



Br: 09-12-430/22-18930/2

Podgorica, 22.07.2022. godine

VLADA CRNE GORE
KABINET MINISTRA BEZ PORTFELJA
-n/r ministra, gospodina Zorana Miljanića-

Poštovani gospodine Miljaniću,

Na osnovu Vašeg akta br. 04 - 055 - 4645 od 19. jula 2022. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Ovom odlukom obrazuje se Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije i određuje njegov sastav, zadaci i način rada.

Na tekst Predloga odluke i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni akt i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, utvrđeno je da je za implementaciju ove Odluke potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Naime, Odlukom se predviđa da predsjedniku, zamjenicima predsjednika, članovima Savjeta i sekretaru pripada naknada za rad u skladu sa Zakonom o zaradma zaposlenih u javnom sektoru, čija se visina utvrđuje posebnom odlukom Vlade.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na *Predlog odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije*, uz napomenu da je, u skladu sa članom 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, obaveze koje proizilaze iz Predloga odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije neophodno uskladiti sa sredstvima koja su raspoloživa Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o budžetu za 2022. godinu.

S poštovanjem,



MINISTAR

mr. Aleksandar Damjanović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	VLADA CRNE GORE KABINET MINISTRA BEZ PORTFELJA
NAZIV PROPISA	PREDLOG ODLUKE O OBRAZOVANJU NACIONALNOG SAVJETA ZA BORBUTIV KORUPCIJE
<p>1. Definisane problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
<p>U posljednjem non-pejperu o vladavini prava u vezi sa poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru je konstatovano da kada je u pitanju oblast borbe protiv korupcije, naponi na sprječavanju korupcije su nastavljani da se poboljšavaju, i to kroz pozitivan trend u radu Agencije za sprječavanje korupcije.</p> <p>Međutim, ostaju nedostaci u pogledu donošenja odluka, a i opipljivi rezultati i povjerenje javnosti u Agenciji koje je potrebno ojačati obezbjeđivanjem njenog integriteta, nepristrasnosti i odgovornosti, u skladu s preporukama peer review misija iz 2019. i 2021. godine. U septembru 2021. Vlada je usvojila etički kodeks za predstavnike najviših nivoa izvršne vlasti.</p> <p>Crna Gora još uvijek mora unaprijediti svoje rezultate u istragama, optužnicama i sudskim odlukama u borbi protiv korupcije i korupcije na visokom nivou, u cilju uspostavljanja kredibilnog i efikasnog odgovora pravosuđa. Ovo će zahtijevati odvratajuću i dosljedniju politiku sankcionisanja, kao i reviziju politike kaznene politike u pogledu korišćenja sporazuma o priznanju krivice</p> <p>Crna Gora priprema novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnim radnjama („Zakon o oduzimanju“) kako bi se pozabavila preporukama peer review misija sprovedenih 2019. i 2021. godine. Njegovo usvajanje i implementacija omogućice rješavanje problema ključnih nedostataka u primjeni zakonskog okvira u oblasti prevencije korupcije.</p> <p>Svi nedostaci u postojećem zakonskom okviru o finansiranju političkih partija, uključujući i one identifikovane u preporukama OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), tek treba da se otklone.</p> <p>Sprječavanje korupcije</p> <p>Kapacitet Agencije za borbu protiv korupcije (ABK) je dodatno ojačan. To je rezultiralo poboljšanim performansama i povećanim naporima da se ostvare opipljivi rezultati. Agencija za borbu protiv korupcije i njen savjet su nastavili da pokazuju doslednu proaktivnost u svom radu, uključujući i rješavanje broja predmeta iz prethodnih godina, i povećane aktivnosti na terenu prema javnosti, medijima i civilnom društvu.</p> <p>Preporuke peer review misije iz aprila 2021. za procjenu zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti prevencije korupcije, kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, njenog učinka, metoda rada i rezultata, posebno u ključnim oblastima njenog djelovanja, ostaje da se u potpunosti riješi. Izazovi koji se odnose na nezavisnost Agencije, određivanje prioriteta, selektivni pristup i kvalitet njenih odluka zahtijevaju kontinuirane napore. Stanje u prevenciji korupcije je dodatno poboljšano. U 2021. godini APK je pokrenula 1164 postupka pred prekršajnim sudovima, što je duplo više nego 2020. godine (510</p>	

postupaka). Okončano je 808 postupaka (uključujući i one iz prethodnih godina); sankcije su izrečene u 88,6% slučajeva. U izvještajnom periodu Agencija je izdala još pet direktnih prekršajnih naloga, tako da je u 2021. godini ukupno 136 direktnih prekršajnih naloga (2020:42). Ukupan iznos novčanih kazni, uključujući direktne prekršajne naloge, iznosio je 149.242 eura.

U 2021. godini APK je primila 10.466 (2020.: 8.108) prijava prihoda i imovine, a oko 1.076 izvještaja (2020.: 966) je verifikovala Agencija, što je premašilo njen godišnji plan za oko 12%. Agencija je nastavila sa praćenjem načina života javnih funkcionera, koristeći javno dostupne podatke i medijske izvještaje. Potreban je dalji rad kako bi se efikasno adresirale preporuke peer review izvještaja iz aprila 2021. o sukobu interesa i nekompatibilnosti funkcija i izjava o imovini.

Što se tiče finansiranja političkih partija i izbornih kampanja, Agencija je u 2021. godini nadgledala pet lokalnih izbora (Nikšić, Herceg Novi, Cetinje, Mojkovac i Petnjica) Agencija je izvršila provjeru mjesečne potrošnje 284 organa vlasti tokom izbornih kampanja u Nikšiću i Herceg Novom i utvrdila da je 61 subjekat prekoračio zakonom propisanu potrošnju, dok je 49 organa kasnilo sa dostavljanjem potrebne dokumentacije. U svim slučajevima Agencija je pokrenula prekršajne postupke. Praćenje finansiranja političkih partija od strane Agencije i Državne revizorske institucije dalo je ograničene rezultate.

Agencija je u 2021. godini primila pet novih zahtjeva za zaštitu uzbunjivača (tri u 2020.) i završila rad na pet prethodnih zahtjeva za utvrđivanje naknade štete u tri slučaja. Agencija je u 2021. godini obradila 39 prijave o ugrožavanju javnog interesa, uključujući i iz prethodnog perioda, a prijetnje javnom interesu utvrđene su u 15 slučajeva (tri u 2020. godini). Nadležnim organima proslijeđeno je 13 prijave, a u tri slučaja utvrđene su nepravilnosti. Potrebni su dalji održivi rezultati, uključujući povećanje stručnosti ljudskih resursa APK, u skladu sa preporukama recenzije kolega iz aprila 2021. godine.

U septembru 2021. godine vlada je usvojila etički kodeks za predstavnike najviših nivoa izvršne vlasti u formi neobavezujućih smjernica za primjenu pravila o sprječavanju korupcije. Međutim, disciplinske sankcije se ne mogu izreći dok se Zakon o Vladi ne usvoji u Skupštini. Nadalje, ostaje da se usvoji Zakon o lobiranju.

U decembru, Vlada je predložila Nacrt izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali se čeka na usvajanje u Parlamentu. Formirana je radna grupa za izradu smjernica za proaktivno objavljivanje informacija. Ovi koraci utiru put povećanju transparentnosti i odgovornosti javnih organa prema građanima Crne Gore.

Suzbijanje korupcije

Rezultati istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou su poboljšani, ali ostaje da se dalje konsoliduju. Specijalno državno tužilaštvo (SDT) je 2021. godine otvorilo istrage za krivična djela korupcije na visokom nivou u 15 predmeta protiv 70 fizičkih i 19 pravnih lica. Pred Višim sudom u Podgorici podignute su tri optužnice protiv devet fizičkih lica i jedanaest optužnica protiv 68 lica i 21 pravnog lica.

Dana 17. aprila 2022. godine, bivša predsjednica Vrhovnog suda uhapšena je pod optužbom za zloupotrebu službenog položaja i stvaranje kriminalne organizacije.

Finansijske istrage pokrenute su u sedam predmeta protiv 40 fizičkih i šest pravnih lica (2020: četiri predmeta protiv 30 fizičkih i dva pravna lica).

U 2021. godini zaključen je 21 sporazum o priznanju krivice u četiri predmeta sa 21 fizičkim i devet pravnih lica; od kojih je 16 usvojeno sudskom presudom, jedno je odbijeno, a četiri čekaju odluku suda. Viši sud u Podgorici je 2021. godine donio tri pravosnažne i pravosnažne presude.

U 2021. godini imovina je privremeno zamrznuta u tri slučaja.

U januaru 2022. godine premijer je razriješio potpredsjednika Vlade s mjesta predsjednika Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije na visokom nivou. Nakon ove odluke, tri člana Savjeta podnijela su ostavke na svoje funkcije.

Iz ovog razloga, potrebno je formirati novi Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Na predlog predsjednika Vlade Crne Gore, a kako bi se obezbijedilo planiranje i blagovremena implementacija Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, obrazuje se Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije. Nacionalni savjet nakon formiranja bi odmah trebao da započne sa radom na pripremi ovog strateškog dokumenta i da kroz zajednički rad svih relevantnih institucija i predstavnika NVO sektora koji se bave između ostalog prevencijom i represijom korupcije, stvori jasan, strateški i sveobuhvatan pristup u efikasnoj borbi protiv korupcije, imajući u vidu da ista predstavlja značajan problem za crnogorsko društvo. Nacionalni savjet će takođe pratiti implementaciju ove Strategije i na taj način obezbijediti da ista bude sprovedena sa što većim uspjehom, te samim tim dostavljati Vladi Crne Gore izvještaj o realizovanim aktivnostima, ocjenom stanja i predlogom daljih mjera, najmanje dva puta godišnje.

Imajući u vidu navedeno, u prevenciji i represiji korupcije u Crnoj Gori učestvuju brojne institucije, koje bi trebale dalje da unaprijede mehanizme koje koriste, kako bi smanjili štetan uticaj korupcije, kako u javnom, tako i privatnom sektoru na same građane Crne Gore.

U tom cilju potrebno je da se, što je prije moguće, formira Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije, kao i da se obezbijede uslovi kako bi Savjet mogao da funkcioniše u punom kapacitetu.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

Ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema moguće je postići pripremom Strategije za borbu protiv korupcije od strane Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije.

Imajući u vidu ciljeve koje je potrebno ispuniti, neophodno je usvojiti ovu Strategiju, kako bi se smanjio štetan uticaj korupcije, kako u javnom, tako i privatnom sektoru na građane Crne Gore, te samim tim na cjelokupno crnogorsko društvo. Na ovaj način će se očuvati vitalne vrijednosti države, te samim tim doprinijeti da se ubrza integracioni proces Crne Gore. Isto je od ključnog značaja, pogotovo imajući u vidu privremena mjerila za pregovaračka poglavlja 23 i 24, kao i da konkretan napredak u realizaciji istih će dovesti do dobijanja završnih mjerila.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu?

Najveći uticaj će se direktno odraziti na građane Crne Gore, kao i na efikasnost u postupanju samih institucija.

Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?

Nema troškova.

Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti?

Troškovi rada Savjeta, kao i iznos isplaćenih naknada po osnovu rada samog Savjeta opravdava njegovu svrhu, jer dugoročno gledano priprema Strategije za borbu protiv korupcije, kao i implementacija iste treba da donese pozitivne benefite po državu.

Da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija?

Nije relevantno.

Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Nije relevantno.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Obrazložiti.**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Obrazložiti.**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Obrazložiti.**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? **Obrazložiti.**

Potrebno je obezbijediti finansijska sredstva za rad samog Savjeta. Shodno Predlogu odluke o formiranju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, predsjedniku, zamjenicima predsjednika, članovima i sekretaru pripada naknada za rad u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Visina naknade za rad utvrđuje se posebnom Odlukom Vlade.

Naime, imajući u vidu specifičnost koju oblast borbe protiv korupcije podrazumijeva, Zakonom je predviđeno da zaposleni koji radi na specifičnim poslovima u predmetima organizovanog kriminala, **korupcije**, pranja novca, terorizma i ratnih zločina ostvaruje pravo na specijalni dodatak.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

Prije pripreme samog Predloga odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije, održano je niz sastanaka sa relevantnim predstavnicima nacionalnih institucija, kao i sa međunarodnim partnerima. Kroz sam razgovor je više puta istican značaj uspostavljanja ovakvog tijela, kao i nadležnosti koje bi isto trebalo da ima. Svi sagovornici su se saglasili sa potrebom da ovakvo jedno tijelo postoji, kao i značajem izrade Strategije za borbu protiv korupcije.

Prilikom pripreme Predloga odluke o obrazovanju Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije konsultovali smo Sekretarijat za zakonodavstvo, Agenciju za sprječavanje korupcije, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija.

Shodno tome, Predlog odluke će ići na sjednicu Vlade sa četiri pozitivna mišljenja kako bi se navedeni Predlog razmatrao i donio.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Prepreke za implementaciju propisa ne postoje.

Međutim, da bi Savjet uspješno funkcionisao i samim tim ostvarivao predviđene rezultate, potrebno je obezbijediti neophodne preduslove tehničko-administrativne prirode.

Zadaci Savjeta su da:

- pripremi strategiju za borbu protiv korupcije sa pratećim akcionim planovima (u daljem tekstu: strategija);
- prati sprovođenje strategije;
- organizuje, sinhronizuje, prati prioritete, dinamiku i rokove realizacije aktivnosti čiji su nosioci državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i druge nadležne institucije i ocjenjuje postignute rezultate u ostvarivanju ciljeva strategije;
- razmatra nacрте propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata koji se odnose na realizaciju privremenih mjerila iz pregovaračkih poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava i 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost; i
- dostavlja Vladi Crne Gore izvještaje o realizovanim aktivnostima, ocjenom stanja i predlogom daljih mjera za uspješniju implementaciju strategije, najmanje dva puta godišnje.

Vlada Crne Gore će pratiti rad i postupanje Savjeta.

Datum i mjesto
21.07.2022. godine

Starješina
Zoran Miljanić, ministar

