

INTOSAI IDI
DEVELOPMENT INITIATIVE

Mehanizam za brzo zagovaranje nezavisnosti VRI (SIRAM)

Izvještaj o ocjeni navoda o prijetnjama i rizicima po nezavisnost Državne revizorske institucije Crne Gore

JUN 2023

Šta je SIRAM?

Mehanizam za brzo zagovaranje nezavisnosti VRI (SIRAM) je usvojen 2018. godine sa ciljem da podigne svijest o prijetnjama i kršenju nezavisnosti VRI, kao i da pruži podršku VRI, koje se suočavaju sa izazovima po svoju nezavisnost. Ove prijetnje se mogu manifestovati na različite načine, kao što su izmjene Ustava ili Zakona o reviziji određene zemlje, osporavanje mandata VRI i/ili pokušaji smjenjivanja šefa(ova) VRI ili odlaganja imenovanja novog rukovodioca.

Faze SIRAM postupka

1) Izvijestiti o prijetnjama kroz različite kanale i fokus tačke;

2) Veza prijetnje sa relevantnim stubovima i principima INTOSAI P-1 i INTOSAIP-10

3) Pružiti blagovremen odgovor podrške kroz primjenu jednog ili više postojećih alata

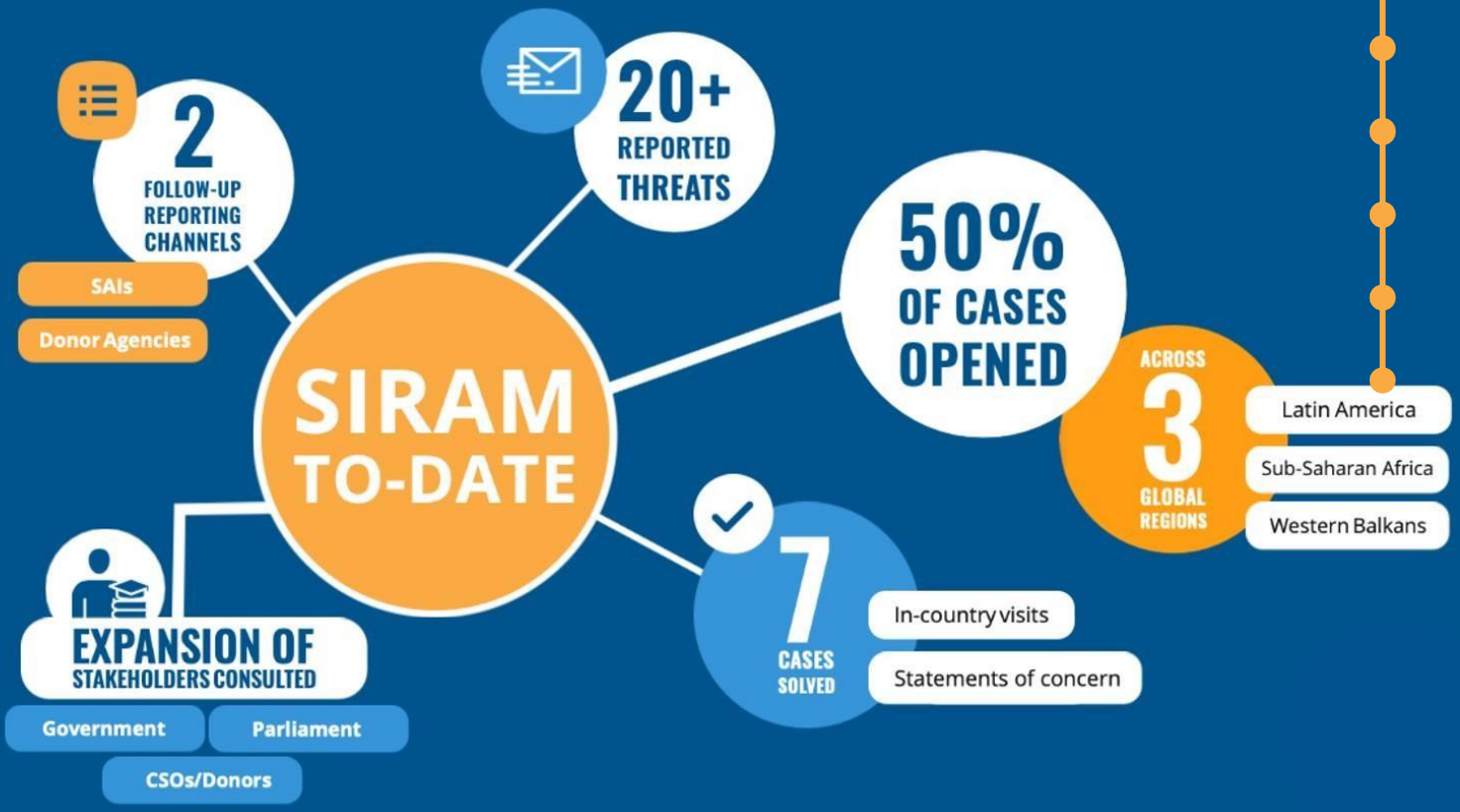
4) Praćenje razvoja tokom i nakon faze pružanja odgovora

7 riješenih slučajeva od 2018

SIRAM slučajevi tokom ovih godina



Naročito, prijavljeni slučajevi korespondiraju sa regionima u kojima se bilježi veliki pad nivoa odgovornosti, dobrog upravljanja i nezavisnosti VRI.



Sadržaj:

Mehanizam za brzo zagovaranje nezavisnosti VRI (SIRAM): Pregled 2

Izvještaj o ocjeni Državne revizorske institucije Crne Gore

I. Pozadina i kontekst 5

II. Obuhvat i cilj 6

III.Metodologija za ocjenu 7

III. Institucionalni profil DRI 9

IV. Institucionalni nacionalni kontekst 10

V. Analiza slučaja 11

VI. Zaključci i preporuke 13

Pozadina

1. Generalni direktor Razvojne inicijative INTOSAI (IDI) je 25. novembra 2022. godine primio zvaničan dopis od g. Nikole. N. Kovačević, predsjednika[1] Senata Državne revizorske institucije (DRI) Crne Gore, u kojem je zatražio pokretanje procesa IDI-jevog mehanizma za brzo zagovaranje nezavisnosti VRI (SIRAM), navodeći *„izazove i potencijalne prijetnje*"po nezavisnost DRI[2].

2. Izazovi i potencijalne prijetnje po nezavisnost DRI su se odnosile na dva razvoja događaja. Naime, u dopisu g. Kovačevića se ističe da je, nakon objavljivanja negativnog mišljenja na finansijsku reviziju i reviziju usklađenosti (pravilnosti) Prijedloga zakona o završnom računu budžeta države za 2021. godinu, bivši ministar finansija, koji je bio odgovoran za rezultate revizije, sazvao je konferenciju za štampu kako bi kritikovao rad DRI. Tačnije, tokom konferencije za štampu, on je izjavio da (1) je negativno mišljenje neosnovano; (2) odabrano vrijeme za objavljivanje revizorskog izvještaja bilo je bez presedana, jer se izvještaj objavio neposredno prije izbora, i (3) DRI je povezana sa političkom strankom. Pored toga, politički akter se osvrnuo i na potencijalno razrješenje članova Senata od strane parlamentarne većine.

3. Drugo, u dopisu se takođe navodi da je predsjednik Odbora za bezbjednost i odbranu Skupštine na konferenciji za novinare obavijestio javnost da Agencija za nacionalnu bezbjednost Crne Gore ima „logistiku" za prisluškivanje u prostorijama DRI, kao i u drugim državnim institucijama.

4. IDI je 11. januara uputio DRI zahtjev za obezbjeđivanje informacija kako bi dobio dodatne dokaze za utvrđivanje da li se činjenice opisane u tačkama (2) i (3) mogu smatrati prijetnjama i rizicima po nezavisnost Institucije u odnosu na INTOSAI principe Meksičke deklaracije o nezavisnost VRI.

5. DRI je 16. januara poslala odgovor u kojem se navodi da se „... (izjave političkog aktera) mogu koristiti za pripremu političke platforme za uništavanje ugleda i imidža Institucije u budućnosti, što može negativno uticati na proces imenovanja i izbora predsjednika i (nedostajućeg) člana Senata".

[1] U skladu sa Ustavom i Zakonom o DRI Crne Gore, Institucijom upravlja Senat u sastavu od pet članova, čije funkcije su stalne do ostvarivanja njihovog prava na starosnu penziju. Skupština imenuje predsjednika Senata iz redova članova Senata na period od devet godina bez prava reizbora. Dana 30. jula 2022. godine, predsjednik Senata je završio svoj devetogodišnji mandat i preuzeo je dužnost člana Senata. Zakon o DRI propisuje da u slučaju odsutnosti ili spriječenosti predsjednika Senata, najstariji član Senata preuzima dužnost predsjednika Senata. Najstariji član Senata (to je g-din Nikola N. Kovačević) preuzeo je dužnost i predsjedava Senatom i predstavlja Instituciju do izbora novog predsjednika Senata od strane Skupštine Crne Gore. U vrijeme izrade Izvještaja, Skupština nije sprovela imenovanje predsjednika Senata. Pored toga, u januaru 2021. godine, jedan od članova Senata je preminuo i Skupština do sada nije imenovala novog člana Senata, što znači da Senat funkcioniše sa četiri člana Senata.

[2] DRI je takođe uputila pisma Evropskoj komisiji, EUROSAI-ju (Evropska organizacija vrhovnih revizorskih institucija) i SIGMA-OECD, informišujući ih o prijetnjama po nezavisnost DRI Crne Gore.

6. Takođe, vezano za činjenicu da DRI ne radi punim kapacitetom zbog izostanka imenovanja petog člana Senata, DRI je istakla da *„Institucija ima pet sektora kojima upravljaju članovi Senata. Sektor koji trenutno nema imenovanog člana Senata pokriva značajan dio sistema javnih finansija, odnosno državnih fondova, te je iz tog razloga neophodno da poslanici Skupštine razumiju suštinsku ulogu Državne revizorske institucije, a ne da dozvole da vrhovni državni organ revizije funkcioniše sa smanjenim kapacitetima Senata".*

7. U vezi sa prisluškivanjem, DRI je istakla da nije primila dodatne informacije i podatke u vezi sa razvojem ove situacije.

8. DRI je 7. februara uputila IDI dodatan dopis, u kojem obavještava o spremnosti predsjednika Skupštinskog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet da izmijeni Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji u pogledu trajanja mandata članova Senata DRI. Takođe, predsjednik Odbora je u intervjuu za medije naveo da se stalni položaj članova Senata mora promijeniti, jer taj uslov „...niti demokratski niti ispunjava evropske standarde...". DRI je zatražila da ova potencijalna izmjena Zakona bude dio SIRAM slučaja.

Obuhvat i cilj

9. Obuhvat SIRAM slučaja mora biti povezan sa INTOSAI principima Meksičke deklaracije. Prema informacijama koje je dostavila DRI, IDI je donio odluku da se slučaj fokusira na: (1) neimenovanje predsjednika i petog člana Senata, kao i na (2) potencijalnu izmjenu Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, koja bi mogla da dovede do smjene članova Senata.

10. Na početku, prva dva elementa su povezana sa principom 2 Meksičke deklaracije (Nezavisnost rukovodilaca i članova VRI (kolegijalnih institucija), uključujući i sigurnost mandata i zakonskog imuniteta prilikom obavljanja njihovih dužnosti). Posebno, ovaj princip ukazuje na to da se važećim zakonodavnim okvirom moraju precizirati uslovi za imenovanje, ponovno imenovanje, razrješenje i penzionisanje rukovodioca VRI i članova kolegijalnih institucija. IDI je odlučio da pitanje prisluškivanja razgovora unutar DRI neće biti uključeno u predmetnu analizu.

11. Cilj ovog izvještaja je da procjeni u kojoj mjeri neimenovanje u Senatu DRI, kao i potencijalna izmjena Zakona predstavljaju ili prijetnju ili rizik po nezavisnost DRI u odnosu na INTOSAI principe Meksičke deklaracije.

Metodologija za ocjenu

12. Prijetnje i rizici po nezavisnost VRI mogu se pojaviti po pravni okvir ili kroz praktičnu (de facto) dimenziju. Da bi se postigao cilj procjene i da bi se pokrile obje dimenzije, IDI je:

a. analizirao relevantne odredbe Ustava i Zakona o DRI;

b. pribavio povratne informacije o pitanjima, koja su obuhvaćena slučajem od strane članova Senata, kao i od različitih ciljnih grupa koje su uključene u institucionalno okruženje DRI, i

c. pregledao dokumenta, koje su izradili organi Evropske unije i OECD-SIGMA o institucionalnim uslovima u kojima VRI funkcioniše, sa ciljem da se stave potencijalne praktične (de facto) prijetnje i rizici po nezavisnost DRI u kontekst Crne Gore.

13. IDI je bio u kontaktu sa 21 predstavnikom zainteresovanih strana i dobio je povratne informacije od njih deset. Povratne informacije su dobijene putem pismene komunikacije, a u nekim slučajevima su dopunjena intervjuima na licu mjesta, koji su održani u Podgorici, Crna Gora, 3-4. aprila.

Zainteresovane strane koje su dale povratne informacije tokom faze ocjene

Funkcija	Ciljna grupa	Povratne informacije	Datum dopisa/intervja
Zakonodavna vlast	Predsjednica Skupštine	Intervju uživo	4. April
	Predsjednik Skupštinskog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet	Pisana komunikacija	28. Februar
		Intervju uživo	3. April
Izvršna vlast	Ministar finansija, Državni sekretar	Pisana komunikacija	28. Februar
		Intervju uživo	4. April

Funkcija	Ciljna grupa	Povratne informacije	Datum dopisa/intervju a
Civilni sektor	MANS	Online intervju	3. februar
		Intervju uživo	4. April
	Akcija za socijalnu pravdu	Pisana komunikacija	8. mart
Profesionalne organizacije	Institut sertifikovanih računovođa	Pisana komunikacija	28. Februar
	Institut računovođa i revizora	Pisana komunikacija	13.mart
Globalne organizacije	OECD – Sigma	On-line intervju	15.mart
Evropska unija	Delegacija EU u Crnoj Gori	Intervju uživo	3.april
Akademska zajednica	Pravni fakultet Podgorica	Pisana komunikacija	24.februar
		Intervju uživo	4. April

Pregledana dokumenta tokom faze procjene

Savjet Evrope – Greco (2022). Peti krug evaluacije – Sprječavanje korupcije i promovisanje integriteta u centralnim vladama (izvršne funkcije) i agencijama za sprovođenje zakona. Preuzeto sa https://www.coe.int/en/web/greco/-/montenegro-publication-of-5th-round-evaluation-report

Evropska komisija - (2022). Izvještaj o Crnoj Gori 2022. Preuzeto sa https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/sistem/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf

OECD - SIGMA. (Novembar 2021). Principi javne uprave - Crna Gora. Preuzeto sa https://vvv.sigmaveb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Montenegro.pdf

OECD-SIGMA. (2023). Državna revizorska institucija Crne Gore - Vijesti (vvv.dri.co.me). SIGMA razmatranja u vezi sa idejama za promjenu dužine mandata članova Senata DRI Crne Gore http://www.dri.co.me/actuality/sigma-considerations-concerning-ideas-to-change-the-length-of-mandate-of-the-members-of-the-senate-of-the-sai-of-montenegro

Institucionalni profil DRI

14. Članom 144 stav 4 Ustava utvrđeno je da je DRI Crne Gore nezavisan i vrhovni organ državne revizije i da Institucijom rukovodi Senat.

15. Funkcionisanje DRI je utvrđeno Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji[3]. Prema članu 31, 33 i 34, Senat se sastoji od pet članova[4] koje imenuje Skupština na stalnu funkciju, a predsjednik se bira među članovima Senata na devetogodišnji mandat.

16. Član 5 i 6 daju DRI ovlašćenja da sprovodi finansijsku reviziju, reviziju usklađenosti i uspjeha u odnosu na izdatke, primitke, dug i efikasnost upotrebe dodjeljenih sredstava subjektima revizije.

17. Član 4 definiše širok spektar potencijalnih subjekata revizije. Pored državnih organa i organa lokalne samouprave, DRI može vršiti reviziju subjekata koji upravljaju državnom imovinom; primaju dotacije; grantove ili garancije države; posluju sa javnim subjektom ili koriste fondove EU i sredstva drugih međunarodnih organizacija za finansiranje javnih potreba.

18. Da bi obuhvatila širok mandat, DRI je organizovana po sektorima prema članu 29 i svaki član Senata je odgovoran za jedan od ovih sektora, prema članu 31 Zakona.

19. Nadzor nad revizorskim postupcima i rezultatima revizije jeste odgovornost kolegijuma. Članom 44 ističe se da se svaki Kolegijum sastoji od dva člana Senata, od kojih jedan mora biti rukovodilac sektora koji vrši reviziju.

[3] Kolegijalni model DRI proistekao je kroz implementaciju projekta „Kreiranje i uspostavljanje Vrhovne revizorske institucije u Crnoj Gori" koji je vodila Njemačka organizacija za tehničku saradnju (GTZ), a čiji je cilj bio da Skupštini Crne Gore predloži Zakon o DRI 2004. godine.

[4] Predsjednik i članovi Senata uživaju imunitet u odnosu na svako mišljenje ili odluku donijetu u vršenju svojih funkcija, osim u slučaju krivičnog djela.

U slučaju da Kolegijum ne može donijeti odluku, Senat donosi odluku[5].

20. Od kada je Crna Gora postala zemlja kandidat za pristupanje EU, DRI je dužna poštovati pravnu tekovinu u Pregovaračkom poglavlju 32 Finansijska kontrola. Ovo poglavlje zahtjeva postojanje institucionalne, operativne, finansijski nezavisne institucije odgovorne za eksternu reviziju, koja izvršava svoj mandat u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).

Institucionalni nacionalni kontekst

21. Povratne informacije su ukazale na postojanje polarizovanog scenarija u kojem političke snage nisu u stanju da postignu dogovor oko ključnih javnih pitanja. Ova situacija je dovela do toga da je izglasano nepovjerenje dvjema vladama. Ono što proizilazi iz takve situacije jeste da su javne institucije, poput Ustavnog suda, radile u nepotpunom sastavu zbog neimenovanja jednog od članova Suda.

22. Dodatno, Evropska komisija (2022) ukazuje da je *„...nepovjerenje između i unutar političkih koalicija obilježilo period tokom kojeg su bile dvije odvojene vlade na vlasti. Rad parlamenta obilježio je bojkot vladajuće većine i opozicije, promjene vlada i smjena dva uzastopna predsjednika u tom procesu. Proces donošenja zakona je bio značajno pogođen…".*

23. "*…Što se tiče zakonodavne uloge parlamenta, povremeni bojkot pojedinih poslaničkih grupa oslabio je kvalitet diskusija. Predlozi zakona su često razmatrani u nedostatku osnovnih finansijskih procjena i bez adekvatnog mišljenja vlade. Kapaciteti Parlamenta da pažljivo razmotri nacrte zakona radi usklađivanja sa pravnom tekovinom EU ostaju ograničeni…".*

24. Iskazi ciljnih grupa takođe su naveli negativnu percepciju društva u vezi sa javnom odgovornošću. U stvari, prema Balkan barometru (2022)[6], samo 15% stanovništva se slaže da Parlament može efikasno da vrši nadzor nad Vladom i da je učini odgovornom građanima.

25. Pored toga, iskazi su pokazali da se to može pojasniti preko dva faktora. Prvo, postoji strukturalni nedostatak povjerenja javnosti i drugo, u praksi ne postoji koordinacija među nadzornim institucijama koje učestvuju u ekosistemu odgovornosti[7].

26. Nedostatak koordinacije utiče na prevenciju i borbu protiv korupcije prema preporukama sadržanim u Evropi – Greco. (2022) dokumentu, gdje je naglašena potreba da se izvrši reforma sveukupne koherentnosti i djelotvornosti pravnog okvira za sprječavanje i borbu protiv korupcije kako bi se obezbijedila dosljednost između važećih zakona i podzakonskih akata.

[5] ~~U skladu sa članom 37, Senat d~~onosi odluke većinom glasova.

[6] Balkan Barometer | Welcome (rcc.int)

[7] Ekosistem odgovornosti se sastoji od formalnih i neformalnih struktura odgovornosti, procesa i odnosa. Prema Halloran-u (Halloran, Brendan. 2015. „Jačanje ekosistema odgovornosti: dokument za diskusiju". Inicijativa za transparentnost i odgovornost), sistem odgovornosti se može shvatiti kao „međusobno povezan i dinamičan pejzaž upravljanja državnih i društvenih aktera, institucija, procesa, mehanizmi i uticaji, formalni i neformalni, koji se odnose na odgovornost vlade u definisanom kontekstu […] čine akteri, procesi i faktori, kontekst i odnosi između ovih elemenata koji čine i utiču na odgovornost vlade…".

27. Iskazi ciljnih grupa takođe su potvrdili sve veću važnost organizacija civilnog sektora kao aktera javne odgovornosti. Konkretno, nekoliko iskaza je pokazalo da su organizacije civilnog sektora trenutno uključene u ključne javne rasprave u vezi sa odgovornošću vlade, pristupom javnim informacijama i transparentnošću. Ovu značajnu ulogu organizacija civilnog sektora potvrđuje i Evropska komisija (2022) *„...uloga civilnog društva u procesu pristupanja je prepoznata i promovisana na političkom nivou, a organizacije civilnog sektora su uključene u radnim grupama posvećenim poglavljima pregovora o pristupanju EU…"*

Analiza slučaja

28. SIRAM metodologija ima za cilj da utvrdi da li su principi nezavisnosti sadržani u Meksičkoj deklaraciji (INTOSAI P-10) prekršeni u odnosu na obuhvat procjene.

Neimenovanje predsjednika i petog člana Senata

29. Kašnjenja u imenovanju predsjednika i petog člana Senata su potvrđena IDI-iju od strane predsjednice Skupštine i predsjednika Skupštinskog odbora za ekonomiju, finansije i budžet, koji nadgledaju oba procesa imenovanja.

30. U pisanoj komunikaciji IDI-iju, predsjednik Odbora je obavijestio da će proces imenovanja petog člana Senata početi 7. marta. On je objasnio da je do kašnjenja u imenovanjima došlo zbog nepotpunog sastava Odbora, kao i zbog namjernog odsutva poslanika.

31. Predsjednik Odbora je istakao da će predsjednik Senata biti imenovan po završetku postupka imenovanja petog člana Senata. U vrijeme izrade ovog izvještaja, nije imenovan peti član Senata.

32. **IDI smatra da kašnjenja u imenovanju predsjednika i petog člana Senata predstavljaju kršenje principa 2 Meksičke deklaracije.**

33. Važeći Zakon o DRI definiše uslove za imenovanje članova Senata shodno principu 2 Meksičke deklaracije; međutim u praksi, neimenovanje od strane Skupštine de facto krši takve zahtjeve.

34. Dodatno, **IDI smatra da je kašnjenje imenovanja petog člana Senata u suprotnosti sa poštovanjem principa 3 Meksičke deklaracije.** Ovaj princip ističe da VRI moraju biti slobodne od miješanja zakonodavne vlasti u dijelu sprovođenja revizija i organizacije Institucije, pored ostalih elemenata.

35. Ustav navodi da Institucijom upravlja Senat, koji se uspostavlja po principu kolegijalnosti u radu Institucije. Primjena ovog principa je predviđena Zakonom o DRI u kojem je definisan broj članova Senata. Pored toga, Zakon takođe povezuje sastav Senata sa tehničkim poslovima, koje obavlja DRI kroz uspostavljene sektore.

36. IDI je mogao da potvrdi da je DRI morala da izmijeni sastav kolegijuma za reviziju i način na koji članovi Senata dijele odgovornosti u odnosu na sektore zbog kašnjenja imenovanja petog člana Senata.

Reforma Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji

37. Namjeru da se sprovede reforma Zakona o DRI potvrdili su i predsjednica Skupštine i predsjednik Skupštinskog Odbora za ekonomiju, finansije i budžet tokom intervjua uživo, koji je IDI obavio 3-4. aprila. Predsjednik Odbora je takođe istakao da je osnovna svrha reforme promjena mandata članova Senata i zamjena postojećih članova Senata.

38. Osvrćući se na tehnički učinak članova Senata, kroz intervju uživo, predsjednik Odbora je priznao kvalitet i relevantnost revizorskih izvještaja, koje je DRI dostavila Skupštini i istakao da je Odbor pružio podršku u praćenju nalaza i preporuka sadržanih u izvještajima.

39. Vezano za pisanu komunikaciju koju je IDI-ju dostavio predsjednik Odbora za ekonomiju, finansije i budžet da se stalnost funkcije članova Senata mora mijenjati iz razloga što takav uslov **"... *niti je demokratski niti ispunjava evropske standarde*** …", važno je istaći da OECD-SIGMA (2023) ističe da „nedavni izvještaji o monitoringu za Crnu Goru i od EU nisu iznijeli nikakvu kritiku na zakonski okvir ili stvarni revizorski rad DRI."

40. IDI smatra da potencijalna reforma Zakona o DRI ne predstavlja kršenje principa Meksičke deklaracije, pošto predsjednik Odbora ima ovlašćenje da preispita Zakon. Pored toga, u vrijeme pisanja ovog teksta, nije postojao nijedan prijedlog izmjena Zakona ili prijedlog, koji bi omogućio da se uvidi stvarni obuhvat i sadržaj reforme i njeno usklađivanje sa principima Meksičke deklaracije.

41. Međutim, IDI smatra da je potrebno pratiti proces diskusije o potencijalnoj reformi Zakona o DRI. Nove odredbe u Zakonu o DRI treba da budu usklađene sa principom 2 Meksičke deklaracije u pogledu mandata, imenovanja, razrješenja, penzionisanja i imuniteta za postojeće i potencijalno nove članove Senata.

Zaključci i preporuke

42. IDI zaključuje da kašnjenje u imenovanju predsjednika i petog člana Senata predstavlja kršenje principa 2 Meksičke deklaracije. Pored toga, neimenovanje petog člana Senata predstavlja miješanje zakonodavne vlasti u rad DRI u smislu principa 3 Meksičke deklaracije.

- IDI podstiče relevantne parlamentarne vlasti u Crnoj Gori da sprovedu proces imenovanja predsjednika i petog člana Senata u skladu sa principom 2 Meksičke deklaracije, čime se izbjegava miješanje zakonodavne vlasti u rad DRI u smislu principa 3 Meksičke deklaracije.

43. Prijedlog za izmjenu Zakona o DRI ne predstavlja kršenje principa Meksičke deklaracije, ali proces rasprave o reformi mora se ispratiti.

a. IDI preporučuje da potencijalna reforma bude inkluzivan i otvoren proces uz učešće postojećih članova Senata DRI i drugih relevantnih aktera kao što su organizacije civilnog sektora.

b. IDI podstiče da potencijalna reforma treba da bude vođena dugoročnim pristupom sa ciljem da se unaprijedi rad Institucije, uzimajući u obzir postojeće dobre prakse u INTOSAI zajednici u skladu sa principima Meksičke deklaracije.


INTOSAI
IDI
DEVELOPMENT INITIATIVE