kazne. Zloupotrebe koje su istraživane, bile su godinama predmet brojnih krivičnih prijava, ali ni jedna od tih prijava nije još imala adekvatan sudski epilog, a u nekim predmetima je, u međuvremenu, došlo do zastare.

Ubjedljivost ovih priča potkrijepljuje i činjenica da je za serijal priča iz Kolašina, koje su bile potkrijepljene obiljem dokaza i dokumenata predstavljenih javnosti, kao i za



sam istraživački postupak, CIN-CG dobio nagradu Evropske komisije u Crnoj Gori za istraživačko novinarstvo, a kroz regionalni projekat Instituta za medije Crne Gore.

Ništa manje nijesu bili slikoviti primjeri i iz nekih drugih opština. Na Cetinju je, kroz ovaj projekat, istraživana privatizacija fabrike „Košuta“. Tokom decenija propasti ovog preduzeća, lokalne uprave su vodile krajnje sumnjivo proces privatizacije nekada ključne fabrike koje je zapošljvala hiljade radnika i bila jedan od motora cetinjske privrede. Sam proces prodaje fabrike nije urađen transparentno. Kasnije, nakon privatizacije, kroz stečaj su hiljade kvadratnih metara zemljišta, fabričkih hala i zgrada ispod tržišnih cijena prešle u vlasništvo odabranih pojedinaca i njihovih privatnih firmi. I u ovom slučaju krivične prijave su još u fazi izviđaja Specijalnog državnog tužilaštva (SDT), iako su sporne transakcije urađene prije više godina.

Zabrinjavajući je i odnos prema javnim sredstvima u opštini Budva, ne samo onim javnosti od ranije poznatim slučajevima, koji su bili predmet istrage u slučaju Marović i ostali. Naime, milionski iznosi potrošeni su na sumnjiv način prilikom izrade šetališta u Petrovcu, a što je, kroz ovaj projekat, CIN-CG takođe istraživao. Utvrđeno je da šetalište, nakon gotovo deceniju, nije još završeno, iako je budžet u ovom slučaju probijen za nekoliko miliona. I ovim slučajem bavi se SDT, ali nema informacija dokle je došao proces izviđaja.

Najviše krivičnih prijava, kada je u pitanju korupcija na lokalnom nivou, podnešeno je protiv bivšeg gradonačelnika Podgorice, Miomira Mugoše. CIN-CG je u serijalu o slučaju Mugoša, istraživao više sumnjivih poslova za koje se osnovano sumnja da su oštetili budžet Glavnog grada i države za desetine miliona eura. Objavljeni su tekstovi o slučajevima „Bazar“, „Carine“, „Kombinat aluminijuma Podgorica“, „Duvanski kombinat“. Sva istraživanja i objavljeni dokumenti pokazuju da su zlopotporebe tokom decenijskog upravljanja Podgoricom bile očigledne i da je privatni interes bio iznad javnog. U slučaju Mugoša, SDT još nije zaključilo sve predmete, ali se sprovodi intezivno istraga i najavljeno je procesuiranje po nekim krivičnim prijavama. Postoji, međutim, i ovdje opasnost da bi neke od krivičnih radnji mogле doživjeti zastaru.

CIN-CG se bavio i fenomenom korupcije koja razara život lokalnih zajednica tako što ugrožava zdravlje građana i građanki. Mještani i mještanke Botuna, nadomak Podgorice, decenijama upozoravaju na probleme koje imaju sa životnom okolinom, a zbog nepoštovanja propisa od strane vlasnika Kombinata aluminijuma Podgorica (KAP). Sprovedeno istraživanje o izgradnji kolektora na tom lokalitetu pokazuje da bi okolnosti mogle dodatno da se pogoršaju, a zdravlje građana i građanki još više dovede u pitanje.

Ovo su samo neke od tema koje su obrađene tokom realizacije projekta. Višemjesečno istraživanje i nalazi do kojih je istraživački tim CIN-CG došao potvrđuju da je korupcija na lokalnom nivou široko rasprostranjena, da su nosioci koruptivnih radnji često najviši zvaničnici lokalnih samouprava ili sa njima povezna

lica. S druge strane, institucije su slabe i obično nemoćne ili nevoljne da se suoče sa problemima. Pravosuđe često ne reaguje na pravi način, a najveći broj obrađenih slučajeva je zastario ili su, pak, godinama predmet sporih radnji istražnih organa i tužilaštva. Presuda gotovo da i nema.

No, nije samo problem u institucijama sistema. Jedan od zaključaka istraživanja je i da su slobodna javnost, mediji i nevladine organizacije na lokalnom nivou znatno slabije razvijeni. Tako u mnogim od ovih sredina ne postoje, ili su nedovoljno artikulisani, pritisci na nosioce moći od strane demokratskih instituta građanskog društva. To je još jedan od razloga zbog kojeg su lokalne zajednice, posebno one u nerazvijenim sredinama, u najvećem broju slučajeva, potpuno zarobljenije, a slabi su glasovi protiv. U mnogim od ovih sredina lokalni mediji, ako i postoje, ne bave se istraživanjima vezanim za korupciju i nelegalne poslove lokalnih moćnika, već u fokusu imaju neke druge manje osjetljive teme. Slično je i sa organizacijama civilnog društva.

Konačno, nalazi istraživanja pokazuju da su problemi koji se odnose na korupciju na lokalnom nivou slični kao i na nacionalnom nivou. Ključni izazovi su kao i u državi - vladavina prava koja još nije funkcionalna.

Da bi se uspostavila odgovorna vlast na lokalnom nivou, u službi građana i građanki a ne pojedinačnih grupa i rukovodećih elita, neophodno je ojačati i ostale kontrolne mehanizme. Pored nezavisnog pravosuđa, uloga organizacija civilnog društva i medija od ogromnog je značaja u borbi protiv korupcije na svim nivoima, pa i na lokalnom.



## KORUPCIJA NA LOKALNOM NIVOU U CRNOJ GORI KROZ PRIZMU MEĐUNARODNIH IZVJEŠTAJA

Korupcija u Crnoj Gori predmet je pažnje i međunarodne zajednice, te se u brojnim međunarodnim izvještajima mogu naći ocjene o ovoj pojavi.

*U Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2016. godinu se navodi "Uprkos izvjesnim preduzetim koracima, mjerljivi rezultati u oblasti uspješnih istraga i presuda, naročito u slučajevima visoke korupcije, i sprječavanja korupcije ostaju ograničeni".* U istom izvještaju EK je konstatovala i da specifični akcioni planovi za oblasti od posebnog rizika za pojavu korupcije, među kojima su i oni za lokalni nivo, nijesu imali odgovarajući efekat. U dijelu korupcije na lokalnom nivou, EK konstataje pravosnažne presude za slučajeve visoke korupcije u slučaju bivšeg rukovodstva Budve, kao i slučajeve bivših predsjednika opština Nikšić i Bar, koji su i u crnogorskoj javnosti imali značajnu pažnju.

Međutim, EK upozorava da najveći broj prijava o postojanju korupcije i dalje dominantno dolazi od strane nevladinih organizacija, privatnih lica i kompanija, te u tom kontekstu problematizuje činjenicu da tijela koja se moraju boriti protiv korupcije ostaju u manjini kada je njeno identifikovanje i prijavljivanje u pitanju.

U poglavlju posvećenom lokalnoj samoupravi, EK ukazuje i na nezadovoljavajuću finansijsku poziciju lokalnih samouprava, potrebu konsolidovanja finansija, povećanja transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti lokalnih samouprava, a ovo upozorenje je samo ponovljeno u odnosu na iste navode iz Izvještaja o Crnoj Gori za 2015. godinu. Navedeno je značajno iz razloga što su svi sektori u kojima postoji protok novca, a manjak transparentnosti i odgovornosti, podložniji pojavi korupcije, posebno uzimajući u obzir tešku ekonomsku situaciju u crnogorskem društvu, čestu neupućenost građana i građanki u osnovna prava, i resurse i moć koje imaju lokalne vlasti.

Upozorenja EK su ozbiljna i moraju se kao takva tretirati zarad poboljšanja funkcionalisanja lokalnih samouprava kao dijela izvršne vlasti, ali i kao nerijetko prvog i najvažnijeg servisa za građane i građanke.

Globalna koalicija protiv korupcije - *Transparency International (TI)* svake godine objavljuje izvještaj o percepciji korupcije u okviru kojeg rangira zemlje svijeta na skali koja se kreće u raspodnu od izuzetno čista (1) do izuzetno korumpirana (176). U izvještaju iz 2016. godine, Crna Gora se nalazi na 64. mjestu sa skorom 45, uz napomenu da je u okviru izvještajnog perioda za 2015. godinu Crna Gora bila na 61 mjestu, što je za tri mjesta bilo bolje. No, obje pozicije ukazuju da zemlja još uvijek nije napravila značajan napredak u borbi protiv korupcije, kao i da se ne konstataje napredak.

Iza Crne Gore po indeksu percepcije korupcije nalaze se Bosna i Hercegovina i Albanija na 83. mjestu. Nešto bolja od ovih zemalja je Srbija koja se nalazi na 72. mjestu, i Hrvatska, koja je jedina zemlja iz bliže okoline Crne Gore, sada članica EU, a koja je ispred nje po nalazima i nalazi se na 55. mjestu.

Dalje, TI u dijelu važnih odrednica za borbu protiv korupcije ukazuje na vlast koju bi, između ostalog, morale karakterisati odgovornost, transparentnost, poštovanje vladavine prava i ograničavanje mogućnosti za korupciju. Ova organizacija upozorava, takođe, da je "korupcija problem na svim nivoima vlasti", a da je njen uticaj najveći na živote građana i građanke kada se javlja na lokalnom nivou s obzirom da upravo na tom nivou imaju najširi i najdirektniji odnos sa javnim sektorom.

TI poziva zemlje na jačanje integriteta lokalnih samouprava, a u vezi sa borbot protiv korupcije na lokalnom nivou navodi: "kada se transparentnost, odgovornost i integritet nalaze u srcu sistema lokalne vlasti, rizici od korupcije su umanjeni". Dodaje se da građani i građanke treba da učestvuju i utiču na oblikovanje javnih politika i njihovo sprovođenje, i da službenici na lokalnom nivou moraju biti odgovorni za svoje odluke, a u cilju prevencije korupcije kroz osiguranje transparentnosti, odgovornosti i integriteta lokalne uprave.

U okviru Sistema nacionalnog integriteta iz novembra 2016. godine, TI je izdvojila nekoliko prioriteta u borbi protiv korupcije za zemlje zapadnog Balkana i Tursku, u okviru kojih se u slučaju Crne Gore upozorava na dužinu trajanja procesuiranja slučajeva korupcije i neujednačenost u kaznenoj politici, kao i na činjenicu da dominiraju slučajevi niske korupcije, odnosno procesuiranje nižih službenika, što u konačnici jača statistike Tužilaštva, ali suštinski nema efekta u unaprijeđenju procesuiranja slučajeva tzv. visoke korupcije.

Međunarodna organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava i promocijom demokratskih promjena, sa naglaskom na politička prava i građanske slobode, *Freedom House*, u svom izvještaju *Nacije u tranzitu za 2016 i 2017.* godinu pozicionira Crnu Goru kao polukonsolidovanu demokratiju, a u ocjeni stepena slobode na svjetskom nivou je karakteriše kao djelimično slobodnu. Sa skorom od 3,89 u okviru skale 1=najdemokratičnija do 7=najmanje demokratična zemlja, Crna Gora pokazuje da se nalazi na pola puta do dostizanja funkcionalne demokratičnosti.

Pored toga, izvještaj *Nacije u tranzitu* mjeri i stepen korupcije, kao i funkcionalnost rada lokalne samouprave. Crna Gora je u 2016, po nalazima *Freedom House* imala ocjenu 5,00 u oblasti korupcije (skala 1-7, gdje je 1 najpovoljnije stanje), dok se njena pozicija neznatno popravila u 2017. godini i iznosi 4,75, ali je i takav rezultat izuzetno loš.

Kad je u pitanju lokalna vlast, Crna Gora je i u 2016. i u 2017. imala istu ocjenu – 3,50. Izvještaj dalje prepoznaće potrebu jačanja transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti jedinica lokalne-samouprave.



Savjet Evrope, u okviru izvještaja za Crnu Goru iz 2010. godine o Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, ukazuje na značajan stepen korupcije na lokalnom nivou. U ovom izvještaju se navodi: "Jedna od posljedica partijske političke konfiguracije u kombinaciji sa slabošću civilnog društva i uz snažan ekonomski rast u nekim sektorima i geografskim područjima (i slabim razvojem u drugima) jeste identifikovan stepen korupcije (od čega je većina politički indukovana) u crnogorskom društvu, iako su se na lokalnom nivou crnogorske opštine obavezale na borbu protiv korupcije".

Jedna od posljedica korupcije na lokalnom nivou, na koju upozorava Savjet Evrope, jeste njen uticaj na zapošljavanje u lokalnim samoupravama, a što je i CGO u svom radu prepoznao kao jednu od kritičnih oblasti sa izraženim rizikom za pojavu korupcije. Izvještaj navodi da je zapošljavanje na lokalnom nivou prožeto političkim uticajem i korupcijom koji su, kako se navodi svojstveni "administrativnoj kulturi Crne Gore". Zaključak se nameće: sve dok se zapošljavanje na lokalnom nivou ne bude sprovodilo po sistemu zasluga a ne partijske pripadnosti, napredak u borbi protiv korupcije u ovoj oblasti neće biti značajan.

Korupcija predstavlja problem i za ekonomski razvoj zemlje. Portal GAN za anti-korupciju u biznis sektoru upozorava da je korupcija problem za investitore i naglašava da "korupcija naročito prožima nivo lokalnih samouprava u oblasti zoniranja zemljišta, javnih nabavki, privatizacije, obrazovanja i zdravstva." GAN ukazuje da crnogorski građani i građanke imaju nizak stepen povjerenja u pravosuđe i da je percepcija korupcije i nepotizma visoka. Upozoravajući buduće potencijalne investitore, GAN ukazuje da lokalna uprava nadležna za urbanizam naročito pati od sveprožimajuće korupcije, a da se od više od polovine kompanija očekuje da zarad dobijanja građevinske dozvole daju mito.

Ovo je loša prognoza za privredu zemlje koja se uveliko oslanja na turistički plasman i zaradu iz ove grane privrede, a posebno za sve one koji bi otvaranjem svojih poslovnica time postali dio crnogorske ekonomije, bilo zapošljavanjem domicilnog stanovništva bilo plaćanjem poreza za poslovanje na teritoriji Crne Gore.

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- Aktivnosti centralnog nivoa vlasti na planu uspostavljanja institucionalno-normativnog antikorupcijskog okvira gotovo uopšte nijesu podsticajno uticale na lokalni nivo vlasti, u dijelu sprovođenja adekvatnih antikorupcijskih politika i mehanizama na lokalnom nivou.
- Istekom Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014) sa pratećim Akcionim planom za njeno sprovođenje nije pronađen funkcionalan mehanizam koji bi se nadovezao na mјere i aktivnosti koje su bile sadržane u ovom dokumentu. Priprema, usvajanje i primjena lokalnih akcionih planova za borbu protiv korupcije, iako definisani kao obaveze u Akcionom planu za poglavljje 23 (Pravosuđe i temeljna prava), nijesu doprinijela kontinuitetu jer je postavljen neprecizan rok „decembar 2014. i kontinuirano”, što je ostavilo prostor za različita tumačenja i uticalo da većina lokalnih samouprava ne pripremi i usvoji LAP nakon 2014. godine.
- Kako bi se nastavilo praćenje aktivnosti u oblastima od posebnog rizika od korupcije koje obuhvataju i lokalne samouprave, a koje AP za poglavlje 23 nije obuhvatio, nakon isteka važenja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2010-2014), kao i njenih pratećih akcionih planova donešen je Operativni dokument za sprječavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, kao Aneks AP za poglavlje 23. Doprinos mјera sadržanih u ovom dokumentu borbi protiv korupcije u lokalnim samoupravama je vrlo ograničen i potrebno je ga je revidirati i dopuniti.
- Usvajanjem Zakona o sprječavanju korupcije i osnivanjem Agencije za sprječavanje korupcije (ASK) centralizovane su preventivne aktivnosti na planu suzbijanja korupcije. Međutim, nije jasno postavljena uloga ASK-a u odnosu na lokalne samouprave. Uvođenje obaveze pripreme i usvajanja planova integiteta za lokalne samouprave, u kratkim rokovima, bez prethodne obuke i edukacije o značaju ovog dokumenta, dovela je do kreiranja jednoobraznih dokumenata, sa gotovo istovjetnim mjerama. Lokalne samouprave su svoj plan integriteta pripremale u ekstremno kratkim rokovima kako bi formalno ispunili propisnu obavezu i izbjegle prekršajnu odgovornost, a ne da bi kreirale održiv mehanizam za sprječavanje nastanka i razvoja koruptivnih ponašanja u okviru organa lokalne samouprave. To je vidljivo i kroz strukturu dokumenata koje su lokalne samouprave usvojile, kao i kroz izvještaje o realizaciji definisanih mјera.
- Kako bi se izbjegle slične situacije u narednom periodu, potrebno je sprovesti obuke za predstavnike lokalnih samouprava i ostaviti duži rok za pripremu



planova integriteta. Dodatno, kako bi se procijenio stepen efikasnosti primjene definisanih mjera potrebno je pripremiti analizu izvještaja o realizaciji planova integriteta svih lokalnih samouprava u Crnoj Gori. Na taj način može se procijeniti da li su mjere za savladavanje rizika efikasne i svrshishodne, da li su rizici definisani na adekvatan i realan način, odnosno da li odgovaraju stvarnom stanju u ovim organima.

- Građani i građanke u Crnoj Gori ne ocjenjuju pozitivno rad ASK-a i Specijalnog državnog tužilaštva, kao dvije ključne institucije u oblasti prevencije, odnosno represije korupcije. Istovremeno ističu da nijesu upoznati sa ključnim antikorupcijskim dokumentima, da je korupcija dio njihove svakodnevice, da ne znaju za slučajeve koji su procesuirani i riješeni u korist oštećenog, dok kao jedan od osnovnih uzroka korupcije vide nekažnjivost počinilaca. Posljedično, procenat onih koji bi korupciju prijavili je nizak, odnosno manje od polovicu ispitanih. Imajući u vidu ove nalaze potrebno je da nadležne institucije, kao i civilno društvo, u kontinuitetu sprovode informativne i edukativne kampanje na nacionalnom i lokalnom nivou, kako bi građani/ke bili adekvatno informisani i podstaknuti da prijavljuju slučajeve korupcije nadležnim organima, ali i da se uspostavi bilans mjerljivih rezultata u ovoj oblasti.





