

CEDEM

Centar za demokratiju i ljudska prava

Center for Democracy and Human Rights

Kruševac 0 A-I-2, III/48; 81000 Podgorica, Crna Gora

tel. ++381-81-205280; tel/fax ++381-81-234368;

e-mail: cedem@cg.yu; www.cedem.cg.yu

TRANZICIJA U CRNOJ GORI

- Partije i partitokratske tendencije-**
- Prepreke uspostavljanja javnog servisa-**
- Reforma državne uprave-**
- Antikorupcija-**
- Prepreke slobodnom preduzetništvu-**

Izveštaj br. 22 (jun 2004.)

22

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 se modifikuje i proširuje u 2004. godini. U odnosu na raniji period tretirati ćemo 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. 22. proizvod je CEDEM-ovog analitičkog tima: dr Veselin Pavićević, docent na Pravnom i Ekonomskom fakultetu u Podgorici (*Partije i partitokratske tendencije*), Draško Đuranović, novinar nedjeljnika "Monitor" (*Prepreke uspostavljanja javnog servisa*), prof.dr Milan Marković, profesor na Pravnom fakultetu u Podgorici (*Reforma državne uprave*), dr Dragan Prlja (*Antikorupcija*) i Rade Bojović, pravni savjetnik (*Prepreke slobodnom preduzetništvu*). Koordinator projekta i analitičkog tima je dr Srđan Darmanović, direktor CEDEM-a.

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

Podgorica, jun 2004.

PARTIJE I PARTITOKRATSKE TENDENCIJE

Doc.dr Veselin Pavićević

SLABLJENJE PARTITOKRATIJE?

Od imperativnog ka slobodnom mandatu

Sredinom juna ove godine Ustavni sud Crne Gore stavio je van snage, nakon desetogodišnje prakse, odredbu izbornog zakona po kojoj faktički poslaničkim mandatom raspolaže partija a ne poslanik. Na taj način formalno se stiču uslovi za ponovno uvođenje u ovdašnji izborni sistem kategorije **tzv. slobodnog mandata**, odnosno prestaje mogućnost dalje ozakonjene primjene **tzv. imperativnog mandata**.

Različito tumačenje pravnog karaktera i statusa poslaničkog mandata, razvoj crnogorske izborne legislative dijeli na tri faze.

Prva faza traje od uvođenja kompetitivnog izbornog sistema (1990.) do inaugurisanja Ustava RCG iz 1992. godine. Karakteristična je po kategoriji tzv. **opoziva** koju zakonodavac naglašeno ističe na način što je smješta u naziv osnovnog akta ("Zakon o izboru i opozivu odbornika i poslanika"¹), i posvećuje mu čitavo jedno poglavlje (poglavlje VIII, čl. 102 do 109). Kategorija "opoziva" nikada u praksi nije primijenjena što je dovelo do njenog ukidanja uoči usvajanja Ustava iz oktobra 1992.

Slobodni mandat uveden je u Ustav iz 1992. godine tek nakon amandmana na čl. 79 Predloga Ustava RCG koji je podnijela Narodna demokratska stranka. Tekst amandmana je glasio: "Narodni poslanik predstavlja sve građane, slobodno tumači njihove interese, opredjeljuje se i glasa po sopstvenom uvjerenju, ne može primati zapovjedna uputstva i ne može biti opozvan." Prihvatajući osnovnu ideju podnosioca amandmana, Skupština je usvojila Ustav Republike koji, u članu 77 st. 3 utvrđuje da se poslanik "...**opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i ne može biti opozvan**", potom u članu 79, st. 2 jemči da "poslanik ne može biti pozvan na odgovornost za govor i glas u Skupštini."

Očigledno, ustavotvorac se priklonio klasičnom liberalnom poimanju poslaničkog mandata, po kome su članovi parlamenta *predstavnici cijele nacije*, a ne izbornih jedinica u kojima su birani ili posebnih skupina birača koji su ih izabrali. Mada eksplicite nije naznačeno u navedenom obrazloženju, izvjesno je da njegova teorijska elaboracija počiva na temeljima poznatog govora **E. Burke**-a biračima Bristola 1776. godine. Dakle, zamišljen kao "čuvar" *opšteg dobra*, poslanik ulaskom u parlament gubi sve obaveze da predstavlja posebne interese, odgovarajući pri tome samo sopstvenoj savjesti.

Ustavnom određenju kategorije poslaničkog mandata, prilagođena je i nova izborna zakonska regulativa: "Institut opoziva iz dosadašnjeg izbornog zakonodavstva je zamijenjen institutom prestanka mandata. U tom smislu, ovim zakonskim rješenjem su

¹ "Službeni list SR Crne Gore", br. 36/90, od 3. oktobra 1990.

utvrđeni slučajevi i uslov prestanka funkcije odbornika, odnosno poslanika, **primjereno institutu slobodnog mandata.**"²

Ova faza trajala je od oktobra 1992. do maja 1995. godine, kade je uslijedila dopuna osnovnog izbornog zakona, tako što je, osim uobičajenih razloga zbog kojih se gubi poslanički status, poznatih u komparativnom izbornom zakonodavstvu a navedenih u članu 10,¹³ stav 7, pozitivnog crnogorskog izbornog zakona dodata i kategorija "prestanka članstva u političkoj stranci". Neposredan povod i razlog ove dopune bilo je to što je jedan opozicioni poslanik počeo da se ponaša u skladu sa inaugurisanom kategorijom slobodnog mandata.⁴

Partije, kao predlagači i kreatori izbornog sistema na taj način dalekosežno su opredijeljili ne samo zaštitu već i *karakter poslaničkog mandata* jer su faktički reinstalirali, ovaj put na "mala vrata", *institut opoziva*. Ta se činjenica nije mogla poreći, bez obzira što su u skupštinskoj raspravi dominirali argumenti da se poslanik bira sa liste koju utvrđuje stranka i da birač svoj glas povjerava listi a ne pojedincu, te da se u ovom slučaju ne radi o klasičnom institutu opoziva već o prestanku mandata. Ovo, tim prije, kad se ima u vidu da institut opoziva uvijek označava sankciju koja se izriče protiv volje

² Izvod iz komentara čl. 104 Zakona o izboru odbornika i poslanika, u: Izborni zakoni sa komentarom, NU "Službeni list RCG", Podgorica, 1992., str. 87.

³ Tekst citirane nrme glasi:

Odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran:

- 1) podnošenjem ostavke;
- 2) ako je pravosnažnom odlukom osuđen na kaznu zatvora bezuslovno u trajanju od najmanje 6 mjeseci ili je osuđen na kaznu zatvora za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje ove funkcije;
- 3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
- 4) ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, odnosno poslanika sa drugom funkcijom utvrđenom Ustavom i zakonom;
- 5) prestankom crnogorskog, odnosno jugoslovenskog državljanstva;
- 6) u slučaju smrti;
- 7) prestankom članstva u političkoj stranci sa čije liste je izabran;
- 8) ako se zabrani rad političke stranke sa čije izborne liste je izabran.

Odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat danom nastupanja slučaja iz stava 1. ovog člana.

Prestanak mandata konstatuje nadležna skupština, na prvoj narednoj sjednici poslije prijema obavještenja o razlozima za prestanak mandata odbornika, odnosno poslanika.

Odbornik, odnosno poslanik kojem je prestao mandat na osnovu člana 1. tačka 4) ovog člana ostaje na izornoj listi i može ponovo steći mandat odbornika, odnosno poslanika u skladu sa ovim zakonom.

⁴ Riječ je o tadašnjem poslaniku Liberalnog saveza Miodragu Vlahoviću. Formalni predlagač ove zakonske inovacije bila je tada opoziciona, Narodna stranka. Iako je predstavnik vladajuće stranke (u to vrijeme jedinstveni DPS) upozorio da bi bilo korektnije da se izmjene i dopune izbornog zakona donesu uoči novih izbora, a ne u toku trajanja mandata, Skupština je, izuzev poslanika SDP, jednoglasno usvojila ovaj zakon. Međutim, teško se oteći utisku da su tom prilikom najzadovoljniji bili upravo poslanici iz reda većinske stranke. Naime, na ovaj način opozicija im je obezbijedila "alibi" za ponašanje u parlamentu zbog kojega ih je, inače, nerijetko nazivala i "DPS-ovska glasačka mašina".

onoga na koga se odnosi, dok je institut prestanka mandata, prije svega, pitanje pravnog kapaciteta (kvalifikacije za izbor) odnosno pasivne biračke legitimacije koja pored objektivnih činjenica (starosna dob, poslovna sposobnost i dr.) obuhvata i voljni momenat - ostavku.

Novouspostavljeno zakonsko rješenje trebalo je da sankcioniše dvije različite situacije. Prvu, kad poslanik svojevolumno istupi iz stranke sa čije izborne liste je izabran, i drugu, kad poslaniku prestaje članstvo u stranci zato što je partije isključen. Međutim, kako je riječ o normi opšteg karaktera, izostala su neophodna preciziranja.

Umjesto da bude izgrađen kao stabilna demokratska institucija, *izborni sistem još jednom je poslužio kao sredstvo za jednokratno upravljanje konfliktima*. Iako je već tada bilo jasno da se novoozakonjeno pravilo formalno-logički kosi sa ustavnim određenjem karaktera poslaničkog mandata, ova norma ostaće na snazi sve do najnovije odluke Ustavnog suda.⁵ Pritom, valja imati u vidu da je ista sudska instanca već jednom (tokom 1996. godine) raspravljala o istoj stvari i donijela odluku suprotnog sadržaja onoj koju je donio Ustavni sud u novom sastavu.

Drugu fazu, dakle, obilježava pravno-tehnički neuspjeh pokušaj kompromisa između klasičnog liberalnog tumačenja slobode poslaničkog mandata i imperativa prakse u savremenim "partijskim državama", da se sloboda poslanika relativizira, tj. ograniči partijskom voljom i disciplinom u glasanju.

Treća faza tek treba da otpočne iznalaženjem rješenja kojima će se u korektnoj zakonskoj formi napustiti tradicionalna dihotomna podjela mandata na slobodne i imperativne. Jedan od načina na koji je to moguće ostvariti je uvođenje kategorije **opšteg**, odnosno **okvirno vezanog mandata**. Ovo iz razloga što praksa nedvosmisleno nameće potrebu zaštite interesa partije kao jednog od ključnih sudionika u izbornom procesu. Uostalom, pravu partija da isključi člana koji krši partijske principe i (ili) svojim ponašanjem dovodi u pitanje ugled partije, nema se, načelno, šta prigovoriti i to pravo predviđaju ne samo statuti skoro svih političkih partija i nego i velikog broja drugih dobrovoljnih organizacija. Međutim, činjenica je takođe da partijskim vrhuškama nije strano da to pravo **zloupotrebjavju**. Dakle, nakon navedene odluke Ustavnog suda, pred crnogorskim zakonodavcem nameće se obaveza da s tim u vezi pronađe kompromisno rješenje.

Postoji više načina da se operacionalizuje načelo opšteg, odnosno okvirno vezanog mandata. Na ovom mjestu ćemo učiniti izvjesne **preporuke** u tom pravcu.

Uočeno je da u izbornom sistemu Crne Gore figurira jedna *izrazito nedemokratska odredba koja se tiče raspodjele mandata*, a na koju je, s pravom, skrenuo pažnju i OSCE/ODIHR u kritičkoj analizi od 9. avgusta 2002. ("Pravna analiza izmjena i dopuna izborne zakonske regulative"). Riječ je o odredbi na osnovu koje se polovina poslaničkih mandata koje osvoji partijska lista dodjeljuje prema redosljedu kandidata na podnesenoj izornoj listi, dok drugu polovinu određuje ponosilac liste (partija) ne vodeći računa o tom redosljedu.

Pravo podnosioca izborne liste da **poslije završenih izbora** arbitrarno vrši odabir polovine poslanika iz čitavog sastava predložene liste, krši elementarne demokratske norme, jer to dovodi u pitanje pravo građana da sami biraju političke predstavnike. S obzirom na to, izborni sistem Crne Gore može se, prema jednoj odluci Saveznog

⁵ Odluci suda prethodila je rasprava u kojoj su u funkciji stručnih eksperata učestvovali dr Srđan Darmanović, direktor CEDEM-a i autor ovog teksta.

ustavnog suda Njemačke usvojenoj sredinom prošlog stoljeća, svrstati u *posredni*, a ne u *neposredni proporcionalni sistem*. Prema stanovištu tog suda, o neposrednim izborima je riječ ako se poslanički mandati raspodjeljuju *automatski poslije glasanja birača*, bez miješanja "treće ličnosti". Ako se, pak, u raspodjelu poslije izjašnjavanja birača uključuje i "treća ličnost" izbori su posredni. U posrednom proporcionalnom sistemu kakav je, dakle, na snazi u Crnoj Gori, politička stranka ili još preciznije njeno rukovodstvo zadobilo je još veću moć, nego što je, inače imaju, u direktnom proporcionalnom sistemu.

Drugačije rečeno, kroz postojeći tip izborne liste, te isticanje naziva stranke a ne imena kandidata sa stanačke liste na glasačkom listiću, zakonodavac je biraču namijenio isključivo ulogu davaoca legitimiteta unaprijed formiranoj volji vrha partije za čiju listu glasa. S tim u vezi, osnovna razlika u odnosu na prethodni, monopartijski sistem je u tome što umjesto jednog, više vrhova stranačkih oligarhija presudno utiču na personalni sastav predstavničke vlasti, tako da sada imamo "monizam unutar pluralizma".

Eliminisanje ove slabosti moguće je ostvariti obavezivanjem podnosioca izborne liste da dodijeli mandate prema redosljedu po kojem su predloženi, ili da omogući biračima da sami vrše promjene u ponuđenom redosljedu kandidata. No, kako bi, u ovom periodu razvoja izbornog sistema, uvođenje preferencijalnog glasanja moglo dovesti do neželjenih posljedica (povećanje broja nevažećih glasačkih listića), do projektovanih efekata može se doći i na način *da se biraču da pravo da svoj glas daje i kandidatu u okviru ponuđene stranačke liste (neblokirana vezana lista)* a ne kao što predviđa pozitivna norma, isključivo, listi u cjelini.

U predloženoj varijanti izborne liste i tipa glasanja (**kombinacija ordinalnog i kategorijalnog glasanja**), konačni redosljed predloženih kandidata u okviru liste opredjeljuje broj pojedinačno osvojenih glasova a ne unaprijed izražena volja stranačkog rukovodstva. Osim navedenih, postoje i drugi, po našem mišljenju, ne manje važni razlozi zbog kojih je poželjno učiniti navedene izmjene u izbornom sistemu Crne Gore, i to:

(1) na taj način otvorio bi se proces demokratizacije unutar stranaka, a kao što nema "demokratije bez demokrata", tako ni bez demokratskih partija nema ni demokratskog poretka; proces demokratizacije se ogleda u slabljenju moći čelništva da nagrađuje lojalne, a ne principijelne i ugledne članove partije;

(2) u postojećim uslovima oni koji raspolažu pravom da utvrđuju konačan redosljed kandidata na izornoj listi izlažu se izazovu da "nude na prodaju mjesta u parlamentu"; u uslovima naglog raslojavanja društva na većinu osiromašenih i manjinu naglo i najčešće sumnjivo obogaćenih pojedinaca nije teško pretpostaviti kome je u takvom slučaju to u interesu, odnosno ko bi mogao da "kupi" poslanički mandat; vrijeme uoči izbora pretvara se, zapravo, u period aktivnog funkcionisanja "političke berze" na kojoj se cijena koštanja pojedinog poslaničkog mjesta formira daleko od "očiju javnosti" i mimo ikakvih regula;⁶

6 Takva praksa ne bi predstavljala naš izum. Uostalom, ne kaže se bez razloga "novac je majčino mlijeko politike". Tako, npr. R. Levinzon - Morus (Novac u politici, "Kosmos", Beograd, 1934. str. 70-71) navodi, jedan po mnogo čemu neobičan, ali i vrlo ilustrativan primjer zloupotrebe novca u izborima. Naime, uoči izbora za Rajhstag 1928. godine u jednom drezdenskom listu osvanuo je oglas sljedeće sadržine:

"Stranka nudi parlamentarnu karijeru za zajam od najmanje 5.000 maraka u izborne svrhe. Ponude pod broj I/18148 na Adre Kompt."

(3) predloženom izmjenom tipa liste i načina glasanja dinamizira se predizborni partijski život na način što pretendenti za poslanička mjesta nakon utvđivanja i isticanja kandidatske liste, za razliku od dosadašnje prakse, u toku trajanja izborne kampanje moraju permanentno kontaktirati biračku bazu ukoliko žele da ostvare svoj cilj;

(4) nakon održanih izbora kandidat zna tačno svoju "političku težinu"; pojedinačno veća angažovanost poslaničkih kandidata u predizbornoj kampanji, pored toga što treba da rezultira i većim učešćem birača u izborima, a što je vrijednost po sebi, uticaće i na njihovo znanje i političku vještinu potrebnu za rad u parlamentu čiji kvalitet birači mogu procijeniti i izreći svoju ocjenu na narednim izborima, i

(5) kandidatu izabranom na osnovu direktnih glasova a ne na osnovu glasova datih listi u cjelini (kad birač markira vrh glasačkog listića, tzv. slučaj **de tâte**), ukoliko unaprijed nije potpisao blanko ostavku, raspolagao bi slobodnim mantatom. Na taj način stiču se neophodne pretpostavke za politički angažman većeg broja ličnosti od moralnog integriteta, jer bez takvih ličnosti svaka se politika, prije ili kasnije, pretvara u zanat makijavelizma. Takvi pojedinci treba da obezbijede moralno tkivo institucija demokratije, kako se one ne bi svodile na beživotan formalno-pravni kostur.

Napokon, promjene u načinu glasanja odnosno tipu izborne liste pretpostavljaju i očekivane promjene u pristupu birača vrednovanju efekata politike(a) stranaka kojima su, u jednom trenutku, iskazali svoje, ograničeno povjerenje. Uostalom, demokratija ne može funkcionisati, ako je svako indiferentan prema tome ko će pobijediti na izborima. Riječ je, dakako, o procesu postupnog sazrijevanja građanske demokratske svijesti i političke kulture, jer se "staro" društvo ne dā za kratko vrijeme i dekretima pretvoriti u razvijeno civilno društvo. Uostalom, sve dok se ne kristališu socijalne tvorevine one realno nemaju izgleda da djeluju kao prepoznatljiva društvena snaga, sa atrikulisanim posebnim interesima i zahtjevima; sposobnost društvenih grupa da jasno artikulišu svoje interese pretpostavka je za ograničavanje djelovanja partija, a kad tog ograničenja nema, partijska rukovodstva djeluju arbitrarno usljed čega politički proces postaje nepredvidiv... dok, kako zapaža Weslawski, ... *demokratija djeluje bez vlastite infrastrukture...*

Levinzon je otkrio da je ljubazna ponuda poticala od jedne grupice koja se ponosno zvala "Kulturno-napredna stranka", čiji je osnivač radoznalcima objašnjavao da traženi novac nije ništa drugo do sredstvo da zainteresovani ostvare sopstveni interes kroz politiku, odnosno ono što nudi poslanički mandat. U našim uslovima, to znači i ulazak u relativno uzak krug ljudi koji uživaju u određenoj vrsti imuniteta i u slučaju da počine krivično djelo za koje je propisana kazna do 5 godina zatvora.

PREPREKE USPOSTAVLJANJA JAVNOG SERVISA

Draško Đuranović

Država protiv svoje televizije

Umjesto da pomogne metamorfozu državne televizije u javni servis, država je RTCG dovela na sam rub egzistencije smanjenjem novca iz budžeta i neredovnim prilivima sredstava po osnovi pretplate

Posljednje sedmice juna rukovodstvo i zaposlene u RTCG dobrano je uzdrimala vijest da ostaju bez jedinog stabilnog izvora finansiranja: Ustavni sud Crne Gore proglasio je neustavnim model naplate RTV pretplate posredstvom plaćanja telefonskog računa.

Sud je ocijenio da naplaćivanje radio-difuzne pretplate uz telefonske račune - bez provjere da li fizičko ili pravno lice ima radijski ili televizijski prijemnik - stavlja u neravnompravan položaj sve one koji plaćaju telefonski račun ali nemaju radio ili televizijski prijemnik. Zato je preporuka Ustavnog suda da radio-difuznu pretplatu treba da plaćaju samo oni za koje je pouzdano utvrđeno da imaju radio ili TV prijemnik.

Pravni okvir promjena

Zahtjev za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o radio-difuziji Ustavnom sudu su podnijeli Socijalistička narodna partija, Narodna stranka i pojedinac, novinar, Čedomir Lješević. Sud je uglavnom odbacio njihove inicijative osim pomenutog fragmenta o ustavnosti načina naplaćivanja radio-difuzne pretplate.

I to će, bez sumnje, izazvati velike probleme za rukovodstvo RTCG: Prema dosadašnjoj praksi, utvrđenoj Zakonom o radio-difuziji, a sprovedenoj od Agencije za radio-difuziju, bila je napravljena kakva-takva selekcija: oko 1000 građana oslobođeno je plaćanja pretplate jer su tvrdili da nemaju ni radio ni televizor. Izgleda, međutim, da takav odabir nije bio dobar i dovoljan. Sada će, nakon odluke Ustavnog suda, morati da se ukine dosadašnji način prikupljanja sredstava od radio-difuzne pretplate.

Odluka Ustavnog suda neće imati dalekosežne političke, već prvenstveno ekonomske posljedice: prema riječima v.d. direktora RTCG, Radovana Miljanića, odlukom Ustavnog suda ta medijska kuća dovedena je u specifičan finansijski vakuum i praktično je na ivici izdržljivosti. To pokazuje i »redovitost« u isplati plata: krajem juna zaposleni u RTCG dobili su platu za mart! Sa takvom dinamikom isplata teško je očekivati neka velika pomjeranja u stvaranju zanimljivog radio i televizijskog programa.

Iako će se krajem godine navršiti dvije godine od donošenja Zakona o javnim emiterima, Radio Crne Gore i Televizija Crne Gore tek su na početku procesa. U stvari, okončana je prva, normativno-institucionalna faza transformacije:

- donešena su normativna akta (Statut RTCG, Programski principi i profesionalni standardi)
- izabrani organi upravljanja (Savjet RTCG, Upravni odbor, izvršni i programski direktori)

Pokazalo se, međutim, da konstruisanje solidnog pravnog okvira za promjene ne garantuje brzu i pravilnu transformaciju RTCG iz državne kuće u javni servis. Biće, sasvim je očigledno, potrebno još mnogo napora, ne samo zaposlenih i rukovodilaca te medijske kuće, već i same državne uprave i međunarodne zajednice.

Bez valjane normative i efikasnih organa upravljanja ne može ni početi suštinski preobražaj državnog radija i državne televizije. Odluka Ustavnog suda donekle je poremetila dobar pravni okvir i sada će u Crnoj Gori valjati tek da se pronade efikasan pravni mehanizam koji će - u skladu sa crnogorskim Ustavom i zakonima - obezbijediti brzu i efikasnu naplatu za javni medijski servis.

Identifikacija problema i opstrukcija promjenama

Upravo se u ponašanju i postupcima države krije glavna opstrukcija sprovođenju zacrtanih promjena. Umjesto da pomogne metamorfozu državne televizije i radija u javni servis, država je RTCG dovela na sam rub egzistencije smanjenjem novca iz budžeta i neredovnim prilivima sredstava po osnovi pretplate.

Već pominjana odluka Ustavnog suda značiće strateški problem: kako pronaći način kojim se obezbjeđuje siguran dotok novca u presahle finansijske dveri državnih medijskih institucija?

Čak i sa dosadašnjim mehanizmom dosta toga je škripalo: tokom prvih šest mjeseci tekuće godine Agencija za radio-difuziju platila je jedva 50 odsto sredstava na ime radio i televizijske pretplate. Kada se zna da se pretplata ubira posredstvom telefonskih računa Telekoma, ostaje potpuno nejasno zbog čega država (Telekom je državno preduzeće) kasni sa uplatama kada plaćanje telefonskog računa može da kasni najviše 30 dana. Prema dinamici uplata RTCG je, na ime pretplate, trebalo da prihoduje mjesečno oko 450 hiljada eura. Prema našim saznanjima, mjesečna uplata Telekoma nikada se nije ni primakla toj predviđenoj sumi. Da li je neko, u međuvremenu, nelegalno preusmjeravao novac od pretplate - nije poznato niti je bilo istrage.

Opisani primjer je samo jedna od državnih opstrukcija u finansijskoj sferi. Koliko država dugoročno posmatra državne medije pokazuje i primjer smanjivanja budžeta Vlade.

Bilo je, naime, budžetom Vlade Crne Gore predviđeno 2.600.000 (dva miliona i šesto hiljada) eura za finansiranje javnog servisa. No, kada se sredinom godine Vlada Crne Gore odlučila na štednju i skresala sopstveni budžet, krenulo se prvo od - izdataka za državne medije. Umjesto predviđenih dva miliona i šesto hiljada eura, Vlada Crne Gore opredijelice državnom radiju i televiziji tokom 2004. godine - milion eura manje! To možda i najbolje govori o stvarnoj zainteresovanosti državne uprave za brzu i efikasnu transformaciju državnih medija u javni servis.

Drugi, bitan problem su nagomilani dugovi i broj zaposlenih za što glavnu krivicu snosi država, odnosno vlast. Nevjerovatno je ali istinito: prilikom primopredaje »ključeva od kase«, odnosno preuzimanja poslovanja RTCG od novih organa javnog servisa (Upravnog odbora, izvršnih direktora i Savjeta RTCG) nije napravljena odgovarajuća primopredaja nadležnosti. Pošto nije napravljen realan presjek stanja kada je nova uprava »preuzimala vlast«, nijesu se ni mogle znati prave razmjere i pravi odnos između prihoda i rashoda.

Ništa bolja situacija nije bila ni kada je, sredinom godine, stari direktor RTCG Vučinić, je brže-bolje prebjegao u diplomatsku službu zajednice. Tada nije podnešen Upravnom odboru izvještaj o radu niti pregled finansijskog poslovanja. Novi direktor, tačnije vršilac dužnosti, Radovan Miljanić, mogao je samo da konstatuje da stvari uopšte ne izgledaju dobro: ukupni dugovi RTCG, prema sadašnjim proračunima, iznose oko 6,5 miliona eura, a u RTCG je zaposleno čak 1004 radnika. To je zaista veliko opterećenje i teško da će rukovodstvo ove medijske kuće - ma koliko bilo sposobno - biti u stanju da se nosi sa tako velikim problemima. Naročito ako još dotok sredstava od pretplate, nakon odluke Ustavnog suda, bude smanjen.

Doduše, statut RTCG predviđa osam načina, mehanizama i izvora finansiranja ove medijske kuće: 1) televizijska pretplata, 2) taksa na radio prijemnike u motornim vozilima 3) proizvodnja i emitovanje reklamnih sadržaja 4) proizvodnja i prodaja audiovizuelnih radova 5) sponzorisanje programskih sadržaja 6) organizovanje koncerata 7) iz državnog budžeta 8) drugi izvori finansiranja.

Mada je uočljiva šarolikost izvora finansiranja, valja napomenuti da u ukupnoj sumi potrebnih prihoda (oko 550 hiljada eura mjesečno samo za podmirenje bruto ličnih dohodaka zaposlenih) prihodi od pretplate iznose oko 80 odsto! Neophodno je, dakle, obezbijediti nesmetan priliv od pretplate, što je uslov opstanka RTCG, ali i obratiti pažnju na druge oblike finansiranja.

Za ilustraciju teškoća poslovanja može poslužiti predračun troškova za praćenje ovogodišnjih Olimpijskih igara u Atini. Za plaćanje prava prenosa i za operativne troškove boravka manje ekipe od tridesetak ljudi u Atini, RTCG će morati da izdvoji oko 300 hiljada eura. U suprotnom, biće to jedina evropska državna televizija koja neće pokrivati Olimpijadu!

Znaci poboljšanja kvaliteta

Uprkos brojnim finansijskim i tehničkim problemima, čini se da je rukovodstvo RTCG, zajedno sa timovima iz Upravnog odbora i Savjeta RTCG, uređivačkim timom te novim generalnim direktorom, spremno da se uhvati u koštac sa teškim izazovom pretvaranja državne medijske kuće u javni servis. Na takav zaključak navode i neki uočeni pomaci u programima RTCG.

U glavnim informativnim emisijama RTCG uočen je izbalansiran pristup: stranke vlasti nisu privilegovana strana u izvještavanju državnih medija; novinari radija i televizije se trude da građanstvu daju realan uvid svakodnevnih dešavanja u društvu. Evidentno je i da se fokus pažnje pomjera lagano prema temama iz svakodnevnog života. Znatno je povećana i raznovrsnost programskih sadržaja. Krajem marta, Televizija Crne Gore je pokrenula, jednom mjesečno, emisiju posvećenu Romima. Od početka maja je startovao samostalni obrazovni program RTCG: svakoga dana 90 minuta kvalitetnog programa govori o ozbiljnosti uredništva i namjeri da se programski sadržaji prošire.

I pregled »Programskih principa i profesionalnih standarda javnih radio-difuznih servisa Radio Crne Gore i Televizije Crne Gore« - dokumenta koji sumarno daje etički kodeks ovih medijskih kuća - ukazuje da su televizija i radio krenuli krupnim koracima ka slobodnom novinarstvu.

»Ostvarivanje uloge RTCG zasniva se na opštim principima javnog servisa kao što su univerzalnost, raznolikost, nezavisnost i prepoznatljivost. Radio Crne Gore i Televizija Crne Gore kao javni difuzni servisi Crne Gore moraju da budu dostupni sveukupnom građanstvu. Obraćaju se cjelokupnom stanovništvu, bez obzira na društveni položaj ili prihode. Univerzalna dostupnost podrazumijeva da slušaoci i gledaoci mogu ne samo da primaju programe u podjednakoj mjeri na cijeloj teritoriji Republike, već da mogu da ih prate i razumiju.«

Citirani pasusi iz dokumenta »Principi...« uvjerljivo govore o programskom zaokretu državnih medijskih kuća, ali i o visoko postavljenim etičkim kriterijumima kojih se novinari televizije i radija moraju pridržavati. Pitanje je, doduše, da li su standardi postavljeni previsoko, ili su, pak, suviše idealistički: malo koja evropska ili svjetska kuća bi izdržala test provjere standarda RTCG sa svakodnevnom praksom.

Preporuke

Crnogorski javni emiter se, očigledno, nalazi na raskršću. Formalno-pravno je počela transformacija u javni servis, ali realno i stvarno - državni elektronski mediji prolaze kroz teške dane, naročito u pogledu finansiranja.

Niko u Crnoj Gori, posebno ne osnivač Radio i Televizije Crne Gore - Republika Crna Gora - ne bi smjela da odriče vlastiti interes za takvom institucijom, niti da umanjuje svoju odgovornost za dio hipoteke (finansijske i političke) koju nosi RTCG. Na to bi državu morala da obavezuju i međunarodna dokumenta. Kakva je, na primjer, Praška rezolucija Ministarske konferencije Savjeta Evrope. U njoj se ističe da sve države članice (Crna Gora je, zajedno sa Srbijom, članica SE) »preuzimaju obavezu da će javnim elektronskim medijima zajamčiti sigurna i odgovarajuća sredstva neophodna za ispunjavanje njihovih zadataka«. U tom se dokumentu još eksplicitnije kaže da se »države članice obavezuju da će održavati i prema potrebi uspostaviti odgovarajući i siguran finansijski okvir koji će javnim elektronskim medijima garantovati sredstva neophodna za ispunjavanje njihovih zadataka«.

a) Stoga, u narednom periodu država Crna Gora mora pomoći finansijskoj konsolidaciji RTCG. Možda ne u saniranju ogromnog, višemilionskog duga, ali, svakako, u

iznalaženju rješenja kojim bi se na adekvatan način riješilo pitanje prihodovanja na osnovu radio-televizijske pretplate.

b) Osim toga, možda bi trebalo preispitati odluku o brzom otpuštanju više stotina prekobrojnih zaposlenih iz RTCG. Evidentno je da 1004 zaposlena u RTCG čini veliki balast za opstanak ali bi, sasvim moguće, ekspresno otpuštanje velikog broja ljudi - govori se o brojcima od čak 450 zaposlenih - moglo da ima negativne efekte. Prije svega, uticaće na motivisanost preostale ekipe koja će, uplašena od daljih rigoroznih restrikcija, samo gledati da nekako obezbijedi dalji opstanak na poslu. Ova sugestija naravno ne znači odustajanje od racionalizacije, već stvaranje dugoročnog plana nove organizacije i sistematizacije radnih mjesta koja će odgovoriti velikim očekivanjima i potrebama. Trebalo bi, dakle, napraviti makar trogodišnji plan smanjenja zaposlenih, a ne sve uraditi u 12 mjeseci. Tako će se stvoriti pogodna atmosfera za rad i u promijenjenim uslovima.

c) U sklopu neophodnih promjena valjalo bi porazmisliti o znatno drugačijem angažmanu međunarodne zajednice. Do sada su predstavnici međunarodne zajednice bili fokusirani na pomoć pri izradi strategijskih dokumenata i formiranju nove upravljačke strukture. Činjenica je da se mnogo manje posvećivala pažnja tehničkoj opremljenosti i finansijskom oporavku RTCG, naročito pomoći u osavremenjavanju menadžmenta i, posebno, službe marketinga. U tom smislu, neophodno je da se organizuje neka vrsta donatorske konferencije za pomoć transformaciji RTCG. Bila bi to dvostruka korist: obezbijedila bi se dodatna pažnja, ali i dodatna sredstva za oporavak i transformaciju RTCG u javni servis. Evidentno je da bez finansijske injekcije ne treba računati na brze i efikasne promjene.

Ukoliko se sudbina RTCG prepusti samo zaposlenima unutar kuće, ukoliko se distanciraju i predstavnici crnogorske državne uprave i predstavnici međunarodne zajednice, ne treba očekivati - u uslovima teške besparice - neke radikalnije promjene unutar RTCG. Naročito ne promjene na bolje.

REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

prof. dr Milan Marković

ETIKA I ETIČKI KODEKS U UPRAVI - POTREBA DONOŠENJA ETIČKOG KODEKSA U CRNOJ GORI -

UVODNE NAPOMENE

U svakoj zemlji, uprava ima značajnu ulogu i obavlja mnoštvo poslova i zadataka radi ostvarivanja egzistencijalnih i razvojnih ciljeva društva, tako da "neposredne implikacije upravne delatnosti imaju veliko dejstvo."⁷ Kao što znamo, uprava nije izolovan entitet u društvu. Mnoge socijalne reforme imaju administrativne implikacije, mnoge administrativne reforme takođe imaju socijalne reprekusije. Znači, uprava je zavisna od socijalnih faktora, a u isto vrijeme ona utiče, rješavajući sadašnje i buduće probleme, na dizajniranje budućnosti društva. Ona nije više jednostavan instrument za čuvanje javne politike, već i vodič za rješavanje i uvođenje ekonomskih, tehnoloških, političkih i socijalnih promjena. Zato i u upravi, koja ostvaruje svakodnevni kontakt sa građanima, upravni poslenici moraju biti agenti promjene birokratskih načina rješavanja zadataka, tako da na svim njenim nivoima treba doći do razumijevanja "etičkih obzira" i ostvarivanja "intenzivnog etičkog dijaloga sa građanima".

Istorijski, čitava etika bez sumnje počinje religijom, tvrdi Karl Popper.⁸ U starogrčkoj filozofiji etika je predstavljala osnovnu oblast filozofije i politike (Platon je dijelio filozofiju na 3 nauke: fiziku, etiku i logiku) da bi se kasnije vezale za idealističku i normativističku filozofiju (v.B.Spinoza, Etika).

Ne baveći se ovdje dalje i detaljnije istorijskim pitanjima složenog fenomena etike, istaknućemo par različitih definicija ovog svojevrsnog "polja ljudskog dostojanstva".

Etika je nauka o moralu i etosu, rezonuje Vuko Pavićević.⁹ Isto razmišlja i Firdus Džinić kada kaže: "dok je moral određena pojava i praksa društvenog života, dotle je etika nauka o moralu".¹⁰ Štaviše, ona je "filozofska nauka o moralu. Njen predmet je istraživanje morala, moralnog odnosa čoveka i čoveka, čoveka i društva, kao i čoveka prema samom sebi, čovekova praksa procenjivanja ljudi (uključujući i sebe) kao dobrih i zlih, kao vrednih i nevrednih".¹¹

⁷ Dragoljub Kavran, Državna uprava u vremenu koje dolazi, Pravni život, br. 9, I tom, Beograd, 1995, str. 666.

⁸ Karl R.Poper, Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji, Beograd, 1993, str. 101.

⁹ Vuko Pavićević, Osnovi etike, Beograd, 1974, str. 6.

¹⁰ Firdus Džinić, Etika, Beograd, 1995, str. 34.

¹¹ Sociološki leksikon, Beograd, 1982, str. 171.

Drugačije razmišlja K.R.Poper. On smatra da etika nije nauka, jer ne postoji "racionalna naučna osnova etike". Postoji samo etička osnova nauke i racionalizma.¹²

Radomir Lukić govori o normativnoj etici pod kojom "razumemo disciplinu koja formuliše idealan moral (ili moralni ideal) ..." ¹³ Z. Tomić se zalaže, s pravom, da se na Pravnom fakultetu, iako je etika sadržana u svakoj disciplini, uvede posebna disciplina koja bi se bavila etikom.¹⁴

Interesantno zapažanje o etici ima i Dž.E.Mur. On za nju kaže: "Ja je upotrebljavam tako da obuhvatim ono istraživanje koje se, u svakom slučaju, ne može nazvati drugim riječima do: opšte istraživanje onoga što je dobro". ¹⁵ J.Đorđević primjećuje da se etika upotrebljava kao sinonim za moral, a još češće kao skup onih ponašanja i stavova kojima se izražavaju principi morala, "definisani istovremeno kao etički princip." ¹⁶

Hauard Has i Bob Tamarkin u etici vide teoriju ljudskog ponašanja, studiju moralnih vrijednosti, pri čemu ističu da ne postoji samo jedan etički standard, "jer se svaki filozof odlučuje za svoj sopstveni".¹⁷ Po Pusiću, etika je skup pravila koji regulišu ponašanje ljudi u njihovim međusobnim odnosima i koji se karakterišu velikim stepenom internalizacije, tj. pojedinac ih je usvojio u tolikoj mjeri da ih osjeća kao svoje autonomne sopstvene principe. ¹⁸

Uglavnom, etika se često odnosi na izbor između onoga što je dobro ili loše ili pravilno ili nepravilno. U etičkoj teoriji, kako primjećuje Jong S.Jun, prvo se definiše dobro, i onda se ispravna akcija smatra načinom postizanja tog dobra. Etika se tiče moralne dužnosti i obaveze. "Sinonim za etičko je moralno".¹⁹

JAVNI SLUŽBENIK I ETIČKI KODEKS

Javni službenik, kao opunomoćeni predstavnik države, vršenjem svojih zadataka i funkcija ovaploćenih u aktima uprave ostvaruje javni interes. Javni interes ili javno dobro je, dakle, tijesno povezano sa administrativnim odlukama, jer im daje pravac i značenje u svemu što rade. Kako ovaj odnos uključuje moralnu dužnost i obavezu na strani javnih službenika, on uključuje etiku. Etika stoga postaje ključna za cjelokupni domen aktivnosti u koje je uključen javni službenik.

Znači, kako primjećuju i poznati autori: "Klasični model javne administracije posjeduje etiku (Plant 1983), iako je ona često više prećutna nego izražena... U jeziku

¹² K.R.Poper, *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*, II, Beograd, 1993, str. 286.

¹³ Radomir D. Lukić, *Sociologija morala*, Beograd, 1976, str. 47.

¹⁴ Zoran Tomić, *Etika upravnih radnika (okrugli sto)*, Naša zakonitost, Zagreb, 1981, br. 7-8, str. 23

¹⁵ Dž.E.Mur, *Principi etike*, Beograd, 1963, str. 8.

¹⁶ Jovan Djordjević, *Etika, politika i pravo*, Ahiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1978, br. 2, str.181.

¹⁷ Vidjeti: Howard G.Haas, Bob Tamarkin *Lider u svakom od nas: Siguran put da otkrijete sebe*, Beograd, 1995, str. 137-152.

¹⁸ E.Pusić, *Etika upravnih radnika (teze)*, Naša zakonitost, Zagreb, 1981, br. 6, str. 102; E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1985, str. 240-248.

¹⁹ Jong S.Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986, str. 275.

akademske moralne filozofije ona je u osnovi utilitarni ili konsekvencijalistički sistem. Ona posjeduje definiciju dobra, iako je ona provizorna".²⁰

Profesionalna vokacija poslenika uprave i uprava kao "visoko zahtjevna struka" preko koje se ostvaruje najveći broj ljudskih sloboda i prava, kao moralno odovorna institucija zahtijeva prisustvo odgovarajućeg (visokog) etičkog kodeksa u njoj". Radi se svakako o normativnom sistemu koji ne nastaje odjednom, ne stvara se tek kodifikacijom, nego je sistem određenih pravila ponašanja pripadnika određenih profesija (ovdje poslenika uprave - M.M) u obavljanju njihovog posla koja su se uobličila dugogodišnjom empirijom, na osnovu prakse, a koja nisu zamišljena kao statična nego u njihovom neprekidnom razvoju, prateći dinamiku društvenog razvoja i procesa humanizacije odnosa u društvu".²¹

Vlade mnogih zemalja često ustanovljavaju kodekse etike koji specificiraju standarde moralnog ponašanja javnih namještenika. Kodeksi etike i druga organizaciona sredstva predstavljaju objektivne kriterijume koji su uspostavljeni da nadziru upotrebu i zloupotrebu dužnosti i obaveza javnih namještenika. Oni prevashodno predstavljaju pasivne načine procjenjivanja moralnih sudova ljudi i predstavljaju legalistički pristup.²² Tako su u SAD, od afere "Watergate" od juna 1972. godine, preko 40 državnih vlada i Kongres SAD donijele etičke kodekse za vladine namještenike.

U Crnoj Gori, još nije donijet i usvojen savremeni Etički kodeks državnih službenika i namještenika. Imali smo "stari" kodeks etike radnika u upravi (još iz doba samoupravnog socijalizma)²³, novi još nijesmo donijeli. Potreba donošenja Etičkog kodeksa je neosporna, što je istaknuto u modelu predloga Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, od septembra 2003. godine²⁴, gdje je, između ostalog, istaknuto da: "etički kodeks ima za cilj ne samo da sistematizuje pravila moralnih normi u vršenju poslova javne uprave, koja obavezuju državne službenike, nego i da ojača, podstiče i afirmiše ukupnu javnu svijet o promociji etičkih vrijednosti pojedinaca i društva u cjelini, što je brana od mnogih društvenih erozija ponašanja".

Često su kodeksi etike zaposlenih u upravi nedovoljno jasni. Tako je Etički komitet Američkog društva javne administracije (ASPA) donio kodeks etike za javne administratore koji obuhvata mnogo dvosmislenih izraza i tvrdnji, pa njegova primjena, kako ističe Jong. S.Jun, može biti teška, ako ne čak i nemoguća. "Većina administrativnih kodeksa etike ostavljaju suviše mnogo prostora za dvosmislenost i sumnju u specifičnim situacijama; suviše često oni ne uspijevaju da zadovolje naša očekivanja u pogledu moralnog ponašanja javnih administratora".²⁵

²⁰ Charles J.Fox, Hugh T.Miller, *Postmodern Public Administration; Toward Discourse*, California – London – New Delhi, 1995, str. 21.

²¹ Peter Kobe, *Prilog diskusiji o etici i pravu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1978, br. 2, str. 213.

²² Jong S.Jun, *op.cit*, str. 213.

²³ Kodeks etike radnika u upravi u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, usvojen 27. septembra 1984. godine, od strane (bivšeg) Jugoslovenskog saveza udruženja za upravne nauke i praksu; *Pravna misao*, Sarajevo, 1985, br. 1-2, str. 105-110.

²⁴ Ivan Krkeljić, Stanica – Lola Popović, Čedomir Bogićević, *Etički kodeks državnih službenika i namještenika (model predloga)*, Akcija: mreža nevladinih organizacija Crne Gore, Podgorica, 2003, str. 5.

²⁵ Jong S. Jun, *op.cit*, str. 281.

U našem pravnom sistemu organi državne uprave su dužni građanima da: omogućé nesmetano ostvarivanje njihovih prava i obaveza, daju im potrebne podatke i obavještenja, pružaju pravnu pomoć, saraduju sa građanima, poštuju ljudsku ličnost i čuvaju ugled organa, razmatraju predstavke, peticije i predloge koje im građani podnose i sl. što su sve primjeri gdje do izražaja treba da dođe poklanjanje pune pažnje etičkim aspektima vršenja upravne djelatnosti javnog službenika i to u svakom trenutku obavljanja njegove administrativne uloge.

PREPORUKE

- Reforma uprave, koja je često i kontroverzna i problematična, pored legitimnosti, simplifikacije, ekonomičnosti, produktivnosti, itd. treba da obezbijedi i satisfakciju klijenata, jednakost, kao i visoki etički kodeks.
- Uspostavljanje etičkog kodeksa, kao skupa najviših moralnih standarda u vršenju poslova državne uprave, kao jedan legalistički napor, predstavlja prvi korak prema prevenciji neetičkog ponašanja njenih službenika. U većini nedovoljno razvijenih zemalja to je jedno od najvažnijih sredstava za kontrolisanje korupcije u vlasti. Naime, kao što smo istakli, etika je od velikog značaja za aktivnosti javnih službenika u upravi stoga što je u prirodi njihove funkcije da ostvaruju javni interes. Dakle, da bi se ostvario javni interes, neophodno je u radu uprave postupati po etičkim načelima. To tim prije što se posredstvom uprave u velikom obimu ostvaruju ljudska prava i slobode. Stoga je neophodno uspostaviti visoki etički kodeks za službenike uprave. U ostalom, po Zakonu o državnim službenicima i namještenicima ("SL. list RCG", br. 27/04 od 28.04.2004.) koji se ima primjenjivati od 1.oktobra 2004. godine, u članu 6. (službenička etika) predviđena je obaveza da se državni službenik odnosno namještenik, u vršenju poslova pridržava Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika. Etički kodeks zapravo sačinjavaju objektivni kriterijumi, konstituisani u cilju nadzora nad vršenjem dužnosti od strane javnih službenika.
- Etički kodeks mora biti jasan i precizan, ne smije ostavljati prostora nedorečenostima i ne smije biti dvosmislen, kako bi se izbjeglo njegovo "kreativno tumačenje" u svrhe izigravanja pravila.
- U pojedinim upravnim oblastima (pr. carine, zdravstvo, prosvjeta...) donosili bi se posebni etički kodeksi, koji bi morali biti u skladu sa (opštim) Etičkim kodeksom.
- Takođe mora biti i "istaknuta obaveza državnih organa i nosilaca upravne vlasti da kao uslov suštinske primjene ovog kodeksa obezbijedi pravično ekonomsko, socijalno i statusno vrednovanje položaja i statusa državnih službenika kao preduslova za ostvarenje većeg kvaliteta standarda života. Bez ostvarenja tih

preduslova, etički kodeks može biti kompromitovan a njegova primjena čista iluzija".²⁶

- Poslenik uprave mora u svom svakodnevnom radu da bude pošten i kompetentan, etičan. Zato ljudski supstrat uprave u Crnoj Gori treba da čine oni službenici koji su tu iz "pravih" a ne "krivih" razloga. Vi ulazite u javni sektor zbog pravih razloga, primjećuje Robert B.Denhardt, ako želite doprinijeti rješavanju socijalnih problema, promociji demokratskih vrijednosti i etičkih standarda, i ako vam je koncept servisiranja usluga strast. Vi ulazite u javni sektor za pogrešne razloge ako posmatrate to kao javno hvalisanje i prepoznavanje za vaše dostignuće, traženje materijala ili finansijske koristi za vaš težak rad, ili očekivaje upoznavanja nivoa moći i promjena svijeta prema vašem planu.²⁷
- Uprava treba da predstavlja visoko-moralnu instituciju gdje njeni službenici treba da demonstriraju visoke standarde ponašanja. Dobro, pravedno, pravično, odgovorno, savjesno, humano, ravnopravno, pošteno, stručno... moraju postati sinonimi svakodnevnog angažmana uprave. Time smanjujemo tradicionalnu nepovjerljivost građana prema upravi, naročito državnoj, u čijim djelatnostima oni vide "aktivnost iz koje često naiđu nevolje, a rijetko koristi", a istovremeno, kada službenici počnu primjenjivati humanije stavove prema građanima, građani će vjerovatno poboljšati svoju svijest, tako da će kao znatno odgovorniji postati aktivniji i kooperativniji.

²⁶ I.Krkeljić, S-L.Popović, Č.Bogićević, op. cit, str. 26.

²⁷ Robert D.Denhardt, The Pursuit of Significanc: Strategies for Managrial Succes in Public Administration, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1993, str. 225-228.

ANTIKORUPCIJA

Dr Dragan Prlja

SPREČAVANJE SUKOBA JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA KAO DEO ANTIKORUPCIJSKOG SISTEMA U CRNOJ GORI

UVOD

Crnogorsko društvo se nalazi u početnoj fazi borbe protiv korupcije u kojoj je neophodno usvojiti, a potom i dosledno primeniti nekoliko najvažnijih antikorupcijskih zakona. Među tim antikorupcijskim zakonima svakako se može ubrojati i Zakon o konfliktu interesa koji obezbeđuje izbegavanje sukoba javnog i privatnog interesa javnih funkcionera.

Sukob interesa postoji kada javni funkcioner privatni interes stavi iznad javnog interesa, odnosno donese odluku koja nije zasnovana na objektivnom i nezavisnom prosuđivanju i tako ugrozi javni interes. Stoga je od izuzetnog značaja da se zakonskim propisima jasno odrede načela kojima se treba rukovoditi kada se pojavi sukob interesa, kao i da se jasno odredi mehanizam koji omogućava razrešenje sukoba interesa.

Na insistiranje međunarodne zajednice, a i kao očigledna potreba zemalja u tranziciji, većina zemalja Zapadnog Balkana donele su zakone koji obezbeđuju sprečavanje sukoba interesa kod javnih funkcionera.

Hrvatski sabor doneo je 2003. godine Zakon o sprečavanju sukoba interesa u ponašanju javnih funkcionera. Zakon sadrži 22 člana i njim se definiše da je sukob interesa situacija u kojoj su privatni interesi funkcionera u suprotnosti sa javnim interesom ili kada privatni interes utiče ili može uticati na nepristrasnost funkcionera u obavljanju javnih poslova. Njime se zabranjuje stavljanje privatnih interesa ispred javnih interesa. Zakonom je definisan pojam javnog funkcionera, načela postupanja javnih funkcionera, šta su to povezane osobe sa javnim funkcionerom, kako treba da postupe javni funkcioneri kada su u dilemi da li postoji sukob interesa. Precizno je definisano šta su zabranjena ponašanja za javne funkcionere. Ustanovljena je obaveza javnih funkcionera da obaveštavaju o svom imovinskom stanju. Poseban deo zakona reguliše primanje poklona, obavljanje drugih poslova od strane javnih funkcionera, članstvo u trgovačkim društvima, upravnim i nadzornim odborima. Izričito je zabranjeno da javni funkcioneri budu članovi upravnih ili nadzornih odbora trgovačkih društava. Definisana je obaveza javnih funkcionera da prijave svaki prihod izvan redovne plate, i zabrana primanja prihoda i naknade troškova od strane države, međunarodne organizacije ili međunarodnog udruženja. Utvrđena je i obaveza obaveštavanja o uticaju na nepristrasnost javnog funkcionera, kao i trajanje obaveza iz Zakona. Radi primene Zakona osnovan je organ čije članove bira Hrvatski sabor, na predlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove, na vreme od 7 godina, a Zakonom se utvrđuje nadležnost tog organa kao i postupak pred tim organom. Zakonom su takođe predviđene sankcije za kršenje pojedinih odredaba.

Narodna skupštinom Republike Srbije 24. aprila 2004.g. usvojila je Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Njime se definiše da sukob

javnog i privatnog interesa postoji kada funkcioner ima privatni interes koji utiče ili može uticati na vršenje njegove funkcije. Zakon obuhvata sve funkcionere – od Republike, preko pokrajine, opštine, gradova, i grada Beograda. Predviđeno je uspostavljanje Republičkog odbora koji treba da rešava problematiku sukoba interesa i brine za sprovođenje propisa, koji predviđaju i moralne sankcije, poput javnog objavljivanja preporuke za razrešenje postavljenog, izabranog ili imenovanog funkcionera. Političarima koji su birani na neposrednim izborima izriče se „nejavno” upozorenje ili se javno objavljuje odluka o povredi zakona. Funkcioneru koga je imenovao organ neposredno biran od građana izriče se javna preporuka da podnese ostavku. Zakonom je određeno vršenje drugih javnih funkcija i drugih poslova, ali su jasno definisane i zabranjene radnje funkcionera. Zakonom je regulisano prijavljivanje imovine i primanje poklona. Funkcioner može da primi poklon samo do određene male vrednosti. Ne mogu primiti poklone u vidu novca i hartija od vrednosti. Za rešavanje sukoba interesa zadužen je Republički odbor sastavljen od devet članova, troje članova koje predlaže Vrhovni sud Srbije, jednog člana na predlog Advokatske komore i pet članova koje postavlja Narodna skupština, birajući između više kandidata koje predlaže Srpska akademija nauka i umetnosti.

ISTORIJAT DONOŠENJA ZAKONA O KONFLIKTU INTERESA U CRNOJ GORI

Vlada Republike Crne Gore još 6. jula 2001.g. donela je Zaključak po kome članovi Vlade Republike Crne Gore i starešine upravnih organa i organizacija ne mogu vršiti funkciju predsednika ili člana upravnog i nadzornog odbora preduzeća ili javne ustanove za vreme trajanja mandata. Isto je ovim Zaključkom predviđeno i za srodnike u prvom naslednom redu članova Vlade i lica koja imenuje ili postavlja Vlada. U uvodu ovog Zaključka je napomenuto da će se ova pitanja detaljnije i sveobuhvatnije sagledati i razraditi prilikom izrade Zakona o konfliktu interesa čije je usvajanje Vlada očekivala krajem 2001.g.

Tokom 2001.g. više nevladinih organizacija: Centar za tranziciju, Udruženje pravnika i Odbor za ljudska prava na osnovu dogovora postignutog na Regionalnom sastanku Pakta stabilnosti održanom u Cavtatu iste godine pripremili su radnu verziju Predloga Zakona o sprečavanju konflikta interesa Crne Gore. O ovoj radnoj verziji Predloga zakona o konfliktu interesa raspravljano je na okruglom stolu 10-11 decembra 2001.g. u Podgorici. Okrugli sto su organizovali Agencija za antikorupcijsku inicijativu Crne Gore, OSCE/ODIHR, ABA/CEELI, i Centar za tranziciju. Nakon vrlo uspešnog okruglog stola na kome je učestvovao veći broj stručnjaka iz zemlje i inostranstva skrenuta je pažnja javnosti na potrebu donošenja Zakona o konfliktu interesa. Tokom prva tri meseca 2002.g. radna grupa formirana od strane Agencije za antikorupcijsku inicijativu Vlade Republike Crne Gore pripremila je Predlog Zakona o konfliktu interesa i uputila ga Vladi Republike Crne Gore na usvajanje. Polazna osnova za izradu ovog predloga Zakona bila je radna verzija predloga Zakona o sprečavanju konflikta interesa pripremljena od strane nevladinog sektora. Vlada Republike Crne Gore je na sednici od 5. jula 2002.g. usvojila Predlog Zakona o konfliktu interesa i prosledila ga Skupštini Republike Crne Gore. Posle skoro dve godine čekanja da dođe pred poslanike Skupštine Crne Gore na sednici 21. aprila 2004.g. usvojen je Zakon o konfliktu interesa sa 38 glasova za i jednim uzdržanim, ali Predsednik Republike Crne Gore nije potpisao, odnosno proglasio ovaj Zakon, već je uputio parlamentu zahtev za ponovnim

odlučivanjem. Skupština Crne Gore stavila je na dnevni red ponovno razmatranje Zakona o sprečavanju konflikta interesa, ali pošto saglasno Ustavu nije imala mogućnost amandmanskog delovanja ponovo je glasala o istom predlogu i sa 28 glasova za, 4 protiv i šest uzdržanih usvojila Zakon o konfliktu interesa 16. juna 2004.g. uz prihvatanje predloga da se što pre formira skupštinska radna grupa koje će pripremiti izmene i dopune Zakona o konfliktu interesa ili će pripremiti predlog novog Zakona o konfliktu interesa. Na ovaj način već samim donošenjem Zakona o konfliktu interesa je konstatovano da on nije dobar i da ga treba izmeniti ili čak u potpunosti zameniti novim. Faktički se može zaključiti da protekle četiri godine nisu bile dovoljne da se pripremi adekvatan zakonski predlog u ovoj oblasti i da će se istorijat donošenja adekvatnog Zakona o konfliktu interesa u Crnoj Gori nastaviti i tokom ove godine. Ovo naravno opet pokazuje nedostatak političke volje i spremnosti da se ova oblast reguliše na adekvatan način u skladu sa prihvaćenim međunarodnim standardima.

ZAKON O KONFLIKTU INTERESA

Zakon o konfliktu interesa koji je usvojen u Skupštini Crne Gore 16. juna 2004.g. uređuje pitanje utvrđivanja postojanja i načina izbegavanja konflikta javnog i privatnog interesa. Zakon o konfliktu interesa se odnosi na javne funkcionere i sa njima povezana lica, a u smislu ovog Zakona javnim funkcionerima smatraju lica koja bira ili imenuje Skupština Republike Crne Gore ili imenuje ili postavlja Vlada Republike Crne Gore, i lica koja bira ili imenuje lokalna samouprava. Ovim javnim funkcionerima zabranjeno je da privatni interes stavljaju ispred javnog interesa, na način koji utiče ili može uticati na obavljanje javne funkcije.

U okviru definicija (član 4. Zakona o konfliktu interesa) definisano je šta je to konflikt interesa, šta su to povezana lica, šta je to poklon veće vrednosti, i šta je to usluga. Konflikt interesa definisan je kao sukob interesa koji postoji kada javni funkcioner privatni interes stavlja ispred javnog interesa, radi sticanja materijalne koristi ili privilegija za njega ili sa njim povezana lica. Povezana lica su definisana kao srodnici javnog funkcionera, bračni i vanbračni drug, usvojlac i usvojenik, ali i ostala lica sa kojima se funkcioner nalazi u ličnoj ili poslovnoj vezi. Za definiciju poklona uzeta je formulacija: novac, hartije od vrednosti ili druga stvar koja se prima ili daje, a čija vrednost prelazi iznos od 50 eura. Usluga je definisana kao činjenje kojim se stvaraju uslovi za sticanje koristi.

Kao zabranjeno ponašanje javnog funkcionera članom 5 Zakona o konfliktu interesa predviđeno je primanje poklona veće vrednosti, korist ili usluga, privilegije građana po osnovu političke ili druge pripadnosti, porekla, ličnih, porodičnih ili rodbinskih veza, zloupotrebljavanje informacija do kojih je došao u obavljanju javne funkcije, i uticanje na postupak javnih nabavki.

Obaveza javnog funkcionera da ukoliko posumnja prijavi Komisiji za utvrđivanje konflikta interesa postojanje konflikta interesa definisana je članom 6 Zakona o konfliktu interesa.

Članom 7. Zakona o konfliktu interesa uređuje se dužnost javnog funkcionera da, bez odlaganja, obavesti Komisiju o uticaju ili nedozvoljenoj radnji koja se na njega vrši u obavljanju javne funkcije, kao i postupanje Komisije u slučaju sumnje da uticaj ili nedozvoljena radnja imaju obeležje krivičnog dela, u kom slučaju Komisija takvu radnju, bez odlaganja, prijavljuje nadležnom državnom tužiocu.

Dostavljanje izvještaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, njegovog bračnog ili vanbračnog druga ili dece definisano je članom 8 Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore i to u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju. Javni funkcioner je obavezan da obavesti Komisiju o svakoj promeni u imovini, u iznosu većem od 2000 eura u roku od 15 dana od dana nastanka promene. Članom 9. je preciziran način popunjavanja izveštaja, koji podnosi javni funkcioner, a Komisiji je ostavljeno u nadležnost da utvrdi tačnu sadržinu obrasca za podnošenje izveštaja.

Članom 10. Zakona o konfliktu interesa uređuje se vođenje Evidencije izveštaja o prihodima i imovini javnog funkcionera, njegovog bračnog druga ili vanbračnog druga i dece ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu. Evidencija izveštaja se objavljuje u medijima. Ovim članom predviđena je i obaveza Komisije da na zahtev državnog organa ili organa lokalne samouprave bez odlaganja dostavi podatke iz Evidencije izveštaja.

Članom 11. Zakona o konfliktu interesa propisuje se šta se smatra nezakonito stečenim prihodom ili imovinom i kakvo je postupanje Komisije za utvrđivanje konflikta interesa u tom slučaju, odnosno uspostavlja se obaveza Komisije da o nezakonito stečenom prihodu, odnosno imovini obavesti Državnog tužioca Republike Crne Gore. Odredbe člana 12. i 13. Zakona o konfliktu interesa odnose se na primanje i prijavljivanje poklona veće vrednosti, utvrđivanje vrednosti poklona i rok za prijavljivanje poklona.

Mogućnost obavljanja drugih poslova koje javni funkcioner može obavljati, u vreme vršenja javne funkcije, uz obaveznu saglasnost organa koji ga je izabrao, odnosno imenovao, kao i prethodnu procenu Komisije za utvrđivanje konflikta interesa da se obavljanjem tog posla ne prouzrokuje konflikt interesa definisana je članom 14. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore. Ovim članom ustanovljena je obaveza javnog funkcionera da o sticanju prihoda na osnovu obavljanja drugog posla obavesti Komisiju i da javni funkcioner, u vezi obavljanja javne funkcije, ne može primiti naknadu od druge države ili međunarodne organizacije ili institucije, osim naknade za putne i druge slične troškove.

Zabrana članstva u privrednim društvima i njihovim organima definisana je članom 15. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore, kao i obaveza prenošenja vlasničkih prava u privrednom društvu u roku od 15 dana od dana stupanja na javnu funkciju. Stavom dva ovog člana dozvoljeno je javnim funkcionerima da mogu biti članovi jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik. Član 16. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore odnosi se na preciznije regulisanje članstvo u nevladinim organizacijama i drugim pravnim licima, odnosno dozvoljava se članstvo u ovim organizacijama, ali ne i pravo na naknadu, sa izuzetkom putnih i drugih sličnih troškova.

Članom 17. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore uređuje se osnivanje Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, koju obrazuje Skupština, kao nezavisno telo. Odredbama člana 18. i 19. uređuje se izbor i mandat članova Komisije, kao i nadležnost Komisije. Predviđeno je da komisija ima predsednika i četiri člana, da ih bira Skupština na predlog nadležnog skupštinskog tela. Članovi Komisije se biraju na period od 5 godina uz mogućnost ponovnog izbora. Definisano je da predsednik i članovi Komisije moraju biti lica koja su stručnim, radnim i moralnim kvalitetima dokazala svoju nepristrasnost i savesnost. Najmanje jedan član Komisije mora biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Naknadu predsedniku i članovima Komisije odrediće nadležno radno telo Skupštine. Nadležnost Komisije je utvrđivanje činjenica i okolnosti

potrebnih za donošenje odluke, donošenje obrazložene odluke o postojanju, odnosno nepostojanju konflikta interesa, određivanje vrednosti poklona, vođenje Evidencije izveštaja, donošenje poslovnika o radu, i vršenje drugih poslova u skladu sa Zakonom.

Članom 20 Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore propisan je postupak pred Komisijom, odnosno navedena su lica koja mogu pokrenuti inicijativu, kao i postupanje Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, po podnetim prijavama.

Članom 21. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore je propisana dužnost javnog funkcionera da se o podnetoj prijavi pismeno izjasni, u roku od 15 dana, a u slučaju da se javni funkcioner ne izjasni u datom roku Komisija će doneti odluku i bez njegovog izjašnjavanja.

Postupanje Komisije za utvrđivanje konflikta interesa u smislu predloga za razrešenje javnog funkcionera, odnosno eventualne prijave nadležnom državnom tužiocu predviđeno je članom 22. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore.

Član 23. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore propisuje obezbeđenje i upotrebu sredstava za rad Komisije za utvrđivanje konflikta interesa.

Javnost rada Komisije za utvrđivanje konflikta interesa je definisana članom 24. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore. Odluke Komisije za utvrđivanje konflikta interesa o postojanju konflikta interesa dostavljaju se medijima. Komisija za utvrđivanje konflikta interesa o svom radu podnosi izveštaj Skupštini Republike Crne Gore po potrebi, a najmanje jednom godišnje.

Članovi 25, 26. i 27. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore čine prelazne i završne odredbe i odnose se na rok od 90 dana za obrazovanje Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, odnosno rok od 90 dana u kojem će se usvojiti pravila, obrasci i Poslovník o radu Komisije za utvrđivanje konflikta interesa, kao i na prava, obaveze i odgovornosti javnog funkcionera koji, u vreme stupanja na snagu ovog zakona, obavlja javnu funkciju. Članom 28. Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore reguliše se stupanje na snagu ovog zakona.

ZAKLJUČAK

Primedbe koje su se čule od strane nevladinog sektora na predlog Zakona o konfliktu interesa odnosile su se na krug lica koja su obuhvaćena Zakonom, na javnost rada Komisije, na dostupnost poreske prijave javnog funkcionera građanima, na definiciju poklona, na sadržaj izveštaja itd.

Prema mišljenju predstavnika nevladinih organizacija krug onih na koje se odnosi Zakon o konfliktu interesa Republike Crne Gore treba proširiti.

Po mišljenju Centra za demokratsku tranziciju u Zakonu o konfliktu interesa trebalo je obezbediti da rad Komisije za utvrđivanje konflikta interesa bude otvoren za javnost, a ne samo da Komisija obaveštava javnost o svojim odlukama. Takođe predstavnici Centra za demokratsku tranziciju smatraju da nije trebalo ostaviti mogućnost Komisiji da definiše obrazac izveštaja koji javni funkcioner treba da popuni već je trebalo elemente tog obrazca definisati u samom Zakonu o konfliktu interesa. Predlog Centra za demokratsku tranziciju je bio da se definicija poklona preciznije definiše nego što je to učinjeno u predlogu Zakona o konfliktu interesa Republike Crne Gore.

Pored navedenih primedaba od strane nevladinog sektora vrlo je važno ukazati na protok roka od utvrđivanja predloga od strane Vlade Republike Crne Gore do usvajanja Zakon o konfliktu interesa Republike Crne Gore u Skupštine Republike Crne Gore. On je

suviše dugačak i može ukazivati na to da će postojati problemi i u implementaciji usvojenih zakonskih odredbi.

U usvojenom Zakonu o konfliktu interesa 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 odlučivanju kada su u pitanju državna preduzeća u čijim su upravnim odborima članovi. Kako je još Zaključkom Vlade Republike Crne Gore iz 2001. godine bilo zabranjeno članstvo javnih funkcionera u upravnim odborima (mada se ovaj zaključak u praksi nije poštovao), rešenje u Zakonu o konfliktu interesa je faktički krupan korak u nazad.

Samo donošenje Zakona o konfliktu interesa u Skupštini Crne Gore bitan je preduslov za efikasniju borbu protiv korupcije, ali neće samo po sebi doneti rezultate. Da bi se osetili pozitivni efekti donošenja Zakona o konfliktu interesa neophodno je:

- da nadležno skupštinsko telo što pre pripremi predlog članova Komisije za utvrđivanje konflikta interesa vodeći računa da to budu ljudi moralnog i stručnog integriteta sa potrebnim znanjima za implementaciju Zakona o konfliktu interesa;

- da Skupština Crne Gore blagovremeno (u zakonskom roku od 90 dana) izabere članove Komisije za utvrđivanje konflikta interesa;

- da nadležno telo Vlade Crne Gore što pre pripremi izmenu člana 15. Zakona o konfliktu interesa kojom će biti zabranjeno javnim funkcionerima da budu članovi jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik;

- da Vlada Crne Gore što pre usvoji predlog izmene člana 15. Zakona o konfliktu interesa kojom će biti zabranjeno javnim funkcionerima da budu članovi jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik i da ga uputi Skupštini Crne Gore na usvajanje;

- da Skupština Crne Gore što pre usvoji izmenu člana 15. Zakona o konfliktu interesa kojom će biti zabranjeno javnim funkcionerima da budu članovi jednog privrednog društva u kome je država, odnosno lokalna samouprava vlasnik;

- da Komisija za utvrđivanje konflikta interesa blagovremeno (u zakonskom roku od 90 dana) usvojiti pravila, obrasce i Poslovnik o radu Komisije, vodeći računa da oni zadovolje već utvrđene standarde u ovoj oblasti;

- da nadležno skupštinsko telo što pre pripremi predlog naknade za članove Komisije za utvrđivanje konflikta interesa koja će biti adekvatna odgovornosti i značaju koji rad članova Komisije ima;

- da Skupština i Vlada Crne Gore obezbede neophodne prostorne, tehničke i druge finansijske resurse kako se ne bi čekalo da protekne novih šest ili više meseci da bi Komisija za utvrđivanje konflikta interesa otpočela sa svojim radom;

- da se pripreme kursevi na kojima će javni funkcioneri biti upoznati detaljnije sa načinom ispunjavanja svojih obaveza prema Zakonu o konfliktu interesa;

- da se u cilju što veće transparentnosti pripremi i izgradi mehanizam obaveštavanja javnosti o radu Komisije za utvrđivanje konflikta interesa;

- da se organizuje javna kampanja za upoznavanje javnosti sa zakonskim odredbama i potrebom dosledne i efikasne primene Zakona o konfliktu interesa;

- da se u praćenje i ocenu početka implementacije Zakona o konfliktu interesa uključe pored javnosti i stručni krugovi, nevladine organizacije, međunarodne organizacije, kako bi se blagovremeno pripremile neophodne korekcije i obezbudili adekvatni rezultati, koji se od primene ovog Zakona očekuju.

PREPREKE SLOBODNOM PREDUZETNIŠTVU

Rade Bojović

Poreski okvir za poslovanje u Crnoj Gori

I Poreska reforma

Posljednjih nekoliko godina, u okviru transformacije ekonomskog sistema²⁸, crnogorske vlasti su sprovele obimnu fiskalnu i poresku reformu.²⁹ Promijenjen je i sa međunarodnim standardima usklađen budžetski sistem³⁰, da bi krajem 2001. godine parlament usvojio niz ključnih poreskih zakona koji su izmijenili raniji poreski sistem i omogućili normativnu harmonizaciju crnogorskog poreskog okvira sa zemljama koje se primjenjuju u Evropskoj uniji. Poreska reforma je obuhvatila donošenje svih bitnih zakona koji regulišu oporezivanje prometa roba i usluga, oporezivanje dobiti poslovnih subjekata, oporezivanje prihoda fizičkih lica i preduzetnika, oporezivanje prometa i korišćenja nepokretnosti, kao i postupanje i funkcionisanje poreskih vlasti.³¹ Istovremeno, u okviru socijalnih reformi promijenjene su stope doprinosa koje se plaćaju

²⁸ Ekonomske reforme u Crnoj Gori su u posljednjih pet godina obuhvatile sve dijelove ekonomskog sistema (fiskalni režim, biznis regulativa, pojedinačne privredne oblasti, bankarstvo, berzansko poslovanje, privatizacija itd.). Od ukupnih društvenih reformi, transformacija ekonomije predstavlja proces koji je najdalje odmakao tako da je do danas reformisano oko 70% legislative, pri čemu je ostvaren i visok stepen implementacije novih zakonskih rješenja. Ipak, rezultati crnogorskih ekonomskih reformi za sada nijesu zadovoljavajući o čemu svjedoče kontroverzni privredni bilansi.

²⁹ Transformisan je raniji koncept budžeta (uveden je trezorski način poslovanja), dok je krajem 2001. godine donesen set zakona koji je promijenio profil poreskog sistema.

³⁰ U okviru politike kontrolisanja ispravne i zakonite potrošnje javnih sredstava nedavno je usvojen i Zakon o državnoj revizorskoj instituciji.

³¹ Usvojen je slijedeći paket poreskih zakona: Zakon o porezu na dodatu vrijednost, Zakon o akcizama, Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica, Zakon o porezu na nepokretnosti, Zakon o porezu na promet nepokretnosti i Zakon o poreskoj administraciji.

na zarade zaposlenih, a koje u značajnoj mjeri utiču na politiku zapošljavanja i poslovne ambicije preduzetnika.³²

Nema sumnje da je poreska reforma u značajnoj mjeri izmijenila prethodnu fiskalnu praksu, pritom donoseći i sasvim nova zakonska rješenja (PDV), ali i proizvodeći različite efekte – od nesumnjivih poboljšanja do teškoća i nedostataka. Samim tim, novi fiskalni poredak se direktno odrazio i na ukupan poslovni ambijent u Crnoj Gori. Uvođenjem novih poreskih rješenja, privredna društva i preduzetnici su se našli u novoj poslovnoj situaciji. Dio rješenja je anulirao neke stimulacije koje su postojale u ranijem zakonodavstvu (*npr. povlastice prilikom oporezivanja dobiti preduzeća*), istovremeno kontroverzno mijenjajući stope oporezivanja u oblasti prometa roba i usluga (*npr. stopa poreza na promet usluga je povećana sa 12% na 17%, dok je stopa porez na promet roba dijelom povećana – sa 15% na 17% - a dijelom smanjena – sa 24% na 17%*). S druge strane, implementacijom poreza na dodatu vrijednost u velikoj mjeri je živio stimulaturniji i bolji sistem oporezivanja od prethodnog, iako su prisutna i rješenja koja podstiču nelikvidnost u privredi i predstavljaju loše favorizovanje državnog fiskalnog interesa.³³

Ukupno gledano, cjelovita fiskalna reforma je stvorila novi poreski okvir za poslovanje u Crnoj Gori, nametnuvši ne samo nova rješenja sa različitim posljedicama po biznis već otvarajući i niz dilema koje moraju da pomire realne potrebe države i nužnost ubrzanog razvitka preduzetništva i privlačenja stranih investitora.³⁴ Očigledno je da je modernizacija poreskog sistema u Crnoj Gori, u uslovima još uvijek preobimne siive ekonomije³⁵ i nerazvijene tržišne privrede, višestruko značajna za podsticanje poslovnih projekata i razvitak preduzetničke inicijative. Poreska reforma je sprovedena u uslovima snažnog fiskalnog opterećenja preduzeća i preduzetnika³⁶ od strane države³⁷, tako da je već u inicijalnoj fazi implementacije novih rješenja postalo jasno da će se u

³² Izmjenama novog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl.list RCG br. 54/03, 39/04) predviđena je ukupna stopa doprinosa od 21,6% pri čemu na teret poslodavca otpada 9,6% a na teret zaposlenog 12%. Takođe, novi Zakon o zdravstvenom osiguranju (Sl.list RCG br. 39/04) predvidio je ukupnu stopu doprinosa u visini od 13,5% od čega poslodavac plaća 6% a zaposleni 7,5%.

³³ Radi se o modelu cjelovitog oporezivanja uvezene a neprodate robe i naknadnog sporog povraćaja ostvarenog poreskog kredita preduzećima.

³⁴ Sve renomirane međunarodne fondacije i istraživačke ustanove (*npr. The Heritage Foundation*), koje se bave ocjenom ekonomskih sloboda i procjenom uslova za razvoj slobodnog biznisa, smatraju da pitanje fiskalnog opterećenja i poreskog okvira spada u desetak ključnih faktora koji opredjeljuju privredni razvoj (porezi, trgovačka politika, biznis regulativa, državni intervencionizam, bankarski sistem, svojinska prava, obim crnog tržišta, monetarni poredak itd.).

³⁵ Različite javne procjene su da udio siive ekonomije u crnogorskom društvenom bruto-proizvodu iznosi oko 20-30% (to je bilo kojoj varijanti previsoka stopa koja se negativno odražava na regularni biznis i ukupan razvoj nacionalne ekonomije).

³⁶ U Crnoj Gori je registrovano oko 12.000 preduzetnika i oko 9.000 preduzeća.

³⁷ U Crnoj Gori ima oko 38.000 zaposlenih koji plate primaju iz državnog budžeta. Pritom, državni budžet učestvuje sa oko 33% u ukupnoj javnoj potrošnji koja iznosi oko 55% društvenog bruto-proizvoda (ostatak javne potrošnje otpada na javne socijalne fondove i 21 lokalnu samoupravu).

bliskoj perspektivi morati postepeno mijenjati va`e}i poreski okvir. Potreba za stvaranjem stimulativnog poreskog sistema koji treba da podstakne razvoj biznisa u Crnoj Gori mora predstavljati jedan od dugoro~nih prioriteta ekonomske politike u ~ijem fokusu je stvaranje slobodnog tr`i{ta i davanje {anse privatnoj inicijativi. U tom pravcu je nu`no redefinisati aktuelna poreska rje{enja i reformisani poreski okvir u~initi dugoro~no privla~nijim za doma}i biznis i strane ulaga~e.

II Oporezivanje biznisa

1.1. Klasifikacija poreza

Na poslovanje u Crnoj Gori primjenjuje se desetak poreskih zakona i oko ~etrdeset prate}ih podzakonskih akata. Imaju}i u vidu karakter osnovnih poreskih propisa, koji reguli{u razli~ite tokove poslovanja, mogu}e ih je okvirno klasifikovati na slijede}i na~in:

I	Prva grupa – oporezivanje prometa robe i usluga
1	Zakon o porezu na dodatu vrijednost (Sl.list RCG br. 65/01, 38/02, 72/02, 21/03)
2	Zakon o akcizama (Sl.list RCG br. 65/01)
3	Zakon o porezu na promet nepokretnosti (Sl.list RCG br. 69/03)
4	Zakon o porezu na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letjelica (Sl.list RCG br. 55/03)
5	Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dodatu vrijednost (Sl.list RCG br. 65/02)
6	Pravilnik o primjeni Zakona o akcizama (Sl.list RCG br. 18/02)
7	Pravilnik o pau{alnom oporezivanju prihoda od samostalne djelatnosti (Sl.list RCG br. 71/02)
8	Uredba o bli`im kriterijumima i metodologiji za odre ivanje tr`i{ne vrijednosti nepokretnosti (Sl.list RCG br. 23/03, 26/04)
II	Druga grupa - oporezivanje kapitala i imovine
1	Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Sl.list RCG br. 65/01)
2	Zakon o porezu na nepokretnosti (Sl.list RCG br. 65/01)
3	Zakon o porezu na upotrebu putni~kih motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letjelica (Sl.list RCG br. 28/04, 37/04)
4	Pravilnik o kori{ }enju poreske olak{ice po osnovu poreza na dobit pravnih lica u nedovoljno razvijenim op{tinama (Sl.list RCG br. 3/03)
III	Tre}a grupa - oporezivanje zarada zaposlenih
1	Zakon o porezu na dohodak fizi~kih lica (Sl.list RCG br. 65/01, 37/04)
2	Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl.list RCG br. 54/03, 39/04)
3	Zakon o zdravstvenom osiguranju (Sl.list RCG br. 39/04)
4	Op{ti kolektivni ugovor (Sl.list RCG 1/04)
5	Uredba o poreskim olak{icama za novozaposlene radnike (Sl.list RCG br. 32/04)

1.2. Oporezivanje prometa robe i usluga

Temeljni zakon koji regulira porez na promet roba i usluga je Zakon o porezu na dodatu vrijednost. Uvođenjem ovog zakona u domaći porezni sistem, pored harmonizacije sa međunarodnim pravnim standardima, u osnovi je napravljen bolji i savremeniji način oporezivanja od prethodnog. Glavne karakteristike novog sistema oporezivanja prometa roba i usluga, uključujući sve prednosti kao i prisutne manjkavosti, su sljedeće:

- ovim porezom se oporezuje promet proizvoda i usluga koji se vrši uz naknadu, uključujući i uvoz proizvoda iz inostranstva;
- porezni obveznici su pravna i fizička lica koja se bave komercijalnim poslovima u cilju sticanja profita;
- porez se plaća prema mjestu gdje je obavljen promet proizvoda i usluga;
- porez se obračunava u trenutku isporuke proizvoda ili usluga;
- kod uvoza proizvoda porez se obračunava prilikom ulaska robe na crnogorsko carinsko područje, što je rješenje koje uvoznicima predstavlja krupan problem jer se uglavnom radi o robi koja tek treba da bude plasirana na tržište a cijena naplata je vezana za poslovni rizik, što direktno utiče na likvidnost uvoznih firmi i otvara pitanje sporog vraćanja poreznih kredita od strane države;
- porezna osnovica je naknada koju porezni obveznik prima od kupca svojih proizvoda ili usluga;
- PDV se plaća po stopi od 17%, pri čemu je u izuzetnim slučajevima predviđena i povlaštena stopa od 0%. Imajući u vidu aktuelnu stopu od 17% i potrebe stimulisanja biznisa u Crnoj Gori otvorena je dilema o nužnosti postepenog smanjenja ove stope za dva ili više procenata u cilju stvaranja povoljnijeg poreznog tretmana za komercijalne pravne subjekte;
- u nizu slučajeva ne postoji obaveza plaćanja PDV-a (oslobodjenja od PDV-a što je od općeg značaja kada se radi o tzv. strateškoj robi (mlijeko, hljeb, mast, šećer, lijekovi, edukativne knjige, štampa itd.) ili uslugama od javnog interesa (ptt, zdravstvene usluge, rtv pretplata, NVO usluge, autorska prava, komunalne usluge itd.);
- promet roba i usluga prati obavezno izdavanje fiskalnog računa;
- kalendarski mjesec se tretira kao period obračunavanja poreza, pri čemu se najkasnije do 15-og u mjesecu za prethodni mjesec plaća porezna obaveza;
- prilikom plaćanja PDV porezni obveznik odbija ulazni porez i obračunava konačan iznos poreske obaveze;
- u slučaju da porezni obveznik ima godišnji promet manji od 18.000 EUR nije dužan da obračunava PDV;
- u slučaju da je izlazni porez manji od ulaznog poreza država je dužna da razliku prizna kao porezni kredit za naredni porezni period ili da najkasnije u roku od 90 dana vrati pretplaćena sredstva. Problem sa ovom klauzulom je predugačak rok za povraćaj sredstava čime se negativno utiče na likvidnost u privredi;
- porezni obveznik je dužan da vodi ispravno knjigovodstvo u cilju pravilnog obračunavanja i plaćanja PDV-a, kao i da pravovremeno kod poreznog organa obavi registraciju PDV-a.

- zakonom su predviđene visoke novčane kazne za poreske prekršaje (od 1.000 EUR do 15.000 EUR)
- svake godine prilikom donošenja Zakona o budžetu RCG stopu PDV-a je moguće uvećati ili smanjiti do 15%, čime je predviđena mogućnost da se svake godine koriguje poreska stopa u cilju stimulacije ili opterećenja biznisa.

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.

Kada je u pitanju oporezivanje prometa nepokretnosti primjenjuju se slijedeći bitni fiskalni elementi:

Predmet	Obveznik	Osnovica	Poreska stopa	Naplata
▪ Nepokretnosti 1-zemljište 2-građev. objekti	▪ Sticalac nepokretnosti	▪ Tržišna vrijednost	2%	▪ 15 dana od poreskog rješenja

Kod ovog poreza predviđeno je i niz oslobođenja od plaćanja poreza ali koja nijesu relevantna za komercijalne poslove. U svakom slučaju, kompanije koje 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.

U slučaju prometa polovnim prevoznim sredstvima u Crnoj Gori se primjenjuje lex-specialis koji se isključivo odnosi na kupoprodaju upotrebljivanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica. Radi se o slijedećim najvažnijim poreskim elementima:

Predmet	Obveznik	Osnovica	Poreska stopa	Naplata
▪ Polovna prevozna sredstva	▪ Kupac	▪ Tržišna vrijednost	5%	▪ 15 dana od dana kupovine

Ovim zakonom je omogućen stimulativan način mogće obavljati trgovačke poslove na tržištu polovnih prevoznih sredstava.

1.3. Oporezivanje kapitala i imovine

Postoji nekoliko zakonskih propisa koji regulišu oporezivanje stečenog kapitala (dobiti) i imovine. Za razvoj biznisa posebno su važna rješenja koja predviđa Zakon o porezu na dobit pravnih lica. Način oporezivanje godišnje dobiti je od posebnog interesa za svakog učesnika na tržištu. U tom pogledu, u Crnoj Gori su primijenjena slijedeća rješenja:

Predmet	Obveznik	Osnovica	Poreska stopa	Pla}anje
▪ ostvarena godi{nja dobit	▪ preduze}e	▪ oporeziva dobit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ do 100.000 EUR – 15% ▪ preko 100.000 EUR – 15.000 EUR+20% 	▪ po dostavljanju u godi{njeg finansijskog bilansa

Iako oporezivanje dobiti obuhvata i niz potencijalnih stimulacija i poreskih oslobo}enja (npr. umanjenje poreza zbog izvr{enih ulaganja u osnovna sredstva, trogodi{nje oslobo}enje od pla}anja ukoliko se biznis obavlja u privredno nerazvijenim op{tinama) aktualna poreska stopa se mo`e ocijeniti nedovoljno privla~nom za poslovnu inicijativu. Iako se radi o poreskoj stopi koja u komparativnom pogledu spada u ni`e stope u Evropi, potrebe razvoja doma}eg biznisa zahtijevaju da se ozbiljno preispita mogu}nost sni`enja stope koja realno predstavlja barijeru u pogledu regionalne konkurentnosti i unutra{njeg podsticaja preduzetni{tva.

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. Radi se o slijede}im poreskim rje{enjima:

1) Zakon o porezu na nepokretnosti

Predmet	Obveznik	Osnovica	Poreska stopa	Pla}anje
▪ nepokretnosti	▪ vlasnik	▪ tr`i{na vrijednost	0,08 – 0,80%	▪ dvije godi{nje rate

1) Zakon o upotrebi prevoznih sredstava (automobili/plovni objekti/vazduhoplovi)

Predmet	Obveznik	Osnovica	Visina poreza	Pla}anje
▪ sredstva u vlasni{tvu	▪ vlasnik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kubika`a ▪ veli~ina 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ automobili: 15–500 EUR ▪ motocikli: 10-200 EUR ▪ plovni objekti: 5-400 EUR ▪ vazduhoplovi: 1.000-5.000 EUR 	▪ godi{nje

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.

1.4. Oporezivanje zarada zaposlenih

Za svako preduzeće i preduzetnika naročito je važno pod kojim uslovima je moguće angažovati profesionalnu radnu snagu. Cijena svakog zaposlenog je od posebnog značaja prilikom izrade biznis-planova i kreiranja poslovne strategije. Visina bruto-zarada i pratećih naknada za zaposlene uvijek otvara problem poreskog i socijalnog opterećenja za svakog poslodavca. U tom smislu u Crnoj Gori su prisutna slijedeća rješenja:

1) Porez na dohodak zaposlenih u preduzećima

Predmet	Isplatalac	Osnovica	Poreska stopa	Plaćanje
▪ dohodak	▪ preduzeće	▪ bruto-zarada	15% -23%	▪ mjesečno

2) Doprinosi i opštinski prirez na zaradu zaposlenih u preduzećima

Vrsta doprinosa	Isplatalac	Osnovica	Ukupna stopa	Plaćanje
▪ Penzijsko osiguranje	▪ preduzeće	▪ bruto-zarada zaposlenog	21,6% ³⁸	▪ mjesečno
▪ Zdravstveno osiguranje	▪ preduzeće	▪ bruto-zarada zaposlenog	13,5% ³⁹	▪ mjesečno
▪ Doprinos za nezaposlenost ⁴⁰	▪ preduzeće	▪ bruto-zarada zaposlenog	1%	▪ mjesečno
▪ Doprinos za sindikalni fond ⁴¹	▪ preduzeće	▪ bruto-zarada zaposlenog	0,2%	▪ mjesečno
▪ Doprinos za solidarnu	▪ preduzeće	▪ bruto-zarada	0,7%	▪ mjesečno

³⁸ Doprinosi za penzijsko osiguranje isplaćuju se na osnovu Zakona o penzijsko-invalidskom osiguranju (Sl.list RCG br. 54/03, 39/04) pri čemu na teret poslodavca otpada 9,6% dok na teret zaposlenog otpada 12%. U međuvremenu, do 01. decembra 2004. godine primjenjiva je se korektivna stopa za poslodavca u visini od 10,8%.

³⁹ Doprinosi za zdravstveno osiguranje isplaćuju se na osnovu Zakona o zdravstvenom osiguranju (Sl.list RCG br. 39/04), pri čemu na teret poslodavca otpada 6% a na teret zaposlenog 7,5%. Takođe, do 01. decembra 2004. primjenjiva je se korektivna stopa za poslodavca u visini od 6,5%.

⁴⁰ Doprinos se plaća u cilju osiguranja od nezaposlenosti i pripada sredstvima Zavoda za zapošljavanje RCG.

⁴¹ Doprinos za poseban sindikalni fond se plaća na osnovu Opšteg kolektivnog ugovora (Sl.list RCG br. 01/04) i nesumnjivo predstavlja kontroverzno rješenje imajući u vidu činjenicu da se na ovaj način narušava princip slobodnog udruživanja građana i privileguje jedna sindikalna organizacija.

stambenu gradnju ⁴²		zaposlenog		
▪ Doprinos Privrednoj komori CG ⁴³	▪ preduze}e	▪ bruto-zarada zaposlenog	0,32%	▪ mjese~no
▪ Prirez na porez ⁴⁴	▪ preduze}e	▪ porez na bruto-zaradu	15%	▪ mjese~no

3) Oro~ene poreske olak{ice za novozaposlene ⁴⁵

Obaveze	Isplatilac	Osnovica	Stopa	Pla}anje
▪ Doprinos za penzijsko osiguranje	▪ preduze}e	▪ bruto-zarada zaposlenog	12%	▪ mjese~no
▪ Doprinos za zdravstveno osiguranje	▪ preduze}e	▪ bruto-zrada zaposlenog	7,5%	▪ mjese~no
▪ Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti	▪ preduze}e	▪ bruto-zrada zaposlenog	0,5%	▪ mjese~no

U cjelini gledano, izuzmu li se povla}ena rje{enja iz uredbe koja reguli{e mogu}nosti beneficarnog zapo{l}javanja {to nesumnjivo ide na ruku biznisu, prisutna poreska optere}enja su previsoka i predstavljaju nesumnjivu barijeru za dinami~niju politiku zapo{l}javanja u Crnoj Gori.⁴⁶ U okolnostima kada na jedan zara}en eur gotovo

⁴² I ova sredstva se imperativno upla}uju posebnom stambenom fondu nezavisno od volje psolodavca i predstavljaju sporno pravno rje{enje.

⁴³ Uplata obaveznog doprinosa Privrednoj komori CG, kao jednoj od poslovnih asocijacija u Crnoj Gori, mimo pojedina~ne volje poslodavaca je neprihvatljivo rje{enje kojim se - kao i u slu~aju favorizovanog sindikata - naru}ava ustavni i me|unarodni princip slobodnog udru`ivanja gra|ana.

⁴⁴ Umjesto ranijeg tzv. komunalnog doprinosa od 3%, na osnovu Zakona o finansiranju lokalne samouprave (Sl.list RCG br. 42/03) uveden je op{tinski prirez porezu na dohodak zaposlenih u visini od 15% koji je manje-vi{e zadr`ao prethodno poresko optere}enje.

⁴⁵ Na osnovu Uredbe o poreskim olak{icama za novozaposlene (Sl.list RCG br. 32/2004) poslodavci mogu do kraja 2004. godine koristiti vrlo stimulaturna poreska rje{enja koja isklju~uju isplatu poreza na bruto-zarade i u znatnoj mjeri smanjuju ukupnu stopu doprinosa.

⁴⁶ Vlada je krajem juna otpo~ela sa primjenom nove poreske politike u oblasti zarada koja bi iz dva navrata do kraja godine trebalo da umanja fiskalni 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. Zato je veoma va`no da dugoro~na fiskalna politika u domenu zarada zaposlenih bude fokusirana na radikalnije smanjenje

jo{ jedan eur otpada na poreske i socijalne obaveze nije mogu}e o~ekivati zna~ajnije smanjenje formalne nezaposlenosti, {to naravno ima vi{estruko negativne dru{tvne i fiskalne posljedice. Za sada je o~igledno da ukupna visina poreza i doprinosa koji prate neto-zarade zaposlenih predstavlja ograni~enje za razvoj biznisa i jednu od najkriti~njih ta~aka u politici oporezivanja komercijalnih aktivnosti u Crnoj Gori.

III Preporuke

Ocjenjuju}i aktuelni poreski okvir za biznis u Crnoj Gori, osobito u kontekstu potrebe za rapidnim ja~anjem nacionalne ekonomije, neophodno je u razumnom roku izvr{iti fiskalne promjene koje }e omogu}iti podsticajnije uslove za razvitak poslovnih aktivnosti. U tom smislu, upu}ujemo na slijede}e preporuke:

Generalna preporuka

- nu`no je preispitivanje ukupnih efekata poreskih reformi u cilju otklanjanja prisutnih fiskalnih barijera i postepenog stvaranja poreskog okvira koji }e omogu}iti sna`nju i dinami~nju poslovnu inicijativu;

Posebne preporuke

- prilikom izrade bud`eta za fiskalnu 2005. godinu potrebno je ozbiljno razmotriti mogu}nost sni`enja stope poreza na dodatu vrijednost u cilju stvaranja dodatnih uslova za eliminaciju sive ekonomije i uve}anja nov~anih sredstava u vlasni{tvu privredu;
- neophodno je otkloniti ve} detektovane probleme u primjeni PDV-a koji uti~u na likvidnost ili predstavljaju te`e probleme u poslovanju privrednih subjekata;
- potrebno je razmotriti odgovaraju}e izmjene u zakonu kojim se oporezuje dobit preduze}a i to ne samo u dijelu koji tretira poresku stopu, ve} i u dijelu manjkavih stimulacija za po~etnike u biznisu;
- nu`no je istrajati u politici smanjenja poreza i doprinosa na zarade zaposlenih {to je jedan od glavnih uslova za podsticanje bzinisa u Crnoj Gori, pri ~emu posebnu pa`nju treba obratiti na postoje}a sporna poreska rje{enja sa stanovi{ta ustavnih sloboda i me|unarodnih konvencija.
- kona~no, neophodno je komunikaciju sa poreskim vlastima u~initi {to jednostavnijom, transparentnijom i obostrano efikasnijom.

poreskog tereta - vjerovatno do nivoa koji bi se u strukturi bruto-zarada kretao oko 30%.