



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

Broj: 03-04-1883

Datum: 19.07.2022.godine

**VLADA CRNE GORE**  
**dr Dritan Abazović, predsjednik**

**PREDMET:** Inicijativa za unificiranje zakonskog okvira koji reguliše najvažnija pitanja upravljanja, nadzora, stvarnog i potencijalnog sukoba interesa i transparentnosti rada organa upravljanja javnih preduzeća

Poštovani gospodine Abazoviću,

Agencija za sprječavanje korupcije kao centralno antikorupcijsko tijelo, shodno Zakonu o sprječavanju korupcije sprovodi poslove sprečavanja sukoba javnog i privatnog interesa, ograničenja u vršenju javnih funkcija, provjere izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, postupanja po prijavama zviždača, zaštite zviždača i druge poslove u skladu sa ovim zakonom, kao i poslove kontrole lobiranja i kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja u skladu sa posebnim zakonima.

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

U odnosu na predmetnu nadležnost Agencija se bavi uzrocima rizika od korupcije u samim zakonskim normama. Najčešće su nejasne, neprecizne i nerazumljive norme koje otvaraju mogućnost za različita diskreciona tumačenja, upotreba različitih termina u zakonu, široka diskreciona ovlašćenja donosiocima odluka, ostavljanje mogućnosti da se podzakonskim aktima uređuju pitanja koja moraju biti predmet zakonskog regulisanja, dvosmislenost riječi i fraza korišćenih u propisu, protivrječne odredbe, neujednačena terminologija u propisu, neidentifikovana ili podijeljena nadležnost organa, sukob interesa, nedefinisan vremenski okviri za postupke, netransparentnost, nedefinisan nadzor nad

organom koji sprovodi zakon... Ovakve norme mogu proizvesti veliku društvenu štetu, jer u zavisnosti od slučaja do slučaja, otvaraju normativni prostor za pojedinačne zloupotrebe ali i mogućnost za sistemsku korupciju.

Kad je u pitanju oblast javnih preduzeća i njena normativna uređenost, navedena tema budi veliku pažnju brojnih društvenih faktora. Dodatno, u svom radu, a postupajući po zahtjevima za davanje mišljenja po pojedinačnim zahtjevima radi utvrđivanja eventualnog sukoba interesa, te postupajući po prijavama zviždača za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, te realizujući više projekata, Agencija je u više navrata sagledavala razrađenost pravnih procedura koje se odnose na pitanja upravljanja, nadzora, stvarnog i potencijalnog sukoba interesa i transparentnosti rada organa upravljanja javnih preduzeća. Tako je uočeno postojanje neujednačene prakse kod uređenja ove oblasti, varijabilnih kriterijuma ili nepostojanja istih za izbor direktora i članova upravnih odbora javnih preduzeća, nerazrađenosti procedura, odnosno netransparentnosti samog procesa izbora i razrješenja u odnosu na ove pozicije, kao i neujednačene prakse kad su u pitanju visine otpremnina menadženta i mjesečne naknade za rad, gdje je praksa varirala bez postojanja jasnog okvira i parametara, kako u visini same otpremnine i mjesečne naknade, tako i u smislu forme u kojoj se ista utvrđuje (ugovor, aneks ugovora, odluka, odredba statuta...). Poslenje zapažanje bilo je značajno primjetno posebno u periodima koji su pratili post izborne političke pregovore, u kojima bi na lokalnom ili državnom nivou dolazilo do značajnih promjena u sastavu menadženta javnih preduzeća, što je direktno uslovljavalo isplate otpremnina članovima ranijeg menadženta, te veću prisutnost ove vrste podataka u javnosti.

Ono što je dodatno angažovalo resurse Agencije na ovu temu je i sprovođenje trogodišnjeg projekta „Jugoistočna Evropa – Zajedno protiv korupcije (SEE-TAC)“ koji implementira Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI), u partnerstvu sa Kancelarijom Ujedinjenih nacija za droge i kriminal (UNODC)<sup>1</sup>, a koji se realizuje sa ciljem izrade sektorskih procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu sa kontrolnim popisima u oblastima visokog obrazovanja i javnih preduzeća.

Kad su u pitanju „javna preduzeća“, projekat je obuhvatio različite vrste poslovnih subjekata (organizacija) koji kumulativno ispunjavaju tri kriterijuma: 1) moraju biti u potpunom ili djelimičnom vlasništvu države (ili različitih organa vlasti na nižem administrativnom nivou), bilo direktno ili indirektno; 2) moraju biti pod direktnom ili indirektnom kontrolom države ili određenog javnog organa (npr. imenovanje rukovodilaca, odobravanje planova); 3) moraju obavljati neku aktivnost od javnog

<sup>1</sup> Projekat obuhvata region Jugoistočne Evrope, odnosno Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Kosovo\*, Moldaviju, Sjevernu Makedoniju i Srbiju.

interesa (što uključuje preduzeća u državnom vlasništvu koja djeluju na tržištu i u potpunosti na profitnoj osnovi).

Ono što procjena rizika od korupcije u zakonodavstvu podrazumjeva u sektoru javnih preduzeća ogleda se u detektovanju faktora rizika kako bi se smanjio rizik od njihovog razvoja i direktno povećao kvalitet propisa u ovoj oblasti. U gotovo svim zemljama koje su učesnice projekta prepoznat je nedostatak sveobuhvatnih propisa kada su u pitanju pravila za sprečavanje i rješavanje sukoba interesa u upravljanju javnim preduzećima i zabrana finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, kao i korištenja sredstava javnih preduzeća za političke promocije. Dodatno, u gotovo svim zemljama koje su učesnice projekta prepoznat je nedostatak sveobuhvatnih propisa kada su u pitanju pravila za sprečavanje i rješavanje sukoba interesa zaposlenih u javnim preduzećima. Od ostalih područja u kojima su prepoznate pravne praznine, one se prevashodno odnose na pitanja kao što su ko može odlučivati o osnivanju, transformaciji, prodaji ili prestanku rada javnih preduzeća i drugih državnih preduzeća, na temelju unaprijed postavljenih i jasnih kriterija, te postupak vođenja javnog konkursa za izbor uprave i zaposlenih u javnim preduzećima, te odgovornost uprave javnog preduzeća u slučaju lošeg rada i nadzora.<sup>2</sup>

Kroz aktivnosti koje su do sada realizovane u sklopu navedenog projekta prepoznati su sljedeći regulatorni faktori rizika od korupcije u propisima u ovoj oblasti:

1. Faktori rizika od korupcije vezani za dvosmislenost;
2. Faktori rizika od korupcije vezani za transparentnost i pristup informacijama od javnog značaja;
3. Faktori rizika od korupcije vezani za nadležnosti, procedure, prava, dužnosti, i interese;
4. Faktori rizika od korupcije vezani za mehanizme nadzora;
5. Faktori rizika od korupcije vezani za odgovornost i sankcije.

U publikaciji Svjetske banke "Jačanje efikasnosti i transparentnosti vlade: borba protiv korupcije", u poglavlju III kaže se da se preduzeća u državnom vlasništvu suočavaju sa sličnim rizicima od korupcije kao i privatna kompanije, ali rizici se uvećavaju kao posljedica obima imovine koju kontrolišu, javnih ugovora velike vrijednosti koje dodjeljuju, a najviše usljed njihove „povezanosti” sa vlašću i politikama... ova preduzeća često uživaju monopolna ili kvazimonopolna prava koja pružaju mogućnost za značajno sticanje profita, privilegovani odnos sa vlašću uz državnu finansijsku pomoć...<sup>3</sup> U istom dokumentu izdvajaju se

<sup>2</sup> CLP Smjernice sa kontrolnim popisima za sektor javnih preduzeća, RAI, maj 2022. godine

<sup>3</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption>

korupcijski rizici koji se u prvom redu odnose na monopol i preferencijali tretmana, politizovane odbore i menadžment, praznine u zakonskoj regulativi koja uređuje rad javnih preduzeća, slabu unutrašnju kontrolu i upravljanje rizikom i netransparentnost rada i dostupnost podataka... Kada su u pitanju korupcijski rizici koji se odnose na izbor menadžmenta i direktora, navodi se da odbore državnih preduzeća često imenuju političke stranke ili najviši nivoi vlasti. Oni često uključuju državne ministre, partijske lidere i politički povezane zvaničnike što samo po sebi predstavlja visok rizik za pojavu korupcije zbog svog položaja i uticaja...Nedostatak razrađenosti i transparentnog procesa selekcije, kao i sačinjavanje uže liste kandidata takođe čini proces osjetljivim na razne vrste uticaja i politički motisano odlučivanje.<sup>4</sup>

Takođe, u izvještaju Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) „Pošteni tržišni uslovi za konkurentnost u jadranskom regionu“ upućuje se na usklađivanje politika u ovoj oblasti u skladu sa smernicama OECD-a o borbi protiv korupcije i jačanje integriteta u preduzećima u državnom vlasništvu, kao univerzalnom standardu za promovisanje integriteta i borbe se protiv korupcije u ovim preduzećima, a ono što predstavlja okosnicu ovih smjernica odnosi se na profesionalizaciju i stvaranje uslova u kojima državna preduzeća rade sa sličnom efikasnošću, transparentnošću i odgovornošću kao najbolji primjeri privatnih kompanija.<sup>5</sup>

Imajući u vidu šturo navedene podatke u ovoj Inicijativi, ipak se jasno upućuje na značaj regulisanja oblasti „javnih preduzeća“ na sistemski način, ujednačeno, posebno ako se ima u vidu da je sistemski zakon kojim se uređivala oblast javnih preduzeća, Zakon o javnim preduzećima "Sl. list SRCG", br. 6/91, prestao da važi 30.7.2010. godine, te da se brojna značajna pitanja u ovoj oblasti uređuju podzakonskim aktima, a u prvom redu statutima javnih preduzeća, koji su često podložni dinamičnim promjenama, a rasterećeni „strogih“ kontrola kojima podliježu izmjene zakonskih tekstova.

S tim u vezi, pitanje unificiranja u ovoj oblasti neophodno je što hitnije urediti, a posebno za pitanja koja se odnose na:

1. profesionalizaciju upravljanja javnim preduzećima, kroz predviđanja jasnih kriterijuma i smjernica za izbor članova upravnih odbora i direktora ovih preduzeća, koji sadrže kriterijume koje je neophodno ispuniti u cilju njihovog imenovanja i razrješenja, odnosno definisati kriterijume za vrednovanje, ocjenjivanje i bodovanje kandidata, na osnovu unaprijed

<sup>4</sup> <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600161611679881440-0090022021/original/StateOwnedEnterprises.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/Anti-corruption-SOE-Policy-Briefing-Note.pdf>

- postavljenih mjerljivih i obrazloživih pokazatelja, što bi obezbijedilo veću transparentnost ovog procesa, a samim tim smanjilo prostor za arbitrarno odlučivanje, kao pogodno tle za razne vrste zloupotreba, koje uslovljava pojavu trgovine uticajem, te pojavu nepotizma, kronizma i političkog klientelizma, što otežava sveukupni reformski proces i u krajnjem snažno utiče na svakodnevni život građana;
2. predviđanje jasnih mehanizama kontrole rada menadženta i njihove kolektivne i pojedinačne odgovornosti za rad i rezultate rada;
  3. povećanje transparentnosti rada javnih preduzeća i dostupnosti podataka kako bi zainteresovana i stručna javnost imala prostor za svojevrsnu „eksternu“ kontrolu, čime bi se prostor za eventualne zloupotrebe sveo na minimum, a pritisak suda javnosti dodatno profesionalizovao rad u ovim subjektima;
  4. uvođenje kriterijuma kojima se predviđaju gornje granice za mjesečne naknade za rad menadženta javnih preduzeća, kao i visina njihovih otpremnina;
  5. uređivanje pitanja sukoba interesa, potencijalnog i stvarnog u procesima odlučivanja, odnosno predviđanje svojevrsne antikorupcijske klauzile ili mjere za upravljanje sukobom interesa, kako bi se u najvećoj mjeri preventivno djelovalo na situacije u kojima bi privatni interes gore navedenih nosilaca ovlašćenja mogao biti u sukobu sa dužnostima koje su im povjerene.

Uvjereni da prepoznajete značaj uređivanja ovog pitanja na sistemski način, vjerujemo da ćete našu inicijativu prihvatiti u duhu saradnje i jačanja institucionalnih napora u cilju izgradnji sistema javnih preduzeća zasnovanog na vrijednostima integriteta i netolerantnog na korupciju.

U duhu misije i nadležnosti koju imamo u oblasti sprečavanja korupcije spremni smo da znanjem i iskustvom u ovoj oblasti doprinesemo i budemo partneri na putu normativnog uređenja ovog pitanja, koje utiče na nacionalne i međunarodne aspiracije Crne Gore u cilju stvaranja sigurnog društva.

S poštovanjem,

  
DIREKTORICA  
Jelena Perović