

CEDEM

Centar za demokratiju i ljudska prava
Center for Democracy and Human Rights

TRANZICIJA U CRNOJ GORI

-Prepreke uspostavljanja javnog servisa-

-Reforma državne uprave-

-Antikorupcija-

-Prepreke slobodnom preduzetništvu-

Izvještaj br. 24 (Decembar 2004)

24

O Izvještaju

Jedan od glavnih programskih ciljeva CEDEM-a je da prati i analizira proces tranzicije u Crnoj Gori, o tome iznese svoje mišljenje na osnovu analiza prezentiranih u javnim izvještajima i na taj način utiče na javno mnjenje. Nakon parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, maja 1998. CEDEM je odlučio da crnogorsku tranziciju prati, između ostaloga, i kroz analizu legislative (proces donošenja zakona i rad parlamenta), medija i procesa privatizacije. Od tada su počeli da izlaze naši izvještaji pod nazivom "Tranzicija u Crnoj Gori: legislativa, mediji, privatizacija". U 1999., 2000., 2001, 2002. i 2003. godini objavili smo po četiri kvartalna izvještaja, s tim što je poslednji od četiri godišnja izvještaja uvijek bio neka vrsta zaključka o trendovima u tekućoj godini. Isti projekat nastavlja se i u 2004. godini. U odnosu na raniji period tretiraćemo više tema sa ponešto izmijenjenim sadržajem.

Budući da prate živi i neizvjesni proces, izvještaji su u najvećoj mjeri diktirani vremenom i okolnostima. U njemu se nalaze ocjene o događajima i procesima onako kako ih mi vidimo, uz nastojanje da budemo što objektivniji.

Izvještaj br. 24 proizvod je CEDEM-ovog analitičkog tima: Draško Ćuranović, glavni urednik nedjeljnika "Monitor" (mediji), prof.dr Milan Marković, profesor na Pravnom fakultetu u Podgorici, dr Dragan Prlja i Rade Bojović, pravni savjetnik. Koordinator projekta i analitičkog tima je dr Srđan Darmanović, direktor CEDEM-a.

Projekat "Tranzicija u Crnoj Gori: Prepreke uspostavljanja javnog servisa, Reforma državne uprave, Antikorupcija i Prepreke slobodnom preduzetništvu" i ove godine je, kao i u pet prethodnih, podržan od strane poznate američke nevladine organizacije *National Endowment for Democracy (NED)* iz Vašingtona. Pored zahvalnosti na pomoći, CEDEM izražava zadovoljstvo što se naša četvorogodišnja uspješna saradnja sa NED-om započeta na ovom projektu, nastavlja i proširuje.

Podgorica, decembar 2004.

JAVNI SERVIS U CRNOJ GORI

Draško Đuranović

U OBRUČU OSNIVAČA

Dok uređivački kolegij lagano transformiše program a rukovodstvo televizije preduzima korake ka potrebnom smanjenju broja zaposlenih, crnogorska vlast kao da se trudi da uspori ili zaustavi težak proces transformacije. Istovremeno, nadvila se velika opasnost i za opstanak lokalnih medija u Crnoj Gori

Radio televizija Crne Gore obilježila je krajem novembra veliki jubilej: šest decenija postojanja radija i četiri decenije televizije. Bila je to prilika da rukovodstvo javnog servisa sumira rezultate svog dosadašnjeg rada i odredi buduće korake u transformaciji javnog servisa.

Mora se priznati, to je urađeno vrlo profesionalno i na visokom moralnom nivou. Povodom vlastitog jubileja televizija je, na svečanosti priređenoj tim povodom, emitovala polusatni film o prošlosti RTV Crne Gore. Televizijska priča ostaće upamćena prvenstveno zbog toga što je ta medijska kuća prikazala sebe bez lakirovke ili retuširanja prošlosti.

U filmu je, osim slavnih početaka i perioda uzleta RTV Crne Gore, prikazano i neslavno učešće ove informativne kuće početkom devedesetih godina prošloga vijeka, u doba ratnih razaranja i crnogorskog pohoda na Dubrovnik. U televizijskoj storiji se našlo mjesta i za kritički prikaz novinara koji su tada bili jezgro informativne redakcije RTV Crne Gore (Božidara Čolovića, Emila Labudovića, Perice Đakovića) od kojih su neki još na radnim listama u televiziji.

Država protiv svoje televizije

Ovo je, bez sumnje, rijedak primjer suočavanja sa vlastitom teškom prošlošću. Koji mjesec ranije, jedini crnogorski državni list »Pobjeda« slavila je 60 godina postojanja. Državna novina, međutim, nije imala snage za suočavanje sa sopstvenom istorijom niti je u specijalnom dodatku o svojoj prošlosti pominjala doprinos sopstvenih novinara vremenu kada je carevala ratna propaganda.

Dakle, za razliku od državne "Pobjede", RTVCG je krenula u suočavanje sa sopstvenom prošlošću i to je pravi znak da je rukovodstvo televizije i radija spremno i željno da krene putem ka tranziciji u javni servis.

Na tom putu, osim unutrašnjih otpora, rukovodstvo RTVCG će, po svojoj prilici, imati i još jednu veliku prepreku – crnogorsku državu! Dok uređivački kolegij lagano transformiše program a rukovodstvo televizije preduzima korake ka potrebnom smanjenju

broja zaposlenih, crnogorska vlast kao da se trudi da uspori ili zaustavi težak proces transformacije

Transformacija RTV Crne Gore u javni servis dovedena je u pitanje odnosom države prema njoj jer se konstantno smanjuje izdvajanje za javni servis. Za tekuću godinu bio je planiran budžetom za RTVCG iznos od 2.590.000 eura, ali je Vlada Crne Gore, početkom jeseni, i tu sumu smanjila za milion eura.

To nije kraj: u prijedlogu budžeta za narednu 2005. godinu za produkciju programa RTVCG planirano je 1.360.000 eura, što znači dodatno umanjeње (za 230 hiljada eura) u odnosu na ovu fiskalnu godinu.

"To za nas nije samo iznenađenje već apsolutni šok. Optimizam sa kojim smo ušli u transformaciju pada", kazao je crnogorskim medijima Rajko Cerović, predsjednik Upravnog odbora RTV Crne Gore. "Ovakvim odnosom države prema RTCG kao javnom servisu, bojim se, čitav proces transformacije je doveden u pitanje i apsolutno ugrožen", zaključio je Cerović.

Ogorčenje ljudi koji upravljaju RTV Crne Gore nije bez osnova. Naprotiv: država je, shodno Zakonu o javnim radio-difuznim servisima RTCG dužna da budžetom obezbjeđuje dio finansijskih sredstava za "ostvarivanje Ustavom i zakonom zajamčenih prava građana na informisanje". Riječ je o programskim sadržajima iz oblasti nauke, obrazovanja i kulture, informisanja osoba oštećenog vida i sluha, kao i sadržajima na jezicima nacionalnih i etničkih grupa.

Smanjenje prihoda iz državnog budžeta dramatično će se odraziti na ionako tešku finansijsku situaciju unutar RTCG – ta ustanova jedva i uz kašnjenje isplaćuje plate zaposlenima dok honorari kasne i po 90 dana. Sasvim je izvjesno da se sa planiranim parama iz budžeta – uz maksimalnu štednju i racionalizaciju koja se u RTVCG već sprovodi – neće se moći transformisati državna televizija u kvalitetan javni servis.

Bijeda lokalnih javnih servisa

Nije mnogo povoljnija slika ni na lokalnom nivou. Zakon o radio-difuziji propisuje osnivanje i rad lokalnih radio –difuznih servisa koji, kao mediji na lokalnom nivou, moraju da obezbijede kvalitetan prijem radijskog ili televizijskog programa za najmanje 85 % stanovništva jedne lokalne samouprave. Emiteri lokalnih javnih radio-difuznih servisa obavljaju djelatnost proizvodnje, prenosa i emitovanja programa i zbog toga imaju posebne obaveze u ostvarivanju opšteg interesa.

U skladu sa svojom funkcijom, a imajući u vidu da se javno finansiraju (iz budžeta, radio-difuzne pretplate i na osnovu taksi na motorna vozila), lokalni javni radio-difuzni servisi imaju obavezu da, pored svojih drugih funkcija, pruže zaokruženu sliku političkog života u jedinici lokalne samouprave. Drugim riječima, moraju obezbijediti nepristrasnost lokalnog servisa i pridržavati se svih principa koji su već regulisani na nivou republičkog javnog servisa.

Članom 100. Zakona o radio-difuziji emiteri stiču prihode iz pretplate i drugih izvora u skladu sa zakonom. Osam je generalnih načina sticanja prihoda: iz dijela radio-difuzne pretplate; iz dijela takse za radijske prijemnike u motornim vozilima; proizvodnjom i emitovanjem reklamnih sadržaja, proizvodnjom i prodajom audiovizuelnih radova (emisija,

filmova, serija); iz sponzorstava; organizovanjem koncerata i drugih priredbi; iz budžeta jedinice lokalne samouprave; iz drugih izvora.

Zakon definiše da se višak prihoda nad rashodima mora koristiti isključivo za poboljšanje kvaliteta lokalnog medijskog servisa.

Djeluje optimistički. Ali i vrlo udaljeno od realnosti. To se dobro vidi na primjeru medijskog servisa u Nikšiću. Prema planu za iduću godinu opštinski budžet biće uvećan za oko 400 hiljada eura. Uprkos tome, prvi put opštinska kasa ne predviđa novac za radio-televiziju Nikšić. Od kako je nekadašnji Centar za informativnu djelatnost postao javni servis, opština je, na osnovu ugovora, dužna da finansira obrazovni i naučni program.

No, zbog kašnjenja u isplatama ta medijska kuća je još sredinom godine prestala sa emitovanjem programa. Krajem decembra je poslovodstvo RTV Nikšić bezuspješno pokušalo da pokrene rad nakon pet mjeseci pauze (štrajka). Štrajkački odbor nije dozvolio direktoru RTV Nikšić da otpočne sa programom, revoltiran desetomjesečnom (!) neisplatom ličnih dohodaka. Prema riječima zaposlenih, republički organi – prvenstveno državni tužilac – glavni su krivci za krizu u nikšićkoj lokalnoj televiziji.

Konfuzija u RTV Nikšić traje isuviše dugo. Osnovni tužilac, kome je dostavljeno 11 krivičnih prijava, ništa nije preduzeo, niti je prijave odbacio kao neosnovane. Zbog gašenja programa RTV je za pet mjeseci oštećena za oko 40 hiljada eura, tvrdi direktor RTV Nikšić Miodrag Radović.

I tako, prepucavanja na relaciji direktor – radnici se nastavljaju, a RTV Nikšić lagano tone.

Samo je za nijansu povoljnija situacija u Budvi ili u nekim drugim stanicama. Do stupanja na snagu novog Zakona o radio-difuziji, u Crnoj Gori radilo je trinaest radio stanica na lokalnom nivou i dvije televizije (TV Nikšić i TV Budva). Formalno, proces transformacije lokalnih elektronskih medija u javne servise je završen u svim lokalnim samoupravama, izuzev u SO Ulcinj. Zbog nepoštovanja zakonom propisanih obaveza radio stanica u Ulcinju je eliminisana iz fondova Agencija za radio-difuziju.

Inače, tokom 2004. godine Agencija za radio-difuziju je, počev od aprila, redovno isplaćivala sredstva za pomoć lokalnom javnom servisu za svih trinaest lokalnih radio stanica. U prosjeku, to je na mjesečnom nivou iznosilo oko 35-40 hiljada eura. Objektivno gledano, sa tim raspoloživim sredstvima lokalni mediji teško mogu preživjeti. Na primjer, Radio Nikšić je za godinu dana dobio 39 hiljada eura – to je najveći iznos, na drugom kraju je lokalna stanica Radio Tivat koja je od države dobila svega oko 14,5 hiljada eura. Teško je plaćati sve obaveze (plate i doprinose zaposlenih i režijske troškove) sa tako malim prihodima od države. Zato je i ozbiljno doveden u pitanje opstanak lokalnog javnog servisa, naročito je neizvjesna sudbina televizijskih studija u Nikšiću i u Budvi.

Preporuke

- Izvjesno je da državni mediji u Crnoj Gori prolaze kroz težak proces preobrazbe u javni servis. Riječ je dugotrajnom i veoma skupom procesu koji, nezaobilazno, nameće veliku, praktično ključnu ulogu i aktivnost države. Uz

sposoban menadžment i kreativni uređivački tim, to su osnove za preobražaj državnih elektronskih medija.

- U dosadašnjoj analizi uočljivo je da je upravo aktivnost države najslabija karika u lancu: usvojeni zakoni se sporo sprovode u život, a iz godine u godinu država smanjuje budžetske izdatke za finansiranje RTV Crne Gore. Nemogućnost da direktno utiče na rad uredništva (sada su urednici u javnom servisu mnogo zaštićeniji od uticaja političara) izgleda je uticala i na ponašanje vlasti - vladajuća koalicija kao da je naprasno izgubila želju da ulaže novac u opstanak državnih elektronskih medija.

- Konstantno smanjenje državnog budžeta u dijelu predviđenom za finansiranje elektronskog javnog servisa imaće teške posljedice na proces transformacije. Upravo su sada neophodna nova sredstva da bi se ulagalo u tri pravca: u socijalizaciju socijalnih viškova, u modernizaciju tehnike i u podizanje plata nosiocima posla.

- U tom pravcu bi valjalo da ide i akcija međunarodne zajednice. Ukoliko se zaista želi da se ovi prostori približe standardima Evropske unije neophodna su dalja ulaganja u javni servis. Zbog toga bi jedna od ključnih uloga međunarodnog faktora bila – uticaj na državne strukture u Crnoj Gori da se omogući veće izdvajanje iz državnog budžeta za rad elektronskih medija.

- Osim toga, organizovanje donatorske konferencije za finansiranje tranzicije državnih medijskih kuća bi svakako doprinijelo prikupljanju neophodnih sredstava. U tom pravcu bi rukovodstvo RTV Crne Gore valjalo da radi zajedno sa državnim organima i sa predstavnicima međunarodne zajednice.

- Tek bi na taj način – stvaranjem finansijske potpore – bila omogućena efikasna i brza transformacija državnih elektronskih medija u elektronski javni servis od značaja za građane Crne Gore. Posljednja istraživanja govore o rastu rejtinga i državne televizije i državnog radija - to su signali da unutar tih medijskih kuća postoji i znanje i želja za promjenama. Valjalo bi da isto postoji i kod državne uprave ali i kod međunarodne zajednice.

Novo pravno uređenje sistema državne uprave u Crnoj Gori

Prof. dr Milan Marković

Uspješna reforma državne uprave, kao neprekidan i nimalo lak proces, između ostalih uslova, pretpostavlja i postojanje kvalitetne pravne regulative, tako da se podizanje nivoa kvaliteta upravnih propisa, javlja kao jedan od naših osnovnih zadataka. U strategiji upravne reforme Crne Gore (Strategija upravne reforme Crne Gore 2002-2009, Podgorica, mart 2003) koju je Vlada Republike Crne Gore usvojila u martu mjesecu 2003. godine, u prvom periodu koji se upravo završava, od 2002. do 2004. godine, dominantni su legislativni projekti, dok su u drugom periodu, (od sredine 2004. do 2006. godine), kao i trećem periodu (od 2007. do 2009.godine) dominantni organizacioni i funkcionalni projekti faktičke implementacije legislativnih projekata.

Do sada su u reformi sistema državne uprave u Crnoj Gori, osim pomenute Strategije, pripremljeni slijedeći zakoni:

- Zakon o državnoj upravi, usvojen u junu 2003.godine ("Sl.list RCG", broj 38/03),
- Zakon o inspeksijskom nadzoru, usvojen u junu 2003.godine ("Sl.list RCG", broj 39/03),
- Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, usvojen u julu 2003.godine ("Sl.list RCG", broj 41/03),
- Zakon o opštem upravnom postupku, usvojen u oktobru 2003.godine ("Sl.list RCG", broj 60/03),
- Zakon o upravnom sporu, usvojen u oktobru 2003.godine ("Sl.list RCG", broj 60/03),
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, usvojen u oktobru 2003.godine ("Sl.list RCG", broj 27/04),
- Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, usvojen u aprilu 2004.godine ("Sl.list RCG", broj 27/04).

O pomenutim zakonima i nekim, ne svim, njihovim najvažnijim rješenjima, izuzev Zakona o zaštitniku ljudskih sloboda i prava o kome smo govorili u Izvještaju CEDEM-a br. 21, kao i podzakonskim aktima za implementaciju zakona, ukratko u daljem tekstu.

Zakon o državnoj upravi

Donošenjem Zakona o državnoj upravi u junu 2003.godine prestao je da važi Zakon o načelima organizacije državne uprave iz 1993.godine kojim je, u prethodnih deset godina, bila regulisana ova materija. Stari zakon je imao svega 26 članova kojim su bila regulisana samo neka najbitnija pitanja djelovanja sistema državne uprave u Crnoj Gori, tako da slobodno možemo istaći da je to bio period nedovoljne normiranosti sistema državne uprave.

(Branislav Radulović i Stana Pajović, Novo pravno uređenje sistema državne uprave u Crnoj Gori, Zbornik druge konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori, Podgorica, oktobar 2003., str.21-28).

Novi Zakon o državnoj upravi, sa svojih 105 članova, na dosta obimniji, jasniji i decidniji način, uređuje pravne institute koji su bitni za funkcionisanje državne uprave.

U Zakonu, u njegovim Osnovnim odredbama, eksplicitno su istaknuta savremena procesna načela upravnog postupanja poput načela zakonitosti, načela profesionalnosti,

nezavisnosti, samostalnosti i nepristrasnosti, načela javnosti, načela jednakosti, načela odlučivanja u razumnom roku: 'blagovremeno odlučivanje" organa uprave; načela odgovornosti države za štetu zbog nezakonitog i nepravilnog rada; načela političke neutralnosti.

Poslovi državne uprave (čl. 11-23), što je važna sistemska novina, ističu servisno-orijentisan karakter uprave, što se vidi iz redosljeda kojim su u zakonu navedeni, tako da su na prvom mjestu poslovi predlaganja unutrašnje i spoljne politike, vođenja politike razvoja, kao i normativna djelatnost, a tek potom " klasični" (represivni i regulatorni) upravni poslovi, kao što je izvršavanje propisa, vršenje upravnog nadzora, postupanje u prekršajnom postupku...

Poslove predlaganja politike, vođenja razvojne politike, normativnu djelatnost i upravni nadzor vrše ministarstva, a ostale poslove drugi organi uprave (izvršavanje zakona i drugih propisa, vršenje upravnih i stručnih poslova u resoru, kao i obaveza izvještavanja o svom radu) , tako da se razdvajanjem poslova ministarstava od poslova drugih organa omogućava bolja specijalizacija i veća kontrola.

Pritom, što je sljedeće, takođe bitno razgraničenje, drugi organi uprave su kvalifikovani na one koji vrše pretežno upravne poslove (uprave) i na one koji vrše pretežno stručne poslove (sekretarijati, zavodi, direkcije, agencije).

Na osnovu Zakona o državnoj upravi donijeta je Uredba o organizaciji i načinu rada uprave (tzv." Uredba o makroorganizaciji") , tako da u Crnoj Gori sada imamo 15 ministarstava, 10 uprava (Poreska uprava, Uprava za nekretnine, Uprava carina, Uprava za sport i omladinu, Uprava pomorske sigurnosti, Veterinarska uprava, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Uprava za sprečavanje pranja novca, Uprava za šume, Uprava za kadrove) , 2 sekretarijata (za zakonodavstvo i za razvoj) , 7 zavoda (Zavod za statistiku, Hidrometeorološki zavod, Seizmološki zavod, Zavod za međunarodno-naučnu, prosvjetno-kulturnu i tehničku saradnju), Zavod za školstvo, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Državni arhiv), 4 direkcije (Direkcija javnih radova, Direkcija za državne puteve, Direkcija za izgradnju auto puteva, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća).

Poslove državne uprave u organima uprave vrše državni službenici, a administrativno-tehničke i pomoćne poslove za potrebe državne uprave vrše namještenici, koji se primaju na osnovu javnog oglašavanja, vodeći računa o nacionalnoj zastupljenosti. Inače, samo pitanje statusa službenika ne reguliše se Zakonom o državnoj upravi već se reguliše posebnim zakonom: Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Postupak ostvarivanja prava građana je olakšan, tako da oni imaju slobodan pristup podacima i izvještajima organa uprave. Po službenoj dužnosti, organi uprave za građane pribavljaju podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vode drugi organi državne uprave; građanima se mora obezbijediti knjiga ili sanduče za prigovore ... Na podnijete prigovore, ako građanin zahtijeva, organ je dužan odgovoriti u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe.

Takođe, što je veoma bitno, u Zakonu o državnoj upravi je propisano da su organi uprave dužni da obezbijede saradnju sa nevladinim sektorom (davanje informacija o radu; konsultovanje nevladinog sektora oko zakona; organizovanje zajedničkih javnih rasprava).

Zakon o inspekcijskom nadzoru

Donošenjem Zakona o inspekcijskom nadzoru u junu 2003.godine, prestao je da važi Zakon o inspekcijskoj kontroli iz 1992.godine, kojim je tokom desetak godina (djelimično) regulisana materija inspekcijskog nadzora. Novi zakon, sa svojih 78 članova, pokušava da izvrši kodifikaciju materije inspekcijskog nadzora, uredi samo neophodne odnose između subjekata nadzora, omogući jednostavan i efikasan rad inspekcijskih organa, omogući adekvatnu zaštitu prava stranaka u postupku ...

Inspekcijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja propisa neposrednim uvidom kod različitih subjekata nadzora (vidi čl.3 Zakona). Pritom se inspektor, kao ovlašćeno službeno lice, mora pridržavati načela inspekcijskog nadzora, poput načela srazmjernosti, načela javnosti, načela samostalnosti, načela zaštite javnog interesa, načela istine, načela supsidijarnosti, načela preventivnosti.

Načelo preventivnosti, koje je u Zakonu od pomenutih načela i prvo istaknuto, je novo pravno načelo koje je " imanentno novom konceptu sistema državne uprave i novom sistemu inspekcijskog nadzora u Crnoj Gori. Po novoj koncepciji djelovanje državne uprave i djelovanje inspekcija treba da bude prevashodno preventivno, a da se represivna funkcija države i njenih organa, koja je do sada bila dominirajuća, upotrebljava u što manjem odnosno u što razumnijem obimu".

Načelo preventivnosti (čl.6.) znači da u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor obavlja prvenstveno preventivnu funkciju, a preduzima upravne mjere i radnje kada se preventivnom funkcijom ne može obezbijediti svrha i cilj nadzora. (Zbirka novih upravnih propisa RCG sa uvodnim napomenama doc.dr. Slobodana Dujića, Podgorica, jun 2004.god.str.22).

U skladu sa preventivnom funkcijom inspekcija, ide još jedna značajna novina u zakonu a to je obaveza i ovlašćenje inspektora da ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje. Ako naknadnim pregledom inspektor utvrdi da subjekat nadzora nije u ostavljenom roku otklonio nepravilnosti, inspektor će rješenjem da naredi otklanjanje nepravilnosti. Inspektor će zaključkom na zapisniku obustaviti postupak ako naknadnim pregledom utvrdi da je subjekat nadzora u ostavljenom roku otklonio nepravilnosti (čl. 15. tač.1; čl.36.).

Zakon o inspekcijskom nadzoru ne reguliše detaljnije statusni položaj inspektora osim pitanja vezanih za njegovu službenu legitimaciju (član 70.) i uslove razrješenja (član 72.), tako da su ostala statusna pitanja kao što način, postupak, uslovi postavljanja inspektora, plate, naknade i druga primanja i sl. regulisani Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (iz 2004. godine) i Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika (iz 2004. godine).

Na osnovu Zakona o inspekcijskom nadzoru (čl. 67, čl. 70.) koji predviđa donošenje nadzora kao i Pravilnik o obrascu legitimacije, odnosno ovlašćenja koji propisuje ministarstvo nadležno za državnu upravu.

Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP)

Donošenjem Zakona o opštem upravnom postupku, usvojenom u junu 2003. godine, prestao je da važi nekadašnji savezni Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/ 97) kojim je bila regulisana materija opšteg upravnog postupka. Po prvi put u svojoj istoriji, Crna Gora samostalno donosi svoj Zakon o opštem upravnom postupku sa osnovnim ciljem da se njegovom primjenom omogući veća efikasnost rada uprave, podigne nivo zaštite prava i interesa stranaka, te implementiraju savremene procesne garancije strankama i onemogući svako arbitrarno postupanje države.

Sam Zakon, sa svojih 297 članova, iako je i prethodni zakon bio jako kvalitetan i još uvijek je moderan procesni zakon, uvodi neke novine, od kojih ćemo zbog nedostataka prostora, samo neke navesti.

Pored načela zakonitosti, načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, načela efikasnosti, načela istine, načela saslušanja stranke, načela ocjene dokaza, načela samostalnosti u rješavanju, načela dvostepenosti (pravo na žalbu), načela ekonomičnosti postupka, načela pružanja pomoći stranci, upotrebe jezika i pisma u postupku kao novo načelo uvedena je dužnost stranke da govori istinu : " U postupku stranke su dužne da govore istinu i da ne zloupotrebljavaju prava koja su im priznata ovim ili drugim zakonom, odnosno propisom organa lokalne samouprave. Organ mora spriječiti svaku zloupotrebu prava koja stranka ima u postupku" (član 11.). U slučaju nepoštovanja ovog načela dolazi do ponavljanja postupka (čl. 244. tačka 4.), pa i ništavosti rješenja (čl. 262. tač. 3.).

Upravni postupak je, podsjetimo, postupak donošenja upravnih akata. Kao što se u građanskom (parničnom) postupku rješavaju građanske stvari (npr. naknada štete), a u krivičnom postupku krivične stvari (npr. krivica za učinjeno krivično djelo), tako se u upravnom postupku rješavaju upravne stvari (odlučivanje o pravima ili obavezama u pojedinačnom slučaju) donošenjem upravnih akata. (Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, Upravno pravo, usklađeno sa Ustavnom poveljom SCG, Beograd 2004, str.231).

Važna novina u Zakonu je i odredba o pravu svakog lica da učestvuje u postupku u slučaju da iskaže svoj pravni interes. Smatra se da je pravni interes iskazan ako lice tvrdi da se uključuje u postupak zbog zaštite svojih prava ili pravnog interesa (zainteresovano lice). Pravni interes je neposredan, na zakonu ili drugom propisu zasnovan lični interes. Zainteresovano lice ima u postupku ista prava i obaveze kao i stranka, ako zakonom nije drugačije određeno. U starom zakonu ovo pitanje nije bilo dovoljno precizno regulisano, pa su van postupka često bila lica u čiji pravni interes se diralo rješenjem organa, kao i obrnuto.

U skladu sa informatičkim dostignućima, što takođe predstavlja novinu, uređena je mogućnost elektronske komunikacije organa i stranaka i izdavanja odluka organa uprave. Proširena je mogućnost dostavljanja

pismena elektronskim putem, čime se modernizuje i ubrzava procesna komunikacija.

Smatra se da je elektronski podnesak uredan, ako je potpisan elektronskim potpisom (Crna Gora je 2003.godine donijela Zakon o elektronskom potpisu (Sl.list RCG broj. 55/03) , kojim se uređuje upotreba elektronskog potpisa u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica u vezi sa elektronskim certifikatima, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, sa kvalifikovanom potvrdom (čl.56. tačka 3).

ZUP sada precizno reguliše situacije kada mora doći do prekida postupka (čl.141.), a takođe, što je značajna novina, precizira kada postoje bitne povrede pravila upravnog postupka (čl.226.), na koje nadležni organ mora paziti tokom čitavog postupka i to po službenoj dužnosti.

Struktura vanrednih pravnih sredstava u upravnom postupku je sada drugačija, tako da više nemamo zahtjev za zaštitu zakonitosti (kojeg ulaže nadležni javni tužilac) jer je obezbijeđena pravna zaštita, kao što više nemamo ni vanredno pravno sredstvo "ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ni po zahtjevu stranke", jer se ovo pravno sredstvo u praksi nije primjenjivalo, "a i inače se čini logičnim da nije potrebno ukidati rješenje kada se stranka odrekne nekog svog prava". (Opširnije o novinama u ZUP-u vidjeti: Tone Jerovšek, Novo pravno uređenje opšteg upravnog postupka u Crnoj Gori, Zbornik 2. Konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori, Podgorica, oktobar 2003., str.85-96; Slobodan Đujić, Novi zakon o opštem upravnom postupku, "Zbirka novih upravnih propisa RCG" , Podgorica, jun 2004.godine, str.27-33).

ZUP predviđa donošenje i usvajanje nekih novih podzakonskih akata, tako da je već usvojena Uredba o naknadi troškova u upravnom postupku kao i Pravilnik o obrascima koji se koriste u upravnom postupku.

Zakon o upravnom sporu (ZUS)

Ustav Crne Gore (1992. godina) predviđa da o zakonitosti pojedinačnih akata, kojima organi državne uprave i organi sa javnim ovlašćenjima rješavaju o pravima i obavezama, odlučuje sud u upravnom sporu, ako za određenu stvar nije predviđena druga sudska zaštita. Izuzetno, u određenim vrstama upravnih stvari, upravni spor se može isključiti zakonom (čl.100. Ustava).

Donošenjem i usvajanjem Zakona o upravnom sporu, koji ima 63 člana, u oktobru 2003.godine prestao je da važi nekadašnji savezni Zakon o upravnim sporovima iz 1996. god. kojim je do tada bila regulisana materija upravnog spora. Sada se značajno mijenja koncept upravnog spora i uvode evropski standardi iz oblasti upravno-sudske zaštite.

Prva promjena je u samom nazivu zakona koji nije više kao ranije u množini («upravni sporovi») nego je u jednini («upravni spor»), pošto nema nikakve potrebe da se zakon označava u množini. Očigledno je, kako ističe poznati sudija Vrhovnog suda Crne Gore, Ivanović, da je raniji zakonodavni motiv bio taj što se imalo u vidu da postoji čitav niz pravnih situacija koje se odnose na upravno-sudsku zaštitu, a po takvoj logici i ostali procesni zakoni bi se mogli označavati u množini, kao npr. Zakon o krivičnim postupcima, Zakon o parničnim postupcima. Znači, novi naziv zakona je Zakon o upravnom sporu¹.

Upravni spor rješava Upravni sud (novoformirani sud u Crnoj Gori) i Vrhovni sud Republike Crne Gore (čl.4). U upravnom sporu sud odlučuje u vijeću, osim o privremenoj mjeri o kojoj je ovlašćen da odlučuje predsjednik suda (čl.14 stav 2).

Osnovna konceptualna novina jeste što se novim rješenjem širi krug akata vlasti kojima se pruža upravno-sudska zaštita: ranije su to bili samo pojedinačni upravni akti, a po novom zakonu, osim njih, predmet zaštite su i drugi pojedinačni akti (čl.1-2).

Važnu novinu, takođe konceptualnu, predstavlja mogućnost, odnosno pravo stranke da traži usmenu raspravu, u tužbi ili odgovoru na tužbu² (čl.28.). Time se, u okviru principa dispozitivnosti, koje predstavlja osnovno načelo upravnog spora, postiže kontradiktornost postupka, a ta činjenica predstavlja gornju premisu «poštenog suđenja» - načela koje je u svojim odlukama temeljio i sankcionisao Evropski sud za zaštitu ljudskih prava i sloboda u Strazburu³.

Takođe, proširena je mogućnost meritornog odlučivanja suda (čl.35), ali ona ne smije da ugrozi način primjene i izvršavanja prava, što je osnovna funkcija uprave a ne sudstva.

U pogledu pravnih sredstava i dalje postoji ponavljanje postupka i zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke, ali nemamo više žalbu kao redovno pravno sredstvo u upravnom sporu, ni zahtjev za zaštitu zakonitosti (kojeg je ulagao nadležni državni tužilac) kao vanredno pravno sredstvo, pošto je ojačan položaj državnog tužioca u cijelom postupku. Sada državni tužilac ili drugi nadležni organ može stupiti u svaki upravni spor (čl. 12).

Zakon o državnim službenicima i namještenicima

Donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima, usvojenim u aprilu 2004. god., prestao je da važi Zakon o državnim službenicima iz 1991. god. kojim je do tada bila uređena ova oblast.

Novi Zakon ima 131 član, i polazeći od Zakona o državnoj upravi (čl. 47-50), razlikuje, kao što smo i istakli kada smo govorili o Zakonu o državnoj upravi, dvije kategorije zaposlenih u državnim organima: državne službenike i namještenike.

U Osnovnim odredbama, istaknuti su savremeni principi službeničkog zakonodavstva poput načela zakonitosti, političke neutralnosti, pridržavanja Etičkog

¹ Sreten Ivanović, Novo pravno uređenje upravnog spora u Crnoj Gori, Zbornik 2. Konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori, Podgorica, oktobar, 2003, str.97-100 (97).

² Tužbom se pokreće upravni spor (čl. 15). Tužba sadrži osnovne podatke o tužiocu, akt protiv koga je tužba upravljena, zašto i u kom pravcu se tuži... (čl. 19)

³ Tone Jerovšek, predgovor kod S. Ivanović, Komentar zakona o upravnom sporu, Podgorica, 2004., str.5-9 (7).

kodeksa državnih službenika i namještenika, načela jednake dostupnosti svim radnim mjestima, prava i obaveze stručnog usavršavanja...

Zakon, kratko rečeno, cjelovito je uredio sve podsisteme službeničkog sistema: sistem zapošljavanja; klasifikacioni sistem; sistem unapređivanja, sistem osposobljavanja; sistem upravljanja kadrovskim resursima; sistem prava i dužnosti državnih službenika i namještenika. Posebna novina je osnivanje organa za upravljanje kadrovima koji predstavlja centralni dio organizacije novog kadrovskeg sistema, o čemu smo više govorili u Izvještaju Cedema broj 23.

Na osnovu Zakona, predviđeno je donošenje niza podzakonskih akata od kojih su neki već donijeti, poput propisa o uslovima i postupku sprovođenja internog oglasa u organima državne uprave, a kod ostalih podzakonskih akata postupak pripreme i njihovog donošenja je u toku.

Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika

Donošenjem Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, usvojenom u aprilu 2004. god., prestao je da važi Zakon o platama u oblasti vanprivrede iz 1991. god., u dijelu koji se odnosi na zarade i druga pitanja plata, naknada i drugih primanja državnih službenika.

Zakon, koji ima 27 članova, inkorporira savremena načela poput načela zakonitosti trošenja javnih sredstava za plate državnih službenika i namještenika, načela transparentnosti plata, načela racionalnog plaćanja rada zaposlenih, načela određivanja plate prema uspjehu na poslu i sl.

Zarada državnog službenika, odnosno namještenika (čl.7.), koji su razvrstani u 36 platnih razreda izraženih u koeficijentima (čl.8.), sastoji se iz: fiksnog dijela (čl.10.), dodatka na zaradu (čl.12.) i varijabilnog dijela (čl.13.). Fiksni dio plate zavisi od zvanja i napredovanja, a fleksibilni dio (dodatak i varijabilni dio) zavisi od uslova rada i kvaliteta obavljenog posla.

Varijabilni dio zarade, predviđen članom 13, je novina u zakonu koja treba da omogući stimulaciju najkvalitetnijih kadrova, uz dva ograničenja: prvo, varijabilni dio zarade ne može premašiti prosječne zarade državnog službenika, odnosno namještenika u prethodnoj godini i drugo, ukupan iznos sredstava za varijabilni dio zarada državnih službenika i namještenika ne može biti veći od 10% sredstava planiranih u budžetu za fiksni dio zarada u svim državnim organima u fiskalnoj godini.

Da bi se obezbijedila veća budžetska kontrola trošenja sredstava za zarade službenika, kao značajna novina uvodi se dužnost ministarstva nadležnog za poslove budžeta (Ministarstvo finansija) da vodi centralnu evidenciju o zaradama državnih službenika i namještenika (čl.21). Podatke za centralnu evidenciju dužni su obezbijediti starješine državnih organa i uprave za kadrove, a način vođenja evidencije i drugih službenih evidencija, sadržaj podataka i obrazaca za njihovo dostavljanje, utvrdiće Ministarstvo finansija.

Na osnovu ovog zakona, donijeće se određeni podzakonski akti čije je donošenje u toku, poput Pravilnika o načinu vođenja centralne evidencije i drugih službenih evidencija...

PREPORUKE

- Stvaranje kvalitetnog pravnog okvira za reformu državne uprave u vidu donošenja različitih zakona i podzakonskih akata svakako je značajan preduslov, ali samo početni za proces uspješne reforme uprave;
- Crna Gora je, u dosadašnjoj fazi reforme državne uprave, donijela kvalitetnu pravnu regulativu, ali moramo biti svjesni da nam slijede teži koraci koji se ogledaju u primjeni tih propisa u praksi, jer bi, u suprotnom, naše težnje i želje za promjenom ostale mrtvo slovo na papiru;
- Na osnovu pomenutih zakona, donijeti su već određeni podzakonski akti, a vrlo brzo treba donijeti i usvojiti i preostale podzakonske akte čime bi (pravna) implementacija zakona bila zaokružena;
- Za implementaciju usvojenih zakona potrebne su određene aktivnosti, neposredni zadaci različitih državnih organa. Tako, primjera radi, Ministarstvo finansija mora da vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika i drugih propisa o zaradama i naknadama državnih službenika, odnosno namještenika; starješina državnog organa se mora starati o obezbjeđenju uslova za stručno usavršavanje državnog službenika odnosno namještenika; kandidatu koji se javio na javni oglas, na njegov zahtjev, organ mora omogućiti uvid u dokumentaciju javnog oglasa;
- Za sprovođenje ovih zakona, potrebno je stalno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika i namještenika.

INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR BORBE PROTIV KORUPCIJE U U CRNOJ GORI

Dr Dragan Prlja

"Ono što je nemoralno nikada ne može biti politički ispravno".

Abraham Linkoln

Naše društvo je jedno od najkorumpiranijih na svetu. Na listi za 2004. godinu Transparensi internešenela, najveće svetske nevladine organizacije koja se bavi borbom protiv korupcije, od 146 rangiranih država, SCG zauzima 97 mesto i nalazi se među 60 zemalja sa ocenom manjom od tri, što je svrstava u zemlje gde se korupcija otela kontroli, a javni sektor zarazio podmićivanjem. Bivše jugoslovenske republike, sve osim Makedonije, bolje su rangirane od SCG.

Shodno ovim ocenama sasvim je očekivano da naši građani računaju na korupciju kao način rešavanja niza životnih problema (uvozno izvozne dozvole, građevinsko rešenje, telefonski priključak, hirurška intervencija, posao, pasoš, vozačka dozvola, registracija preko reda, ocena u indeksu, diploma, itd.). Smatra se da ništa nije strašno korumpirati ili biti korumpiran jer svi to rade, jer se ne treba zamerati rodbini i prijateljima, a malo ko je bio uhvaćen i osuđen za krivično delo korupcije.

Ovakvi stavovi velikog broja građana Crne Gore su i doveli do visokog stepena korupcije u crnogorskom društvu, a potom i do neuređene, slabe, neefikasne i skupe države, odnosno siromašenja čitavog društva. Masovno učešće građana u korupciji je postalo sredstvo društvene kontrole. Zbog visokog nivoa korupcije ogromnu količinu novca izgubili su poreski obveznici, a samo pojedinci su zloupotrebom svog položaja došli do materijalne dobiti. Slučaj Nikšićanina Sava Zurovca koji se nedavno crnogorskim ugostiteljima predstavljao kao ministar turizma i uzimao novac za "lečenje bolesnog rodjaka" (od 800 do 7000 evra) potvrđuje široko raširenu svest o korupciji kao načinu života i rešavanja problema u Crnoj Gori.

Pored "male korupcije" u crnogorskom društvu itekako je zastupljena i "velika korupcija" u procesu privatizacije, javnim nabavkama, finansiranju političkih stranaka, carini itd. što potvrđuju sve analize javnog mnjenja, mišljenja eksperata, pa čak i visokih državnih funkcionera.

Oko konstatacije da je korupcija veliki problem crnogorskog društva svi su saglasni, nevladine organizacije, Vlada Crne Gore, međunarodne organizacije i građani Crne Gore. Način borbe protiv korupcije, takođe je manje više poznat. U svim društvima on obuhvata tri segmenta: prevenciju, represiju i edukaciju.

Prevencija obuhvata usvajanje adekvatnog zakonskog okvira, obezbeđivanje adekvatnih finansijskih sredstava, donošenje antikorupcijske strategije i koordinaciju u njenom sprovođenju, osnivanje institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije i osposobljavanje neophodnih kadrova za borbu protiv korupcije.

Represija obuhvata primenu krivičnog zakonodavstva i adekvatno funkcionisanje istražnih organa, tužilaštva i sudstva, kako bi se povećala cena korupcije i ukazalo na pogubne posledice po same izvršioce krivičnih dela korupcije.

Edukacija građana o tome šta je korupcija, kakve su njene posledice i koji su načini borbe protiv nje treba da dovede do promene ličnog stava građana prema korupciji kao pojavi i tek kada se promeni svest građana u odnosu na korupciju tada možemo govoriti o uspešnom ishodu borbe protiv korupcije.

Tokom nekoliko predhodnih godina, a naročito 2004.godine u Crnoj Gori je napravljen vidan pomak u stvaranju pravnog i institucionalnog okvira za uspešnu borbu protiv korupcije. Od 2001.g. do 2003.g. Skupština Crne Gore usvojila je niz važnih zakonskih tekstova: Zakon o javnim nabavkama, Krivični zakonik, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o sprečavanju pranja novca, Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zakon o državnom tužiocu, itd.

Jedan od izuzetno važnih antikorupcijskih zakona je **Zakon o javnim nabavkama**. Njegova trogodišnja primena, kao prvog antikorupcijskog zakona u Crnoj Gori, ukazala je i na neke njegove nedostatke i mogućnosti unapređenja pa je potrebno što pre doneti izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama ili novi Zakon o javnim nabavkama i na taj način otkloniti što veći broj nedostataka kako bi se sistem regulisanja javnih nabavki u Crnoj Gori približio svetskim standardima u ovoj oblasti.

Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o državnom tužiocu, kojim je ustanovljen institut Specijalnog tužioca za organizovani kriminal, trebao bi da omogući efikasnije dokazivanje korupcije i presuđivanje tog krivičnog djela.

U 2004.g. Skupština Crne Gore usvojila je: 23. marta 2004. **Zakon o finansiranju političkih partija**, 21. aprila 2004.g. **Zakon o državnoj revizorskoj instituciji**, 21. april 2004.g. **Zakon o državnim službenicima**, 16. juna 2004.g. **Zakon o konfliktu interesa**, i 19. oktobra 2004. **Zakon o zaštiti svedoka**.

Iz ovog seta zakonskih propisa treba izdvojiti **Zakon o konfliktu interesa**. To je prvi ovakav zakon u našoj pravnoj praksi, ali i on, iako je pripreman više godina, sadrži i neka loša rešenja. Najproblematičniji je **član 15**. kojim je dozvoljeno da javni funkcioneri budu članovi jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik. Ovim članom je bitno narušen smisao čitavog Zakona, jer je jedan od najvažnijih ciljeva za donošenje ovog Zakona bio da se onemogući javnim funkcionerima da budu članovi jednog ili više upravnih odbora državnih preduzeća kako ne bi primali naknade za rad u ovim odborima i kako ne bi bila ugrožena objektivnost u odlučivanja kada su u pitanju državna preduzeća u čijim su upravnim odborima članovi. Kako je član 15. Zakona o sukobu interesa u sukobu sa članom 93. Ustava Crne Gore, rešenje u Zakonu o konfliktu interesa je potrebno što pre izmeniti.

Novousvojeni **Zakon o državnim službenicima** definiše članom 49. konflikt interesa, odnosno zabranjuje državnim službenicima da obavljaju poslove koji mogu da izazovu sukob između javnih interesa i njihovih privatnih interesa, uticaj, zloupotrebu informacija, poklone. Primena ovog Zakona otpočela je tek od 1. oktobra 2004.g. pa se njegovi rezultati mogu očekivati u narednoj godini.

Na okruglom stolu održanom u Podgorici 15. novembra 2004.g. pod nazivom "Finalizacija nacrta Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala" javnosti je predstavljen Nacrta programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori. Ovaj Nacrt

programa predviđa kao preduslove za borbu protiv korupcije inteziviranje procesa reforme, modernizacije države i javne uprave, stvaranje poštenih uslova konkurencije u privredi, efikasan rad državnog tužioca i sudstva u cilju zaštite prava i sloboda građana, mobilizaciju svih društvenih snaga na otkrivanju i suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala. Na ovom okruglom stolu izneti su podaci o krivičnim delima sa elementima korupcije. Od 1998.g. do 2003.g. podneto je ukupno 1065 krivičnih prijava za krivično delo zloupotrebe službenog položaja i 34 prijave za krivično delo davanja i primanja mita. Statistički podaci o broju osuđenih za ova krivična dela nisu dati, a sigurno je taj broj gotovo zanemarljiv. Kada ovome dodamo da sva istraživanja javnog mnjenja u Crnoj Gori pokazuju da građani smatraju da je glavni društveni problem korupcija i kriminal onda je potpuno jasno da borba protiv korupcija u Crnoj Gori mora biti prioritetni zadatak svih segmenata društva.

Institucionalni okvir (stubovi integriteta) borbe protiv korupcije podrazumeva aktivnosti zakonodavne vlasti (zakoni, nacionalna strategija), izvršne vlasti (pravila o sukobu interesa, etički kodeks), sudske vlasti (nezavisnost, efikasnost, etički kodeks), javnih službi (etički kodeks), medija (pristup informacijama), građanskog društva (pristup informacijama, NVO), međunarodnih aktera (monitoring i pomoć), kontrolnih institucija: glavni revizor, ombudsman, agencija za borbu protiv korupcije, parlamentarni odbor, unutrašnja kontrola, itd.

Neke od institucija stvorenih novim antikorupcijskim zakonodavstvom u Crnoj Gori počele su da daju rezultate, a od nekih se ti rezultati očekuju u narednom periodu.

Agencija za antikorupcijsku inicijativu osnovana je 2001.g. shodno obavezama iz Sporazuma i akcionog plana antikorupcijske inicijative (SPAI). Ova Agencija je u proteklim godinama u značajnoj meri doprinela pripremi i usvajanju niza antikorupcijskih zakona i neprekidno je održavala visoki nivo međunarodne saradnje u ovoj oblasti.

Komisija za javne nabavke odigrala je važnu ulogu u implementaciji Zakona o javnim nabavkama. Ona je kao drugostepeni žalbeni organ odlučivala o preko 100 žalbi i više od polovine je usvojila i na taj način zaštitila prava ponuđača.

Novoosnovana **Uprava za sprečavanje pranja novca** otpočela je sa svojim radom i počela da pruža konkretne rezultate: 13. septembra 2004. na graničnom prelazu Dračenovac, zahvaljujući između ostalog i radu Uprave za sprečavanje pranja novca, otkriven je pokušaj prenošenja veće količine novca.

Državna revizorska institucija, osnovana 2004.g. ima ulogu kontrole trošenja državnog novca. Ovakve institucije u zemljama Evrope postoje već dugi niz godina. Računovodstveni sud u Italiji osnovan je 1862, a u Nemačkoj 1714. Budžetska kontrola od strane Skupštine Crne Gore ne može biti dovoljno efikasna i kvalitetna, ako ne postoji institucija koja je nezavisna i stručna te može kontrolisati izvršenje budžeta i o tome dostaviti Skupštini Crne Gore izveštaj o kontroli trošenja budžetskih sredstava kod korisnika budžeta. Državna revizorska institucija samostalno odlučuje o subjektima koje će da kontroliše. Državna revizorska institucija Crne Gore odgovorna je za svoj rad jedino Skupštini Crne Gore. Rezultati rada Državne revizorske institucije Crne Gore biće predstavljeni u Izveštaju o obavljenoj reviziji završnog računa za 2004.g.

29. jula 2004. Skupština Crne Gore donela odluku o obrazovanju **Komisije za utvrđivanje konflikta interesa** koja bi trebala uskoro da pruži prve konkretne rezultate u ovoj izuzetno važnoj antikorupcijskoj delatnosti.

PREPORUKE

Uspeh borbe protiv korupcije u Crnoj Gori ne zavisi samo od toga da li ima zakona i da li su oni dobri već svakako i od toga koliko se dobri zakoni poštuju, a koliko se brzo loši zakoni menjaju. Neuspeh borbe protiv korupcije može biti posledica nevešte i nedelotvorne strategije ili može biti posledica namere da se prave samo "kozmetičke" a ne suštinske promene. Borba protiv korupcije je svakako i borba protiv siromaštva pa se može smatrati da stepen uspeha u borbi protiv korupcije određuje i stepen uspeha u borbi protiv siromaštva. Uspešnost u borbi protiv korupcije u jednoj državi pokazuje stepen političke kulture naroda i elite u njoj.

Da bi borba protiv korupcije u Crnoj Gori bila efikasna potrebno je:

1. Da se konačno uobliči i usvoji **Nacionalni program za borbu protiv korupcije** koji mora da sadrži strategiju i akcioni program. On mora biti opšte podržan od svih političkih partija i mora sadržati kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve;
2. Da se dalje **usavršava zakonska i podzakonska regulativa** (izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama ili donošenje novog zakona o javnim nabavkama, izmene i dopune Zakona o sukobu interesa, donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, donošenje Zakona o antikorupcijskoj agenciji, itd.)
3. Da se **jačaju organi** koji se, u ime države, bore sa korupcijom kako bi postali jake institucije (finansijski, kadrovski, stručnim usavršavanjem, itd.);
4. Da se osnuje **nova antikorupcijska istražna jedinica**;
5. Da se obezbedi **kontinuitet u edukaciji** u oblasti borbe protiv korupcije;
6. Da se realizuje **javna kampanja** za borbu protiv korupcije (tražiti mišljenje javnosti i davati publicitet, a posebno isticati "brze pobede", kampanja mora biti posao svih, a podrška mora doći sa samog političkog vrha).
7. Da se obezbedi efikasan **monitoring realizacije** Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije uz učešće svih segmenata društva (poštovati nacionalni akcioni plan, staviti ga na internet i obavestavati javnost i medije o napretku, dati podršku "šampionima reformi" i "ostrvima integriteta").

Preporuke za konkretne poteze u borbi sa korupcijom:

1. U svim javnim ustanovama vidno istaći brojeve telefona antikorupcijskih institucija;
2. U svakoj javnoj ustanovi uspostaviti Službu unutrašnje kontrole;
3. Razvijati i primeniti strategiju kojom se stvara čvrsta etička osnova za javnu upravu;
4. Birati najboljeg službenika u javnim ustanovama kako bi se stvorila konkurencija;
5. Sve javne činovnike obavezati da nose bedževe sa imenom i brojem;
6. Napraviti plan za brže donošenje administrativnih odluka;
7. Obezbediti da svi pokloni budu prijavljeni i zabeleženi;
8. Podsticati stvaranje profesionalnih udruženja (revizora, službenika za javne nabavke, onih koji se bave sprečavanjem pranja novca, itd);
9. Preispitati sadašnje praksu u odnosu na "najbolju praksu";
10. Periodično ispitivati javno mnjenje o radu državnih službenika;
11. Omogućiti nižim službenicima da se žale na rad viših službenika;
12. Uvesti zabrane za državne službenike da se zapošljavaju u privatnom sektoru;

13. Uvesti efikasan nadzor nad imovinom javnih službenika;
14. Sprovoditi iznenadne provjere rada javnih službenika;
15. Kontinuirano, na razne načine obavještavati građane o njihovim pravima;
16. Postaviti i održavati web site "čiste ruke";
17. Obaveštavati javnost o radu antikorupcijske istražne jedinice;
18. Koristiti obeležene novčanice, tonski i video snimak, agente provokatore, itd. kao dokazno sredstvo;
19. Omogućiti naknadu štete i povraćaj nezakonito stečene imovine pred sudom; i
20. Omogućiti podnošenje anonimnih prijava.

Sloboda preduzetništva u Crnoj Gori

Rade Bojović

I Stvaranje uslova za slobodno preduzetništvo

Proces stvaranja poslovnog ambijenta, koji bi odgovarao proklamovanim ustavnim principima⁴ i potrebama moderne standardizacije doma}eg tr`i{ta, u postkomunisti~koj Crnoj Gori se iz niza razloga odvijao sporije nego {to je to zahtijevao oporavak nacionalne ekonomije. Pored toga {to se privatizacija⁵ dru{tvenih i dr`avnih preduze}a odvijala presporo i ~esto kontraverzno, uz o~iglednu politizaciju, stvaranje tr`i{ne ekonomije je tokom posljednje decenije nailazilo i na druge brojne probleme. Politika socijalnog pre`ivljavanja u ratnim okolnostima (1992-1995), gubljenje jugoslovenskog i me}unarodnog tr`i{ta, bankrot velikog broja nekada uspje{nih i stabilnih socijalisti~kih preduze}a, ~esto neosmi{ljena i lakovjerna privatna inicijativa⁶, kao i dugotrajno odsustvo vladine biznis strategije – uticali su na limitiran razvitak slobodnog preduzetni{tva i ograni~ene ekonomske slobode.⁷

Positivni iskoraci koji su postojali prije 15-16 godina, bilo da su dolazili sa federalnog nivoa (SFR Jugoslavija)⁸ ili su predstavljali prve interne zakonodavne inicijative,⁹ usljed niza destruktivnih doga}aja i

⁴ ~lanom 47. Ustava Crne Gore zagarantovana je sloboda privre}ivanja i sloboda preduzetni{tva. Tako}e, ~lanom 3. Ustavne povelje SiCG stvaranje tr`i{ne ekonomije zasnovane na slobodi preduzetni{tva smatra se jednim od klju~nih ciljeva srpsko-crnogorske dr`avne zajednice.

⁵ Iako je od prvih po~etaka privatizacije dru{tvene privrede (1989) proteklo 15 godina jo{ uvijek je oko 40% biv{eg dru{tvenog kapitala pod kontrolom dr`ave, pri ~emu je nominalna vrijednost ovog kapitala blizu 1,5 milijarde EUR.

⁶ Iako je po~etkom devedesetih godina pro{log vijeka u Crnoj Gori formirano oko 25.000 privatnih preduze}a, najve}i broj je u me}uvremenu likvidiran {to govori o te{kim vremenima za razvoj biznisa ali i o improvizatorskom odnosu najve}eg broja ad-hoc preduzetnika koji su bili motivisani idejama o lakoj zaradi u okolnostima koje su pogodovala {irenju sive ekonomije.

⁷ Crna Gora je zajedno sa Srbijom ({to ipak nije realan pokazatelj) u pro{loj godini ocijenjena kao zemlja sa niskim stepenom ekonomskih sloboda – me}u posljednjih dvadeset na svijetu //Izvor: *Heritage Foundation*).

⁸ Usvajanjem Zakona o preduze}ima (1988) u tada{njoj Jugoslaviji su stvoreni pravni uslovi za po~etak razvoja privatnog biznisa {to je imalo pozitivan odraz i na prilike u Crnoj Gori.

⁹ 1989. god. u Crnoj Gori stupa na snagu zakon o djelatnosti preduzetnika pod nazivom Zakon o obavljanju privrednih djelatnosti li~nim radom i sredstvima u svojini gra}ana.

odsustva razvojne ekonomske politike, nijesu iskorišteni za dalje kreiranje uspješnog poslovnog sistema. Gotovo cijelu deceniju nakon raspada Jugoslavije crnogorski poslovni ambijent je dijelio sudbinu srpske ekonomije, pri čemu su se tzv. pravila komercijalne igre utvrđivala u Beogradu, dok je po tadašnjem Ustavu relevantna biznis regulativa¹⁰ bila u nadležnosti federalnih vlasti koje su primarno slijedile ekonomske interese Srbije i političku volju Miloševićevog režima. Tek nakon konstituisanja autonomne crnogorske vlasti (1998) i raskida zvanične Podgorice sa Miloševićevom politikom, u Crnoj Gori je otpočeo intenzivan proces ekonomskog osamostaljenja.

Kao posljedica izmijenjenih političkih odnosa dolazi do ubrzane ekonomske reforme¹¹ koja je obuhvatila i donošenje novih zakona iz domena biznisa. Crna Gora prelazi na drugačiji monetarni režim prihvatajući stranu valutu za domaće sredstvo plaćanja (DEM), a odmah zatim se uspostavlja autonoman bankarski i platni sistem.¹² Istovremeno, prvi zakoni koji su od krupnog značaja za podsticanje stranih investicija i razvoj tržišta kapitala usvojeni su tokom 2000. godine i označili su početak konstituisanja samostalnog poslovnog sistema.¹³ Time je, iako ne bez odsustva strateškog planiranja, otpočeo proces uspostavljanja suverenog ekonomskog sistema i reformisanja naslijeđenog stanja u domaćem biznisu. Pritom, tokom protekle četiri godine u Crnoj Gori je usvojeno niz novih zakona koji su kroz bržu ili sporiju implementaciju već doprinijeli stvaranju posve autonomnog poslovnog sistema, sa svim svojim prednostima i manjkavostima.

Reforma biznisa, koja još uvijek nije završena i koja nesumnjivo zahtijeva jasniji konceptualni odgovor,¹⁴ predstavlja jednu od ključnih karika bez kojih nije moguće stabilan i produktivan ekonomski razvoj. Ipak, moguće je konstatovati da su posljednjih nekoliko godina, putem izmjena biznis regulative i postepenog obezbjeđenja naprednijih sistemskih uslova za razvoj tržišne ekonomije, stvoreni osnovni temelji za jačanje slobodnog preduzetništva.

II Osvrt na neke faktore koji utiču na slobodu preduzetništva

1. Registracija biznisa

¹⁰ Kompanijsko pravo, osnove poreskog sistema, spoljna trgovina i carina, monetarni i devizni režim, osnove svojinskih i radnih odnosa, bankarstvo i berzansko poslovanje – u periodu od 1992 – 1999 bili su u nadležnosti vlasti SR Jugoslavije. Jedini domaći crnogorski zakon iz oblasti biznisa bio je Zakon o preduzetnicima iz 1995. godine.

¹¹ U periodu od 1998-2002. promijenjeno je oko 50% ekonomske legislativne pri čemu su u najvećoj mjeri implementirana nova rješenja sa različitim dostignućima u praksi.

¹² Krajem 2000. god. donijeti su Zakon o Centralnoj banci CG i Zakon o poslovnim bankama, kao i niz podzakonskih akata koji su regulisali autonomno funkcionisanje platnog prometa.

¹³ Usvojeni su Zakon o stranim ulaganjima i Zakon o hartijama od vrijednosti.

¹⁴ Politika reforme biznisa još uvijek je razapeta između liberalnih pogleda koji vode zakonskim rješenjima kompatibilnim sa idejama o ekonomskim slobodama, prisutnih monopolističkih tendencija i državnog intervencionizma koji se često konfrontira sa postulatima tržišne ekonomije.

U Crnoj Gori je formiranje sopstvenog biznisa slobodan izbor svakog pojedinca ili pravnog lica. Biznis se može otpočeti kroz različite pravne oblike¹⁵ u zavisnosti od namjere osnivača. Stupanjem na snagu crnogorskog **Zakona o privrednim društvima**¹⁶ minimiziran¹⁷ je potrebni kapital za pokretanje preduzetničke djelatnosti. Primjera radi, društvo sa ograničenom odgovornošću (Ltd) kao jedno od dva klasična oblika društva kapitala moguće je registrovati sa uplaćenim minimalnim kapitalom od svega 1 EUR-a. Istovremeno, ukoliko se pojedinac opredijeli za proste forme biznisa (koje najčešće pokriva samo jedan čovjek) na jednostavan način se obavlja upis u registar preduzetnika kod nadležnog Privrednog suda.

Činjenica, registracija biznisa u nadležnom sudskom registru odvija se na brz način – najkasnije za četiri dana ukoliko je podnesena ispravna dokumentacija. U tom smislu, Crna Gora je danas jedna od najefikasnijih biznis destinacija u Evropi. Istovremeno, sudska registracija ne zahtijeva visoke troškove u pogledu plaćanja propisanih sudskih taksi.¹⁸ Zato je moguće konstatovati da je aktuelni statusno-pravni okvir, koji jednako tretira domaća i strana fizička i pravna lica, urađen u liberalnom duhu i bez značajnijih ograničenja za preduzetničku inicijativu. Pritom, biznismeni se po svom izboru mogu opredijeliti za vršenje odgovarajuće poslovne djelatnosti ali su dužni da poštuju posebne propise koji regulišu uslove za obavljanje pojedinih ekonomskih aktivnosti. Konačno, valja istaći da se i drugi neophodni papiri koji su nužni za inicijalnu registraciju biznisa izdaju od strane nadležnih državnih organa u relativno kratkim rokovima (2-7 dana).¹⁹

Međutim, kada je u pitanju opštinska administracija (u pojedinim slučajevima i državna) koja je ovlaštena da izdaje tzv. dozvole za rad (odobrenje za obavljanje registrovanih djelatnosti), u zavisnosti od prakse u različitim crnogorskim opštinama, procedura može trajati dugo i često djeluje destimulativno na potencijalne preduzetnike. Pošto se tzv. odobrenje za rad uslovljava nizom inspeksijskih pregleda a često podrazumijeva i prethodne dozvole različitih službi, stvari se komplikuju u zavisnosti od profila izabrane djelatnosti.

Obzirom da u Crnoj Gori ne postoji model jedne institucionalne kancelarije preko koje bi se odvijao proces izdavanja dozvole za početak zakonitog poslovanja, preduzetnici su prinuđeni da gube značajno vrijeme

¹⁵ Zakonom o privrednim društvima u cilju obavljanja privrednih djelatnosti moguće je registrovati više formi biznisa: preduzetničku djelatnost, ortačko društvo, komanditno društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, akcionarsko društvo i dio stranog privrednog društva.

¹⁶ Zakon o privrednim društvima je usvojen početkom 2002. godine. Činjenica je derogiran federalni Zakon o preduzećima iz 1996. godine.

¹⁷ Za najveći dio registrovanog biznisa nije potreban obavezni novčani kapital, osim u slučaju društva sa ograničenom odgovornošću – 1 EURO i u slučaju akcionarskog društva – 25.000 EURA.

¹⁸ Takse se kreću u rasponu od prethodnih 10 EUR-a do 50 EUR-a za registraciju akcionarskog društva.

¹⁹ Nakon sudske registracije nužno je registrovati biznis kod još tri institucije – Zavod za statistiku, Uprava carina i Poreska uprava.

i trpe brojne prateće troškove (naknade ovlaštenih službi i administrativne takse), kojima se u značajnoj mjeri devastiraju zakonske olakšice predviđene tokom postupka sudske registracije biznisa. Na taj način, brojni postupci izdavanja adekvatnih dozvola²⁰ za biznis limitiraju slobodu preduzetništva u Crnoj Gori. Stoga je očigledno da su nužno odgovarajuće sistemske promjene koje bi išle u susret preduzetnicima i na osnovu kojih bi se u značajnoj mjeri redukovala administrativna ograničenja i smanjili birokratski troškovi.

2. Svojinski odnosi

U Crnoj Gori nije izvršena moderna kodifikacija svojinsko-pravnih odnosa, već se još uvijek kao osnovni propis primjenjuje zastarjeli **Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa iz 1980 godine**.²¹ Ipak, pravo svojine je zagarantovano Ustavom²² i, u međuvremenu ratifikovanom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama,²³ tako da je ustanova privatne svojine pravno zaštićena.²⁴ Ipak, problem sa sticanjem privatne svojine u Crnoj Gori još uvijek nije riješen u skladu sa međunarodnim standardima jer u praksi funkcioniraju dvostruka pravila za strana fizička i pravna lica. Naime, stranci u Crnoj Gori mogu kupovati nekretnine i samim tim sticati pravo svojine samo ukoliko su registrovani za odgovarajući biznis. U protivnom, pomenuti Zakon o svojinskim odnosima samo omogućava da stranci stiču pravo svojine na stanovima u stambenim zgradama (etažna svojina).²⁵ Ovim rješenjem stranci su za sada onemogućeni da bezuslovno kupuju nekretnine u Crnoj Gori. Premda ovakvo rješenje ne predstavlja prepreku za slobodan biznis ipak se radi o posrednom ograničenju koje se reflektuje na potencijalne komercijalne aranžmane od strane inostranih lica.

Kada su u pitanju druga stvarna prava koja se koriste kao instrumenti za obezbjeđenje komercijalnih poslova, u Crnoj Gori je doneseno nekoliko važnih zakona koji idu u susret modernim poslovnim standardima. Radi se o tri korisna zakona: **Zakon o fiducijarnom prenosu prava svojine, Zakon o zalozi kao sredstvu obezbjeđenja potraživanja i Zakon o hipoteci**²⁶. Ovim propisima povjerioci su zaštićeni u komercijalnim poslovima tako što svoja potraživanja mogu obezbjeđivati putem fiducijarnog ugovora, ugovora o zalozi ili ugovora o hipoteci. Svi ovi ugovori, u skladu sa odgovarajućim zakonskim rješenjima, upisuju se u posebne registre ili u katastar nepokretnosti i imaju nespornu pravnu validnost ukoliko se ispune predviđeni zakonski uslovi. Konačno, novim **Zakonom o državnom premjeru, katastru i upisima prava na nepokretnosti**²⁷

²⁰ Istraživanja u oblasti reforme biznisa u Crnoj Gori potvrdila su da u zavisnosti od vrste djelatnosti privatni preduzetnik gubi između 10–55 dana za dobijanje adekvatnih dozvola za obavljanje registrovane djelatnosti.

²¹ Riječ je o zakonu koji je donesen u SFR Jugoslaviji u kojem postoje brojne odredbe koje su prevaziđene ili neprimjenjive.

²² Član 45. Ustava RCG.

²³ Član 1. Pariskog Protokola iz 1952. godine.

²⁴ Eventualni postupak eksproprijacije privatne imovine definisan je posebnim zakonom i usklađen sa međunarodnim standardima.

²⁵ Član 82a. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa.

²⁶ Donošenjem ovog zakona prestale su da važe odredbe članova 63–69 Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa koje su regulisale pravo zaloze.

²⁷ Zakon je donesen 2000. godine.

regulisan je postupak upisa prava na nepokretnostima (pravo svojine, susvojina, zajednička svojina, eta`na svojina, ostala stvarna prava) pri`emu su op{tinske vlasti nadle`ne za registraciju prava svojine.

Nema sumnje da je reforma svojinskih odnosa u Crnoj Gori na tragu savremenih pravnih standarda, ali sistem za{tite, prenosa i pristupa svojini ipak tra`i promjene dijela anahronih rje{enja.

3. Radni odnosi

U Crnoj Gori je pravna regulativa u oblasti radnih odnosa obimna i slo`ena.²⁸ Brojni propisi ureljuju pitanja koja su od zna~aja za zapo{ljavanje i radne odnose tako da je ova oblast opterejena nizom razli`itih odredbi.²⁹ Va`eji **Zakon o radu**, kao klju~ni propis, je takoje obiman pravni akt koji sadr`i 157 ~lanova u kojima se detaljno ureljuju razli`iti aspekti radnih odnosa uklju~uju}i i niz rje{enja kojim je predvijeno sankcionisanje poslodavaca za kr{enje zakonskih odredbi.³⁰

Ocjenuju}i sadr`inu ovog zakona nesumnjivo je da se radi o propisu koji je zna~ajno favorizovao prava zaposlenih na u{trb poslodavaca. Nizom odredbi je afirmisan interes zaposlenih, ugraena su ograni~enja u pogledu same prirode radnog odnosa,³¹ apostrofiran je sindikalni uticaj,³² garantovana je minimalna zarada koja se dodatno {titi Op{tim kolektivnim ugovorom³³, ugraena je obaveza isplate drugih naknada, definisana su i brojna druga prava zaposlenih uklju~uju}i i ona koja proizilaze iz mejunarodnih radno-pravnih standarda.³⁴

Istovremeno, nizom podzakonskih propisa resorna ministarstva su definisala minimalne kadrovske i tehni~ke uslove koje je potrebno ispuniti da bi se obavljali poslovi u razli`itim granama biznisa (agroindustrija, graevinarstvo, trgovina, usluge i dr.). U svakom slu~aju, preduzetnici su u startu limitirani propisima koje moraju ispuniti i koji, bez obzira na snagu argumenata koji upujuju na neophodnost urejenja odgovaraju}eg biznisa, zna~ajno ote`avaju polo`aj poslodavaca - pogotovo na po~etku obavljanja tek registrovanog biznisa.

Nema dileme da sa stanovi{ta slobodnog preduzetni{tva kao i ukupnog razvoja biznisa u Crnoj Gori aktuelna rje{enja iz oblasti radno-pravnih odnosa djeluju destimulativno. Hiperregulacija, prisutna ograni~enja, minimiziranje tr`i{ne percepcije radnog odnosa, brojne kazne kojima se prijeti poslodavcima, o~igledna socijalizacija tr`i{ta rada - nesumnjivo doprinosi da oblast radnih odnosa realno predstavlja ograni~enje za slobodu preduzetni{tva u Crnoj Gori.

²⁸ Preko 30 razli`itih propisa i sporazuma reguli{u razli`ite aspekte radnih odnosa. Istovremeno, putem 7 zakona se ureljuju radni odnosi i politika zapo{ljavanja.

²⁹ Samo u domenu implementacije zakonskih rje{enja i sindikalne prakse postoji oko 20 kolektivnih ugovora kojim se reguli{u razli`ite oblasti poslovanja.

³⁰ ^lanovima 148 i 149 predvijeno je preko 50 situacija u kojima se poslodavac i zastupnik kompanije mogu kazniti. Za crnogorske prilike kazne su vrlo visoke i kreju se u rasponu od 150 – 10.000 EUR-a.

³¹ Zakon preferira obavezu zaklju~ivanja ugovora o radu na neodrejeno vrijeme ~ime se u zna~ajnoj mjeri {titi polo`aj zaposlenog i onemogu}ava fleksibilnije i otvorenije tr`i{te rada, {to direktno uti~e na nespремnost poslodavaca da zaklju~uju radne ugovore na neodrejeno vrijeme tra`e}i pritom "rupe" u zakonu ili alternativna ad-hoc rje{enja.

³² Sindikat ima zna~ajnu ulogu u nizu regulisanih situacija kojim se {titi prava zaposlenih.

³³ Pored Op{teg kolektivnog ugovora u Crnoj Gori je na snazi jo{ 20 granskih ili posebnih kolektivnih ugovora.

³⁴ U oko 70 zakonskih odredbi direktno se ureljuju prava i za{tita zaposlenih.

Ovo istovremeno otvara raspravu o neophodnosti preuređenja ove oblasti u cilju pronalaska bolje ravnoteže između statusa zaposlenih i razvoja preduzetništva. Sadašnje forsiranje prava zaposlenih na način koji može imati niz negativnih posljedica po razvoj biznisa, uključujući i indirektno podsticanje sivog tržišta rada, nije moguće nadomjestiti efikasnošću inspekcijskih organa ili pretjeranim državnim intervencionizmom. U tom smislu, aktualna praksa često pokazuje da tvrda zakonska i podzakonska rješenja ili nerealni kolektivni ugovori mogu da se pretvore u loš pravni okvir - bez projektovanog značaja za zaposlene ali i bez stimulansa za razvitak biznisa.

4. Porezi

Poreski okvir koji regulira biznis u Crnoj Gori obuhvata desetak poreskih zakona i oko četrdeset pratećih podzakonskih akata.³⁵ Temeljni zakon koji regulira poreski položaj preduzeća u prometu roba i usluga je **Zakon o porezu na dodatu vrijednost**. Uvođenjem ovog zakona u domaći poreski sistem, pored harmonizacije sa međunarodnim pravnim standardima, u osnovi je napravljen bolji i savremeniji način oporezivanja od prethodnog. Pored Zakona o PDV-u, promet roba i usluga se oporezuje i posebnim **Zakonom o akcizama**, kao i propisima kojima se oporezuje promet nepokretnosti i kupovina polovnih prevoznih sredstava. Zakon o akcizama se primjenjuje samo u slučajevima koji se odnose na promet alkoholnih pića, duvanskih proizvoda i nafte i naftnih derivata, pri čemu se kao poreska osnovica uzima jedinica mjere/količina uvezene ili proizvedene robe. Ovaj zakon tretira samo proizvođače i trgovce pomenutih proizvoda i u tehničko-normativnom smislu prati rješenja iz Zakona o PDV-u. Zakon o akcizama, obzirom na vrstu proizvoda koji se oporezuju, predstavlja podnošljiv okvir za akcizne obveznike. Kod ovog poreza predviđeno je i niz oslobođenja od plaćanja poreza ali ona nijesu relevantna za komercijalne poslove.

Preduzetnici koji se bave kupovinom i prodajom nepokretnosti plaćaju porez po stopi koja se može ocijeniti prihvatljivom i koja ne predstavlja barijeru za biznis u oblasti nekretnina. Takođe, postoji nekoliko zakonskih propisa koji reguliraju oporezivanje stečenog kapitala (dobiti) i imovine. Za razvoj biznisa posebno su važna rješenja koja predviđa **Zakon o porezu na dobit pravnih lica**. Način oporezivanja godišnje dobiti je od posebnog interesa za svakog učesnika na tržištu. Iako oporezivanje dobiti obuhvata i niz potencijalnih stimulacija i poreskih oslobođenja (npr. umanjenje poreza zbog izvršenih ulaganja u osnovna sredstva, trogodišnje oslobođenje od plaćanja ukoliko se biznis obavlja u privredno nerazvijenim

³⁵ Ključni zakoni koji su od značaja za poslovanje u Crnoj Gori su: a) Propisi koji reguliraju promet roba i usluga – **Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Zakon o akcizama, Zakon o porezu na promet nepokretnosti, Zakon o porezu na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovni objekata vazduhoplova i letjelica**; b) Propisi koji reguliraju oporezivanje imovine i kapitala – **Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na nepokretnosti, Zakon o porezu na upotrebu putničkih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letjelica**; c) Propisi koji reguliraju zarade zaposlenih – **Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju**.

op(tinama), aktualna poreska stopa se mo`e ocijeniti nedovoljno privla~nom za poslovnu inicijativu ali najavljene izmjene zakona djeluju obe}avaju}e.³⁶

Kada je u pitanju oporezivanje ste~ene imovine va`no je obratiti pa`nju na dva poreska zakona – jedan koji reguli}e oporezivanje nepokretnosti i drugi koji reguli}e oporezivanje prevoznih sredstava. Kompanije i preduzetnici koji raspola`u sa imovinom koja podlije`e oporezivanju po ovim zakonima pla}aju poreze po stopama i uslovima koji se mogu smatrati razumnim i prihvatljivim. U ovom slu~aju ne mo`e se govoriti o poreskim optere}enjima koja bi destimulisala vlasnike nepokretnih i pokretnih stvari.

Tako}e, za svako preduze}e i preduzetnika naro~ito je va`no pod kojim uslovima je mogu}e anga`ovati profesionalnu radnu snagu. Cijena svakog zaposlenog je od posebnog zna~aja prilikom izrade biznis-planova i kreiranja poslovne strategije. Visina bruto-zarada i prate}ih naknada za zaposlene uvijek otvara problem poreskog i socijalnog optere}enja za svakog poslodavca. U ovom pogledu, prisutna poreska optere}enja su previsoka i predstavljaju nesumnjivu barijeru za razvoj preduzetni{tva i dinami~niju politiku zapo{l}javanja u Crnoj Gori.³⁷ U okolnostima kada na jedan zarajen Euro gotovo jo{ jedan Euro otpada na poreske i socijalne obaveze nije mogu}e o~ekivati zna~ajnu eliminaciju sivog tr`i{ta rada, niti je realno o~ekivati od preduzetnika da bitnije pove}aju broj zaposlenih. Za sada je o~igledno da ukupna visina poreza i doprinosa koji optere}uju plate zaposlenih predstavlja nesumnjivo ograni~enje za razvoj biznisa ali i jednu od najkriti~nijih ta~aka u politici oporezivanja preduzetni{tva u Crnoj Gori.

5. Ka`njavanje nezakonitog poslovanja

Nezakonito poslovanje je sankcionisano brojnim propisima.³⁸ Kazne koje su predvi}ene za nezakonito poslovanje dijele se na privredne prestupe, prekr{aje i krivi~na djela. Za ovu priliku ukazali bismo na te`inu dijela propisanih kazni koje su predvi}ene novim zakonskim rje{enjima.³⁹ Kr{enje odredbi koje reguli}u legalan po~etak biznisa,⁴⁰ obavezne uslove za rad, zakonito vr{enje djelatnosti⁴¹ ili teku}e vojenje poslova u firmama,

³⁶ Predvi}enim izmjenama Zakona o porezu na dobit, stopa poreza na dobit bi}e smanjena na svega 9% {to Crnu Gori ~ini komparativno najprivla~nijom destinacijom u regionu.

³⁷ Vlada je krajem juna 2004. otpo~ela sa primjenom nove poreske politike u oblasti zarada koja bi iz dva navrata do kraja 2004. godine trebalo da umanja poreski teret u iznosu od 10%. Ova orijentacija je nesumnjivo pozitivna ali procenat umanjenja nije dovoljan da bi presudno uticao na dinamiziranje zapo{l}javanja i suzbijanje crnog tr`i{ta rada.

³⁸ Svi zakonski propisi koji ure{l}uju razli~ite aspekte biznisa (status preduze}a, radne odnose, poreski okvir, trgovinske poslove, posebne uslove za vr{enje djelatnosti itd.) predvi}aju odgovaraju}e nov~ane ili zatvorske kazne.

³⁹ Radi se o kaznama koje su definisane **Zakonom o privrednim dru{tvima, Zakonom o insolventnosti privrednih dru{tva i Krivi~nim zakonikom.**

⁴⁰ Primjera radi, obavljanje djelatnosti bez odobrenja za rad mo`e biti ocijenjeno kao privredni prestup i nov~ano sankcionisano do 50.000 EUR. Istovremeno, zastupnik firme mo`e biti ka`njen do 25.000 EUR. Tako}e, ukoliko je ugovor o osnivanju preduze}a nepropisno dostavljen firma mo`e biti za prekr{aj ka`njena do 15.000 EUR.

⁴¹ Npr. ukoliko preduze}e propusti da produ`i obaveznu godi{nju registraciju predvi}ena je kazna u iznosu do 1.000 EUR.

sankcionisano je kao privredni prestup ili prekr{aj i radi se o visokim nov~anim kaznama.⁴² Klju~ni statusno-pravni propisi (**Zakon o privrednim dru{tvima i Zakon o insolventnosti privrednih dru{tava**), pored nov~anih kazni u nizu slu~ajeva predvi}aju i zatvorske kazne.⁴³

Istovremeno, novi crnogorski **Krivi~ni zakonik**⁴⁴ u posebnom dijelu je predvidio posebna krivi~na djela⁴⁵ protiv platnog prometa i privrednog poslovanja. Radi se o 26 krivi~nih djela kojima se na relativno strogo na~in sankcioni{u inkriminisana djela.⁴⁶ Ovim krivi~nim djelima je obuhva}en ~itav niz razli~itih nezakonitih situacija koje se od ranije ili od nedavno sre}u u praksi. Pritom, inkriminisana su i neka sasvim nova djela koja do nedavno nijesu bila poznata u crnogorskom krivi~nom zakonodavstvu (npr. pranje novca, odavanje i kori}enje berzanske tajne, zloupotreba procjene itd.) Na taj na~in, novo crnogorsko kazнено zakonodavstvo i{lo je u susret mogu}im devijacijama u primjeni aktuelnog poslovnog zakonodavstva i zloupotrebi zakonite poslovne prakse.

Ocjenuju}i sistem sankcionisanja nezakonitog biznisa u Crnoj Gori mo`emo konstatovati da su predvi}ene brojne i razli~ite kazne, po~ev od zatvorskih pa sve do drakonskih nov~anih kazni. Ipak, aktuelna sudska praksa uglavnom ne pribjegava visokim nov~anim kaznama koje su, ve}im dijelom, u nesrazmjeri sa ekonomskim kapacitetima doma}ih preduzetnika. U svakom slu~aju, propisane kazne za nezakonit biznis u Crnoj Gori su brojne, prisutne u nizu zakona i makar u normativnom smislu djeluju prijete}e. Ipak, prevashodno u dijelu nov~anog sankcionisanja otvorene su dileme u pogledu propisanih pretjerano visokih kazni ~ija eventualno stroga primjena od strane nadle`nih sudova mo`e imati izrazito negativne posljedice po slobodu preduzetni{tva u Crnoj Gori. Zato bi od zna~aja za razvoj biznisa bilo dobro preispitati sistem sankcionisanja preduzetni{tva i to naro~ito u dijelu koji predvi}a ka`njavanje za u~injene prekr{aje i privredne prestupe.

6. Sudski sporovi i bankrot biznisa

Krupan problem za ukupan razvoj preduzetni{tva u Crnoj Gori predstavljaju dugotrajni i skupi sudski sporovi.⁴⁷ U slu~ajevima sudskog rje{avanja poslovnih sporova ili sporova koji se de{avaju unutar kompanija crnogorsko pravosu}e se ne mo`e pohvaliti efikasnim postupkom. Sporovi koji se, u zavisnosti od njihove pravne prirode, vode kod

⁴² Firme za privredne prestupe pla}aju nov~ane kazne u rasponu do 50.000 EURA, dok se za razli~ite prekr{aje nov~ane kazne kre}u u rasponima od 1.000 - 15.000 EURA.

⁴³ Primjera radi, za dostavljanje la`nih podataka sudskom registru predvi}ena je kazna zatvora do 5 godina ili alternativna nov~na kazna u iznosu do 25.000 EUR. Tako}e, u slu~aju podno{enja la`ne dokumentacije u ste~ajnom postupku predvi}ena je kazna zatvora u rasponu od 1-3 godine ili alternativna nov~na kazna do 20.000 EURA.

⁴⁴ Crnogorski Krivi~ni zakonik je donesen krajem 2003. godine tako da se mo`e govoriti o jo{ uvijek svje`oj implementaciji novog kaznenog zakonodavstva.

⁴⁵ Radi se o krivi~nim djelima koja obuhvataju: razli~ite oblike falsifikovanja, utaju poreza, krijum~arenje, nedozvoljeno obavljanje djelatnosti, pranje novca, namje{tenih bankrota, zloupotrebu ovla}enja, izradu la`nih bilansa, obmanjivanje kupaca.

⁴⁶ Dominiraju zatvorske kazne uz prate}e nov~ano sankcionisanje. Za pojedina krivi~na djela mogu}e je izre}i kaznu zatvora i do 10 godina (npr, za pranje novca).

⁴⁷ Nevladini izvje{taji i advokatski izvori ukazuju na sporove koji mogu trajati i vi{e godina {to se nesumnjivo negativno odra`ava na ukupan poslovni ambijent.

različitih prvostepenih sudova⁴⁸, direktno se odražavaju na reputaciju nadležnih sudova ali se reflektuju i na ukupan status i zaštitu regularnog poslovanja.

Takodje, postupak likvidacije ili stečajna bižnisa može imati znatne posljedice ukoliko se ne odvija u skladu sa zakonskim odredbama⁴⁹ i na način koji obezbjeđuje efikasnu reakciju nadležnog suda. Neke analize pokazuju da je i u ovom slučaju sudska praksa nedovoljno efikasna i da sudovi relativno sporo vode odgovarajuće postupke.⁵⁰ Na ovaj način se preduzetnici dodatno izlažu troškovima i stvara se utisak neefikasnog trgovačkog sudstva koje još uvijek nije u stanju da brzo vodi postupke koji imaju vitalan značaj za ukupan poslovni sistem u zemlji. Time se, nezavisno od činjenice da su veoma liberalizovani uslovi za pokretanje stečajnog postupka⁵¹, sam sudski proces iz niza razloga može lako pretvoriti u otegnuti postupak koji diskredituje namelo sudske efikasnosti i ne doprinosi institucionalnoj zaštiti biznisa.

III Preporuke

Ocjenjujući ostvareni nivo slobode preduzetništva u Crnoj Gori moguće je ukazati na slijedeće preporuke:

Generalna preporuka

- Neophodno je dinamiziranje modernizacije domaćeg poslovnog sistema kako bi se što prije stvorili podsticajni uslovi koji bi omogućili snažniji razvitak preduzetništva i obezbijedili regionalnu konkurentnost Crnoj Gori;

Posebne preporuke

- Nužne su krupne promjene u pogledu otklanjanja birokratskih barijera koje prate početak preduzetništva i vršenje raznih djelatnosti, kao i stvaranje normativnih uslova koji će omogućiti da nadležne državne i opštinske institucije kompetentnije i brže reaguju povodom različitih zahtjeva preduzetnika;

⁴⁸ Sporovi se vode kod Osnovnog suda (npr. sporovi u vezi izbora organa u preduzećima) ili kod Privrednog suda (sporovi između preduzeća i preduzetnika, sporovi povodom registracije, sporovi povodom naručavanja konkurencije itd.).

⁴⁹ Zakonom o privrednim društvima (Sl.list RCG br. 6/02) i Zakonom o insolventnosti privrednih društava (Sl.list RCG 6/02) regulisani su postupci prestanka privredne djelatnosti.

⁵⁰ Primjera radi, jedan od izvještaja Svjetske banke je upozoravao na devetogodišnje prosječno trajanje stečaj u Crnoj Gori i Srbiji. Istovremeno, najnovija sudska praksa ukazuje na manje-više polugodišnje rokove koji prate zaključenje likvidacionih postupaka u slučajevima tzv. dobrovoljne likvidacije ili stečaj "mrtvih" firmi, ali i nedopustive višegodišnje sudske postupke koji prate stečajne bivših društvenih preduzeća.

⁵¹ Povjerilac ili povjerioci mogu da podnesu predlog za pokretanje stečajnog postupka kada su ispunjeni **slijedeći uslovi**: a) da dužnik nije izmirio dospjeli dug prema povjeriocu koji podnosi predlog a da sa izmirenjem duga kasni najmanje **30 dana**; b) da je ukupan iznos preostalog duga **veći od 500 EUR-a** za preduzetnike, odnosno **2.500 EUR-a** za privredna društva; c) da dug dužnika nije nastao iz nepredvidivih razloga i da nije predmet *bona fide* spora sa povjericom; d) da dužnik i inače ne izmiruje dugove o dospjelosti

- Važno je da se što prije izvrši kodifikacija propisa koji regulišu osnovne svojinske odnose, kako u cilju otklanjanja anahronih rješenja tako i u pogledu stvaranja normativnih uslova koji će omogućiti nesmetan razvoj i zaštitu preduzetništva;
- Neophodno je izvršiti odgovarajuću reviziju radnog zakonodavstva, primarno zbog njegovog usklađivanja sa zahtjevima slobodnog preduzetništva i postulatima tržišne ekonomije, ali i u cilju smanjenja sadašnje hipertrofije propisa;
- Aktuelni poreski okvir, koji je u najvećoj mjeri razumno postavljen, ipak traži odgovarajuće korekcije u dijelu propisanih poreskih stopa koje bi išle u pravcu dodatnih stimulacija za biznis i stvaranja fiskalnog ambijenta koji bi Crnu Goru učinio konkurentnom u regionu;
- Nužno je osposobljavanje domaćeg sudstva kako bi se komercijalni sporovi rješavali što brže i pravednije i istovremeno efikasno okončavali likvidacioni i stečajni postupci;
- Neophodno je detaljno analiziranje svih normiranih i institucionalnih barijera slobodnom preduzetništvu, koje su prisutne u desetinama zakonskih i podzakonskih tekstova, čime bi se stvorili uslovi za finalizaciju reforme domaćeg poslovnog sistema i samim tim podstaklo dalje jačanje preduzetništva inicijative u Crnoj Gori.