

PARTICIPACIJOM PROTIV KORUPCIJE!

**- ANTIKORUPCIJSKI MEHANIZMI
NA LOKALNOM NIVOU-**



Projekat finansira EU, a kofinansira Kraljevska norveška ambasada



**PARTICIPACIJOM PROTIV
KORUPCIJE!
- antikorupcijski mehanizmi
na lokalnom nivou -**

Podgorica, 2014.

Participacijom protiv korupcije! – antikorupcijski mehanizmi na lokalnom nivou

Izdavači:

Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Institut alternativa (IA)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Urednik:

Stevo Muk

Autorke:

Dina Bajramspahić, Institut alternativa (IA)

dr Jovana Marović, Institut alternativa (IA)

Milica Milonjić, Institut alternativa (IA)

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

300 primjeraka

Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta alternativa i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.



NORWEGIAN EMBASSY

Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada

SADRŽAJ

Korupcija i lokalna samouprava – okvir za definiciju	7
Strukturni problemi funkcionisanja crnogorskih opština - nulta tolerancija za korupciju?	7
Mehanizmi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou	9
Građanski nadzor	9
Etički kodeks kao mehanizam za jačanje povjerenja građana/ki u rad lokalne uprave	11
Uloga nevladinog sektora	12
Uloga skupštine opštine i odbornika/ca	13
Koliko su transparentne crnogorske opštine?	13
Slobodan pristup informacija na lokalnom nivou	14
Kontrola rada lokalnih uprava i borba protiv korupcije na lokalnom nivou – kako bi trebalo?	16
Aktivno promovisanje integriteta u javnom sektoru - Holandija	16
Smjernice za sprječavanje korupcije u javnim nabavkama na lokalnom nivou - Njemačka	17
Zaključci i preporuke	18
Literatura i izvori	21
Prilog 1: Tabelarni prikaz zahtjeva upućenih opštinama	23
Prilog 2: Prikaz broja žalbi podnešenih Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama	25

Korupcija i lokalna samouprava – okvir za definiciju

Korupcija u lokalnoj samoupravi je u neposrednoj vezi sa slabostima uprave, od organizacionih do tehničkih, upravljačkih i kadrovskih. Opštine imaju monopolsku poziciju kada je pružanje određenih usluga u pitanju što predstavlja pogodan okvir za koruptivne radnje. Prostor za korupciju na lokalnom nivou je širok, budući da usluge pružaju i imaju direktan kontakt sa korisnicima gotovo svi službenici/e – od najnižih do najviših nivoa vlasti. Najčešći oblici korupcije u lokalnim samoupravama se odnose na oslobađanje plaćanja komunalija i poreza pojedinih subjekata, finansiranje projekata, radova ili usluga koji ne bi trebalo da dobiju podršku ili je ta podrška obezbijedena u mnogo većem iznosu. Koruptivne radnje mogu biti u vezi i sa netransparentnim zapošljavanjem u organima lokalne uprave ili javnim ustanovama čiji je osnivač opština; prodajom ili zakupom oštinske zemlje, nabavkom roba ili usluga mimo procedura ili postupka javne nabavke, itd.

Strukturni problemi funkcionisanja crnogorskih opština - nulta tolerancija za korupciju?¹

Reformisanje lokalnih samouprava u Crnoj Gori, kao ni proces decentralizacije, se ne odvijaju željenom dinamikom. Prenešene nadležnosti sa centralnog nivoa ne prati fiskalna autonomija.

¹ Vršeci monitoring šest visoko rizičnih oblasti za korupciju na lokalnom nivou, istraživački tim Centra za građansko obrazovanje (CGO) i Instituta alternativa (IA) je pripremio analize o problemima sa kojima se suočavaju lokalne samouprave kada je riječ o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvima, zapošljavanju, političkoj korupciji, urbanizmu i radu lokalnih parlamenata. U ovom kratkom prijedlogu praktične politike su navedeni samo neki od problema u ovim oblastima.

U crnogorskim opštinama je nizak nivo transparentnosti, slabi su nadzorni mehanizmi, građanski aktivizam je na niskom nivou.

Prisutan je i problem velikog broja zapošljenih. U 2013. godini u 21 jedinici lokalne samouprave je bilo zapošljeno 10 508 lokalnih službenika/ca i namještenika/ca² što je najmanje za 1604 više od optimalnog broja.³ Dug lokalne

samouprave na kraju prvog kvartala 2014. godine iznosio je 171, 05 miliona eura ili 4,86 % procijenjenog BDP u tekućoj godini. Ukupne neizmirene obaveze opština u martu 2014. godine su iznosile 108, 61 milion eura.⁴

Slika izazova sa kojima se suočavaju lokalne samouprave je potpunija kada se uzme u obzir primjena zakonskog okvira na lokalnom nivou u oblastima visoko rizičnim za korupciju. Opštine krše zakonske odredbe u oblasti javnih nabavki. Prekoračenje utvrđenog limita za korišćenje neposrednog sporazuma, kašnjenje u dostavljanju godišnjih izvještaja o nabavkama, nedostavljanje izvještaja o kršenju antikorupcijskih pravila, samo su neke od neregularnosti.⁵ Crnogorske lokalne samouprave ne posjeduju neophodnu ekspertizu za sprovođenje javno-privatnog partnerstva, ne usvajaju planove koncesija iako su na to obavezane Zakonom o koncesijama, a nemaju ni uvid u u predmet koncesije na osnovu koje vrši uplata iz Državnog trezora, kao ni o vremenskom okviru za naplatu koncesione naknade.⁶ Ni osamnaest mjeseci nakon početka primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima nisu ispunjeni formalni uslovi za njegovu primjenu na lokalnom nivou što usporava unaprijeđenje

2 Plan reorganizacije javnog sektora, jul 2013., str.

3 Ovo je broj koji predviđa Plan reorganizacije javne uprave kao okviran za smanjenje broja zapošljenih Ibid, str.

4 Navedeno prema: Bilten XXXII, Ministarstvo finansija Crne Gore, april - jun, 2014, str. 58-59

5 Više o ovome: "Kako nabavljaju crnogorske opštine?", Centar za građansko obrazovanje i Institut alternativa, 2013.

6 Više o ovome: "Javno-privatna partnerstva i lokalne samouprave", Centar za građansko obrazovanje i Institut alternativa, 2014.

procedura zapošljavanja i ocjenjivanja u opštinama.⁷ U oblasti urbanizma nedovoljni su instrumenti primjene planskog dokumenta, a postoji manjak stručnog kadra - inspektora za građevinarstvo na lokalnom nivou.⁸

Mehanizmi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou

U zemljama u kojima je korupcija sveprisutna i predstavlja prepreku strukturnim reformama, unaprijeđenju poslovnog ambijenta i finansijske održivosti, uloga svih aktera u njenom suzbijanju je od izuzetne važnosti. Kao uloga aktera u suzbijanju korupcije u ovoj analizi će se razmatrati uloga građanina/ke, organizacija civilnog društva i neposredno izabраниh predstavnika/ca.

Građanski nadzor

”Uključivanje građana u proces odlučivanja u lokalnoj zajednici, ostvarivanje principa transparentnosti rada organa i odgovornosti za donošenje odluka od ključnog su značaja za ostvarivanje uloge građanina u lokalnoj samoupravi i za punu afirmaciju stava o pripadnosti građanina lokalnoj zajednici.”⁹

Građani/ke u Crnoj Gori na lokalnom nivou imaju na raspolaganju više oblika neposrednog učešća u izjašnjavanju i odlučivanju, i to: inicijativu, građansku inicijativu, zbor građana, mjesni i opštinski referendum.¹⁰

Participacija doprinosi unaprijeđenju saradnje i komunikacionih

7 Više o ovome: ”Zapošljavanje u crnogorskim opštinama – po zaslugi ili partiji?”, Centar za građansko obrazovanje i Institut alternativa, 2014.

8 Više o ovome: ”Urbanizam u Crnoj Gori – gradnja ili ugradnja?”, Centar za građansko obrazovanje, 2014.

9 ”Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori”, Zajednica opština Crne Gore, 2010., str. 8

10 Član 100 Zakona o lokalnoj samoupravi, ”Sl. list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, ”Sl. list Crne Gore”, br. 88/09, 03/10 i 38/12

kanala između predstavnika/ca lokalne samouprave i njenih građana/ki utičući na taj način na bolje razumijevanje problema koji opterećuju rad lokalnih uprava. Ipak, građani/ke rijetko i sporadično utiču na proces donošenja odluka na lokalnom nivou u Crnoj Gori. Aktivizam se uglavnom svodi na učešće u javnim raspravama i glasanje na lokalnim i nacionalnim izborima. Međutim, aktivno građanstvo podrazumijeva i zagovaranje pojedinih zakonskih rješenja, podnošenje inicijativa i peticija, kao i zahtjeva za slobodan pristup informacijama, insistiranje na redovnim sastancima i konsultacijama sa predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, itd.

Građani/ke ne pokazuju visok stepen participativnosti ni kada je u pitanju korišćenje mehanizma javne rasprave. Naime, u okviru javne rasprave o ključnom antikorupcijskom dokumentu na lokalnom nivou u Glavnom gradu učestvovalo je samo 2 građana/ki, dok su pisani prijedlozi za unaprijeđenje ovog Akcionog plana podnijeti od strane 3 subjekta.¹¹

Važan mehanizam učešća građana/ki u borbi protiv korupcije je mogućnost njenog prijavljivanja. Podaci Uprave za antikorupcijsku inicijativu pokazuju da je u drugoj polovini 2013. godine porastao broj prijava u odnosu na prvih šest mjeseci za 22, pa je ukupno bilo 118 prijava upućenih na adrese 12 institucija koje imaju otvorene linije ili na drugi način primaju prijave za korupcije.¹² Posmatrano po opštinama, najviše prijava je podneseno u Podgorici i to 17, dok u Andrijevici, Mojkovcu, Šavniku i Žablaku nije bilo prijava.

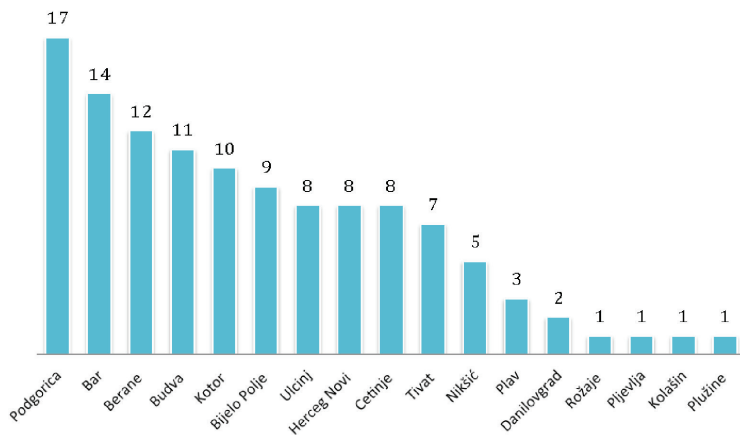
2

učesnika/ca javne
rasprave o AP
za borbu protiv
korupcije u
Glavnom gradu

11 Vidjeti: Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu akcionog plana za borbu protiv korupcije Glavnog grada (2013-2014), jul 2013.

12 Izvještaj o broju prijava o korupciji za period jul-decembar 2013. godine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, januar, 2014, str. 12

Grafik 1: Pregled podnešenih prijava po opštinama



Međutim, bez obzira na određeni porast, broj ovih prijava je i dalje nizak, pa to uz zanemarljiv broj krivičnih prijava i odgovarajućih optužnica Tužilaštva za korupciju nameće dilemu da li su razmjere ovog problema na lokalnom nivou zanemarljive ili sistem kao takav, odnosno nadležne institucije koje su pod snažnim političkim uticajem, ne ulivaju povjerenje građanima/kama kada je prijava koruptivnih radnji u pitanju?

Etički kodeks kao mehanizam za jačanje povjerenja građana/ki u rad lokalne uprave

Korišćenje mehanizama koje preciziraju Etički kodeksi lokalnih službenika i namještenika je još jedna mogućnost za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.¹³ Na osnovu Kodeksa, pokretanje postupka pred Etičkom komisijom može biti inicirano podnošenjem

¹³ Budući da su opštine pripremile kodekse po uzoru na model Zajednice opština iz 2009. godine, u ovoj analizi je korišćen primjer Etičkog kodeksa lokalnih službenika i namještenika u Opštini Nikšić, kao jedna od opština koja su bile obuhvaćene projektom "Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!". Opština Nikšić je 2010. godine donijela Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika, vidjeti: Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika Opštine Nikšić, "Sl. list Crne Gore - opštinski propisi", br. 13/10 od 08.04.2010.

pritužbe ili inicijative od strane građana/ki, pravnih lica i drugih subjekata. Etički kodeks precizira da je:

“Etička komisija dužna da postupi po anonimnoj pritužbi, kada navodi iz pritužbe, zajedno sa drugim raspoloživim činjenicama i dokazima, pružaju dovoljno razloga za vođenje daljeg postupka.”¹⁴

ali ovakvo rješenje ne sadrži precizno definisane uslove neophodne za postupanje po anonimnoj pritužbi.

Za razliku od drugih postupaka koji se pokreću zbog kršenja pravnih normi, krajnji ishod u ovoj vrsti postupka je utvrđivanje od strane Etičke komisije da li je lokalni službenik/ca ili namještenik/ca učinio povredu odredbi Etičkog kodeksa. U slučaju postojanja povrede Komisija daje preporuku starješini organa lokalne uprave, odnosno nadležnom organu javne službe u kojoj zapšljeni/a radi, da preduzme mjere iz svoje nadležnosti.

No, građani/ke ne koriste mogućnost podnošenja anonimne pritužbe. U Izvještaju o radu Etičke komisije za 2013. godinu u Opštini Nikšić nije navedeno razmatranje nijedne pritužbe ili inicijative na sjednicama Komisije, dok je sastanaku sa nevladinim organizacijama prisustvovao samo jedan predstavnik NVO.

Uloga nevladinog sektora

Jedna od najefektivnijih mjera u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou jeste podsticanje i unaprijeđivanje saradnje između lokalne samouprave i nevladinih organizacija. Transparentnost u radu lokalne samouprave ogleđa se u uključivanju predstavnika/ca civilnog društva u rad lokalnih tijela i komisija, redovnom informisanju i konsultovanju o pitanjima (aktima, odlukama) od značaja za život i rad svih subjekata u lokalnoj zajednici.

¹⁴ Član 46, Etičkog kodeksa lokalnih službenika i namještenika Opštine Nikšić

Lokalne samouprave u Crnoj Gori ne konsultuju u dovoljnoj mjeri građane/ke i nevladine organizacije o pitanjima od značaja za razvoj zajednice, kao ni prilikom donošenja važnih opštinskih odluka i akata koji, u velikoj mjeri, utvrđuju uslove života u zajednici. Rijetki su i primjeri organizovanja zajedničkih okruglih stolova, javnih tribina i sličnih događaja kako bi pokazali međusobno razumijevanje i podržavanje.

Iako u Statutu opština postoji obaveza da predsjednik Skupštine opštine najmanje jedan put godišnje organizuje radni sastanak sa predstavnicima lokalnih nevladinih organizacija ovo nije zaživjelo u praksi.

Uloga skupštine opštine i odbornika/ca

Odbornici/e u skupštinama opština nakon održanih izbora gotovo da nisu odgovorni građanima/kama, već isključivo svojoj partiji. Ne postoji praksa redovnih konsultacija sa građanima/kama prije održavanja skupštinskih zasijedanja. Odbornici/e ne utiču značajno ni na mjere u strateškim dokumentima. Na osnovu Izvještaja sa javne rasprave o Nacrtu programa i Akcionog plana za borbu protiv korupcije,¹⁵ može se zaključiti da odbornici/e skupština opština rijetko učestvuju i daju doprinos raspravi. Podaci o radu odbornika/ca nisu predstavljeni na internet stranicama opština.

Koliko su transparentne crnogorske opštine?

Da bi građani/ke mogli aktivno da utiču na proces donošenja odluka od značaja za kvalitet njihovog života moraju biti adekvatno informisani. Dostupnost svih informacija i puna transparentnost utiče na povećanje stepena povjerenja u lokalnu samoupravu od strane građana/ki.

¹⁵ Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu programa i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, 2013, <http://www.bar.me/files/1368454104.pdf>

Građanima/kama i zainteresovanim stranama mora biti olakšan pristup politikama, odlukama i aktivnostima nadležnih u lokalnoj samoupravi.

Međutim, na zvaničnim internet prezentacijama lokalnih samouprava nije moguće ostvariti uvid u godišnje izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama, odnosno ugovore zaključene neposrednim sporazumima,¹⁶ dodijeljene koncesije na teritoriji opštine, ili ugovore o javno-privatnim partnerstvima. Opštine oglašavaju slobodna radna mjesta na svojim stranicama, ali su rang liste kandidata/kinja dostupne samo u opštinama Budva i Podgorica, dok su, uz izuzetak opštine Tivat, podaci o obukama koje su na godišnjem nivou završili lokalni službenici/e i namještenici/e dostupni isključivo na godišnjem nivou u izvještajima nadležnih sekretarijata.¹⁷

Slobodan pristup informacija na lokalnom nivou

Jedan od najvažnijih antikorupcijskih instrumenata je mehanizam slobodnog pristupa informacijama u posjedu državnih organa,¹⁸ koji je detaljnije propisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.¹⁹ Primjenom ovog mehanizma građani/ke ostvaruju svoje pravo na uvid u rad državnih organa što predstavlja jednu od osnovnih pretpostavki efikasne kontrole demokratski izabrane vlasti. Pravo na uvid u djelovanje javnih službenika/ca proističe i iz činjenice da građani/ke izmirenjem poreskih obaveza finansiraju rad lokalne administracije i da ona treba da djeluje u opštem interesu. Rezultat primjene zakona je transparentnost kojom se želi postići da se pružanjem relevantnih

¹⁶ U Crnoj Gori nije Zakonom o javnim nabavkama uređena obaveza objavljivanja ugovora koji su zaključeni neposrednim sporazumom. S obzirom na to da se u opštinama često krši zakonsko ograničenje za korišćenje ovog najmanje transparentnog postupka, potrebno je objavljivati ih na sajtovima naručioca. Više o ovome: "Opštine krše Zakon o javnim nabavkama", Institut alternativa, 2014. dostupno na: <http://institut-alternativa.org/saopštenje-opstine-krse-zakon-o-javnim-nabavkama/>

¹⁷ Uzeti su u obzir podaci u opštinama koje su obuhvaćene projektom "Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!": Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Nikšić, Mojkovac, Plužine, Pljevlja, Podgorica, Rožaje i Tivat

¹⁸ Član 51 Ustava Crne Gore, "Službeni list Crne Gore, broj 1/2007" od 25.10.2007.

¹⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama "Službeni list Crne Gore, broj 44/2012" od 9.8.2012.

informacija omogućiti uvid javnosti u sadržaj, donošenje i sprovođenje odluka.

Ipak, efektivnost ovog mehanizma zavisi od informisanosti građana/ki sa mogućnostima koje Zakon o slobodnom pristupu informacijama pruža, njihove zainteresovanosti da aktivno učestvuju u kontroli rada lokalnih samouprava, kao i otvorenosti samih lokalnih vlasti.

Od ukupnog broja svih zahtjeva za slobodan pristup informacijama prema svim organima i institucijama u Crnoj Gori u 2013. godini, najveći broj njih (651) bio je upućen opštinama²⁰- od čega su 158 zahtjeva uputili građani/ke (fizička lica), a 403 nevladine organizacije. Međutim, podaci za čak sedam opština nisu dostupni u Izvještaju o stanju u oblasti pristupa informacijama u Crnoj Gori u 2013. godini,²¹ iako je Zakonom propisana obaveza organa vlasti da dostave podatke Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama²² kako bi sačinila ovaj godišnji izvještaj.

Najviše zahtjeva podnešeno je u Cetinju (169), pa Budvi (99), dok ih je najmanje bilo u Ulcinju (3). Građani/ke su podnijeli najviše zahtjeva u Tivtu (46), zatim Baru (25), dok u Mojkovcu, Bijelom Polju, Danilovgradu i Ulcinju tokom 2013. godine niti jedan građanin/ka nije iskazao interesovanje prema dokumentima u posjedu opštine. Tokom 2013. godine, 93 žalbe u vezi sa pristupom informacijama podnešene su Agenciji protiv opština. Od tog broja, samo 3 podnijeli su građani/ke, i to u Ulcinju i Budvi. Najveći broj žalbi bio je u odnosu na opštinu Mojkovac (14), pa Bijelo Polje (13).²³

20 Izvještaj o stanju u oblasti pristupa informacijama u Crnoj Gori u 2013. godini, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, dostupno na: <http://azlp.me/images/stories/izvjestajoraduza2012g/KOMPLETAN%20IZVJESTAJ%20spi.pdf>

21 Podaci u Izvještaju nisu dostupni za opštine: Plužine, Žabljak, Šavnik, Berane, Kolašin, Plav, Andrijevica

22 Član 42 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

23 Detaljan prikaz zahtjeva upućenih opštinama kao i broja žalbi podnesenih Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nalazi se u prilogu ove analize.

Kontrola rada lokalnih uprava i borba protiv korupcije na lokalnom nivou – kako bi trebalo?

Aktivno promovisanje integriteta u javnom sektoru - Holandija²⁴

Holandija ima razvijene instrumente za bavljenje korupcijom na lokalnom nivou, a njeni gradovi i zajednice su kreirali i sprovode lokalne politike integriteta. Zanimljivo je istaći da holandski sistem, pored Pravila ponašanja i Priručnika o sukobu interesa, poznaje i instrument za samoprocjenjivanje službenika – SAINT,²⁵ koji je razvijen za vršenje procjene rizika i za samoprocjenu uticaja politike integriteta državnih i lokalnih organa.

Grad Amsterdam je primjer dobre prakse na lokalnom nivou, prepoznat kao takav od strane Evropske komisije. U okviru svoje administrativne strukture ima Kancelariju za integritet,²⁶ koja promovise integritet na lokalnom političkom i administrativnom nivou, ali i u odnosima sa pružaocima usluga i preduzećima. Kancelarija pruža svim opštinskim jedinicama sljedeće usluge: savjetovanje, obuke, procjene rizika, postupanje u disciplinskim slučajevima, davanje pravnih savjeta, vođenje istraga integriteta, a djeluje i kao kontakt za osobe koji žele da prijave slučajeve kršenja pravila integriteta. Ovo tijelo može sprovesti internu istragu. Ukoliko organ ili služba predlože određenu kaznu za kršenje pravila integriteta, taj organ ili služba mora tražiti mišljenje od pravne službe u okviru Kancelarije. Svrha ove obavezne prakse je da obezbijedi konzistentnost primjene kaznene politike za ovakve prekršaje. Podaci dobijeni putem linije za prijavljivanje slučajeva kršenja pravila integriteta doprinose preciznom mapiranju problematičnih oblasti/sektora i izradi preventivnih politika.

24 Navedeno prema: Annex to the EU Anti-Corruption Report Netherlands, COM(2014) 38 final, European Commission, Brussels, 3.2.2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_netherlands_chapter_en.pdf (10.9.2014)

25 Self-Assessment INTegriteit, na engleskom: Self Assessment Integrity

26 Bureau Integriteit - BI

Smjernice za sprječavanje korupcije u javnim nabavkama na lokalnom nivou - Njemačka²⁷

Njemački savez gradova i opština u saradnji sa Saveznom asocijacijom malih i srednjih građevinskih izvođača pripremio je brošuru o sprječavanju korupcije na javnim tenderima sa pregledom preventivnih mjera za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama na nivou gradova i opština. Brošura je posebno dizajnirana kao skup smjernica za javne tendere u jednoj od oblasti koja je najviše podložna korupciji - građevinski sektor, ali u krajnjem važi za sve javne nabavke.

Pomenute mjere uključuju: podizanje nivoa svijesti i kodekse ponašanja; rotaciju kadrova; jasne propise o sponzorisanoj i zabranu primanja poklona; uspostavljanje centralizovanih vlasti za dodjelu tendera; precizan opis tendera i kontrolu procjene; organizovanje tenderskih procedura, uključujući i tajnost ponuda i sprječavanje zakašnjele manipulacije ponuda; povećanu upotrebu e-nabavki; dokumentaciju licitacija i pažljivu kontrolu od strane nadzornih organa; isključenje preduzeća proglašanih krivim za djela korupcije i kreiranje crnih lista/registara korupcije.

²⁷ Navedeno prema: EU Anti-Corruption Report, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2014) 38 final, Brussels, 3.2.2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (10.9.2014)

Zaključci i preporuke

Iako građani/ke u Crnoj Gori na lokalnom nivou imaju na raspolaganju više oblika neposrednog učešća u izjašnjavanju i odlučivanju, nizak je nivo aktivizma i uglavnom se izjednačava sa učešćem u javnim raspravama i glasanjem na lokalnim i nacionalnim izborima. Ipak, i kada je učešće u javnim raspravama u pitanju, građani/ke pokazuju nizak stepen interesovanja za korišćenje ovog mehanizma. Tako je npr. u raspravi o Akcionom planu za borbu protiv korupcije Glavnog grada uzelo učešća tek dvoje građana/ki. Slična situacija postoji i kada je u pitanju podnošenje anonimnih pritužbi. Analizirani primjer Etičkog kodeksa lokalnih službenika i namještenika Opštine Nikšić ne sadrži precizno definisane uslove neophodne za postupanje po anonimnoj pritužbi. Kako bi što više građana/ki bilo ohrabreno da prijavi slučajeve kršenja Etičkog kodeksa, potrebno je obratiti pažnju na definisanje ovih uslova, kao i na postavljanje prostorija Komisije i prijemnih sandučića u zgradi Opštine. U praksi drugih zemalja se kao dobro rješenje pokazalo postavljanje prijemnih sandučića za anonimne pritužbe na prometnim mjestima, kao što su sjedišta raznih javnih službi, elektrodistribucija, sjedište lokalne televizije i radija, katastar, poreska uprava. Koristan mehanizam bi bila i samoevaluacija o poštovanju Kodeksa od strane lokalnih službenika i namještenika.

Lokalne samouprave ne uključuju dovoljno građane/ke i nevladine organizacije u odlučivanje o pitanjima od značaja za poboljšanje uslova života u zajednici. Primjedba se prvenstveno odnosi na organizovanje tematskih rasprava, konsultacija i okruglih stolova. U praksi nije zaživjela ni obaveza organizovanja radnih sastanaka jedan put godišnje između predstavnika/ca lokalnih NVO i predsjednika/ca Skupštine opštine, a ne organizuju se ni sastanci između odbornika/ca i zainteresovanih strana prije zasjedanja skupština

opština. Odbornici/e, dalje, ne doprinose sadržaju ključnih strateških dokumenata, a podatke o njihovom radu nije moguće pronaći na zvaničnim stranicama opština (skupština opština). Odbornici/e ne koriste u dovoljnoj mjeri poziciju na kojoj se nalaze da ideje, probleme, neregularnosti u radu lokalne samouprave iznose u javnost.

Crnogorske opštine nisu u dovoljnoj mjeri transparentne. Pored toga što u Izvještaju o stanju u oblasti pristupa informacijama u Crnoj Gori za 2013. godinu nisu dostupni podaci za sedam opština, na internet prezentacijama lokalnih samouprava, nisu dostupni ni godišnji izvještaji o sprovedenim javnim nabavkama, podaci o koncesijama ili ugovori o javno-privatnim partnerstvima. Isto se odnosi i na podatke o zapošljavanju, koji su, u većini slučajeva, nepotpuni. Izvještaji o radu opštinskih sekretarijata sadrže isključivo informacije o sprovedenim aktivnostima, ali ne i informacije o problemima i izazovima sa kojima se lokalna uprava susrijeće u radu. Informacije o postignutim uspjesima su potrebne, ali građani/ke imaju pravo da na redovnoj osnovi budu informisani o problemima sa kojima se opštine suočavaju.

U skladu sa navedenim problemima potrebno je:

U pravcu unaprijeđenje transparentnosti rada lokalnih samouprava:

- ✓ Učiniti dostupnim na internet prezentacijama opština:
 - godišnje izvještaje o sprovedenim javnim nabavkama, kao i ugovore o javnim nabavkama koji su zaključeni neposrednim sporazumima;
 - pregled dodijeljenih koncesija na njihovoj teritoriji i ugovore zaključene po modelu javno-privatnog partnerstva;
 - podatke o oglašavanju slobodnih radnih mjesta; rang liste kandidata/kinja koji su se prijavili na konkurs za slobodno radno mjesto; obuke koje su na godišnjem nivou završili lokalni službenici i namještenici;
 - kontakte odbornika/ca, način glasanja po pojedinim

- tačkama dnevnog reda, kao i izvještaj o javnosti rada skupštine opštine i svakog odbornika/ce pojedinačno;
- ✓ Intenzivnim kampanjama informisati građane/ke na koji način mogu bezbjedno prijaviti zloupotrebe i aktivnosti sa potencijalnim elementima korupcije;
 - ✓ Unaprijediti mehanizme za predstavljanje rada lokalnih samouprava na način da izvještavanje sadrži i kritičke ocjene.

U pogledu unaprijeđenja postojećih antikorupcijskih mehanizama:

- ✓ Održavati redovne sastanke/konsultacije odbornika/ca sa građanima/kama i zainteresovanim stranama prije zasjedanja skupština opština;
- ✓ Održavati godišnje sastanke predsjednika Skupštine sa predstavnicima NVO, kao što je i predviđeno u statutima opština;
- ✓ Jasno precizirati minimum podataka koje je potrebno navesti u anonimnoj pritužbi i učiniti ovu informaciju javno dostupnom na internet prezentacijama opština, kako bi se što veći broj građana/ki ohrabrio da prijavi slučajeve kršenja Etičkog kodeksa na način na koji se osjećaju najzaštićenijim od snošenja mogućih negativnih posljedica;
- ✓ Prostorije Etičke komisije, kao i prijemne sandučice za pritužbe treba postaviti van zgrade opštine;
- ✓ Uvesti jednom godišnje obaveznu samoevaluaciju o poštovanju Etičkog kodeksa od strane lokalnih službenika i namještenika.

U institucionalnom i u pogledu jačanja kapaciteta:

- ✓ Redovnim obukama lokalnih službenika i namještenika podizati nivoa znanja o korupciji i antikorupcijskim mehanizmima;
- ✓ U obuke o specifičnim pitanjima od značaja za rad lokalnih samouprava uključiti i predstavnike/ce NVO sektora.

LITERATURA I IZVORI

1. Annex to the EU Anti-Corruption Report Netherlands, COM(2014) 38 final, European Commission, Brussels, 3.2.2014
2. Antić Teodor, Malatestinić Ivica “Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi – SPEKULAS”, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, 2010.
3. Bilten XXXII, Ministarstvo finansija Crne Gore, april - jun, 2014.
4. EU Anti-Corruption Report, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2014) 38 final, Brussels, 3.2.2014
5. “Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori”, Zajednica opština Crne Gore, 2010.
6. ”Javno-privatna partnerstva i lokalne samouprave”, Centar za građansko obrazovanje i Institut alternativa, 2014.
7. ”Kako nabavljaju crnogorske opštine”, Centar za građansko obrazovanje i Institut alternativa, 2013.
8. Renn, Ortwin, Webler, Thomas, Wiedermann, Peter; Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for Environmental Discourse; Kluwer Academic Publishers, 1995
9. “Uticaj političke korupcije na proces donošenja odluka na lokalnom nivou”, Centar za građansko obrazovanje, 2014.
10. ”Urbanizam u Crnoj Gori – gradnja ili ugradnja?”, Centar za građansko obrazovanje, 2014.
11. “Utvrđivanje indeksa odgovornosti, transparentnosti i proverljivosti na lokalnom nivou - Analiza rezultata probne samoprocene stanja i preporuke za gradove i opštine”, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, mart 2012.
12. Vodič kroz postupak rada Etičke komisije za lokalne službenike i namještenike, Zajednica opština Crne Gore, 2012.

13. "Zapošljavanje u crnogorskim opštinama – po zaslugi ili partiji?", Centar za građansko obrazovanje i Institut alternativa, 2014.

Zakoni, podzakonski akti, izvještaji i ostala regulativa:

1. Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika Opštine Nikšić, "Sl. list Crne Gore - opštinski propisi", br. 13/10 od 08.04.2010.
2. Izvještaj o broju prijava o korupciji za period jul-decembar 2013. godine, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, januar 2014.
3. Izvještaj o napretku Crne Gore u 2013. godini, oktobar 2013.
4. Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu programa i Akcionog plana za borbu protiv korupcije u Opštini Bar, 2013.
5. Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi Glavnog grada (2013-2014), jul 2013. godine
6. Izvještaj o stanju u oblasti pristupa informacijama u Crnoj Gori u 2013. godini, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
7. Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl. list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09, 03/10 i 38/12
8. Zakon o slobodnom pristupu informacijama "Službeni list Crne Gore, broj 44/2012" od 9. 8. 2012. godine

Prilog 1: Tabelarni prikaz zahtjeva upućenih opštinama

	Opština:	Ukupan broj primljenih zahtjeva na koje nije uložena žalba:	Gradani/ke:	NVO:	Organi prema kojima je najviše upućeno zahtjeva:	Dodatni broj zahtjeva na koje je podnešena žalba:	Ukupan broj zahtjeva:
1.	Cetinje	163	4	159	Sekretarijat za finansije i razvoj preduzetništva Služba za zajedničke poslove	6	169
2.	Budva	92	23	63	Sekretarijat za privredu i finansije Sekretarijat za zaštitu imovine	7 (2 fizičko lice)	99
3.	Mojkovac	85	0	85	Sekretarijat za finansije, ekonomiju, i lokalne javne prihode	14	99
4.	Tivat	80	46	32	Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine	(nema podataka)	-
5.	Bar	42	25	12	Sekretarijat za uređenje prostora, kom. stambene poslove, itd.	1	43
6.	Podgorica	26	13	7	Služba skupštine Sekretarijat za razvoj preduzetništva	9	35

7.	Kotor	21	17	4	Sekretarijat za urbanizam, građevinsko i prostorno planiranje	5	26
8.	Rožaje	18	5	13	Sekretarijat za uređenje prostora i komunalno	2	20
9.	Pljevlja	17	9	7	Sekretarijat za opštu upravu	9	26
10.	Herceg Novi	16	13	1	Sekretarijat za lokalnu samoupravu	8	24
11.	Nikšić	7	3	4	Skupština opštine - sekretar	1	8
12.	Danilovgrad	4	0	4	Sekretarijat za privredu i finansije	1	5
13.	Ulcinj	2	0	2	Sekretarijat za upravu i društvene djelatnosti	1 (fizičko lice)	3
14.	Bijelo Polje	1	0	1	Sekretarijat za preduzetništvo i ekonomski razvoj	13	14
	UKUPNO:	574	158	403			651

Prilog 2: Prikaz broja žalbi podnešenih Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Opština:	Broj žalbi:
Mojkovac	14
Bijelo Polje	13
Podgorica	9
Pljevlja	9
Herceg Novi	8
Budva	7 (2 fizičko lice)
Kolašin	6
Cetinje	6
Kotor	5
Plav	2
Rožaje	2
Žabljak	2
Andrijevica	2
Bar	1
Berane	1
Ulcinj	1 (fizičko lice)
Danilovgrad	1
Nikšić	1
Šavnik	1
Plužine	1

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-46-4
COBISS.CG-ID 25839888

