

Marijana Trivunovic | Vera Devine | Harald Mathisen

Korupcija u Crnoj Gori - 2007. god.

Prikaz glavnih problema i
stanja reformi

SADRŽAJ

1. Kratki prikaz	5
2. Uvod 12	
3. Pregled i kontekst	16
3.1. Podaci, percepcija i iskustva sa korupcijom	16
3.2. Istorijski i strukturni faktori.....	18
4. Politička korupcija	23
4.1 Konflikt interesa.....	23
4.2. Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja	27
4.2.1. Zloupotreba državnih resursa	29
Budžetski izvori	29
Izvori prinude.....	30
4.2.2 Kupovina glasova.....	30
4.3 Lokalna samo-uprava	31
4.4 Skupština.....	33
5. Korupcija u poslovanju	38
5.1. Privatizacija	38
5.2. Oporezivanje i ubiranje poreza.....	43
5.3 Uprava carina.....	48
5.4 Izdavanje dozvola	52
5.5 Sistem javnih nabavki.....	55
5.6 Razvojne politike.....	58
5.6.1 Prostorno planiranje	58
5.6.2 Sektor energetike	59
5.7 Korupcija i prisustvo međunarodnih organizacija.....	60
6. Upravljanje javnim finansijama	62
6.1 Priprema i izvršenje budžeta	62
6.2 Interna revizija.....	63
6.3 Eksterna revizija: Državna revizorska institucija (SAI)	65
7. Pružanje usluga	68
7.1 Zdravstvo	68
7.2 Obrazovanje.....	68
8. Pravosuđe	69
8.1 Sudovi	69
8.2 Tužilaštvo	73
8.3 Policija	76
8.4 Kapaciteti za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije:	79
8.4.1 Pravni okvir.....	79
8.4.2 Sistem za borbu protiv pranja novca	80

8.4.3 Policija	81
8.4.4 Tužilaštvo	81
8.4.5 Sudovi	82
8.4.6 Saradnja između različitih službi	82
8.4.7 Međunarodna saradnja	83
9. Transparentnost i zaštitni mehanizmi	84
9.1 Transparentnost i pristup informacijama	84
9.2 Mediji.....	85
9.3 Civilno društvo	88
9. Transparentnost i kontrolni mehanizmi	91
9.1 Transparentnost i pristup informacijama	91
9.2 Mediji.....	93
9.3 Civilno društvo	95
10. Posebni antikorupcijski program.....	98
10.1 Međunarodne obaveze	98
10.2 Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	99
10.3 Akcioni plan za implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	101
10.4 Nacionalna komisija za monitoring implementacije Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala	102
10.5 Uprava za antikorupcijsku inicijativu.....	105
11. Zapažanja i preporuke:.....	109

1. Kratki prikaz

Uprkos impresivnim brojkama koje ukazuju na izuzetno brz razvoj privrede (sa realnim rastom BDP-a koji je EBRD nezvanično projektovao na 7% 2007. godine) ne može se reći da je u Crnoj Gori sve sjajno. Svjetska Banka i drugi međunarodni posmatrači ističu da postoje dva „ključna izazova“ sa kojima Crna Gora mora da se suoči na svom putu ka članstvu u Evropskoj uniji, a to su „slabo upravljanje i percepcija da postoji široko rasprostranjena korupcija.“

Nakon što je dobila nezavisnost 2006. godine Crna Gora gotovo da je završila državotvorne procese koji su potpuno dominirali državnim agendom i pažnjom njenih donosioca odluka prošlog desetljeća. Pažnja građana i medija sve se više okreće pitanjima upravljanja, i s obzirom na to da se već nekoliko godina ulažu napor da se u nizu ključnih oblasti postignu reforme, razočarava činjenica da napretka nema.

Iako je do pouzdanih podataka o obimu i prirodi korupcije teško doći u većini zemalja, ono malo informacija koji se mogu naći za Crnu Goru nisu ohrabrujuće. Izvještaj organizacije „Freedom House“ Nacije u tranziciji 2007 pokazuje da Crna Gora zauzima još lošije mjesto po korupciji nego prethodne dvije godine, umnogome zbog nedostatka transparentnosti u procesu privatizacije, kašnjenja u usvajanju Akcionog plana za Implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, te neusvajanja izmjena zakona o konfliktu interesa. Dva novija istraživanja na nivou Crne Gore u oblasti malih preduzeća pokazuju da su od 50% (a ponekad i više) preduzetnika mito tražili razni funkcioneri.

Mnogo je aspekata korupcije u Crnoj Gori koji su isti kao i u drugim post-komunističkim zemljama: nasljeđe velikih, nekonkurentnih birokratija, nedovoljno razvijena tržišna ekonomija, nedovoljni resursi i nedostatak demokratskog upravljanja. Međutim, postoje takođe i faktori koji su karakteristični samo za Crnu Goru i koji nam ne govore samo o uzrocima i oblicima korupcije u zemlji, već i ograničavaju druge reforme: prvo, tu je relativno kratko iskustvo Crne Gore kao samostalne države koja je sposobna da ostvari svoja administrativna ovlaštenja nad cijelokupnim društvom; drugo, vladajuća partija koja je – kao nasljednica Saveza komunista – na vlasti, doduše uz unutrašnje transformacije, već 60 godina; treće, mali broj stanovnika, gdje je statistički gotovo sigurno da će lica na ključnim položajima biti u međusobnim rodbinskim ili drugim vezama; i četvrto, nasljeđe bliskih odnosa sa većom i razvijenijom Srbijom koja je marginalizovala određene institucije Crne Gore. Niz ovih uslova ima direktan uticaj na političku korupciju koja u mnogim svojim oblicima danas predstavlja najveći izazov za Crnu Goru.

Učinjen je niz pokušaja da se ograniči politička korupcija, a najznačajniji od njih je Zakon o sprečavanju konflikta interesa, kojim se pokušalo ograničiti postavljanje ljudi na funkcije koje su na neki način nespojive sa položajem koji oni već imaju ili nespojive sa njima iz nekih drugih razloga, te postavljanje ljudi na više funkcija. Ovim se zakonom propisuje i da javni funkcioneri moraju prijaviti svoju imovinu, funkcije i poklone. Nažalost, ovaj režim ima niz ozbiljnih nedostataka i može se doživljavati samo kao prvi korak i ništa više. Potrebne su dramatične promjene. Pokušaj da se reguliše finansiranje političkih partija i kampanja završio se sličnim, razočaravajućim rezultatom. Uprkos najvelikodušnjem subvencioniranju stranaka u regionu, i dalje se drugi državni resursi zloupotrebljavaju za izborne svrhe.

Skupština se još nije razvila u snažnu instituciju za nadzor, i za sada, niti ta institucija kao cjelina vodi borbu protiv korupcije, nisti je većina poslanika posebno zainteresovana za etička pitanja. Postoji potencijal za izgradnju nadzornog kapaciteta Skupštine, ali će taj proces dugo trajati.

Iako su neki međunarodni posmatrači primijetili da se lokalna uprava poboljšala, drugi ne vide poboljšanje administrativnog funkcionisanja u većini opština, a niz istraživanja pokazuje da je korupcija u administrativnim organima najveća upravo na lokalnom nivou. Korupcija u građevinarstvu takođe se, izgleda, odvija prvenstveno na lokalnom nivou gdje se donosi većina odluka, posebno u primorskom regionu.

Najozbiljnije špekulacije o “krupnoj” korupciji odnose se na centralni nivo izvršne vlasti generalno, a posebno na proces privatizacije, uporedo sa ostalim sektorskim razvojnim predlozima, kao što su Prostorni plan i Strategija razvoja energetike. Iskustva iz drugih ekonomija u tranziciji ukazuju na to da je privatizacija nešto što se radi “jednokratno” i da obaranje ugovora za privatizaciju može da donese više štete nego koristi za buduće investicije i povjerenje u privredu. Ipak, način na koji Vlada Crne Gore odbija svaki uvid u ovaj proces uprkos dugogodišnjem legitimnom pritisku javnosti jeste zapanjujući. Takvo postupanje, zajedno sa nekim drugim reagovanjima vodećih političara koji legitimne kritike nevladinih organizacija karakterišu kao “protivne državnim interesima”, ukazuju na to da u Crnoj Gori principe demokratije još nisu istinski prigrlili.

Sistem oporezivanja i ubiranja poreza prošao je kroz prve suštinske reforme; međutim još treba da se poradi na usaglašavanju poreskog režima sa standardima Evropske unije. Kao najznačajniji problemi detektovani su ubiranje poreza u kojem se ljudi ne tretiraju jednako, izbjegavanje poreza i prevare. Istraživanja potvrđuju da je korupcija kod poreskih inspektora ozbiljna prepreka za poslovanje privrednih društava. Potrebno je odlučnije sagledati dimenzije ovog problema i shodno tome osmisliti mjere kojima se to stanje može ispraviti.

I carina je takođe prošla kroz određene reforme koje su neophodne da bi se usaglasila sa standardima Evropske unije. Korupcija, iako je prisutna, izgleda jeste na značajno nižem nivou nego u susjednim zemljama, a napredovalo se u nekoj mjeri u bavljenju ovim problemom: usvojen je etički kodeks i razrađen plan integriteta. Naglasak je na represivnim mjerama i još treba da se radi da bi se spriječila korupcija u carini. Taj posao treba da obuhvati, kao i drugdje u državnim službama, uvođenje konkurentnih plata kojima će se motivacija za korupciju smanjiti.

Napredovalo se i u dužini trajanja i u proceduri za registrovanje novih privrednih društava. Međutim proces koji prethodi registraciji, tj. prikupljanje potvrda i licenci, i dalje je ozbiljna prepreka za razvoj malih i srednjih preduzeća. Ne postoje konsolidovane, spremne i dostupne informacije za buduće preduzetnike o tome koje dokumente treba predati, a sistem pati i od isključenosti prevelikog broja institucija na lokalnom i centralnom nivou koje imaju značajna diskreciona ovlaštenja. Već niz godina ovi su problemi označeni kao značajni, ali razni reformski napori bili su bez uspjeha.

Nedavne promjene u zakonu o javnim nabavkama bave se mnogim bojaznima iz predhodnog sistema koji je okarakteriziran kao birokratski i prijemčiv za nekonkurentne procedure. Integritet novog decentralizovanog sistema počiva na aktivizmu ponuđača koji su zainteresovani za osporavanje nekonkurentnih procedura. Problem je samo što ima malo preduzetnika u Crnoj Gori koji imaju kapaciteta za to, a mnogi se i ne žale ili zato što se plaše negativnih reprecusija ili zato što ne vjeruju da će njihove pritužbe išta promijeniti – što je bojazan prisutna i u drugim sektorima.

Napravljeni su i prvi pokušaji u oblasti uvođenja programskog budžetiranja, međutim, zbog nedostatka kapaciteta i resursa u tome se sporo napreduje. Prvi koraci su napravljeni i u uvođenju Javne interne finansijske kontrole sa mjerama da se uspostavi sistem unutrašnje revizije u potrošačkim jedinicama. Na tome još treba da se radi, uključujući i srednjoročne i dugoročne mjere za zapošljavanje i obučavanje odgovarajućih kadrova. Cjelokupni kapacitet skupštine da nadzire pripremu i izvršenje budžeta je veoma mali, ali postoji nada da će revizorski izvještaji nedavno osnovane Državne Revizorske Institucije moći da pruže više informacija za budžetske odluke i skupštinski nadzor. Međutim, da bi Državna Revizorska Institucija mogla da odigra svoju ulogu ona mora da bude istinski nezavisna. Postavljanje, krajem 2006. godine, novog vrhovnog državnog revizora – lica koje je do tada zauzimalo visoke položaje u vladajućoj stranci DPS – i to u jednoj ubrzanj proceduri u kojoj je došlo i do promjene zakona da bi se njegov profil mogao uklopiti u uslove za postavljenje na tu funkciju, predstavlja alarmantan tok događaja, koji prijeti da podrije kredibilitet ove važne institucije.

Povjerenje građana u pravosuđe na niskom je nivou, posebno u sudove i to uglavnom zbog velikog broja zaostalih predmeta i predugog trajanja postupaka, ali i zbog toga što

postoji percepcija o visokom nivou političkog uticaja na sudstvo (i u određenoj mjeri i na policiju). Iako je od 2000. godine bilo reformskih napora, sporo se napreduje iako posmatrači opažaju promjene u funkcionisanju određenih sudova. Još uvijek se slabo vjeruje u tužilsaštvo, uglavnom zbog nedostatka osuđujućih presuda u nizu visokoprofilnih slučajeva ubistava (uključujući i ubistvo višeg policijskog inspektora koji je radio na istrazi o organizovanom kriminalu), kao i usljed očiglednog oklijevanja da se pokrenu istrage protiv pojedinaca koji su bliski vlasti a koji su uključeni u skandale koji obuhvataju korupciju. Sveobuhvatna strategija reforme pravosuđa koja je usvojena u junu 2007. godine definiše put za dodatne promjene kojima bi se poboljšala nezavisnost i djelotvornost sistema, ali ostaje nelagoda po pitanju odgovarajuće ravnoteže između nezavisnosti i odgovornosti.

Iako kapacitet policije (institucija za sprovođenje zakona, generalno) za istragu i krivično gonjenje korupcije i organizovanog kriminala jeste poboljšan novim zakonima i tehničkim sredstvima, još uvijek je potrebna obuka o primjeni ovih novih instrumenata, a posebno je potrebno o tome obučiti sudije. Postoje preduslovi za uspješno suočavanje sa organizovanim kriminalom i korupcijom i uskoro će doći vrijeme da se uspjeh mjeri ne samo brojem donesenih zakona, već i brojem izrečenih osuđujućih presuda. Transparentnost i pristup informacijama su na nižem nivou nego što bi trebalo da budu. Iako je i dalje najnečuveniji primjer tajnost koja obavlja proces privatizacije, još uvijek jedan broj institucija oklijeva da podijeli informacije o pravilima svoga rada. Istini za volju, većina institucija koje se pominju u ovom izvještaju prilično su primjerne po svojoj transparentnosti i otvorenosti, ali čak i kod njih informacije nisu uvijek dobor organizovane, internet stranice koje su van upotrebe ne isključuju se, a kapaciteti za pretraživanje su ili slabi ili ne postoje i sve to stvara dojam da informacije može da nađe samo onaj ko već zna gdje se one nalaze.

Mediji i civilno društvo – koji se svuda priznaju kao ključni stubovi u borbi protiv korupcije – još uvijek nisu jaki koliko bi mogli biti. Kvalitet novinarstva generalno gledano prilično je slab uz malo izuzetaka, i iako državna radio-televizija i dalje jeste pod snažnim političkim uticajem, postoji raznovrsnost političkih simatija u privatnim medijima i to, barem u najmanjoj mjeri, obezbjeđuje raznovrsnost u izvještavanju lošeg kvaliteta. Samo nekolicina od 3.600 registrovanih nevladinih organizacija u Crnoj Gori zaista jeste aktivna, ali neke od njih zaista obavljaju odličan posao. Nevladine organizacije na čelu su borbe protiv korupcije i njihove aktivnosti čuvara izgleda počinju da utiču na promjenu raspoloženja javnosti u kojoj je postojalo nepovjerenje prema nevladinim organizacijama nastalo zbog čestih zloupotreba neprofitnog statusa.

Najopsežniji napori u borbi protiv korupcije do danas – i vjerovatno i smjernica za većinu budućih aktivnosti u ovoj oblasti, uprkos svojim nedostacima – jeste Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala usvojen 2005. godine. Implementaciju

nadzire Nacionalna komisija na visokom nivou. Uprava za anti-korupcijsku inicijativu, koja postoji od 2001. godine pruža određenu podršku radu Komisije. Uspjeh u implementaciji Akcionog plana je mješovit. Iako ima napretka u nekoliko sektora, kao što su carine, priličan broj drugih sektora zaostaje, a najviše oblast konflikta interesa i finansiranja političkih partija. U nekim oblastima, čini se, upotrebljene su pogrešne mjere, a rukovodstvo nekih institucija nije spremno da ozbiljno razmotri stvarne probleme vezane za korupciju (npr. poreska uprava); i na kraju, mali broj njih ponaša se kao da ne osjećaju dio obaveza iz Akcionog plana, povlačeći pitanje čiji je uopšte taj dokument. Ipak to su najbolje smjernice koje u ovom trenutku postoje i one se mogu prilagoditi kako se bude nastavilo sa imlementacijom mjera i kako kapaciteti budu porasli.

Ovaj izvještaj završavamo nizom opservacija i preporuka:

1. Teško je precizno ocijeniti kvalitet upravljanja ili razmjere korupcije u Crnoj Gori ukoliko se ne uradi istraživanje koje bi više bilo usmjereno upravo na ta pitanja. Donatori bi trebalo da podrže kvalitetno istraživanje i analizu mehanizama korupcije u Crnoj Gori da bi se osmislile odgovarajuće mjere za popravlanje stanja.
2. Tvrdoglavo odbijanje vlade da stavi javnosti na uvid dokumente vezane za privatizaciju vodi do zaključka da su nepravilnosti do kojih je došlo u tom procesu ogromne. Donatori bi trebalo snažno da se zalažu da buduće privatizacije budu što je moguće transparentnije.
3. Postoje brojne zabrinjavajuće činjenice u vezi sa strateškim razvojnim politikama. Donatori bi trebali pružiti tehničku ekspertizu i ohrabriti javnu kontrolu sektorskih razvojnih politika i s njima povezanih koncesija
4. Duboka politizacija državnih institucija i ekonomske sfere razlog je za brigu. Donatori bi trebalo da podrže prvobitna razmišljanja o mehanizmima za obezbjeđivanje depolitizacije državnih institucija; međutim, s obzirom na loše rezultate u samo-kontrolisanju u organima kao što je Sudski savjet, smatramo da uz povećanje nezavisnosti moraju doći i odgovarajuće mjere za postizanje odgovornosti.
5. Niz ključnih režima za borbu protiv korupcije je jako loš: konflikt interesa, finansiranje političkih partija, i u manjoj mjeri sloboda informisanja. Donatori treba da se snažnije zalažu za revizije zakonskog okvira, a posebno za sprovođenje novih zakona.
6. Barijere za biznis koje nastaju zbog prevelikih diskrecionih ovlašćenja i previše regulativa su identifikovane, ali nedostaju odlučne reforme. Donatori treba da podrže privatni sektor, posebno mala i srednja preduzeća u organizovanju zaštite njihovih interesa i da podstaknu implementaciju sistemskih reformi.

7. Novi ustav je u nacrtu i vjerovatno će biti donesen krajem 2007. godine. Donatori bi trebalo da se zalažu za inkorporiranje opsežnih odredbi o odvajanju tri grane vlasti i o odgovornosti institucija.
8. Težnje ka članstvu u Evropskoj uniji su jasne i treba ih koristiti za povećanje političke volje za sprovođenje reformi. Ali te reforme moraju biti održive i duboke. Donatori moraju jasno da kažu da institucije tipa krstarice Potjamkin i površne mjere ne mogu da se računaju kao napredak i da se pogoršanja u institucijama, kao što je slučaj Državne revizorske institucije moraju ispraviti.
9. Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala dobar je osnovni vodič za napore u borbi protiv korupcije. Donatori treba da podrže implementaciju ovog programa i njegovo poboljšanje, uključujući i razvoj i implementaciju strategija i akcionih planova na lokalnom nivou.
10. Veličina jeste bitna. Ljudski resursi su ograničeni i institucije trpe zato što su male, što može ponekad bolje da se riješi u centralizovanom sistemu. Donatori bi trebalo da razmotre ova ograničenja kada osmišljavaju projekte, uključujući i konsolidovanje njihovih struktura za pomoć umjesto stvaranja novih institucija ili upošljavanja novih kadrova, pošto bi to doprinijelo tome da se čak i ti oskudni ljudski resursi odvuku sa njesta u državnoj administraciji gdje su potrebni.
11. Konkurentnost je od suštinskog značaja za buduću uspješnost Crne Gore. Iako su porodične veze možda još uvijek jake, ipak se mijenjaju stavovi o „tradicionalnom načinu poslovanja”. Donatori treba da podrže napore koji se ulažu u to da se ova promjena stavova iskoristi i da podstaknu građane da se odupru zadržavanju mitova.
12. Državni službenici i građani koji žele da se odupru i da prijave korupciju treba da dobiju zaštitu. Donatori treba da podrže inicijative za zaštitu ljudi koji ukazuju na probleme (whistlerblower), uključujući i zaštitu od gubitka sredstava za život.
13. Sve veći broj mladih ljudi ogorčeno je što je izvan mreža u kojima se donose odluke i oni zbog toga uzimaju učešće u borbi da se promjene pravila igre. Projekti treba da pokušaju da se nadograde na to i da budu usmjereni u tome posebno na mlade ljude.
14. Obični građani moraju dobiti podršku da realizuju prava koja im je dao zakon i prijavljuju slučajeve zloupotreba i korupcije. Donatori bi trebali podržati uvođenje mehanizama zaštite građana koji prijavljaju slučajeve korupcije, uključujući od gubitka osnovnih sredstava život.
15. Postoji nedostatak informacija o zakonima, pravima i procedurama, i kod državnih organa i kod građana. Potrebno je uložiti još napora u obnavljanje i tu je potrebna dalje podrška.
16. Uloga nezavisnih čuvara (watchdog) kao što su nevladine organizacije i mediji izuzetno je značajna u praćenju reformskog procesa. Donatori treba da na-

stave da pružaju podršku naporima nezavisnih čuvara uključujući i podršku mehanizmima za njihovu zaštitu.

17. Međunarodna zajednica bila je prilično tolerantna prema nedostacima u upravljanju u Crnoj Gori u doba državotvornog procesa, ali taj proces je sada gotovo završen. Iako treba imati razumijevanja za strukturalna i istorijska ograničenja koja utiču na tempo reformi, u daljem radu donatori treba da zauzmu malo kritičniji stav prema kašnjenjima u sprovođenju reformi. To što to ne rade ne bi trebalo da se shvati kao „činjenje usluge” ni Vladi Crne Gore a ni njenim građanima.

2. Uvod

Ovaj izvještaj naručila je Švedska agencija za međunarodni razvoj (SIDA) da bi obezbijedila analizu korupcije i napretka u aktivnostima borbe protiv korupcije u Crnoj Gori sa ciljem utvrđivanja prioritetnih oblasti i prilika za potencijalne buduće reformske napore. Pošto ima malo postojećih istraživanja i analiza o ovom pitanju, SIDA pomaže ovu studiju i kao dio strateškog učenja, planiranja i programiranja, kao i da bi je koristili i donatori partneri i relevantni akteri u Crnoj Gori.

SIDA prepoznaje da je korupcija prepreka za demokratsku stabilnost, vladavinu prava i društveni i ekonomski razvoj u jugositočnoj Evropi i daje pitanjima vezanim za korupciju odgovarajući visoki prioritet u međunarodnoj saradnji Švedske sa ovim regionom. Borba protiv korupcije doživljava se kao jedno od najvažnijih sredstava koje će omogućiti siromašnima da poboljšaju uslove života, kao i uslove za ostvarivanje pravičnih i održivih reformi koje će pomoći integraciji Crne Gore u evropske strukture.

Crna Gora je mala država sa otprilike 650.000 stanovnika¹ koja je svoju nezavisnost dobila 2006. godine nakon što je 15 godina bila u zajednici sa Srbijom. 1990-ih, tokom ratova nakon raspada Jugoslavije i njihovih posljedica, ekonomija Crne Gore oštećena je ekonomskim sankcijama koje su takođe dovele i do pojave krijumčarenja i organizovanog kriminala velikih razmjera. Crnogorsko društvo duboko se podijelilo oko odvajanja od Miloševića 1997. godine na dio stanovnika koji se identifikuju kao Srbi (i koji su dominantno podržavali zajedničku državu sa Srbijom i Miloševićev režim) i na dio koji se identifikuje kao Crnogorci i koji su umnogome podržavali nezavisnost Crne Gore. (Nacionalne manjine – Bošnjaci/Muslimani, Albanci, Hrvati, Romi, na koje otpada otprilike 25% stanovništva – takođe su generalno gledano podržavali nezavisnost). Do 2006. godine, većina pitanja povezanih za reforme u upravljanju i ekonomski razvoj bile su stavljene u drugi plan u odnosu na debate oko nezavisnosti i identiteta Srba i Crnogoraca. Kada je pitanje državnosti konačno razrješeno pažnja građana (i medija) sve se više okreće ka pitanjima upravljanja. Ona posljednja velika simbolička pitanja riješiće novi ustav za koji se očekuje da će biti usvojen do kraja 2007. godine.

To znači da je sada zapravo povoljno vrijeme da se u Crnoj Gori radi na pitanjima upravljanja, pošto još uvijek nema drugih ključnih državotvornih aktivnosti koje se mogu djelotvorno koristiti da bi se opravdavao nedostatak napretka u oblastima koje poboljšavaju život crnogorskih građana.

1 Pogledati Internet stranicu Vlade Crne Gore www.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=rubrika&rubrika=70.

Na mnogo načina Crna Gora bolje stoji nego što su mnogi predviđali, posebno kada govorimo o ekonomskim indikatorima: realni rast BDP-a projektuje se na 7% u 2007. godini. Direktna strana ulaganja – koja su uglavnom rezultat privatizacije državnih preduzeća – doživjela su ogroman porast prethodnih godina: sa 63 miliona \$ 2004. godine na očekivanih 650 miliona \$ 2007. BDP po glavi stanovnika više je nego dva puta veći nego 2001. godine (kada je bio 1.688 US\$) i došao je na 3.426 US\$ 2006. godine²; nezaposlenost je na nivou od 11,97% za razliku od 32,7% kolika je bila 2003. godine³.

Stope podrške vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista (DPS) su visoke, što se objašnjava dijelom i euforijom koja je izazvana činjenicom da je Crna Gora došla do nezavisnosti putem mirne tranzicije i iskorakom koji je Vlada učinila potpisivanjem Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2007. godine.

Vladu Crne Gore nosi talas podrške važnih organizacija kao što su Svjetska Banka, koja je nedavno pohvalila postignuti napredak⁴. Ali Svjetska Banka, kao i drugi međunarodni posmatrači, takođe ističe da dva od „ključnih izazova” sa kojima Crna Gora mora da se suoči na svom putu ka članstvu u Evropskoj uniji jesu upravo „slabo upravljanje i percepcija da je korupcija široko rasprostranjena”⁵. Iako je Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom parafiran u martu 2007. godine, nakon velikog proširenja do koga je došlo posljednjih godina, Evropska unija neće baš lako usvojiti bilo kakve prečice za prijem zemalja Zapadnog Balkana u članstvo, uključujući tu i Crnu Goru, niti će zemljama koje žele da postanu članice EU dati dobre ocjene bez zasluga. To je sasvim jasno stavljeno na znanje u Izveštaju o napretku⁶ koji je za 2006. godinu sačinila Evropska komisija (EC), koji se veoma kritički osvrće na rezultate u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori do sada.

Za borbu protiv korupcije potrebni su dugotrajni održivi naponi ali i iskrena politička spremnost vrha rukovodstva da se s tim problemom ozbiljno pozabavi. Danas u Crnoj Gori Vlada je posvećena cilju ulaska u članstvo Evropske unije. U tom kontekstu usvojila

2 Prema još neobjavljenim podacima EBRD-a.

3 Pogledati: “Stopa nezaposlenosti pada ispod 12%” New Europe – The European Weekly, 25.08.2007 na adresi www.neurope.eu/view_news.php?id=76861.

4 Pogledati „Svjetska Banka pozdravlja zapanjujući napredak Crne Gore” RFE/RL Newslina, 27.7.2007 na adresi www.rferl.org/newsline/2007/07/4-SEE/see-270707.asp.

5 Pogledati Svjetska banka “Republika Crna Gora: javni rashodi i pregled institucija. Tom 1” 3.11.2006, str. I, na adresi www.gom.cg.yu/files/1165507662.pdf.

6 European Commission, Montenegro 2006 Progress Report, SEC (2006) 1388, Brussels, 8.11.2006, na adresi http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/mn_sec_1388_en.pdf.

je i Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala⁷ i Akcioni plan⁸ za kratkoročne i srednjoročne mjere za implementaciju Programa. Međutim, rezultati dosadašnje implementacije Akcionog plana, kao i brojne druge prethodne reforme u najboljem slučaju su mješovite prirode.

Za svrhe ovog izvještaja korupciju definišemo kao svaku transakciju između subjekata privatnog i javnog sektora u kojoj se kolektivna dobra nelegitimno pretvaraju u privatne interese, isplate i durge koristi.

Iako je van domašaja ovog izvještaja da se uključi u veliku raspravu o teoretkim okvirima koji leže u temelju pristupa borbi protiv korupcije, ova procjena se bazira na pretpostavki da jedinstven istorijski i politički kontekst države utiče na reformse procese u svakoj zemlji. Cilj je dati kvalitativnu analizu potkrijepljenu podacima koliko god je moguće, da bi se opisao ne samo trenutni status u oblasti upravljanja već i da bi se razjasnili strukturni i polički faktori koji utiču i koji će i dalje uticati i ograničavati buduće reformske napore.

Ovaj dokument stoga počinjemo kratkim prikazom konkretnog nacionalnog konteksta i istorijskih i strukturnih faktora koji utiču na reformske napore u nizu sektora i koji se uvijek iznova pojavljuju kao „stalne teme” kada se rade osvrti na prošlost i kada se govori o budućim izazovima. Zatim govorimo pojedinačno i do određene mjere detaljno o ključnim sektorima i raspravljamo o vladinom programu za borbu protiv korupcije koji se može smatrati smjernicom - mapom puta - za buduću pomoć u borbi protiv korupcije – i na taj način zaokružujemo analizu. Izvještaj se završava sažetkom ključnih opservacija i preporuka za buduće reformske napore.

Ocjena sadašeg stanja korupcije u Crnoj Gori i status postojećih reformskih napora predstavlja značajan izazov. Jedna od glavnih prepreka jeste oskudnost u podacima i ranijim istraživanjima i analizama s jedne strane, i preovladavanje nepotvrđenih glasila i navoda s druge. Nadalje, iako većina državnih institucija sada ima svoje internet stranice, mnogi od ključnih dokumenata za svaki sektor sada nisu dostupni ili ih je teško locirati. Treba takođe istaći i pitanje pouzdanosti podataka koji su dobijeni od nekih partnera u razgovorima i u pismenim izjavama/izvještajima: autori su više puta bili suočeni sa diskrepancama koje su otežavale cijelu situaciju.

Po saznanjima autora ove studije, nije učinjen nijedan napor ranije da se opišu, na

7 Vlada Crne Gore/Ministarstvo unutrašnjih poslova “Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala”) na adresi www.gom.cg.yu/files/1124287629.doc.

8 Vlada Crne Gore/Ministarstvo unutrašnjih poslova “Akcioni plan za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala”) na adresi www.gom.cg.yu/files/1157383512.doc.

sveobuhvatan način, različita oblička korupcije u Crnoj Gori. Kao prvi takav napor ovaj se izvještaj treba smatrati polazištem za dalje analize i istraživanja.

Autori žele da izraze zahvalnosti osoblju SIDA-e za sugestije i informacije koje su nam dali. Iskrenu zahvalnost dugujemo i pojedincima koji su odvojili svoje vrijeme od redovnih obaveza da sa nama razgovaraju, da nam pišu ili da na drugi način pruže informacije autorima tokom ovog istraživanja. Ukoliko u izvještaju ima grešaka ili propusta to je isključivo odgovornost autora.

3. Pregled i kontekst

3.1. Podaci, percepcija i iskustva sa korupcijom

Ankete za prikupljanje podataka i druge analize korupcije u Crnoj Gori još uvijek su relativno oskudne – do 2006. godine najvažnija međunarodna istraživanja imala su za cilj da daju zbirne podatke za Srbiju i Crnu Goru, i zbog toga je bilo teško izvući konstatacije o kretanjima i obrascima za Crnu Goru.

Izuzetak je godišnja publikacija organizacije “Freedom House” Nacije u tranziciji, koja od 2005. godine radi posebnu analizu korupcije u Crnoj Gori. Nedavno objavljeni izvještaj za 2007. godinu situaciju u oblasti korupcije u Crnoj Gori ocjenjuje ocjenom 5,50 na skali gdje 1 predstavlja najviši mogući rejting a 7 najniži mogući rejting. Za 2007. godinu ocjena je i gora nego za 2005. i 2006. godinu kada je bila 5,25. Ovaj lošiji rejting pripisuje se nepostojanju političke volje kod Vlade, što se pokazuje u tome što ona ne čini proces privatizacije transparentnijim, što kasni u usvajanju Akcionog plana za implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog plana i što ne usvaja izmjene na Zakon o konfliktu interesa⁹.

Istraživanjem koje su sproveli EBRD i Svjetska banka „Poslovno okruženje i uspješnost rada preduzeća” (BEEPS) – ponovljeno istraživanje sprovedeno 2002. i 2005. godine u zemljama u tranziciji u centralnoj, južnoj i istočnoj evropi i Zajednici nezavisnih država – učinjen je pokušaj da se opišu kretanja u oblasti prepreka za biznis, uključujući korupciju sa kojom se suočavaju privredna društva. Iako je samo veoma mali broj crnogorskih privrednih društava bio uključen u istraživanja 2002 i 2005. godine¹⁰ neki trendovi se mogu oprezno izvući i za Crnu Goru. 2005. godine više je firmi prijavilo da je korupcija bila problem u poslovanju nego što je to bio slučaj 2002. godine - 2002. godine oko 30% privrednih društava je to izjavilo, a taj procenat je porastao do 2005. godine na 50%. Privredna društva takođe doživljavaju sudstvo kao veći problem 2005. godine (53%) nego 2002. godine (38%). Takođe je došlo i do naglog rasta u učestalosti prijavljivanja mita od strane firmi: 2002. godine 17% firmi je izjavilo da su im često tražili ‘nezvanične’ uplate, a ta je cifra porasla na 32% prilikom istraživanja 2005. godine. U isto vrijeme takozvani „porez-mito” (tj. godišnji udio prihoda koji se plaća

9 Pogledati Lisa McLean, “Montenegro,” Freedom House, Nations in Transit 2007, str. 303 na adresi www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007/nt-montenegro-proof-ii.pdf.

10 Uzorak iz 2002. godine obuhvatao je 20 crnogorskih firmi od 250 koliko je bilo uključeno za cijelu Srbiju i Crnu Goru, dok je u uzorku za 2005. godinu bilo 18 firmi iz Crne Gore od ukupno 300 za cijelu Srbiju i Crnu Goru. Pogledati World Bank “Republic of Montenegro: Public Expenditure and Institutional Review. Volume 1,” p.7.

u vidu mita) opao je u odnosu na 2002. godinu, što ukazuje na to da su privredna društva morala plaćati mito češće, ali u manjim iznosima. Mito je prijavljeno kao često u javnim nabavkama, kod građevinskih i protivpožarnih inspekcija, carina, poreskih organa i javnih servisa (telefonija i električna energija)¹¹.

Sa perspektive privatnog sektora, dva nacionalna istraživanja koja su koristila veći uzorak firmi, upotpunjavaju nalaze BEEPS-s Svjetske banke i EBRD-a o korupciji u bavljenju bizniom u Crnoj Gori.

Najprije je tu nedavno istraživanje Unije poslodavaca Crne Gore u kome je utvrđeno da 58% ispitanih poslodavaca misli da je korupcija na nivou lokalne uprave problem za njihovo biznis, a 22% ispitanika smatra da je korupcija najveća prepreka rastu privrede. 52,36% ispitanika bilo je ubjeđeno da je značajno davati nezvanično novac lokalnim funkcionerima da bi se stvari završavale, a 57% ispitanika misli da je značajno davati poklone poreskim i drugim inspektorima¹²

Drugo, rezultati istraživanja za 2005. godinu koje je sprovedla Nevladina organizacija Grupa za promjene¹³ pod nazivom „Problem korupcije u poslovanju malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori” pruža uvid u ono što poslovni ljudi obično smatraju korupcijom, - zloupotrebu političkog položaja, traženje provizija od posla i nepotizam, itd. – dok se manipulacija podacima o PDV-u, porezu na prihod, zahtjevi za nenovčane poklone, privatna putovanja na račun firme, korišćenje opreme firme za privatne svrhe, kupovina ili prodaja ukradene robe ne smatraju korupcijom. Ovo istraživanje takođe je istaklo regionalne razlike u korupciji u Crnoj Gori. 80% privrednih društava na primorju prijavljuje da mito traže „često ili uvijek” inspektori i finansijska policija. Na sjeveru, 58% ispitanika na isto pitanje odgovorila je da im „rijetko ili gotovo nikada” nisu tražili mito. U primorskom dijelu, 75% ispitanika izjavilo je da organi lokalne uprave „često ili uvijek” traže mito, a to iskustvo je imalo 57% ispitanika u centralnom regionu dok je 43% izjavilo da im „rijetko ili nikada” nisu tražili mito¹⁴.

11 Ibid., James H. Anderson i Cheryl W. Gray, Anticorruption in Transition 3. Who is Succeeding... and Why?, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2006, p. 15 na adresi <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/ACT3.pdf>.

12 Pogledati, Unija poslodavaca Crne Gore, “Rezultati ankete UPCG” na crnogorskom jeziku na adresi www.upcg.cg.yu/Dogadjaji_details.asp?ysID=290. Istraživanje za 2006. godinu finansirano je u okviru projekta koji je finansirala Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR).

13 U julu 2006. godine ova se nevladina organizacija transformisala u političku partiju Pokret za promjene, koja je sa 11 mandata od parlamentarnih izbora 2006. godine, druga po snazi opoziciona partija u crnogorskoj skupštini.

14 Pogledati: Grupa za promjene “Rezultati istraživanja: Problem korupcije u poslovanju malih i srednjih preduzeća u Crnoj Gori”, pp. 4-13. Kopija rezultata ovog istraživanja obezbijedena je od autora preko kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori.

Crnogorski ogranak Nacionalnog Demokratskog Instituta (NDI) započeo je u februaru 2007. godine spovođenje osnovnih istraživanja o nizu pitanja značajnih za javnost, uključujući i doživljavanje (percepciju) uspješnosti Vlade i administracije, doživljavanje (percepciju) uticaja reformskih inicijativa itd. Planirano je da se ta osnovna istraživanja nastave tokom cijele 2007. godine. U najnovijem istraživanju koje je sproveo NDI krajem maja, početkom juna 2007. godine, 25% ispitanika izjavilo je da oni vjeruju da Vlada treba više da se bori protiv korupcije i organizovanog kriminala dok je 31% njih bilo mišljenja da uspostavljanje jednakosti pred zakonom treba da bude prioritet Vlade. Više od polovine ispitanika bilo je mišljenja da je najveća prepreka izgradnji snažnih institucija činjenica da se na ključnim položajima u Vladi nalazi nesposoban kadar, koji je tamo postavljen na osnovu partijske pripadnosti i porodičnih veza. Povjerenje u institucije vlasti je ispod 50% a novo-osnovane institucije (one koje se bave pranjem novca, inicijativama za borbu protiv korupcije, konfliktom interesa i javnim nabavkama je anketa izdvojila) rangirane su niže nego već dugo uspostavljene institucije kao što su sudovi, policija i carine. Na pitanje koja struktura najvjerovatnije može da ima uticaj na korupciju, 28% ispitanika bilo je mišljenja da nevladine organizacije imaju najveći potencijal za rješavanje ovog problema (to se može uporediti sa 10% koje su ispitanici dali i policiji, i Vrhovnom državnom tužiocu i sudovima).¹⁵

3.2. Istorijski i strukturni faktori

Mnogi aspekti korupcije u Crnoj Gori zajednički su za sve post-komunističke zemlje, prije svega nasljeđe velikih, nekonkurentnih birokratija, nedovoljno razvijena tržišna ekonomija, oskudnost resursa, nedostatak sistema međusobne kontrole tri grane vlasti i drugi atributi demokratskog upravljanja, generalno gledano. Međutim, da bi se na pravi način ocijenili uzroci i struktura korupcije danas i da bi se osmislili adekvatni mehanizmi da se to stanje ispravi treba shvatiti faktore koji su specifični za Crnu Goru. Niz faktora koji govore o kontekstu ne utiču samo na borbu protiv korupcije, već i na proces reforme generalno.

Velika se pažnja mora posvetiti tumačenju današnje stvarnosti protumačila kroz prizmu istorijskog iskustva ili strukturalnih faktora. Na primjer, malo je dokaza da istorijski jake plemenske veze još uvijek igraju istaknutu ulogu u političkim, društvenim i ekonomskim odnosima. Upravo je suprotno. Ljudi koji nominalno pripadaju istom plemenu bivaju duboko podijeljeni po političkim pitanjima, s tim što je najsvježije takvo pitanje pitanje nezavisnosti bilo najkonfliktnije. Ipak, ima određenih istorijskih faktora koji danas utiču na crnogorsko društvo.

15 Pogledati NDI Montenegro, "Key Findings. Baseline Poll—February 2007," Podgorica: NDI, 2007, na engleskom jeziku, na adresi www.accessdemocracy.org/library/2128_mn_focusgroups_030907.pdf.

Najprije, centralizovana državna uprava i drugi atributi moderne državnosti relativno su novijeg datuma. Planinska geografija dovela je do kašnjenja u evoluciji crnogorske države kao djelotvornog sistema upravljanja: ona je prije se može reći postojala kao slaba supra-struktura nad tradicionalnim plemenskim grupama kojima su rukovodila neformalna pravila. Zapravo je tek sa dolaskom komunističke vlasti nakon 1945. godine država postala primarna jedinica upravljanja u Crnoj Gori. Kao posljedica toga neformalni odnosi i pravila i neformalni način „završavanja poslova” još nisu u potpunosti izbačeni. U državi veličine kolika je Crna Gora, takav način poslovanja je, štaviše praktično izvodljiv.

Drugo, ista partija je de facto na vlasti već 60 godina. Iako je doživjela dvije ključne transformacije – najprije u anti-birokratskoj revoluciji 1989 – 90, i zatim, nakon raskida sa Miloševićem 1997¹⁶ - Demokratska partija socijalista ostaje zakonski nasljednik crnogorskog ogranka Saveza komunista Jugoslavije i kao takva je, može se reći, nasljedila njenu imovinu, i neke načine postupanja.

16 Anti-birokratska revolucija iz 1989-90 sastojala se prije svega od čistke pro-jugoslovenski orijentisanog rukovodstva 1989. godine u korist pro-srbijanskog kadra, manje je tu bilo riječi o reformama: ova partija je učestvovala na prvim višepartijskim izborima 1990. godine pod imenom Savez komunista Crne Gore, promijenivši svoje ime u Demokratska partija socijalista tek 1991. godine. Do druge transformacije došlo je u vrijeme raskida sa Miloševićem 1997. godine i podjele unutar partije. Tadašnji partijski lider Momir Bulatović napustio je DPS da bi oformio novu partiju – Socijalističku narodnu partiju, a Milo Đukanović je preuzeo lidersku poziciju u stranci. Više detalja o istoriji i političkom razvoju Crne Gore možete pronaći u Florian Bieber (ed), *Montenegro in Transition. Problems of Statehood and Identity*, Baden-Baden: SEER & Nomos, 2003, na adresi www.boeckler.de/pdf/p_seer_montenegro.pdf.

Prilog 1:

Tokom skupštinskog zasjedanja krajem jula 2007. godine, postavljeno je pitanje o činjenici da crnogorska Vlada iznajmljuje porostorije od 3.077 kvadratnih metara od DPS-a na osnovu ugovora iz 1993. godine uz mjesečnu kiriju od 40.000€ (tj. 480.000 € godišnje).

U određenoj je mjeri nejasno da li je to zakonito ili ne, a oni koji to kritikuju tvrde da po je Zakonu o državnoj imovini Vlada bila obavezna da napravi spisak sve takve imovine i otpočne proceduru prenošenja iste u državno vlasništvo. Oni koji brane ovakav postupak pozivaju se na argument da je ovaj ugovor sačinjen prije nego što je Zakon o državnoj imovini donesen 1999. godine, a postoje i nejasnoće oko toga u kojoj mjeri se može primjenjivati i Zakon o imovini bivših društveno-političkih organizacija). Još uvijek se čeka na konačno pravno tumačenje i rješenje ove situacije¹⁷. Činjenicom da je DPS vlasnik dotične zgrade objašnjava se i zbog čega su, za razliku od opozicije, kancelarije DPS –a smještene u istom objektu kao i Vlada Crne Gore.

Kontinuitet DPS-a i Saveza komunista dalje implicira određeni nivo sličnosti između ova dva udruženja, ako ne i prakse jednopartijske države. Za vrijeme komunizma, partija je bila država, i mnogi su postali članovi partije da bi došli do položaja i privilegija. Bez temeljnog raskida sa prošlošću i bez radikalnog prestrukturiranja ima razloga da se vjeruje da razlika između vladajuće partije i države i dalje ostaje nejasna, interesi države i partije ostaju spojeni, i podsticaji za učlanjivanje ili podržavanje neke partije ostaju nepromjenjeni. Međutim, neki posmatrači tvrde da su počeci nove transformacije primjetni, sa povlačenjem Mila Đukanovića sa mjesta premijera u jesen 2006. godine i pojavom novih lidera DPS-a (Premijera i dva Potpredsjednika Vlade) koji se u velikoj mjeri smatraju energičnim i beskompromisnim.

Treće, Crna Gora je mala država sa 650.000 stanovnika. U takvom kontekstu porodični odnosi moraju biti prisutni čak i u potpuno konkurentnom sistemu odabira kadrova.

17 Pogledati D.M, "Vlada daje DPS-u pola miliona eura za kiriju", Vijesti, 31.7.2007, www.vijesti.cg.yu/arhiva.php?akcija=vijest&id=243281.

Prilog 2

U aprilu 2007. godine, crnogorski nezavisni nedjeljnik Monitor¹⁸ izvještavao je o porodičnim odnosima ljudi na ključnim položajima u sudstvu, kao npr: Supruga Predsjednika države Filipa Vujanovića je sudija Apelacionog suda. Brat Predsjednika Djean Vujanović je Predsjedavajući Advokatske Komore Crne Gore. Brat supruge Predsjednika Rajko Božović je tužilac u Advokatskoj komori. Specijalni državni tužilac za organizovani kriminal Stojanka Radović je snaha Miraša Radovića, Ministra pravde, i kuma Vrhovnog državnog tužioca Vesne Medenice¹⁹.

Ovi porodični odnosi među ljudima na rukovodećim položajima ne smiju se tumačiti kao nepotizam i korupcija sami po sebi. U društvu koje je tako malo kao Crna Gora, nije samo za vjerovati već je i statistički vjerovatno da će nekoliko dobrostojećih porodica imati uspješne potomke, koji će, ućeci i radeći u istim institucijama možda izgraditi duga prijateljstva i sklopiti brakove. To je neizbježna činjenica u Crnoj Gori ali njen rezultat je stvaranje veoma male elite i bliskih međusobnih odnosa između političkih i ekonomskih vlasti, što dovodi do toga da je potrebno mnogo osmišljenije i na neki način rigoroznije pristupiti regulisanju konflikta interesa.

Činjenica da je država mala takođe implicira relativno malu državnu upravu sa isto tako malim državnim institucijama. Ovo ograničenje ima posljedice po institucionalni razvoj pošto je vjerovatnije da neka mala institucija pretrpi veliku štetu ako joj se promjene ključni kadrovi, jer ne postoji veliki broj menadžera koji bi bili spremni da stupe na mjesto onih koji su otišli i zamjene ih. Ograničenja koja nameće veličina takođe se pojavljuju, na primjer, u aranžmanima koji su neophodni za implementaciju programa za zaštitu svjedoka koji bi imao smisla (o tome više riječi u dijelu 8.4.1.) i u kome je neophodno premještanje svjedoka u druge zemlje u regionu da bi se obezbjeđilo dovoljno anonimnosti.

Četvrto, nasljeđe istorijski bliskih odnosa sa Srbijom, posebno nakon 1992. godine u kontekstu Savezne Republike Jugoslavije (koja je 2003. godine preimenovana u Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora), ima barem dvije relevantne posljedice. Prije svega, političke i ekonomske elite Srbije i Crne Gore kao i niz kriminalnih grupa blisko su povezani, što znači da mnogi problemi koji su povezani sa ovim grupama imaju prekograničnu dimenziju. Drugo, Crna Gora, kao mlađi partner u federaciji (i

18 Veseljko Koprivica, "Porodična manufaktura", Monitor No. 862, www.monitor.cg.yu/ARHIVA/a_862_05.html.

19 Kum i kuma su muški i ženski oblik za pojedince koji su vezani važnom tradicionalnom formom rođačkog odnosa koja je česta na Balkanu, a naziva se kumstvo i koja povezuje porodice kroz čin svjedočenja na vjenčanju ili krštenja

u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji prije toga) bila je marginalizovana u odnosu na politički, upravni i ekonomski centar koji je predstavljala Srbija.

Kao rezultat toga, na primjer, primjećujemo da su oskudni statistički podaci koji su konkretno vezani za Crnu Goru o kojima smo govorili u prethodnom dijelu. Subjektivnost prema Srbiji može se takođe posmatrati sa aspekta odnosa donatorskih sredstava koje su dodjeljivane Srbiji s jedne i Crnoj Gori s druge strane, ili kroz činjenicu da su donatori u velikoj mjeri vodili programe za Crnu Goru iz kancelarija u Beogradu. Čak i godinu dana nakon proglašenja nezavisnosti niz diplomatskih predstavništava u Podgorici još ne izdaje vize, već ljudi iz Crne Gore moraju putovati u Beograd da bi dobili ove konzularne usluge. Ali od najvećeg značaja za razumijevanje procesa reformi jeste činjenica da je razvoj javnih institucija, od univerziteta do statističkih institucija, trpio posljedice odlaska najkvalitetnijeg kadra u slične institucije u Beogradu. Zbog toga, Crna Gora desetljećima živi u situaciji da njeni najblistaviji umovi odlaze u Srbiju.

4. Politička korupcija

Politizacija, ili politički uticaj gotovo se univerzalno smatra najtežim oblikom korupcije koji prodire u sve aspekte javnog i ekonomskog života u Crnoj Gori. U sadašnjem kontekstu razmatranja idu i van najčešće upotrebe ovog termina tj. njegove upotrebe da se opiše "krupna korupcija" iako je taj aspekt takođe relevantan, posebno u kontekstu privatizacije (prilog u dijelu 5.1 dalje u tekstu). Politička korupcija u Crnoj Gori je najviše prisutna u formi političkog uticaja na sve upravne i ekonomske procese u državi. Ključni aspekti su detaljnije objašnjeni dalje u tekstu.

Prilog 3: Ključne manifestacije

Nepotizam i protekcionizam

Porodične i druge društvene mreže igraju određenu ulogu u dobijanju visokih funkcija u ekonomskom i političkom životu svakog društva, čak i u zemljama gdje vlada najveća moguća demokračičnost i konkurentnost. U državi koja je veličine Crne Gore, uloga ovih mreža je posebno dominantna. Nepotizam se često navodi kao najčešći oblik korupcije u Crnoj Gori. Međutim, nema kvantitativne ili sveobuhvatne analize ovakve prakse.

Akumulacija funkcija/Koncentracija moći

Kada neko lice ima više (državnih) funkcija to predstavlja problem iz perspektive borbe protiv korupcije i to sa više aspekata: prvo, to može da posluži kao klijentelizam - sistem nagrada za ljude odane partiji; drugo, to može da dovede do situacije kada postoji konflikt interesa zbog različitih stvari koje je nužno obavljati na različitim položajima, posebno ako su jedna ili više tih funkcija povezani sa političkim ili poslovnim interesima; treće, to može omogućiti koncentraciju moći kod nekoliko pojedinaca; i četvrto, u zemlji koja je tako mala kao Crna Gora, već postoji dominacija male elite koja guši konkurenciju.

4.1 Konflikt interesa

Dva relevantna zakona pokušavaju da spriječe gore navedene forme korupcije: Zakon o konfliktu interesa²⁰ usvojen u junu 2004. godine, i, manje eksplicitno Zakon o državnim službenicima i namještenicima²¹ usvojen u aprilu 2004. godine.

20 Može se pronaći na adresi www.konfliktinteresa.cg.yu/regulativa/zakon.htm.

21 Može se pronaći na adresi www.uzk.cg.yu/eng/aboutus/legislation/doc/law/law-on-civil-servants-and-state-employees.doc, a na crnogorskom jeziku na adresi www.uzk.cg.yu/onama/propisi/doc/zakoni/zakon-o-dsluzbenicima-i-namjestenicima-sadopunama.doc.

Zakonom o konfliktu interesa uvodi se koncept konflikta interesa i ograničava se broj funkcija koje može imati jedan javni funkcioner. Propisuje se da javni funkcioner mora javno da prijavi svoju imovinu i funkcije i predviđaju se pravila za prihvatanje i prijavljivanje poklona.

Zakon je prilično slab u nekoliko značajnih aspekata. Definicija javnog funkcionera nije potpuna jer se bazira samo na kriterijumu izbora ili imenovanja, a ne na funkciji i izostavljaju se određene važne funkcije u državnoj službi koje se popunjavaju kroz redovne procedue za zapošljavanje. Niz koncepata u ovom zakonu je neprecizno, čime se omogućuju kontradiktorna tumačenja, uključujući i tumačenje definicije same javne funkcije. Nadalje, nema praga za imovinu koja treba da se prijavi, a pravila omogućavaju javnim funkcionerima da imaju mjesto u Odboru direktora agencija i preduzeća koja su u potpunosti ili većinom u vlasništvu države i da za to primaju naknadu. Takođe nedostaju ograničenja za period nakon što im prestane zaposlenje, a adekvatne sankcije se i ne pominju²².

Prilog 4

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) stalno iznova osporava implementaciju pravila o konfliktu interesa. Niz predmeta se odnosilo na funkcionere koji su uz onu osnovnu imali i dodatne funkcije što nije bilo po zakonu. Presude u tim predmetima otkrile su da postoji visok nivo slobode u tumačenju koncepta javnog funkcionera:

Presuđeno je da se dozvoljava Predsjedniku Upravnog suda da zadrži funkciju Predsjednika Republičke izborne komisije, pošto je to funkcija u u "tehničkom/ekspertskom tijelu" i štaviše nije funkcija koja se obavlja "profesionalno" s punim radnim vremenom. S druge strane, članu Savjeta za privatizaciju zabranjeno je da ima tu funkciju zbog "značaja funkcije".

Ne može se smatrati da Zakon o državnim službenicima popunjava te praznine, pošto se ni on a ni Etički kodeks državnih službenika i namještenika²³ ne bave na adekvatan način konfliktom interesa. Zapravo, Etički kodeks eksplicitno dozvoljava poklone koji predstavljaju "konvencionalnu gostoljubivost" (član 13) uprkos sve prisutnijim dokazima

22 Analiza postojećeg zakona i njegovih nedostataka kao i preporuke za poboljšanja nalaze se u Godišnjem izvještaju komisije. Pogledati "Zaključna razmatranja," Izvještaj o radu Komisije za utvrđivanje konflikta interesa za 2006. godinu na engleskom jeziku na adresi www.konfliktinteresa.cg.yu/programi/IZVESTAJ%202006.htm i opširnije u publikaciji Centra za monitoring (CEMI) Priručnik o konfliktu interesa javnih funkcionera,, Podgorica, 2006, na adresi www.cemi.cg.yu/publikacije/download/prirucnik_o_konfliktu_interesa.pdf.

23 Može se pronaći na adresi www.upravazakadrove.cg.yu/onama/propisi/doc/ppropisi/Eticki-kodeks.doc.

da se takvi pokloni obično više ne smatraju dobrovoljnim niti datim iz zahvalnosti ili gostoljubivosti (pogledati dio 5.2). Iako je 2004. godine osnovana Uprava za kadrove²⁴ kao dio Strategije Reforme državne uprave, Crna Gora je još uvijek daleko od toga da ima čvrsto uspostavljen istinski konkurentan sistem odabira kadrova.

Organ koji nadgleda implementaciju zakona jeste Komisija za utvrđivanje konflikta interesa²⁵, koja je osnovana u julu 2004. godine, ali je sa radom počela tek početkom 2005. godine. Nadležnosti ove komisije obuhvataju izradu formulara za prijavljivanje prihoda i imovine, vođenje registara prihoda, imovine/svojine, i poklona funkcionera; obavljane procedure za donošenje odluke o postojanju konflikta interesa I, kao nepohodno, davanje preporuka za razrješenje funkcionere zbog kršenja obaveza propisanih Zakonom o konfliktu interesa. Komisija ima zakonsku obavezu da pokrene proceduru nakon utvrđivanja kršenja, a i na osnovu prijava/žalbi građana. Ona međutim ne cijeni o istinitosti onoga što su prijavili funkcioneri.

Komisija se sastoji od Predsjednika i 4 dodatna člana koje postavlja skupština na mandat od 5 godina sa mogućnošću obnavljanja mandata. Članovima komisije nije zabranjeno da budu članovi političkih stranaka ili izabranih organa kao što je skupština opštine, a osporava se pitanje njihove političke nezavisnosti. U vrijeme ove studije Komisija je imala 7 stručnih i administrativnih radnika, a predviđa se da će zaposliti još jedno lice tokom 2007. godine. Budžet Komisije za 2005. godinu iznosio je 103.350 €, za 2006. godinu bio je nešto malo više od 166.000 €, ali je za 2007. godinu bio 157.000 €. Plate nisu pretjerano konkurentne.

Komisija je, u saradnji sa nevladinom organizacijom Centar za monitoring (CEMI) objavila i distribuirala javnim funkcionerima priručnik o postupanju u skladu sa pravilima o konfliktu interesa i organizovala i sprovela niz obuka o odredbama propisa i obavezama funkcionera u skladu sa tim propisima. Takođe je napravila i program obuke, obrazovnih aktivnosti i aktivnosti informisanja javnosti, a aktivno je uključena u prikupljanje sredstava za te aktivnosti²⁶. Iako je Komisija ustanovila nedostatke u režimu konflikta interesa, i iako je državnom tužiocu prodnijela prijavu za 4 slučaja „nezakonito stečene imovine“, koja potiče od funkcija koje su javni funkcioneri zauzimali suprotno zakonu²⁷, ova se Komisija ne smatra pretjerano aktivnim tijelom i nevladina organizacija MANS javno kritikuje niz njenih odluka kao politički pristrasne.

24 www.uzk.cg.yu

25 www.konfliktinteresa.cg.yu

26 Zainteresovani donatori mogu na zahtjev dobiti prijedlog ovog programa.

27 Ova obavještenja predate su državnom tužiocu u decembru 2006. godine a ovi predmeti su još u toku. Tekst ovih obavještenja može se na crnogorskom jeziku pronaći na adresi www.konfliktinteresa.cg.yu/rjesenja/TUZIIOC.htm.

Najstroža sankcija koja je Komisiji na raspolaganju u sadašnjem režimu je neobavezujuća ali javna preporuka za razrješenje javnog funkcionera, a nju daje Komisija za utvrđivanje konflikta interesa u slučaju da funkcioner ne prijavi imovinu, ne ispravi nepotpunu prijavu imovine ili na drugi način prekrši pravila ili ukoliko postoji stvarna situacija konflikta interesa. Značajno je navesti da su te preporuke besmislene u slučaju javnih funkcionera koje direktno biraju na izborima crnogorski građani i koje ne mogu razriješiti pretpostavljeni.

Niz međunarodnih organizacija, uključujući i OEBS i Savjet Evrope u više je navrata isticalo nedostatke ovog sistema, a oni su primijećeni i u izvještaju GRECO-a za 2006²⁸. godinu i u Izvještaju o napretku Evropske komisije za 2006. godinu. Uprkos ovim preporukama, u julu 2006. godine crnogorska Skupština nije donijela novi zakon niti izmijenila postojeći.

Kada postoji tako manjkav zakonski okvir, možda i ne iznenađuje što se pravila slabo poštuju. U svom izvještaju iz 2006. godine Komisija je navela da 6% funkcionera na nivou države i 38% funkcionera na lokalnom/opštinskom nivou krši pravila o konfliktu interesa i to su gotovo isključivo izabrani (a ne postavljeni) funkcioneri. Naldežni organi (posebno na nivou opštine) ne poštuju preporuke za razrješenje; međutim, priličan je broj onih koji su ispravili problematične situacije. Nadalje, javne opomene ne doživljavaju se uvijek kao štetne: u razgovoru sa jednim od autora ove studije, Predsjednik komisije naveo je jedan slučaj kada je jedan političar iz opozicije tvrdio da je efekat bio da popravi svoj „rejting“ u svojoj izbornoj jedinici! Predsjednik komisije dalje pripisuje nepoštovanje ovih pravila od strane javnih funkcionera činjenici da postoji zabrinjavajući nedostatak svijesti kod javnih funkcionera o njihovim zakonskim obavezama i pogrešno shvatanje da propisi o konfliktu interesa u stvari predstavljaju mjere za utvrđivanje porijekla imovine (što predstavlja strah koji je možda još problematičniji).

Izgleda da su potrebne obrazovne mjere kojima će se promovisati cilj i obaveze iz pravila o konfliktu interesa, ne samo za javne funkcionere, već i za druge segmente društva. Novinari se tek polako upoznaju sa zakonom, ali njihovo izvještavanje u velikoj se mjeri sastoji od prenošenja što je predato Komisiji i što je Komisija odlučila, a ne bave se istragama koje bi dovele do novih prijavi Komisiji. Komisija uz to prepoznaje potrebu za daljim edukovanjem svog članstva i zaposlenih.

Ako gledamo pozitivne strane, treba reći da je javan i na internet sajtu Komisije dostupan registar o imovini javnih funkcionera, njihovih javnih funkcija i poklona. Taj se registar

28 Savjet Evrope/GRECO, Izvještaj o evaluaciji Republike Crne Gore, Greco Eval I-II Rep (2005) 4E, Strazbur, 13 oktobar 2006. godine, na adresi [www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)4_Montenegro_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)4_Montenegro_EN.pdf).

može pretraživati on-lajn²⁹. Pristupanje ovom internet sajtu je izuzetno zabavno iako daje povoda za sumnje po pitanju istinitosti podataka u okviru prijavljivanja imovine kod niza vladinih funkcionera koji nose odjela koja koštaju više od vrijednosti imovine koju su prijavili. Ovim raspoloživim informacijama sve više pristupaju aktivisti nevladinih organizacija i novinari, ali mnogo se više može uraditi javnim pritiskom na funkcionere da popisno prijave svoju imovinu.

Novi zakon kojim se reguliše konflikt interesa je na raspravi, ali neće stići na dnevni red prije nego to se usvoji novi ustav. Zbog toga postoji važna prilika za međunarodne donatore da se uključe u javnu raspravu o tome kako da se na najdjelotvorniji način uredi konflikt interesa, s obzirom na konkretne izazove koje predstavlja veličina Crne Gore.

4.2. Finansiranje političkih partija i izbornih kampanja

Iako su pitanja o finansiranju političkih partija uređena zakonom od uvođenja višepartijske demokratije³⁰, sadašnja pravila postavljena su Zakonom o finansiranju političkih partija³¹ koji je donesen 2004. godine i izmjenjen u maju 2005.

Ukratko, sadašnjim se zakonom zabranjuju određeni izvori sredstava za partije, utvrđuje se koji su dozvoljeni tipovi izdataka; uspostavlja se veliki sistem državnih subvencija koji obezbjeđuje sredstva i za redovne aktivnosti političkih partija koje su već zastupljene u skupštinama opština i za izborne kampanje registrovanih učesnika, uvodi se opšta obaveza za partije da objavljuju svoje prihode i rashode i definišu se sankcije za kršenje zakonskih odredbi.

Iako u ovom zakonu ima niz poteškoća – uključujući one koje se odnose na dominaciju državnih subvencija i kriterijum za njihovu raspodjelu, nelogična ograničenja na privatne priloge političkim partijama, nedovoljno definisani i uređeni izdaci za izborne kampanje i kontradiktorni zahtjevi za objavljivanjem podataka – centralni problem ipak leži u potpuno neadekvatnim odredbama za kontrolu sprovođenja zakona³².

29 www.konfliktinteresa.cg.yu/funkcioneri/EvidencijaFun.php

30 Sažet prikaz istorije uređenja pitanja finansiranja političkih partija može se pronaći u publikaciji, *Finansiranje političkih partija u Crnoj Gori: izvještaj za 2005. godinu*, Podgorica, 2005, pp. 21-35, na adresi www.cemi.cg.yu/publikacije/download/finansiranjepolpartija.pdf.

31 Može se pronaći na crnogorskom jeziku na adresi www.gom.cg.yu/files/1187683267.pdf.

32 Detaljna analiza sadašnjih propisa može se naći u publikaciji Quentin Reed, *Assessment of Regulation of Political Party Finance in Montenegro and Recommendations for Changes in the Legal Framework*, (Uređenje finansiranja političkih partija u Crnoj Gori i Preporuke za izmjenu zakonskog okvira), Savjet Evrope, Tehnička studija PACO-Impact projekta PC-TC (2006)21, koja se po zahtjevu može dobiti od Savjeta Evrope.

Među političkim partijama vodi se žestoka debata o prvobitnom zakonu i amandmanima, ali konflikt je najviše usmjeren na pitanje jednakog pristupa sredstvima za sve učesnike i takmičare na izborima, uključujući i ne-parlamentarne partije. Zapravo, u junu 2006. godine na inicijativu jedne crnogorske nevladine organizacije i u saradnji sa Upravom za anti-korupcijsku inicijativu, Ustavni sud poništio je određene amandmane koji su doneseni 2005. godine na osnovu činjenice da su dovodili do neravnopravnog statusa političkih partija koje nemaju parlamentarni status. Međutim, veoma je malo interesovanje za djelotvornu implementaciju ovih zakona i gotovo sve političke partije u određenoj mjeri na niz načina krše njegove odredbe i to sa malim posljedicama³³

Prilog 5

Nevladina organizacija CEMI tvrdi: „iako se opozicione partije često žale na mnogo bolju poziciju vladajuće partije nijedna od njih nije pokrenula pitanje kontrole finansijskih aktivnosti. Osnovna karakteristika ovog procesa jeste 'pakt o nenapadanju' između političkih partija tj. nemješanje u pitanja koja se tiču finansija.“³⁴

Najčešći oblik nepoštovanja ovog zakona jeste neispunjavanje zahtjeva za objavljivanjem podataka, iako Vladu takođe kritikuju za pokušaje da uskrati državna sredstva za neke kampanje što je suprotno zakonu³⁵. Nedostatak transparentnosti takođe je identifikovan i kod Republičke izborne komisije i lokalnih izbornih komisija, organa koji ima mandat da vrši nadzor nad implementacijom zakona. Kao reagovanje na to CEMI je predvodio napore građanskog društva da se poveća transparentnost sistema. Koristeći odredbe o slobodnom pristupu informacijama oni su aktivno tražili da dobiju izvještaj o finansiranju partija i postavili su ih u bazu podataka na svom internet sajtu koju građani mogu slobodno pretraživati.³⁶

Iako je državno finansiranje političkih partija u Crnoj Gori najvelikodušnije u regionu procjenjuje se da još uvijek nije dovoljno da se pokriju svi troškovi kampanje i operativni troškovi pa se to nadopunjava iz privatnih donacija. Ova je oblast slabo regulisana, a

33 Cemi je predao zahtjev državnom tužiocu da pokrene istražni postupak protiv političkih partija koje nisu podnijele finansijske izvještaje za izbornu kampanju za opštinske izbore 2005. godine. U vrijeme pisanja ove analiza, nisu preduzete nikakve vidljive mjere.

34 CEMI, Finansiranje političkih partija u Crnoj Gori: izvještaj za 2005. godinu (Financing Political Parties in Montenegro: Report for year 2005), p. 16.

35 U pripremi za jesenje parlamentarne i lokalne izbore 2006. godine, Premijer i Ministar finansija objavili su da partije koje učestvuju u izborima neće dobiti sredstva za kampanju jer su sredstva predviđena budžetom potrošena na kampanju za referendum. Nakon javnih protesta vlada je opozvala svoju odluku.

36 www.transparentnost.cg.yu/Pretraga/Kampanje.php

uz to postoji i nedostatak djelotvornog nadzora i sprovođenja pa je nemoguće znati mnogo o stvarnom prilivu sredstava političkim partijama iz privatnih izvora i potencijalnoj korupciji koja nastaje kroz ove odnose. Kao ni drugdje u regionu, ni ovdje nema studija o stvarnom finansiranju političkih partija i izbornih kampanja. Dobro informisani posmatrači, međutim, tvrde da je to u velikoj mjeri neformalno i da nije objavljeno u zvaničnim formularima.

Prilog 6:

Obavješteni posmatrači navode brojne primjere neformalnog finansiranja kampanje. U jednom od tih navoda govori se o aktivnostima vezanim za kampanju za referendum o nezavisnosti iz maja 2006. godine, kada su navodno članovi partije kontaktirali preduzeća i nezvanično im tražili da daju svoj doprinos 'u naturi' na primjer sponzorišući avio karte za glasače iz dijaspore.

Nije vjerovatno da o tim ili sličnim transakcijama postoji bilo kakav pisani dokaz kao što nema ni drugih dokumentovanih dokaza da se potkrijepe ove tvrdnje.

4.2.1. Zloupotreba državnih resursa

Zloupotreba državnih resursa za finansiranje političkih partija i izborne kampanje³⁷ izaziva jednako ozbiljne bojazni, posebno u svjetlu nepotpunog prenosa sredstava Saveza komunista na državu, kako je navedeno u Prilogu 1 ranije u tekstu. Iako član 7 zakona zabranjuje sve donacije od javnih institucija i preduzeća, i institucija i preduzeća koja primaju finansijska sredstva od države, nedostatak nadzornih i kontrolnih mehanizama otvara priliko širok prostor za zloupotrebe.

Budžetski izvori

U izvještaju organizacije "Freedom House" pod naslovom Nacije u tranzitu (Nations in Transit) za Crnu Goru za 2006. godinu iznesen je određen broj sumnjivih budžetskih rashoda u periodu prije i tokom kampanje za referendum o nezavisnosti iz 2006. godine: "velikodušnost Vlade bila je punom zamahu u referendumskoj trci - davali su se subvencionisani krediti za rješavanje stambenih pitanja i za mala i srednja preduzeća, premije za stoku i povećanja plata policiji, carinama i ostalim zaposlenima u državnom sektoru."³⁸

37 Više detalja o zloupotrebi državnih resursa, posebno budžetskih, institucionalnih resursa i izvora prinude može se naći u publikaciji Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs, New York: Open Society Institute, 2005 na adresi

www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102367.

38 Freedom House, p. 313.

Prilog 7:

Monitoring izvještaj organizacije CEMI o finansiranju referenduma za nezavisnost prikazuje oglašavanje vezana za kampanju niza Vladinih agencija uključujući i Fond za razvoj Republike Crne Gore, Opštinu Podgorica, Vladu Crne Gore, Direkciju za razvoj malih i srednjih preduzeća i Upravu carina³⁹.

Kako stvarni sadržaj ovih oglašavanja nije analiziran u studiji, ne može se utvrditi da li je bilo koji od ovih državnih organa vodio aktivnu kampanju za ili protiv nezavisnosti. Ipak, čak i ako se sadržajem tih oglašavanja građani samo podstiču da ostvare svoja demokratska prava ("neutralnom" porukom 'izađi i glasaj') pitanje je da li agencije kao što je Fond za razvoj ili Uprava carina treba uopšte da budu uključene u izborna pitanja.

39

Izvori prinude

Izvori prinude obuhvataju policiju i druge institucije za sprovođenje zakona, te svaki organ sa direktnim ovlašćenjima da vrši prinudu, od carine do obavještajnih službi. Izvori prinude mogu se koristiti da se zaplaše, uznemiravaju, opstruiraju ili čak eliminišu politički oponenti.

Preduzeće u državnom vlasništvu Luka Bar prekinulo je svoj ugovor sa kandidatom za gradonačelnika iz novo-oformljene partije Pokret za promjene, PzP u opštini Bar, tvrdeći da je njegov ugovor o radu već bio istekao 2004. godine. Kandidat je tvrdio da je njegovo otpuštanje kazna i OEBS/ODIHR je konstatovao da "ostaju otvorena pitanja o vremenu donošenja odluke".

U drugom događaju, čiji je tajming takođe problematičan, lidera Pokreta za promjene Nebojšu Medojevića policija je ispitivala o izbjegavanju poreza na osnovu anonimne dojava koja je dobijena tri dana prije izbora⁴⁰.

4.2.2 Kupovina glasova

Tokom kampanje za referendum o nezavisnosti kampanja za "NE" niz puta je optuživala za pritisak i kupovinu glasova. Najvidljiviji takav primjer bio je u martu 2006. godine

39 Pogledati posebno dio 2.2 i tabele na stranama 27 – 31 u publikaciji Centra za monitoring – CEMI, Monitoring finansiranja referendumske kampanje, Podgorica, 2006, koji se može naći na crnogorskom jeziku na adresi www.cemi.cg.yu/publikacije/download/frk.pdf.

40 Nations in Transit, p. 315.

kada je prikazana video traka na kojoj se na nezakonito snimljenom privatnom sastanku vide pojedinci koji jednom licu nude da plate račun za struju od 1.500 € za glas "da". Usljedili su navodi da je sve bilo namješteno ali u netipično brzom sudskom postupku dva aktiviste DPS-a osuđeni su i kažnjeni na 8 i 10 mjeseci zatvora zato što su nudili da plate račun za struju u zamjenu za glas na referendumu dok je snimatelj kažnjen sa 10 mjeseci zatvora.⁴¹ Navodi o kupovini glasova uporno opstaju u Crnoj Gori godinama ali 2006. godine prvi put su to dokumentovali međunarodni posmatrači na izborima⁴². Ovakva je praksa razlog za ozbiljnu zabrinutost.

4.3 Lokalna samo-uprava

Čini se da je korupcija na lokalnom nivou značajan problem. Podaci iz istraživanja koji su nam bili dostupni i o kojima je više riječi bilo u dijelu 3.1 ovog izvještaja pokazuju da 58% ispitanika iz poslovnog svijeta vjeruje da je korupcija široko rasprostranjena među lokalnim funkcionerima, a 52,36% osjeća da je neophodno nešto nezvanično platiti predstavnicima organa lokalne uprave da bi se poslovalo na lokalnom nivou. Samo 3,38% ispitanika bilo je mišljenja da lokalna uprava ne predstavlja prepreku za razvoj njihove kompanije⁴³.

Prilog 8:

Veliki dio korupcije koji je povezan sa kupovinom i izgradnjom nekretnina odigrava se na lokalnom nivou. U studiji iz 2005. godine – Korupcija u prostornom planiranju i gradnji – nevladine organizacije MANS istaknut je niz mogućnosti za korupciju u ovom procesu i predstavljen je određen broj slučajeva gdje su sumnje da je postojala korupcija izuzetno snažne.⁴⁴

Sveobuhvatan plan za reformu lokalne samo-uprave utemeljen prije svega na principu decentralizacije – izložen je u Strategiji Upravne Reforme Crne Gore 2002–2009 iz 2003 godine⁴⁵. Značajan korak u procesu decentralizacije započeo je 2003. godine sa

41 Ibid, p. 313.

42 OSCE/ODIHR, "Republic of Montenegro Referendum on State-Status in Montenegro 21 May 2006" završni izvještaj na adresi www.osce.org/item/20077.html.

43 Rezultati za 2007. godinu iz ankete koju kod 114 kompanija sprovodi Unija poslodavaca Crne Gore.

44 Vanja Čalović, Korupcija u prostornom planiranju i gradnji, MANS, Podgorica, 2005, na adresi www.mans.cg.yu/korupcija/publication/publication_corruption.htm.

45 Može se pronaći na crnogorskom jeziku na adresi www.gom.cg.yu/files/1063023752.pdf.

donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi⁴⁶ i Zakona o finansiranju lokalne samouprave⁴⁷ koji je stupio na snagu u januaru 2004. godine. Sada, svaka od 21 opštinske vlasti usvaja svoj vlastiti budžet i planove za razvoj, izgradnju, urbanističko planiranje, kapitalne investicije, razvoj životne sredine i ima dužnost pružanja socijalnih usluga, komunalnih usluga i usluga javnog transporta. Većina opština, posebno one na mnogo siromašnijem sjeveru, rade sa ograničenim finansijskim resursima i preglomaznom birokratijom⁴⁸.

Kapaciteti administracija lokalne uprave su generalno gledano loši i značajan izazov predstavlja obaveza da se oni nose sa dodatnim nadležnostima koje su im date decentralizacijom. Djelotvorna implementacija niza zakona, uključujući i Zakon o javnim nabavkama i Slobodi informacija, između ostalog, u velikoj je mjeri oštećena nedostacima opštinskih uprava.

Neki međunarodni posmatrači ipak vide poboljšanja u kvalitetu upravljanja na lokalnom nivou. Organizacija "Freedom House" u svom izvještaju Nacije u tranziciji (Nations in Transit) za 2006. godinu primjećuje "novu vrstu gradonačelnika koji izgledaju posvećeni pružanju boljih usluga građanima." U tom se izvještaju takođe navodi da ima poboljšanja u politici lokalnih partija, pa političari uspijevaju da "nadvladaju partijske podjele, i u opštinama u kojima je vlast podijeljena, izgleda nema opstrukcija za donošenje odluka kao što se moglo vidjeti ranije u sjevernoj turističkoj opštini Žabljak, gdje lokalna vlast nije funkcionisala gotovo dvije godine."⁴⁹

Prema tom izvještaju ovaj napredak treba pripisati amandmanima na Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2005. godine kojim su ovlašćenja za postavljanje menadžera grada prenijeta sa skupštine opštine na gradonačelnika. Pošto menadžer grada ima mandat da postavi ostatak gradske administracije, a gradonačelnik ima ovlašćenja da raspusti skupštinu opštine ukoliko ne donosi odluke u oblasti njenih zaduženja, moć gradonačelnika je porasla u velikoj mjeri. Uprkos intenzivnim kritikama u to vrijeme od strane opozicije da je "praktično 80 procenata vlasti u rukama gradonačelnika", u izvještaju se tvrdi da su amandmani možda doprinijeli odgovornijoj politici 2006. godine.⁵⁰

Nema dostupnih informacija o potencijalno većem političkom uticaju na državnu upravu ili o aspektima ekonomskog života – i povećanoj korupciji – od strane političkih partija čiji su kandidati osvojili ove moćne gradonačelničke pozicije. Upravo je suprotno. U

46 Može se pronaći na crnogorskom jeziku na adresi www.gom.cg.yu/files/1059742068.doc.

47 Može se pronaći na crnogorskom jeziku na adresi www.gom.cg.yu/files/1084888918.doc.

48 Nations in Transit, p 322.

49 Ibid.

50 Ibid, p. 323.

izvještaju organizacije Freedom House tvrdi se da "nova klasa ogradonačelnika i iz opozicije i iz vladajućih partija pokazuje veći osjećaj za odgovornost ... obje strane razumiju da građani budno prate upravljanje opštinom i da će strogo osuditi one koji ne budu imali rezultate."⁵¹ Ovom su stavu kontradiktorni rezultati ankete Unije poslodavaca Crne Gore (dio 5.4), u kojoj je utvrđeno da se preduzetnici suočavaju sa ozbiljnim problemima povezanim sa korupcijom, kvalitetom pružanja usluga i pretjeranom birokratijom, upravo na lokalnom nivou.

Akcionni plan za borbu protiv korupcije definiše opštu odgovornost lokalnih uprava: da one, zajedno sa nevladinim organizacijama, izrade lokalne akcione planove za borbu protiv korupcije sa mjerama koje nisu uključene u akcionni plan na nivou Crne Gore. To je obaveza koja odražava preporuke GRECO-a. Prvi izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (u daljem tekstu: Prvi izvještaju o napretku akcionog plana za borbu protiv korupcije)⁵² zaključuje da mjere nisu implementirane kada se ne prime izvještaji opština (preko Zajednice opština Crne Gore). Autori Izvještaja o napretku izbgleda nisu bili svjesni da je nacrt Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u okviru lokalnih samouprava i akcionni plan u stvari pripremao među-agencijski tim predvođen Upravom policije, uz tehničku podršku Savjeta Evrope. Iako nacrt teksta programa nije bio dostupan javno u vrijeme pisanja ovog izvještaja, ocjene eksperata Saveta Evrope do danas ukazuju na niz nedostataka u prvoj verziji programa i u planu za njenu implementaciju, kojima se treba pozabaviti u finalnoj verziji. Ukratko, za nacrt je rečeno da se ne zasniva na stvarnoj procjeni potreba i situacije i da je pripremljen bez propisanih javnih konsultacija. Kao rezultat ovog prvog, bilo je teško utvrditi da li ciljevi ili mjere predstavljaju adekvatan odgovor na stvarne potrebe. Nadalje, vremenski okvir za implementaciju, subjekti koji će implementirati konkretne mjere, finansijski resursi koji su potrebni i mehanizam za monitoring i evaluaciju napredovanja nisu bili definisani⁵³. Iako ima toliko grešaka u početnoj verziji, razradu i implementaciju tog programa treba podržati, a usvajanje ekspertskih preporuka treba podstaći.

4.4 Skupština

Iako skandali vezani za korupciju u koje su uključeni poslanici možda nisu toliko dominantni kao oni u koje su uključeni funkcioneri izvršne grane vlasti, crnogorska

51 Ibid, p. 324.

52 Pogledati Vlada Crne Gore/Nacionalna komisija za praćenje realizacije Akcionog plana za implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala „Prvi izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala” p.34 at www.vlada.cg.yu/eng/antikorup/index.php?akcija=vijesti&id=25152.

53 Ekspertski komentar mogu se po zahtjevu dobiti od Savjeta Evrope.

skupština nije na čelu borbe protiv korupcije. Zapravo, skupština je glasala protiv niza zakonskih promjena koje bi ojačale napore u borbi protiv korupcije, uključujući i nacrt zakona o konfliktu interesa iz jula 2006. godine, izmjene Zakonika o krivičnom postupku koje bi omogućile korišćenje posebnih istražnih sredstava (npr. praćenja) za lica osumnjičena za krivična djela sa elementom korupcije, ili smanjenje obima njihovih imuniteta. Uz to, skupština je odobrila izmjene zakona o Državnoj revizorskoj instituciji za koje se u velikoj mjeri smatra da degradiraju nezavisnost i djelotvornost ove institucije (pogledati dio 6.3).

Nadalje, skupština je odbila da oduzme imunitet određenom broju funkcionera koji su pod istragom za korupciju. Značajni primjeri su Dragan Šoć, koji je bio Ministar pravde 2001. godine, pod istragom za kršenje propisa za javne nabavke; Vesna Perović, predstavnik opozicije koja je 2004. godine bila pod istragom za iznuđivanje "donacije" od million eura od rusko/crnogorske firme, što je bio dio posla kupoprodaje nekretnine sa opštinom u kojoj je njena politička partija bila dominantna; i bivši Ministar zdravlja Miodrag Pavličić koji je 2004. godine takođe bio pod istragom za kršenje pravila javnih nabavki⁵⁴. Generalno gledano, interesovanje za pitanja integriteta izgleda je veoma malo.

Prilog 9:

U okviru svojih aktivnosti posvećenih parlamentu, početkom 2007. godine Nacionalni Demokratski Institut (NDI) organizovao je studijsku posjetu Sjedinjenim Državama koja je obuhvatala i posjetu Generalnoj Skupštini Države Merilend (državni parlament) i Odboru za etička pitanja. Iako su prve reakcije crnogorskih poslanika bile pune entuzijazma, zbog čega je NDI preveo i distribuirao Priručnik za etička pitanja parlamenta Merilenda⁵⁵ – okruglom stolu koji je uslijedio kao naknadna aktivnosti u ovom projektu, koji je održan u Podgorici i gdje je predsjedavao kao gost Predsjedavajući Odbora za etička pitanja, prisustvovala je samo nekolicina poslanika, čak nisu bili ni svi oni koji su bili u posjeti Sjedinjenim Državama.

Poslanička funkcija nije profesionalno mjesto sa punim radnim vremenom zbog čega je nužno da se poslanici angažuju negdje drugdje da bi dopunili prihod koji dobijaju kao poslanici. Ovaj aspekt primarni je argument zbog kojeg se poslanicima po pravi-

54 Pogledati Zoran Radulović, "Sveska reportera: Republika Crna Gora" Global Integrity, Izveštaji po državama za 2006. godinu, na adresi

www.globalintegrity.org/reports/2006/MONTENEGRO/notebook.cfm.

55 Može se pronaći na crnogorskom jeziku na adresi www.ndicrnagora.org/files/EthichsManualFinal.pdf?mod_download_id=238

lima o konfliktu interesa dozvoljava da rade kao članovi Odbora. Niz međunarodnih organizacija preporučilo je profesionalizaciju mjesta poslanika sa naknadom koja će biti odraz proširenog polja angažovanja poslanika, ne samo da bi se smanjila mogućnost konflikta interesa, već i da bi se promovisao djelotvorniji parlament. Na put do pretvaranja u snažno predstavničko tijelo i djelotvorni mehanizam za nadzor izvršne grane vlasti parlament će morati da se suoči sa nizom izazova. Ono što je najznačajnije, uticaj političkih partija prilično je snažan i može se vidjeti po tome što vladajuće partije stalno zakazuju hitna zasjedanja skupštine iz dubioznih razloga da bi se zadovoljili politički prioriteti izvršne vlasti postavljeni u posljednjem trenutku.

Prilog 10:

U izvještaju Nacije u tranziciji (Nations in Transit) za 2006. godinu navodi se da je uveliko prisutna percepcija da je Zakon o amnestiji iz 2006. godine, kojim su svim zatvorenicima osim onih najtežih zatvorske kazne smanjene za 25%, usvojen na brzinu prije parlamentarnih izbora 2006. godine zbog pred referendumskog obećanja koje je dato zatvorenicima da bi glasali za nezavisnost.⁵⁶

Takođe postoje vidljivi naponi da se sprovede partijska disciplina preko zahtjeva za ponovljenim otvorenim glasanjem u dva slučaja gdje je rezultat prvobitnog glasanja bio suprotan stavu Vlade⁵⁷. Ipak, neki osnovni uslovi za njegovanje parlamentarne nezavisnosti postoje. Iako izborni sistem Crne Gore sa jednom izbornom jedinicom i proporcionalnom zastupljenosti podriiva u određenoj mjeri direktnu odgovornost prema glasačima, zakon obavezuje učesnike na izborima (stranke i grupe građana) da dodijele poslanička mjesta kandidatima koji su u gornjih 50% njihove izborne liste po redoslijedu po kome su oni poređani na listi. Poslanici „posjeduju“ svoj mandat i u slučaju konflikta između poslanika i partije, partijsko rukovodstvo ne može oduzeti mandat poslaniku, čime se obezbjeđuje određeni prostor za nezavisno razmišljanje i djelovanje.

Nadalje, novi Poslovnik⁵⁸ usvojen u julu 2006. godine, otvara druge mogućnosti. Sada postoji uslov da zamjenik predsjedavajućeg skupštinskog odbora bude iz opozicije ukoliko je predsjedavajući iz vladajuće većine (i obrnuto). Takva organizacija trebalo bi da dovede do više predsjedavajućih mjesta za opoziciju i aktivnije uloge opozicije, generalno gledano. Posebna zasjedanja za poslanička pitanja upućena vladi i poseban

56 Nations in Transit, bilješke 12, p. 331.

57 Ibid, p. 310.

58 Može se naći na crnogorskom jeziku na adresi www.skupstina.cg.yu/files/downloads/Poslovnik%20Skupstine.doc.

„premijerski sat“ koji se mora održati svaka dva mjeseca takođe su uvedeni iako će proteći dosta vremena dok ovi novi mehanizmi postanu više od formalnosti.

Prilog: 11

Neki međunarodni posmatrači vjeruju da su skupštinska zasjedanja održana u novembru i decembru 2006. godine pokazala da nova pravila imaju uticaj na pomjeranje rasprave o zakonodavstvu na materijalna pitanja u odborima: Odbor za budžet, ekonomiju i finansije održao je dva petočasovna zasjedanja o budžetu za 2007. godinu i čak je pozvao nevladine organizacije da učestvuju u raspravi i daju svoje dopune – prvi put u Crnoj Gori.⁵⁹

Nova opozicija izgleda je voljna da koristi instrumente kontrole koji su predviđeni novim Poslovníkom i čak i podstiče ideju da ti instrumenti budu kodifikovani u novom Ustavu. Poslanici iz nedavno oformljene partije Pokret za promjere već koriste instrument interpretacije da bi izvršili pregled procesa privatizacije oko kojeg je izneseno toliko sumnji (pogledati dio 5.1). Ali za neke od ovih instrumenata potrebno je odobrenje parlamentarne većine i zbog toga je njihov domet ograničen.

Mnogi novi zakoni propisuju da državne institucije treba da podnose izvještaj skupštini, a tužilac i policija, na primjer, podnose izvještaj Odboru za bezbjednost i odbranu. Nedavna procjena potreba koju je obavio NDI⁶⁰ sadrži niz preporuka za povećanje nadzornog potencijala skupštine, uključujući i proglašenje specijalnog zakona o parlamentarnoj kontroli snaga bezbjednosti i eksplicitne definicije službi nad kojima skupština vrši kontrolu i što ta kontrola, između ostalog implicira. Daje se i niz preporuka u vezi sa uspostavljanjem djelotvornog odbora za budžet i javne finansije⁶¹.

Naravno, razvoj skupštinskog nadzora takođe koče i objektivna materijalna ograničenja. Prije svega, nema dovoljno profesionalnog, administrativnog i tehničkog kadra u skupštinskoj službi. Kao i na drugim mjestima u javnim službama, teško je odabrati kvalifikovane nove pojedince zbog niskih plata i slabih uslova rada. Drugo, postoje ograničenja u fizičkim kapacitetima: predsjednici odbora nemaju dovoljno kancelarijskog prostora a često nedostaje odgovarajući prostor za sastanke. Sve u svemu, biće

59 Nations in Transit, bilješke 11, p. 331.

60 NDI, Novi izazovi za novi mandat – analiza i preporuke za strategiju izrade ključnog stuba demokratije u Crnoj Gori: Skupština Crne Gore (New Challenges for a New Mandate – Analysis and Recommendations for a Strategy to Develop a Key Pillar of Montenegro's Democracy: the Parliament of the Republic of Montenegro), Podgorica, avgust 2006, www.accessdemocracy.org/library/2078_yum_finalmonteneg_100106.pdf.

61 Ibid, pp. 19-20.

potrebno još mnogo vremena i resursa da bi se skupština transformisala u blistavu nadzornu instituciju, ali može se vidjeti da se čine prvi mali koraci u tom pravcu.

Prilog 12: Nezavisne institucije: Ombudsman

Institucija ombudsmana (Zaštitnika ljudskih prava i sloboda)⁶² osnovana je 2003. godine i sada funkcioniše već 4 godine. To je mala institucija (20 – 21 zaposleni, u poređenju sa 40 u Hrvatskoj ili 80 u Makedoniji) sa skromnim kapacitetima, koja ne omogućuje specijalizaciju u posebnim oblicima kršenja prava i sloboda u vezi sa kojima se podnose prijave.

Čini se da ova institucija polako gradi svoj profil kao zaštitinik građana. Evropska komisija zamjećuje bolju saradnju između Ombudsmana i Ministarstva unutrašnjih poslova, sa odgovarajućim disciplinskim ili krivičnim mjerama koje su preduzete u svakom od 13 predmeta zlostavljanja koji su upućeni Ministarstvu.⁶³ Ombudsman takođe potvrđuje da državne institucije sve više implementiraju preporuke Ombudsmana, sa stopom postupanja po preporuci od otprilike 80%.

Jedna od preporuka za to da Ombudsman postane snažniji akter u borbi protiv korupcije jeste činjenica da ogromna većina lica koja se žale Ombudsmanu (otprilike 1.200 godišnje) želi da ostane anonimna; neki čak i ne žele da se njihove žalbe evidentiraju u pismenoj formi. Biće potrebno dosta vremena da se promijeni ovakav način razmišljanja. Za sada, barem kada je riječ o korupciji, nije vjerovatno da će Ombudsman postati institucija koja podstiče i djelotvorno usmjerava prijave građana.

⁶² www.ombudsman.cg.yu

⁶³ Evropska komisija, Izvještaj o napretku za Crnu Goru za 2006. godinu, p. 12

5. Korupcija u poslovanju

5.1. Privatizacija

Proces privatizacije u Crnoj Gori godinama narušavaju navodi o korupciji velikih razmjera, koje iznose nevladine organizacije, opozicione partije i mediji. Vlada je na ove navode reagovala sa užasnom nebrigom prema legitimnim interesima koje građani imaju u tom procesu. Zahtjevi za uvid u dokumentaciju o završenim privatizacijama koje je podnosila posebno nevladina organizacija MANS⁶⁴ po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, često su u početku bili odbijani od strane institucija koje su tvrdile da nisu nadležne za takve zahtjeve, pokazujući nezgodan nedostatak znanja o pravnom okviru u kome je trebalo da funkcionišu. Kada je na njihovo odbijanje podnesena žalba sudu, i kada je institucijama naloženo da daju dotične informacije, zahtjevi bi ipak bivali odbijeni na osnovu toga da predstavljaju "poslovnu tajnu". Nakon dodatnih žalbi, MANS-u su date informacije u određenom broju slučajeva.

Prilog 13:

Kada je MANS-u konačno zvanično dozvoljen pristup dosijeima koja se odnose na privatizaciju i sadrže informacije o sastavu članova tenderskih komisija u nizu privatizacija, i dalje su opstrukcije nastavljene na mnogo načina: na primjer, inzistiranjem da se dokumentacija može pregledati u prostorijama agencije u kojoj se nalaze, davanjem veoma ograničenog vremena za to; nedozvoljavanjem kopiranja dokumenata jer je agencija tvrdila da nemaju dovoljno tehničke opreme (kopir aparata itd.); odlaganjem zakazanih ugovorenih termina⁶⁵ za uvid u dokumentaciju od strane agencije bez jasnog razloga i ograničenjima na uzimanje bilješki⁶⁶.

U svjetlu sizifovskih napora MANS-a, još više uznemiruju ponekad farsični načini na koje su ti napori bili rutinski odbijani. Zbog toga je teško zaključiti bilo što drugo osim da su ljudi koji su bili zaduženi za privatizacije u prošlosti imali ogroman interes da informacije ne postanu javne.

64 MANS je objavio sažetak dokumenata koji prikazuju put zahtjeva ove organizacije po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, reagovanja nadležnih organa i zakonske odluke o tim reagovanjima. Više informacija može se pronaći u publikaciji Vanja Čalović, Milena Deletić, Iza zatvorenih vrata – slobodan pristup informacijama o privatizaciji: studija slučaja Kombinata Aluminijskog Podgorica, 2006.

65 U jednom slučaju MANS je morao da napravi 46 pismenih zahtjeva prije zakazanog termina u Agenciji za prestrukturiranje privrede.

66 Ibid.

Prilog 14:

U svjetlu tajnosti kojom se obavlja ovaj proces teško je čak i špekulisati o tome što je prethodilo raznim privatizacionim dilovima. Ono što se, pak, čini jasnim jeste da je bilo čestih i blatantnih kršenja odredbi o konfliktu interesa. Nevladina organizacija MANS stalno i javno ističe slučajeve u kojima su članovi Savjeta za privatizaciju imali očigledan konflikt interesa. U izjavama za štampu u septembru 2006. godine, na primjer, istaknuto je da je tužilaštvo počelo istragu protiv Veselina Vukotića, potpredsjednika Savjeta za privatizaciju (i bliskog savznika sada bivšeg Premijera Đukanovića) na osnovu potkrijepljenih tvrdnji da je zloupotrebio javnu funkciju u procesu angažovanja konsultanta za privatizaciju Jugopetrola. Drugo lice protiv kojega su izneseni navodi bio je Branko Vujović, Direktor Agencije za prestrukturiranje. Obojica su ostali na svojim funkcijama uprkos ovim navodima i činjenici da je istraga u toku. Ta istraga, inače nije dala nikakve rezultate⁶⁷.

Isto tako, post-privatizacioni proces narušavaju i skandali, gdje novi vlasnici preduzeća ne ispunjavaju ugovorne obaveze vezane za investiranje u preduzeća koja kupe, kao i za socijalni program, eksploataciju koncesija, zaštitu interesa manjinskih akcionara i zaštitu životne sredine (što su sve dijelovi ugovora o privatizaciji).

Interpelacija grupe opozicionih političara u proljeće 2007. godine u kojoj je tražena skupštinska rasprava o procesu privatizacije (dalje u tekstu daje se više detalja) izvukla je odgovor u pisanoj formi od Vlade o navodima koji su izneseni. Međutim u nedostatku bilo kakve mogućnosti da datu dokumentaciju verifikuju spoljašnje grupe, kredibilitet ovog odgovora je prilično sumnjiv.

Neki od ključnih strateških privatizacionih poslova su, za sada, stavljeni na čekanje. To se odnosi, na primjer, na planiranu privatizaciju elektrane (koja proizvodi jednu trećinu električne energije u Crnoj Gori) i rudnika uglja u Pljevljima⁶⁸. Međunarodni posmatrači nude tri moguća objašnjenja: 1) nadležni organi su shvatili da bi prodaja preduzeća najboljem ponuđaču – u slučaju elektrane i rudnika uglja u Pljevljima tu je riječ o “En Plus Grupi” ruskog oligarha Olega Deripaske koji je vlasnik i Kombinata Aluminijskog Podgorica – dovela do toga da ogromni dijelovi privrede i ključna infrastruktura postanu vlasništvo jednog vlasnika, 2) ključno odstupanje od neo-liberalnog

67 Pogledati izjavu za štampu MANS-a “Problem korupcije u Crnoj Gori se marginalizuje”, 6.9.2006, na adresi [www.mans.cg.yu/MANS/press/2006/ septembar2006/06.htm](http://www.mans.cg.yu/MANS/press/2006/septembar2006/06.htm).

68 Pogledati „Crnogorska Skupština glasa da se zaustavi privatizacija energetike“ (“Montenegrin Parliament Votes to Halt Energy Privatisation,”) RFE/RL Newslines, Vol. 11, No. 108, Part II, 13.6.2007 na adresi www.rferl.org/newsline/2007/06/4-SEE/see-130607.asp.

pristupa potpune privatizacije; i 3) oni koji su – iza scene - zaduženi za sklapanje posla nisu zadovoljni sa provizijama koje bi pripale njima.

Najmanje dva od ova tri objašnjenja vjerovatno su potkrijepljena nizom argumenata. Najprije, post-privatizacioni problemi koji su povezani sa navodno velikim neispunjavanjem investicionog programa Kombinata Aluminijuma Podgorica - KAP-a⁶⁹, najvećeg industrijskog preduzeća u Crnoj Gori na koje otpada 20% BDP-a i koji održava u poslu 900 – 1100 manjih preduzeća⁷⁰ - vjerovatno čini teškim da se opravda još jedna prodaja "En Plus Grupi"⁷¹. Preko akcija u preduzeću STRABAG koje je početkom 2007. godine kupilo najveće crnogorsko graditeljsko preduzeće Crnagoraput, Deripaska je sada takođe i dio graditeljskog biznisa Crne Gore (procjenjuje se da će obim izgradnje puteva koji će se obaviti u narednim godinama biti 2,8 miliona €).⁸ Izgleda da postoje problemi u tome da se natjera novi vlasnik KAP-a da ispuni svoje ugovorne obaveze, što bi mogla biti najava potencijalnih problema u budućnosti.

Drugo, već pomenuto osnovno istraživanje koje je sproveo Nacionalni demokratski institut (NDI) pokazuje da je 76% ispitanika protiv privatizacije elektrane i rudnika uglja Pljevlja, a 79% vjeruje da država treba da ima ključnu infrastrukturu pod svojom kontrolom⁷². Ovo bi se moglo podudarati sa promjenom u razmišljanju Vlade.

Treća opcija koja je gore pomenuta – opcija nedovoljne provizije za ključna lica u procesu – zasnovana je na nepotvrđenim glasinama. Sasvim sigurno ima konflikata unutar vladajuće koalicije po pitanju toka privatizacionog procesa⁷³; međutim, detaljna procjena ovakvog objašnjenja ne spada u obim ovog izvještaja.

Uz to, godinama se gomilaju špekulacije o tome ko su Deripaskini poslovni partneri. Posmatrači kažu da bi to mogao biti određeni broj poslovnih ljudi iz Crne Gore koji su

69 Detalji ovog ugovora objavljeni su u martu 2007. godine u velikoj mjeri zbog rezultata pritiska koje je vršio MANS.

70 Pogledati "Der russische Herr der Schwarzen Berge" (Ruski gospodar crnih gora), Der Standard, 10.7.2007.

71 En Plus Grupa obavezuje se da će investirati 195.4 miliona € u elektranu u Pljevljima i 78.7 miliona € u rudnik uglja, ali investicije koje su za En Plus Grupu propisane ugovorom o privatizaciji Kombinata aluminijuma predmet su značajnih kritika. Odbijanje, do danas, da se oba ova preduzeća prodaju En Plus Grupi, međutim, uzrokovano je činjenicom da En Plus Grupa nije voljna da obavi reviziju kupoprodajnog ugovora za Kombinat aluminijuma ... po kojem ovo preduzeće u ruskom vlasništvu dobija subvencioniranu električnu energiju od crnogorskog preduzeća u državnom vlasništvu, Elektroprivrede Crne Gore (EPCG). EPCG želi da izbjegne da kupuje struju od elektrane u Pljevljima koja bi bila u ruskom vlasništvu po većim cijenama i onda tu istu struju isporučuje KAP-u...". Pogledati „Izvještaj za Crnu Goru“, The Economist Intelligence Unit, januar 2007, p. 15.

72 Pogledati NDI, "Ključni nalazi. Osnovna anketa – februar 2007" („Key Findings. Baseline Poll–February 2007“), p.32.

73 Pogledati „Crnogorska Skupština glasa da se zaustavi privatizacija energetike“ („Montenegrin Parliament Votes to Halt Energy Privatisation,“)

profitirali od rata i koji sada pokušavaju da na legalan način vrate sredstva iz zemalja kao što je Kipar (mehanizam koji je, na primjer, poznat iz privatizacionog procesa u Srbiji).

Nije dobro što velike međunarodne finansijske orgnaizacije – u cijelom regionu – imaju veoma pragmatičan pristup procesu privatizacije, promovišući u suštini radikalni pristup po kome preduzeća gubitaše treba izbaciti iz državnog budžeta. Organizacije kao MANS svjesne su da kada sve bude privatizovano može postati veoma teško, ako ne i nemoguće da se izvrši revizija ili obori bilo koji od ovakvih mutnih poslova, i da građanima neće preostati ništa drugo nego da prihvate nove okolnosti.

Tehnički i zakonski gledano, proces privatizacije u Crnoj Gori uređuje se nizom zakona (a za neke od njih eksperti kažu da su ozbiljno zastarjeli), uključujući i Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji⁷⁴ i Zakon o privatizaciji privrede⁷⁵. Privatizacija može da se obavi putem javne aukcije, javnog tendera ili javne ponude.

Savjet za privatizaciju, uspostavljen Zakonom o privatizaciji, imenuje Vlada da bi “sprovodio, kontrolisao i obezbjeđivao realizaciju privatizacije”. Sa tim ciljem Savjet za privatizaciju ima izvršna ovlaštenja, a njegov rad finansira se iz državnog budžeta. Privatizacija se sprovodi u skladu sa godišnjim planovima koji se usvajaju na preporuku Savjeta. Planovi su javni⁷⁶. Mandat Savjeta za privatizaciju definisan je Odlukom o djelokrugu i sastavu Savjeta za privatizaciju⁷⁷. Savjet je zadužen, između ostalog, za imenovanje članova Tenderske komisije (ili Komisije za aukciju), usvajanje izvještaja Tenderske komisije o rezultatima tendera, i donošenje odluka o osnovanosti žalbi tokom tenderske procedure. Savjet predstavlja interese Republike Crne Gore i odgovoran je Vladi. Savjet se sastoji od predsjednika, zamjenika predsjednika, članova savjeta (čiji broj je utvrđen u odluci o imenovanju) i sekretara, a sve njih postavlja Vlada. Svima njima, osim sekretaru, mandat je četiri godine sa mogućnošću obnavljanja. Član 4 Odluke postavlja ograničenja po pitanju kompatibilnosti funkcija članova Savjeta i njihovih bliskih rođaka u Savjetu i potencijalnih ekonomskih interesa: članovi ne

74 Lista relevantnih zakona može se naći na internet sajtu Agencije za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja, međutim, ne mogu se pronaći i tekstovi relevantnih zakona ili linkovi za njih. Litu možete pronaći na adresi www.agencijacg.org/pocetna/htm, i na engleskom jeziku na adresi www.agencijacg.org/englishver/homepage/htm.

75 Može se naći na crnogorskom jeziku na adresi www.scmn.cg.yu/dokumenta/zakoni/Zakon%20o%20privatizaciji%20privrede.doc.

76 Plan Privatizacije za 2007.godinu može se pronaći na engleskom jeziku na adresi www.agencijacg.org/englishver/homepage.htm a na crnogorskom jeziku na adresi www.agencijacg.org/pocetna.htm.

77 Ovu odluku možete pronaći na crnogorskom jeziku na adresi www.agencijacg.org/odluke/odluka%20o%20djelokrugu%20i%20sastavu2007.pdf.

smiju da imaju bilo kakve poslovne interese u preduzeću koje treba da se privatizuje – odredba je za koju se zna da je u prošlosti kršena.

Prilog 15:

Veselin Vukotić, Predsjednik Savjeta za privatizaciju, na primjer, član je izvršnog odbora fabrike vina "Plantaže" koja treba da bude privatizovana (i čija je privatizacija zaustavljena).⁷⁸

Centar za transformaciju i privatizaciju Agencije Crne Gore za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja⁷⁹ kontroliše svaki privatizacioni postupak, i prati poštovanje ugovora o privatizaciji. Ovaj Centar ima četiri sektora i to: a) sektor za procjene, transformaciju i privatizaciju; b) sektor za organizacionu transformaciju i sistem kvaliteta, c) sektor za valorizaciju prostornih potencijala Republike i obradu podataka, i d) sektor za pitanja specijalizovanog konsaltinga koji je na raspolaganju Savjetu za privatizaciju. Formalno, Agencija prima pritužbe vezane za korupciju u procesu privatizacije. Informativni list na internet sajtu Agencije propisuje da lice koje podnosi pritužbu, da bi u potpunosti ispoštovalo proceduru, mora, između ostalog, navesti tačno po kom zakonu misli da je došlo do kršenja. Iz toga se jasno vidi da je zapravo gotovo nemoguće podnijeti takvu pritužbu s obzirom na činjenicu da su dokumenti vezani za privatizaciju zatvoreni za javnost. Možda kao rezultat spoznaje ovog problema, odlukom 10. maja 2007. godine, osnovana je Komisija koja se bavi pritužbama koje predaju građani i koje su u vezi sa procesom privatizacije.⁸⁰ Na čelu ove Komisije nalazi se Ministar pravde, a njeni članovi dolaze iz tri fonda preko kojih se sklapaju ugovori o privatizaciji - Fonda za razvoj Crne Gore⁸¹; Republičkog Zavoda penzijskog i invalidskog osiguranja⁸²; i Zavoda za zapošljavanje Crne Gore⁸³, Privredne komore Crne Gore⁸⁴, Vijeća saveza sindikata Crne Gore⁸⁵, Unije poslodavaca Crne Gore i samostalnih savjetnika iz Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja i Ministarstva finansija. Međutim, konkretan opis zadatka, obim i metodologija rada i ovlašćenja Komisije nisu defini-

78 Pogledati, na crnogorskom jeziku, www.montenegroberza.com/ProspektPLAP.htm.

79 www.agencijacg.org

80 Pogledati: Odluka o obrazovanju Komisije za razmatranje prigovora, pritužbi, predloga i sugestija građana na proces privatizacije, koja se može naći na crnogorskom jeziku na adresi www.agencijacg.org/odluke/odluka_o_prigovorima_prituzbama.pdf.

81 www.fzrcg.cg.yu

82 Izgleda da ovaj Fond nema svoj internet sajt.

83 www.zzz.cg.yu

84 www.pkcg.org/set.php

85 www.sssc.cg.yu

sana Odlukom. Može se predvidjeti da je sastav ove Komisije – koja, po saznanjima autora ove studije, još nije obavila svoj prvi sastanak – takav da se ne može vjerovati da će oni na nepristrasan način razmatrati, ili kritikovati bilo koju od pritužbi koje će im biti upućene, s obzirom na to da će se od većine članova Komisije očekivati da osporavaju rad svojih nadređenih.

Savjet za privatizaciju ima određeni broj obaveza po Akcionom planu za borbu protiv korupcije. One se kreću od mjera koje treba preduzeti da bi se kontrolisao konflikt interesa, otvaranja internet sajta Savjeta, implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama, itd. Prvi izvještaj o napredovanju u implementaciji Akcionog planu za borbu protiv korupcije koji se odnosi na ispunjavanje ovih obaveza, međutim, graniči se sa grotesknim i prosto se nameće pitanje da li su se priređivači izvještaja uopšte potrudili da provjere i ispitaju ono što im je predao Savjet. U izvještaju se kaže da je Savjet postavio svoju internet prezentaciju na sajtu Agencije za prestrukturiranje. Međutim, nije jasno gdje treba da bude taj sajt – jedini dio koji se tiče Savjeta jeste odredba teksta Odluke o djelokrugu i sastavu Savjeta za privatizaciju. Nadalje, u prvom Izvještaju o napredovanju u implementaciji Akcionog Plana za borbu protiv korupcije tvrdi se da je mjera ukidanja diskrecionih ovlašćenja Agencije za prestrukturiranje ispunjena na osnovu podnošenja izvještaja Agencije da ona nema takva ovlašćenja. Zatim, Agencija ističe da postoji način na koji se može prijaviti korupcija u privatizaciji (pogledati ranije u tekstu), ali da nije do sada bilo takvih pritužbi. Ovo opet ukazuje na problem koji je pomenut i na drugim mjestima u ovom izvještaju, naime, da vjerovatno nije adekvatno očekivati da će pritužbe biti upućene strukturi za koju se navodi da je dio problema. Ove mjere i način na koji su postavljene, te izvještavanje o njihovoj realizaciji, međutim, ne predstavlja ništa više od puke fasade.

5.2. Oporezivanje i ubiranje poreza

Iako ne na sistematičan način, neka od istraživanja pomenuta u dijelu 3.1 daju određene indikatore za rasprostranjenost korupcije u oblasti oporezivanja i ubiranja poreza. Anketa iz koje smo već navodili podatke Unije poslodavaca Crne Gore, objavljena u julu 2007. godine, utvrdila je da 57% poslodavaca koji su bili obuhvaćeni ovom anketom vjeruje da je važno davati poklone poreskim inspektorima na opštinskom nivou. Anketa je takođe utvrdila da 97,28% ispitanika vjeruje da su potrebne snažnije mjere da bi se moglo pozabaviti problemom rada na crno/nezakonitog rada tj. de facto problemom izbjegavanja plaćanja poreza koje tolerišu nadležni organi. I iako ispitanici u anketi Grupe za promjene o korupciji u sektoru malih i srednjih preduzeća ne povezuju izbjegavanje plaćanja poreza na dodatnu vrijednost i poreza na prihod sa korupcijom, nalazi ukazuju na to da je ovo česta praksa među privrednim društvima. Ova anketa nudi kao moguće objašnjenje činjenicu da preduzetnici smatraju sistem oporezivanja

nepravедnim, što potvrđuju i nalazi ankete Unije poslodavaca u kojoj je 49% ispitanika izjavilo da porezi i takse na lokalnom nivou nisu ni pravične ni srazmjerne.⁸⁶

Prilog 16:

Drugi izvori ukazuju na to da je izbjegavanje plaćanja poreza česta pojava i da je činjenica da se to dešava izgleda opšte poznata. Interpelacija koju je predalo 38 poslanika u proljeće 2007. godine za reviziju procesa privatizacije, sadrži ozbiljne optužbe protiv niza vlasnika novo-privatizovanih preduzeća: „Zbog nedovoljno razvijenog institucionalnog okvira i nedostatka resursa u odgovornim vladinim institucijama (Ministarstvu finansija, upravi prihoda, policiji, Privrednom sudu, itd.) po pravilu, i iskorištavajući sistemske slabosti i nedostatak političke volje u Vladi, novi vlasnici friziraju finansijske evidencije i evidentirani profit (Jugopetrol, Telekom, KAP i drugi. Na taj način državni budžet trpi značajne gubitke zbog neplaćenih poreza na profit preduzeća (...). Preduzeća evidentiraju nepostojeće gubitke tako da mogu, tokom narednih godina, koristiti evidentirani profit za pokrivanje nepostojećih gubitaka.”⁸⁷

Iako se ne zna da li se ovi navodi mogu potkrijepiti, oni bi gotovo sigurno pokrenuli finansijsku istragu odgovornih organa u zapadnim zemljama gdje se poreska inspekcija i poreska policija u velikoj mjeri oslanjaju na dojave i nago-vještaje ljudi izvana.

Oblast oporezivanja prošla je posljednjih godina kroz značajne reforme, a zakoni su dijelom (PDV i akcize) usaglašeni sa *acquis communautaire* Evropske unije⁸⁸. U svom Izvještaju o napretku za 2006. godinu, Evropska komisija navodi da još uvijek predstoje značajne reforme da bi se crnogorski poreski sistem u potpunosti usaglasio i da bi se

86 Ovaj stav potvrđuju i naučnici koji su utvrdili da postoji obrnuta korelacija između percepcije nivoa korupcije i poreskog morala, tj. tamo gdje je percepcija da je korupcija na visokom nivou, poreski moral, ili motivacija građana da plaćaju porez je slaba. Više detalja može se pronaći u publikaciji Benno Torgler, “Tax Morale, Trust and Corruption: Empirical Evidence from Transition Countries,” CREMA Working Paper No. 2004-05, at www.cremaresearch.ch/papers/2004-05.pdf.

87 Pogledati: “Interpelacija za pretresanje pitanja o vođenju unutrašnje politike Vlade Republike Crne Gore u oblasti privatizacije”, p. 7 na crnogorskom jeziku na adresi www.skupstina.cg.yu/files/cetvrta_sjednica/13_nteipelacija_pzp_iz_oblasti_privatizacije.doc. Prevod originalnog dokumenta sa crnogorskog jezika priredili autori ove studije.

88 Lista izmjena u oblasti poreza i carina koje su se dogodile od 1. januara 2003 do 1. avgusta 2006. godine broji 20 zakona, od kojih su 10 novi zakoni a 10 su zakoni kojima se mijenjaju postojeći zakoni, tri su nacrti predata skupštini a 35 je podzakonskih akata. Više detalja može se naći u dokumentu “Pregled poreskih i carinskih propisa koji su doneseni u periodu od 1. Januara 2003.–1. Avgusta 2006. godine” na crnogorskom jeziku na adresi www.vlada.cg.yu/minfin/vijesti.php?akcija=vijesti&id=15870.

ispunile obaveze po Ugovoru o stabilizaciji i partnerstvu. Trenutno se porezi ubiru tako da se pravi razlika među građanima i potrebno je još napora da se ojača borba protiv korupcije u ovoj oblasti. Ono što je značajnije za našu temu, Komisiju brine „problem prevare u oblasti akciza, uključujući krijumčarenje (...)” i činjenica da „analiza rizika nije u potpunosti implementirana.”⁸⁹

Poreska uprava⁹⁰, centralni organ Ministarstva finansija, uključen je kroz niz mjera u Program za borbu protiv korupcije, i u Akcioni plan za borbu protiv korupcije. U Poreskoj upravi otvorena je telefonska linija za prijavljivanje slučajeva korupcije. Do danas, međutim nije pristigla nijedna pritužba koja bi govorila o slučaju korupcije. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu Poreske uprave moralo je da se ojača kroz pojačanu obuku svojih zaposlenih, izradu Poslovnika o radu unutrašnje kontrole i kroz pripremu izvještaja, svakih šest mjeseci o internim kontrolama koje su obavljene. Iako je ovaj skup mjera implementiran, u izvještaju se takođe ne navodi nijedan slučaj korupcije. Implementirajući mjere Akcionog plana za borbu protiv korupcije, Ministarstvo finansija imenovalo je posebnog eksternog Nadzornika nad radom Poreske uprave, koji treba svakih šest mjeseci, da podnosi izvještaj o svom radu; a taj izvještaj treba da bude objavljen na internet sajtu Ministarstva finansija i Poreske uprave. Iako je postavljen nadzornik, do sada, po svemu sudeći, nije napravljen nijedan izvještaj, ili se barem nijedan izvještaj ne može pronaći kao objavljen za slobodni pristup na internet sajtu.

Etički kodeks službenika uposlenih u Poreskoj upravi⁹¹ usvojen je u novembru 2006. godine. Ovim Kodeksom utvrđuju se, između ostalog, situacije i okolnosti koje mogu dovesti do konflikta interesa i konkretno se navode reagovanja na takve situacije. Kršenje odredbi o konfliktu interesa smatra se grubim disciplinskim prekršajem za koji sankcije mogu varirati od novčane kazne u iznosu od do 30% mjesečne plate, pa do razrješenja sa dužnosti. Jedan cijeli član (član 8) posvećen je primanju poklona: iako se prihvatanje poklona od strane uposlenih u Poreskoj upravi i članova njihove uže porodice zabranjuje Kodeksom, izuzetak od te odredbe odnosi se na „poklone manje tržišne vrijednosti i poklone koji predstavljaju “konvencionalnu gostoljubivost”⁹². Iako se o problemu poklona govori i u dijelu ovog izvještaja koji se bavi Zakonom o

89 Pogledati: Evropska komisija, Crna Gora, Izvještaj o napretku za 2006. godinu (Montenegro 2006 Progress Report), p. 25. Savjet o analizi rizika dat je u okviru CAFAO programa Evropske unije.

90 Verzija Poreske uprave na engleskom jeziku može se pronaći na adresi www.vlada.cg.yu/eng/djp/, a na crnogorskom na adresi www.poreskauprava.vlada.cg.yu.

91 Pogledati na crnogorskom jeziku, Vlada Republike Crne Gore, Poreska uprava, “Etički kodeks službenika uposlenih u Poreskoj upravi,” 20.11.2006 na adresi www.gom.cg.yu/print.php?id=17238&jezik=1.

92 Isto se odnosi i na državne službenike. Ovaj problem pomenut je ranije u tekstu u dijelu 4.1 u kome se govori o konfliktu interesa.

konfliktu interesa, i ovdje treba istaći da anketa Unije poslodavaca pokazuje da 57% ispitanika misli da je davanje poklona poreskim i drugim inspektorima neophodno da bi se poslovalo. Ovo pitanje postavljeno je u nizu pitanja koja se tiču rasprostranjenosti korupcije u njihovim opštinama, tj. podrazumijevalo se da davanje poklona predstavlja oblik korupcije – činjenica da ispitanici misle da je davanje poklona preduslov za njihov rad izgleda takođe ukazuje na problem, više nego tumačenje poklona kao znak zahvalnosti.

U Kodeksu se nalazi određen broj odredbi koje, bez detaljnije analize, izgledaju kao da ne spadaju u djelokrug takvog dokumenta, i koje izgledaju kao da se prije svega tiču pravila i procedura rada (kao što su zabrana pušenja i pripremanja kafe u prostorijama i unošenje naoružanja i ručnog vatrenog oružja u kancelariju). Etički kodeks, po članu 26, treba da se distribuiraju svim kancelarijama Uprave prihoda gdje treba da se objavi. Kodeks ne sadrži odredbe o nekom organu unutar Uprave koja bi usmjeravala uposlene na odredbe Kodeksa. Na osnovu sastanka sa Načelnikom Odjeljenja za unutrašnju kontrolu zaključujemo da nije sprovedena nikakva posebna obuka da bi se poreski inspektori upoznali sa odredbama Kodeksa.

Akcioni plan za borbu protiv korupcije dalje propisuje rotaciju poreskih inspektora kao jednu od mjera borbe protiv korupcije; u određenoj mjeri ova se rotacija sprovodi, u ograničenom obliku i na određeno vrijeme. Naime, tokom ljetnog perioda, poreski inspektori iz drugih krajeva Crne Gore već rutinski se angažuju u turističkim centrima na primorju da bi pojačali kapacitete na lokalnom nivou u tim mjestima. To, međutim, izgleda ne spada pod ono što je zamišljeno ovom mjerom, koja se kao rezultat ovakve organizacije izgleda i ne primjenjuje.

Napredovalo se u automatizaciji poreskih procedura kroz uvođenje jedinstvene baze podataka i obuke funkcionera koja se obavlja. Iako je potpisan Memorandum razumijevanja da se olakša saradnja između Poreske uprave, policije i Državnog tužilaštva, pristup jedinstvenoj bazi podataka onako kako ga predviđa Akcioni plan za borbu protiv korupcije, još nije uspostavljen. Prema riječima Poreske uprave Finansijskoj policiji nije prosljeđen nijedan sumnjivi slučaj.

Mjere predviđene Akcionim planom za borbu protiv korupcije prije svega usmjerene su na Poresku upravu na centralnom nivou. Kako je i na drugim mjestima u ovoj studiji navedeno Akcioni plan ne bavi se mjerama koje treba preduzeti na lokalnom nivou, uključujući tu i mjere koje bi se odnosile na opštinske poreske inspektore (opštine razrezuju i ubiru poreze preko svojih vlastitih inspektora). Trenutno se radi nacrt Strategije za borbu protiv korupcije za lokalnu samoupravu i ona će biti veliko razočarenje ako ne obradi ono što su čini se suštinski problemi u ubiranju poreza na tom nivou. Već pomenuta anketa Unije poslodavaca iz jula 2007. godine jasno je ukazala

na to da postoji ozbiljan problem; nije jasno u kojoj mjeri su ispitanici napravili jasnu razliku između poreskih inspektora na nivou opštine i poreskih inspektora kancelarija Ministarstva finansija u različitim opštinama. Stav koji iznose gotovo svi ispitanici u anketi da je nezakonito poslovanje ozbiljan problem, trebalo bi takođe da bude razlog za zabrinutost Poreske uprave: treba strogo razmotriti ko gleda kroz prste preduzećima koja nisu registrovana i koja tako izbjegavaju porez. Agenda ekonomskih reformi Crne Gore za period 2002 – 2007. godine takođe ističe potrebu da se unutar Poreske uprave oformi “jedinica koja bi se bavila otkrivanjem i potragom za onima koji nisu predali poreske prijave”⁹³. Nema dostupnih zvaničnih informacija o statusu u implementaciji ove mjere. Druge bojazni koje proizlaze iz ankete Unije poslodavaca, kao dvostruki standardi na primjer, pominju se i u Izvještaju o napretku Evropske komisije i tu ih direktno pripisuju korupciji.

Zbog toga se može tvrditi da je možda potrebno ponovno razmotriti i izmijeniti mjere koje su utvrđene Akcionim planom za borbu protiv korupcije ukoliko se zaista želi da Poreska uprava ozbiljno napreduje u ovoj oblasti. Najprije, kako su u ranim fazama izrade nacrtu Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala preporučili i eksperti Savjeta Evrope, moraju se osmisliti strategija i odgovarajuće mjere na osnovu poznavanja podsticaja, modela i manifestacija korupcije u konkretnim sektorima. Sprovođenje istraživanja kojima bi se omogućilo da se razumiju oblici i mogućnosti za korupciju bio je jedna od obaveza Poreske uprave iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije. Ta obaveza do danas nije ispunjena.

Činjenica da nijedan slučaj korupcije nije prijavljen na novootvorenu telefonsku liniju za te svrhe, ne znači jednostavno da korupcije nema. Ona može, međutim, značiti da ta mjera nije prikladna. U ranije pomenutom istraživanju Grupe za promjene, 31% preduzetnika obuhvaćenih istraživanjem izjavilo je da nisu spremni da prijave korupciju, dijelom zbog straha od posljedica; 39% je izjavilo da bi bili spremni da prijave korupciju ukoliko bi sa sigurnošću znali da će se njihova prijava tretirati kao potpuno anonimna.⁹⁴ Istraživanje nije uključivalo i pitanje kome bi, u slučaju da su spremni da prijave korupciju, ispitanici bili spremni da je prijave. Dakle, pretpostaviti da je otvorena telefonska linija za prijavljivanje korupcije u Poreskoj upravi nešto što će nužno rezultirati mnoštvom regovanja možda je, u najboljem slučaju, malo naivno. Nepostojanje poziva ne može da se uzme kao dokaz nepostojanja korupcije, niti to može činjenica da finansijskoj policiji nije prosljeđen nijedan jedini sumnjivi slučaj⁹⁵.

93 Pogledati: Vlada Republike Crne Gore, “Agenda ekonomskih reformi u Crnoj Gori 2002–2007”, p. 65, na crnogorskom jeziku na adresi www.vlada.cg.yu/biblioteka/1114173857.pdf.

94 Grupa za promjene “Rezultati istraživanja”, p. 23.

95 Ova informacija dobijena je tokom sastanka jednog od autora ove studije sa funkcionerima Poreske uprave, a ona je potvrđena tokom druga dva sastanka. Međutim, Izvještaj o napredovanju u implementaciji Akcionog plana navodi da

Pitanja o kriterijumima po kojima se slučajevi moraju prosljediti policiji nisu izvukla uvjerljive odgovore Poreske uprave. Iako bi analiza Etičkog kodeksa Poreske uprave trebalo da bude predmet zasebne studije, treba pojačati mjere za implementaciju odredaba etičkog kodeksa kroz obavezne obuke koje bi uključile otprilike 800 poreskih inspektora, kroz osnivanje struktura unutar različitih poreskih kancelarija kojima bi se nudilo savjetovanje i usmjeravanje za svaki poseban slučaj o tome kako treba tumačiti odredbe etičkog kodeksa, i kroz aktivnosti koje bi bile usmjerene prema građanima i kojima bi se građani upoznali sa ograničenjima koja se Kodeskom propisuju za poreske inspektore.

Akcionni plan Vlade za implementaciju preporuka Evropskog partnerstva, usvojen u maju 2007. godine, ukazuje na još jednu prazninu koja bi mogla u ovom trenutku predstavljati rizik za pojavu korupcije: plan konkretno navodi potrebu za poboljšanjem kvalifikacija zaposlenih u Poreskoj upravi, uključujući poboljšanje osnovnih vještina rada na kompjuteru⁹⁶. U odgovoru na naš pismeni zahtjev Poreskoj upravi, koji je, između ostalog, obuhvatao i konkretno pitanje o postojećim mehanizmima za obavljanje obuke o nedavno usvojenim izmjenama u poreskim zakonima, nije bilo nikakvog odgovora na to konkretno pitanje. Analogija (a u nedostatku zvaničnih informacija) i iskustvo iz drugih zemalja u regionu ukazuju na to da postoji nizak stepen poznavanja novih zakonskih odredbi i da to daje širok prostor za korupciju. I na kraju, plate uposlenih u Poreskoj upravi treba da se podignu da bi se smanjila motivacija za korupciju.

5.3 Uprava carina

2006. godine obavljeno je istraživanje sa ciljem da se procijeni nivo korupcije u crnogorskoj carini, a posebno, sa naglaskom na utvrđivanju napretka u nekoliko proteklih godina. Ovo istraživanje obavljeno je uz finansijsku podršku Svjetske banke i obavio ga je Centar za preduzetništvo i ekonomski razvoj – privatna konsultantska kompanija iz Podgorice. Istraživanje je obuhvatalo tri granična prelaza (Aerodrom Tivat, Luku Bar i Debeli Brijeg) i tri carinska terminala (Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje), a pokrilo je presjek 154 kompanije na osnovu kriterijuma obima poslovanja i broja carinskih deklaracija.

Rezultati ovog istraživanja su izuzetno pozitivni, što kritičari pripisuju činjenici da su popunjavanjem upitnika rukovodili sami carinici. To je teško potvrditi pošto dokumentacija i rezultati istraživanja, kao i metodologija istraživanja nisu javno dostupni na

je Poreska uprava dva slučaja prosljedila Finansijskoj policiji.

96 Pogledati Vlada Republike Crne Gore "Akcionni plan za implementaciju preporuka Evropskog partnerstva", maj 2007, p. 47, na crnogorskom jeziku na adresi www.vlada.cg.yu/minunutr/vijesti.php?akcija=vijesti&id=12153

internetu. Ipak, jedan od suvlasnika Centra za preduzetništvo i ekonomski razvoj koji je bio angažovan da sprovede ovo istraživanje jeste Veselin Vukotić, ličnost izuzetno bliska vladi. Iako bi možda bilo previše sumnjati u to da su rezultati ovog istraživanja frizirani ili da je metodologija prilagođena na takav način da se dođe do toga da carina dobro izgleda, ipak se postavlja pitanje nepristrasnosti rezultata. Otprilike 92% ispitanika izjavilo je da se carinici prema njima korektno ponašaju, 78% ih je ustvrdilo da je carinska procedura efikasna, a 54% ispitanika izjavilo je da se postupci obavljaju brže nego 2002. godine. Carina je, prema 34% ispitanika promijenila većinu svih svojih službi na graničnim prelazima. Na pitanja o korupciji, 46% ispitanika reklo je da su uvjereni da je korupcija na niskom ili veoma niskom nivou, dok je 5,2% izjavilo da smatraju da je veoma visoka, a 10,4% je odbilo da odgovori na to pitanje. 22,7% ispitanika priznalo je da je davalo mito, u iznosu između 5 i 100 €; više od trećine onih koji su davali mito davali su manje od 10 €, a 20% ih je davalo do 5 €.

Ovi relativno mali iznosi mita izgleda su u korelaciji sa činjenicom da – za razliku od drugih zemalja u regionu (kao što je Bosna i Hercegovina) gdje se govori o tome da rukovodstvo Ministarstva finansija „prodaje” radna mjesta u carinarnicama – postoji manjak kandidata za posao u carinarnicama, što ukazuje na to da finansijski, rad u carini nije tako „unosan” kako se može misliti i da su ti iznosi koji mjenjaju vlasnika relativno mali.

Telefonska linija koja je otvorena od januara 2005. godine i primarni joj je cilj da podstakne građane da prijave slučajeve sumnji da postoji krijumčarenje, rezultirala je u 53 poziva, od kojih su četiri bila pritužbe na rad carinika. Ako se razmotre problemi opisani u dokumentu o politici Agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća o barijerama za biznis, izgleda da postoje još neki nerješeni problemi u vezi sa diskrecionim ovlašćenjima carinika i adekvatnim sankcionisanjem zloupotrebe tih ovlašćenja. Nadalje, činjenica da još ne postoji mogućnosti eksterne kontrole carinika ističe se kao nešto gdje treba izvršiti poboljšanja, kao i kod činjenice da postoji nedovoljna koordinacija između poreskih i carinskih organa⁹⁷

Reforma carinskog režima jedan je od prioriteta u Evropskom partnerstvu⁹⁸. Izvještaj o napretku za 2006. godinu Evropske komisije priznaje da je napravljen napredak,

97 98 Vlada Republike Crne Gore/Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, "Eliminisanje biznis barijera. Radna verzija 3.0", novembar 2006, p. 74. Dokument koji je jednom od autora predala Agencija za mala i srednja preduzeća

98 2006. godine ukupno je obrađeno 425.081 carinskih deklaracija, što predstavlja porast u odnosu na prethodnu godinu od 27%. Elektronske carinske deklaracije uvedene su u maju 2006. godine i 65% svih deklaracija sada se predaje na ovaj način. 2006. godine ubiranje carina i taksu povećalo se za 41% u poređenju sa 2005. godinom, a ukupni prihod prikupljen od carina sada je 365.4 miliona €, što predstavlja ukupno 68.7% cjelokupnih carinskih prihoda u Crnoj Gori. Podatke smo dobili od kancelarije CAFAO u Crnoj Gori.

posebno pošto je najveći dio carinskih zakona usaglašen sa *acquis communautaire*. Komisija naglašava da je bilo napretka i u usvajanju pojednostavljenih procedura, uvođenju analize rizika i borbi protiv korupcije, dok takođe podstiče i dalje napore da bi se sve usaglasilo sa standardima Evropske unije.⁹⁹ Zakon o carinskoj službi¹⁰⁰ definiše dužnosti carinske prave. 2003. godine osnovano je Odjelenje za unutrašnju kontrolu. Kako je propisano Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave carina Crne Gore ovo Odjelenje odgovorno je Direktor Uprave carina i njemu predlaže adekvatne mjere. Odjelenje za unutrašnju kontrolu zaduženo je za kontrolu poštovanja zakona u radu carinika, obavljanje procjena rizika da dođe do prevare i zaduženo je za obavljanje početnih istraga nezakonitog rada i nemara carinika. Istrage se sprovode uz korišćenje informacija koje se dobijaju izvan uprave carina ali i iz drugih odjeljenja, kao što je Objedinjeni kontrolni tim za pravilnu primjenu carinskih propisa), Odjelenje za suzbijanje krijumčarenja i Odsjek za obavještajni rad. Od početka 2007. godine sprovedeno je 16 istraga od kojih je 7 kao rezultat imalo preporuke za disciplinske mjere¹⁰¹. Odluke donosi Disciplinska komisija Uprave carina, a stvarne sankcije određuje Direktor. Sankcije mogu biti finansijske prirode (do 30% plate carinika za ozbiljnu zloupotrebu položaja) ili čak otpuštanje. Tokom prvih 5 mjeseci 2007. godine otpuštena su 4 carinika (u istom periodu 2006. godine bilo je samo jedno otpuštanje).

Prema prvom Izvještaju o napretku u implementaciji Akcionog plana za borbu protiv korupcije, Uprava carina ostvarila je uspjeh u implementaciji niza mjera. Uprava carina praktikuje redovnu rotaciju uposlenih. Usvojen je Etički kodeks, i plan integriteta, a već neko vrijeme u funkciji je otvorena telefonska linija za prijavljivanje slučajeva korupcije i krijumčarenja. Na internet sajtu Uprave carina poseban je dio posvećen borbi protiv korupcije. Nažalost, teško je procijeniti osnove ovih dokumenata o politici ili dobiti uvid u program za borbu protiv korupcije, pošto internet sajt nije ažuriran: link za dio koji se odnosi na borbu protiv korupcije je prazan, a nije jasno gdje se može pronaći Etički kodeks ili plan integriteta – sigurno je jedno – oni nisu mnogo vidljivi na sajtu. Isto tako, istraživanja o korupciji u carinama, koja se svuda navode, nisu na adresi koja se daje u prvom Izvještaju o napretku u implementaciji Akcionog plana za borbu protiv korupcije, što otežava svaku vrstu procjene. Iako je čovjek sklon da ove propuste pripisuje nedostatku resursa i svijesti o tome koliko je za obavještavanje javnosti značajno da se održava ažurirani internet sajt, sigurno je da je ovako izgubljena jedna mogućnost da se podigne profil i ugled Uprave carina u borbi protiv korupcije. I ne

99 Pogledati: Evropska komisija, Izvještaj o napretku za Crnu Goru za 2006. godinu, p. 25

100 Verzija ovog zakona na engleskom jeziku može se pronaći na adresi www.gom.cg.yu/files/1165594951.doc; a verzija na crnogorskom jeziku izgleda nije na sajtu. Zakon je usvojen 2003. godine i izmijenjen 2005.

101 Prema Načelniku Odjeljenja za unutrašnju kontrolu Glavne Uprave carina – informacije koje su predate jednom od eksperata u julu 2007. godine.

samo u vezi sa korupcijom. Bilo bi izuzetno vrijedno – radi povećanja transparentnosti i otvorenosti i u Upravi carina i u Poreskoj Upravi – da se objave organizacione šeme u kojima se daje pregled internih strukutra u obje ove uprave.

Odjeljenje Uprave carina za unutrašnju kontrolu dobijalo je razne vrste tehničke pomoći od svog osnivanja 2003. godine. Regionalni projekat za pomoć u oblasti trgovine i saobraćaja u regionu jugoistočne Evrope¹⁰² koji vodi Svjetska banka fokusira se na smanjenju rizika korupcije na graničnim prelazima. U okviru projekta, Uprava carina dobila je pomoć u primjeni smjernica Svjetske carinske organizacije (WCO) za povećanje integriteta, uključujući i sprovođenje samo-ocjenjivanja. Rezultati samo-ocjenjivanja bazirali su se na razradi i usvajanju Akcionog plana za razvoj integriteta u carinskoj službi Crne Gore¹⁰³ u oktobru 2004. godine. Cilj Akcionog plana jeste implementacija procedura i standarda za povećanje integriteta i minimiziranje rizika korupcije u upravi carina. Među ciljevima ovog Akcionog plana nalazi se i kompjuterizacija svih carinskih postupaka¹⁰⁴, koju pomažu različiti donatori, kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo i Evropska zajednica. Kao i kod drugih ključnih dokumenata ni ovi dokumenti nisu javno dostupni.

Uprava carina suočava se sa istim izazovima kao i drugi dijelovi državne uprave: posebno sa malim platama – pošto su na nivou od otprilike 320€ najniže su u cijelom regionu, uključujući i Albaniju – uposlenih, što čini vjerovatnim da uposleni imaju motivaciju za korupciju.

Uprava carine ističe da se borba protiv korupcije trenutno primarno fokusira na represivne mjere, pošto se posao prevencije i obrazovanja koji bi mogao dovesti do porasta standarda carinika ne može sprovesti zbog nedostatka finansijskih i drugih izvora. Projekat Kancelarije Evropske unije za pružanje administrativne pomoći iz oblasti poreza i carina (CAFAO) za izradu i implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i razvoj integriteta¹⁰⁵ sa odjeljenjem za unutrašnju kontrolu počinje u septembru 2007. godine, ali s obzirom da CAFAO postepeno smanjuje svoje aktivnosti i završava s radom, njegova će pomoć, iako vrijedna, biti ograničena.

102 Više detalja o ovom programu možete pronaći na adresi www.ttfse.org.

103 Nije bilo moguće verifikovati na koji su način mjere u ovom Akcionom planu u vezi sa Akcionim planom za implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Upravi carina poslali smo konkretno pitanje o tome u pismenoj formi ali nismo dobili odgovor.)

104 Neke od disciplinskih istraga koje smo ranije pomenuli vjerovatno se bave i odbijanjem nekih od uposlenih da koriste kompjutere.

105 Pogledati: Vlada Crne Gore "Akcionni plan za implementaciju preporuka Evropskog partnerstva", p.45.

5.4 Izdavanje dozvola

Novi Zakon o privrednim društvima značajno je smanjio trajanje i složenost procesa registracije za privredna društva. Na primjer, za registraciju društva sa ograničenom odgovornošću, sada su potrebna 3 umjesto ranijih 45 dana (što Crnu Goru stavlja ispred drugih zemalja u regionu), a troškovi su smanjeni sa otprilike 3 600 eura na 1 euro, dok je prethodnih 38 koraka smanjeno na 4, čime je proces značajno pojednostavljen.¹⁰⁶ Međutim, stvarni problem je proces koji prethodi registraciji, tj. proces dobijanja dozvola, odobrenja i sertifikata. Ovaj proces može trajati između 1 nedjelje i šest mjeseci. Vlasti i na lokalnom i na centralnom nivou uključene su u izdavanje dozvola i sertifikata, ali ne postoje jasna pravila i objedinjene informacije o tome što je lokalnim preduzećima tačno potrebno, koliko je dozvola i sertifikata potrebno, i od kojih dijelova uprave. Rezultati već pomenute ankete iz 2007, koja je sprovedena među 114 kompanija članica Crnogorske unije poslodavaca takođe su zabilježili nepredvidivost i nedostatak preciznih informacija o broju i trajanju procesa za dobijanje dozvola i sertifikata. 65.9% ispitanika nije moglo da da procjenu o tome koliko dugo traje proces prije registracije (prikupljanje dozvola i sertifikata prije registracije kompanije); 75.6% nije bilo u stanju da procijeni vrijeme potrebno da bi se dobila građevinska dozvola. Dalje zabrinutosti izražene su vezano za nedostatak transparentnosti i pristup potrebnim informacijama na lokalnom nivou.

Prilog 17

Studija Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća¹⁰⁷ iz 2006. o barijerama za razvoj biznisa ističe da: „Da bi dobili dozvolu za rad, potrebno je da imate najmanje 13 dokumenata, što ne uključuje potrebu za pokretanjem sličnih obaveznih postupaka kod drugih institucija. Međutim, lanac se ne prekida ovdje, zato što se za svaki od ovih dokumenata potrebno obratiti dodatnim institucijama, što kreira lavirint u kome se teško orjentisati.“ Takođe navodi slučajeve „zone sumraka preduzetništva“ skoro 250 dokumenata je potrebno da bi se dobila dozvola za otvaranje mlina, dok u građevinarstvu, postoje primjeri koji pokazuju da vrijeme potrebno za prikupljanje svih dokumenata potrebnih za izgradnju poslovnog prostora predstavlja 52% vremena potrebnog za izgradnju stvarnog objekta, a sve dozvole koštaju 15% tržišne vrijednosti objekta.“¹⁰⁸

106 Vidite „Eliminisanje biznis barijera. Radna verzija 3.0“ str. 32.

107 www.nasme.cg.yu

108 „Eliminisanje biznis barijera“ radna verzija 3.0,“ str. 127.

Problemi vezani za dobijanje sertifikata i dozvola, tj. proces prije registracije, i uticaj koji ovo ima na ekonomski razvoj i konkurentnost, poznati su već mnogo godina.¹⁰⁹ Procjena obavljena u okviru GRECO-a Savjeta Evrope sadržala je preporuku da Crna Gora „ograniči dozvole i odobrenja na one koje su nužno potrebne; da se osigura razuman vremenski okvir za dobijanje dozvola i odobrenja; i da se podstakne sastavljanje i uređivanje od strane nadležnih organa vlasti – smjernica za državne činovnike koji se bave dozvolama i odobrenjima, kao i za široku javnost.“¹¹⁰

Učinjen je veliki broj pokušaja da se ovaj postupak reformiše. U proljeće 2004. Radna grupa kojom je rukovodila Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća dobila je zadatak da razradi, zajedno sa predstavnicima Ministarstva ekonomije i USAID-a, predlog Zakona o izdavanju odobrenja i saglasnosti za obavljanje djelatnosti koji bi pojednostavio postupak dobijanja saglasnosti i sertifikata potrebnih za započinjanje biznisa tako da on traje jedan mjesec. Krajnji predlog – koji je Radna grupa usvojila jula 2005. – uključivao je stavove niza zainteresovanih strana, uključujući grupe iz privatnog sektora. Predlog zakona je predviđao: a) jasno definisanje rokova na lokalnom nivou u rasponu od 3 do 7 dana prema tipu privrednog društva, i maksimum od 30 dana za podnošenje dozvola od strane centralnog nivoa; u slučaju da vlasti ne ispoštuju ove rokove, automatski bi bilo pretpostavljeno da je dozvola izdata; b) utvrđivanje plafona troškova za dobijanje dozvola, koji više nije trebalo da premašuju stvarne troškove, c) uvođenje „Sve na jednom mjestu“ sistema koje bi smanjilo broj odgovarajućih organa na lokalnom nivou za buduće preduzetnike na jedan, i d) uvođenje centralnog registra za radne dozvole, kojim bi se upravljalo na centralizovan način. Predlog zakona bio je odbačen po osnovu toga da je nelegalno i neustavno pretpostaviti da se ćutanje administracije može tumačiti kao pozitivan odgovor. Umjesto toga, Radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva ekonomije, Ministarstva turizma, Ministarstva zaštite životne sredine i prostornog planiranja, u saradnji sa Ministarstvom pravde i odgovarajućim dijelovima lokalnih uprava trebalo je da razradi nove smjernice o proceduri izdavanja dozvola i odobrenja, uključujući građevinske dozvole. Međutim, ovo se do danas nije dogodilo.

Jedan projekta USAID-a pokušao je, sa ograničenim uspjehom, da na lokalnom nivou uvede sistem „Sve na jednom mjestu“ kako bi se smanjio broj lokalnih uprava kojima budući preduzetnik treba da se obrati da bi dobio sve potrebne dozvole i odobrenja. Inicijative drugih donatora, kao što je Evropska agencija za rekonstrukciju da se omogućujući uklanjanje biznis barijera nisu bile prihvaćene od strane vlade.

109 Vidite, na primjer, potpune rezultate Izvještaja o okruženju za biznise koje je uradio USAID, koji su dostupni na website-u Centra za preduzetništvo i ekonomski razvoj na www.visit-ceed.org

110 Vidite GRECO, Evaluacioni izvještaj o Republici Crnoj Gori, str. 32.

Teško je konačno i jasno otkriti što prouzrokuje otpor prema ovim reformama – tim više što su problemi poznati već neko vrijeme, a prikazani su u vladinim političkim dokumentima. Vladina Ekonomska politika Crne Gore za 2007, na primjer, navodi „podršku razvoju biznisa i inicijative privatnog preduzetništva“ i „eliminisanje biznis barijera, posebno na lokalnom nivou“ kao dva glavna zadatka.¹¹¹ Trebalo je da budu urađeni predlozi Programa za eliminisanje barijera za razvoj preduzetništva u Crnoj Gori i Akcionog plana za eliminisanje biznis barijera, ali je do sada ostvareno malo napretka. Strategija Vlade za razvoj malih i srednjih preduzeća za 2007-2010. takođe navodi glavne pravce reformi politike za smanjenje odlučivanja po nahođenju i proizvoljnosti, i za uvođenje transparentnosti u proces bavljenja preduzetništvom, uključujući preporuke o pojednostavljenju postupaka prije registracije na lokalnom i centralnom nivou, reformu sistema inspekcija, i niz mjera za povećanje transparentnosti i efikasnosti u carinskoj i poreskoj upravi. Najzad, potreba da se ograniči odlučivanje po nahođenju i poveća transparentnost dio je Strategije podsticanja stranih direktnih investicija Crne Gore iz 2006.¹¹²

Jedno od objašnjenja za nedostatak napretka koji nude odgovarajuća tijela jeste to da se većina dozvola i saglasnosti izdaje na lokalnom nivou, gdje je otpor prema dubokoj reformi postupka najuporniji, i gdje bi smanjenje broja dokumenata i procedura značilo odustajanje od značajnih diskrecionih ovlašćenja. Svakako bi trebalo uvesti relevantne mjere kao dio anti-korupcijske strategije za nivo samouprave.

Prilog 18: Inspekcije

Vezano za inspekcije, 39,5% ispitanika Unije poslodavaca smatra da se lokalni inspektori ne ponašaju profesionalno. 57% ispitanika smatra da je potrebno davati poklone inspektorima za porez i drugim inspektorima na lokalnom nivou.¹⁹ Politički dokument o biznis barijerama, koji je uradila Direkcija za mala i srednja preduzeća, navodi strukturne razloge koji omogućavaju arbitrarnost i odlučivanje po nahođenju u radu inspektora. Prvo, čini se da postoji preklapanje inspekcija na nacionalnom i lokalnim nivoima; drugo, ne postoje jasno utvrđeni kriterijumi prema kojima se vrši inspekcija privrednih društava, i treće, koordinacija između različitih inspekcija je slaba, što vodi velikoj neizvjesnosti i remeti rad kompanija, i stvara mogućnosti za korupciju.¹¹³ Zakon o inspeksijskom nadzoru¹¹⁴ urađen u okviru podrške EAR Strategiji reforme javne uprave, očigledno nije mnogo uticao na ovu situaciju.

111 Vidite Vlada Crne Gore „Ekonomska politika Crne Gore za 2007. godinu“, str. 4, na crnogorskom na www.gom.cg.yu/files/1167054478.doc

112 Dostupno na crnogorskom, str. 15, na www.gom.cg.yu/files/117067686.doc

5.5 Sistem javnih nabavki

Do 2006. godine režim javnih nabavki bio je u velikoj mjeri kritikovan od strane domaćih i međunarodnih posmatrača kao neusklađen sa nizom direktiva EU i kao „krut, skup, spor, birokratski i nefleksibilan...[i koji omogućava] suviše slobodnu primjenu ne-konkurentskih procedura“.¹¹⁵ Novi Zakon o javnim nabavkama¹¹⁶ usvojen u julu 2006. bavi se nekim značajnim nedostacima, kao što su sankcije i za ugovaračke entitete/odgovorne osobe i ponuđače, i postoji jasnije objašnjen set definicija i procedura i metoda nabavke. Transparentnost je unaprijeđena, a postoji sredstvo za ponuđače koji žele da ospore procedure i odluke.

Sistem je izuzetno decentralizovan, gdje nabavke sprovode ovlašćeni službenici u svakom ugovaračkom organu, tj. institucijama nacionalne vlade, opštinskim vlastima i drugim velikim državnim institucijama (finansiranim od strane države). Svako ugovaračko tijelo odgovorno je za obezbjeđivanje godišnjeg plana nabavke za nabavke veće od 100 000 eura, i za imenovanje ovlašćenog službenika za javne nabavke¹¹⁷ koji je odgovoran za pripremu i administriranje tendera za javne nabavke.

Centralizovano tijelo uprave – Direkcija za javne nabavke¹¹⁸ – igra ulogu koordinatora u sistemu. Njene nadležnosti podrazumijevaju pripremu zakonodavstva, standardizovanih formulara, i druge regulative vezane za nabavku; monitoring i pregled implementacije i učinka sistema, i obavještanje nadležnih organa vlasti o slučajevima kršenja; davanje preliminarnog odobrenja ugovaračkim tijelima za ne-konkurentne procedure; učestvovanje u obuci osoblja u aktivnostima javnih nabavki; obezbjeđivanje centralizovanog objavljivanja poziva za tender i odluka o dodjelama; pružanje informativnih usluga ugovaračkim tijelima i ponuđačima o regulativama javnih nabavki; pokretanje razvoja praksi elektronske nabavke i komunikacije; prikupljanje informacija od ugovaračkih tijela i podnošenje godišnjih izvještaja o javnim nabavkama vladi.

Ponude javno otvaraju (najmanje) 3 člana Komisije za otvaranje i vrednovanje ponu-

113 Vidite „Eliminisanje biznis barijera, Radna verzija 3.0,“ str. 115.

114 Dostupan na crnogorskom na www.uzk.cg.yu/publikacije/dokumenti/zakon-o-drzavnoj-upravi-i-inspekcijskom-nadzoru.pdf

115 OECD/Sigma, “Procjena javnih nabavki u Crnoj Gori jun 2006,“ str. 4 na www.sigmaxweb.org/dataoecd/18/56/37739619.pdf

116 Dostupan na crnogorskom na www.nabavka.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=rubrika&rubrika=182.

117 Na najskorijem spisku ovlašćenih službenika za javne nabavke objavljenom u vrijeme pisanja ove procjene ima 180 osoba

118 www.djn.vlada.cg.yu

da, koja se formira ad hoc u vrijeme započinjanja procedure javne nabavke u svakom ugovaračkom entitetu. Njen mandat je, između ostalog, da osigura da se tenderska dokumentacija priprema u skladu sa potrebama ugovaračkog organa i odredbama zakona, daje objašnjenja teksta i dokumentacije tendera, sprovodi javno otvaranje pouna, procjenjuje usklađenost primljenih tendera sa potrebama preciziranim u tenderskoj dokumentaciji, obavlja inspekciju, procjenu i poređenje primljenih tendera, i predlaže ugovaračkom organu da dodijeli ugovor ponuđačima čiji tenderi su ocijenjeni najvećim brojem bodova. Međutim, krajnju odluku o dodjeli ugovora, donosi ovlašćena osoba iti tijelo ugovarača.

Prigovori na postupak, u bilo kojoj njegovoj fazi, upućuju se državnoj Komisiji za kontrolu postupka javnih nabavki¹¹⁹ u daljem tekstu Državna komisija za nabavke. Komisija je formalno nezavisna i autonomna. Njena tri člana, međutim, imenuje vlada na predlog Ministarstva pravde, Ministarstva finansija i Zajednice opština. Oni takođe mogu, u isto vrijeme, imati druge funkcije, koje mogu dovesti u pitanje i njihovu nezavisnost i njihovu sposobnost da često prisustvuju sastancima Komisije i pravovremeno razmatraju žalbe upućene Komisiji. Komisija je atipična za tijela ovog tipa po tome što su njene odluke obavezujuće i po tome što ima ovlašćenje da poništi tendere za koje smatra da su nepravilni. Međutim, protiv njenih odluka može se uložiti žalba Upravnom sudu u redovnom administrativnom postupku. Do dana pisanja ovog izvještaja nije bio pokrenut nijedan takav postupak.

Integritet sistema počiva na premisi da će kontrolu sprovoditi učesnici u sistemu ponuđači koji imaju lični interes za to da se obezbijedi da su postupci pravedni i konkurentni. Ponuđači koji vjeruju da je proces ugrožen mogu uložiti žalbu prvo ugovaračkom organu, a ako nisu zadovoljni, Državnoj komisiji za nabavke, i ako i dalje nisu zadovoljni, Upravnom sudu. Ovaj model stavlja teret odgovornosti na ponuđača, i zahtijeva visok stepen znanja i kapaciteta ponuđača da bi efikasno radio. On posebno otežava kontrolu integriteta postupka prije podnošenja ponuda, gdje je isključiva odgovornost ugovaračkog organa da definiše uslove tendera, koji mogu biti pristrasni u korist određenog ponuđača.

Efikasnost sistema takođe je zasnovana na visokim nivoima administrativnog kapaciteta ugovaračkih entiteta. Jedna od glavnih trenutnih slabosti sistema leži upravo u nedostatku kapaciteta ne samo ponuđača, već i službenika za javne nabavke, kao i drugih aktera u sistemu. Projekat finansiran iz CARDS programa „Izgradnja kapaciteta Komisije za javne nabavke“ koji se trenutno sprovodi i treba da bude završen oktobra 2007, upravo se bavi ovom zabrinutošću kroz obuku za službenike za javne nabavke, potencijalne ponuđače, i druge učesnike u procesu nabavke, i kroz postavljanje jednog

119 www.nabavka.vlada.cg.yu

međunarodnog eksperta za javne nabavke koji daje savjete i pomaže u izradi dodatnih instrumenata, kao što je Priručnik za ponuđače. Međutim, potrebna je dodatna izgradnja kapaciteta, posebno povećanje tehničke ekspertize u smislu dodatnog osoblja, i u Državnoj Komisiji za javne nabavke i u Direkciji.

Međutim, diseminacija informacija i potrebe za obukom nastaviće se i nakon završetka ovog projekta, jer mnogi učesnici ovog procesa kreću sa prilično niske tačke. Potrebno je vrijeme (i ponavljanje) kako bi se u potpunosti usvojili neki osnovni koncepti kao što su koristi principa konkurentnosti koji su temelj modernih sistema nabavki, i koji se fundamentalno razlikuju od uobičajenog načina rada. Biće potrebna dodatna podrška kako bi se ponuđači podstakli da usvoje proaktivnu ulogu, posebno vezano za prigovore na postupke nabavke. Posmatrači navode da su ponuđači često neodlučni kod ulaganja žalbi zbog straha od osвете, posebno u formi stavljanja na crnu listu i zabrane učešća u budućim nadmetanjima. Ovakav način razmišljanja treba promijeniti.

Dalje, postoji potreba da se posveti dodatna pažnja rizicima od korupcije u drugim fazama procesa nabavke, posebno u fazi ugovaranja, koja je posebno podložna manipulacijama kroz anekse ugovorima koji omogućavaju dodatne „nepredviđene“ troškove, i efikasnosti mehanizama sankcionisanja. Sveobuhvatna studija cijelog sistema nabavki, uključujući i fazu izvršenja ugovora, bila bi izuzetno korisna u identifikovanju mogućnosti za korupciju izvan institucija za javne nabavke kao takvih. Takva analiza mogla bi biti urađena krajem 2008. ili kasnije, što bi dalo sistemu još malo vremena da postane u potpunosti funkcionalan.

Akcionni plan AC predviđa niz mjera vezanih za javne nabavke, koje treba da implementiraju Organ vlasti za menadžment ljudskim resursima, Državna komisija za nabavke i Direkcija za javne nabavke. One uključuju mjere za povećanje znanja odgovornog osoblja o odredbama novog zakona, elaboraciju gore pomenutog priručnika o javnoj nabavci, elaboraciju uporedne analize praksi nabavke na Balkanu, otvaranje telefonske linije za hitne slučajeve putem koje javnost može ulagati žalbe, koordinaciju sa odgovornim organima vlasti u slučajevima kada postoji sumnja da postoji korupcija, uvođenje elektronskog sistema kao što predviđa zakon, IT obuku, i elaboraciju izvještaja o nepravilnostima otkrivenim u procesu javnih nabavki. Prvi AC Izvještaj o ostvarenom napretku nalazi da većina mjera nije završena. Organizovane su neke obuke, i priprema priručnika za javne nabavke je u toku. Ostale mjere nisu sprovedene zbog nedostatka sredstava, dok hitna telefonska linija nije uvedena zbog toga što nema pravnog osnova u Zakonu za to (što pokreće pitanje kako je ta mjera prvobitno zamišljena).¹²⁰ Mnogim nedostacima će se vjerovatno baviti novi projekat

120 Vidite „Prvi izvještaj o realizaciji mjera Akcionog plana za implementaciju programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala,“ str. 80.

koji se trenutno osmišljava radi podnošenja za dobijanje IPA sredstava.¹²¹ Dalje interesovanje donatora moglo bi biti vođeno zadacima definisanim u AC Akcionom planu, uz napomenu da on nije kompletan i da postoje druge potrebe, posebno jaz u znanju/kapacitetima centralnih tijela, i procjena rizika od mogućnosti za korupciju u sistemu nabavki kao cjelini.

5.6 Razvojne politike

5.6.1 Prostorno planiranje

Debata oko predloga Prostornog plana Republike Crne Gore do 2020, koja traje tokom pisanja ove analize, ilustruje niz zabrinutosti vezanih za uticaj stranih (i domaćih) investitora na donosioce odluka koje se tiču upravljanja nezamjenjivim javnim dobrima kao što su prirodni resursi.¹²²

Civilno društvo i mediji strahuju da su glavni korisnici predviđenih rješenja postojeći uticajni poslovni interesi, koji će profitirati na štetu širih održivih razvojnih ciljeva. Ova zabrinutost je potvrđena od strane međunarodnih eksperata koji su vršili stručne procjene predloga Prostorna plana¹²³.

Trenutne zabrinutosti u velikoj mjeri su podstaknute istorijatom izdavanja sumnjivih dozvola za razvoj, uključujući, na primjer, na ostrvu Sveti Nikola blizu Budve, poznatom kao „Havaji“. Građevinska dozvola je data, zatim opozvana, bivšem vlasniku i investitoru u uređenje zemljišta Nenadu Đorđeviću, srbijanskom biznismenu i bliskom prijatelju i partijskom kolegi žene bivšeg srbijanskog Predsjednika optuženog od strane Međunarodnog suda za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji Slobodana Miloševića. Zemlju je kasnije kupio Stanko Subotić „Cane“, još jedan „kontroverzni biznismen iz Srbije, i data je sveobuhvatna dozvola za razvoj (suprotno prethodnim prostornim planovima za to područje) Subotiću i poslovnim partnerima koji uključuju sina Svetozara Marovića, jednog od vodećih ličnosti u DPS-a i bivšeg predsjednika Srbije i Crne Gore.¹²⁴

121 Trenutno se planira fokusiranje IPA projekta na dalju diseminaciju informacija i obuku, kao i uvođenje e-nabavki za koje se predviđa da će postati funkcionalno do 2010. pod uslovom da se obezbijede adekvatna sredstva.

122 Vidite Garret Tankosić Kelly, Rezidentni predstavnik UNDP-a „Izjava o Prostornom planu Crne Gore na www.2.undp.org.yu/montenegro/home/news/Statement%20on%20Draft%20Montenegro%20Spatial%20Plan%20until%202020%20-%20June%202007.pdf

123 See Garret Tankosić Kelly, Rezidentni predstavnik UNDP-a „Izjava o Prostornom planu Crne Gore na <http://www.2.undp.org.yu/montenegro/ee/reports/Statement%20on%20Draft%20Montenegro%20Spatial%20Plan%20until%202020%20-%20June%202007.pdf>

124 Branka Plamenac, „Canetu, kopno i more“ (To Cane, the land and the sea), Monitor, br. 865, na www.monitor.cg.yu/ARHIVA/a_865_01.html.

Vrijeme izdavanja građevinske dozvole bilo je nezgodno jer je ubrzo uslijedila optužba protiv Subotića, koju je u junu 2007. pokrenuo Srpski specijalni tužilac za organizovani kriminal u vezi sa švercom cigareta sredinom i krajem 1990-tih.¹²⁵

5.6.2 Sektor energetike

Slične sumnje postoje i u vezi sektora energetike (kao i sektora šumarstva, iako nema nijedne do sada završene studije koja bi na to nedvosmisleno ukazivala). Ključni elementi koji izazivaju zabrinutost tiču se dosadašnjeg poslovanja Elektroprivrede Crne Gore (EPCG¹²⁶) i nacрта strategije energetike koja predlaže, između ostalih mjera, da se izgradi niz brana koje bi mogle izazvati ozbiljne ekološke posledice.

Sumnje – do sada neistražene i otuda i nedokazane – postoje da EPCG upravlja energetikom na takav način da stvara uslove koji pogoduju glavnom snabdjevaču države energijom, firmi registrovanoj u Ujedinjenom Kraljevstvu »Timu za finansiranje energije« (EFT) koju vodi srbijanski biznismen Vuk Hamović. Jedna takva odluka rukovodstva ovog preduzeća ogleda se u nemogućnosti da nađe boljeg ponuđača od EFT za kupovinu bosanskog energetskog viška (koji je EFT onda preprodao Crnoj Gori za razliku u profitu)¹²⁷.

Ove su sumnje pokrenute zbog dosada slične prakse poslovanja EFT-a i njegovih nacionalnih poslovnih partnera koja izaziva zabrinutost poslednjih godina i drugdje u regionu. U 2003. god. u Bosni i Hercegovini Visoki predstavnik Pedi Ešdaun je naložio specijalnu istragu jer je otkrio veliku prevaru i loše upravljanje energetskim preduzećem Republike Srpske iz kojeg je ETF ostvario značajnu korist¹²⁸.

U Srbiji je skupštinska komisija razmatrala poslovanje nacionalnog preduzeća za električnu energiju Elektroprivrede Srbije (EPS) pošto je ministar energije, Kori Udovički između ostalog tvrdila da je to preduzeće konstantno potcjenjivalo potrebe za potrošnjom energije da bi stvaralo potrebu za hitnu kupovinu energije tokom zimskih mjeseci i to po znatno višim cijenama i profitom u korist isporučioaca - EFT¹²⁹. I dok

125 „Osmoro uhapšeno zbog šverca cigareta,“ Novosti B92 6.6.2007, na www.b92.net/eng/news/society-aticle.php?yyy=2007&mm=06&dd=06&nav_category=113=nav_id=41641

126 www.epcg.cg.yu

127 »EPCG u kandžama Hamovića« (EPCG in the Clutches of Hamović), Vijesti, 13. 09. 2007

128 Southeast European Times (istoimenu žurnal), 26/02/2003. god., Revizijska kontrola otkrila korupciju i štetno poslovanje u elektroprivrednom preduzeću Republike Srpske na www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/hr/features/setimes/newsbriefs/2003/02/030226-IVAN-002

129 B92 Novosti, Anketni odbor za ispitivanje trgovine strujom nastavio rad, 10. mart 2004. god. na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyy=2004&mm=03&dd=10&nav_category=9&nav_id=134816.

parlamentarna istraga nije dovela do rezultata u to vrijeme, u julu mjesecu je srbijanska policija podigla i formalnu optužnicu protiv rukovodilaca EPS zato što su oštetili državni budžet za gotovo 13 miliona US dolara¹³⁰. U optužbi se navodi da su se o ove transakcije okoristili EFT i drugi snabdjevači energijom koje predvode EFT- ov čelnik Vuk Hamović i njegov poslovni partner Vojin Lazarević.

Zabrinutost u vezi sa strategijom u sektoru energetike potiče iz mnogo šireg konteksta prirode energetskog deficita u Crnoj Gori. Na nacionalnom planu manjak energije potiče, dijelom, od značajnih subvencija u cijeni električne energije koja se daje najvećem potrošaču energije Kombinat aluminijuma u Podgorici a koje su dogovorene u ugovoru o privatizaciji ovog preduzeća. Kritičari nacrtu strategije sumnjaju da su se danas sektorske odluke primarno donosile u korist biznis lobija koji su u suprotnosti sa javnim interesom i da se i dalje rukovode time.

Imajući u vidu zabrinutost u vezi postojanja korupcije u energetskom sektoru širom regiona, osjetljivosti na korupciju u pogledu uopšteno gledajući eksploatacije prirodnih resursa i nedostatka transparentnosti kod izvjesnog broja dosada donesenih odluka o privatizaciji i koncesijama, potrebna je posebna pozornost da bi se obezbijedio napredak i da bi razlozi za donošenje glavnih razvojnih odluka bili jasni, dobro obrazloženi, u javnoj diskusiji razmatrani i doneseni u potpunosti u javnom interesu.

5.7 Korupcija i prisustvo međunarodnih organizacija

I dok izgleda da korupcija među međunarodnim donatorima ne izaziva ozbiljnu zabrinutost, postoji izvjesna sumnja zbog nedostatka transparentnosti i nejasnih kriterijuma za (konsistentnu) podršku određenim korisnicima grantova. Međutim, u donatorskoj zajednici kao takvoj nije bilo javnih slučajeva korupcije.

Ono što više zabrinjava je prisustvo stranih investitora. Ruski biznismeni se posmatraju sa posebnom sumnjom vezano za porijeklo njihovog novca; međutim, nedavne odredbe protiv pranja novca bave se mnogim uzrocima zabrinutosti u tom pogledu. Još više brinu moguće uplate službenicima kako bi se dozvolilo stranim investitorima da grade na zemljištu koje bi trebalo biti zaštićeno u interesu javnosti, kao što je Jadranska obala ili nacionalni parkovi Tare, kao što je i rečeno u paragrafu 5.6.1.

Takođe ima izvještaja da strani biznisi ili čak i individualni kupci nekretnina, možda

130 PRIJAVE U EPSU ZBOG EFT-JA, B92 News, 25. 07. 2007. dostupan na http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=07&dd=25&nav_category=120&nav_jd=256729.

rutinski plaćaju mito kako bi ubrzali administrativne procedure koje su u potpunosti legalne, ali spore („novac za podmazivanje“). Ovo povećava stranu potražnje ovog problema, posebno u primorskim opštinama koje su doživjele izuzetan porast u broju zapadnih evropljana koji, pored Rusa, kupuju kuće za odmor.

6. Upravljanje javnim finansijama

6.1 Priprema i izvršenje budžeta

Zakon o budžetu¹³¹ koji formuliše budžet i njegovo izvršenje usvojen je 2001. Vlada počinje pripremu budžeta svake godine u julu; predlog se podnosi Parlamentu u novembru. Malo je vremena za diskusiju o predlogu u parlamentu, a kapaciteti parlamentarne Komisije za budžet da pažljivo analizira budžet prije diskusije su veoma ograničeni. Zakon o budžetu odnosi se na Vladin budžet i opštinske budžete, postoje tri van-budžetska fonda (zdravstva, penzijski i za zapošljavanje) koje prema Zakonu o budžetu kontroliše Ministarstvo finansija.

Prema programu Sigma OECD-a „zakon [o budžetu] kakav je trenutno nije kompatibilan sa okolnostima u Crnoj Gori jer prvobitno nije bio izrađen tako da zadovolji specifične potrebe zemlje, a ne odražava ni skorije razvoje – uključujući činjenicu da ne postoji pravni osnov za strateško planiranje, Okvir srednjeročne potrošnje (MTEF) ili programsko budžetiranje.“¹³²

Značajni naponi uloženi su zadnjih godina u implementaciju budžetiranja zasnovanog na programu kroz projekte tehničke pomoći (koje je prvenstveno vodio USAID), čije je uvođenje do 2008. bilo jedan od prioriteta Vlade u njenoj Agendi ekonomskih reformi za 2002-2007.¹³³ S obzirom na nedostatak ljudskih i tehničkih resursa, ovaj period vremena morao je biti prilagođen.¹³⁴ Isticano je, na primjer od strane Svjetske banke, da će se za implementaciju budžetiranja zasnovanog na programima morati sada donositi odluke koje će imati srednjeročni ili dugoročni uticaj na broj i profil osoblja koje se bavi analizom budžeta: „U budućnosti oni koji se bave analizom budžeta moraće da budu u stanju da se uključe u diskusije sa srodnim ministarstvima o ciljevima programa i isplativošću specifičnih programa [...]. Osim toga, osoblje u srodnim ministarstvima koje priprema budžet treba da promijeni svoj set vještina - umjesto da pripremu budžeta posmatraju kao administrativni zadatak koji priprema admini-

131 Dostupno na crnogorskom na www.gom.cg.yu/print.php?id=3288&jezik=1. Zakon je u međuvremenu izmijenjen i dopunjen.

132 Vidite OECD/Sigma, „Procjena upravljanja javnim rashodima u Crnoj Gori jun 2006,“ str. 2, na www.sigmaxweb.org/dataoecd/18/53/37739539.pdf.

133 Vidite Vlada Crne Gore, „Agenda ekonomskih reformi u Crnoj Gori 2002-2007.“ Str. 70.

134 Prema „Izveštaju o pregledu programskog budžetiranja u Crnoj Gori i Strategiji za buduću implementaciju,“ usvojenim jula 2007, obezbijedenog jednom od eksperata USAID-ovog izvođača Programa za konsolidaciju reforme ekonomske politike u Crnoj Gori, BearingPoint.

strativno osoblje ministarstva, on treba da bude isprepleten sa procesima strateškog planiranja ministarstava.¹³⁵

U skladu sa Zakonom o budžetu 2002. osnovan je Državni trezor¹³⁶ nadležan, inter alia, za upravljanje gotovinom i dugom. Evropska agencija za rekonstrukciju omogućila je izradu sistema hardvera na koji su sada povezane skoro sve jedinice na centralnom nivou (opštine još uvijek nisu povezane na njega). Ovaj sistem se sada povezuje sa Sistemom za unosenje prihoda i rashoda (koji je urađen pod pokroviteljstvom USA-ID-a), koji podržava proces pripreme budžeta. Godišnji Zakon o izvršenju budžeta predstavlja se parlamentu u isto vrijeme kada i predlog budžeta za sljedeću godinu. Međutim, ograničen kapacitet parlamenta (pomenut u dijelu 4.4) takođe se odnosi na analizu izvršenja budžeta.

Sigma je identifikovala „opšti nedostatak transparentnosti, koji se uglavnom tiče opsega i dometa budžeta kao i procesa budžetiranja“¹³⁷ kao nešto na čemu treba raditi u budućnosti. Ovaj nedostatak transparentnosti uključuje činjenicu da bi finansiranje iz inostranstva kao što su eksterni grantovi trebalo, prema Zakonu o budžetu, biti dio godišnjeg budžeta. U praksi, međutim, Sigma procjenjuje da je ovo slučaj za samo 50% fondova, što prouzrokuje loša koordinacija donatora i nedostatak institucije koja pregleda priliv sredstava iz inostranstva. Nedostatak kontrole nad obavezama predmet je dalje zabrinutosti, a Svjetska banka konstatuje da „nedostatak bilježenja obaveza može biti rezultat ograničenja SAP-a [hardvera koji se koristi] ili svjesne političke odluke.“¹³⁸ Sigma takođe žali zbog činjenice što su relevantne reforme u oblasti menadžmenta javnim rashodima slabo koordinirane uopšteno gledano, pogled koji su ponovili neki implementatori na terenu.

6.2 Interna revizija¹³⁹

Zakon o budžetu iz 2001. godine predviđa i internu kontrolu, knjiženje i reviziju budžeta; Uputstvo o radu trezora iz 2001¹⁴⁰ utvrdilo je pravni okvir finansijske kontrole. Ne postoji zakon o internoj reviziji, a internu reviziju uveo je Pravilnik o intenoj strukturi

135 Vidite Svjetska banka „Republika Crna Gora: Javni rashodi i institucionalni pregled. Tom 1.“ str. 61.

136 Za detaljniji opis uloge trezora, na crnogorskom, vidite sajt Ministarstva finansija na: www.vlada.cg.yu/minfin/vijesti.php?akcija=vijesti&id=5965.

137 Vidite OECD/SIGMA „Procjena menadžmenta javnim rashodima u Crnoj Gori jun 2006,“ str. 2

138 Svjetska Banka „Republika Crna Gora: Javni rashodi i institucionalni pregled. Tom 1,“ str. 64.

139 Informacije o ovom dijelu u velikoj mjeri su uzete iz dokumenta Sigma OECD-a „Procjena javne interne finansijske kontrole u Crnoj Gori jun 2006“ na www.sigmaxweb.org/dataoecd/18/54/37739560.pdf.

140 Vidite Uputstvo o radu trezora na crnogorskom na www.vlada.cg.yu/minfin/vijesti.php?akcija=vijesti&id=3287.

i organizaciji Ministarstva finansija¹⁴¹ iz septembra 2006. Ovaj Pravilnik osniva Sektor za internu reviziju¹⁴² u Ministarstvu finansija. Godine 2004. Povelja o internoj reviziji i Priručnik za internu reviziju¹⁴³ postavljaju okvir za internu reviziju i daju smjernice o dobrim praksama revizije, uključujući zahtjeve za reviziju i procedure.

Uputstva Trezora utvrđuju princip funkcionalne nezavisnosti (tj. da jedan isti službenik ne može biti odgovoran za autorizaciju, izvršenje i kontrolu troškova). Od 2003. jedan od zamjenika Ministra Finansija je Šef jedinice za internu reviziju u okviru Ministarstva finansija. Uz pomoć USAID-a, formiran je tim za reviziju, koji predviđa 10 zaposlenih (tri mjesta su trenutno slobodna). Ova jedinica odgovorna je za internu reviziju u Ministarstvu finansija, drugim ministarstvima, potrošačkim jedinicama i opštinama. Takođe, u nekim drugim potrošačkim jedinicama formirane su interne jedinice za reviziju (Uprava carina i Fond penzijskog osiguranja) a planirano je formiranje još takvih jedinica u drugim organizacijama/strukturama, što vodi dobrom razvoju istinske interne kontrole (jer je trenutna organizacija više eksterna funkcija koju sprovodi Ministarstvo finansija).

Interna revizija sprovodi se prema strateškom planu koji pokriva period od tri godine, i koji čini osnov za respektivne godišnje revizije. Plan uzima u obzir rizične oblasti, primjenjujući kriterijume koji se tiču osoblja, budžeta i opsega aktivnosti; on pokriva sve jedinice koje podliježu reviziji u Ministarstvu finansija, van-budžetska sredstva, potrošačke jedinice i opštine.

Izgleda da Sigma izvještaj OECD-a sugeriše jako vođstvo na višem nivou u Ministarstvu finansija koje pokreće reforme. Urađen je predlog Političkog dokumenta o Javnoj internoj finansijskoj kontroli (PIFC), koji još treba da bude pregledan i finaliziran, uključujući srednjeročnu i dugoročnu strategiju za izradu održivog okruženja finansijske kontrole, jačanje internog sistema revizije, i formiranje funkcionalno nezavisne interne revizije (trenutno ovo nije obezbijeđeno, jer zamjenik Ministra finansija odgovoran za internu reviziju može, de facto, takođe da preuzima izvršne funkcije).¹⁴⁴ Takođe postoji potreba da se garantuju principi interne revizije u Zakonu o internoj reviziji. Od suštinske važnosti biće takođe uvećanje kapaciteta za sprovođenje interne revizije izvan Ministarstva finansija tako da se uključe srodna ministarstva, kroz sistematsko regrutovanje i obuku mlađeg osoblja.¹⁴⁵

141 Nije bilo moguće naći ovaj dokument na internetu. Avgust 2007.

142 Za opis nadležnosti Sektora za internu reviziju, vidite, samo na crnogorskom, www.gom.cg.yu/print.php?id=59628&jezik=1.

143 Nije bilo moguće naći dokument na Internetu. Avgust 2007.

144 Iako su uloženi napori da se utvrdi status uvođenja PIFC-a, u vrijeme pisanja nisu bile dostupne detaljne informacije.

145 Vidite Svjetska banka, „Republika Crna Gora: Javni rashodi i institucionalni pregled. Tom 1“ str. 64

6.3 Eksterna revizija: Državna revizorska institucija (SAI)

Zakon o državnoj revizorskoj instituciji¹⁴⁶ urađen uz pomoć njemačkog GTZ-a usvojen je proljeća 2004, i od tada je izmijenjen i dopunjen u decembru 2006). Pravilnik¹⁴⁷ (takođe uz podršku GTZ-a) reguliše rad SAI.

SAI izvještava Parlament (i insituciju u kojoj se vrši revizija), ali je potreba da novi Ustav garantuje nezavisnost SAI više puta ponavljana; ovo je takođe potreban preduslov za usklađenost SAI-a sa standardima INTOSAI i EURSAI-a. SAI „vrši reviziju organa vlasti, korisnika budžeta koji upravljaju budžetom i imovinom države i jedinica lokalne samouprave kao i Centralne banke Crne Gore i drugih pravnih entiteta u kojima država ima udio.“¹⁴⁸ SAI podnosi godišnji izvještaj – Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Republike Crne Gore – u oktobru svake godine, a parlament ima obavezu da razmotri godišnji izvještaj prije odobravanja budžeta za sljedeću godinu. Revizije budžeta obavljene su za 2005. i 2006. (mada se kašnjenjima); izvještaj za 2005. je na sajtu SAI.¹⁴⁹ Do sada, urađena je revizija budžeta dvije opštine, kao i fonda zdravstvenog osiguranja (koji je izvan budžeta). Do danas obavljene su samo finansijske revizije, mada SAI može da obavi i revizije učinka. U okviru unaprjeđenja pristupa programskog budžetiranja, planira se da će SAI početi obuku o revizijama učinka 2008; od 2009. on treba da sprovede prve revizije učinka izabranih korisnika budžeta i do 2011. će sprovoditi redovne revizije učinka kao dio rasporeda revizija učinka.

SAI se sastoji od Senata (koji trenutno ima 4 člana), kojim rukovodi Predsjednik. Senat imenuje Parlament; Parlament takođe imenuje Predsjednika Senata iz reda svojih članova. Predsjednik Senata bira se za period od 9 godina, a njen/njegov mandat kao predsjednika ne može biti duži od tog perioda; nakon isteka perioda od 9 godina, Predsjednik postaje „običan“ član Senata, čije je članstvo stalno. Član Senata ne može vršiti ni jednu drugu profesionalnu dužnost, niti može biti član Parlamenta, ili član neke političke partije ili tijela političke partije. Ovo je 2006. dovelo do ostavke prvog Predsjednika SAI, koji je takođe radio na Univerzitetu Crne Gore.

146 Verzija zakona iz 2004. dostupna je na engleskom na www.dri.cg.yu/podaci/Zakoni/Engleski/Law.pdf i na crnogorskom na www.dri.cg.yu/podaci/Zakoni/Crnogorski/ZakonDRI.pdf. Izgleda da se izmijenjena i dopunjena verzija ne nalazi na sajtu.

147 Verzija na engleskom dostupna je na www.dri.cg.yu/podaci/Zakoni/Engleski/Procedure.pdf, crnogorska verzija na www.dri.cg.yu/Zakoni/Crnogorski/PoslovnikDRI.pdf.

148 Vidite OECD/Sigma, „Procjena crnogorske eksterne revizije jun 2006,“ str. 2 na www.sigmaxweb.org/dataoecd/30/52/37739505.pdf.

149 Izvještaji – mada ne svi (revizorski izvještaj za Fond zdravstvenog osiguranja, na primjer, još nije na sajtu) – dostupni su na crnogorskom na www.dri.cg.yu/index.php?lang=cg&action=revizije.

Predsjednik Senata odgovoran je, između ostalog, za distribuciju zadataka, sugestije za konkretne revizije, i konsolidaciju godišnjih planova revizije (koji treba da budu usvojeni do 10. januara tekuće godine) i godišnjih izvještaja.

Senat je zadužen za definisanje strateških pravaca rada SAI-a; on takođe donosi odluke o vanrednim revizijama (tj. onim koje nisu obuhvaćene godišnjim planom revizije), potvrđuje budžet za instituciju (koji se zatim podnosi Parlamentu na odobrenje), i obezbjeđuje primjenu jednakih standarda za sprovođenje revizije.

Svaki član Senata zadužen je za određeni sektor (odjeljenje). Sektorima – za koje se predviđa da će sa trenutno 3 narasti na 5 – upravlja šef sektora a u njima su zaposleni državni revizori [trenutno ih je 13, ali će ih prema projekcijama biti 35], koji su zaduženi za pripremu i učešće u radu na terenu prema planu revizije.

Instrukcije za Metodologiju rada Državne revizorske institucije¹⁵⁰ utvrđuju, između ostalog, obavezu SAI da saraduje sa kancelarijom Državnog tužioca, na zahtjev Vrhovnog državnog tužioca; SAI takođe može dijeliti informacije sa agencijama za sprovođenje zakona ako, kao rezultat revizije, ocijeni da je to potrebno učiniti. Jačanje kapaciteta SAI za efikasnu saradnju sa Državnim tužiocem jedna je od preporuka iz procjene Crne Gore u okviru GRECO programa Savjeta Evrope.¹⁵¹

SAI je imao početak koji obećava, posebno zbog tehničke pomoći GTZ-a. Kvalitet prvih finansijskih revizija budžeta Vlade hvaljen je zbog sveobuhvatnosti, nivoa detalja i jasnosti, ostavljajući mjesta nadi da bi oni mogli poslužiti kao dobra osnova za parlamentarce da ispune svoju ulogu nadzora i da detaljno ispituju buduće predloge budžeta.¹⁵² Preostaje da se vidi u kojoj mjeri će izvještaji SAI biti uzeti u obzir prilikom donošenja odluka o budžetu u budućnosti.

Međutim, Državnu revizorsku instituciju muči niz poteškoća koje će se morati rješavati. Prvo, plata državnih revizora od oko 300 € nije dovoljno konkurentna da bi privukla kvalifikovano osoblje (članovi Senata i Predsjednik Senata, međutim, primaju mnogo više od toga). Drugo, nema dovoljno državnih revizora, s obzirom da ta profesija u prošlosti nije postojala. Treće, postoji stalna potreba za obukom onih koji rade u SAI-u. Sami predstavnici SAI-a obraćaju se donatorima sa zahtjevom za finansiranje regionalne škole za državne revizore koju je Crna Gora čini se spremna da ugosti na Cetinju. Međutim, prema međunarodnim ekspertima, čini se da postoje hitnije potrebe

150 Dostupni na crnogorskom na www.dri.cg.yu/index.php?lang=cg&action=zakoni, a na engleskom na www.dri.cg.yu/podaci/Zakoni/Engleski/Methodology.pdf.

151 Vidite GRECO, Evaluacioni izvještaj o Republici Crnoj Gori.

152 Vidite Svjetska banka, „Republika Crna Gora: Javni rashodi i institucionalni pregled. Tom 1“ str. 65.

koje treba prvo rješavati kako bi se istinski razvijao kapacitet nacionalne SAI.

Što je još važnije, nezavisnost ove značajne institucije takođe je u opasnosti da bude podrivena. Decembra 2006. Miroslav Ivanišević imenovan je za novog predsjednika Senata. Do imenovanja, G-din Ivanišević – koji je ranije bio i Ministar finansija – bio je član predsjedništva i član parlamenta vladajuće DPS. Njegovo imenovanje bilo je predvidiv završetak, i bilo je najavljeno u medijima¹⁵³ prije sjednice parlamenta koja je trebalo da odobri imenovanje. Štaviše, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji morao je biti izmijenjen da bi se G-din Ivanišević kvalifikovao za tu poziciju, a promjene su odobrene na istoj parlamentarnoj sjednici tokom koje je on zapravo bio imenovan. I dok su eksperti potvrdili da su prvi revizorski izvještaji koji su izdati tokom mandata G-dina Ivaniševića bili veoma kvalitetni, postoji i zabrinutost da će njegova bliskost DPS-u imati uticaj na godišnje revizorske planove, tj. na izbor entiteta u kojima treba da se izvrši revizija, i da će nepristrasnost izvještaja na kraju biti ugrožena.

153 Vidite „Ivanišević kontrolise ministre“ (Ivanišević will control ministers), Vijesti 18. 12. 2006. na www.vijesti.cg.yu/naslovna.php?akcija=advview&id=2219112.

7. Pružanje usluga

7.1 Zdravstvo

Informacije o korupciji u sektoru zdravstva prilično su oskudne. Pregled javnih rashoda i institucija Crne Gore koji je obavila Svjetska banka iz 2006. navodi finansijsku održivost, jednakost pristupa i nedovoljno upravljanje sektorom kao neke od izazova sa kojima se suočava sistem zdravstvene zaštite. Dok Fond zdravstvenog osiguranja finansira pružanje većine zdravstvenih usluga, "dio za koji se ne zna koliki je plaća se se iz džepa putem privatnih izvora."¹⁵⁴ Izvještaj o zemlji globalnog integriteta iz 2006. navodi da "pacijenti moraju da "časte" doktora prije bilo kog liječenja, bez obzira na zdravstveno osiguranje. Specijalna brigada za vrijeme porođaja košta 42 000 dinara (636 \$), dok hirurzi dobijaju 42 000 do 126 000 dinara (636 do 1.900 \$) za komplikovanije operacije. Ponekad je potrebno mito samo da bi se dobio krevet u bolničkoj sobi."¹⁵⁵ U istom izvještaju istaknuto je da su dva bivša Ministra zdravlja optužena za kršenje Zakona o javnim nabavkama i za zloupotrebu međunarodnih donacija. Državna revizorska institucija obavila je 2006. finansijsku reviziju Fonda zdravstva koji je izvan budžeta; izvještaj još nije javan, ali je rečeno da revizori nisu otkrili bilo kakve nepravilnosti koje su mogle biti prouzrokovane korupcijom. Direkcija za anti-korupcijsku inicijativu planira da, uz finansijsku pomoć UNDP-a, sprovede u bliskoj budućnosti, istraživanje uzroka i obrazaca korupcije u sistemu zdravstvene zaštite. Svjetska banka je, od 2004. (a očekuje se da trajati do 2009.), sprovela projekat koji ima za cilj uvođenje reformi i izgradnju kapaciteta u pružanju primarne zdravstvene zaštite u Crnoj Gori.¹⁵⁶

7.2 Obrazovanje

Nisu dostupni konkretni podaci o korupciji u sektoru obrazovanja, mada gore pomenuti Izvještaj o zemlji globalnog integriteta navodi da "u sistemu obrazovanja, ocjene se prodaju i kupuju". Direkcija za anti-korupcijsku inicijativu planira, uz finansiranje od strane UNDP-a, da u bliskoj budućnosti sprovede istraživanje korupcije u obrazovnom sektoru. Projekat Svjetske banke, koji će trajati do 2009, bavi se više strukturalnim pitanjima za reformu sistema osnovnog i srednješškolskog obrazovanja.¹⁵⁷

154 Vidite Svjetska banka, „Republika Crna Gora: Javni rashodi i institucionalni pregled. Tom 1,“ str. 17.

155 Vidite „Bilježnica reportera: Republika Crna Gora,“ Globalni integritet, 2006. Izvještaji o zemlji.

156 Vidite saopštenje za javnost „Svjetska banka odobrila 12 miliona dolara kredita za podršku zdravstvu u Srbiji i Crnoj Gori,“ Vašington. 8.6.2004. na <http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/3A0A27D683EBCAF785256EAF00514618?Otvoren dokument na http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=3339535&menuPK=3339610&Projectid=P082223>.

157 Za više informacija o projektu vidite <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=3339535&menuPK=3339610&Projectid=P084597>.

8. Pravosuđe

Kada govorimo o borbi protiv korupcije, pravosuđe se mora sagledati iz dva ugla: prvo, kako bi se utvrdio nivo korupcije unutar samog sistema i drugo, kako bi se ocijenila sposobnost sistema da se s uspjehom bori protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ovim pitanjima bavićemo se u zasebnim odjeljcima niže u ovom dokumentu.

8.1 Sudovi

Nizak je stepen povjerenja javnosti u pravosuđe, posebno u sudove, uglavnom zbog velikog broja zaostalih predmeta i pretjerano dugih sudskih procesa, ali i zbog percepcije da politika vrši jak uticaj na pravosuđe.

Reforma pravosuđa nalazi se na agendi reforme u Crnoj Gori od 2000. godine u okviru Projekta reforme sistema pravosuđa za period 2000-2005, sa naglaskom na reformi sistema sudova koji je užasno neefikasan i opterećen velikim brojem zaostalih predmeta. U navedenom periodu, prioritet je bio na izgradnji savremenog i demokratskog normativnog okvira. Izrađeno je i usvojeno više od dvadeset relevantnih zakona, uključujući i Zakon o sudovima iz 2002. godine¹⁵⁸ kojim je sistem redefinisano u sistem od petnaest osnovnih sudova za krivična djela za koja je zapriječena maksimalna kazna od deset godina, dva viša suda za teža krivična djela i žalbe na presude osnovnih sudova, dva privredna suda, jedan Upravni sud i jedan Apelacioni sud za žalbe na rješenja viših sudova u slučajevima u kojima viši sud postupa kao prvostepeni sud, jedan Vrhovni sud, koji se bavi pravnim pitanjima koja mu se upućuju, kao i jedan Ustavni sud. U sistemu radi ukupno 258 sudija i pet sudija Vrhovnog suda.¹⁵⁹

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (COS)¹⁶⁰ osnovan je 2000. godine sa ciljem da vrši obuku sudija (u početku se zvao Centar za obuku sudija), ali je usvajanjem Zakona o edukaciji u pravosudnim organima u januaru 2007. godine njegov mandat proširen kako bi obuhvatio tužioce i druge profesije u pravosuđu. COS ima dosta potencijala, ali pati od nedostatka finansijskih sredstava i ljudskih kapaciteta

158 Dostupno na crnogorskom jeziku na www.gom.cg.yu/files/1059741524.doc

159 Spisak sudija koji se od januara 2007. može naći na veb sajtu Centra za obuku sudija, www.coscg.org/test/Editor/assets/sudije%20u%20CG-jan.07.doc.

160 www.coscg.org; ranije Centar za obuku sudija, osnovan 2000. godine u okviru projekta Reforme Vlade Crne Gore započete 1998. godine. Osnivači Centra su: Ministarstvo pravde Crne Gore, Udruženje sudija Crne Gore, Fondacija Institut za otvoreno društvo sa COLPI (Institut za ustavnu i zakonodavnu politiku) iz Budimpešte i Američko udruženje pravnika – Pravna inicijativa za centralnu i istočnu Evropu (ABA-CEELI).

uobičajenih za jedan broj državnih institucija.¹⁶¹ Pa ipak, predviđeno je da se kompletna buduća obuka sudija i tužilaca sprovodi preko COS-a i da on igra ključnu ulogu u sprovođenju reforme pravosuđa. Kako bi uspješno ostvario svoj mandat, Centru će biti neophodna dodatna finansijska i tehnička podrška.

Među ostalim krupnim promjenama sistema su uvođenje Apelacionog i Upravnog suda, prakse medijacije u osnovnim sudovima, zatim uvođenje savremenih tehnika u upravljanje sudskim predmetima, kao i uveliko pozdravljeno renoviranje zgrada jednog broja sudova i druga poboljšanja u pogledu infrastrukture, uključujući kompjuterizaciju i druge metode čiji je cilj da se poveća efikasnost, dostupnost i javnost.¹⁶² U okviru svog programa za razvoj kapaciteta, UNDP je Ministarstvu pravde dodijelio jednog zaposlenog i jednog eksperta kako bi pomogli u reformskom procesu.

Zakonom o sudovima iz 2002. godine takođe je učinjen pokušaj da se ojača nezavisnost i odgovornost pravosuđa osnivanjem Sudskog savjeta, tijela zaduženog, između ostalog, za izbor i disciplinske postupke protiv sudija (VII Odjeljak/poglavlje, Članovi 75-82).¹⁶³ Savjet u svom sastavu ima predsjednika i deset članova koji se biraju na period od četiri godine, dok je Predsjednik Ustavnog suda po službenoj dužnosti Predsjednik Savjeta. Parlament postavlja preostale članove (šest sudija, dva profesora Pravnog fakulteta i dva renomirana pravna stručnjaka) na predlog Vrhovnog suda, Pravnog fakulteta i Udruženja pravnika.

U sadašnjem sistemu, sudije se postavljaju na predlog Sudskog savjeta, ali ih u stvari postavlja parlament. Takav sistem prisutan je širom regiona i kritikovan je od strane međunarodnih posmatrača zato što omogućava pretjeran politički uticaj na sudije. Date su izričite preporuke da imenovanje i razrješenje sudija treba da bude isključivo u nadležnosti Savjeta. Iako se priznaje „ostvarivanje izvjesnog napretka u stalnom jačanju pravosuđa,“ Evropska komisija jasno konstatuje da postoji rizik od politizacije zato što je „parlament uključen u menadžment ljudskim resursima u pravosuđu [što] izaziva ozbiljnu zabrinutost za nezavisnost sudskog sistema. Postoji očigledan rizik vršenja političkog uticaja na imenovanje i razrješenje.“¹⁶⁴

161 U vrijeme pisanja ovog izvještaja, rad COS-a u velikoj mjeri je bio oslabljen personalnim promjenama (izvršna direktorica bila je na porodiljskom odsustvu, a nije bilo moguće naći odgovarajuću zamjenu). Kao što je i uobičajeno za male organizacije, funkcionisanje u velikoj mjeri zavisi od elana i kapaciteta direktora).

162 Istaknuti među njima su Projekat reforme sektora pravosuđa USAID-a (za period 2003-2006.) koji je sprovodila Checchi and Company Consulting.

163 Među disciplinskim mjerama protiv sudija koji štete ugledu profesije su disciplinski ukor, upozorenje, ili smanjenje plate od 20% u toku perioda od šest mjeseci. Predloge za vođenje disciplinske istrage mogu da daju predsjednik odgovarajućeg suda, predsjednik neposredno višeg suda, kao i predsjednik Vrhovnog suda. Postupkom rukovodi Disciplinsko vijeće Sudskog savjeta.

164 Evropska komisija, Izvještaj o napretku ostvarenom u Crnoj Gori tokom 2006.

Svakako, politički uticaj na sve aspekte upravljanja razlog je za zabrinutost u Crnoj Gori, ali u slučaju Sudskog savjeta ima razloga i za zabrinutost da se takvim rješenjem sudbina pravosuđa stavlja u ruke tijela sastavljenog od ljudi iz veoma uskog kruga (pogledati tekst u Prilogu br. 2 koji govori o porodičnim vezama između nekih od najviših članova pravosuđa), koji ne može sam sebe da kontroliše i kojem je neophodan neki oblik eksterne kontrole. U stvari, ovo je jedna od ključnih debata koja se vodi u vezi sa novim Ustavom.

Prilog 20:

Zabrinutost u pogledu odgovornosti Sudskog savjeta ilustruje i fijasko iz vremena ponovnog imenovanja Savjeta u decembru 2006. godine, kada parlament nije glasao za kandidate. U ovom procesu, nije učinjen napor da se bilo javnost bilo parlament upozna sa ličnim kvalitetima i zaslugama predloženih kandidata. Nije bilo tačno utvrđenih kriterijuma, dok su sastanci za imenovanje bili zatvoreni za javnost. Sudski savjet nije uspio da profesionalnim i javnim procedurama¹⁶⁵ stekne povjerenje javnosti.

¹⁶⁵

Uz to, uprkos postojanju Sudskog savjeta, opštem utisku o lošem radu sudija, kao i velikom stepenu kritike u javnosti – da ne pominjemo i naglasak na ličnom integritetu koji diktira program za borbu protiv korupcije – ono što nedostaje jesu odlučne sankcije za neuspješan rad. U toku 2006. godine, na primjer, predsjednici različitih sudova zaduženi za pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudija predložili su razrješenje samo dvoje sudija za „nestručan i nesavjestan“ rad.¹⁶⁶

Uz to, Administrativni ured Sudskog savjeta – tijelo osnovano kako bi pružalo tehničku podršku – osramoćeno je jednim brojem incidenata koji ukazuju, u najboljem slučaju, na nekompetentnost, što je u decembru 2006. godine kulminiralo hapšenjem bivšeg službenika za pronevjeru 190.000 eura. Jedan broj drugih službenika, uključujući direktora Administrativnog ureda i jednog sudiju, pominjan je u vezi sa ovim skandalom.¹⁶⁷

Čini se da je napredak u oblasti etičkih pitanja i transparentnosti spor. Etički kodeks sudija još nije bio usvojen u vrijeme pisanja ove analize. S druge strane, iako se govori da je osnovana Kancelarija za prijem i pritužbe građana u Vrhovnom sudu, nema vidljivih obavještenja o ovoj mjeri na internet prezentacijama državnih institucija, niti je Vrhovni sud uopšte prisutan na internetu.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Zemlje u tranziciji, str. 326

¹⁶⁶ Ibid, str. 325.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ustavni sud ima veb stranicu, a tu je i veb-sajt Sudova Republike Crne Gore koji sponzorise USAID (www.sudovi.cg.yu), ali nema nikakvih uputstava o podnošenju pritužbi, ni na drugom pomenutom sajtu u odjeljku FAQ (najčešća pitanja).

Uprkos obeshrabrujućim primjerima, posmatrači bilježe napredak u nekoliko oblasti. Osnovni sud u Podgorici i Upravni sud često se pominju kao primjeri kako se sistem može transformisati pod dobrim rukovodstvom i uz odgovarajuću tehničku podršku. Budžet namijenjen sudskom sistemu uvećan je za 51% u 2007. godini, što govori o izvjesnom većem stepenu političke volje da se intenzivira reforma pravosuđa u okviru zahtjeva Evropskog partnerstva.

Sljedeća faza reforme definisana je novom Strategijom reforme pravosuđa za period od 2007. do 2012.¹⁶⁹, koju je crnogorska vlada usvojila u junu 2007. godine. Nova strategija uglavnom je u skladu sa obavezama definisanim u Akcionom planu za borbu protiv korupcije i ciljevima da se konsoliduju raniji naponi i uvedu konačna strukturalna prilagođavanja. Njome se predlažu jasna i nedvosmislena pravila za imenovanje i napredovanje sudija, disciplinske mjere (što treba adekvatno da se reflektuje i u novom ustavu Crne Gore), jačanje uloge Sudskog i Tužilačkog savjeta u odgovarajućim procesima, kao i redefinisane uloge tužilaštva kako više ne bi zastupalo državu u imovinsko-pravnim pitanjima i kako bi preuzelo vodeću ulogu u krivičnoj istrazi (detajnija analiza tužilaštva nalazi se u sljedećem odjeljku). Takođe se prilično ističu mjere informisanja i uključivanja javnosti, kao i poboljšanje efikasnosti, što bi moglo dovesti do porasta povjerenja u pravosuđe. Ekstenzivnoj obuci za sudije i tužioce iz oblasti primjene novih propisa takođe se pridaje istaknuto mjesto. Ovo pitanje biće jednako važno kao i mjere za obezbjeđivanje nezavisnosti, s obzirom na to da je opšti utisak da je kompetentnost kod sudija na niskom nivou, naročito u oblasti rješavanja predmeta organizovanog i privrednog kriminala i korupcije. Još jedna ključna mjera jeste konkurentnija plata kojom bi se zaustavio odlazak najstručnijih sudija u privatnu advokatsku praksu. U toku je izrada Akcionog plana uz podršku UNDP-a, a završetak se predviđa za kraj 2007. godine.

Reforma strategije pravosuđa, uz Program za borbu protiv korupcije, predstavlja solidnu smjernicu za reformu sudstva, iako bi više naglaska trebalo da bude na pitanju odgovornosti sudskih organa uprave. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, USAID je pripremao evaluaciju ranijih programa u kojoj bi trebalo da se nađe ocjena postojećeg stanja i budućih potreba, što bi trebalo da bude još jedna korisna prizma kroz koju treba sagledati prioritete za buduću pomoć donatora u reformi pravosuđa. Čini se da trenutno ima dovoljno sredstava od donatora koji pomažu u reformi pravosuđa, među kojima su Svjetska banka, Sida, kanadska Cida i drugi bilateralni donatori. Pa ipak, s obzirom na to koliko su predstojeći zadaci brojni i zahtjevni, neophodna je dalja podrška.

169 Dostupna na crnogorskom jeziku na www.gom.cg.yu/files/1183364296.doc.

8.2 Tužilaštvo

U Crnoj Gori je u priličnoj mjeri prisutan negativan stav jasnosti prema tužilaštvu, u velikoj mjeri zbog prisutne nespremnosti da se vodi istraga protiv državnih službenika umiješanih u skandale sa korupcijom, kao i zbog neuspjeha u krivičnim postupcima oko nekoliko ubistava visokog profila povezanih sa organizovanim kriminalom.

Prilog 21:

28. decembra 2006. godine, jedini osumnjičeni za ubistvo novinara lista Dan iz 2004. godine oslobođen je pošto je sud donio odluku da tužilac nije uspio da dokaže krivicu optuženog. Ovaj dugoočekivani zaključak dvogodišnjeg suđenja bio je razočaranje za mnoge. Pošto se slegla prašina, javnost je ostavljena da se pita ko je kriv: da li sudovi, tužioci ili policija. Tužilaštvo je uložilo žalbu na rješenje višem sudu.¹⁷⁰

U razgovoru sa autorima ovog izvještaja, Državna tužiteljka je snažno osporila takvo viđenje, ukazujući na broj istražnih postupaka pokrenutih prema visoko rangiranih službenika. Zaista, tendencija prisutna u cijelom regionu jeste da se tužioci previše krive za neuspješnost krivičnih istraga. Postoje objektivni razlozi za nedostatak rezultata tužilaštva. Kvalitet drugih karika u sistemu krivičnog pravosuđa – policije i sudova – suštinski je važan za uspjeh krivičnog postupka. Crnogorski državni tužilac izrazila je dosta negodovanja na račun rada sudova. U izvještajima za 2004. i 2005. godinu, Vrhovni državni tužilac kritikovala je sudove zbog dugih istraga i suđenja, loših rješenja i neodgovarajućih kazni. Iako su se odnosi i komunikacija sa policijom popravili, u izvještaju se kaže da je 47 odsto od 4.933 zahtjeva za istragom ostalo neriješeno do kraja 2005. godine: „Podaci o broju neriješenih istraga dovodi do zaključka da su 2005. godine sudovi kasnili u odnosu na plan, iako je u poređenju sa 2004. godinom bilo 10,8 odsto manje neriješenih istraga. Istrage zahtijevaju brzo i efikasno procesuiranje zato što od toga zavisi kvalitet prikupljenih dokaza i ishod predmeta.“¹⁷¹

Pravna ograničenja dodatno ometaju uspješno gonjenje u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala. Jedno ograničenje jeste nemogućnost korišćenja specijalnih istražnih radnji (pogledati odjeljak 8.4 o kapacitetu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije niže u tekstu); drugo je sadašnji zakonski položaj tužioca koji, kao i u većini nekadašnjih socijalističkih država, dijeli odgovornost sa institucijom

170 Nations in Transit (Zemlje u tranzitu), str. 325

171 Ibid, str. 324.

istražnog sudije. Ključna promjena u ulozi tužilaštva predviđa se Strategijom reforme sudstva, kojom se tužiocu daje vodeća uloga u procesu istrage. Kako bi se ovo omogućilo, biće neophodne dopune Zakonika o krivičnom postupku, što se planira do kraja 2007. godine. Međutim, priprema tužilaca za ovu novu ulogu dugotrajan je proces, a predviđa se da će biti potrebno najmanje 1-2 godine kako bi novi sistem postao operativan. Kada se tužilaštvu promijeni uloga, biće neophodno da se broj zaposlenih udvostruči. Izgleda da postoji svijest o tome da će biti potrebna veća sredstva kako bi se ova služba pripremila za izazov s obzirom da je budžet za državno tužilaštvo uvećan za više od 50% tokom 2007. godine.¹⁷²

Uprkos ovim objektivnim razlozima, još uvijek postoji mučan utisak da tužilaštvo nije voljno da pokreće istrage, posebno u slučaju lica koja su možda bliska vladajućoj partiji. Vrhovni državni tužilac bila je posebno česta meta kritike medija, uključujući insinucije, utemeljene ili ne, u vezi sa njenim ličnim integritetom.

Prilog 22:

Crnogorski mediji često kritikuju Vrhovnog državnog tužioca Vesnu Medenicu zato što nije pokrenula postupak u jednom broju predmeta koji se tiču organizovanog i privrednog kriminala, a koji su privukli veliku pažnju javnosti. Povremeno se takođe čuju pitanja u vezi sa njenim životnim standardom koji nije u skladu sa njenim primanjima. Na primjer, u vezi sa tim da može da priušti sebi da plaća skupi džip, ogledalo visokog „statusa“, relativno skromnom platom Vrhovnog državnog tužioca.¹⁷³

Rizik od postojanja političkog uticaja ne može se zanemariti u situaciji kada je toliko naglašen u svim sferama javnog i privrednog života i kada se čini da su postojeći institucionalni zaštitni mehanizmi nedovoljni. Zakon o državnom tužiocu,¹⁷⁴ koji je stupio na snagu u decembru 2003. godine, definiše postojeći okvir za funkcionisanje tužilačkih službi. Tužioce i zamjenike tužilaca imenuje parlament na predlog Tužilačkog savjeta na period od pet godina uz mogućnost ponovnog imenovanja. Tužilački savjet od jedanaest članova imenuje parlament, pri čemu su deset iz redova predstavnika Pravnog fakulteta, Advokatske komore, Ombudsmana, Ministra pravde, dok je Vrhovni državni tužilac po službenoj dužnosti predsjednik Savjeta. Međunarodni posmatrači jedinstveni su u preporuci da proces izbora i imenovanja tužilaca treba

172 Ibid, str. 306.

173 Milka Tadić Mijović, „Porodična tužiteljica“ (Family prosecutor), Monitor, br. 872, www.monitor.cg.yu/ARHIVA/a_872_02.html.

174 Verzija na engleskom jeziku dostupna je na www.tuzilastvocg.cg.yu/dokumenti/law%20on%state%20prosecutor.pdf a verzija na crnogorskom na www.gom.cg.yz/files/1075209436.doc.

da se izmjesti iz parlamenta i stavi u isključivu u nadležnost Tužilačkog savjeta kako bi se smanjila mogućnost političkog uticaja. Međutim, uz ovaj imperativ moraju ići i odgovarajuće odredbe o odgovornosti, s ozbirom na to da se zabrinutost u pogledu „zatvorenih krugova“ profesije, slična onoj već izrečenoj u odnosu na Sudski savjet ranije u ovom tekstu, odnosi i na tužilaštvo. Samokontrola nije dovela do bilo kakvih disciplinskih mjera u vrijeme pisanja ove ocjene uprkos postojanju Etičkog kodeksa, različitih uputstava, kao i poslovnika koji upućuju tužioce na odgovarajuće ponašanje čak i nakon radnog vremena – za čije nadgledanje su zaduženi neposredno nadređeni tužioci (odnosno „viši“ tužioci zaduženi su za „niže“ tužioce).

Državni tužilac predmet je parlamentarne kontrole koja se ostvaruje kroz obavezno podnošenje godišnjeg izvještaja parlamentu. Ukoliko parlament preraste u efikasnu kontrolnu instituciju, to bi moglo biti dovoljno da se eliminišu razlozi za zabrinutost navedeni prethodno u tekstu, ali to vrijeme još nije došlo, te bi trebalo razmotriti druge mehanizme. U razgovoru sa jednim od autora, Vrhovni državni tužilac je predložila da bi izuzimanje tužilaca iz imuniteta, s izuzetkom funkcionalnog imuniteta, mogao biti dodatan korak. Možda bi, pod uslovom da se odmjeri u odnosu na mogućnost zloupotrebe, takav korak mogao za rezultat da ima veće mogućnosti za vršenje političkog pritiska, a ne manje.

Obaveze definisane Programom borbe protiv korpucije koje se odnose na Državnog tužioca u najvećem dijelu se tiču kapaciteta institucije da se bori sa korupcijom i organizovanim kriminalom, što je predmet detaljnije razrade u odjeljku 8.4 niže u ovom dokumentu. Mjere kojima se promovise integritet obuhvataju povećanje plata (što je i urađeno, ali ne u mjeri koju bi tužioci smatrali u potpunosti zadovoljavajućom) kao i usvajanje Etičkog kodeksa,¹⁷⁵ do čega je došlo u novembru 2006. godine. Iako je veća transparentnost često način da se poveća odgovornost državnih institucija, u slučaju tužilačkih službi ovaj mehanizam nije u potpunosti primjenjiv. Potrebno je da se očuva tajnost podataka u vezi sa istragama koje su u toku kako bi se ne samo obezbijedio uspjeh u radu, već i zaštitila ljudska prava osumnjičenih lica koja se moraju tretirati kao nevina dok se pred sudom ne dokaže njihova krivica. Slično tome, s ozbirom na to da tužioci ne pružaju direktne usluge građanima, pritužbe građana ne mogu se koristiti kao pokazatelj integriteta. Crnogorsko državno tužilaštvo je transparentnije od mnogih drugih sličnih institucija u regionu: ova institucija ima svoj web sajt¹⁷⁶, gdje se mogu naći relevantni zakoni i godišnji izvještaji, mada se uvijek može uraditi više, posebno u oblasti edukovanja javnosti o ulozi tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa i publikovanja rezultata, kao osnovnih protiv mjera u cilju poboljšanja negativne percepcije javnosti.

175 Verzija na crnogorskom jeziku dostupna je na www.tuzilastvocg.cg.yu/dokumenti/E%20T%20I%20C%20K%20I%20%20%20%20K%20O%20D%20E%20K%20S.pdf

176 www.tuzilastvocg.cg.yu

Pružanje dalje podrške jačanju kapaciteta ove službe posebno s obzirom na predstojeći izazov njene transformacije u instituciju koja ima vodeću ulogu u fazi istrage, trebalo bi da ostane prioritet donatora.

8.3 PolICIJA

PolICIJA u Crnoj Gori ima sličan istorijat kao polICIJA u Srbiji s početka ratova jugoslovenske sukcesije u smislu tolerisanja, ili čak učestvovanja, u krijumčarenju i drugim kriminalnim aktivnostima tokom 90-tih godina, naročito krijumčarenju cigareta, čime su se obezbjeđivala sredstva za opstanak Crne Gore tokom perioda međunarodne izolacije po osnovu sankcija Ujedinjenih nacija, što se nastavilo većim dijelom 90-tih godina. Kao rezultat toga, crnogorska polICIJA ima od ranije uspostavljen odnos saradnje sa krijumčarima i drugim počiniocima djela organizovanog kriminala, što se teško da iskorijeniti brzo i u potpunosti. Ipak, za razliku od Srbije, kako se crnogorska vlada postepeno distancirala od Miloševića, policijske snage su očišćene (dobrovoljno ili ne) od pro-Miloševićkih i pro-srpskih kadrova. Kako je eskalirao sukob između dvije republike i kako se stanovništvo Crne Gore sve više dijelilo na blokove, jedan za Miloševića i drugi za Đukanovića (što je prijetilo da preraste u nasilje krajem 90-tih godina, naročito tokom bombardovanja od strane NATO snaga 1999. godine) polICIJA je proširena i izrasla je u neformalnu crnogorsku armiju koja bi mogla da preuzme tu ulogu u slučaju građanskih sukoba, ili spoljne agresije od strane Srbije.¹⁷⁷ Posljedica toga je da je crnogorska polICIJA ostala jako politizovana, njeni članovi su po definiciji ljudi odani Demokratskoj partiji socijalista/Đukanoviću, primljeni u službu na osnovu političke vjernosti i porodičnih veza, a ne na osnovu stručnosti ili kompetentnosti.

Reforma polICIJE čiji je cilj da dekriminalizuje, profesionalizuje i depolitizuje polICIJU počela je 2001. godine. OEBS je u ranoj fazi preuzela rukovodeću ulogu u ovim procesima, ali se u međuvremenu pojavio još jedan broj važnih dodatnih resursa. Strateški dokument o viziji u reformi polICIJE usvojen je u aprilu 2005. godine, kada je usvojen i Zakon o polICIJI.

Crnogorska polICIJA započela je neke formalne strukturne reforme koje uglavnom nisu prisutne u mnogim drugim policijskim organizacijama u regionu. Na primjer, novim Zakonom o polICIJI izdvojena je Uprava polICIJE od Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i definisano mjesto Direktora polICIJE (nasuprot Ministru unutrašnjih poslova), koje predstavlja profesionalnu, a ne političku funkciju. Slično tome, crnogorska polICIJA jedna je od rijetkih službi koja je osnovala Jedinicu za strateško planiranje. Uredba

177 Dodatne informacije pogledati kod Željka Ševića i Duška Bakrača, "Police Reform in the Republic of Montenegro" Transforming Police in Central and Eastern Europe, U Marina Caparinin I Otwin Marinen (izdavači), Münster: LIT Verlag, 2004, str. 239-263.

o Policijskoj akademiji usvojena je u martu 2006. godine, dok je ovaj organ počeo sa radom u septembru 2006. godine. Značajna sredstva su uložena kako bi se uvećali kapaciteti za vođenje istrage u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije (detaljnije u odjeljku 8.4).

Akcionni plan za borbu protiv korupcije predvidio je nekoliko posebnih zahtjeva koji se odnose na integritet i dužnosti policije. Među njima su sljedeći:

- Primjena Policijskog etičkog kodeksa (usvojenog prvi put 2003. godine i ažuriranog u januaru 2006)¹⁷⁸ i uspješno funkcionisanje Etičkog odbora sastavljenog od sedam članova, od kojih troje nisu zaposleni u policiji;
- Uvođenje i reklamiranje procedura za prijavljivanje slučajeva korupcije u policiji na centralnom i lokalnom nivou;
- Uspostavljanje objektivnih kriterijuma prilikom zapošljavanja;
- Reorganizacija, izgradnja kapaciteta ljudskih resursa kao i nabavka opreme za Odjeljenje za unutrašnju kontrolu rada policije;
- Formiranje jedinice za nadzor policijske uprave; kao i
- Godišnja analiza uzroka i oblika korupcije u policiji.

Na osnovu Prvog akcionog plana za borbu protiv korupcije za period od septembra 2006. do maja 2007. godine:

Etički odbor ispitaio je sedam slučajeva eventualnog kršenja, od kojih su svi prosljeđeni nadležnom tužiocu za disciplinska pitanja do kraja marta 2007. godine;

Pokrenut je jedan krivični postupak protiv policijskog službenika koji je prihvatio mito;

Novi kriterijumi za zapošljavanje nisu izrađeni zato što, kako se čini, postojeći postupci – javni oglasi i postupak zapošljavanja preko Uprava za kadrove – zadovoljavaju navedene zahtjeve;

Osnovan je Sektor za bezbjednosno-zaštitne poslove i nadzor, u kojem se nalazi i Odsjek za pritužbe, predstavke i drugostepeni postupak i nadzor policije; i Sektor za unutrašnju kontrolu reorganizovan je i ima ukupno 23 zaposlena koji rade u tri sektora: zakonitost u vršenju policijskih dužnosti (4 lica), zakonitost rada organa vlasti (3 lica u centralnoj kancelariji u Podgorici i 7 u regionalnim centrima), obavještajna služba i služba interne istrage (6 lica), kao i jedan analitičar i jedan stručnjak za informacionu tehnologiju. U vrijeme izrade izvještaja, u Sektoru je bilo zaposleno 13 službenika, ali obuka još nije bila organizovana niti je obezbijeđena oprema zbog nedostatka kancelarijskog prostora.

178 Verzija na crnogorskom jeziku na www.upravapolicije.vlada.cg.yu/vijesti.phs?akcija=vijesti&id=12592.

Istraživanje o uzrocima i oblicima korupcije u policiji nije bilo obavljeno u vidu zasebne i cjelovite aktivnosti; Uprava policije tvrdi da se takva analiza vrši kontinuirano prilikom obrade utvrđenih disciplinskih i drugih prekršaja. Nisu razrađene procedure za prijavljivanje slučajeva korupcije u policiji.

Može izgledati da je ostvaren značajan napredak, ali obaviješteni posmatrači osjećaju da još dugo treba čekati na prave efekte. Na primjer, Unutrašnja kontrola još uvijek postoji uglavnom na papiru i nema dovoljno znanja i opreme za vršenje svojih funkcija. Policija je još hijerarhijski ustrojena, a odlučivanje se mora u osnovi decentralizovati kako bi se više autonomije dalo lokalnim jedinicama ukoliko se želi ostvariti suštinska promjena u načinu rada policije. Institucija i dalje ima preveliki broj zaposlenih i njome dominira srednji menadžment iz prethodne ere. Plate su i dalje niske, a ima i teškoća da se zaposli stručni kadar,¹⁷⁹ a postupak zapošljavanja u stvari nije u potpunosti decentralizovan. Politizacija i dalje predstavlja razlog za zabrinutost.

Prilog 23:

Direktor policije doživio je veliku kritiku zato što je posjetio sjedište kampanje jedne političke partije tokom lokalnih izbora 2005. godine, što je dovelo do debate o tome da li su dovoljne postojeće odredbe o sprečavanju politizacije policijske službe.¹⁸⁰

Spoljna kontrola postoji kako u vidu parlamentarnog odbora, koji je sve aktivniji, tako i u vidu Savjeta za građansku kontrolu rada policije, čijih pet članova imenuje parlament na period od pet godina na predlog Advokatske komore, Ljekarske komore Crne Gore, Udruženja pravnika, Univerziteta, nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava¹⁸¹ a kojima je policija dužna da dostavlja sve tražene informacije.

Savjet je dobar primjer razlike između onoga što postoji na papiru i stanja u stvarnosti. Savjet nema ni osnovne uslove za rad: u parlamentu je obezbijeden ograničen kancelarijski prostor kao i mogućnost povremene upotrebe sala za sastanke. U prvom nacrtu državnog budžeta za 2007. godinu, Savjetu uopšte nisu dodijeljena sredstva za rad. Uz to, prijetnje po život jednog člana Savjeta, aktiviste za ljudska prava Aleksandra Zekovića, koji je javno osudio nekoliko slučajeva neprimjerenog ponašanja policije i

¹⁷⁹ Izgleda da je izuzetak saobraćajna policija; obaviješteni posmatrači tvrde da za ova radna mjesta postoji veliko interesovanje.

¹⁸⁰ Pogledati, na primjer „Zaštita građana od zloupotreba policije“, Danas, 16.1.2006, www.danas.co.yu/20060116/hronika1.html.

¹⁸¹ Zakon o policiji, Član 93.

ostalih ozbiljnih kršenja ljudskih prava,¹⁸² Direktor policije je odbacio kao „neozbiljne“ i nikada nije ni sprovedena odgovarajuća istraga.

Transparentnost je još uvijek daleko od idealnog, a neka ključna dokumenta, kao što su dokument o Viziji ili interni propisi kojima se regulišu zadaci Etičkog odbora ili novosnovanog Sektora za bezbjednosno-zaštitne poslove i nadzor ne mogu se naći na veb sajtu. Nema ni godišnjih izvještaja, iako se čini da nema otpora samom pružanju informacija, što se pokazalo i intenzivnim izvještavanjem o procesu sprovođenja Programa za borbu protiv korupcije. Neophodna je dodatna podrška kako bi se pomoglo da takvo izvještavanje preraste u naviku i da prezentiranje rezultata rada javnosti postane rutina. Takođe su neophodni dodatni naponi kako bi se osnažile lokalne jedinice policije, a potrebno je i povećati odgovornost.

8.4 Kapaciteti za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije:

Organizovani kriminal i dalje je razlog za ozbiljnu zabrinutost u Crnoj Gori, gdje je gotovo isključivo međunarodnog karaktera, a zemlja tranzitna. Najteži oblici su trgovina narkoticima, cigaretama, oružjem i ljudima, pri čemu je Crna Gora kako zemlja tranzita tako i zemlja krajnjeg odredišta žrtava trgovine ljudima djelimično i zbog sve veće potražnje u turizmu.

Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala bavi se, što ne iznenađuje, prvenstveno represivnim kapacitetima u ovoj oblasti.

8.4.1 Pravni okvir

Pravni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala (i korupcije) sve se više usklađuje sa međunarodnim standardima i preporukama GRECO-a. U prvom Izvještaju o ostvarenom napretku u borbi protiv korupcije govori se o intenzivnim aktivnostima na pripremi izmjena krivičnog zakonika i zakonika o krivičnom postupku kojima se predviđa oduzimanje sredstava stečenih krivičnim djelom i dozvoljava upotreba specijalnih istražnih radnji za krivična djela korupcije (što je ranije bilo dozvoljeno samo u slučaju krivičnih djela za koja je zapriječena zatvorska kazna u trajanju od najmanje deset godina). Usvajanje novog Zakonika o krivičnom postupku očekuje se u jesen 2007. godine. Takođe se radi i nacrt Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći

182 Pogledati, na primjer, izjavu o incidentu koju je dala NVO Centar za građansko obrazovanje na sajtu www.cgo.cg.yu/en/press/CCE%20State%20must%20%protect%20Aleksandar%20Sasa%20Zekovic.pdf.

u krivičnim stvarima, dok je Zakon o krivičnoj odgovornosti pravnih lica usvojen u decembru 2006. i na snazi je od januara 2007. godine. Još nije urađen nacrt zakona o zaštiti lica koja dostavljaju informacije, dok se u Prvom izvještaju o ostvarenom napretku pominje da postoje nejasnoće u vezi sa pitanjem koje tijelo će biti zaduženo za taj proces. Postoji zakon o zaštiti svjedoka; osnovane su ministarska komisija za sprovođenje Programa za zaštitu svjedoka, kao i Jedinica za zaštitu, s tim što sprovođenje nosi sobom dodatne izazove: ako se uzme u obzir veličina Crne Gore i činjenica da postoje tijesne veze unutar zajednice, zaštićeni svjedok morao bi se preseliti u drugu državu u regionu, što znači da su neophodni ekstenzivni dogovori na međunarodnom planu, što još nije obezbijeđeno. Radi se revizija još nekih zakona, među kojima su i neki koji tretiraju ključne mjere za prevenciju korupcije kao što su Zakon o sukobu interesa i Zakon o finansiranju političkih partija.

Pod pokroviteljstvom UNDP-a sprovodi se inicijativa da se izradi analiza usklađenosti zakonodavnog okvira zemlje sa obavezama koje propisuje Konvencija Ujedinjenih nacija o borbi protiv korupcije (UNCAC). Iako je u nekim aspektima napredak spor, na šta je i ukazano na više mjesta u ovoj analizi, generalno se može reći da izgleda da je u zakonodavnoj oblasti ostvaren znatan napredak.

Sljedeći izazov jeste pružanje obuke u oblasti novog zakonodavstva, uključujući i primjenu specijalnih istražnih radnji, tajnih agenata i zaštićenih svjedoka za sve sektore u policiji, uključujući i sudove. Nepoznavanje novih zakona i tehnika u više navrata se navodi kao najozbiljnija prepreka uspješnoj istrazi i sudskom gonjenju krivičnih djela i korupcije (uprkos zabrinutosti zbog političkog uticaja koji je ranije ovdje pomenut).

8.4.2 Sistem za borbu protiv pranja novca

Pristup poznat pod nazivom „prati tokove novca“ može biti koristan metod za utvrđivanje postojanja korupcije, dok je, generalno govoreći, konkretno djelo teško otkriti u toku samog izvršenja. Prihod stečen korupcijom i organizovanim kriminalom može se, ipak, utvrditi onda kada takva sredstva ulaze u finansijski sistem ukoliko je prisutan sistem za borbu protiv pranja novca.

Crna Gora je uspostavila Upravu za sprečavanje pranja novca¹⁸³ u decembru 2003. godine. Zakon o sprečavanju pranja novca,¹⁸⁴ koji je usvojen u oktobru 2003. godine i dopunjen¹⁸⁵ u martu 2005, nameće obavezu finansijskim institucijama da prijavljuju

183 www.gom.cg.yu/aspn.

184 Verzija na crnogorskom jeziku može se naći na www.gom.cg.yu/files/1147855872.doc

185 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca na crnogorskom jeziku može se naći na www.gom.cg.yu/files/1147856680.doc.

sve finansijske transakcije koje prelaze iznos od 15.000 eura kao i sve „sumnjive“ transakcije Upravi za sprečavanje pranja novca. Spisak obveznika prijavljivanja sumnjivih transakcija proširen je i sada pored banaka uključuje i advokate i mjenjačnice. Ministarstvo finansija SAD glavni je partner u izgradnji kapaciteta Uprave i obezbjeđuje obuku i opremu kancelarija Uprave. Uprava je postala članica Egmont Grupe u junu 2005. godine.

Uspostavljena je baza podataka za prikupljanje i analizu podataka o finansijskim transakcijama, pri čemu se još razvijaju dodatne analitičke pojedinosti. Uprava je ostvarila napredak u izradi smjernica o tome šta se ima smatrati sumnjivom transakcijom, ali je potrebno da dalje proširi praćenje finansijskih transakcija izvan bankarskog sistema, naročito u odnosu na prodaju nekretnina i „unutrašnje investicije“.¹⁸⁶ Jedan od razloga zbog kojih se u Prvom izvještaju o ostvarenom napretku u borbi protiv korupcije konstatuje nepostojanje napretka jeste kašnjenje sa osnivanjem nove jedinice za monitoring i angažovanjem ljudi u toj jedinici. Takođe se razmatraju dodatna poboljšanja u Zakonu o sprečavanju pranja novca.

8.4.3 Policija

Specijalna jedinica za borbu protiv organizovanog kriminala osnovana je u februaru 2003. godine. Značajan iznos investicija i podrške pružen je u obliku nabavke opreme i obuke istražitelja, ali i dalje postoje potrebe, posebno u dijelu finansijskih istraga. Projekat organizacije Sida za jačanje obavještajnih i analitičkih kapaciteta smatra se posebno vrijednim pokušajem da se promijeni odnos između tužilaca i policije, te da se crnogorska policija usmjeri u pravcu sklapanja sporazuma sa Europolom. Takav sporazum biće značajan pokazatelj uspjeha; trenutno ne postoji povjerenje u Europol, što je dodatno pogoršano lošim protokom informacija preko granica. Međutim, Crna Gora je postala članica Interpola 2006. godine.

8.4.4 Tužilaštvo

U kancelariji Vrhovnog državnog tužioca postoji Specijalna jedinica za borbu protiv organizovanog kriminala, na čijem je čelu Specijalni tužilac, kao i jedan zamjenik tužioca za pitanje korupcije. U Specijalnoj jedinici rade ukupno tri operativna tužioca, što se čini da je za sada dovoljno. Specijalni tužilac je u razgovoru sa jednim od autora analize konstatovao da se ne kasni ni sa jednim predmetom i da nijedan rok nije probijen. Članovi ove Specijalne jedinice prošli su kroz obuku, ali je potrebno još obuke, naročito uzimajući u obzir sve složenije istrage u vezi sa privrednim kriminalom i korupcijom. Tužilaštvo je osmislilo projekat u kojem se opisuju potrebe za obukom

186 Evropska komisija, Montenegro 2006 Progress Report, str. 38.

i program saradnje sa vlastima SAD o razvoju informacionog sistema i saradnje sa hrvatskom Upravom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (USKOK); ovaj projekat predstavljen je Savjetu Evrope, agencijama SAD i OEBS-u. Sa sigurnošću se očekuje i podrška preko mehanizama pretpristupne pomoći Evropske unije namijenjenim pružanju podrške tokom zahtjevnog procesa transformacije Državnog tužioca u vodeću instituciju u postupku istrage, što je predviđeno Strategijom reforme pravosuđa o kojoj je već bilo riječi prethodno u ovoj analizi.

8.4.5 Sudovi

U više navrata se sugerije da su sudovi najslabija karika u sistemu zbog nedostatka stručnog znanja za donošenje presuda u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Ne postoji specijalni sud za organizovani kriminal i korupciju i moguće da i nema potrebe za takvim sudom u tako malom sistemu kao što je sistem u Crnoj Gori. Međutim, postoji svijest o tome da je neophodan neki vid izgradnje i koncentracije kapaciteta, što će biti preduzeto u širem okviru reforme sudstva.

Obuka sudija značajno je ugrožena nefunkcionisanjem Centra za obuku sudija, kao što je i pomenuto u odjeljku 8.1. Iako su kadrovska pitanja, tj. angažovanje Izvršnog direktora, prioritet, neophodna je stalna finansijska podrška kako bi se sprovedila obuka, s obzirom na to da su sredstva iz državnog budžeta nedovoljna.

8.4.6 Saradnja između različitih službi

Saradnja između različitih službi – policije, tužilaštva, carine, poreskih organa i jedinice za borbu protiv pranja novca – se popravlja. Potpisani su memorandumi o saradnji između, na primjer, tužilaštva i poreske uprave, a uskoro će biti potpisan i između tužilaštva i carine.¹⁸⁷ Svaka od službi uskoro bi trebalo da završi elektronske baze podataka, čime će se olakšati analiza i razmjena informacija. Iako baze podataka neće biti u potpunosti objedinjene (zato što različite službe pretražuju predmete po različitim kriterijumima, npr. broj krivičnih djela za potrebe policije nasuprot broju počilaca krivičnog djela za potrebe tužilaštva), vjerovatno će biti u potpunosti umreženi u toku naredne godine. Očekuje se da će ova baza podataka biti značajno sredstvo, naročito u radu tužilaštva.

Uprava za sprečavanje pranja novca konstatuje da je saradnja sa policijom veoma dobra, ali Evropska komisija upozorava da se „koordinacija i razmjena informacija između Uprave i organa policije kao i poreskih organa mora stalno unapređivati kao

¹⁸⁷ Pogledati „Izveštaj o ostvarivanju mjera iz Akcionog plana za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala,“ str. 87.

bi se pozabavili problemom pranja novca u Crnoj Gori.¹⁸⁸ Slične preporuke dao je i GRECO, ali iako možda saradnja između službi nije u potpunosti na zadovoljavajućem nivou, ima pokazatelja da se savjeti sa međunarodnog nivoa uzimaju u obzir i da se čine napori u odgovarajućem pravcu.

8.4.7 Međunarodna saradnja

Ako se uzme u obzir međunarodni karakter organizovanog kriminala u Crnoj Gori, međunarodna saradnja je možda najvažniji element u naporima da se sa njim izađe na kraj. Sklopljeno je nekoliko formalnih sporazuma sa odgovarajućim organizacijama u regionu i šire (npr. Vrhovni državni tužilac potpisala je bilateralne sporazume sa tužilaštvima Rusije i Ukrajine). Uprava policije nedavno je sklopila protokole o saradnji sa Austrijom, Belgijom, Kosovom /UNMIK-om i Rumunijom. Crna Gora je članica Interpola i ima želju da ostvari tješnju saradnju sa EUROPOL-om. Uprava carina takođe ima bilateralne sporazume sa odgovarajućim organizacijama u drugim zemljama u regionu, kao i sa Bjelorusijom, Moldavijom i Ukrajinom, a u toku su pregovori i sa susjednom Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Kosovom u vezi sa protokolima o zajedničkom ulaženju u trag akciznoj robi.¹⁸⁹

Međunarodni posmatrači su konstatovali da je nepoznavanje engleskog jezika jedna od ključnih prepreka dobroj međunarodnoj saradnji. Iz tog razloga, saradnja sa odgovarajućim organizacijama u regionu mnogo je uspješnija. Međutim, pravi pokazatelj uspješnosti saradnje biće praćenje napretka ostvarenog u nekoliko međunarodnih istraga visokog profila, uključujući istragu u vezi sa krijumčarenjem cigareta koja je nedavno pokrenuta u Srbiji protiv Stanka Subotića „Caneta“, bliskog saradnika najvišeg crnogorskog političkog rukovodstva (pogledati prilog br. 19).

188 Evropska komisija, Montenegro 2006 Progress Report, str. 38.

189 Detaljnije podatke pogledati u dokumentu „Prvi izvještaj o ostvarivanju mjera iz Akcionog plana za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.“

9. Transparentnost i zaštitni mehanizmi

9.1 Transparentnost i pristup informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama¹⁹⁰ usvojen je 2005. godine, ali se još čeka na podzakonska akta kojima bi se definisale pojedinosti u vezi sa njegovim sprovođenjem. Ministarstvo kulture, sporta i medija je institucija nadležna za sprovođenje zakona i radi na objedinjenim uputstvima za javne institucije. Međutim, ni Ministarstvo, ni Uprava za antikorupcijsku inicijativu, niti Ombudsman, nisu ovaj zakon stavili na svoj vebsajt, i, generalno govoreći, ovaj zakon je teško naći u elektronskom obliku. Međutim, većina državnih organa na svoje vebsajtove stavila je vodiče za pristup informacijama od javnog značaja, uključujući i informacije o tome kako se mogu kontaktirati službenici zaduženi za zahtjeve u vezi sa slobodom informisanja. Među izuzecima su Ministarstvo odbrane, Ministarstvo zaštite životne sredine i prostornog planiranja i Uprava za antikorupcijsku inicijativu.

Međunarodne organizacije podržale su nekoliko inicijativa čiji je cilj podrška procesu sprovođenja zakona, uključujući i obuku državnih službenika, počev od organa centralne vlasti. Među ostalima, OEBS je planirao obuku za policiju i pravosuđe preko Uprave za kadrove, koja takođe jača saradnju između policije i tužilaštva.

Nevladine organizacije su daleko najviše uradile na unapređenju slobode informisanja. NVO MANS veoma aktivno radi na provjeri sprovođenja propisa koji regulišu slobodu informisanja kroz niz raspoloživih administrativnih i pravnih lijekova. Nakon neodazivanja nekog organa javne uprave, upućivali su žalbe Upravnom sudu, s manje ili više uspjeha. Upravni sud je u nekoliko slučajeva donio rješenje protiv zahtjeva MANS-a, ali su najvažnije pobjede izvojevane kada su žalbe na takva rješenja išla do Vrhovnog suda, koji je poništio nekoliko rješenja Upravnog suda. Čini se da je ovaj proces poslužio da se uspostave važni pravni presedani koji su pomogli da se uobičajena kasnija rješenja Upravnog suda. Ovo je jedan od rijetkih slučajeva u regionu u kojem izgleda da je sudski proces kao mehanizam za ostvarivanje prava građana pomogao da se uspostave norme kroz sudsku praksu, kao i da se u javnosti poveća svijest o slobodi informisanja. Međutim, sudski proces ne može ostati glavno sredstvo kojim se obezbjeđuje pristup informacijama. Sudski procesi traju u prosjeku šest mjeseci, dok je postupak za pokretanje prigovora na zakonitost, propisan Zakonom o upravnom postupku, previše komplikovan za obične građane. U vrijeme kada je ova ocjena pisana, samo jedan prigovor na zakonitost uložio je „obični građanin.“

190 Nezvanični prevod na engleski jezik može se naći na www.slobodanpristup.com/spi/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36; Verzija na crnogorskom jeziku može se naći na www.mans.cg.yu/FAI/zakoni/Zakon_o_SPI.pdf.

Udruženje mladih novinara jedna je od prvih organizacija koja se bavila ovim pitanjem, a bili su i jedni od priređivača nacrtu zakona o slobodi informisanja. Pokrenuli su inicijativu za praćenje i testiranje sprovođenja zakona u javnom sektoru, kao i jedan broj aktivnosti za angažovanje javnosti i obrazovnih aktivnosti. Među njihovim aktivnostima su i stvaranje baze podataka vladinih instrukcija za pristup informacijama na posebnom vebsajtu.¹⁹¹

Jedan od ključnih problema u sprovođenju ovog zakona jeste to što pravila preciziraju samo uvid u informacije, ali ne eksplicitno i reprodukciju materijala. MANS je, u stvari, imao priličnih teškoća sa nekih organima koji su im onemogućavali da reprodukuju informacije, pa čak i tako što su čitali informacije na glas i na taj način snimali sadržaj konkretnih dokumenata (pogledati prilog br. 13). S obzirom na to da ne postoji jedinstveni cjenovnik za reprodukciju dokumenata (fotokopiranje, sceniranje i slanje emailom, ili na drugi način), neki su, s druge strane, dozvoljavali reprodukciju po veoma visokoj cijeni (npr. Opština Podgorica naplaćuje 1€ za fotokopiranje određenog broja dokumenata). Upravni sud se još nije oglašio po ovom pitanju.

Mnogi međunarodni posmatrači vjeruju da je osnovni izazov u ograničenom kapacitetu uprave s obzirom na to da su obaveze po osnovu propisa o slobodi informisanja za njih dodatne obaveze uz postojeće druge odgovornosti. Praznine u zakonodavstvu, kao što su Zakon o državnoj tajni, Zakon o zaštiti podataka i Zakon o zaštiti ličnih podataka, doprinose nejasnoćama u pogledu primjene zakona, mada se ipak norme polako uspostavljaju kroz samu praksu.

Pa ipak, ostaje još dosta toga što treba uraditi kako bi se ostvario zadovoljavajući nivo transparentnosti. Ima dosta informacija koje nisu dostupne na vebsajtovima raznih organa. Mnogi organi vlade koji imaju ogroman uticaj na ključne odluke u privredi nisu uopšte prisutne na internetu (npr. Savjet za privatizaciju ili Komisija za koncepcije). Informacije koje organi vlade pružaju na svojim veb stranicama obično su loše organizovane i ima bezbroj primjera da se stari vebsajtovi ne zatvaraju nakon što se taj organa prebaci na novi vebsajt. Ovakav nemar stvara dosta zabune, čime se, u stvari, smanjuje transparentnost.

9.2 Mediji

Zakon o medijima,¹⁹² koji je stupio na snagu u maju 2003. godine, pruža pravni osnov za okruženje koje podstiče nezavisne i pluralističke medije. OEBS pozitivno ocjenjuje postojeći pravni okvir, a uprkos činjenici da je crnogorsko tržište veoma malo, medijska scena je živa i raznolika.

191 www.slobodanpristup.com

192 Verzija na crnogorskom jeziku može se naći na www.rtcg.org/referendum/regulativa/zakon_o_medijima.pdf.

Ogromna većina medija je u privatnom vlasništvu, dnevni list Pobjeda se privatizuje, dok je dnevni list Vijesti u zajedničkom vlasništvu države i njemačkog koncerna WAZ. WAZ i srpski Pink najveći su strani investitori na crnogorskom medijskom tržištu. Pa ipak, čak su i privatni mediji daleko do toga da budu viđeni kao nezavisni i nepristrasni.

Kvalitet izvještavanja u elektronskim i štampanim medijima generalno je veoma loš, s rijetkim izuzecima kao što su nedjeljnik Monitor, dnevnik Vijesti i Radio Antena M (koji je i novi izvor vijesti na internetu). Još ima dosta toga da se uradi prije nego mediji budu u stanju da odigraju konstruktivnu i pouzdanu ulogu psa čuvara. Korumpiranost novinara mnogo je manji problem od lošeg kapaciteta, te je stoga jačanje novinarskih vještina i dalje prioritet.

Odgovarajuće istraživačko novinarstvo u Crnoj Gori ograničeno je ne samo nedostatkom vještina, već i ograničenim sredstvima u većini medijskih kuća. Iako se čini da novinari zaista sve više koriste odredbe o slobodi informacija i da počinju da se bave pitanjima korupcije, pristup informacijama i pouzdanim činjenicama i dalje je težak, a veoma mali broj ljudi je spreman da daje izjave koje će se dokumentovati zbog straha od odmazde (ne toliko u smislu fizičkog nasilja, već više kao prijetnja radnim mjestima i opstanku pojedinaca koji se usude da izazivaju moćne). Izvještaj Narodi u tranziciji za 2006. godinu navodi da „istraživački prilozi nekada budu praćeni anonimnim prijetnjama, procesima, ili ličnim verbalnim napadima u javnosti, iako nije bilo slučajeva fizičkog napada na novinare istraživače tokom 2006. godine.“¹⁹³ Međutim, to se ne može reći i za 2007. godinu. Teški fizički napad desio se za vrijeme pisanja ove analize, kada je jedan od urednika nezavisnog dnevnika Vijesti, Željko Ivanović, bio napadnut i pretučen dok je odlazio sa proslave desetogodišnjice rada na dan 1. septembra 2007.

Ima nekoliko inicijativa za profesionalizaciju i kvalitet crnogorskih novinara. Sva postojeća udruženja novinara u Crnoj Gori su na inicijativu Instituta za medije usvojili jedinstveni Kodeks novinara Crne Gore¹⁹⁴, čije sprovođenje prati Novinarsko samoregulatorno tijelo koje je osnovano 2003. godine i sastavljeno od predstavnika udruženja novinara. Uprkos izvjesnom napretku, ovo tijelo je još u početnoj fazi razvoja, uglavnom zato što ne obuhvata sve glavne štampane i elektronske medije u Crnoj Gori, usljed čega se smanjuje njegov uticaj. Na primjer, Dan, dnevnik sa drugim najvećim tiražem, odbija da učestvuje u bilo kakvim naporima ka samoregulaciji.¹⁹⁵

193 Nations in Transit (Narodi u tranziciji), str. 321

194 Na crnogorskom jeziku na www.mminstitute.org/kodex.php.

195 Nations in Transit (Narodi u tranziciji), fusnota 34, str. 332.

Državna medijska kuća Radio Televizija Crne Gore, RTCG¹⁹⁶ nalazi se u procesu transformacije u javni servis, što je komplikovan i težak zadatak. Pored ostalih problema, ovaj proces podrazumijeva i značajno smanjenje broja radnika, što će imati ogroman socijalni efekat, naročito u tako maloj zemlji kao što je Crna Gora. Politizovanost ovog tijela i dalje je ozbiljan problem. Iako njen statut predviđa jedanaestočlani nadzorni savjet koga bira uglavnom civilni sektor, daleko od toga da je imao rukovodeću ulogu u izgradnji renomiranog javnog servisa. Savjet nije usvojio niti objavio finansijski izvještaj RTCG-a od 2004. godine, niti objavljuje izvještaje o svom radu, kao što predviđa zakon. Njegova zasijedanja mnogo su češće zatvorena nego otvorena za javnost. Uz to, predsjednik Savjeta obišao je predizborni politički događaj i sjedio u prvom redu, dok su druga dva člana Savjeta namještenici vlade u odborima javnih institucija, što nije u duhu Zakona o javnom radiodifuznom servisu.¹⁹⁷

Prilog 24:

U februaru 2006, predstavnici NVO sektora i udruženja novinara optužili su dva predstavnika da su zloupotrijebili zakon tako što su osnovali NVO samo da bi se kandidovali za članstvo u Savjetu. Iako oba kandidata odbacuju optužbe, jedan je konstatovao da „niko nije mario kada su drugi, koji su kritikovani zbog sukoba interesa, ranijih i sadašnjih veza sa političkim partijama ili drugim centrima moći, bili izabrani u članstvo savjeta.“ Parlament je odlagao glasanje o ovom pitanju, a dva kandidata su na kraju tiho povukli svoja imena.

U kasnijem toku događaja, kada je NVO sektor nominovao svog predstavnika u Savjet krajem 2006, parlament je odbio kandidaturu uz konstataciju da je to lice blisko jednoj od opozicionih partija i da bi suštinski predstavljalo tu partiju u Savjetu. Zajednica NVO organizacija bila je jako ljuta tvrdeći da zakon daje parlamentu pravo da daje svoju saglasnost na izbor članova savjeta, a ne da odbija kandidate.¹⁹⁸ Situacija još nije bila razriješena u vrijeme pisanja ovog izvještaja.

OEBS namjerava da uradi ocjenu Zakona o javnom radiodifuznom servisu na jesen 2007. godine, što bi trebalo da donese korisne preporuke o tome kako se može pomoći tokom procesa teške transformacije RTCG-a u pravi javni servis.

196 www.rtcg.org

197 Nations in Transit (Narodi u tranziciji), str. 321

198 Ibid, str. 320-322.

9.3 Civilno društvo

Zakon o nevladinim organizacijama iz 1999. godine izuzetno je liberalan i ne definiše razloge zbog kojih bi se odbila registracija i dalo veoma malo informacija o ukidanju registracije. Posljedica toga je da u Crnoj Gori ima više od 3600 registrovanih NVO, od kojih većina bilo ne radi bilo predstavlja male firme, s obzirom na to da se prihod od privredne djelatnosti NVO ne oporezuje sve dok ne pređe iznos od 4000€ i sve dok se koristi za ostvarivanje ciljeva organizacije definisanih statutom.¹⁹⁹ Za ne više od 200 NVO u Crnoj Gori može se smatrati da pripadaju kategoriji pravih organizacija civilnog društva, a tek mali broj njih su zaista aktivne.

U javnosti postoji nepovjerenje u NVO dijelom zbog njihove zloupotrebe u svrhe malih privrednih društava, kao što je gore pomenuto, a dijelom i zbog drugih razloga. Mnoge NVO takođe su mehanizam preko koga se sklapaju ugovori sa ljudima bliskima vlasti. Brojni su primjeri, kao što je takođe već pomenuto u ovom izvještaju, kako se status NVO zloupotrebljava kako bi se ostvario pristup savjetima organa vlade ili drugim položajima.

Prilog 25:

U državi u kojoj su državne institucije nedovoljno razvijene, kao što je to slučaj u Crnoj Gori, ima i primjera gdje NVO vrše nepovoljan uticaj na izgradnju kapaciteta državnog sektora. Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) predstavlja dobar primjer za to. Slabih kapaciteta i lošeg menadžmenta, MONSTAT i dalje gubi u konkurenciji sa Institutom za strateške studije i prognoze (ISSP) čak i u projektima koji bi po definiciji trebalo da budu projekti državnih institucija, kao što su zvanična ekonomska statistika za zemlju. Za razliku od toga, ISSP, koji je 1999. godine osnovao Veselin Vukotić (pominjan na više mjesta u ovom izvještaju), dobija neke od najvažnijih ugovora od kako donatorskih organizacija tako i crnogorske vlade.

Vlada izdvaja nešto finansijskih sredstava za nevladine organizacije. Dio sredstava predstavlja direktnu stavku u republičkom budžetu i dijeli se posredstvom parlamenta, dok se drugi dio raspodjeljuje preko Ministarstva kulture i Ministarstva turizma. Lokalne samouprave takođe izdvajaju sredstva za NVO. Proces za raspodjelu sredstava u parlamentu izaziva dosta kontroverze. Među NVO koje imaju pravo na ova sredstva su one koje se bave ljudskim pravima, demokratijom, izgradnjom civilnog društva, evropskim integracijama, socijalnim aktivnostima, ekologijom, kulturom

¹⁹⁹ Ibid, fusnota 29 na str. 332

i obrazovanjem. Parlamentarna komisija svake godine objavljuje konkurs kako bi izabrala primaocce tih sredstava, ali ne postoje utvrđeni kriterijumi za odlučivanje. U mnogim slučajevima, komisija dodjeljuje mnogo manje sredstava od iznosa koji je tražen a da pri tome ne stavlja jasno do znanja koji je to dio projekta koji komisija želi da finansira. I na kraju, ne postoji sistem za praćenje trošenja sredstava niti bilo kakve obaveza podnošenja izvještaja. Jasno je da u ovakvom sistemu postoji značajan rizik od političke pristrasnosti i zloupotrebe.

Prilog 26:

Tokom 2006. godine bilo je dosta kritike u javnosti na račun nadležne parlamentarne komisije koja je dala sredstva dvijema organizacijama čiji su rukovodioci kandidati DPS-a na opštinskim izborima. Bilo je i drugih primjera za postojanje veze između NVO i vladajućih partija. Nakon više godina stalnih kontroverzi i neslaganja između građanskog društva i vlade, u avgustu 2006. godine oformljena je koalicija najaktivnijih NVO (njih 120) – Saradnjom do cilja, čiji je cilj da se, između ostalog, pozabave nedostatkom jasne strukture finansiranja NVO sredstvima iz budžeta.

Koalicija je napravila nacrt sistema za finansiranje NVO sredstvima iz državnog budžeta, kao i etički kodeks NVO. Ova dokumenta čekaju na usvajanje na nacionalnoj konferenciji NVO u proljeće 2007. godine, ali će za kompletno sprovođenje nekih mjera vjerovatno biti potrebne izmjene zakona.²⁰⁰

Uprkos ovim problemima, NVO su dale značajan doprinos demokratskim procesima u Crnoj Gori, naročito u oblasti ljudskih prava. NVO su takođe na čelu aktivnosti u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori, iako je neophodno dalje izgrađivati njihove kapacitete kako bi NVO bile u stanju da konzistentno rade najkvalitetnija istraživanja i analize. Ovo je od posebnog značaja za oblast borbe protiv korupcije, u kojoj ukoliko se nešto pogrešno uradi nastaje rizik da se u potpunosti ugrozi kredibilitet organizacije. Najistaknutije organizacije u borbi protiv korupcije su MANS i Asocijacija mladih novinara, koji su ostvarili izvanredan uticaj na unapređenje sprovođenja zakona o slobodi informacija; MANS i Centar za monitoring (CEMI) i dalje su izuzetno prisutni u oblasti sukoba interesa, a CEMI je jedina organizacija koja radi na pitanjima finansiranja političkih partija.

Izvršna direktorica MANS-a članica je i Nacionalne komisije za sprovođenje programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (dalje u tekstu 'Nacionalna komisija'). Kao članica Komisije, trebalo je i da koordinira radom drugih NVO u oblasti

²⁰⁰ Ibid, str. 318-319.

borbe protiv korupcije, kao i da informacije prosljeđuje nazad Komisiji. Međutim, teško je ostvariti bilo kakav priliv informacija te vrste od drugih organizacija uprkos aktivnom zalaganju MANS-a. Uprava za antikorupcijsku inicijativu je stoga uputila javni poziv NVO da podnesu izvještaje o sprovođenju odgovarajućih aktivnosti u okviru Akcionog plana za borbu protiv korupcije; međutim, do sredine juna 2007. godine, dostavljen je samo jedan izvještaj.²⁰¹

Teško je naći ljude da rade u NVO kao što je MANS. Smatra se da postoji rizik od ne toliko fizičkih prijetnji koliko posljedica po buduće zapošljavanje samih aktivista, kao i članova njihovih porodica. Izvršna direktorica MANS-a dobijala je prijetnje na koje je odgovorila tako što je to iznijela u javnost. U Crnoj Gori je prisutna izvjesna saglasnost da je jedini djelotvorni oblik zaštite izlazak u medije.

Uz to, prisutna je prilično velika sumnja da je svako motivisan političkim ambicijama i žedu za moći. Primjer za to je transformacija jednog od najistaknutijih aktivista u borbi protiv korupcije, NVO Grupe za promjene, u političku stranku pod nazivom Pokret za promjene. Slične sumnje sada prate i čelnicu najaktivnije NVO, MANS, čija je Izvršna direktorica u anketi iz juna 2007. godine označena kao najpopularnija javna ličnost u Crnoj Gori.²⁰² Istovremeno, ovako pozitivna reakcija javnosti može biti razlog za optimizam da bi NVO mogli biti katalizatori većeg interesovanja i eventualno većeg učesća javnosti u borbu protiv korupcije.

Program izgradnje kapaciteta NVO za aktivnosti usmjerene na borbu protiv korupcije, koji su zajedno finansirali fondacije Rockefeller Brothers Fund, Charles Stewart Mott Foundation i UNDP završava se 2007. godine. Uprkos tome, autori ovog izvještaja nisu stekli utisak da finansiranje aktivnosti NVO u borbi protiv korupcije, u njihovom sadašnjem relativno ograničenom obimu, trenutno predstavlja problem. Međutim, dalja donatorska podrška NVO predstavljaće suštinski važan aspekt unapređenju borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.

201 Ibid, str. 318-319.

202 CEDEM, „Političko javno mnjenje u Crnoj Gori,“ jun, 2007., verzija na engleskom jeziku dostupna na www.cedem.cg.yu/opolls/images/CEDEM_June07.pdf.

9. Transparentnost i kontrolni mehanizmi

9.1 Transparentnost i pristup informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama²⁰³ usvojen je 2005. godine ali su podzakonska akta koja se odnose na pojedinosti u vezi s njegovom primjenom još u pripremi. Ministarstvo kulture, sporta i medija je institucija zadužena za primjenu zakona i radi na jedinstvenim uputstvima za javne ustanove. Međutim, ni Ministarstvo ni Uprava za antikorupcijsku inicijativu niti Ombudsman nijesu postavili zakon na njihovim web-stranicama i, generalno gledano, teško ga je pronaći u elektronskom obliku. Međutim, većina vladinih organa na svojim web-stranama ima vodiče za ocjenu informacije od javnog značaja, uključujući i informacije za kontakt sa licima zaduženim za zahtjeve koji se odnose na slobodan pristup informacijama. Neki značajni izuzeci su Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za zaštitu životne sredine i uređenja prostora i Uprava za antikorupcijsku inicijativu.

Međunarodne organizacije su podržale izvjestan broj inicijativa da bi pomogle implementaciju zakona, uključujući obuke za službenike, počevši od vladinih organa na centralnom nivou. Između ostalih, OEBS je planirao obuke za policiju i pravosuđe kroz Agenciju za upravljanje ljudskim resursima, koja jača saradnju između policije i tužilaštva.

Nevladine organizacije su do sada najviše uradile na promovisanju slobodnog pristupa informacijama. Nevladina organizacija MANS je bila vrlo aktivna u testiranju implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama kroz niz upravnih i pravnih instrumenata. Oni su na slučajeve nepostupanja organa uprave odgovarali žalbom Upravnom sudu i ostvarili mješovite rezultate. Upravni sud je presuđivao protiv MANS-ovih zahtjeva u nizu pravnih stvari ali su glavni slučajevi njihovog uspjeha ostvareni pred Vrhovnim sudom koji je poništio nekoliko odluka Upravnog suda. Izgleda da je taj proces poslužio da se postave važni pravni presedani koji su pomogli da se formiraju neke kasnije presude Upravnog suda. To je jedan od najvažnijih primjera u regionu gdje je parnica poslužila za ostvarenje građanskih prava i pomogla da se postave norme kroz sudsku praksu, kao i da se promoviše svijest javnosti o slobodi informisanja.

203 Nezvanični prevod na engleski dostupan na www.slobodanpristup.com/spi/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=36; Verzija na crnogorskom jeziku dostupna je na: www.mans.cg.yu/FAI/zakoni/Zakon_o_SPI.pdf.

Pred sudovima predmeti traju u prosjeku šest mjeseci a postupak za pokretanje pravnog spora prema Zakonu o upravnom postupku previše je složen za obične građane. Sudski postupci u prosjeku traju najmanje šest mjeseci, a postupak podnošenja je žalbe onako kako ga propisuje Zakon o upravnom postupku previše je komplikovan za obične ljude. U vrijeme kada je pisan ovaj izvještaj samo je jedan pravni postupak pokrenut od strane »običnog građanina«.

Asocijacija mladih novinara je jedna od prvih organizacija koje su se bavile ovim pitanjem, i oni su bili jedni od autora Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Oni su preuzeli inicijativu da na širokom planu prate i testiraju implementaciju zakona kroz javne sektore i izvjestan broj povezanih obrazovnih aktivnosti. Njihov rad uključuje stvaranje baze podataka o vladinim uputstvima za pristup informacijama na posebnom web-sajtu²⁰⁴.

Jedan od ključnih problema u implementaciji ovog zakona jeste da pravila preciziraju uvid u informaciju na licu mjesta, ali eksplicitno ne predviđaju umnožavanje materijala. MANS je, zapravo, imao značajne poteškoće kod nekih organa koji su ih sprečavali da reprodukuju informacije, čak i da glasno čitaju i snime u diktafon neke specifične informacije (pogledajte prilog 13). Kako ne postoji unificirani cjenovnik za cijenu reprodukovanja materijala (fotokopiranje, skeniranje i slanje e-mailom ili na drugi način), neki organi su, pak, dozvoljavali njihovo reprodukovanje ali po vrlo visokoj cijeni (npr. Opština Podgorica je naplaćivala €1,000 za fotokopiranje izvjesnog broja dokumenata). Upravni sud se do današnjeg dana o ovome nije oglašavao.

Mnogi međunarodni posmatrači vjeruju da glavni izazov leži u ograničenom kapacitetu uprave, jer obaveze po osnovu slobodnog pristupa informacijama predstavljaju dodatna na druge zadatke koje imaju. Praznine u propisima, kao što je Zakon o državnim tajnama i zaštiti podataka, doprinose nejasnoćama u primjeni zakona ali se norme se uspostavljaju kroz praksu. Ipak, više posla je ostalo da se uradi da bi se postigao zadovoljavajući nivo transparentnosti.

Veći dio informacija zapravo nije dostupan na web-sajtu organa. Mnogi vladini organi koji imaju ogroman uticaj ne neke ključne ekonomske odluke nijesu uopšte predstavljani na Internetu (tj. Savjet za privatizaciju i Komisija za koncesije). Informacije koje vladini organi spremno daju na web-sajtu su obično loše organizovane, a postoji i nebrojivo mnogo primjera da se web-sajtovi zatvaraju, a organi otvaraju novi sajt. Ova nemarnost stvara veliku konfuziju koja zapravo smanjuje transparentnost.

204 www.slobodanpristup.com

9.2 Mediji

Zakon o medijima²⁰⁵ koji je stupio na snagu maja 2003. god. pruža pravni osnov za okruženje u kojem se njeguje medijska nezavisnost i pluralizam. OEBS je pozitivnim ocijenio postojeći pravni okvir, i Crna Gora ima dinamičnu i raznoliku medijsku scenu uprkos činjenici da je tržište malo.

Velika većina medija u privatnom je vlasništvu, Pobjeda je još u postupku privatizacije, a dnevni list Vijesti je u suvlasništvu države i njemačke WAZ Grupe. WAZ i srbijanski Pink su najveći strani ulagači na crnogorskom medijskom tržištu. Ipak, čak su i privatni mediji daleko od toga da budu smatrani nezavisnim i nepristrasnim.

Kvalitet izvještavanja i u elektronskim i privatnim medijima je generalno gledano loš, a među njima su malobrojni izuzeci nedjeljnik Monitor, dnevni list Vijesti i Radio Antena M (koji ima i informativu na internetu). Još mnogo toga treba uraditi da bi mediji igrali konstruktivnu i pouzdanu kontrolnu funkciju. Na korupciju pojedinih novinara gleda se kao na mnogo manje pitanje od pitanja slabog kapaciteta, a jačanje novinarskih vještina ostaje prioritet.

Valjano istraživačko novinarstvo u Crnoj Gori nije ograničeno samo zbog nedostatka vještina, već i zbog ograničenih resursa u većini medija. I dok izgleda da novinari sve više koriste odredbe o slobodi informisanja i počinju da se bave pitanjima korupcije, pristup informacijama i pouzdanim činjenicama ostaje otežan, i zbog straha od osвете (ne nužno od one fizičke, već prijetnje da izgube posao ili im bude ugrožena egzistencija ako se usprotive moćnima), mali je broj ljudi spreman da da zvanične informacije. Izvještaj »Nacije u tranzitu«²⁰⁶ iz 2006. god. ističe da se »na istraživački napis ponekad reaguje anonimnim prijetnjama, tužbama ili ličnim verbalnim napadima na javnom mjestu, iako u 2006. god. nije bilo slučajeva fizičkog napada na novinare istraživače«. Ipak, isto se ne može reći za 2007. god. Ozbiljan fizički napad dogodio se tokom rada na ovoj analizi, a odnosio se na urednika nezavisnog dnevnog lista Vijesti, Željka Ivanovića, koji je napadnut i žestoko prebijen dok je napuštao svečanost obilježavanja 10. godišnjice osnivanja lista, dana 1. septembra 2007. god.

Postoji izvjestan broj inicijativa za unapređenje profesionalizma i rada crnogorskih novinara. Sva postojeća udruženja novinara u Crnoj Gori, na inicijativu Instituta za Medije, usvojila su jedinstveni Kodeks ponašanja (Kodeks novinara Crne Gore²⁰⁷) čiju implementaciju prati Novinarsko samo-regulatorno tijelo koje je osnovano 2003.

205 Dostupno na crnogorskom jeziku na www.rtcg.org/referendum/regulativa/zakon_o_medijima.pdf.

206 Nacije u tranzitu, str. 321

207 Dostupno na crnogorskom na www.mninstitut.org/kodex.php

god. i kojega čine predstavnici novinarskih udruženja. Uprkos izvjesnom ostvarenom napretku ovo tijelo posmatra se kao embrionski oblik, prevashodno zato što ne pokriva sve glavne štampane i elektronske medije u Crnoj Gori, što smanjuje njegov uticaj. Na primjer, drugi po tiražu - dnevni list »Dan«, odbija da uzme učešće u bilo kojem naporu koji se učini ka samoregulaciji²⁰⁸.

Državni elektronski medij Radio Televizija Crne Gore – RTCG²⁰⁹ – u procesu je transformacije u javni servis ali je to komplikovan i težak zadatak. Među ostalim problemima taj se proces odnosi i na smanjivanje broja zaposlenih što će imati snažan uticaj na društvo, posebno u maloj zemlji kakva je Crna Gora. Politizacija ovog tijela ostaje ozbiljan problem. I dok statut predviđa jedanaestočlani nadzorni organ, Savjet, koji bi prvenstveno činio civilni sektor, daleko je od toga da je mogao imati vodeću ulogu u izgradnji uglednog javnog servisa. Savjet nije usvojio niti obznanio finansijski izvještaj RTCG od 2004. god. i ne objavljuje izvještaje o svom radu, kako zahtijeva zakon. Najčešće su njihove sjednice zatvorene za javnost. Nadalje, predsjednik Savjeta prisustvovao je predizbornom političkom skupu i sjedio u prvom redu, dok su druga dva člana Savjeta imenovana od strane Vlade i sjede u odborima javnih institucija, što je u suprotnosti sa duhom Zakona o javnom radio difuznom servisu²¹⁰.

Prilog 24

Februara 2006. god. predstavnici nevladinog sektora i novinarskih udruženja optužili su dva predložena kandidata da su zloupotrijebili zakon osnivajući nevladine organizacije samo da bi se kandidovali za Savjet. Iako su oba kandidata pobijala te optužbe, jedan je tvrdio da »nikome nije smetalo kada su u Savjet izabrani neki drugi pojedinci kojima se spočitavao konflikt interesa imali pret-hodne i tekuće veze sa političkim partijama ili drugim centrima moći.« Parlament je odlagao glasanje o ovom pitanju, a oba kandidata su na kraju su tiho povukli kandidature.

U sledećem krugu, kada su nevladine organizacije nominovale svog predstavnika u Savjet krajem 2006. god, Parlament je odbio kandidaturu navodeći da je to lice blisko jednoj opozicionoj partiji i da bi u osnovi predstavljao tu partiju u Savjetu. Nevladin sektor bio je ljut i trvdilo se da zakon Parlamentu daje pravo da potvrđuje imenovanja u Savjetu a ne da odbija predložene kandidate²¹¹. Situacija nije bila razriješena ni do trenutka kada je pisan ovaj izvještaj.

208 Nacije u tranzitu, završne napomene 34, str. 132

209 www.rtcg.org

210 Nacije u tranzitu, str. 132

211 Isto, str. 320-322

OEBS namjerava da započne ocjenu Zakona o javnoj radio difuziji u jesen 2007. god., što bi za rezultat trebalo da ima korisne preporuke o tome kako da se pomogne teška transformacija RTCG u javni servis.

9.3 Civilno društvo

Zakon o nevladinim organizacijama iz 1999. god. je izuzetno liberalan i ne definiše razloge za odbijanje registracije, te sadrži vrlo malo detaljnih odredbi za slučajeve odbijanja registracije. Kao rezultat toga, Crna Gora ima više od 3 600 registrovanih nevladinih organizacija, od kojih većina ili ne funkcioniše ili su mala preduzeća, jer profit od ekonomskih poslova nevladinih organizacija ne podliježe oporezivanju sve dok ne predje € 4 000 i koristi se za realizaciju ciljeva propisanih u statutima²¹². U Crnoj Gori se najviše 200 nevladinih organizacija može smatrati dijelom pravog civilnog društva, a samo je nekoliko njih zaista aktivno.

Javnost nema povjerenja u nevladine organizacije zbog toga što se ove organizacije koriste kao male firme, ali ima i drugih razloga za to. Mnoge nevladine organizacije su i sredstvo za dodatno angažovanje ljudi bliskih vlasti i bilo je brojnih primjera, na koje ukazuje ovaj izvještaj, gdje je status nevladine organizacije zloupotrijebljen da bi se ostvario pristup savjetima pri vladinim organima ili drugim pozicijama.

Prilog 25

U državi u kojoj javne institucije nijesu u dovoljnoj mjeri razvijene, kakav je slučaj sa Crnom Gorom, postoje i primjeri nevladinih organizacija koje imaju štetnu ulogu za razvoj kapaciteta javnog sektora. Statistički zavod Crne Gore (MONSAT) je takav slučaj. Oslabljen slabim kapacitetima i lošim rukovodjenjem, MONSAT i dalje gubi bitku sa Institutom za strateške studije i prognoze (ISSP) čak i u projektima koje bi po definiciji trebalo da realizuju državne institucije kao što je zavanična ekonomska statistika za državu. Nasuprot tome, ISSP, koji je 1991. god. osnovao Veselin Vukotić (čije se ime pominje kroz ovaj izvještaj) dobija najvažnije ugovore i od donatorskih organizacija i od crnogorske vlade.

Vlada izdvaja izvjesna finansijska sredstva za nevladine organizacije. Dio tih sredstava predstavlja direktnu stavku u republičkom budžetu čija se raspodjela vrši kroz Parlament, a drugi dio kroz Ministarstvo kulture i Ministarstvo turizma. Lokalne samouprave takodje izdvajaju sredstva za nevladine organizacije. Proces raspodjele sredstava od strane Parlamenta parti velika kontroverzija. Nevladine organizacije koje imaju pravo na finansiranje su one koje se bave ljudskim pravima, demokratijom, razvojem civilnog

²¹² Isto, komentar na kraju, str. 332

sektora, evropskim integracijama, socijalnim aktivnostima, ekologijom, kulturom, i obrazovanjem. Skupštinski odbor svake godine oglašava konkurs za izbor onih organizacija koje će dobiti sredstva, ali ne postoje jasni kriterijumi odlučivanja. U mnogim slučajevima odbor dodijeli mnogo manje od traženih sredstava bez jasne naznake o tome koji dio projekta komisija želi da finansira. Konačno, nema sistema da se prati trošenje sredstava niti bilo kakvog zahtjeva za podnošenje izvještaja. Jasno je da su u takvom sistemu rizici od političke pristrasnosti i pronevjere značajni.

Prilog 26

U 2006. god. velike kritike bile su usmjerene na odgovornu skupštinsku komisiju koja je dodijelila sredstva dvijema organizacijama na čijem su čelu bili kandidati za odbornike iz DPS i utvrdili druge primjere gdje su nevladine organizacije povezane sa partijama na vlasti. Nakon godina konstantnih kontroverzi i razdora između civilnog društva i vlade, formirana je 2006. god. koalicija Saradnjom do cilja –koju čini većina aktivnih nevladinih organizacija (konačan broj 120) - da bi se bavila, između ostalog, nepostojanjem jasne strukture za finansiranje nevladinih organizacija iz javnih sredstava.

Koalicija je sačinila nacrt pravilnika o finansiranju nevladinih organizacija iz javnih sredstava i Kodeks ponašanja za nevladine organizacije, i ovi dokumenti bi trebalo da budu usvojeni u proljeće 2007. god., a puna implementacija nekih mjera možda će zahtijevati neke promjene zakona.²¹³

Uprkos problemima, nevladine organizacije pružile su značajan doprinos procesu demokratizacije u Crnoj Gori, posebno na planu ljudskih prava. Nevladine organizacije su takođe bile u prvim redovima borbe protiv korupcije u Crnoj Gori, iako je potrebno i dalje graditi kapacitete nevladinih organizacija da bi stalno mogle da produkuju najbolja istraživanja i analize. Ovo je posebno značajno za pitanja borbe protiv korupcije koja, ukoliko se neke stvari urade pogrešno, sa sobom nose rizik da u potpunosti podriju kredibilitet organizacije. Najistaknutije među njima su MANS i Asocijacija mladih novinara, koje imaju značajan uticaj na promovisanje implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama; MANS i Centar za monitoring (CEMI) ističu se prisustvom na javnoj sceni kada se radi o pitanjima konflikta interesa, a CEMI je jedina organizacija koja radi i na pitanjima finansiranja političkih partija.

Izvršna direktorka MANS-a je i član Nacionalne komisije za implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (u daljem tekstu: Nacionalna komisija). Kroz članstvo u Komisiji, ona će koordinirati i rad drugih nevladinih organizacija kada je u pitanju korupcija, i informacije dalje prosljeđivati Komisiji.

213 Ibid., str. 318-319

Međutim, teško je doći do konkretnih imputa, iako MANS aktivno komunicira sa organizacijama po ovom pitanju. Uprava za antikorupcijsku inicijativu je, u odgovoru na to, poslala javni poziv nevladinim organizacijama da predaju izvještaje o realizaciji relevantnih aktivnosti u okviru Akcionog plana za borbu protiv korupcije; međutim, samo je jedna takva aktivnost registrovana do sredine juna 2007. god.²¹⁴

Teško je naći ljude da rade za nevladinu organizaciju kao što je MANS. Pretpostavlja se postojanje rizika, ne toliko u smislu fizičkih posljedica koliko po buduće zaposlenje samih aktivista ali i članova njihove šire porodice. Izvršnoj direktorici MANSa upućivane su prijetnje, a ona im se suprotstavila iznoseći ih u javnosti. U Crnoj Gori postoji konsenzus da je izlazak pred medije zaista efikasan način zaštite.

Uz to, postoji značajna sumnja da svakoga pokreću političke ambicije i žudnja za moć. Primjer toga je transformacija jedne od najglasnijih antikorupcijskih aktivista, nevladine organizacije Grupa za promjene, u političku partiju Pokret za promjene. Slične sumnje sada prate i lidere najaktivnije nevladine organizacije, Grupe za promjene, čija je izvršna direktorka u junu 2007. god. u anketi prepoznata kao najpopularnija ličnost u Crnoj Gori²¹⁵. U isto vrijeme, takve pozitivne reakcije javnosti daju razlog za optimizam da nevladine organizacije mogu biti katalizator za jači interes javnosti, i jače učešće u borbi protiv korupcije.

Program izgradnje kapaciteta za antikorupcijske aktivnosti nevladinih organizacija kojeg zajednički finansiraju Fond braće Rokfeler, Fondacija Čarls Stujart Mot i UNDP završava se 2007. god. Uprkos tome, autori nijesu stekli utisak da finansiranje antikorupcijskih aktivnosti nevladinih organizacija, u sadašnjem relativno ograničenom obimu, predstavlja problem. Međutim kontinuirana podrška nevladinim organizacijama od donatora čini ključni aspekt unapređenja borbe protiv korupcije u Crnoj Gori.

214 Uprava za antikorupcijsku inicijativu namjeravala je da ono što nevladine organizacije predaju unese u Prvi izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana; rok je bio 15. jun 2007. god., pogledajte na crnogorskom www.antikorup.vlad.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&id=24659

215 CEDEM, »Političko javno mnjenje u Crnoj Gori«, jun 2007. god., na engleskom jeziku www.cedem.cg.yu/opolls/images/CEDEM_June07.pdf.

10. Posebni antikorupcijski program

10.1 Međunarodne obaveze

Od sticanja nezavisnosti 2006. god., Crna Gora je pristupila članstvu jednog broja međunarodnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije, Savjet Evrope i OEBS. Pravni subjektivitet Državne zajednice Srbija i Crna Gora naslijedila je Srbija, ali je Crna Gora postala potpisnica brojnih međunarodnih instrumenata i u postupku je potpisivanja i ratifikovanja ostalih.

UJEDINJENE NACIJE

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC)²¹⁶ u oktobru 2006. god. Uprava za antikorupcijsku inicijativu je prema Antokorupcijskom akcionom planu zadužena za analizu ispunjenosti odredbi propisanih u UNCAC u crnogorskom pravnom okviru. UNDP je obezbijedio sredstva za detaljnu analizu Krivičnog zakona, Zakona o krivičnom postupku, Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o javnim nabavkama i Zakona o konfliktu interesa. Analiza će početi sa realizacijom u 2007. god. i obaviće je ekspert Kancelarije UN za droge i kriminal (UNODC).

SAVJET EVROPE

Crna Gora je najnovija zemlja članica Savjeta Evrope – ona se pridružila ovoj organizaciji maja 2007. god. Što se tiče ove teme, relevantni su sledeći instrumenti: Crna Gora je potpisala ili pristupila Krivično-pravnoj konvenciji o korupciji, Evropskoj konvenciji o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima, i njen dodatni protokol; Konvenciju o pranju novca, pretresu, privremenom i trajnom oduzimanju predmeta stečenih vršenjem krivičnog djela. Crna Gora je potpisala, ali još nije ratifikovala Građansko-pravnu konvenciju o korupciji, Konvenciju o pranju novca, pretresu, privremenom i trajnom oduzimanju predmeta stečenih vršenjem krivičnog djela i o finansiranju terorizma; Drugi dopunski protokol na Evropsku konvenciju o uzajamnoj pomoći u krivičnim predmetima. Dopunski Protokol na Krivično pravnu konvenciju protiv korupcije nije ni potpisan ni ratifikovan²¹⁷.

Crna Gora je već bila predmetom zajedničke prve i druge runde evaluacije u okviru GREKO (Grupa država protiv korupcije) misije Savjeta Evrope, a Izveštaj o evaluaciji usvojen je na plenarnoj sjednici GRECO-a oktobra 2006. god.; od Crne Gore

216 Konvenciju ćete naći na www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html

217 Konvencije se mogu naći na Web-sajtu Kancelarije za sporazume Savjeta Evrope na <http://conventions.coe.int>.

se očekuje izvještaj o implementaciji 24 preporuke koje je objavio GRECO 31. maja 2008. god.²¹⁸

ANTIKORUCIJSKA INICIJATIVA PAKTA STABILNOSTI (SPAI)

Crna Gora je učestvovala u Antikorupcijskoj inicijativi Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu²¹⁹ od samog početka 2000. god. Prethodni direktor Uprave za antikorupcijsku inicijativu je od 2004. god. bio na čelu Regionalne kancelarije SPAI-a²²⁰ u Sarajevu. Kao što je već istaknuto, SPAI je bio ključni faktor u stavljanju pitanja korupcije na političku agendu zemalja regiona – ovo je vjerovatno glavno postignuće. Međutim, dodatna vrijednost koju su sa sobom donijele aktivnosti SPAI-a bile su manje jasne naspram aspiracija države da se priključi Evropskoj uniji i, u vezi sa tim aspiracijama, ispunjenja standarda Savjeta Evrope u borbi protiv korupcije. Pitanje je da li je Crna Gora, sa ograničenim resursima, trebala da nastavi da isti prioritet da ovoj inicijativi²²¹, kako je radila prije toga, i da li bi možda bilo pametnije da se usredsrijedi na konkretne domaće zadatke koje je već imala pri ruci.

10.2 Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala²²², koji se od 2003. nalazio u postupku izrade, Vlada je usvojila 28. jula 2005. god. Obrazloženje uz Program kaže da korupcija predstavlja preperku za dolazak stranih investicija a otuda i za ekonomski razvoj, i podriva reforme koje su potrebne da se realizuje proces tranzicije. Siromaštvo, kao i politička nestabilnost, viđeno je kao faktor koji doprinosi korupciji (a ne kao onaj koji je njome uslovljen). Od naznačene ambicije Programa razrađene u »saradnji sa nevladinim sektorom« očekivalo se da »postane dio širokog društvenog plana i široko prihvaćenog sistema mjera i aktivnosti za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala²²³.«

218 Pogledajte GRECO Izvještaj o evaluaciji za Republiku Crnu Goru.

219 Pogledajte Web-sajt Pakta stabilnosti www.stabilitypact.org.

220 Pogledajte Web-sajt Regionalne kancelarije na www.spai-rslo.org/en.

221 Program za Borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcioni plan, na primjer, dao je mjere za implementaciju Deklaracije deset zajedničkih aktivnosti za zaustavljanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi (što se može pogledati na adresi www.spai-rslo.org/en). Pitanje je da li ova deklaracija možda sa sobom donosi nove obaveze ili samo novi sloj izvještavanja.

222 Na engleskom dostupan na www.gom.cg.yu/files/1125055411.doc i na crnogorskom na www.gom.cg.yu/files/1124287629

223 Pogledajte Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, str. 5

Program je organizovan u sedam poglavlja (od kojih pet poglavlja sadrže i kratak paragraf o prioritetima) i to kao što slijedi:

- »Uvod«, koji daje opšte obrazloženje za izradu tog dokumenta;
- »Analiza postojeće situacije«, u kojoj je sadržana definicija korupcije koja obuhvata privatni sektor, i rezultate različitih istraživanja i sondaže javnog mnjenja, i statističke podatke o krivičnim djelima s elementima korupcije sa kojima se raspolagalo; ovo poglavlje daje i pregled postojećih odredbi Krivičnog zakonika koje se odnose na borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije;
- poglavlje »Političke obaveze za djelovanje« koje je stavilo naglasak na političku volju koja je od ključnog značaja za uspješnu borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, i koje je visoki prioritet dalo uspostavljanju mreža koje bi okupile široki raspon društvenih subjekata kao što su civilno društvo i nevladine organizacije;
- poglavlje koje nabroja »Međunarodne obaveze« koje treba ispuniti, uključujući i relevantne međunarodne konvencije i standarde kao i obaveze koje proističu iz regionalnih inicijativa kao što je Antikorupcijska inicijativa Pakta stabilnosti (SPAI), te dalo prioritet izvršavanju obaveza koje proističu iz procesa Stabilizacije i pridruživanja i članstva u Savjetu Evrope (instrumentima).
- Poglavlje »Opšti ciljevi« koje u kratkim podpoglavljima ukratko opisuje potrebu da se djelotvorno gone djela korupcije i organizovanog kriminala, da se usvoje efikasne mjere za prevenciju korupcije (prioritet je dat prevenciji korupcije u pravosuđu), potrebe da javnost, nevladine organizacije i mediji učestvuju u borbi protiv korupcije, i potrebi da se uspostavi »efikasna vlast« i budžetska kontrola (kroz legislativu kao što su Zakon o budžetu, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, Zakon o finansiranju političkih partija);
- Poglavlje o »Konkretnim mjerama« detaljnije opisuje četiri smjernice iz prethodnog poglavlja i dodaje dio »Efikasna primjena zakona i mjera koje se odnose na posebne kontrolne institucije«;
- Poglavlje koje daje mehanizme kroz koje će se vršiti monitoring i implementacija Programa, naime predviđa postojanje jedinstvenog tijela koje bi se formiralo da vodi nadzor nad procesom implementacije; biće formiran međuinstitucionalni tim čiji će zadatak biti »organizacija i koordinacija, sinhronizacija aktivnosti širom Crne Gore, upravljanje sredstvima koja budu na raspolaganju za implementaciju Programa, uspostavljanje prioriteta, dinamike i rokova za implementaciju i mjerenje postignutih rezultata.«²²⁴

I dok je naglasak na činjenici da se moraju staviti na raspolaganje resursi iz državnog budžeta (iako se ne propisuje koliko je procijenjena cijena Programa), Program je napisan dijelom imajući u vidu potrebu za stranom tehničkom pomoći i dokument koji služi kao osnov za prikupljanje donatorske pomoći.

224 Ibid, str. 45

Usvajanje Programa bilo je značajno praćeno od strane nacionalnih medija, i bilo je predmetom prve međunarodne konferencije, oktobra 2005. god., na temu korupcije u Crnoj Gori koju su zajedno organizovale nevladina organizacija MANS, UNDP, Crnogorska vlada, i Savjet Evrope kroz PACO Impact projekat kojeg je finansirala švedska SIDA. Dalji cilj konferencije bio je i da se pojača pritisak na vladu da nastavi u tom duhu i izradi i usvoji Akcioni plan²²⁵.

PACO Impact je takođe pružio i tehničku pomoć kroz ekspertske savjete u različitim fazama procesa izrade samog Programa²²⁶, a kasnije i na operativnom nivou Akcionog plana (pogledajte donji tekst). Pomoć je u značajnoj mjeri podigla značaj i Programa i Akcionog plana: dok nijedan dokument nije, kako se često čuje »rađen pod pokriviteljstvom« Savjeta Evrope²²⁷. Savjet Evrope je u krajnjoj liniji podržao one koji su bili uključeni u proces izrade i svakako olakšao usvajanje oba programska dokumenta. I dok se to može smatrati pozitivnim, korisno je istaći da nijesu u obzir sve one stvari koje su brinule eksperte Savjeta Evrope (iako, međutim, mnoge jesu) u konačnoj verziji dokumenata. Ovo je potpuno legitimno pravo vlade, ali u kontekst stavlja i nivo »podrške« Savjeta Evrope Programu i Akcionom planu. Ono što je izazivalo zabrinutost bila je potreba da u finalnoj verziji Program sadrži temeljnu i iskrenu analizu mehanizama i podloga za korupciju u Crnoj Gori, te kada se ovakva jedna analiza uzme kao polazište za definisanje mjera koje će popraviti situaciju i preporuka da se detaljno izračuna cijena implementacije Programa i Akcionog plana.

10.3 Akcioni plan za implementaciju Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Nakon usvajanja Programa, Vlada je zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova²²⁸ da formira Komisiju za izradu Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala koja će sačiniti Akcioni plan koji će propisati različite mjere koje su potrebne za primjenu Programa. Komisijom je predsjedavao načelnik Odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala Policije, a kopredsjedava-

225 Materijal sa Konferencije može se naći na MANS-ovom Web-sajtu www.mans.cg.yu/ACConference.htm

226 Pogledajte, na primjer Kristina Hemon i Goran Klemenčić, »PACO Impact Ekspertsko mišljenje na prijedlog Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala«, januar 2004. god. na [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/paco/paco-impact/PC-TP\(2004\)44.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/paco/paco-impact/PC-TP(2004)44.pdf). Ili Bertrand de Speville, »PACO Impact Ekspertsko mišljenje o pitanjima praktične implementacije nacionalnog antikorupcijskog programa: metode mjerenja napretka«, decembar 2004. god. na www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/paco/paco-impact/PACO_Impact_TP.asp.

227 To nije stil rada Savjeta Evrope

228 Opređeljenje da Ministarstvo unutrašnjih poslova bude vodeća institucija u procesu izglada prirodno imajući u vidu da Program obuhvata pitanja korupcije i organizovanog kriminala.

vajući koordinator nevladine organizacije MANS; Komisija je, dalje, uključila i pomoćnika ministra kulture i medija, savjetnika ministra finansija, načelnika Odjeljenja za unutrašnju i međunarodnu saradnju Uprave za pranje novca, samostalnog savjetnika ministra za ekonomske odnose i evropske integracije, pomoćnika Vrhovnog državnog tužioca, sudiju Osnovnog suda iz Podgorice, i samostalnog savjetnika Ministarstva inostranih poslova; sekretar Komisije bio je iz Agencije za antikorupcijsku inicijativu. Komisija se sastajala tri puta nedjeljno od januara 2006. god. do marta 2006. god., i završila svoj rad krajem marta; Vlada je usvojila Plan krajem avgusta 2006. god.

Akcioni plan za borbu protiv korupcije²²⁹ obuhvata period od 2006. do 2008. god. (Sami program ne precizira vremenski okvir za implementaciju), i prati, u tabelarnom formatu (matrica) strukturu Programa, dajući detaljno razrađene mjere protiv svakog od djelova Programa, uključujući i informaciju o odgovornoj instituciji, rokovima za implementaciju mjera, indikatore uspjeha, faktore rizika, i pokazatelj izvora finansiranja (a da, međutim, ne preciziraju procjenu troškova). Posebna pažnja ukazana je mjerama koje su neophodne da bi se ispunile obaveze koje proističu iz Evropskog partnerstva i onih koje proističu iz međunarodnih obaveza.

Iako možda nije onoliko intenzivan koliko se željelo, i možda je proces odveć odmakao da bi Akcioni plan imao uticaja, on je ipak prošao neku javnu raspravu. Udruženje poslodavaca, na primjer, iskoristilo je priliku u nastavku okruglog stola da u Akcioni plan unese neke refleksije za privatni sektor. Ova je intervencija u prvi plan instakla jednu kritičnu slabost Plana – nedostatak koherentnosti njegovih mjera sa tekućim reformama i rokovima koji su već postavljeni u drugim dokumentima strateške politike.²³⁰

10.4 Nacionalna komisija za monitoring implementacije Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala

Nad implementacijom Akcionog plana nadzor vrši Nacionalna komisija za monitoring implementacije Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala koja je osnovana odlukom Vlade od 15 februara 2007. god.²³¹ (tj. sa značajnim zakašnjenjem, jer je to trebalo da se realizuje u roku od mjesec dana od dana usvajanja Akcionog

229 Na crnogorskom dostupno na www.gom.cg.yu/files/1157383512.doc

230 Sugestije Udruženja poslodavaca u vezi Akcionog plana u pisanom obliku date su jednom od eksperata.

231 Pogledajte »Odluku o formiranju Nacionalne komisije za praćenje implementacije Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.«, na engleskom na www.gom.cg.yu/files/1186061102.doc, a na crnogorskom na www.gom.cg.yu/files/1186061102098.doc.

plana). Vlada je predložila članove Komisije i definisala opis poslova Komisije. Komisijom predsjedava Potpredsjednik Vlade za evropske integracije, ostali članovi Komisije su: ministar unutrašnjih poslova i javne uprave, ministar finansija, ministar pravde, predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac, dva poslanika, načelnik odjeljenja Policije za borbu protiv privrednog kriminala, direktor Uprave za antikorupcijsku inicijativu i predstavnik nevladine organizacije.

Komisija se sastaje četiri puta godišnje; prva sjednica je održana 16. marta 2007. god. tokom koje je usvojen Poslovnik o radu Nacionalne komisije za monitoring implementacije Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala²³², kao i plan rada do 2007. god. Na sjednici je usvojen i standardni format za mjesečne izvještaje koje će Komisiji predavati 30 institucija koje su obuhvaćene Programom i Akcionim planom. Obrazac je postavljen na web-sajt Uprave za antikorupcijsku inicijativu²³³. Izvještaje je onda analiziralo i za dostavljanje Komisiji pripremilo »Stručno tijelo« koje se sastoji od predstavnika Uprave policije, Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Ministarstva pravde, Vrhovnog državnog tužilaštva i kabineta Potpredsjednika Vlade.

Prvi »mjesečni« izvještaj kojeg su institucije predale obuhvatile su period od septembra 2006. god. do marta 2007. god., dok naredni izvještaji počinju da prate mjesečnu dinamiku i napredak. Na osnovu prva tri izvještaja koji su predati sačinjen je Prvi izvještaj²³⁴ o napretku aktivnosti koji je usvojen na drugoj sjednici Komisije jula 2007²³⁵. god. Javnosti je predstavljen 11. jula 2007. god.; Izvještaj je usvojila Vlada i sada će biti dostavljen raznim skupštinskim odborima.

Izvještaj sadrži statistiku o nivou implementacije Akcionog plana (prema Izvještaju, realizovano je 69 od 280 mjera, što predstavlja 25% realizacije), ocjene i posebne preporuke o pojedinim mjerama i o organima koji su zaduženi za njihovu realizaciju. Date su i neke opšte preporuke, uključujući i onu o boljoj saradnji svih organa, koje će dovesti do realizacije obaveza za izvještavanje; potreba da se ažurira Akcioni plan, uključujući i podešavanje vremenske dinamike, bliže definisanje uloga i odgovornosti nekih organa i svođenje perioda izvještavanja na jedan izvještaj u tri mjeseca; a i veći naglasak na rad lokalnih organa uprave i poslovnih udruženja i privatnog sektora.

232 Poslovnik je na engleskom objavljen na www.gom.cg.yu/files/1186062381.doc, a na crnogorskom na www.gom.cg.yu/files/1186062377.doc.

233 Verzija na crnogorskom jeziku na www.gom.cg.yu/files/1184847030.doc

234 Na engleskom dostupan na www.gom.cg.yu/files/1186144468.doc, a na crnogorskom na www.vlada.cg/biblioteka/1184254299.doc.

235 Pogledajte Nebojša Redžić, »Crna Gora – Prvi izvještaj o realizaciji Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala«, Glas Amerike, 11. 07. 2007. god. na www.voanews.com/serbian/2007-07-11-voa6.cfm.

Bilo je kritika na rad Nacionalne komisije. Značajnu zabrinutost izaziva činjenica da je de facto Komisija, koja predstavlja Vladu, Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo, pozvana da ocjenjuje i, ako je neophodno, kritikuje rad pojedinih ministara i institucija, što zapravo prijeti da naruši kredibilitet cijele aktivnosti. Iako je činjenica da su 12 članova Komisije vršioci visokih funkcija mogla biti i prednost, pitanje je koliko detaljno, sa praktičnog stanovišta, mogu da ocijene kvalitet rada u implementaciji mnoštva mjera koje obuhvata Akcioni plan. Ovo, zatim, stavlja posebnu odgovornost i ovlaštenja na »Stručno tijelo« koje je zaduženo za prikupljanje, praćenje i analiziranje mjesečnih (ubuduće kvaratalnih – tromjesečnih) izvještaja koje dostavljaju organi/institucije, i pripremu nalaza da bi isti ušli u izvještaj i bili dostavljeni Komisiji. Izvještaji nijesu dostavljani lično članovima Komisije, niti su objavljeni na Web-sajtu.

Prilog 27:

Kvalitet Prvog Izvještaja Komisije kritikovan je zbog površnosti²³⁶ i netačnih sadržaja. Nevladina organizacija MANS – koja od usvajanja Akcionog plana, avgusta 2006. god., prati njegovu implementaciju, prevashodno kroz korišćenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama – snažno je u javnosti kritikovala Prvi izvještaj. Ova je organizacija napravila vlastitu analizu nivoa implementacije, i došla do zaključka da nije baš sigurna da je uspjeh do tada ostvaren. Kritika je zaista dijelom opravdana. MANS je pokušao da samostalno ocijeni validnost nekih sprovedenih mjera, i morao je da zaključi da izvjestan broj dokumenata za koje je rečeno da su usvojeni nije javno objavljen, što otežava praćenje njihove implementacije²³⁷. Kritike su legitimne imajući u vidu činjenicu da značajan broj mjera kasni – što je uslovljeno dijelom parlamentarnim izborima koji su održani u jesen 2006. god., što je zakočilo zakonodavnu aktivnost.

Potpredsjednik Vlade, koji je na čelu Nacionalne komisije, reagovala je na pomalo ishitren način, kontrirajući MANS-ovom izvještaju putem e-maila upućenog na dugački spisak domaćih i inostranih kontakata. I dok je zaista ohrabrujuće vidjeti da izvještaj nevladine organizacije kao što je MANS ima potencijal da podstakne značajnu nervozu u Vladi, ova reakcija je takođe uznemirujuća jer izgleda da koncepti demokratije nijesu dobro shvaćeni. Legitimno je pravo i uloga nevladinih organizacija da budu kontrolni mehanizam i da kritikuju vladu i neprimjereno je prikazivati ih kao da »rade protiv državnog interesa«. Nakon reakcije MANS-a na e-mailove sa istog mailing spiska to je pismo objavljeno na Web-sajtu Vlade, ona je dala »objašnjenje« (ali ne, i njeno prvo

236 Ibid.

237 Pogledajte Batrić Krvavac, »Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, septembar 2006. god. – maj 2007. god. U vrijeme kad je pisan ovaj dokument, Izvještaj još nije bio dostupan na Web-sajtu MANS-a (www.mans.cg.yu)

pismo) narednog dana, što se zapravo treba tumačiti kao razvodnjavanje prvobitne reakcije²³⁸.

Mora se reći da je Prvi izvještaj neujednačenog kvaliteta – kao što je opisano u relevantnim poglavljima - neki dokumenti koje su predali odgovarajući organi prošli su bez ikakve kritičke analize i tako su zapravo narušili projekat. Međutim, trebalo bi priznati da izvještaj sadrži izvjestan broj kritičkih opservacija, i da je, barem dijelom, pošten pokušaj da se napravi sveobuhvatna analiza i snimi stanje u vezi sa realizovanim mjerama. Ostaje da se vidi u kojoj će mjeri preporuke sadržane u izvještaju biti implementirane u mjesecima koji dolaze.

Problem bi dijelom mogao biti na potpuno različitoj ravni. Ono što u osnovi u Programu, Akcionom planu i Prvom izvještaju nedostaje jeste jasna veza između preduzetih mjera i onih koje će tek biti preduzete, i ocjena njihovog realnog uticaja na nivoe korupcije. Ovo je nešto što pojačava kritiku koju su, s ovim u vezi, istakli eksperti Savjeta Evrope u toku same izrade Programa. Naime, trebalo bi jači naglasak staviti na temeljnoj analizi onoga što sada jesu podsticaji i mehanizmi korupcije. Ovo bi, nakon toga, moglo da omogući da se zaista snimi realni napredak i možda omogući da se osmisle i identifikuju podesnije mjere koje bi bile nastavak prethodnih i iste takve politike, a ne puko štrikiranje onoga što je urađeno (ovaj argument je bio elaboriran u poglavlju 5.2 na primjeru korupcije u Poreskoj upravi).

Nedostatak resursa, takođe, predstavlja stalni razlog za zabrinutost. Kako je pokazao Prvi izvještaj, organi nijesu sproveli jedan broj mjera zbog nedostatka resursa. Ipak, ostaje nejasno o kolikim iznosima se radi. Pitanje koje isto brine je i koliko resursa stoji na raspolaganju za podršku radu Nacionalne komisije, od koje nije bilo informacija u vrijeme kada je pisan ovaj izvještaj.

Da li će Savjet Evrope kroz GRECO ocijeniti da je Nacionalna komisija ispunila preporuke koje su dali Crnoj Gori u smislu da obezbijedi »dovoljno resursa za efikasni monitoring implementacije antikorupcijskog programa kroz specijalizovano nezavisno antikorupcijsko tijelo koje će imati dovoljno resursa«²³⁹, ostaje da se vidi.

10.5 Uprava za antikorupcijsku inicijativu

Uprava za antikorupcijsku inicijativu postoji od 2001. god. U početku je Uprava bila veza između domaćih i inostranih institucija i bila je zadužena za saradnju sa među-

238 Pogledajte izjavu Potrpedsjednice Vlade od 3. 8. 2007. god. na www.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&id=25173

239 Pogledajte GRECO, Izvještaj o evaluaciji za Republiku Crnu Goru, str. 32

narodnim organizacijama. Odlukom Vlade od jula 2004. god., Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne²⁴⁰ uprave ponovo je potvrđen mandat Uprave koja je stavljena pod funkcionalni nadzor Ministarstva finansija. Preporuke iz okvira PACO Impact projekta kojeg je finansirala SIDA, naglasak stavljaju na potrebu da se ojača nezavisnost Uprave i da se odgovornost sa Vlade premjesti na Parlament; međutim, nema informacija o tome koji su koraci preduzeti u ovom pravcu.

Zadatak Uprave je da »vodi promotivne i preventivne aktivnosti usmjerene na efikasno suzbijanje korupcije; tijesno saraduje sa Vladom u pravcu usvajanja i implementiranja evropskih i međunarodnih standarda i instrumenata koji se odnose na antikorupciju; poveća transparentnost poslovnih i finansijskih aktivnosti; obavlja druge poslove koji proističu iz članstva Crne Gore u Paktu stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (SPAI) i ostalih međunarodnih organizacija i institucija«; dalje, Uprava bi trebalo da bude organ kroz koji će građani dolaziti u kontakt sa odgovarajućim vladinim institucijama da bi izjavili žalbu ili pružili informaciju o korupciji; i da obavlja druge poslove koje na Upravu prenesu relevantni organi²⁴¹.

Uprava je poslužila kao sekretarijat za međuinstitucionalni tim koji je radio na izradi Akcionog plana, i sada preuzima odgovornosti u vezi sa radom »Stručnog tima« koji pomaže Nacionalnoj komisiji za sprovođenje Akcionog plana za Program borbe protiv korupcije. Međutim, opis poslova za ovo tijelo nije dostupan.

Do sada je Uprava imala samo pet zaposlenih; zahvaljujući spoljnoj pomoći (uglavnom kroz projekat PACO Impact kojeg finansira SIDA i pomoć OEBS-a), Uprava je mogla da na određeno vrijeme angažuje još jedno lice. Direktor Uprave je i šef delegacije Crne Gore u Grupi država Savjeta Evrope u borbi protiv korupcije (GRECO). Interna revizija organizacione strukture Uprave u svjetlu činjenice da je ovaj organ preopterećen poslovima zbog toga što je uključen u monitoring implmentacije Akcionog plana, ukazala je na potrebu da broj zaposlenih do 2008. god. bude deset (a ova preporuka je data i u Prvom izvještaju o implementaciji Akcionog plana). Ovo će zahtijevati i povećanje budžeta za Upravu koji je u 2005. god. bio € 62,006.36, u 2006. god. € 73,551.05, u 2007. god. 126,252.00 i trebao bi u 2008. god da bude između 120,000 i 130,000 €.

Prethodne aktivnosti Uprave uključuju i kampanju podizanja svijesti javnosti (postavljanjem reklama na bilbordima i u medijima) i postavljanje otvorenog telefona za

240 Član 18 na crnogorskom jeziku na www.uzk.cg.yu/publikacije/dokumenti/zakon-o-drzavnoj-upravi-i-inspekcijskom-nadzoru.pdf

241 Pogledajte tekst projekta PACO Impact (Savjet Evrope) »Antikorupcijske mjere u Jugoistočnoj Evropi/Političke smjernice za koordinaciona tijela«, PC-TC (2006. god.) 15. 7. 2006. god. str. 38, može se dobiti u kancelarijama Savjeta Evrope.

građane da prijave slučajeve i prime savjet za pravni lijek i institucionalno reagovanje u slučajevima korupcije. U 2007. god. došlo je do saradnje sa ministarstvima koja se bave obrazovanjem i medijima i održano je nekoliko predavanja za studente u Podgorici i Nikšiću – što je dalo priliku organima da dopru do javnosti na proaktivan način; ove aktivnosti su planirane i za ubuduće. Uprava je nedavno napravila istraživanje na temu korupcije ali je u vrijeme pisanja ovog izvještaja rađena analiza rezultata.

Pored tekućeg anagažovanja na planu monitoringa realizacije Akcionog plana, Uprava radi na kandidovanju kod Evropske komisije projekata za IPA fondove, i već je razgovarala sa UNDP/UNODOC o mogućnosti da dobiju sredstva da naprave istraživanje o koruciji u obrazovanju i zdravstvu, i za temeljnu analizu usklađenosti Krivičnog zakonika, Zakona o konfliktu interesa, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i Zakona o javnim nabavkama, sa standardima koje je propisala Konvencija UN protiv korupcije. Ovo bi omogućilo Upravi da realizuje bar dio svojih obaveza iz Akcionog plana, koji uključuje i davanje preporuka za usklađivanje nacionalnih propisa sa međunarodnim standardima i obavljanje analiza i istraživanja pojava oblika korupcije.

Uprava mora da funkcioniše u uslovima prilično nejasne reputacije koju ima. Povjerenje građana je nisko, ali ovo bi prije svega moglo d se pripise činjenici da se Uprava smatra »novom« institucijom, prema istraživanju koje je uradio NDI, a koje je pokazalo relativno nisko povjerenje u sve ostale institucije²⁴². Kritika je posledica opšteg utiska da je institucija netransparentna: nepostojanje jasnog mandata, misije, nadležnosti i, u vezi sa ovim, čestih optužbi da je Uprava tu da bi obezbijedila mjesto za lice koje je blisko vlastima, što je još više pogoršano činjenicom da se Uprava u javnosti nije istakla nekom konkretnom aktivnošću. Uprava je, nakon toga, uspješno odvrtila kritike tvrdeći da ima ograničena sredstva na raspolaganju i da ne može ni da se upušta u nešto više. Pritužbe (koje su dolazile i iz javne uprave i iz nevladinog sektora) podstaknute su činjenicom da su zaposleni u Upravi imali prilika da mnogo putuju na sve relevantne međunarodne skupove i događaje, dok zaposleni u drugim organima imaju utisak da je onda na njima prepušteno da rade onaj svakodnevni naporni tehnički dio poslova.

Još jedan problem je i taj kako Uprava gleda na svoje prioritete. Stiče se utisak da je, makar dijelom, izabrana linija najmanjeg otpora. Istraživanje pojava oblika korupcije u zdravstvu i obrazovanju moglo bi, iz perspektive običnog građanina, biti dobra ideja. Međutim, nedavno je urađena revizija Fonda za zdravstvo i to je izgleda ukazalo da postoje značajne nepravilnosti; i ovdje, kao i u sektoru obrazovanja, problem je izgleda strukturne prirode i njime se bave projekti Svjetske banke. Izgleda da postoje i neke preče teme, na šta su ukazala neka istraživanja koja su nedavno obavljena, tako da izbor sektora obrazovanja i zdravstva može izgledati kao zaziranje od teških tema.

242 Pogledajte NDI »Osnovni nalazi. Istraživanje javnog mnjenja – februar 2007. god.«,

Uprkos tome, Uprava ima potencijal da preraste u istinskog pozitivnog aktera u svojoj oblasti djelovanja, u borbi protiv korupcije u Crnoj Gori. Gore pomenuti posao komunikacije s javnošću, koji je realizovala sama uprava, govori u prilog tome. Sada je u toku pojačana aktivnost prikupljanja sredstava za realizaciju onoga što stoji u Akcionom planu. Neki od zaposlenih koji čine srž Uprave, u antikorupcijskim inicijativama aktivni su već dugo vremena i bili su pomognuti kroz projekte izgradnje kapaciteta od strane jednog broja međunarodnih organizacija (Savjet Evrope, UNDP, OEBS itd.), što je svakako nešto na čemu treba graditi buduće aktivnosti.

11. Zapažanja i preporuke:

1. Malo se pouzdano zna o tome kako politika i institucije funkcionišu u praksi, i ima malo repera naspram kojih se može vršiti monitoring realizacije protokom vremena. Postoji značajni nedostatak nezavisnog kvalitetnog istraživanja i analize s jedne strane, i veliki dio impresija i špekulacija s druge. Autori ovog izvještaja su se često suočavali sa oponirajućim ali jednako uvjerljivim ocjenama određenih institucija ili procesa, što otežava izvlačenje konačnih zaključaka. Ipak, bez ovakve informacije teško je osmisлити adekvatnu antikorupcijsku politiku.

Preporuka:

Donatori bi trebalo da pruže podršku za dodatna istraživanja i analize korupcije, uključujući i podršku nacionalnim institucijama da razviju kapacitete da mjere svoj učinak. Takođe je uputno akcenat sa mjerenja korupcije pomjeriti na posmatranje šireg učinka vlade; ovo u osnovi znači da se sa otkrivanja lošeg rada pređe na nagrađivanje efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti.

Međutim, trebalo bi povesti računa da se obezbijedi adekvatna tehnička pomoć za državne institucije kojima nedostaje iskustvo za analizu i monitoring njihovog učinka (tj. kroz podsticanje saradnje sa akademskim institucijama ili nevladinim organizacijama ili kroz podršku za angažovanje stranih stručnjaka ako je potrebno).

2. Dok se za većinu sektora može reći da im je učinak negdje oko srednjeg, najproblematičnije oblasti i dalje zadžavaju takav status. Tvrdoglavo odbijanje vlade da za javnost otvori dokumenta o privatizacijama, ostavlja malo prostora da se ne zaključi da je u toku tog procesa načinjen veliki broj nepravilnosti, te da bi njihovo otkrivanje vjerovatno sa sobom nosilo veliku političku cijenu.

Preporuka:

Iako bi možda bilo nerealno očekivati, možda čak i ne bi bilo preporučljivo, da se ponovo otvori dokumentacija o završenim privatizacijama, donatori bi gdje god je to moguće morali da se zalažu da preostali dio procesa privatizacije bude što je moguće transparentniji.

3. Brojne zabrinjavajuće činjenice, uljučujući i sumnje u postojanje korupcije, su bile izražene u vezi sa razvojnim politikama u oblastima energetike, prostornog planiranja i upravljanja prirodnim resursima

Preporuka:

Podvrgnuti strogoj provjeri (i podržati nacionalne watchdog projekte koji bi se time bavili) strateške razvojne odluke, kao što su sektorske razvojne politike i povezane

koncesije, kao i promovisati javne debate o prednostima predloženih politika. U mjeri u kojoj ova pitanja zahtijevaju značajniju tehničku ekspertizu, pomoći sa ekspertskim evaluacijama pomenutih sektora, kako bi se ojačali nacionalni vladini i nevladini kapaciteti za analizu takvih politika.

4. Politizacija javnih institucija i ekonomske sfere koja je uzela maha razlog je za zabrinutost. Karakteristični faktori iz cnrogorske istorije i okruženja zahtijevaju da se učini napor koji će ići korak dalje od onih izvikanih priča o institucionalnoj nezavisnosti. Potrebno je na originalan način osmisлити mehanizme koji će obezbijediti depolitizaciju državnih institucija, ali imajući obzira prema tome da institucije možda neće moći same sebe da dovedu u red, potrebno je pažljivo odmjeriti težinu faktora nezavisnosti naspram odgovornosti.

Preporuka:

Podržati nove napore koje čitavi niz subjekata preduzima na planu depolitizacije i institucionalne odgovornosti.

5. Izvjestan broj antikorupcijskih režima izuzetno su slabog kvaliteta: režim konflikta interesa, finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, i u manjoj mjeri odredbe o slobodi informisanja. Slabosti u ovim oblastima jasno su i prethodnih godina isticale Evropska komisija, Savjet Evrope i ostali. Međutim, uloženo je malo napora da se zakoni i njihova primjena usklade sa evropskim standardima. Hitno je potrebna je dramatično snažna reforma.

Preporuka:

Donatori i ostali međunarodni partneri trebalo bi da se snažno založe za reviziju zakonskog okvira, a posebno za primjenu režima koji se odnosi na konflikt interesa i odredbi o finansiranju političkih partija/kampanja, kao i nedostataka u primjeni odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Trebalo bi uložiti u pružanje podrške planiranoj diskusiji o adekvatnim normama i mehanizmima implementacije pravila o konfliktu interesa, uzimajući u obzir ograničenja koja pretpostavlja veličina Crne Gore i ostali kontekstualni faktori koji su identifikovani u ovom izvještaju.

6. Prepreke u poslovanju –koje potiču od pretjeranih diskrecionih ovlašćenja na lokalnom nivou, nedostatka politike proaktivnog informisanja preduzetnika što za rezultat ima značajnu pravnu nesigurnost, i birokratizam – što je isticano dugi niz godina, ali još nema odlučnih reformi.

Preporuka:

Postoji mnogo mogućnosti za dobijanje tehničke pomoći koja bi mogla da pomogne razvoj privatnog sektora u Crnoj Gori. Ovo bi moglo biti uključuje pomoć lokalnim vlastima da komuniciraju sa preduzetnicima, učenja na primjerima drugih pa sve

do pojačavanja vještina u redovima budućih preduzetnika. Interesnim grupama iz privatnog sektora potrebna je kontinuirana podrška da efektno organizuju i lobiraju za svoje interese. Međutim, trebalo bi podsjetiti vladu i da je došlo vrijeme da učini pomak na planu sistemskih reformi, i da su parametri ovih reformi postavljeni prethodnih godina.

7. Napisan je novi ustav i on će vjerovatno biti usvojen krajem 2007. god.

Preporuka:

Donatori bi trebalo da pruže savjet o tome kako ugraditi odredbe koje će obezbijediti odvajanje nadležnosti, depolitizaciju, i odgovornosti državnih institucija, s posebnim osvrtom na sektor pravosuđa.

8. Aspiracije Vlade da Crnu Goru uvede u Evropu su jasne. Krajnji cilj je da se ne desi da Crna Gora samo ima zakone, strukture i institucije koje će, samo spolja gledano, ličiti na one u zemljama članicama Evropske unije. Građani moraju vjerovati da ovi zakoni, strukture i institucije budu jednake za sve, da štite njihova prava i da omoguće njihovo zadovoljenje. Imajući u vidu da su do sada mnoge reforme spolja izgledale najbolje, i da su neki od okvira stvoreni pod pritiskom od spolja postali farsa u svakodnevnom radu, ovaj proces će zahtijevati mnogo vremena. Ipak, mali koraci, i dugoročna perspektiva će postepeno dovesti do erozije kontrole koju vladajuća partija ima nad državom.

Preporuka:

Aspiracije Crne Gore prema EU trebalo bi iskoristiti kao glavni instrument za jačanje političke volje za reforme. Vladina evropska retorika trebalo bi da se postavi naspram njene odgovornosti da implementira istinske reforme. Donatori bi trebalo da jasno stave do znanja, kad god je to moguće, da su spremni da temeljno sagledaju kvalitet reformi o kojima izvještava Vlada. Na primjer, pravac kojim će se kreće nova Vrhovna revizorska institucija izaziva uznemirenost i trebalo bi obratiti pažnju ovom pitanju.

9. Što se tiče pove materije, Program za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcioni plan za njegovu primjenu, uprkos manjkavostima oba ova politička dokumenata, trebalo bi da budu okviri za identifikovanje potreba za tehničku pomoć. Prvi izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana trebao bi da posluži kao dobra osnova za diskusiju o mogućim intervencijama. Antikorupcijski akcioni plan za lokalnu upravu je takođe bio u izradi u vrijeme kada smo radili na ovoj ocjeni stanja. Kad bude završen on će obezbijediti pregled mogućnosti da se podrži borba protiv korupcije na nivou opštine.

Preporuka

Podrška implementaciji Programa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

trebalo bi da ide u tri pravca: 1) kroz podršku Upravi za antikorupcijsku inicijativu da pojača znanje i mogućnost da obavi pravi monitoring implementacije, uključujući i podešavanje plana u pogledu mjera, rokova i realnih i mjerljivih indikatora uspjeha; 2) kroz pomoć Upravi za antikorupcijsku inicijativu da bolje upozna mehanizame korupcije u Crnoj Gori kroz finansiranje istraživanja i analize, ali insistiranje da se ne ustukne od »teških oblasti«; 3) kroz finansiranje pomoći za mjere koje preduzimaju organi naznačeni u Akcionom planu zasebno u onim oblastima gdje donatori mogu unijeti novu vrijednost i gdje imaju iskustva u uspješnom pružanju pomoći. Odvojiti sredstva za podršku reformama na opštinskom nivou koja će biti predviđena za budući antikorupcijski program na loklanom nivou.

10. U pružanju pomoći Crnoj Gori donatori će se suočiti sa novim dilemama, očito onima da veličina ima uticaja. U Crnoj Gori će nužno postojati tijesne porodične poslovne veze i konflikta interesa će neizbježno uvijek biti. Ljudski resursi će biti ograničeni, a institucije patiti zbog toga što su male. Ovo utiče na organizaciju institucija, i možda bi zapravo moglo biti praktičnije da se napravi centralizovaniji sistem.

Preporuka:

Projekti tehničke pomoći bi trebalo da uzmu u obzir ova ograničenja u izradi projekata, ali i u konsolidaciji struktura pomoći, a ne da stvaraju nove strukture ili upošljavaju novo osoblje, jer bi to doprinijelo odlivu kadrova, kojih nema dovoljno, i iz onih instanci javne administracije kojima su ti kadrovi potrebni.

11. Međutim, jake porodične veze imaju uticaja na raspoređivanje na funkcije u javnom i privatnom sektoru i one predstavljaju rizik po konkurentnost Crne Gore jer se u zapošljavanju prednost daje nekim drugim stvarima, a ne zaslugama. Iako način na koji se »tradicionalno« radi u Crnoj Gori može pomoći da bolje razumijete tu zemlju, donatori ne bi smjeli da upadnu u zamku da prihvate da je nepostojanje napretka rezultat toga što »mi to tako radimo«. Ukoliko Crna Gora želi da bude član Evropske unije, konkurentna na globalnom nivou, država će morati da se mijenja, bez obzira na to koliko su jake tradicije.

Preporuka:

Pomoć vlastima u Crnoj Gori da razumiju da je konkurentnost ključ budućeg uspjeha. Pružiti podršku i publikovati istraživanja o mijenjanju stavova kroz otklon od »tradicionalnih« načina poslovanja da bi se obesmislili ovi mitovi. Postoje ohrabrujuće naznake da mladi u Crnoj Gori žele jedan konkurentniji sistem, dočim analize malih preduzeća ukazuju na to da pokloni predstavljaju »konvencionalno gostoprinstvo« što se smatra ničim drugim do korupcijom. Ovo znači da neki osnov za dosljedno promovisanje zasluga naspram veza već postoji.

12. Primjena zakona i novih postupaka je neophodna i da bi se zaštitili decentni (sic!) službenici. Oglašavanje političara na vrhu o zakon sada obeshrabruje službenike u pokušaju da svoj posao obavljaju pošteno. Možda osjećaju da zavise od milosti političara ili da su od njihove strane instrumentalizovani, a plaše se negativnih posledica ukoliko bi se usudili da se striktno pridržavaju pravnog i regulatornog okvira.

Preporuka:

Podrška inicijativama zaštite »duvača u pištaljku« (lica koja obznane informacije iz domena činjenja/nečinjenja svoje organizacije/firme).

13. Izgleda da ima sve više mladih ljudi koji su sve više razočarani time što se nalaze van krugova u kojima se donose odluke, i nagovještavaju da postoji potencijal među ljudima koji žele da se promijene pravila igre.

Preporuka:

Projekti bi trebalo da se izgrađuju na bazi ovoga, a ima i argumenata koji govore u prilog projektima koji se konkretno fokusiraju na mlade ljude, čak i van uskog kruga antikorupcijskih aktivnosti.

14. Obični građani moraju dobiti podršku da realizuju prava koja im je dao zakon. U ovom trenutku, mnogi osjećaju da se njihov glas ne broji, pa čak i kada su prijavljivali slučajeve zloupotrebe i korupcije, ništa se nije desilo; i još gore, možda su pretrpjeli i neke štetne posljedice.

Preporuka:

Podrška izradi i implementaciji djelotvornih mehanizama koji bi podstakli i zaštitili građane koji žele da prijave korupciju, posebno ukoliko izgube izvore egzistencije. Donatori bi trebali podržati uvođenje mehanizama zaštite građana koji prijavljaju slučajeve korupcije, uključujući od gubitka osnovnih sredstava život.

15. Svuda je prisutan nedostatak informacija o funkcionisanju institucija, legislative, procedura, prava i obaveza. Zaista je potrebno da i državni zvaničnici i šira javnost mnogo bolje budu obrazovani na temu različitih pravila.

Preporuka:

Državne institucije bi trebalo da imaju viši standard transparentnosti. Inicijative/projekti bi trebalo da dobiju podršku – i kod nevladinih organizacija i kod djelova administracije, posebno onih koje se bave pitanjima pomoći biznisu – da pokušaju da edukuju građane/subjekte o njihovim pravima (i odgovornostima) i da im obezbijede lakši pristup administraciji.

16. Uloga nezavisnih kontrolnih mehanizama – nevladinih organizacija i medija – je od izuzetnog značaja u procesu praćenja procesa reformi. Kroz ove aktivnosti oni postepeno mijenjanju javno mnjenje kada su u pitanju novi standardi ponašanja i društvene norme.

Preporuka:

Nastavak podrške nezavisnim mehanizmima kontrole, uključujući mehanizme za njihovu zaštitu.

17. Međunarodna zajednica je bila prilično tolerantna kada su u pitanju slabosti u strukturama vlasti u Crnoj Gori tokom procesa stvaranja države. Sada kada je taj proces skoro završen, došlo je vrijeme da se definitivno pozabavimo nedostacima u upravi.

Preporuka:

Borba protiv korupcije je dugoročan proces i nema brzih rješenja. Imajući to u vidu, i budući svjesni strukturnih i istorijskih ograničenja koja utiču na brzinu reformi, da bi se išlo dalje, donatori moraju zauzeti kritičniji stav prema kašnjenju u realizaciji reformi. Ukoliko se to ne uradi, mi ne možemo smatrati da »činimo uslugu« bilo crnogorskoj vladi bilo njenim građanima koji zaslužuju da imaju konkurentnu državu i državu kojom se dobro upravlja.

Izradu ovog izvještaja poručila je Švedska agencija za međunarodni razvoj (SIDA) s ciljem da obezbijedi analizu korupcije i napretka aktivnosti na suzbijanju korupcije u Crnoj Gori, s ciljem da se identifikuju prioritetne oblasti i mogućnosti za potencijalne buduće reformske napore. Kako o ovom pitanju postoji mali broj istraživanja i analiza, SIDA podržava ovu studiju i kao dio strateške spoznaje, planiranja i programiranja, i za potrebe donatora s kojima ima partnerske odnose i za relevantne nacionalne subjekte.

Cilj ovog izvještaja je da pruži kvalitativnu analizu, u najboljoj mogućoj mjeri potkrijepljenu podacima, da bi se opisalo ne samo postojeće stanje upravnih struktura, već i da bi se naznačili strukturni i politički faktori koji utiču i utićaće ili će kočiti buduće reformske napore. Ključni sektori su tretirani zasebno i u izvjesnoj mjeri detaljno u sklopu analize anti-korupcijskog programa Vlade – što se posmatra kao pravac kretanja buduće podrške borbi protiv korupcije – čime je zaokružena analiza. Ovaj dokument se završava sažetim prikazom ključnih ocjena i preporuka za buduće reformske napore.

Chr Michelsen Institut (CMI) je nezavisna, neprofitna istraživačka institucija i glavni međunarodni centar za primijenjena istraživanja programskih politika. Naglasak stavlja na pitanja razvoja i ljudskih prava i na međunarodne prilike koje utiču na ta pitanja. Geografski gledano, naglasak se stavlja na Podsaharski region Afrike, Jugoistočnu i Centralnu Aziju, Srednji Istok, Balkan i Južnu Ameriku.

CMI u svom radu kombinuje primijenjena i teorijska istraživanja. Istraživanja koja realizuje CMI služe kao pomoć formulisanju programskih politika, stvaranju boljeg osnova za odlučivanje i unapređenje javne diskusije na temu međunarodnog razvoja.

