

Analiza izvršenja mjera iz strateških antikorupcijskih planova - oblasti od posebnog rizika -

Oblasti od posebnog rizika su definirane Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014 i čine ih privatizacija, javne nabavke, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo, lokalna samouprava. Osim navedenih oblasti izvršena je i analiza područja preventivnih mehanizama za sprječavanje korupcije u policiji.

Ovom analizom se definiraju opći korupcijski rizici u području navedenih oblasti, daje se ocjena sadržaja dosad donesenih mjera, daje se ocjena izvršenja mjera s naglaskom na uspješno i na neuspješno izvršene mjere te se daju preporuka za unapređenje stanja i za buduće strateške antikorupcijske planove.

Analiza je rađena na temelju sljedećih izvora:

- Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014
- Akcioni plan za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava
- Sedmi izvještaj Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala o realizaciji mjera iz Akcionog plana
- Izvještaj br. 3. o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23.
- Izvještaji nadležnih organa za sprovođenje mjera iz Akcionog plana Strategije za razdoblje 01.01. – 30.06.2014. godine
- Dokumenti, izvještaji, statistike, razjašnjenja i sl. dostavljeni od nadležnih organa
- Održani sastanci s predstavnicima svih nadležnih organa u prostorijama Uprave za antikorupcijsku inicijativu te posjet opštinama Bijelo Polje i Budva
- propisi koji uređuju analizirana područja
- zvanične Internet prezentacije nadležnih organa
- Analize i izvještaji nevladinih organizacija u Crnoj Gori (Institut alternativa, CeMI)
- Izvještaj Europske komisije o napretku Crne Gore za 2014 godinu

Za analizu su korišteni dostupni podaci zaključno s 1. 12. 2014. godine.

Generalni osvrt na mjere iz Akcionog plana i na njihovo izvršenje

Analizom mjera iz navedenih Akcionih planova utvrđeno je da većinom pokrivaju rizična područja te da su mjere i indikatori **u većem dijelu dobro definirani**. Međutim utvrđeni su i neki **nedostatci** a kako slijedi:

- AP plan za Strategiju ima previše mjera što otežava fokusiranje na bitne stvari i praćenje. Iako se mjere u AP za pog. 23. dijelom preklapaju, one bolje i jasnije definiraju mjere sa antikorupcijskim efektom
- za neke mjere je nejasno zašto su uopće dio akcionih planova i kakav učinak na području sprječavanja korupcije se njima postiže
- u nekim mjerama postoji nesklad između naziva mjere i onog što bi ona trebala predstavljati s utvrđenim indikatorima kojima se ocjenjuje izvršenje
- u nekim mjerama indikatori mjere nisu dobro definirani da bi se mogla ocijeniti izvršenost
- u nekim mjerama utvrđen je nesklad između nadležnog organa i tijela koje izrađuje strateške planove te dolazi do različitih shvaćanja tko je nadležan za izvršenje
- mjere tipa „razmotriti mogućnost izmjena zakona“ ne ostavljaju prostor za jasnu ocjenu o konačnoj izvršenosti
- mjere „izmijeniti zakon“ a bez navođenja što bi u zakonu trebalo izmijeniti i što bi se postiglo izmjenom da bi se mjera smatrala antikorupcijskom bi trebale biti preciznije definirane
- mjere koje mogu imati antikorupcijski efekt npr. „izgraditi IT sustav“ bi trebalo bolje definirati da bude jasno kako bi taj sustav doprinio sprječavanju korupcije
- dio mjera odnosi se na redovno funkcioniranje nadležnih organa i zadataka za koje su i osnovani a ne viziju napretka koji se želi postići što bi trebao biti smisao strateškog plana
- isto tako dio mjera se odnosi na aktivnosti sprovođenja donesenih zakona. Sprovođenje donesenog zakona ne treba biti pitanje mjera Akcionog plana, doneseni zakoni se moraju poštovati i provoditi a može se pratiti i analizirati uspješnost donesenih rješenja i eventualna potreba promjene prema utvrđenim nedostacima

Zbog specifičnosti pojedinih sektorskih područja može postojati potreba da se neka od njih detaljnije reguliraju **sektorskim akcionim planom**. Međutim analizom donesenih planova i postignutih rezultata **utvrđeno je da to ipak nije najsretnije rješenje**. Analizirani sektorski AP, ako su uopće doneseni, se dijelom preklapaju s mjerama nacionalnog akcionog plana ili ga nadopunjavaju. Isto tako kvaliteta mjera varira. Zaposleni u tim organima, iako dobro poznaju svoje područje, nisu antikorupcijski stručnjaci da se od njih može očekivati kvalitetno formuliranje antikorupcijske mjere koja će biti smisljena i s mogućnošću efikasnog praćenja. Zato je potreban stručan „urednik“ sektorskog akcionog plana. Stječe se i dojam da je donošenje posebnog AP i gomilanje mjera nekad samo sebi svrha.

U procesu **nadzora izvršenja** dolazi do disperzije kontrole, osnivaju se razne sektorske Komisije koje bi trebale pratiti sprovođenje planova ali **rezultati praćenja su slabi a izvještaji nejasni** da bi se ocijenila uspješnost i smislenost akcionog plana.

Budući je analizirana uspješnost sektorskih akcionih planova upitna, razmotriti **da li je uopće potrebno inzistirati na njihovim donošenjima** te se preporuča:

- ili **potpuno napustiti takvu praksu** i najvažnije sektorske mjere ugraditi samo u središnji nacionalni akcioni plan
- ili na nacionalnom nivou **oformiti efikasan centralni sistem** izrade sektorskog akcionog plana s centralnim praćenjem i izvještavanjem prema tom jedinstvenom središtu za sve sektorske akcione planove

Analizom izvještaja nadležnih organa o sprovođenju akcionih planova utvrđeni su sljedeći **nedostatci**:

- šturi ili nejasni izvještaji po kojima nije moguće pratiti izvršenje mjere
- pretrpavanje izvještaja gomilom podataka umjesto fokusiranja na najbitnije stvari koje će pokazati izvršenost mjere
- u tekstu izvještaja ignoriranje zadanih indikatora mjere po kojima se ocjenjuje izvršenje
- nedostavljanje numeričkih i statističkih podataka iako ih indikatori propisuju
- u mjerama koje propisuju nadzor npr. inspekcijski nadzor, izvještavanje da je obavljen odrađen broj nadzora ali bez ikakve informacije o rezultatima nadzora, što je nadzorom utvrđeno i da li je pokrenut neki daljnji postupak na temelju utvrđenih nepravilnosti
- u postupcima u kojima su utvrđene nepravilnosti i pokrenut daljnji postupak nedostatak informacija o konačnom rezultatu disciplinskog postupka i presude
- u izvještajima tipa „dokument je objavljen na sajtu ministarstva“, treba precizno navesti link mjesta na sajtu gdje je objavljen (npr. Ugovori o privatizaciji su objavljeni na linku <http://www.savjetzaprivatizaciju.me/?cat=104>). Direktnim navođenjem reference na sajtu olakšao bi se nadzor i pronalazak objavljenog dokumenta koji može biti „zakopan“ negdje na često nepreglednom sajtu ili možda nije niti objavljen

Generalni uočeni problem koji se reflektira u izvršenju mjera kod svih nadležnih organa je nedostatak finansijskih sredstava, uvjeta za rad i nedostatak kapaciteta. Nedostatci kapaciteta su najviše vidljivi u nadzornim tijelima i inspekcijama gdje posebno nedostaje stručan kadar.

Svi opći rizici u središnjim tijelima državne uprave se također mogu naći u jedinicama lokalne samouprave. JLS troše velik dio budžetskih sredstava putem javnih nabavki, u svom vlasništvu imaju imovinu kojom upravljaju a koja može biti velike vrijednosti, provode razne postupke u kojima odlučuju o pravima i obavezama građana i privrednih subjekata, zbog svog karaktera najbliže su građanima koji s funkcionerima i zaposlenima u JLS imaju česte kontakte te postoji mogućnost lakše pojave nepotizma, sukoba interesa, klijentelizma i podmićivanja.

Stoga, posebno treba obratiti pažnju na :

- **javne nabavke** – bez provedenog postupka, cijepanje javnih nabavki, tehničke specifikacije tendera, realizaciju ugovora...
- **upravljanje budžetom - prihodovna strana** : oslobađanje subjekta od obaveze plaćanja (npr. komunalne naknade, doprinosa, najma), postizanje niže cijene zakupa ili naknade od one koja se može ostvariti na tržištu,
- **upravljanje budžetom - rashodovna strana**: dogovaranje veće cijene usluga ili plaćanje usluga koje nisu izvršene, financiranje različitih programa u nerealnim troškovima, financiranje udruga i sportskih klubova, razne donacije i sponzorstva, oglašavanje u medijima, neopravdano veliki troškovi eksproprijacije, namjerno nevršenje nadzora nad sprovođenjem programa i potrošnja sredstava, izvođenje izvanrednih i hitnih radova, korištenje imovine opštine u privatne svrhe (npr. automobili, poslovni prostori), neopravdano veliki putni troškovi i troškovi reprezentacije...
- **zapošljavanje** – nepotizam, namješteni natječaji, nerealna i nepotrebna zapošljavanja, zapošljavanje stranačkog kadra u opštini ili javnim poduzećima, imenovanje savjetnika predsjednika opštine s visokim primanjima,
- **prostorno planiranje** – pogodovanje pri izradi i izmjeni urbanističkih planova, prenamjene zemljišta, postupak izdavanja građevinskih dozvola,
- **raspolaganje imovinom** - prodaja opštinskog vlasništva po niskoj cijeni, zamjene zemljišta, davanje u najam prostora u vlasništvu opštine
- **vođenje i nadzor javnih poduzeća**

Mogućnost pojave naprijed navedenih rizika uopćena je i u radu opština u Crnoj Gori.

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima Crne Gore mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u lokalnoj samoupravi nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava i u **Akcionim planovima za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou koji je donijela većina opština u Crnoj Gori.**

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije postoji 9 mjera (134-142) koje se odnose na lokalnu samoupravu.

Kao nadležni organ za sprovođenje u svim mjerama određena je **Komisija za praćenje lokalnih Akcionih planova**, osim u mjeri 136. gdje je nadležni organ Zajednica opština Crne Gore u suradnji s Upravom za kadrove MUP-a.

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 44,44 %.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 3 mjere:

2.1.7.12. Pripremiti, usvojiti i pratiti sprovođenje AP za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave na osnovu Modela usklađenog Akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014). Strateški ciljevi utvrđeni Modelom na osnovu kojih se dalje razrađuju mjere u AP na lokalnom nivou:

- Povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave;*
- poboljšana transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju uz poštovanje principa participativnosti.*

2.1.7.13. Ustanoviti transparentne procedure o javnim nabavkama u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

2.1.7.14. Sprovoditi reviziju od strane DRI i nezavisne revizorske institucije u svim jedinicama lokalne samouprave.

a) Lokalni Akcioni planovi

Nacionalni strateški Akcioni planovi predviđaju donošenje lokalnih Akcionih planova za borbu protiv korupcije za svaku jedinicu lokalne samouprave **na osnovu Modela usklađenog Akcionog plana** za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi.

Oformljena je **Komisija za praćenje realizacije Akcionog plana na lokalnom nivou** sa zadatkom da obrađuje i prati izvještaje JLS. Tajništvo Komisije je direktorat u MUP-u. Komisija je utvrdila Model usklađenog akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi koji predviđa 40 mjera i 103 aktivnosti, nosioce aktivnosti, rokove i indikatore postignutih rezultata. Opštine su trebale oformiti radne grupe za izradu planova u skladu s predloženim modelom. Posljednji dostupan izvještaj Komisije o realizaciji mjera iz Akcionih planova datira u januar 2014. godine. Prema izvještaju o sprovođenju AP za 23. od 30. 6. 2014. godine **18 od 23 JLS** u Crnoj Gori je donijelo navedene Akcione planove dok su u ostalim opštinama u fazi izrade.

Uvidom u izvještaj Komisije i Akcione planove opština razvidno je da su opštine prema Modelu donosile Akcione planove koji variraju u broju mjera i aktivnosti ovisno o opštini te **su utvrđeni nedostatci u sadržaju Akcionih planova** a kako slijedi:

- same mjere ostavljaju dojam da ih je **previše, da su nedorečene, općenite, neprovedive ili čak da uopće nemaju veze sa suzbijanjem korupcije.**
 - Preporuka - Potreban je stručan „urednik“ AP-a koji će ocijeniti koje predložene mjere doista mogu postići antikorupcijski efekt odnosno kojima je mjesto u AP. Posebno treba pri izradi mjera voditi računa o indikatorima izvršenja da budu mjerljivi i da ih bude moguće pratiti
- većina mjera ima kao rok izvršenja „**kontinuirano**“ što je **nemjerljiv rok** kojem je nemoguće kontrolirati implementaciju i uspješnost.
 - Preporuka - Mjere trebaju biti postavljene tako da omogućavaju evaluaciju, kako nadležnog tijela tako i šire javnosti. Na taj način bi se postavio okvir, mjerila uspješnost i olakšala izrada budućih mjera i Akcionih planova
- dio mjera odnosi se na redovno funkcioniranje opštinskih organa.
 - Preporuka - Mjere AP trebaju odražavati **viziju napretka** koji se želi postići u području suzbijanja korupcije, a ne da mjere AP-a odražavaju uobičajene, redovite aktivnosti organa opštine
- Dio mjera se odnosi na **sprovođenje zakona.**
 - Preporuka - Provođenje donesenog zakona ne treba biti pitanje mjera Akcionog plana, doneseni zakoni se moraju poštovati i provoditi
- Dio mjera ovisi o zakonima koje se prethodno treba donijeti na državnom nivou što ih bez tih zakona čini neprovedivima
- Iako Model ostavlja mogućnost jedinicama lokalne samouprave da „svojim Akcionim planovima, a u zavisnosti od sopstvenih prilika i aktivnosti koje utvrde u sopstvenom

akcionom planu, sačine procjenu sredstava koja su im potrebna za sprovođenje mjera i aktivnosti utvrđenih u istom dokument, dodavanjem posebne kolone pod nazivom „potrebna sredstva“, u dostavljenim AP nije primijećeno da su navedeni troškovi

- Preporuka – Navesti procjenu sredstava potrebnih za sprovođenje mjera u Akcionom planu. S obzirom da svaka aktivnost košta osmišljavanje mjera i aktivnosti **treba biti povezano s budžetskim planiranjem**. Inače ostaje dojam da se ne računa ozbiljno na njihovu implementaciju

Da bi se uspostavio **efikasan sustav** odgovornosti praćenja izvršenja mjera iz AP unutar opštine i izvještavanja prema centralnom tijelu potrebno je da **su jasni odgovori** na sljedeća pitanja:

- tko izrađuje izvještaje o provođenju pojedinih mjera
- tko prikuplja i analizira izvještaje nositelja mjera,
- tko odlučuje da li je neka mjera uspješno implementirana
- tko objedinjuje izvještaje u cjeloviti izvještaj o provođenju AP,
- kom se cjeloviti izvještaj dostavlja u opštini odnosno kog se izvještava o uspješnosti ili neuspješnosti,
- tko odlučuje o odgovornosti organa unutar opštine koji ne provode mjere,
- tko u tim organima odgovara za neispunjenje,
- koja vrst odgovornosti postoji,
- kog se izvještava na državnom nivou o sprovođenju AP
- tko odgovara za neispunjenje AP na razini opštine
- tko na državnom nivou objedinjava izvještaje o sprovođenju AP u svim opštinama, analizira ih i donosi zaključke o uspješnosti i učinkovitosti lokalnih akcionih planova

Sistem nadzora je zamišljen da predsjednik opštine oformi tim/komisije koji će vršiti monitoring, izvještavanje i evaluaciju akcionog plana. To tijelo je dužno da prati i izvještava predsjednika opštine, skupštinu opštine kao i nadležno radno tijelo na državnom nivou - Komisiji za praćenje realizacije Akcionog plana na lokalnoj samoupravi. Komisija obrađuje izvještaje i sačinjava godišnje izvještaje o realizaciji mjera i dostavlja ih Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Upravi za antikorupcijsku inicijativu i Koordinacionom odboru za reformu lokalne samouprave.

Međutim **u stvarnosti navedeni sistem ostavlja dojam neučinkovitosti i kaotičnosti** odnosno posebno da **nije uspostavljeno efikasno centralno praćenje** provođenja AP opština.

Same mjere Akcionog plana imaju nedostatke a kako je to naprijed navedeno (previše ih je, nejasne su, nemaju jasne rokove izvršenja...) što otežava njihovo praćenje.

Nije poznato da li su sve opštine osnovale tim za praćenje AP. Primijećeno je da u opštinama koje imaju financijskih problema i velik broj zaposlenih se čak osniva posebna Kancelarija za borbu protiv korupcije i tamo zapošljavaju nove osobe koje bi trebale pratiti sprovođenje

mjera. Budući posao praćenja AP mogu vršiti opštine same u sklopu postojećih kapaciteta, izmišljanje takvih novih nepotrebnih radnih mjesta dovodi do birokratizacije antikorupcije i nije nešto što bi u okolnostima u kojima se opštine nalaze trebalo pozdraviti.

Predsjednik opštine i skupština opštine dobivaju izvještaje o sprovođenju ali nije poznato da li je bilo slučajeva da izvještaj nije odobren i da li netko odgovara za mjere koje nisu sprovedene, odnosno postoji li politička odgovornost predsjednika opštine ukoliko se u opštini uspješno ne provodi usvojeni AP. Takve izvještaje timovi dostavljaju Komisiji na državnom nivou, odnosno Tajništvu Komisije u **direktoratu MUP-a**. U razgovoru s predstavnicima MUP-a primijećeno je **da nemaju previše informacija o sprovođenju i uspješnosti** lokalnih akcionih planova te ostaje dojam da su opštine prepuštene same sebi u procesu sprovođenja i nadzora AP. Tu prazninu djelomično upražnjava **Zajednica opština Crne Gore** koja pomaže opštinama i što je pozitivno, međutim Zajednica opština je asocijacija lokalnih zajednica Crne Gore koja pruža usluge članicama ali **ne može zamijeniti državni organ** koji bi trebao imati ulogu savjetovanja i nadziranja.

Komisija obrađuje lokalne izvještaje i sačinjava godišnje izvještaje. Uz sve naprijed navedene probleme centralno praćenje na državnoj razini je **otežano postojanjem različitog broja mjera i različitog sadržaja** ovisno o pojedinoj opštini. Objediniti izvještaj u kojem postoje različite mjere za različite opštine i na temelju njih donositi zaključke sam po sebi predstavlja težak zadatak.

Izvještaj Komisije sadrži **skup nepovezanih podataka** iz kojih se **ne može iščitati uspješnost i napredak** borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, učinkovitost mjera, trendovi, smjernice, te se uopće postavlja pitanje smisla takvog izvještaja.

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

Slična primjedba se može staviti i za mjere u nacionalnim Akcionim planovima koji određuju područje lokalne samouprave kao npr. mjera 2.1.7.12. AP za 23. i slično.

b) Prijedlog novog sistema praćenja borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi

Činjenica jest da su opštine u Crnoj Gori **vrlo različite** po svojim karakteristikama, veličini, broju stanovnika, ekonomskim uvjetima (npr. 14 opština se financira iz Egalizacionog fonda), problemima i nizu drugih faktora. Međutim, okolnost da Crna Gora ima relativno malo broj

opština u usporedbi s drugim zemljama okruženja (npr. Hrvatska ima 555 jedinica lokalne samouprave) ostavlja **mogućnost uspostave jedinstvenog sistema mjera sprječavanja korupcije na lokalnoj razini i njihovog efikasnog praćenja na jednom centralnom mjestu.**

Poštujući različitost JLS u Crnoj Gori kao i njihovu autonomnost ali imajuću u vidu da dosad uspostavljen sistem nije bio dovoljno efikasan **predlaže se sljedeće rješenje:**

- Uspostava **Koordinacije** za izradu i praćenje mjera sprečavanja korupcije u jedinicama lokalne samouprave
 - Koordinacija bi se sastojala od predstavnika svih opština (ili izabranih predstavnika nekoliko opština) kao i relevantnih predstavnika s državne razine (Uprava za antikorupcijsku inicijativu, MUP) i predstavnika NVO a po potrebi i nekih drugih (Direkcija za javne nabavke, Državna revizija, Ministarstvo održivog razvoja...). Sekretarijat Koordinacije može biti u nekom od središnjih tijela (MUP ili Uprava).
- Izrada **jedinstvenog Antikorupcijskog programa** za jedinice lokalne samouprave
 - Koordinacija bi usvojila jedinstveni Antikorupcijski program koji bi se poslao JLS na usvajanje. Program bi se sastojao od mjera koje JLS trebaju provesti označavajući koje mjere su minimum tj. obavezne a koje bi bile opcionalne uvažavajući veličinu i posebnost opština
 - U svakoj opštini potrebno je imenovati koordinatora za sprovođenje Programa
- Izrada **jedinstvenog Upitnika** kojim bi se nadziralo sprovođenje Programa
 - Umjesto sadašnje opcije popunjavanja tablica raznim podacima i dugim objašnjenjima kreirao bi se jedinstveni Upitnik.
 - Kako bi se dobili jasni rezultati sprovođenja Programa Upitnik bi bio dizajniran s pitanjima za sprovođenje Programa, na način da su gotovo sve mjere detaljno razrađene do razine dokumenta koji potvrđuje implementaciju (npr.odgovor na pitanje može biti samo da/ne i referenca na web stranicu, dokument i sl. kojim se potvrđuje sprovođenje). Isto tako Upitnik bi sadržavao pitanja s numeričkim podacima kojima bi se pratilo funkcioniranje uspostavljenog sistema (npr. koliko je u izvještajnom razdoblju bilo prijava nepravilnosti ? koliko ih je riješeno, odbijeno, izrečenih disciplinskih mjera, proslijeđeno drugim tijelima ?).
 - Upitnik bi se dostavio koordinatorima u opštinama koji bi bili zaduženi za popunjavanje Upitnika
 - Upitnik se može ispunjavati u papirnatom obliku ali da bi se olakšalo ispunjavanje i olakšalo centralno generiranje podataka bolje bi bilo izraditi on-line upitnik.
 - Odredilo bi se izvještajno razdoblje npr. svakih 6 mjeseci
- Izrada **jedinstvenog izvještaja**

- Nakon prikupljanja podataka iz Upitnika izradio bi se jedinstveni izvještaj o sprovođenju Programa kojim bi se dobila jasna slika o sprovođenju Programa u cjelini kao i u svakoj opštini posebno, bilo bi moguće analizirati situaciju, usporediti rezultate u opštinama, prepoznati slaba područja i rizike, uočiti na kojem područje je potrebno uraditi dodatne napore, izraditi preporuke za unapređenje stanja, zakonske izmjene i slično.
- Izvještaj bi se javno objavio i prezentirao ističući dobre primjere i dobru praksu
- Isto tako bilo bi jasno koja opština bolje provodi antikorupcijske mjere a koja lošije. To bi moglo potaknuti opštine na svojevrsno „natjecanje“ u uspješnosti sprovođenja mjera
- Takav izvještaj bi bio koristan za građane, NVO i medije da nadziru sprovođenje mjera i vrše pritisak na predsjednike opštine koje loše provode Program ili ga uopće ne provode
- Na temelju Izvještaja i identificirane dobre i loše prakse bilo bi moguće organizirati ciljane edukacije i ostale aktivnosti usmjerene na poboljšanje stanja

c) Osvrt na pojedina područja i mjere

U uvodu je već naglašeno da se svi opći rizici na državnom nivou mogu naći i na lokalnoj razini (javne nabavke, sukob interesa, urbanizam, izdavanje dozvola, zapošljavanje...). Stoga i metode uklanjanja rizika mogu biti slične.

U nastavku se daje kratak osvrt na pojedina najvažnija područja i mjere obuhvaćene strateškim akcionim planovima a kako slijedi.

Planiranje, izvršenje i transparentnost budžeta opštine:

- Iako se na zvaničnim prezentacijama opština nalaze budžeti opštine, potrebno je voditi računa da se objavljuju **aktualni podaci** jer neke opštine još nisu objavile budžet za tekuću godinu. Isto važi i za završni račun opštine.
- Budući se budžeti usvajaju i objavljuju u većini građana **nerazumljivoj formi** stavki i tablica, bilo bi korisno budžet približiti građanima i u obliku koji će im biti jasniji, bilo putem web stranica opštine ili brošura
- Osigurati potpunu transparentnost izvršenja budžeta na način da se javno prikazuju **sve pojedinačne izvršene budžetske transakcije** (ulaz-izlaz) te uplatitelji i primatelji transakcija kao i ostale transakcijske stavke (npr. datum, ugovor uz koji se veže transakcija). Na taj način bi bile vidljive sve transakcije opštine npr. od plaćanja ručka na teret prezentacije do milionskih transakcija. Iako bi ova aktivnost mogla iziskivati veće napore za manje JLS na centralnom nivou se putem korištenja sredstava projekata može izraditi jedinstveni software za praćenje budžeta JLS koji bi se ustupio opštinama.

- Na zvaničnoj prezentaciji (a ne samo u završnom računu) oformiti rubriku u kojoj bi se redovno i detaljno objavljivali podaci o svim **donacijama i sponzorstvima** koje opština vrši
- Objaviti listu subjekta koji su **oslobođani od obaveze plaćanja** (npr. komunalne naknade, doprinosa, najma), po kojoj osnovi i u kojem iznosu
- Financirati udruge i projekate na temelju objektivnih kriterija i **provoditi kontrolu o namjenskom trošenju** sredstava

Objaviti **registar imovine opštine** i sve promjene – prodaju imovine, zamjenu zemljišta i sl.

Iako opštine organiziraju **javne rasprave** o antikorupcijskim akcionim planovima kao i o raznim drugim temama, odaziv građana je slab i oni ne iskazuju interes za javne rasprave (osim u slučaju urbanističkih planova). Opštine trebaju učiniti što je više moguće na promociji javnih rasprava i motiviranju građana. To posebno vrijedi za opštine koje u svom vlasništvu imaju i medije (npr. opština Budva je vlasnik RT Budva), kako bi se i u javnom prijenosu rasprava informiralo građane i potaklo na sudjelovanje.

Zapošljavanje u opštinama - Primjećeno je da opštine imaju vrlo visok broj zaposlenih u odnosu na broj stanovnika koji može biti u neskladu sa stvarnim poslovima i potrebama opštine a često se radi i o opštinama koje su u dugovima ili su korisnici Egalizacionog fonda i u kojima je zapošljavanje u JLS jedina mogućnost zaposlenja. Tako visok broj zaposlenih otvara sumnje da se vrše **nepotrebna zapošljavanja** koja mogu imati veze s nepotizmom ili zapošljavanjem stranačkog kadra nakon formiranja vlasti. Vrlo često takav kadar može biti i nestručan pa se osim opterećenja budžeta vrši i dupla šteta budući se niti posao ne obavlja kvalitetno. Posebno treba obrati pažnju na zapošljavanja u vrijeme promjene vlasti nakon izbora, sklapanja koalicija ili stranačka preslagivanja i pojedinačne promjene stranaka u tijeku mandata.

Sve navedeno vrijedi i za zapošljavanje u **javnim poduzećima**. Isto tako primijećeno je da upravni organi javnih poduzeća ili ustanova imaju broj članova primjereniji multinacionalnim kompanijama umjesto lokalnim poduzećima (npr. Upravni odbor „Vodovod i kanalizacija“ doo Budva ima 10 članova koji su za vršenje te funkcije mjesečno plaćeni 200 eura). Osim bespotrebnog rasipanja budžetskih sredstava navedeno budi sumnje da se radi o zbrinjavanju i nagrađivanju raznih kadrova kroz upravne odbore.

Opštine su izvijestile o redovnom objavljivanju **natječaja za zapošljavanje** što treba pozdraviti. Iako i u slučaju urednog objavljivanja natječaji mogu biti namješteni potrebno je da bi se otklonile sumnje poštovati sve procedure i rokove, uvesti u postupak odabira što je više moguće mjerljivih kriterija za ocjenjivanje kandidata (testove) a smanjiti diskrecionu ocjenu tijela koje vrši odabir te cijeli proces učiniti potpuno transparentnim.

Treba obratiti pažnju na **zapošljavanje savjetnika predsjednika opštine** na osnovi njegovog diskrecionog prava jer se može raditi o zbrinjavanju prijatelja i stranačkih drugova, koji uopće

nemaju stručne kvalifikacije za područje u kojem bi trebali biti savjetnici a usto primaju plaće znatno više od opštinskog prosjeka.

Prostorno planiranje - Opštine na svojim web stranicama objavljuju sve urbanističke planove i izdate građevinske dozvole što treba pozdraviti. Nakon analize stanja i sastanaka s nadležnim organima u opštinama dolazi se do zaključka da glavni rizik nastaje pri izradi planskih dokumenata na način da dolazi do **sprege korisnika i izrađivača planskih dokumenata**. Iako se prema Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata nacrti lokalnih planskih dokumenata dostavljaju Ministarstvu na mišljenje, na centralnoj razini teško je uočiti sve moguće detalje i eventualne manipulacije. Iako je u nadležnosti skupštine opštine usvajanje planskih dokumenata najveći dio posla leži na **nadležnom sekretarijatu** unutar opštine koji je odgovoran za ovo područje. Odgovornost se ne može prebacivati na izrađivača jer Sekretarijat treba detaljno proučiti nacrt i reagirati ukoliko uoči rješenja koja bi upućivala na pogodovanje nekom subjektu i na nepravilnosti. Da bi Sekretarijati mogli obavljati tu složenu dužnost potrebno ih je **kadrovski ekipirati i stručno osposobiti**.

Mjera 2.1.7.13. AP za poglavlje 23. predviđa uspostavu transparentnih procedura o **javnim nabavkama** u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Opštine na svojim zvaničnim prezentacijama objavljuju plan javnih nabavki i pozive za javno nadmetanje, a neke opštine i odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, lista naručilaca i lista ponuđača. Isto tako opštine objavljuju zaključene ugovore na internet stranici i podaci se redovno ažuriraju. Treba nastaviti s tom praksom a razmisliti o naprijed navedenoj preporuci o objavljivanju svih budžetskih transakcija opštine. Stalne edukacije zaposlenih u procesu javnih nabavki su nužne. Problem na državnom nivou je u činjenici da u Crnoj Gori postoji samo jedan inspektor zadužen za javne nabavke koji realno teško može nadzirati procedure u cijeloj državi. Osobe odgovorne za javnu nabavku u opštinama prigovaraju trajanju tenderskih procedura i žalbenih procedura kao kočnici u radu opštine.

Mjera 137. AP za sprovođenje Strategije i mjera 2.1.7.14. AP za poglavlje 23. predviđaju sprovođenje revizije JLS od strane **Državne revizorske institucije**. S obzirom na ograničene kapacitete DRI u prosjeku se provode revizije oko dvije JLS godišnje. Iako je pitanje kapaciteta DRI puno šire pitanje od ove mjere Akcionog plana, povećanje kapaciteta DRI čime bi bile moguće i češće revizije u JLS svakako bi djelovalo preventivno na moguće nepravilnosti u radu opština kao i na pravodobno reagiranje po uočenim nepravilnostima, a ne nakon nekoliko godina kad opština dođe na red za reviziju.

Smatrajući da je pojedinac izgrađenog integriteta ključ borbe protiv korupcije, jačanje integriteta i etike upravljačkih struktura, ali i svih zaposlenika treba biti jedan od osnovnih ciljeva u antikorupcijskim mjerama koje opštine planiraju. U tom smislu korisno je što su opštine donijele **etičke kodekse i osnovale etičke komisije**. Treba inzistirati na sprovođenju

etičkih kodeksa, imenovati i educirati članove etičkih komisija i zaposlene zadužene za primanje pritužbi zaposlenih, građana i drugih osoba u vezi s neetičnim i, moguće, koruptivnim ponašanjem zaposlenih, rješavanja situacija potencijalnog sukoba interesa, kao i za promoviranje etičkog postupanja u međusobnim odnosima zaposlenika. Treba poticati i savjetodavnu ulogu etičkih komisija u dvojbenim situacijama u kojima se zaposleni mogu naći. Isto tako treba javno informirati građane o kanalima za podnošenje pritužbi na neetično ponašanje zaposlenih i poduzetim mjerama kako bi se uspostavilo povjerenje građana i smanjila percepcija o korupciji u JLS.

JAVNE NABAVKE

Područje javnih nabavki je većim dijelom pokriveno poglavljem 5. pregovaračkog procesa pristupanja EU dok se u području poglavlja 23. obrađuje područje sprječavanja korupcije u javnim nabavkama. Područje javnih nabavki se proteže kroz sve sfere djelovanja društvenog sistema, obuhvaća velik broj obveznika i iznimno velike iznose budžetskog novca. Stoga su i

korupcijski rizici u području javnih nabavki izrazito visoki i potrebno im je posvetiti veliku pažnju.

Korupcijski rizici u području javnih nabavki:¹

a) Planiranje, priprema i odabir postupaka javne nabave

- Nepotrebna investicija koja nema vrijednost za društvo.
- Precijenjene potrebne količine.
- Nepridržavanje uvjeta provedbe postupaka javne nabave sukladno procijenjenim vrijednostima i dijeljenje vrijednosti nabave s namjerom izbjegavanja primjene propisanog postupka nabave.
- Odabir pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave suprotno propisanim uvjetima.
- Dokumentacija za nadmetanje propisana je na diskriminatoran način te se njome pogoduje točno određenom subjektu (primjerice, uvjeti i zahtjevi koji nisu u direktnoj vezi s predmetom nabave).
- Oznaka tipa ili vrste robe kojim se određeni ponuditelj, odnosno proizvođač dovodi u povoljniji položaj. Tehničke specifikacije pripremaju potencijalni ponuditelji, pri čemu je teško osigurati jednak položaj ostalih ponuditelja pri pripremu ponuda.
- Tehničke specifikacije izrađene su na način da u njima sadržane uvjete može ispuniti samo određeni gospodarski subjekt.

b) Provedba postupaka javne nabave

Ponude:

- Sklapanje kartelskih sporazuma u svrhu utjecaja na rezultat nadmetanja. Postoje tri glavne vrste sporazuma: sporazum o cijeni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuditelju koji će dati najbolju ponudu.

Glavni pokazatelji prema kojima naručitelj može prepoznati kartelski sporazum su:

- Formalni: ponude različitih ponuditelja sadrže iste pogreške; isti izgled ponuda; naručitelj zaključuje da su ponuditelji bili u kontaktu jedan s drugim tijekom postupka nadmetanja.
- Materijalni: velike razlike u cijeni između najniže i drugih ponuda; nepoznati (novi) ponuditelj podnosi ponudu s izuzetno visokom cijenom, a cijene drugih ponuditelja su „prilagođene“ njoj; dokumentacija za nadmetanje je otkupljena od više ponuditelja, ali je podnesena samo jedna valjana ponuda, iako stanje na tržištu ukazuje da je više gospodarskih subjekata sposobno izvršiti zahtjeve nadmetanja; u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude, odabrani ponuditelj se povlači iz zaključivanja ugovora, bez obzira na to što gubi jamstvo.

¹ <http://www.javnabavava.hr/default.aspx?id=3426>

Ocjenjivanje ponuda:

- Neujednačeno ocjenjivanje dijelova ponude - isključivanje ponuditelja i ponuda koje zadovoljavaju uvjete nadmetanja ili prihvaćanje ponude koja bi trebala biti isključena.

c) Realizacija ugovora

- Neizvršavanje odredbi ugovora, posebno u pogledu njegove kvalitete, cijene i roka;
- Izmjene bitnih uvjeta ugovora koje su u suprotnosti s provedenim postupkom javne nabave (cijena, tehnički sadržaj, datum završetka itd.). Tijekom realizacije ugovora mijenja se predmet nabave (u potpunosti ili djelomično), količine ili pojedine stavke. Zaključivanje ugovora za male količine roba, radova ili usluga, a zatim naručivanje dodatnih nabava od istog gospodarskog subjekta bez poziva na nadmetanje. Česti su i rizici zaključivanja ugovora o dodatnim radovima ili uslugama bez ostvarivanja propisanih uvjeta ili na način koji nije sukladan zakonskim odredbama.
- Zaključivanje ugovora o javnoj nabavi, zatim poništavanje dijela ugovora i zaključivanje ugovora (bez objave) s ponuditeljem za poništene dio uz obrazloženje da vrijednost takvog ugovora ne prelazi procijenjenu vrijednost za koju je propisana primjena pravila javne nabave.

Prema podacima Uprave za javne nabavke Crne Gore, u Crnoj Gori postoji oko **700 obveznika** javnih nabavki te se godišnje troši oko **340 miliona eura** na postupke javne nabave.

Područje javnih nabavki je uređeno Zakonom o javnim nabavkama. Zakonom je detaljno propisano antikorupcijsko pravilo (čl.15.), sprječavanje sukoba interesa (čl.16. i 17.) te se propisuje ništavost postupaka u slučaju sukoba interesa (čl.18.).

Upravne i sa njima povezane stručne poslove u oblasti javnih nabavki obavlja **Uprava za javne nabavke** dok po žalbama odlučuje **Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki**.

Uprava za javne nabavke Crne Gore ima 17 zaposlenih (18 u sistematizaciji). Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki ima 5 članova i 7 zaposlenih u stručnoj službi.

DKKPJN je u 2012. godini imala 682 predmeta a u 2013. godini 905 predmeta.

Prema čl. 118. Zakona o javnim nabavkama naručilac je dužan godišnje Upravi za javne nabavke dostavljati izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama. Međutim, ti se izvještaji **samo sumiraju i ne nadgleda se njihov sadržaj**.

Potrebno je jačanje kapaciteta oba tijela kako bi stručno i pravovremeno mogla obavljati zakonske ovlasti.

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u javnim nabavkama nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 i u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije postoji 7 mjera (89-95) koje se odnose na javne nabavke.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 5 mjera:

2.1.6.1 Usvojiti izmjene i dopune Zakona o javnim nabavkama koje će obuhvatiti:

- *izmjene načina imenovanja predsjednika i članova DKKPJN (imenovanje od strane Skupštine);*
- *obavezu da najmanje jedan član Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda mora posjedovati sertifikat o položenom stručnom ispitu za rad na poslovima javnih nabavki;*
- *pravni osnov za donošenje pravilnika kojim će se urediti jasni kriterijumi za postupak i način izbora članova Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i njihova ovlašćenja i odgovornosti;*
- *propisati ovlašćenje inspektorima UIP da vrše kontrolu sprovođenja dodijeljenih ugovora;*
- *uvođenje negativne reference ponuđača uključujući i: zabranu učešća ponuđačima u postupku javnih nabavki ukoliko su prije toga kršili rokove i/ili druge odredbe ugovora o javnim nabavkama;*
- *unaprijeđen sistem kontrole konflikta interesa u postupku javnih nabavki;*
- *unaprijeđen sistem evidencije koju vode naručioci i sadržaj izvještaja UJN o javnim nabavkama.*

2.1.6.2 - Donijeti podzakonski akti za sprovođenje novih rješenja u Zakonu o javnim nabavkama

2.1.6.3 - Pratiti unaprijeđenje sistema kontrole postupka javnih nabavki:

- *utvrditi metodologiju analize rizika u vršenju kontrole, sa ciljem proaktivnog djelovanja u prevenciji i ranom otkrivanju koruptivnih radnji i drugih djela sa obilježjima korupcije;*
- *vršiti kontrole u skladu sa utvrđenom metodologijom.*

Pripremiti godišnji izvještaj UJN.

2.1.6.4 - Ojačati kapacitete nadležnih organa za nadzor nad sprovođenjem dodijeljenih ugovora kroz povećanje broja ovlašćenih službenika i povećanje broja inspeksijskih kontrola.

2.1.6.5 - Donijeti godišnji Program i plan obuka za zaposlene koji učestvuju u procesu javnih nabavki i propisati program polaganja ispita za oblast javnih nabavki. Utvrditi ciljne grupe za

obuku i obuhvatiti zaposlene na lokalnom nivou. Sprovoditi obuke u skladu sa utvrđenim planom obuka i organizovati polaganje ispita za poslove javnih nabavki

Analizom navedenih mjera može se utvrditi da **AP za pog.23. bolje i jasnije definira mjere** koje mogu imati antikorupcijski efekt u sistemu javne nabave.

Osvrt na izvršenje mjera

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 50 %.

Mjera 89 AP – ovoj mjeri je rok izvršenja bio IV kvartal 2013 te je prema izvještaju djelomično realizirana. Međutim, sama mjera u kojoj je cilj „razmotriti mogućnost izmjena zakona“ **ne ostavlja prostor za jasnu ocjenu** o njenoj konačnoj izvršenosti. Tako se pod „razmotriti“ može smatrati da je mjera izvršena ako je formirana radna grupa koja razmatra izmjene zakona ili ako je održana javna rasprava o mogućnosti izmjena. Također indikatori izvršenja su zbunjujući budući se kao indikator navodi „urađena analiza primjene“ ili „utvrđen prijedlog izmjena i dopuna zakona“. Navedena analiza s preporukama bi moga biti posebna mjera, dok se izrada prijedloga Zakona ne može smatrati indikatorom izvršenja.

Mjera 90 AP – mjera je realizirana međutim **nije jasno u čemu je poseban antikorupcijski efekt** ove mjere i zašto je uopće dio Akcionog plana

Mjera 91 AP – mjera nije realizirana iz razloga što nije izmijenjen zakon. Uspostavljen **efikasan sistem za nadzor postupaka javnih nabavki predstavljao bi najsnažniju mjeru** u području Akcionog plana koji se odnosi na javne nabavke. Prema čl. 148. Zakona o javnim nabavkama inspekcijski nadzor završava zaključivanjem ugovora o javnoj nabavci iz čega proizlazi da područje realizacije ugovora koje može biti korupcijski izrazito rizično, a kako je to navedeno u uvodu, nitko ne nadzire.

Prijedlogom izmjena i dopuna zakona planira se omogućiti nadzor realizacije ugovora, međutim činjenica da u Crnoj Gori postoji **samo jedan inspektor za javne nabavke** čini ovu planiranu izmjenu Zakona neprovedivom. Potrebno je **hitno pojačati kapacitete inspekcije** budući ista u postojećem sastavu od samo jednog inspektora realno teško može obavljati i nadzore propisane postojećim zakonom.

Ova mjera djelomično se poklapa s mjerama iz AP za poglavlje 23.

Mjera 92 AP – mjera je realizirana međutim kao i u mjeri 90, nejasno je zašto se usvajanje akta o sistematizaciji izdvaja u posebnu mjeru ovog Akcionog plana i u čemu je antikorupcijski efekt te sistematizacije da bi zavrijedila pojedinačnu mjeru

Mjera 93 AP - mjera je realizirana pobrojavanjem koliko je saglasnosti dala Uprava za javne nabavke u tijeku izvještajnog perioda. Budući se **radi o redovnoj obavezi** naručilaca iz čl. 31. Zakona o javnim nabavkama nema potrebe za isticanjem mjere koja se odnosi na redovno sprovođenje zakona kojeg su ionako svi dužni poštovati. Eventualno bi bilo korisno izvijestiti koji su kriteriji za davanje saglasnosti, iz kojeg razloga nije dana suglasnost i najviše o tom **koliko se u postupku davanja saglasnosti koristi st. 6. tog** članka koji predviđa da se smatra da naručilac može provesti postupak ako UJN u roku od 8 dana ne da suglasnost.

Mjera 94 AP – iako u izvještaju nema dovoljno podataka, uspostavljanje elektronskog sistema za javne nabavke treba pozdraviti. Pregledom baze podataka na slučajnom uzorku utvrđeno je da se objavljuju relevantne informacije za postupke javne nabave.

Međutim da bi se pregledavala baza podataka potrebno je izvršiti registraciju putem formulara u kojem je potrebno navesti da li ste ponuđač ili naručilac, upisati ime i prezime, naziv organizacije i identifikacijski broj. Predstavnici Uprave za javne nabavke su takvu registraciju pravdali sigurnosnim razlozima. Da bi se postigla potpuna transparentnost potrebno je otvoriti bazu podataka svim zainteresiranim da je pretražuju **bez registracije, slobodno i anonimno**.

Razmisliti o **transparentnosti registra javne nabave** – obuhvaćao bi registar svih objavljenih državnih natječaja i sklopljenih ugovora sa svim relevantnim podacima (npr. natječajna dokumentacija, broj natječaja/ugovora, iznos ugovora, stranka koja je osvojila natječaj, naručilac.)

Mjera 95 AP – mjera je realizirana, potrebno je kontinuirano nastaviti edukacije. Mjera je komplementarna mjeri 2.1.6.5. AP za pog.23.

Iako zakonski i institucionalni okvir (osim navedenih kadrovskih nedostataka) izgleda **dobro posložen, on nije potpuni garant pojavi nepravilnosti i korupcije u javnim nabavkama**. Sama ocjena da je navedeni sistem kvalitetan ne vodi nužno do ocjene da u postupcima javne nabave u Crnoj Gori nema nepravilnosti te je potrebno kontinuirano ulagati napore u sprovođenje zakona, u nadzor i u transparentnost cijelog procesa.

Potrebna je suradnja svih sudionika u procesu koji mogu imati saznanja o nepravilnostima sa državnim organima na prijavi sumnji i nezakonitih radnji. Posebno treba **poticati poslovnu zajednicu** koja može imati najviše saznanja o istom a ušteže se od prijave nepravilnosti radi mogućih posljedica prijave bilo iz razloga što se ne želi zamjerati bilo što se nada podizvođačkim poslovima od dobitnika ugovora.

Nadalje potrebno je **educirati tijela za progon** kako bi mogli prepoznati i sankcionirati korupciju u često vrlo kompliciranim postupcima javnih nabavki.

Kako bi **se istražilo stvarno stanje** koje može biti zamagljeno dobro posloženim zakonskim rješenjima predlaže se **izrada analize koja bi obuhvatila detaljne podatke o sudionicima procesa** s naglaskom na sljedeće informacije:

- Detaljan pregled troškova javnih nabavki po naručitelju
- Analiza preduzeća koja su dobila ugovore o javnoj nabavci. Koliko ih sudjeluje ?
- Koliki su prihodi tih preduzeća na godišnjem nivou ?
- koliki udio u godišnjem prihodu nose ugovori o javnim nabavkama za ta preduzeća (sav prihod ? polovicu ? manje od 20 %) ?
- Koliki je omjer dotadašnjih prihoda preduzeća i vrijednosti ugovora o javnoj nabavci ? Postoje li slučajevi da preduzeća s niskim prihodima dobivaju višestruko veće ugovore od dotadašnjih prihoda ?
- Koliki je broj zaposlenih u preduzećima koja dobivaju ugovore ?
- Da li ugovore dobivaju preduzeća bez zaposlenih ? Ili ona s jednim i vrlo malim brojem zaposlenih ?
- Da li ugovore dobivaju preduzeća koja nemaju iskustva ni reference u području u kojem se natječu ?
- Da li preduzeća koja su u gubicima dobivaju ugovore ?
- Da li se u postupcima javnih nabavki pojavljuju uvijek ista preduzeća ? Posebno istražiti u jedinicama lokalne samouprave
- Da li nakon promjene vlasti na lokalnom nivou dolazi i do promjene preduzeća koja dobivaju ugovore o javnoj nabavci ?

URBANIZAM

Područje prostornog uređenja je jedno od onih koje je najbliže građanima u svakodnevnom životu. Također promjene u prostoru su najvidljivije najširoj javnosti. Razvoj urbanih prostora i privrede, želja građana za uživanjem svog vlasništva, neriješeni vlasnički odnosi, porast cijena nekretnina i pritisak investitora, čine ovo područje zonom specijalnog interesa i područjem visoko rizičnom za nastanak korupcije.

Najznačajniji korupcijski rizici u području urbanizma: ²

- Sistemska neusklađenost normativnog okvira u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata;
- Neprecizna procesna pravila u Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekta;
- Nedostatak usvojenih planskih dokumenta – šireg i užeg područja;
- Nedostatak većeg učešća javnosti u procesu izrade planskih dokumenta i transparentnosti procesa izrade;
- Zloupotreba službenog položaja u dijelu korišćenja ovlašćenja u dijelu planiranja prostora i izdavanja dozvola;
- Protivzakoniti uticaj – korišćenje službenog položaja za obezbjeđenje realizacije poslova – od izuzetnog značaja je transparentnost u odnosu na podatke o investitoru – rodbinskim vezama sa odgovornim licima u lokalnoj samoupravi;
- Zloupotreba procjene u dijelu uticaja na životnu sredinu ili na konkretan ambijent.
- Diskreciono pravo u procesu odlučivanja o usklađenosti pojedinih dokumenata i ispunjenosti uslova;
- Parcelizacija i preparcelizacija urbanističkih parcela – nužna transparentnost;
- Prilagođavanje planskog dokumenta u dijelu interesa korisnika prostora nasuprot javnog interesa i usklađenog i održivog razvoja prostorne cjeline, dovođenje građana u neravnopravan položaj;
- Skraćeni postupak kao mogućnost izmjena i dopuna planskih dokumenata;
- Potencijalni investitori se javljaju kao inicijatori izrade planskog dokumenta – opasnost od klijentalizma;
- Parcijalna rješenja u izradi planskih dokumenata;
- Česte izmjene i dopune planskih dokumenata;
- Promjena namjene zemljišta i objekata - kako se mijenjaju zone građevinskog zemljišta i namjena objekta;
- Postupci izbora i priroda obrađivača planskog dokumenta;
- Kvazilegalizacija nelegalno izgrađenih objekata – nejasne i nedovoljno precizne odredbe Zakona i nedostatak posebnog zakona. Preširok prostor za uklapanje nelegalno izgrađenih objekata kroz česte izmjene i dopune planskih dokumenata.

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u području urbanizma nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava i u Sektorskom AP za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata.

² CeMI „Uređenje prostora i izgradnja objekata – rizici od korupcije“, 2013/2014

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije predviđa 11 mjera (96 -106) koje se odnose na područje urbanizma.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 3 mjere:

2.1.7.4 - Efikasno pratiti sistem za prijavu nelegalne gradnje i uspostavljanje jasnih i preciznih procedura za postupanje po žalbama i prijavama građana na rad inspekcije.

2.1.7.5 - Izvještavati o krivičnim djelima: građenje objekta bez građevinske dozvole i protivpravno priključenje gradilišta na tehničku infrastrukturu.

2.1.7.6 - Formirati i redovno objavljivati listu investitora i izvođača radova za koje je utvrđeno da krše propise koji regulišu oblast uređenja prostora

Navedene tri mjere iz AP za pog.23. su identične mjerama iz AP za sprovođenje Strategije.

Izvršenje mjera

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 60 %.

Mjera 96 AP – prema izvještaju mjera je djelomično realizirana. **Indikatori mjere nisu dobro definirani jer je nejasno koji je razlog izmjena i dopuna Zakona** o uređenju prostora i izgradnji objekata tj. što se želi unaprijediti tom izmjenom. Također za prvi dio indikatora o izmjenama Zakona radi održavanja javnih rasprava je izvješteno da je ta obaveza već dio postojećeg zakona.

Mjera 97 AP – mjera nije realizirana jer otkad je zakon 2012. godine upućen u Skupštinu, nije usvojen a stoga nisu mogli biti ispunjeni ni indikatori koji se odnose na legalizaciju objekata. Budući u Crnoj Gori prema pretpostavkama postoji između 40000 do 100000 nelegalnih objekata, što uzrokuje probleme na mnogim područjima, **nisu objašnjeni razlozi dvogodišnjeg zastoja** u donošenju zakona.

Mjera 98 AP – koncept uspostave **Nacionalnog savjeta za prostorno planiranje i predviđene nadležnosti bi mogao pozitivno djelovati** na smanjenje korupcijskih rizika u području urbanizma, međutim isti nije oformljen budući će se mogućnost njegovog uspostavljanja raspravljati u postupku izrade novog zakona. U međuvremenu je oformljen **Savjet za uređenje prostora** kao stručno-savjetodavno tijelo ministra, ali **o radu Savjeta i rezultatima rada nema informacija** (osim jedne objave na zvaničnoj prezentaciji ministarstva da se ministar sastao s članovima Savjeta 05.08.2014. godine).

Mjera 99, 100, 101 AP, 2.1.7.4. AP za pog. 23. – ove mjere u nadležnosti Uprave za inspekcijske poslove odnose se na poslove inspekcijskog nadzora.

Mjera 99 je opća mjera povećanja kapaciteta Uprave koja se može odnositi na bilo koju ovlast Uprave, a ne konkretno na područje urbanizma. Ukoliko se ovakve mjere navode u ovom dijelu akcionog plana, **potrebno je precizirati mjeru da se odnosi na konkretan problem**. Prema podacima Uprave u Crnoj Gori postoji 6 inspektora za područje urbanizma. S obzirom na aktualne probleme u Upravi navode da **s malim kapacitetima ne stižu po službenoj dužnosti kontrolirati nelegalnu gradnju te da nemaju ni sredstva ni uvjete**. Nedostatak kapaciteta u ovom dijelu Uprave (na koji bi se mogla odnositi mjera 99) reflektira se i na probleme u izvršenju mjere 101. Svakako je potrebno **ojačati kapacitete inspekcije** i omogućiti joj **potrebna sredstva i uvjete za rad** te ukoliko budžetska sredstva to dopuštaju inspektorima utvrditi **adekvatne plaće** koje će biti brana korupcijskim iskušenjima.

Lista investitora i izvođača koji krše propise je objavljena na sajtu Uprave sukladno mjeri 104. uz navedene poduzete radnje. Potrebno je nastaviti s takvom praksom.

Prema mjeri 102. AP i mjeri 2.1.7.5. AP za pog. 23. vrši se izvještavanje o statistikama krivičnih djela - građenje objekta bez građevinske dozvole i protupravno priključenje na građevinsku infrastrukturu iz Krivičnog zakonika Crne Gore. Bilo bi korisno **izvršiti analizu koliko „name and shame“ pristup iz mjere 104. i krivični progon iz mjere 102. djeluju odvraćajuće** na počinitelje nepravilnosti, odnosno ima li takvim pristupom pozitivnih pomaka u statistikama.

Prema mjerama 103. i 105. AP Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma uspješno provodi suradnju kako između državnih institucija tako i na međunarodnom planu.

Mjera 106 AP – mjera nije realizirana jer **sektorski Akcioni plan ne postoji trenutno**. Budući je uspješnost sektorskih akcionih planova u drugim područjima u kojima on postoji upitna, razmotriti **da li je uopće potrebno inzistirati** na njegovom donošenju prema ovoj mjeri.

Problemi prostornog planiranja na područjima jedinica lokalne samouprave su već obrađeni u tom poglavlju.

PRIVATIZACIJA

Proces privatizacije iz društvenog u privatno vlasništvo se od 1990-tih godina odvija u svim postkomunističkim državama u Europi. Najveći dio procesa privatizacije obuhvaća kompanije u državnom vlasništvu. Te kompanije često posluju u strateškim područjima (vodoopskrba, energija, promet, financije...), nekad su monopolisti u području u kojem djeluju, imaju veliku imovinu, sredstva i broj zaposlenih i čine bitan dio nacionalne ekonomije. Nažalost, procesi privatizacije su često u zemljama u kojima su provođeni bili **označeni s politizacijom procesa, nepravilnostima, nepotizmom i korupcijom**. Takve pogreške tijekom privatizacije odrazile su

se negativno na nacionalne ekonomije, na porast nezaposlenosti i na razvoj društva u cjelini uzrokujući porast nepravilnosti i korupcijskih pojava.

Mogućnost **nastanka korupcije može se pronaći u svim fazama privatizacijskog postupka:**

- donošenje strateških odluka i izrada plana privatizacije,
- rad i sastav tijela koje donosi odluke i tijela koje provodi tehnički dio postupka (sukob interesa članova tih tijela, nadzor njihovog rada, transparentnost rada, zloupotreba povlaštenih informacija),
- sastavljanje natječajne dokumentacije,
- izbor najboljeg ponuđača,
- odabir privatizacijskih savjetnika,
- sastavljanju ugovora o privatizaciji,
- naknadnom mijenjanju i izvršenju ugovora

Prema informacijama Savjeta za privatizaciju, proces privatizacije u Crnoj Gori je u većem dijelu završen i ostaje još do 15 preduzeća koje je potrebno privatizirati.

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u privatizaciji nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 i u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije postoji 16 mjera (73-88) koje se odnose na područje privatizacije.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 2 mjere:

2.1.7.2 - Analizirati i unaprijediti pravni okvir koji se odnosi na proces privatizacije

2.1.7.3 - Unaprijediti sistem za kontrolu ulaganja u privatizovana preduzeća i izvršavanje ugovorenih obaveza

Izvršenje mjera

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 20 %.

Analizom izvještaja o izvršenju mjera koje podnosi nadležni organ – Savjet za privatizaciju, utvrđeno je da su **izvještaji šturi i izrazito loši te da po njima nije uopće moguće pratiti izvršenost mjera.** U izvještavanju se ne vodi računa o zadanim indikatorima i nedostaju

tražene informacije, najčešće numerički podaci. Za napomenuti je da se prema izvještajima zaključuje da neke mjere nisu ispunjene, iako se uvidom u sajt Savjeta može suprotno zaključiti budući se potrebne informacije nalaze na sajtu. Razlog takvog ležernog odnosa prema sastavljanju izvještaja nije poznat. Preporuča se nadležnom tijelu za prikupljanje izvještaja **održati sastanak s predstavnicima Savjeta na tu temu a po potrebi i educirati ih o načinu praćenja antikorupcijskih mjera i načinu izvještavanja.**

Mjera 73. AP i 2.1.7.2. AP za pog.23. – u izvještaju za mjeru navedeno je da je proces svojinsko-upravljačke transformacije završen prije 10-tak godina i da nije potrebna izmjena Zakona. Iz izvještaja proizlazi da i analiza pravnog okvira iz mjere nije urađena. Postavlja se pitanje **zašto je onda ta mjera uopće uvrštena u Akcioni plan.** Za buduće Akcione planove potrebno je **izvršiti bolju koordinaciju između nositelja mjera i tijela koje izrađuje strateške planove.**

Mjera 74 AP i 2.1.7.3. AP za pog. 23. – izvještaj u kojem se navodi da *„u toku je procedura izrade novih zakonskih rješenja kojima će se bolje urediti sistem praćenja kontrole privatizovanih ugovora kao i Ugovora iz oblasti javno-privatnog partnerstva“* je u kontradiktornosti s izvještajem prethodne mjere u kojem se navodi da nikakve izmjene zakona nisu potrebne. Budući se sistem kontrole ulaganja u privatizovana preduzeća ne može odvojiti od zakonodavstva koje regulira područje privatizacije (za koje se u prethodnoj mjeri navodi da nema potrebe mijenjati ga), **zbunjuju različiti izvještaji nadležnog tijela.**

Na sajtu Savjeta je objavljena baza podataka u kojoj su svi ugovori o privatizaciji, što je pozitivan korak. Iz Savjeta je izviješteno da se radi o malom broju ugovora koji se može pratiti.

Budući je **izvršenje ugovornih obaveza ključ za uspješnu privatizaciju** i da pogodovanje i korupcija mogu nastati nakon sklapanja ugovora potrebno je izrazitu pažnju posvetiti ovoj temi a što uključuje izvršene kontrole a o čemu nema dovoljno podataka u izvještajima.

Mjera 75 AP – budući da rok za izvršenje mjere još nije bio dospio o izvršenju nema nikakvih podataka. Na sajtu Komisije za kontrolu državne pomoći se nalaze Godišnji izvještaji o dodijeljenim državnim pomoćima (2007 – 2013).

Mjera 76, 77, 78 i 81 AP – se odnose na transparentnost rada Savjeta i procesa privatizacije te objavu svih relevantnih informacija na sajtu Savjeta.

Prema dostupnim dokumentima na sajtu Savjeta, isti je imenovan dana 27. 12. 2012. godine. Iako se u izvještaju (mjera 77.) obrazlaže da se na sjednice Savjeta primjenjuje Poslovnik o radu Vlade (kojim je definisano da se početak svake sjednice može snimati a nakon sjednice se objavljuju saopštenja za javnost), **nije obrazloženo koji bi uopće bio razlog da se sjednice zatvore za javnost i što se treba tajiti na sjednicama na kojima se raspravlja o imovini u vlasništvu Crne Gore i koja se tiče interesa svih građana.**

Po održanim sjednicama na sajtu se objavljuju dnevni redovi svih sjednica s pratećim dokumentima (mj.78.).

Po izvještaju Savjeta o izvršenju mjere 76. **nije moguće pratiti izvršenje te mjere** sukladno indikatorima (navodi se kao djelomično realizovana). Na sajtu Savjeta moguće je u odjeljku „dokumentacija“ pronaći arhivu ugovora, međutim nije poznato da li je ona kompletna, odnosno sadrži li sve informacije koji bi se numerički izrazili sukladno indikatorima izvršenja. Navedeno se odnosi i na mjeru 81. Dio indikatora te mjere se odnosi na broj odobrenih i odbijenih zahtjeva o pravu na pristup informacijama, o čemu **u izvještaju nema nikakvih podataka**. Na sajtu postoji link za slobodan pristup informacijama na kojem je objavljen vodič za pristup informacijama u posjedu Savjeta.

Mada uglavnom nema potrebnih informacija o ispunjenju indikatora, prema izvještajima naprijed navedene mjere se dobro izvršavaju, a koja ocjena se uglavnom može dati i nakon pregleda sajta Savjeta. Da bi se postigao smisao transparentnosti rada **potrebno je stalno, sistematično i potpuno objavljivati sve informacije u posjedu Savjeta** tražene Akcionim planom.

Mjera 79 AP – u izvještaju se navodi da je održan jedan sastanak međutim **nema nikakvih daljnjih informacija** kojima bi se ocjenjivala uspješnost mjere sukladno indikatorima izvršenja

Mjera 80 AP – na sajtu Savjeta je postavljena posebna strana „prijavljivanje slučajeva korupcije“, međutim pregledom te strane **ne pronalaze se nikakve informacije gdje i kome prijaviti sumnju na korupciju** već se samo navodi Odluka o obrazovanju komisije iz 2007. godine i procedura prijavljivanja koja je prilično nejasna. Na strani „kontakt“ postoji obrazac za kontakt koji zahtijeva ime podnositelja i e-mail te nije pogodan za prijavu korupcije. Potrebno je **omogućiti kanal za prijavu i jasno građanima izložiti postupak prijave**.

Mjera 81 – Savjet odgovara za pravo na pristup informacijama. Na sajtu Savjeta su objavljeni ugovori. U izvještaju nedostaju numerički podaci.

Mjera 82 AP – sukladno izvještaju Komisija za praćenje i kontrolu postupaka privatizacije uspješno provodi parlamentarni nadzor postupaka privatizacije.

Mjera 83 AP – mjera nije realizovana. U Savjetu navode da se radi neka vrst fisibility studije, tj. neka vrst interne smjernice komisija ali da se to radi u okviru mogućnosti Savjeta. Iznenaduje da se u projekte privatizacije velikih preduzeća ulazi bez studije izvodljivosti i cost-benefit analize i procjene rizika.

Mjera 84 AP – **planovi privatizacije se donose bez rasprava ili provedenih konzultacija sa zainteresiranom javnošću.** U izvještajnom razdoblju nije provedena nijedna javna rasprava, a prema informacijama dobivenim od Savjeta, zadnja rasprava je provedena 2005. godine.

Mjera 85 AP – 6 od 7 nepravilnosti utvrđenih od strane DRI su otklonjene

Mjera 86 – mjera nije realizirana jer je nositelj mjere Ministarstvo ekonomije izvijestilo da nije nadležno. Isto kao i u mjeri 73. postavlja se **pitanje koordinacije pri izradi mjera.**

Mjera 87 - mjera nije izvršena. Odluka o djelokrugu i sastavu Savjeta donesena je 10.12.2009. godine i njome se ne propisuju kriterijumi za izbor članova. Savjet je imenovan dana 27. 12. 2012. godine i od tada nije bilo promjena članova. Veći dio članova Savjeta je imenovan po funkciji (predsjednik i članovi Vlade) dok za neke članove nije jasno po kojem kriterijumu su odabrani. Da bi se izbjegle sumnje potrebno je u samoj odluci **definirati tko su članovi po funkciji iz Vlade, koje interesne grupe imaju predstavnika i koliko** (npr. sindikati, poslodavci, zajednice opština i sl.), odnosno **koji su kriterijumi za izbor eksperata u Savjet.** Prema informacijama iz Savjeta, trenutno samo jedan član nije izabran po funkciji ali nije jasno na temelju čega je izabran. Isto tako nije jasno iz kojeg razloga opština Rožaje ima dva člana u Savjetu a ostale jedinice lokalne samouprave nijednog.

Mjera 88 – mjera nije realizirana jer **nisu donijete smjernice za izbor članova tenderskih komisija.** U izvještaju se navodi da je Savjet na sjednici 22.2.2013. godine formirao 5 stalnih radnih tijela (3 tenderske komisije i 2 komisije za obavljanje poslova iz nadležnosti Savjeta), međutim pregledom na sajtu Savjeta, utvrđeno je da se tog dana uopće nije održala sjednica Savjeta (prva sjednica je bila 18.1.2013., a druga 18.3.2013.), pa ostaje otvorenim pitanjem kad su imenovani članovi tenderskih komisija, odnosno da li se na sajtu objavljuje točne informacije. Članove predlaže resorni ministar i potpredsjednik, **ne postoje utvrđeni kriterijumi za izbor.** Komisija ima minimum 7 članova koji imaju pravo na naknadu od 200 eura mjesečno. O sastavu tenderskih komisija nema podataka. Komisije podnose Savjetu na usvajanje izvještaj o rezultatima tendera na usvajanje. Potrebno je dodatno urediti ovo područje.

Na poseban upit tko izrađuje tekst ugovora o privatizaciji odgovoreno je da ga izrađuju **savjetnici** koji su najčešće advokatske kuće van Crne Gore. Ostaje nepoznato kako se biraju savjetnici i na temelju kojih kriterijuma. **Pri izboru savjetnika i konsultanata uključiti jasne kriterijume te pažljivo nadzirati rad izabраниh savjetnika.**

Treba veliku pažnju posvetiti radu tenderskih komisija kao tehničkom tijelu i Savjetu kao tijelu koje donosi odluke, inzistirati na potpunoj transparentnosti njihovog rada, donijeti jasne kriterijume za izbor članova tih tijela, nadzirati izbor i rad savjetnika, nadzirati mogućí

sukob interesa članova tenderske komisije, Savjeta i savjetnika, zloupotrebu položaja i korištenje povlaštenih informacija u postupku privatizacije.

OBRAZOVANJE

Područje prosvjete jedno je od visoko rizičnih područja za nastanak korupcije. Ponajprije iz razloga što je jedno od najvećih korisnika državnog budžeta, što ima vrlo visok broj zaposlenih te odlučuje o uspjehu, životnom usmjerenju i napredovanju velikog broja korisnika.

Nadalje područje obrazovanja je ključno za usmjeravanje budućih generacija prema zdravom društvu i njihovu otpornost prema korupciji. Navikavanje mlađe populacije na mogućnost postizanja ciljeva metodama koje se ne zasnivaju na radu i zaslugama već na podmićivanju i nepotizmu ostavlja fatalne posljedice na razvoj društva u cjelini.

Mogućnost pojave korupcije u području obrazovanja se može uočiti gotovo u svim sferama djelovanja, a naročito kako slijedi:

I. Kadrovska politika

- Zapošljavanje u obrazovnim ustanovama
 - Izbor najboljeg kandidata i prijem u radni odnos
 - Zapošljavanje na određeno
 - Žalbeni postupak za zapošljavanje
 - otpuštanje
- Upravljanje kadrovima
 - Plaće zaposlenih
 - Mogućnost napredovanja
 - Edukacije
 - Povećanje i smanjenje broja sati nastavnika
- Postupak izbora i reizbora direktora

II. Upravljanje sredstvima

- Raspodjeljivanje finansijskih sredstava
- Primanje dotacija
- Zakup prostora u vlasništvu škola i fakulteta (lokali, sportske dvorane...)

III. Rizična područja u primarnom i sekundarnom obrazovanju

- Prijem u srednje škole
- Ocjenjivanje
- Izbor udžbenika
- Privatno vanškolsko podučavanje

IV. Rizična područja u visokom obrazovanju

- Prijem na fakultet
- Ocjenjivanje studenata
 - Kupovina ispita i nepotizam
 - Uvjetovanje studentima kupnju knjiga profesora
- Transparentnost ispita
- Prevare na ispitima
- Lažne diplome
- Plagijarizam u izradi stručnih radova
- Studentske stipendije
- Raspodjeljivanje mjesta u studentskim domovima
- Privatni fakulteti – akreditacije i nadzor

Prema naprijed navedenim područjima u kojima mogu nastati korupcijski rizici **mjere za sprječavanje korupcije treba tražiti** u:

- Jasnim, unaprijed poznatim i uređenim procedurama,

- jasnim kriterijumima za prijem u obrazovne institucije i za zapošljavanje i napredovanje u njima,
- transparentnosti svih procesa,
- integritetu zaposlenih (Kodeks nastavnika, jačanje akademskog integriteta)
- Antikorupcijskim edukacijama učenika i studenata
- Uspostavi kanala za prijave korupcijskih radnji od strane zaposlenih i studenata
- Jačanju uloga studentskih udruga u nadzoru i motiviranju studenata na prijavu nepravilnosti
- Davanje mogućnosti roditeljima da reagiraju na koruptivne situacije
- Jačanju nadzora unutar same institucije kao i jačanje prosvjetnih inspekcija

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u obrazovanju nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava i u Sektorskom AP za borbu protiv korupcije u oblasti obrazovanja.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije postoji 14 mjera (107-120) koje se odnose na obrazovanje. Kao nadležni organ za sprovođenje u svim mjerama određeno je Ministarstvo prosvjete i Univerzitet Crne Gore, ovisno o pojedinoj mjeri.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 3 mjere:

2.1.7.7. Uspostaviti transparentan sistem kontrole akreditacije i licenciranja obrazovnih ustanova.

2.1.7.8. Unaprijediti online baze podataka u svim visoko-obrazovnim ustanovama (svim fakultetskim jedinicama UCG) o zaposlenom akademskom osoblju i njeno otvaranje za javnost

2.1.7.9. Objavljivati godišnje finansijske izvještaje UCG i univerzitetskih jedinica na sajtu UCG.

Navedene tri mjere iz AP za pog.23. su identične mjerama iz AP za sprovođenje Strategije.

Izvršenje mjera

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 50 %.

Mjera 107 AP i 2.1.7.8. AP za pog. 23. – prema izvještaju mjera je djelomično realizirana. Pregledom baze podataka u slučajnom uzorku utvrđeno je da on line baza podataka sadrži podatke o zaposlenom akademskom osoblju. Budući da ta mjera jača transparentnost

zapošljavanja na temelju objektivnih kriterija potrebno je **stalno ažurirati i dopunjavati bazu** kako bi ostala aktualna i ispunila svrhu.

Mjera 108 AP – u izvještaju je navedeno da je Upravni odbor UCG usvojio izvještaje o kontroli svih organizacionih i unutrašnjih jedinica UCG s prijedlogom mjera za otklanjanje nepravilnosti međutim da bi se ocijenilo uspješno sprovođenje mjere u obrascu izvještaja **nedostaju numerički podaci**. Isto vrijedi i za ostale vaspitno-obrazovne ustanove.

Direktori škola se biraju na javnom natječaju na temelju programa. Ministar obavlja intervjue i donosi odluku o izboru. **Nije poznato na temelju kojih kriterijuma se vrši izbor** i da li postoji politički utjecaj na izbor direktora.

Mjera 109 AP – prema izvještaju nisu nađene nepravilnosti u raspodjeli soba u učeničkim i studentskim domovima. Potrebno je **nastaviti redovne kontrole**.

Mjera 110 AP – sprovođenje ove mjere povezano je s nabavom uređaja za ometanje tehničkih pomagala na ispitima kao i software za otkrivanje plagijerizma. Za izvršenje mjere potrebna su financijska sredstva. Po nabavi navedenog software-a potrebna je njegova promocija kako bi se u široj akademskoj zajednici prevenirale nepravilnosti te je potrebno kažnjavati prekršitelje.

Mjera 111 AP – mjera je izvršena budući je Studentski parlament kao nezavisno tijelo studenata na Univerzitetu izabrao studentskog ombudsmana ali u izvještaju nedostaju numerički podaci o njegovom radu. Međutim iz Akcionog plana **nije jasno kakva bi bila uloga studentskog ombudsmana u sprječavanju korupcije**, samo imenovanje može biti prvi korak ali ne i samo sebi svrha.

Mjera 112 AP – iz izvještaja nije jasan razlog neprovođenja mjere provjere identiteta studenata na pismenim ispitima

Mjera 113 AP – mjera se uspješno provodi te je potrebno nastaviti promociju linije za prijavu korupcije. U izvještaju se navodi da su prijave procesuirane od strane Prosvjetne inspekcije međutim **nije poznato kakvi su nalazi te inspekcije**. Osim telefonske linije korisno bi bilo uspostaviti i mogućnost prijave putem e-maila i društvenih mreža.

Mjera 114 AP – mjera nije realizirana zbog nedostatka financijskih sredstava iako je pripremljen kvalitetan nacrt projekta. Za istraživanje je predviđen trošak od 7.500 eura koje, ukoliko ih nema u budžetskim sredstvima, je moguće pronaći u sredstvima projekata ili donacijama veleposlanstava.

Mjera 115 AP i 2.1.7.7. AP za pog. 23 – mjera je realizirana objavom izdatih akreditacija.

Mjera 116 AP i 117 AP – donošenje planova integriteta je djelomično izvršeno budući Ministarstvo prosvjete nema ovlasti prisiliti ustanove na njihovo donošenje. Potrebno je razmisliti o mehanizmu obaveze donošenja tih planova. Univerzitet Crne Gore je pripremio donošenje plana integriteta, međutim potrebno je proširiti obavezu donošenja na sve akreditirane institucije.

Za napomenuti je da u Crnoj Gori postoje tri univerziteta od kojih su dva privatna i jedan državni. Na Univerzitetu Crne Gore studira oko 27000 studenata dok na privatnim studira njih oko 5000. Razmotriti mogućnost da se **mjere sprječavanja korupcije primjenjuju na sve univerzitete u Crnoj Gori** a ne samo na UCG.

Mjera 118. AP i 2.1.7.9. AP za pog 23. te mjera 119. AP su realizirane objavom godišnjih finansijskih izvještaja odnosno objavljivanjem odluka o raspodjeli stanova iz rektorske kvote. Uvidom u sajt UCG utvrđeno je da se **detaljno izvještava o raspodjeli stanova** što treba pozdraviti.

Mjera 120 – iako je Ministarstvo u svojem izvještaju napisalo da redovno objavljuje sektorske izvještaje na zvaničnoj web stranici posebnom odjeljku posvećenom borbi protiv korupcije, **pregledom stranica Ministarstva ne mogu se pronaći navedeni izvještaji kao ni sektorski akcioni plan**. Prema tvrdnji Ministarstva provođenje sektorskog plana nadzire tročlana komisija ali **nema nikakvog izvještaja o radu te komisije**.

ZDRAVSTVO

Korupcija u zdravstvu u svom obliku sitne korupcije na razini pacijent-doktor/medicinsko osoblje je među građanima veoma često spominjana i jedan je od **glavnih uzroka percepcije o korumpiranosti cijelog društva**. Iako je takvu korupciju teško iskorijeniti, potrebno je raditi na njenom smanjenju kao i općem poboljšanju percepcije zdravstva u javnosti. Takva korupcija najčešće se manifestira kroz široko rašireno i uobičajeno **darivanje u znak zahvalnosti** zdravstvenom osoblju za izvršenu redovnu uslugu, **darivanje i podmićivanje za dobivanje bržeg ili boljeg tretmana** i usluge u zdravstvenoj instituciji, **odobranje bolovanja** i slično.

Međutim iako je građanima takva korupcija najvidljivija, postoje i druge, često **vrlo štetnije zone rizika** koje su nepoznate građanima u svakodnevnom korištenju zdravstvenih institucija. One se prvenstveno odnose na **visoka budžetska sredstva koja se troše na zdravstvo, javne nabavke, registraciju lijekova, odabir lijekova, medicinske opreme i materijala, izgradnju i**

opremanje zdravstvenih institucija, zapošljavanje, napredovanje i plaćanje zaposlenih u zdravstvu.

Krajnji cilj sprječavanja korupcije u zdravstvu bi trebao biti omogućavanje svim građanima kvalitetne i brze medicinske usluge pod jednakim uvjetima za sve, podizanje kvalitete zdravstvenih usluga, sprječavanje rasipanja i zloupotrebe budžetskih sredstava, jačanje povjerenja građana u sustav te omogućavanje boljih radnih uvjeta zaposlenima u zdravstvu.

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u području zdravstva nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava i u Sektorskog Akcionog plana za borbu protiv korupcije u oblasti zdravstva za 2014. godinu.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije predviđa se 13 mjera (121-133) koje se odnose na područje zdravstva.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 2 mjere:

2.1.7.10. - Promovisati Etički kodeks Ljekarske komore i organizovati obuke zdravstvenim radnicima o primjeni odredaba Etičkog kodeksa. Pratiti poštovanje Etičkog kodeksa.

2.1.7.11. - Redovno objavljivati izvještaje o javnim nabavkama u zdravstvu

Navedene tri mjere iz AP za pog.23. su identične mjerama iz AP za sprovođenje Strategije.

Navedene dvije mjere iz AP za pog.23. su identične mjerama iz AP za sprovođenje Strategije.

Izvršenje mjera

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 33 %.

Prema Izvještaju o realizaciji i praćenju Akcionog plana za borbu protiv korupcije za 2014. godinu, **sektorski plan je uglavnom djelomično proveden**, ovisno o pojedinoj mjeri.

mjera 121. i 122. AP i mjera 2.1.7.10. AP za pog. 23.- mjera se uspješno provodi sukladno indikatorima izvršenja. Navodi se da su završeni postupci protiv tri doktora koji su prekršili Kodeks. Naknadnim upitom dostavljena je informacija da su istima izrečene opomene. Preporuča se **u izvještaju navesti kakve su odluke ili sankcije donesene.**

mjera 123. AP – prema izvještaju uvođenje IT sistema u zdravstvene ustanove je u tijeku, sukladno raspoloživim financijskim sredstvima. Bilo bi korisno **navesti u čemu je direktan antikorupcijski efekt** uvođenja IT sistema u zdravstvene ustanove.

mjera 124. - liste čekanja su uspostavljene za neke odjele KCCG. Budući su sumnje u redosljed primanja pacijenata na preglede i intervencije jedan od generatora percepcije korupcije u zdravstvu treba im posvetiti veliku pažnju i što je moguće brže i jednostavnije urediti ovo područje te donijeti Pravilnik o formiranju i vođenju lista čekanja.

mjera 125. AP – iako se mjera navodi kao djelomično realizirana, **nije naveden nijedan podatak o ispunjenju indikatora** na temelju čega bi se to moglo zaključiti

mjera 126 AP – pripremljen je i urađen upitnik o ispitivanju zadovoljstva korisnika međutim još nisu započela ispitivanja. Budući se od korisnika mogu dobiti veoma korisne informacije o problemima u sustavu **potrebno je što je moguće prije započeti ispitivanja** te ih provoditi stručno i sustavno.

mjera 127 AP – Zakonom o pravu pacijenata iz 2010. propisana je obaveza imenovanja **zaštitnika prava pacijenata**. Imenovani su u 30 institucija, imenuje ih direktor ustanove iz reda djelatnika. Oni zaprimaju pritužbe (oko 800 godišnje). Ipak **taj institut treba uzeti s rezervom** budući dolaze iz ustanove protiv koje se podnosi prigovor i da ih imenuje direktor. Stoga je **potrebno definirati kriterijume za njihov izbor i raditi na njihovoj edukaciji i jačanju integriteta**.

Mjera 128 AP – mjera nije izvršena. Zakonom o lijekovima (čl.94.st.1.) propisano je da **proizvođači lijekova, predstavnici proizvođača** i pravna lica koja obavljaju promet lijekovima ne smiju nuditi finansijsku, materijalnu ili drugu korist licima koja propisuju ili izdaju lijekove, kao i članovima njihovih porodica. Međutim st. 2. istog članka propisano je da mogu biti sponzori naučnih i promotivnih skupova u kojima učestvuje stručna javnost, pokrivanjem neophodnih troškova za put, smještaj, ishranu, kao i troškova obaveznog učešća na naučnim i promotivnim skupovima. Čl. 101. predviđa novčane kazne za kršenje ali nije poznato da li je bilo takvih slučajeva. **Pravilnik koji bi detaljno regulirao ovo područje još nije donesen**. S obzirom na sumnje oko podmićivanja ljekara od strane farmaceutskih kuća, potrebno je detaljno regulirati ovo područje. Time bi se olakšalo ljekarima postupanje u svakodnevnom radu, odabiru lijekova i susretu s predstavnicima farmaceutskih kuća ali i osigurala transparentost i profesionalnost, na interes obiju strana.

Područje koje nije obuhvaćeno Akcionim planom a treba mu posvetiti pažnju jesu **donacije zdravstvenim institucijama**.

Mjera 129 AP – mjera je djelomično realizovana sudjelovanjem u tv emisijama i pres konferencijom. Najveći efekt postigao bi se **distribucijom brošura** u zdravstvenim institucijama i obavijestima na sajtovima institucija.

Mjera 130 AP – prema detaljnom izvještaju Fonda za zdravstveno osiguranje mjera se uspješno izvršava

Mjera 131 AP – prema izvještaju mjera je realizovana. Posebnu pažnju pri kontroli dopunskog rada treba posvetiti **sukobu interesa i krađi materijala** iz javnih u privatne zdravstvene ustanove.

Mjera 132 AP i 2.1.7.11. AP za pog.23. – mjera je provedena. Područje **javnih nabavki u zdravstvu** koje troši visoke svote budžetskog novca je od ključne važnosti i izrazito je rizično. U odjeljku o javnoj nabavi navode se opći rizici u postupku javnih nabavki. Već je spomenut i problem podkapacitiranosti inspekcije za područje javnih nabavki.

Mjera 133 AP – donesen je **sektorski Akcioni plan**, formirano je **Koordinaciono tijelo** za njegovo praćenje, sačinjavaju ga predstavnici ministarstva, Fonda, Uprave za antikorupcijsku inicijativu i nevladinih organizacija. Akcioni plan je objavljen na sajtu ministarstva, isto kao i Izvještaj o realizaciji i praćenju Akcionog plana za borbu protiv korupcije za 2014. godinu (objavljen 23.12.2014.g.). Pregledom mjera utvrđeno je da se dijelom preklapaju s mjerama nacionalnog akcionog plana ili ga nadopunjavaju. Prema izvještaju o izvršenju plana on je djelomično proveden.

POLICIJA

Tijela za sprovođenje zakona su po prirodi svojih zaduženja često na udaru korupcijskih ponuda i iskušenja. Korupcija u policiji je izuzetno štetna jer uzrokuje gubitak povjerenja građana u sistem a time i u cijelu strukturu društva te dovodi do urušavanja društvenog poretka.

Korupcija u policiji se može podijeliti na nekoliko **oblika i pripadajuće rizike:**³

I. Ulična korupcija i iznuda - Prva razina policijske korupcije nalazi se u svakodnevnom odnosu s građanima pri čemu policajci koriste svoju moć (znatne ovlasti, sredstva prisile, diskrecijsko odlučivanje...) da dobiju novac ili usluge u zamjenu za neprijavlivanje nezakonite aktivnosti ili ubrzanje neke administrativne procedure. Pri policijskom postupanju može doći i do iznude

³ USAID, "USAID program brief: anti-corruption and police integrity: Security sector reform program", 2007
U4 – Anti-corruption resource center – « Anti-corruption and police reform », 2012
INTERPOL, « Global standards to combat corruption in police forces/services »

prema građanima da bi se ostvarila neka korist. Neki od najčešćih oblika ove vrste korupcije su:

- Uzimanje sitnog mita od građana (najčešće kod prometne policije)
- pokloni, besplatne usluge, besplatna hrana i piće...
- „gubljenje“ dokaza i evidencije
- Krađe tijekom pretresa
- Zadržavanje zaplijenjene krijumčarene robe
- Upotreba policijskih sredstava za lične potrebe (npr. automobila)
- Namjerni propusti u nadzoru granice

II. Korupcija u administrativnim procesima - Ova korupcija odnosi se na zloupotrebe internih procedura i administrativnih procesa. Njoj su posebno izloženi viši policijski službenici. Postoje mnogi unutrašnji procesi koji mogu biti predmet zloupotrebe. Isto tako policijski sustav je velik za znatnom imovinom i visokom brojem zaposlenih te se otvaraju brojne mogućnosti zloupotrebe. Neki od najčešćih oblika ove vrste korupcije su:

- Prevare u postupcima javne nabavke i štetni ugovori
- Krađe službene imovine i sredstava
- „gubljenje“ dokaza i evidencije
- Prodavanje informacija iz službenih evidencija
- Nelegalnosti pri izdavanju dozvola npr. vozačkih dozvola, pasoša, dozvola za oružje i sl.
- Podmićivanje, nepotizam i favoritizam u upravljanju kadrovima u policiji – zapošljavanje, napredovanje, dodjela zvanja, radni raspored, ocjenjivanje, obrazovanje, nagrade
- Podrivanje unutarnjih istraga i discipline
- Varanje na prekovremenim satima, putnim troškovima, korištenjima službenih vozila i mobitela

III. Kriminalne aktivnosti policije - Direktno uključivanje policije u individualni ili organizirani kriminal i izgradnja vlastite kriminalne organizacije je jedan od najviše uznemirujućih oblika korupcije jer se policija od zaštitnika pretvara u počinitelja zločina. Neki od najčešćih oblika ove vrste korupcije su:

- Dostavljanje tajnih informacija iz istraga kriminalnim grupama
- Ucjenjivanje građana tajnim informacijama
- Namjerno opstruiranje istraga
- Toleriranje i zaštita aktivnosti kriminalnih grupa uz naknadu
- Udruživanje s kriminalnim grupama
- eliminiranje kriminalnih grupa radi preuzimanja njihovih aktivnosti
- Reketarenje lokala, noćnih klubova, preduzeća
- Preprodaja robe oduzete od krijumčara

IV. - Politička korupcija - Policija može biti iskorištena od strane političkih grupacija za njihove interese, za kontrolu političkih suparnika i nadzor društva nelegalnim metodama. Neki od najčešćih oblika ove vrste korupcije su:

- Pokretanje lažnih istraga protiv političkih protivnika
- Namjerno opstruiranje istraga protiv političkih moćnika
- Odavanje povjerljivih informacija političarima o istragama protiv njih ili protiv njihovih političkih protivnika
- Zastrašivanje političkih protivnika
- Korištenje policije za kontrolu sindikata, nevladinih organizacija
- Nezakonito sprječavanje prosvjeda, štrajkova
- Utjecaj na slobodu medija
- Nelegalno praćenje i prisluškivanje političkih protivnika
- Organiziranje i zaštita političkih ubojstava

Prema izvještajima o sprovođenju mjera iz strateških akcionih planova u Crnoj Gori je u izvještajnom razdoblju **bilo kršenja službenih dužnosti** od strane policajaca protiv kojih su pokrenuti disciplinski postupci, a također su se protiv policajaca sprovodila i kriminalistička istraživanja. Iz izvještaja nisu poznati razlozi tih postupanja, odnosno da li bi se ti slučajevi mogli podvesti pod neka od naprijed opisanih policijskih koruptivnih ponašanja.

Korupcija u policiji se može sprječavati **preventivnim i represivnim mjerama**.

Preventivne mjere bi uključivale dobro upravljanje ljudskim resursima (uređen i na zaslugama zasnovan sistem zapošljavanja, promocije, treninga, plaća...), profesionalan menadžment i dobro vodstvo izgrađenog integriteta, uređene procedure, kontrola korištenja službenih evidencija, etički kodeksi, otvorenost prema javnosti, akcije širenja svijesti i suradnja s građanima, obuke o integritetu, testovi integriteta.

Represivne, kaznene i nadzorne mjere bi uključivale otkrivanje i procesuiranje korupcije (posebno viših policijskih službenika), izgradnja sistema koji će to omogućiti (zakonske ovlasti, oformljivanje posebnih jedinica, njihova tehnička opremljenost i treninzi), izgradnja efikasnog sistema unutarnje kontrole, uspostavljen vanjski nadzor rada policije (npr. parlamentarni), efikasan mehanizam podnošenja prigovora građana na rad policije.

Strateški planovi

U strateškim antikorupcijskim planovima mjere koje se odnose na prevenciju korupcije u policiji nalaze se u Akcionom planu za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014 i u Akcionom planu za poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava.

U Akcionom planu za sprovođenje Strategije predviđa se 9 mjera (154-162) koje se odnose na područje policije.

U Akcionom planu za poglavlje 23. radi se o 4 mjere:

2.1.7.15. Sprovoditi unutrašnju kontrolu rada UP

2.1.7.16. Istražiti prijave za korupciju u MUP i UP

2.1.7.17. Sprovoditi mjere za sprečavanje korupciju na visokom nivou u MUP i UP

2.1.7.18. Sprovoditi stalne kampanje o načinu prijavljivanja korupcije i mjerama za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju

Navedene četiri mjere iz AP za pog.23. su identične mjerama iz AP za sprovođenje Strategije.

Analizom mjera u navedenim strateškim planovima utvrđuje se **ne daju viziju unapređenja postojećeg stanja**, već se pretežno se odnose na **redovno postupanje policije** i uglavnom se zasnivaju na **represivnom pristupu** sprječavanja korupcije u policiji odnosno te mjere bi isto tako mogle biti dio dijela akcionog plana koji govori o represivnim radnjama protiv korupcije.

Iako je jasno da svaka uspješna represivna radnja protiv počinitelja ujedno djeluje i preventivno na dosadašnje i buduće počinitelje, treba u budućim planovima posvetiti pažnju čisto **preventivnim metodama** sprječavanja korupcije u policiji, odnosno eventualnom poboljšanju stanja u represivnom dijelu prema prethodno utvrđenim problemima.

Izvršenje mjera

Prema posljednjem izvještaju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala stepen realizacije u broju realizovanih dospelih mjera je 33 %.

Mjera 154 AP – iz same mjere **nije jasno što treba izmijeniti** u Zakonu o graničnoj kontroli da bi imala antikorupcijski efekt. Samo ovakvo navođenje izmjena ne govori ništa o smislu ove mjere pa se ne može ni ocjenjivati njena izvršenost.

Mjera 155 AP – mjera je izvršena donošenjem izmjena **Zakona o unutrašnjim ovlastima** propisivanjem obaveza prijavljivanja imovine službenika na rukovodećim poslovima. Čl.103a tih izmjena (Službeni list 36/13) propisano je da ministarstvo vodi evidenciju imovine policijskih službenika. Sadržaj, način kontrole imovinskog kartona i zvanje policijskih službenika za koje se vodi evidencija imovine propisuje ministar. Na temelju navedenog članka

minister je 8.10.2013.g. donio **Pravilnik o imovinskom kartonu policijskih službenika** koji se propisuje tko unutar policije ima obavezu podnošenja imovinskog kartona, kome se podnosi i što se u njega unosi.

Iako se uvođenje obaveze podnošenja imovinskih kartona može činiti opravdanim i korisnim u sprječavanju korupcije **doneseno rješenje pati od ozbiljnih problema**. Ulaženje u sferu privatnog života osoba koje vrše javne funkcije je problematično u pogledu zaštite ustavom garantiranih prava građana i njemu treba pribjegavati samo iznimno i u opravdanim slučajevima. Upravo zato se ograničenjima pravo na privatnost osoba koje vrše javne funkcije u europskom zakonodavstvu pristupa izuzetno oprezno i regulira ih se zakonima koji uređuju područje sukoba interesa a ne kao u ovom slučaju jednim člankom u sektorskom zakonu odnosno nikako se to osjetljivo područje ne smije regulirati pravilnikom koji donosi politički imenovan ministar. I sam postupak skupljanja imovinskih kartona i njihove provjere je problematičan jer se jednom **odjelu unutar organizacije**, koje je imenovano odlukom ministra i potpuno je ovisno o vrhu institucije, **daje ovlast (i moć), raspolagati informacijama iz privatnih života** zaposlenih unutar te iste organizacije. Nadalje navedeni unutrašnji Pravilnik MUP-a propisuje podnošenje podataka o supružniku policijskog službenika što nijedan unutrašnji pravilnik koji se tiče rada same institucije ne bi smio propisivati.

Činjenica jest da su policijski službenici na višim funkcijama izloženi korupcijskim rizicima i da se kontrolom njihove imovine mogu uočiti promjene koji bi upućivale na sukob interesa i nezakonite aktivnosti, međutim to se **područje nikako ne smije uređivati Zakonom o unutrašnjim poslovima i Pravilnikom već isključivo zakonom koji regulira područje sprječavanja sukoba interesa i čije sprovođenje kontrolira nezavisno tijelo**.

mjera 156 AP – opća mjera koja se može odnositi na **generalni rad** kriminalističke policije.

mjera 157 AP – kontinuirane edukacije su nužne. Osim općih edukacija o suzbijanju korupcije preporuka je održati **edukacije fokusirane na otkrivanje javnih oblika policijske korupcije**.

mjera 158 AP – opća mjera obuke policije koja ne bi trebala biti u ovom dijelu Akcionog plana

mjera 159 AP i 2.1.7.15. AP za pog.23. – posebna mjera da tijelo Unutrašnje kontrole **treba provoditi zaduženja radi kojeg je i osnovano je nepotrebna**. Tijela se osnivaju radi vršenja nekih funkcija i njihovo poticanje da obavljaju svoj posao **ne bi trebalo biti dio nacionalnih strateških dokumenata**.

Ukoliko se u izvještajima navode numerički podaci onda bi trebalo imati **kompletnu informaciju** o broju prijava, pokrenutim postupcima, izrečenim sankcijama ali i povratnim informacijama od tužilaštva o podnesenim prijavama i od sudova o donesenim sudskim

odlukama, jer se u protivnom ne može pratiti uspješno sprovođenje unutrašnje kontrole, **od prijave do konačne odluke.**

Sačinjena „Funkcionalna Analiza primjene postojećih mehanizama unutrašnje kontrole Uprave policije, Uprave carina i Poreske uprave“ iz oktobra 2014. godine je dobar korak u propisivanje mjera za unapređenje rada unutrašnje kontrole.

Unutrašnja kontrola bi uz ostale svoje ovlasti trebala obratiti pažnju i na dodatno **zapošljavanje aktivnih policijskih službenika kad nisu u službi** budući su česte informacije da upravo policijski službenici tijekom večeri ilegalno rade kao redari u lokalima i noćnim klubovima. Osim nespojivosti policijske dužnosti s tim poslom, otvaraju se i mogućnosti za nastanak korupcijskih situacija navedenih u uvodu.

mjera 160 AP i 2.1.7.16. AP za pog.23. – isto kao i u prethodnoj mjeri, radi se o **redovnom policijskom poslu** i podnošenju izvještaja o tom, a sama mjera niti indikatori ne daju viziju unapređenja stanja ukoliko postoje problemi u istraživanju prijave korupcije

mjera 161 AP i 2.1.7.17. AP za pog. 23. – kao i u prethodnim mjerama radi se o statističkom izvještavanju o sprovođenju zakona. U izvještaje uključiti kompletnu statistiku, od pokretanja do završetka postupka.

mjera 162 AP i 2.1.7.18. AP za pog. 23. – prema izvještaju mjera se provodi na način da je sprovedena kampanja „Ni cent za mito“. Međutim radi se općoj nacionalnoj akciji širenja svijesti koju je pokrenula Uprava za antikorupcijsku inicijativu i koja se ne odnosi isključivo na na aktivnosti MUP-a. Razmisliti o **specifičnim akcijama za područje korupcije u policiji.**