

PODRIVANJE DEMOKRATIJE • VOL 3:

# KLIJENTELISTIČKA DEMOKRATIJA U CRNOJ GORI



AKCIJA<sup>CDT</sup>

PODRIVANJE DEMOKRATIJE • VOL 3:

# KLIJENTELISTIČKA DEMOKRATIJA U CRNOJ GORI

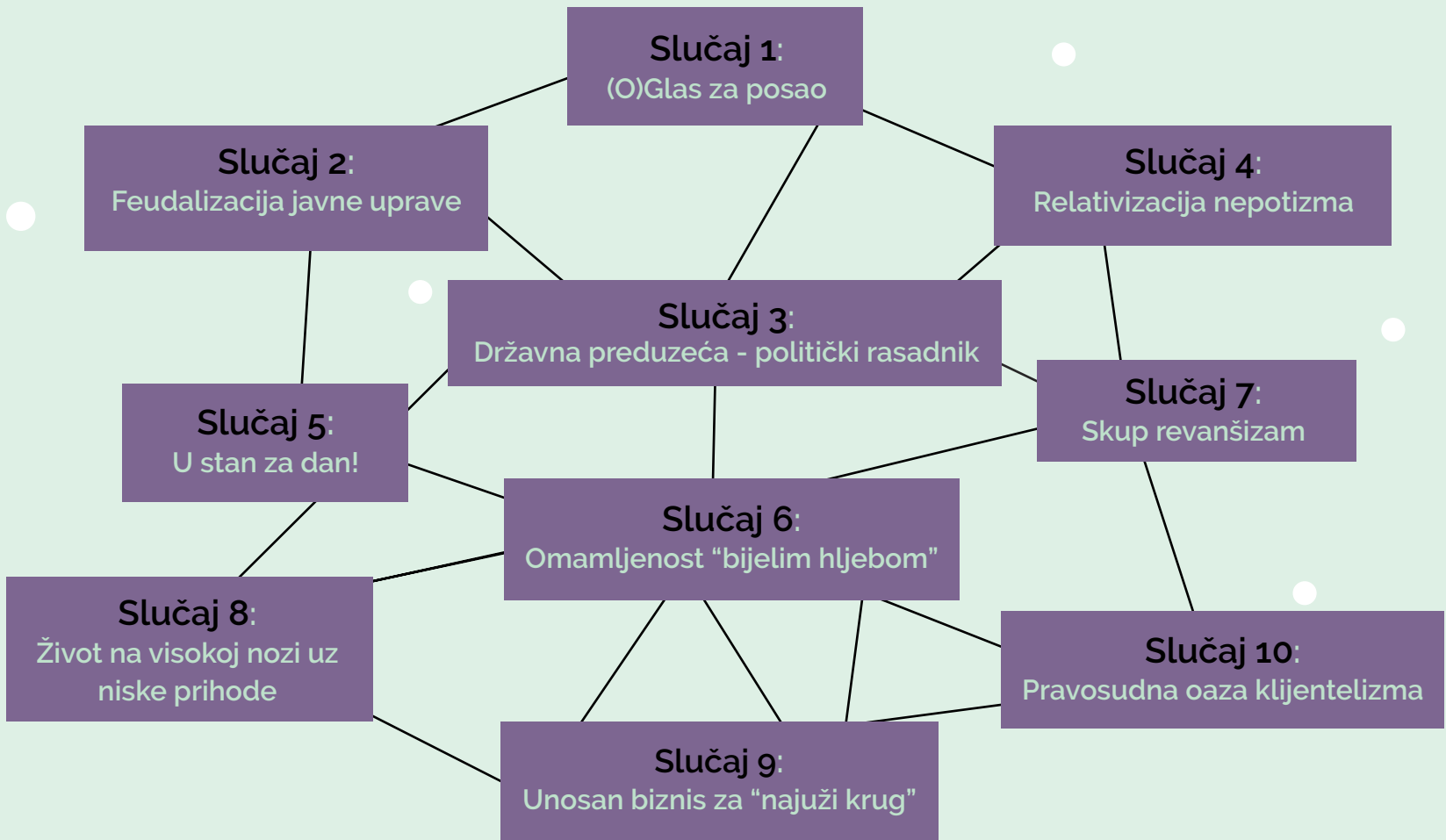
*Autorke: Biljana Papović, Nina Đuranović*

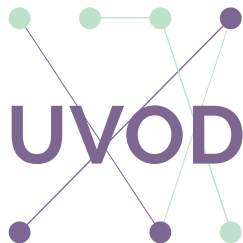
*23.11.2022, Podgorica*



AKCIJA<sup>CDT</sup>







# UVOD

Centar za demokratsku tranziciju (CDT) predstavlja treću publikaciju iz serijala "Podrivanje demokratije u Crnoj Gori", u okviru kojeg, u nekoliko nastavaka, opisujemo ključne probleme države u ispunjavanju političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i uspostavljanju i odbrani elementarnih načela dobre demokratske uprave.

Kao politički i socijalni fenomen koji ugrožava demokratske procese u crnogorskom društvu, prepoznali smo pojavu klijentelizma.

U trećem dijelu, kroz 10 primjera, ukazaćemo na pogubnu manifestaciju favorizovanja, ugrožavanja profesionalnosti i kvaliteta javne uprave, sukobe interesa u kojima privatni interesi političkih subjekata uzimaju prevagu nad opštim.

Klijentelizam je postao svojevrstan "modus operandi" naših političkih subjekata koji traje decenijama. U periodu do parlamentarnih izbora održanih 2020, crnogorski sistem bio je porobljen klijentelističkim vezama. Politička i ekonomska elita krojila je pravila i sistem na način da koristi i održi svoje pozicije. Posljedično, nepotizam i partijsko zapošljavanje izašli su iz okvira javnog sektora, prodirući i u privatni sektor, a rezultat korupcijskih odnosa bila je država zarobljena interesima pojedinaca.

Obećanja o promjeni neefikasnog sistema utabala su put opoziciji do pobjede na izborima 2020, međutim do njihovog ispunje-

nja nije došlo. Nova vladajuća većina je preuzela i nastavila da "njeguje" nekada kritikovan pristup ovlašćenjima i državnim resursima. U praksi, promijenili su se samo akteri, a maligne prakse sve više se predstavljaju kao nužnost i dio mentaliteta. Sa svih političkih adresa ukazuje se da birači od pobjednika izbora prosto očekuju siguran posao, privilegije i povlašćen položaj u odnosu na političke protivnike.

Sistem partijskog zapošljavanja, podjela institucija i funkcija "po dubini", zloupotreba javnih resursa u političke svrhe, zloupotreba sistema socijalne pomoći i materijalnih davanja, javnih nabavki i koncesija i mnoge druge razrađene operacije za pustošenje i zloupotrebu državne imovine modeli su u čiji je razvoj uloženo mnogo truda i energije političkih subjekata. Može se sa sigurnošću reći da je jedini opšti politički konsenzus koji prećutno postoji u našoj državi prihvatanje modela upravljanja državom zasnovanog na pomenu tim mehanizmima. I "naši i njihovi" jednako vispreno koriste dostupne modele zloupotreba kad god im se ukaže prilika.

U ovoj borbi za pustošenje javnih resursa i uspostavljanje političke kontrole nad javnom upravom, dočekali smo da Crna Gora izgubi status demokratske države u međunarodnim izvještajima i godinama stagnira na putu evropskih integracija.



## Slučaj 1: (O)Glas za posao

Stepen politizacije državne uprave u Crnoj Gori je, u prethodnim decenijama, dosegao svoj puni maksimum. Javna je tajna da se do „državnog posla“ najsigurnije dolazi kroz lojalnost određenoj političkoj opciji. Tako su nerijetko ključne institucije zadužene za oglašavanje i selekciju radnih mjesta postale ekspoziture mobilisanja sigurnih birača. Afera „Snimak“, čiji je akter Zoran Jelić bio tadašnji direktor Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, samo je razotkrila dobro poznatu predizbornu matematiku – jedan zaposleni ima „efekat četiri glasa za DPS“.<sup>1</sup>

Da i pravosudni organi prećutno afirmišu ovaj vid političke regrutacije govori činjenica da slučaj nije imao adekvatan pravni epilog. Prema zaključku tužilaštva, u ovom slučaju predizbornog, partijskog i interesnog zapošljavanja, „nije-dan učesnik svojom izjavom nije ostvario elemente bića nijednog krivičnog djela koje predviđa Krivični zakonik Crne Gore“.<sup>2</sup> Po zaključku vladajuće strukture, ovo je bio dobar osnov za napredovanje u karijeri ključnih aktera afere.<sup>3 4</sup>

Da je ovaj model regrutacije birača postao tradicija, ukazuje i motivaciona poruka poslanice Ane Nikolić, pred lokalne

izbore na Cetinju 2017, koja je poručila mladima da uzmu knjižicu te partije, ukoliko smatraju da im je to prepreka u procesu zapošljavanja.<sup>5</sup>

Najotvorenije priznanje o ustaljenoj praksi zloupotrebe državnih institucija, čuli smo 2020. godine od predsjednika opštine Ulcinj, Ljora Nrekića, koji je objasnio javnosti da u lokalnoj upravi osim stalno zaposlenih „radi i 90 osoba koje su tu stizale kako ih koja partija ubaci, i da problem partijskog zapošljavanja ne može brzo da iščezne“.<sup>6</sup> U toku pravosudnog postupka povodom ovog slučaja, okrivljenima je argument za nezakonito zapošljavanje 84 osobe bila „izborna godina“.<sup>7</sup>

Sa promjenom vlasti došla je i jasna poruka evropskih partnera da sva imenovanja moraju proći kroz postupak

<sup>1</sup> Afera "Snimak", odnosno audio zapis sa sjednice savjeta Demokratske partije socijalista (DPS) javno je objavljen 2013. godine.

<sup>2</sup> "VDT: Nema krivičnog djela u izjavama sa sjednice DPS-a", *RTCG portal*, 19.02.2013.

<sup>3</sup> Samir Kajošević, "Cinizam bez granica: Najave imenovanja aktera "Snimka" na čelne funkcije u državi", *Vijesti online*, 13.11.2013.

<sup>4</sup> Goran Malidžan, "Osudeni nakon afere "Snimak" se vraćaju na velika vrata", *Vijesti online*, 08.03.2019.

<sup>5</sup> Ljubica Milićević, "Izjava sa Cetinja pokazala da je "Snimak" živ: Tužilaštvo čuti, aktere unapređuju", *Vijesti online*, 14.11.2017.

<sup>6</sup> Samir Adrović, "Zapošljavamo po partijskoj liniji, izborna je godina", *Vijesti online*, 02.02.2020.

<sup>7</sup> K.R. "Sporazum sa SDT: Gorana priznao učešće u nezakonitom zapošljavanju u Ulcinju", *Vijesti online*, 03.03.2022.

zapošljavanja koji se primjenjuje za državne službenike, i zasnivati se na kriterijumima stručnosti i nepristrasnosti, zaslugama, u skladu sa crnogorskim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.<sup>8</sup>

Ipak, politički dogovor da se zapošljavanje nastavi po ustaljenoj praksi lako je postignut. S ciljem uvođenja kadrova nove parlamentarne većine sniženi su kriterijumi za zapošljavanje u upravi, kroz izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima.<sup>9</sup> Time su partije poslale jasnu poruku, da će profesionalna i politički nezavisna javna administracija ostati samo ideal.

Da je najvažnije partijske simpatizere nagraditi poslom u javnoj upravi potvrdio je i predsjednik Socijalističke narodne partije, uz iskrenu konstataciju da su oni "30 godina čekali taj momenat" imajući u vidu da njihov kadar decenijama nije mogao da dobije priliku za rad u upravi.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> „Pisonero: Zapošljavanja u državnoj upravi moraju biti zasnovana na stručnosti i zaslugama“, *Portal Analitika*, 18.12.2020.

<sup>9</sup> "Izmjena zakona o državnim službenicima i namještenicima esencijalna za smjenu DPS hobotnice po dubini", *Vijesti online*, 29.12.2020.

<sup>10</sup> "Đurović: URA skupila petlju: Milatović: Vraćate nas u podjele", Emisija AKCENTI, *RTCG portal*, 25.01.2022.

<sup>11</sup> M. Dušević, „Nova vlast podijelila mjesta po dubini, pročitajte šta je kome pripalo“, *Cafe del Montenegro*, 12.01.2021.

O optimizaciji, koja je jedan od ključnih strateških ciljeva reforme javne uprave nema ni riječi. A evidencija zaposlenih u upravi već dugo predstavlja pandorinu kutiju koju se niko ne usuđuje otvoriti.

## Slučaj 2: Feudalizacija javne uprave

Vlada Crne Gore duže od decenije javno proklamuje cilj stvaranja profesionalne javne administracije kroz unaprjeđenje efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti rada institucija. Dodatan motiv za sprovođenje reformi nalazi se u činjenici da je upravo ta reforma jedna od najznačajnijih za dalji napredak Crne Gore u evropskim integracijama. Međutim, ružičaste snove o upravi po mjeri EU, ruše stvarni ciljevi političkih elita, da institucije u potpunosti podvedu pod partijsku kontrolu.

Opozicija je svoj politički narativ kreirala u smjeru opšteg spasenja državnih resursa i pune depolitizacije. Ipak, dobili smo još očiglednije partijsko "osvajanje" državnih institucija i preduzeća izraženo u vidu čuvene "tabele po dubini".<sup>11</sup>

Evidentno je opozicija pod depolitizacijom javne uprave podrazumijevala samo promjenu pozicije moći. Izjava jednog od lidera Demokratskog fronta (DF), Milana Kneževića, o ukazivanju podrške za konstituisanje nove vlade, da DF očekuju funkcije "po dubini" ilustruje politički klijentelizam.<sup>12</sup>

U talasu političkog revanšizma, organizacija državne uprave mijenjala se više puta, a kao najefikasniji način za promjenu menadžmenta u upravama pokazalo se ukidanje institucija i spajanje više uprava u jednu. Neki od primjera reorganizacije podstaknuti obračunom sa direktorima kojima je mandat u toku, bili su spajanje nekadašnjih organa za igre na sreću, poreske poslove i carine u Upravu prihoda i carina, a uprava za nekretnine i državnu imovinu u Upravu za katastar i državnu imovinu.<sup>13</sup>

Osim zapošljavanja političkih pristalica i raspodjelu institucija kao da su politički plijen, uprava važi i za nepresušan izvor zloupotreba javnih resursa.

U predizborne svrhe aktivno se dešavaju zloupotrebe socijalnih davanja i jednokratnih novčanih pomoći iz tekuće budžetske rezerve.<sup>14</sup> Da ovo nije navika koja je iščezla promjenom vlasti ukazuju i kritike civilnog sektora za vrijeme tehničkog mandata Vlade Zdravka Krivokapića zbog isplate materijalne pomoći bez jasnih kriterijuma.<sup>15</sup> Politički

subjekti nisu pokazali namjeru i odlučnost da ova davanja učine transparentnim, osnovanim i pravednim.

Nisu rijetke javne optužbe da je prethodna vlast predvođena DPS-om nezakonitim i neracionalnim oblicima državne pomoći stvorila prepreke za ulazak na tržište svim preduzećima sa kojima nemaju političke konekcije.<sup>16</sup> A afera Snimak otkrila je ideju visokih funkcionera DPS-a da je i otpremnine iz Fonda rada i sredstva Evropske investicione banke moguće zloupotrebiti u političke svrhe, kao svojevrsnu "pomoć na terenu".<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> „Podrška vladi. očekujemo funkcije po dubini”, *RTCG portal*, 16.11.2020.

<sup>13</sup> Marija Mirjačić, Goran Kapor, "Ako izostanu ostavke ide smjena direktora uprava", *Portal Vijesti online*, 06.01.2021.

<sup>14</sup> Lela Ščepanović, "Zloupotreba socijale direktori i carinici na spisku", *Slobodna Evropa*, 17.01.2018.

<sup>15</sup> Marija Mirjačić, "NVO sektor ukazuje: Odlazeća Vlada nastavlja praksu po receptu DPSa", *Portal Vijesti*, 12.02. 2022.

<sup>16</sup> "Martinović: Utvrditi pravnu odgovornost za zloupotrebe u sistemu državne pomoći", *Vijesti online*, 04.07.2016.

<sup>17</sup> "Afera Snimak: I parama EIB-a isplaćivali otpremnine za članove DPS-a", *Vijesti online*, 05.03.2013.



## Slučaj 3: Državna preduzeća - politički rasadnik

U prethodnim decenijama, državna preduzeća su predstavljala oličenje partitokratije čiji su rad i odluke bile netransparentne. CDT je i ranije upozoravao da mnoge kompanije kriju informacije o novim zapošljavanjima i angažovanjima, kao i iznos novca koji troše po tom osnovu.<sup>18</sup>

Umjesto profesionalnog korporativnog upravljanja, na snazi je potpuna upravljačka samovolja, bez jasnih kriterijuma zapošljavanje, za određivanja zarada i naknada, i bez direktne veze ovih troškova sa poslovnim rezultatom kompanije. U procesu reforme javne uprave, državne kompanije su strateški ostavljene van sistema, što ukazuje na strateško opredjeljenje da postanu utočište kadrova u skladu s političkim potrebama.

Međunarodni standardi upravljanja državnim preduzećima koji nalažu stručnost, objektivnost i nezavisnost članova upravnih odbora i transparentan proces njihovog izbora promovisani su kao imperativ nove vlasti. Međutim, nova vladajuća većina pojasnila je postizbornu logiku – “normalno je da nova Vlada postavlja ljude za koje zna da će sprovoditi njenu politiku”.<sup>19</sup>

Podaci svjedoče o razmjerama nekontrolisanog zapošljavanja nakon parlamentarnih izbora.<sup>20</sup> Osim partijskih veza, ostao je i sporan izbor kadrova koji nemaju prethodne kvalifikacije i iskustvo za pozicije koje su im povjerene. Tako, umjesto pojedinaca dokazanih u oblasti menadžmenta, kompanije koje se bave energetikom, železničkom infrastrukturom i slično vode svršeni pripravnici, ljudi sa skromnim iskustvom u trgovini, zanatskim poslovima, nevladinim organizacijama.<sup>21</sup>

Nesrazmjernost između profesionalnih kvalifikacija i prihoda više je nego očigledna. Iako se pojedini upravni odbori nekada ne sastaju i po više mjeseci, izdvajaju se značajna sredstva za naknade članovima upravljačkih tijela. Po toj osnovi u 2021. godini isplaćeno je više od pola miliona eura.<sup>22</sup>

Ministar kapitalnih investicija, Ervin Ibrahimović, brižno je apelovao na 20 kompanija u nadležnosti svog resora da za-

18 “CDT: Veliki broj državnih preduzeća nastavlja da krije informacije o novim zapošljavanjima”, *Vijesti online*, 10.03.2022.

19 Aneta Durović, Srdan Janković, „O 'strinama i tetkama' stare i nove vlasti u Crnoj Gori”, *Radio Slobodna Evropa*, 13.01.2021.

20 Ivan Ivanović, „Rudnik, EPCG i CEDIS za godinu zaposlili skoro po 200 ljudi”, *Vijesti online*, 10.06.2022.

21 Danilo Ajković, „Nova Vlada stara praksa, umesto profesionalizacije i dalje caruje partitokratija”, *TV Vijesti*, 31.10.2022.

22 Ana Milačić, “Za naknade u upravljačkim tijelima u državnim kompanijama za devet mjeseci isplaćeno više od pola miliona eura”, *Vijesti online*, 07.01.2022.

ustave nekontrolisano zapošljavanje kadrova i optimizuju resurse, pozivajući se na zaštitu državnih interesa.<sup>23</sup> Ipak, da je u pitanju samo politički obračun, dokazuje činjenica da istom ministru nije sporno da bez realne procjene potreba u ministarstvo dovodi kadar svoje političke partije.<sup>24</sup>

## Slučaj 4: Relativizacija nepotizma

Čarobna formula za kreiranje „zarobljene države“ u Crnoj Gori dobila je svoj puni smisao. Osim klijentelizma, nepotizam je takođe očigledan mehanizam zarobljavanja crnogorskog društva.

Javno afirmisanje nepotizma sa visokih funkcija, koje traje decenijama, stvorilo je ambijent u kom to postaje „dio mentaliteta“, „nužnost u malim državama“ i pojava koju političke elite nemaju namjeru da iskorijene.<sup>25</sup>

Česta je pojava da određene sektore javne uprave između sebe podijele favorizovane porodice, kumovi, prijatelji, a politička kritika ka ovoj pojavi motivisana je težnjom da se prosto zamijene mjesta, a ne dugoročno riješi ova društvena anomalija. Naime, nepotizam je praksa kojoj je nova vlast dala kontinuitet i nakon smjene DPS-a i njegovih koalicionih partnera. Borba se vodi isključivo sa ciljem da „privatnu

državu“ jednih, pretvore u „privatnu državu“ drugih. I to je jedini rezultat promjene vlasti 2020. godine.

Jednom od najvećih državnih kompanija „Plantaže“ upravljalo se primjenjujući koncept „lojalnosti“ na način da se kreira mjesto za djecu onih koji su „stvarali tu kompaniju“.<sup>26</sup> Rad Javnog servisa godinama otežavaju porodične i rođачke veze među zaposlenima, imajući u vidu da je pretvoren u mjesto okupljanja najužih članova porodice.<sup>27</sup> U javnom diskursu, Zavod za zapošljavanje Crne Gore često je pominjan kao epicentar nepotizma<sup>28</sup>, a ni pravosuđe nije u zaostatku. Konstituisanjem Vlade Krivokapića, brojni pojedinci našli su svoje mjesto u javnom sektoru,<sup>29</sup> ostavljajući sumnju da li su ih primarno za funkcije preporučili familijarni odnosi sa rukovodstvom političkih partija<sup>30</sup> ili Srpskom pravoslavnom crkvom.<sup>31</sup>

<sup>23</sup> Goran Malidžan, "Ibrahimović tražio obustavu zapošljavanja u kompanijama u vlasništvu države", *Vijesti online*, 30.05.2022.

<sup>24</sup> Milan Sekulović, "Ibrahimović zapošljava 17 lica", *Dan portal*, 01.11.2022.

<sup>25</sup> Petar Komnenić, "Nepotizam na crnogorski način", *Slobodna Evropa*, 16.10.2010.

<sup>26</sup> Emisija "Načisto", *Televizija Vijesti*, 14.05.2020.

<sup>27</sup> Matija Otašević, "RTCG kao porodična firma: Preko 700 zaposlenih, 156 najbližih srodnika", *Vijesti online*, 30.07.2018.

<sup>28</sup> "Folić – Vujošević: U ZZZCG godinama unazad prisutno političko zapošljavanje i nepotizam. Novi menadžment, od maja, nije zaposlio ni jedno lice u sistem Zavoda", *Zavod za zapošljavanje Crne Gore*, 17.03.2022.

<sup>29</sup> Ana Komatina, "Partijske mrlje na bijelim mantilima", *Vijesti online*, 24.01.2022.

<sup>30</sup> I.P. "Mitrovićev sin novi primjer nepotizma", *RTCG portal*, 02.10.2021.

<sup>31</sup> Miloš Rudović, "Crkva uticala na kadriranje u Vladi", *Vijesti online*, 25.02.2022.

## Slučaj 5: U stan za dan!

Siguran državni posao nije zadovoljio apetite visokih javnih funkcionera, pa su poreski obaveznici morali njihov klijentistički put nagraditi i kroz rješavanje stambenog pitanja, nekima čak i više puta. Prilikom darežljive raspodjele stanova i stambenih kredita, nije se vodilo računa o ustavnom balansu vlasti i nezavisnosti, pa je Vladina Komisija za stambena pitanja u maniru Djeda Mraza atraktivnim nekretninama i značajnim iznosima nagradivala najbolje i najlojalnije iz godine u godinu. Broj i vrijednost dodijeljenih stanova i novčanih sredstava i dalje nije precizno utvrđen, niti postoji politička volja da se ovaj podatak učini javno dostupnim. Ipak, prilika da se ovom temom maše u političkim nadgornjavanjima nije propuštena. Sistemski, od rješavanja problema, utvrđivanja odgovornosti i eventualnog obeštećenja države smo milijama daleko.

Pandorinu kutiju u javnosti prvi put je otvorio tadašnji premijer Duško Marković, objavljivanjem spiska dijela privilegovanih pojedinaca kojima su dodijeljeni stanovi ili krediti po povoljnim uslovima. Među korisnicima te Vladine politike bili su značajni predstavnici sve tri grane vlasti, između ostalih i predsjednik Ustavnog suda, bivša predsjednica Vrhovnog suda, državni tužilac, specijalna tužiteljka, ministri, poslanici, zaposleni u zdravstvu i Skupštini, direktor Poreske uprave.<sup>32 33</sup>

Nerijetko se ova podsticajna mjera zloupotrebljavala za akumuliranje profita i nepokretnosti javnih funkcionera. Tako je nekadašnji direktor Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, Suljo Mustafić, stan, obezbijeden zahvaljujući znatno povoljnijim uslovima, prodao, kupio manji, ostvarivši profit. Tužiteljka iz VDT-a, Sonja Bošković dobila je kredit pod povoljnim uslovima u trenutku kada je već bila vlasnica dva stana. I specijalna tužiteljka Mira Samardžić dobila je povlašćeni kredit kao vlasnica stana koji je prethodno dobila od države, dok je suprug imao vlasništvo nad više nekretnina. Bivši ministar saobraćaja, Osman Nurković je aplicirao za povoljne uslove za rješavanje stambenog pitanja po drugi put, pravdajući odluku time da "ranije nije koristio pomoć od Vlade, već kredit od preduzeća". I direktor Nacionalnih parkova Crne Gore, Elvir Klica je takođe tada smatrao da zaslužuje stan, i u to u opštini u kojoj ne živi. Nezavisno od činjenice da je u tom trenutku imao riješeno stambeno pitanje, Klica je objasnio da "u Podgorici nema ništa".<sup>34 35</sup>

Pojedini funkcioneri su čak više puta iskoristili darežljivost sistema. Tako je Vesna Medenica nakon što je prvi stan, ot-

<sup>32</sup> "Pogledajte koji funkcioneri su dobili stanove i kredite pod povoljnim uslovima u mandatu Markovića", *Vijesti online*, 10.08.2019.

<sup>33</sup> D.C, "Vlada dopunila spisak dodijeljenih kredita pod povoljnim uslovima u 2017. godini", *Vijesti online*, 14.11.2022.

<sup>34</sup> Radomir Kračković, "Crnogorska vlada sebi dijeli stanove šakom i kapom", *Deutsche Welle*, 26.08.2019.

<sup>35</sup> Tamara Cupać, "Sudije i tužioci se kućili tajno; Suljo Mustafić i Blažo Jovanić dobili pa prodali stanove", *Fosmedia*, 27.04.2021.

kupljen od države 1999. po povoljnim uslovima, poklonila ćerki, ponovo dobila 20 hiljada eura za rješavanje stambenog pitanja 2005. godine. Krajem 2018, Vlada joj je dodijelila stambeni kredit od 40 hiljada eura po povlašćenim uslovima. Medenica je otplatila kredit odjednom, odnosno mjesečne rate u iznosu od 6.800 eura, čime je vratila kreditni dug prema Vladi u zavidnom roku.<sup>36</sup>

Da praksa dodjele stanova pod netransparentnim kriterijumima stvara prostor za politički uticaj i korupciju, ukazao je i Nacionalni savjet za borbu protiv korupcije na visokom nivou. Prema podacima tog Savjeta,<sup>37</sup> u periodu od 2017. do 2019. godine, 175 funkcionera i 405 nižih činovnika dobilo je pomoć za rješavanje stambenog pitanja.

U toku mandata Vlade Dritana Abazovića imenovani su novi članovi Komisije za dodjelu stanova, sa ciljem proispitivanja odluka prethodne Komisije. Međutim, izbor jedne od članica Komisije, funkcionerke DPS-a i savjetnice predsjednika Crne Gore, Nataše Pešić, bio je diskutabilan uz izražene sumnje u mogućnost da nepristrasno preispituje odluke svojih partijskih kolega.<sup>38</sup>

Umjesto sistemskog rješenja ove potencijalno koruptivne afere, koja je oštro kritikovana od strane Evropske komisije<sup>39</sup>, aktuelni premijer Dritan Abazović, povremeno aktuelizuje ovu temu u političkim debatama u predizbornom periodu<sup>40</sup>, a nedavno je i lično podnio krivičnu prijavu protiv određenih

funkcionera DPS-a i njegovih koalicionih partnera upravo u toku kampanje za lokalne izbore.<sup>41</sup>

Sumnje i optužbe da se stanovi dijele bez jasno utvrđenih kriterijuma i adekvatne kontrole, nijesu izostale ni na lokalnom nivou, već je 2016. godine objavljen podatak da je Komisija Glavnog grada, na netransparentan i sumnjiv način, za 15 godina podijelila stanove u vrijednosti od 30 miliona eura.<sup>42</sup>

## Slučaj 6: Omamljenost "bijelim hljebom"

Naknada za funkcionere po prestanku funkcije uvedena je u sistem kao antikoruptivni mehanizam, ali primjena na crnogorski način pretvorila je upravo u oruđe korupcije i klijentelizma.

<sup>36</sup> A.O. "Poklonila kćerki stan, pa dobila još 40.000", *Dan online*, 02.04.2019.

<sup>37</sup> Vanja Čalović Marković, „Stambena politika Vlade - Primjeri kršenja zakona i procedura“, *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 2021.

<sup>38</sup> "Đukanovićeve savjetnice preispituje odluke o dodjeli stanova", *Dan portal*, 17.06.2022.

<sup>39</sup> Izvještaj o Crnoj Gori 2020. godina, strana 5, *Evropska komisija*

<sup>40</sup> "Dio spiska funkcionera i državnih službenika kojima je Komisija za stambena pitanja dodijelila stambene kredite u periodu od 2016-2020", *Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore*, 21.10.2022.

<sup>41</sup> Tina Popovic, „Abazović: Podnijeta krivična prijava protiv Boškovića, Sekulić, Šehovića... zbog višemilionske štete“, *Vijesti online*, 21.10.2022.

<sup>42</sup> Željka Vučinić, „Podijelili stanove vrijedne 30 miliona eura“, *Vijesti online*, 19.03.2016.

Javni funkcioneri u Crnoj Gori imaju pravo da primaju naknadu u visini zarade koja im je isplaćena tokom posljednjeg mjeseca angažmana i to godinu nakon prestanka funkcije. Pravo na naknadu stiže se bez obzira na dužinu trajanja mandata i osnov prestanka funkcije, a naknada obuhvata i prekovremeni rad ako ga je bilo u posljednjem mjesecu obavljanja funkcije.<sup>43</sup> Sa političkom krizom i učestalom smjenom izvršne vlasti povećavaju se i izdvajanja iz budžeta za pomenute naknade.

Tokom 2020. i 2021. više od četiri miliona eura izdvojeno je za funkcionere Vlade Duška Markovića, dok je nakon izglasavanja nepovjerenja Vladi Zdravka Krivokapića, odnosno do septembra 2022. isplaćeno više od milion u istu svrhu.<sup>44</sup>

Poreski obveznici u Crnoj Gori su, nakon izglasavanja nepovjerenja 42. i 43. saziva Vlade, istovremeno plaćali dva javna funkcionera za jednu istu poziciju.

U prethodnom periodu učestalu pojavu u političkom životu Crne Gore predstavljalo je imenovanje funkcionera u sazivima izvršne vlasti u tehničkom mandatu. Vlada Krivokapića je zaposlila više od 30 javnih službenika nakon izglasavanja nepovjerenja, a zatim je manjinska Vlada Dritana Abazovića usvojila istu praksu, uprkos prethodnim kritikama takvih odluka. Abazovićeve Vlade je tokom tehničkog mandata udvostručila broj zaposlenih koji je prethodna izvršna vlast "postigla", obezbjeđujući 64 nova funkcionera u državnoj upravi.<sup>45</sup>

Takozvani institut "bijelog hleba" vremenom postaje prihvatljiv svakoj vlasti. Iz civilnog sektora ove godine upućena je inicijativu za ukidanje ili značajno ograničenje funkcionerskih naknada poslije okončanja funkcije poslaničkim klubovima, kao i nadležnom Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu.<sup>46</sup> Adresati inicijative nastavili su je ignorisati.

## Slučaj 7: Skup revanšizam

Suprotno praksi zapošljavanja koja se zasniva na klijentelističkim odnosima, saziv 42. Vlade upriličio nam je sasvim drugačiji fenomen kroz otpuštanje nepodobnog kadra. Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta je u julu 2021. razriješilo oko 240 direktora škola i vrtića, uz obrazloženje da je cilj takve odluke depolitizacija obrazovnog sistema.

<sup>43</sup> Dijana Savović, "Bivšim nikšićkim funkcionerima i rukovodiocima biće isplaćivani prekovremeni sati i po prestanku funkcije", *Vijesti online*, 10.10.2021.

<sup>44</sup> Ivana Popović, "Bivšim funkcionerima isplaćeno više od šest miliona", *RTCG portal*, 03.10.2022.

<sup>45</sup> Marko Stojanović, "Manjinska vlada u tehničkom mandatu imenovala 64 funkcionera", *Dan online*, 08.10.2022.

<sup>46</sup> Vasilije Radulović, "Poslanici da konačno ukinu ili značajno ograniče funkcionerske naknade", *Centar za građansko obrazovanje*, 26.08.2022.

Bez prethodnog sastanka i putem Pošte, direktori su obaviješteni o smjeni sa dotadašnjih funkcija uslijed neizvršavanja dužnosti, odnosno zato što nijesu formirali školske odbore.<sup>47</sup> Iako je obaveza tog Ministarstva bila da delegira svoje predstavnike za formiranje odbora, to nije učinjeno, a krivica je pripisana upravo direktorima vaspitno-obrazovnih ustanova. Sa smjenom direktora, uslijedilo je i imenovanje vršilaca dužnosti, u određenim slučajevima mimo obavezujućih procedura.<sup>48</sup>

Izbor novih kadrova je bio upitan i kontroverzan.<sup>49</sup> Predstavnicima opozicije u parlamentu su osporili tvrdnju tadašnje ministarke Vesne Bratić da su novi kadrovi birani po stručnim i profesionalnim kriterijumima. Poslanik Raško Konjević je objelodanio da je strategija depolitizacije obrazovnog sistema vođena po Dontovom koeficijentu i broju mandata u Skupštini na osnovu kojih su podijeljene direktorske pozicije.<sup>50</sup>

Više od 150 direktorica i direktora pokrenulo je tužbe zbog nezakonite odluke, od čega je do sada 50 dobilo prvostepene presude, a Viši sud u Podgorici donio je i pravosnažne odluke u osam slučajeva.<sup>51</sup> Odmazda ministarke Bratić i smjena direktora će značajno koštati građane Crne Gore. Za sada, predviđa se odliv iz budžeta u iznosu od više desetina hiljada eura, a precizan iznos biće poznat nakon okončanja svih sudskih procesa.

## Slučaj 8: Život na visokoj nozi uz niske prihode

Klijentelistički odnos među različitim akterima zasniva se na transakciji usluga, novca, podrške koji nije lako dokazati. Međutim, jedan od ključnih indikatora nesrazmjernosti je životni stil funkcionera koji značajno prevazilazi njihova realna mjesečna primanja. Dugo je ova sfera bila van domašaja kontrole. Dok Agencija za sprječavanje korupcije godinama razvija metodologiju za suštinsku provjeru imovine funkcionera, civilni sektor upozorava da je ovoj instituciji statistika i forma ispred suštine.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> N. D. "Prvostepene presude u korist 25 direktora", *Dnevne novine Pobjeda*, 19.08.2022.

<sup>48</sup> Duško Mihailović, "Bratić kršila zakone i procedure", *Portal Pobjeda*, 23.06.2022.

<sup>49</sup> U osnovnoj školi u Baru, za v.d. direktora imenovana je učiteljica protiv koje je vođen disciplinski postupak sa epilogom koji je podrazumijevao uslovni prestanak radnog odnosa na šest mjeseci. Povod za pokretanje disciplinskog postupka bio je poziv koji je uputila dacima da prisustvuju molebanu u toku epidemije korona virusa, a prethodno je takođe evidentirano neprimjerno ponašanje, odnosno otvoreno podržavanje ratnog zločinca, zadavanje zadatka crtanja trobojke.

<sup>50</sup> "Društvo ostavština ministarke Bratić: Prosvjeta u v.d. stanju", *Monitor online*, 11.03.2022. Prema tabeli koju je Konjević pokazao u Skupštini, od 120 obrazovnih institucija, DF-u je pripalo 48 direktorskih mjesta plus, Demokratskoj Crnoj Gori 30, Pokretu za promjene i Socijalističkoj narodnoj partiji 15 pozicija, a URA je dobila priliku da imenuje 12 direktora.

<sup>51</sup> "Bezakonje Vesne Bratić stiglo na naplatu: prvostepene presude za 50 direktora", *Portal analitika*, 20.11.2022.

<sup>52</sup> Institut alternativa, *Umjesto reformi status quo: kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori*, 2018.

Agencija uporno odbija da provjeri imovinu službenika stečenu prije njenog uspostavljanja 2016. godine, uprkos odlukama suda. U suštinskoj kontroli sprječava ih i manjkavost zakonodavnog okvira koji propisuje da se prijavljuje samo imovina članova porodice koji žive u istom domaćinstvu. Takođe, široke mogućnosti skrivanja imovine ostavlja i odredba da se prijavljuje samo vlasništvo nad kompanijama supružnika ili članova domaćinstva, ali ne i imovina kompanija. Ne postoji ni pravni mehanizam za provjeru podataka o imovini u inostranstvu.

Agencija nije smatrala relevantnom inicijativu da ispita neprijavljivanje milionski vrijedne kolekcije satova Mila Đukanovića. Agencija vrlo kratkovido tumači svoje nadležnosti, pa je tom prilikom inicijativa odbačena jer "u toku provjere nisu utvrđena bilo kakva odstupanja sa podacima koji se vode u zvaničnim evidencijama".<sup>53</sup> Dakle, zakon nije prekršen, jer imovina nije prijavljena. Upravni sud je naložio Agenciji da ponovo odluči o inicijativi MANS-a, ali epilog je za sada nepoznat.<sup>54</sup>

Nakon što je životni stil tadašnjeg ministra zdravlja, Kenana Hrapovića i njegove porodice privukao pažnju javnosti 2020. godine, počela je detaljnija istraživačka akcija provjere njegove imovine, pa smo o posjedovanju luksuzne vile saznali iz medija umjesto iz imovinskog kartona, a nepravilnosti u prijavi prihoda pred Agencijom za sprječavanje korupcije.<sup>55</sup> Hrapović je nazvao "nenamjernom greškom".

Hrapovićev javni odgovor ocijenjen je od strane političkih oponenta kao "besomučni pokušaj daljih laži i krađe građana"<sup>56</sup> ali umjesto predložene ostavke, ovaj slučaj ostao je na nivou predizborne senzacije.

Javni funkcioneri vrlo često "zaborave" da prijave skupocjene dragocjenosti. U slučaju Vesne Medenice čiji sat, prema tvrdnjama Građanskog pokreta URA<sup>57</sup>, košta oko 20 hiljada eura, objašnjenje je bilo da je kupljen 1997. u fri šopu, a da je stvarna vrijednost u iznosu od pet hiljada maraka nije obavezala da ga prijavi.<sup>58</sup>

Darežljivost članova porodice je često bila objašnjenje za imovinu funkcionera koja prevazilazi njihova primanja i uštedevinu. Bivši visoki funkcioner Uprave policije, Enis Baković, stekao je plac i vikendicu na Žabljaku<sup>59</sup> novcem koji nije prijavljen u imovinskom kartonu, a koji je navodno dobio od više članova porodice<sup>60</sup>. I skupocjeni ručni sat, koji nije prijavljen

<sup>53</sup> "Agencija da utvrdi koliko je sati", *Vijesti online*, 20.09.2021.

<sup>54</sup> Tina Popović, "Đukanović čuti o kolekciji satova", *Vijesti online*, 09.10.2021.

<sup>55</sup> Odluka ASK da je Kenan Hrapović prekršio Zakon o sprječavanju korupcije na način što je dostavio izvještaj o prihodima i imovini za 2019.godinu sa netačnim i nepotpunim podacima, 26.03.2021.godine

<sup>56</sup> "Konjević: Ministre ne brukajte se dalje i podnesite ostavku", *Portal Analitika*, 21.08.2020.

<sup>57</sup> "URA: Medenica nije prijavila sat od skoro 20 hiljada eura", *Vijesti online*, 16.06.2020.

<sup>58</sup> "Medenica: Sat sam dobila od supruga, koštao je pet hiljada maraka, prema Zakonu nisam bila dužna da ga prijavim", *Vijesti online*, 17.06.2020.

<sup>59</sup> Tina Popović, "Imovinu Enisa Bakovića opet pretresti", *Vijesti online*, 22.06.2022.

<sup>60</sup> "Upravni sud donio još jednu odluku u korist MANSa: Ponovo provjeriti imovinu policajca Bakovića", *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 22.06.2022.

Agenciji, Baković je navodno kupio od rođaka po znatno povoljnijoj cijeni od tržišne. Bivši gradonačelnik Podgorice, Slavoljub Stijepović, koji je bio optužen za pranje novca, značajnu neprijavljenu imovinu pravdao je kao nasljedstvo i poklon rodbine iz inostranstva.<sup>61</sup> Školovanje djece dugogodišnjeg državnog funkcionera, Branimira Gvozdenovića koje je koštalo više stotina hiljada eura, daleko iznad prijavljenih prihoda, plaćeno je uz "veliku pomoć šire rodbine".<sup>62</sup>

## Slučaj 9: Unosan biznis za "najuži krug"

Značajan dio državnih rashoda odnosi se na javne tendere i nabavke zbog čega, uprkos zakonskim propisima, ove procedure predstavljaju plodno tlo za simbiozu javnih funkcionera i članova njihove porodice, odnosno prijatelja.

Sukobi interesa tokom sprovođenja javnih nabavki i tendera su brojni i manifestuju se u gotovo svim fazama sprovođenja, od neposrednog ugovaranja, odavanja informacija o uslovima i kriterijumima, definisanje cijena koje nijesu optimalne i znatno premašuju realne troškove, do uticanja na odluke o nabavkama u korist poznanika. Primjeri koji ukazuju da je država zarobljena privatnim interesima pojedinaca dešavaju se na lokalnom, kao i nacionalnom nivou.

Bivši predsjednik opštine Budva, Marko Carević je tokom svog mandata zaključio 11 ugovora vrijednih skoro dva miliona eura sa kompanijom koja je, po podacima istraživačkog centra MANS, koristila mehnizaciju kompanije Carinvest, u vlasništvu Carevića, što predstavlja neposredan sukob interesa.<sup>63</sup>

Korupciju i klijentelističke odnose u tenderskim procedurama i javnim nabavkama je teško utvrditi, iako su nerijetki primjeri koji pokazuju da je realizacija nekih od najznačajnijih državnih projekata pripala upravo pojedincima bliskim državnim zvaničnicima.

Kada je riječ o unosnom biznisu izgradnje malih hidroelektrana u Crnoj Gori, podaci ukazuju da se na čelu kompanija kojima je povjeren taj posao pojedinci bliski vrhu DPS-a ili su povezani porodično i prijateljski sa predsjednikom Milom Đukanovićem, odnosno njegov sin, brat od ujaka, kum i drugi.<sup>64</sup>

61 "Kako je pomoćnik direktora policije kupio vikendicu vrijednu 15 hiljada eura?", *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 17.01.2020.

62 Lazar Grdinić, Tina Popović, "Na školovanje dvoje djece Branimir Gvozdenović potrošio najmanje 370 hiljada eura", *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 24.12.2018.

63 Dejan Milovac, "Asfalt sa mirisom korupcije – Kako je budvanski predsjednik opštine zarabio od gradskih tendera", *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 24.05.2020.

64 "Milioni eura za elektrane Đukanovićevih ljudi", *Vijesti online*, 18.08.2015.



## Slučaj 10: Pravosudna oaza klijentelizma

Politička većina, koju su do 2020. činili DPS i njegovi koalicioni partneri, nizom usvojenih propisa omogućila je na štetu građana Crne Gore višemilionski profit za te kompanije.<sup>65</sup> Prema Zakonu o energetici, proizvodnja energije iz obnovljivih izvora u Crnoj Gori je 2015. proglašena za javni interes. Rezultat takvog rješenja je obaveza Elektroprivrede Crne Gore da otkupi proizvedenu struju iz malih hidroelektrana, koju građani godinama plaćaju kao dodatnu stavku na računu.<sup>66</sup>

Javno-privatna partnerstva i koncesije su takođe podložna oblast za "cvjetanje" klijentelizma. Crnogorska javnost se uvjerila u to tokom parlamentarnih izbora 2020, kada su predstavnici tri kompanije koje su dobile koncesije za proizvodnju struje iz malih hidroelektrana, na isti dan, uplatili donaciju DPS-u u iznosu od 13 hiljada eura.<sup>67</sup> Da su ovakve vrsta donacija i uzajamnih odnosa neprimjerne i suprotne zakonu, potvrdila je i Agencija za sprječavanje korupcije.<sup>68</sup> Međutim, osim povlačenja donacija, ovakve radnje ne podliježu konkretnim sankcijama.

<sup>65</sup> D. M, "I rodak i kum dobili koncesije", *Dan online*, 08.10.2016.

<sup>66</sup> Goran Kapor, Biljana Matijašević, "Biznis Blaža Đukanovića i društva građani dodatno pomažu", *Vijesti online*, 26.01.2017.

<sup>67</sup> Lazar Grdinić, Dejan Milovac, "Od koncesionara za kampanju DPS-a 13.000 eura", *Mreža za afirmaciju nevladinog sektora*, 22.08.2020.

<sup>68</sup> Miloš Rudović, "Donacije DPS-u za izbornu kampanju bile nezakonite", *Vijesti online*, 19.01.2021.

<sup>69</sup> M.L.B, "DPS imao većinu u Ustavnom sudu, zašto sad ne bi bilo obrnuto?", *RTCG portal*, 18.11.2022.

Stavljanjem pravosuđa pod politički uticaj, postignut je cilj da se osigura nekažnjivost za djela zloupotrebe položaja, resursa i korupcije na visokom nivou. U oblasti pravosuđa, svi relevantni domaći i međunarodni akteri su saglasni - pravosuđe nije nezavisno, već oaza klijentelizma. To potvrđuju brojni primjeri, da se sudije i tužioci ne biraju transparentno i bez uticaja politike, da ne napreduju na osnovu zasluga, da su pod političkim pritiskom kada donose odluke, i da se ne kažnjavaju za propuste i zloupotrebe.

Od Ustavnih amandmana koji propisuju kvalifikovanu većinu za izbor visokih pravosudnih funkcija, do brojnih zakonodavnih unapređenja, u teoriji se dešavala reforma koja nije dobila praktičnu primjenu.

Da političari ne skrivaju matematiku političkog uticaja pri izboru najviših nosilaca pravosudnih funkcija dokazuje činjenica da godinama unazad u nedostatku kvalifikovane većine, nemamo funkcionalne pravosudne institucije. Bez skrivanja potpredsjednik Vlade objasnio je da se sudije u Ustavnom sudu dijele na "naše i njihove" i postavio pitanje "DPS je imao većinu u Ustavnom sudu, zašto sada ne bi bilo obrnuto?".<sup>69</sup>

Na preveliku koncentraciju moći u rukama pojedinaca i odsustvo garancija da članovi Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika nijesu politički angažovani upozoravali su sa međunarodnih adresa.<sup>70</sup> Međutim, snažna reakcija javnosti uslijedila je tek nakon trećeg mandata predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice, suprotno ustavnom ograničenju da isto lice može biti birano za predsjednika Vrhovnog suda najviše dva puta. U prethodnoj godini, zabrinutost zbog moguće politizacije Tužilačkog savjeta izrazila je Evropska komisija, uz očekivanja od članova Savjeta da postupaju dosljedno, u cilju očuvanja nezavisnosti i poštovanje principa političke neutralnosti i profesionalizma.<sup>71</sup>

Podobnost kandidata prilikom izbora sudija i tužilaca, zamijenila je zakonske kriterijume stručnosti i kompetencija. Izvještaji nevladinog sektora o monitoringu procesa selekcije ukazuju na zaobilaženje zakonskih smjernica za izbor, te neprofesionalno ophođenje članova Savjeta prema kandidatima i svojim dužnostima. Uočene su brojne nepravilnosti tokom intervjuisanja kandidata, od prijateljskih i profesionalnih veza članova komisije i kandidata, do izbora kandidata koji nijesu dobili ni jedno pitanje na intervjuu.<sup>72</sup> Najslikovitiji primjer je kandidatkinja koja je ocijenjena najvišom ocjenom za odgovor na diskriminatorno pitanje da li se ostvarila kao majka, a što je Sudskom savjetu bilo dovoljno za procjenu četiri glavna kriterijuma tokom intervjua - razumijevanje uloge sudije u društvu, sposobnost za rješavanje konflikata, motivisanost za rad u sudu i komunikativnost.

Čak ni afere prepisivanja na testiranju kandidata za izbor sudija 2020. godine i 2014. godine, nijesu spriječili prepisivače da nastave svoj profesionalni put u pravosuđu.<sup>73</sup> Sudski savjet ih je zaštitio ponavljanjem testova i skrivanjem imena od javnosti.<sup>74</sup>

Potvrdu svih sumnji na katastrofalno stanje u pravosuđu javnost je dobila hapšenjima dugogodišnje predsjednice Vrhovnog suda, po nalogu SDT-a zbog osnovane sumnje za krivična djela stvaranje kriminalne organizacije i protivzakonit uticaj, dok je predsjednik Privrednog suda uhapšen zbog sumnji da je organizator kriminalne grupe koja je u stečajnim postupcima nanijela višemilionsku štetu državi.

Ovaj slučaj otvorio je dalje istrage da li je predsjednica Vrhovnog suda, poznata i po brojnim porodičnim imovinskim aferama,<sup>75</sup> uticala na ishod presuda u korist svojih kumova i

---

<sup>70</sup> Izvjestaj CRECO o jačanju nezavisnosti sudstva, *Savjet Evrope*, 2015.

<sup>71</sup> "Popa: Spriječiti neprimjereni politički uticaj na Tužilački savjet", *Gradski portal*, 19.01.2022.

<sup>72</sup> „HRA, MANS i IA podnijeli krivičnu prijavu protiv Sudskog savjeta“, *Akcija za ljudska prava*, 14.09.2019.

<sup>73</sup> "Vučinić: Slučaj prepisivanja je skandalozan, odgovoran je i Sudski savjet", *Pobjeda portal*, 28.05.2020.

<sup>74</sup> Nada Đurđević, "Prepisivači rade kao saradnici u sudovima" *Pobjeda*, 28.05.2020.

<sup>75</sup> Lela Šćepanović, "Uspon i pad trostruke predsjednice Vrhovnog suda Crne Gore", *Slobodna Evropa*, 19.04.2022.

prijatelja,<sup>76</sup> uz javno svjedočenje sudija da su u pojedinačnim predmetima odlučivali po njenim instrukcijama zbog straha od posljedica.<sup>77</sup>



76 Biljana Nikolić, Svetlana Đokić, "Medenica uticala u korist kumova?", *Vijesti online*, 18.05.2022

77 M.V. "Medenica me pritiskala, presudio sam iz straha da mi ne napravi problem", *RTCG portal*, 29.10.2022.

