

UTICAJ POLITIČKE KORUPCIJE NA PROCES DONOŠENJA ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU



Projekat finansira EU, a kofinansira Kraljevska norveška ambasada



**UTICAJ POLITIČKE
KORUPCIJE NA PROCES
DONOŠENJA ODLUKA NA
LOKALNOM NIVOU**

Podgorica, 2014.

Uticaj političke korupcije na proces donošenja odluka na lokalnom nivou

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Autori:

Nikola Djonović, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Saradnici na projektu:

Vladimir Vučković, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Željka Četković, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Tamara Milaš, Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Prof. dr Čedomir Čupić, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

100 primjeraka

Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta alternativa i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.



NORWEGIAN EMBASSY

Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada

SADRŽAJ

Uvodne napomene	7
Određenje korupcije	9
Politička korupcija u kontekstu lokalne samouprave	11
Zakonodavni i strateški okvir za borbu protiv korupcije	13
Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije	26
Rizici i pojavni oblici političke korupcije na lokalnom nivou ...	32
Položaj odbornika/ca	32
Slobodni mandat - rizici - slučaj Crna Gora na lokalnom nivou	35
Zloupotreba javnih resursa	38
Politička korupcija i javne nabavke	38
Raspolaganje opštinskom imovinom	41
Finansiranje političkih partija	45
Zapošljavanje	51
Mehanizmi za suzbijanje političke korupcije na lokalnom nivou	53
Značaj zviždača za lokalnu samoupravu	53
Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije	54
Načelo transparentnosti i uključivanje civilnog sektora	55
Mogućnost profesionalizacije odborničke funkcije	56
Zaključci i preporuke	58
Literatura	61

UVODNE NAPOMENE

Projekat *Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija*¹ ima za cilj jačanje uloge organizacija civilnog društva, lokalne samouprave i nadležnih državnih organa u razvoju politika, monitoringa i sprovođenja kampanja za smanjenje korupcije u lokalnim zajednicama Crne Gore. Po kriterijumu izbalansirane zastupljenosti sjevernog, centralnog i južnog dijela zemlje, projektom je obuhvaćeno 14 crnogorskih opština: Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja, Plužine, Podgorica, Rožaje i Tivat.

Namjera autora analize *“Uticaj političke korupcije na proces donošenja odluka na lokalnom nivou”* je da jednu od šest identifikovanih oblasti² - političku korupciju, posmatra kroz ulogu političkih partija odnosno njihovih predstavnika/ca i organa lokalne samouprave. Prilikom prikupljanja podataka, u obzir je uzet postojeći zakonski i institucionalni okvir koji uređuje ovu oblast, medijske arhive i primjeri iz prakse.

Lokalne samouprave se suočavaju sa nizom rizika za pojavu korupcije, dok pojava političke korupcije proizvodi najteže systemske posljedice po jednu zajednicu. Pored toga što negativno utiče na politički sistem i čini ga nefunkcionalnim, politička

1 Projekat sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum iz Pljevlja i NVO Nada iz Herceg Novog, uz podršku Evropske unije i sufinansiranje Norveške kraljevske ambasade

2 Projektom su identifikovane kao rizične oblasti za pojavu korupcije: javne nabavke, javno-privatna partnerstva, urbanizam, zapošljavanje, rad lokalnih parlamenata i politička korupcija

korupcija podstiče pojavu nezakonitog koruptivnog (ne)činjenja i u drugim oblastima poput zapošljavanja, postupaka javnih nabavki, zaključivanju javno-privatnih partnerstava, u sferi urbanizma i u radu lokalnih parlamenata.

Za uspostavljanje efikasne borbe protiv korupcije poseban problem predstavlja inertnost Vrhovnog državnog tužilaštva (VDT) u slučajevima za koje se osnovano sumnja da imaju elemente političke korupcije, odnosno da se postupci pojedinih odbornika/ca i partijskih funkcionera/ki nalaze u zoni krivično-pravne odgovornosti. Neprocesuiranje radnji koje su za posljedicu imale mijenjanje izborne volje i nepostojanje kontinuirane borbe protiv političke korupcije od strane nadležnih institucija, sa akcentom na VDT-a, predstavlja ozbiljno ograničenje za demokratizaciju crnogorskog društva.

ODREĐENJE KORUPCIJE

Definicija korupcije, pored klasičnog krivično pravnog pristupa, može se sagledavati i na osnovu tumačenja ove pojave kao ekonomskog problema, problema morala, etike, odgovornosti, zloupotrebe položaja, monopola i diskrecije, itd.

Danas korupciju posmatramo kao globalnu pojavu koja podriva demokratiju i načela vladavine prava i možemo je shvatiti kao interno-eksternu, individualno-institucionalnu, materijalnu, političku, psihičku, itd. Najčešći vid korupcije jeste zloupotreba položaja i ona postoji na različitim nivoima vlasti i može biti centralizovana ili decentralizovana.

“Diktaturama je svojstvenija centralizovana, demokratijama decentralizovana korupcija. Centralizovanu korupciju je lakše tehnički suzbijati, jer je krug onih koji je uzimaju veoma mali i sve bi se svelo na dobru demokratsku kontrolu vrha vlasti.”³

Decentralizovana korupcija jeste izazov moderne države i predstavlja veliki problem zato što je čitava mreža pojedinaca i organizacija uključena u koruptivne radnje. Joseph Nye⁴ to objašnjava kao devijantno ponašanje službenika javne uprave (izabranih ili imenovanih) koje nije u skladu s njihovim zadacima po službenoj dužnosti, a primjenjuje se u cilju sticanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže porodice ili povezane grupe ljudi.

³ Prokopijević, Miroslav, *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd, € press, 2000, s.18

⁴ Nye, Joseph S., *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, American Political Science Review, 1967

Svjetska banka daje jednostavnu ali jasnu definiciju:

“Korupcija je zloupotreba javnih ovlašćenja za privatnu korist.”⁵

Dok, prema Ujedininim nacijama tj. tačnije prema Konvenciji protiv korupcije:

“Korupcija znači traženje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili bilo koje druge nerazmjerne koristi, koja iskrivljuje pošteno izvođenje bilo koje dužnosti ili ponašanja koje se traži od osobe koja prima mito.”⁶

Ekonomska tačka gledišta i izučavanja korupcije vodi se pragmatičnim pokazateljima i uvijek postavlja ista pitanja: što, zašto i za koga. “Ekonomisti su pomerili akcenat u tumačenju uzroka korupcije sa karaktera i vrlina, na nešto sasvim drugo, a to su pravila i podsticaji. Ako je sistem podsticaja takav u nekom okruženju ili situaciji da podstiče korupciju, onda će ona postojati, bez obzira na snagu karaktera ili uticaj vrline na formiranje karaktera.”⁷ Takođe prema Građansko pravnoj konvenciji o korupciji, Savjet Evrope definiše korupciju kao “...najveću opasnost vladavini zakona, demokratiji i ljudskim pravima, pravičnosti i socijalnoj pravdi, ometa ekonomski razvoj i ugrožava odgovarajuće i pošteno funkcionisanje tržišne ekonomije.” Dok, pravnici imaju nešto drugačiji pogled i to da “.... korupciju kao globalnu društvenu pojavu neophodno je posmatrati iz četiri ugla: prvog, kao jedan od pokazatelja poštovanja prava kako od strane vršilaca vlasti, tako i od strane građana, odnosno vladavine prava u savremenim društvima, drugog, kao jedan od indikatora moralnog, vrednosnog i političkog stanja društva, trećeg, širine korupcionog pritiska i podložnost korupciji, i četvrtog, raširenost i veličinu korupcije i kanale podmićivanja u pojedinim segmentima društva.”⁸

5 Svjetska banka

6 http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

7 Prokopijević, Miroslav, *Korupcija: ekonomska strana, Dosije korupcija*, god. 1(2011), br. 1, s. 5-19

8 Vuković, Slobodan, „Pravo i korupcija“, *Kriminalitet u tranziciji – fenomenologija, prevencija i državna reakcija*, Beograd, Cigoja Štampa, 2007, s. 103

Politička korupcija u kontekstu lokalne samouprave

Politička korupcija se najčešće vezuje za nezakonite radnje u obavljanju političkih funkcija i kao takva predstavlja najopasniji oblik korupcije jer omogućava i podstiče sistematsko širenje korupcije na svim nivoima vlasti.

Definiciju korupcije, koja je opšteg karaktera, dao je Vito Tanzi⁹, i ona najbliže definiše ono što će biti predmet studije - političku korupciju. Prema toj definiciji, korupcija postoji ukoliko dođe do namjernog narušavanja principa nepristrasnosti prilikom donošenja odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti. Tanzi "...uvodi dva jasna reda selektivnih ograničenja na početku i na kraju potencijalne koruptivne interakcije. Prvo, nema korupcije ako se ne radi o svesnom, planiranom narušavanju principa nepristrasnosti. Neinformisanost ili reagovanje na osnovu osećaja simpatije ili antipatije jesu pokazatelji nedovoljne stručnosti i profesionalnosti, ali ne nužno i korumpiranosti. Drugo, ako nema makar i odloženog plaćanja usluge, ili bar predloga za razmenu usluga, uz svu prateću pristrasnost i bahatost administracije nema nužno ni korupcije..."¹⁰

Sa druge strane, politička korupcija cvjeta ukoliko postoji pogodno okruženje i ustanovljeni sistem uzroka i podsticaja. Uzroci političke korupcije, na lokalnom nivou, se nalaze u (ne)posrednim faktorima. Neposredni faktori mogu biti različiti: zloupotreba državnih resursa u partijske svrhe kojoj na ruku ide obimna regulativa sa komplikovanim procedurama za izdavanje različitih vrsta administrativnih dozvola i odobrenja; nejasni lokalni poreski propisi, koji iziskuju duge procedure i česte kontakte građana/ki i lokalnih službenika/ca; odluke izvršne vlasti (predsjednika/ce opštine) u sferi javne potrošnje, investicionih projekata i dodatnih budžetskih sredstava; obezbjeđivanje dobara i usluga po cijenama nižim od onih tržišnih, kao i druge diskrecione odluke (npr. u pogledu privatizacije, upotrebe nepokretnosti u državnoj svojini, stranih investicija itd.), kao i sistem finansiranja

⁹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>

¹⁰ Stojiljković, Zoran, *Politička korupcija i slaba država*, Filozofija i društvo XXIV, 2013, s. 11

političkih partija na lokalnom nivou. Posredni faktori mogu biti: kvalitet službeničkog aparata (što je u manjoj mjeri zapošljavanje i napredovanje zasnovano na sistemu zasluga, to je veći stepen koruptivnog ponašanja); visina zarada u javnom sektoru; neadekvatan kazneni sistem i kaznena politika; loši i neefikasni institucionalni mehanizmi kontrole, nedovoljna transparentnost rada organa lokalne samouprave, neizvedeni zakoni i procedure; primjer koji pružaju najviši državni zvaničnici/e i politički lideri/ke (Jovanović 2012).

ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Odredbe *Krivičnog zakonika Crne Gore*¹¹ koje se neposredno odnose na korupciju, pa i na političku korupciju, sadržane su u Glavi 34 u dijelu Krivična djela protiv službene dužnosti. Tako se navodi da:

„Službeno lice koje protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja, prekoračenjem granica svog službenog ovlaštenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.“¹²

Slijede odredbe o nesavjesnom radu u službi (čl. 417), odnosno nesavjesnim postupanjem u vršenju službe, zatim o protivzakonitoj naplati i isplati (čl. 418), o prevari u službi (čl. 419), o pronevjeri (čl. 420), posluzi (čl. 421), kao i o sitnoj prevari u službi, pronevjeri i posluzi (čl. 421a). Posebnu težinu za oblast borbe protiv političke korupcije imaju odredbe o protivzakonitom uticaju i navođenjem na isti. Tačnije, odredba člana 422, stav 1 da:

„Ko neposredno ili preko trećeg lica zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili prihvati obećanje poklona ili druge koristi za sebe

11 Krivični zakonik dostupan na: <http://poslodavci.org/doc/Zakoni/krivicni%20propisi/Krivicni%20zakonik.pdf>

12 Čl. 416, Zloupotreba službenog položaja, Krivični Zakonik Crne Gore, “Sl. list RCG”, br. 70/03 od 25.12.2003, 13/04 od 26.02.2004, 47/06 od 25.07.2006, “Sl. list Crne Gore”, br. 40/08 od 27.06.2008, 25/10 od 05.05.2010, 32/11 od 01.07.2011.

ili drugog da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.“; i stav 2 istog člana: „Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj posreduje ili se obaveže da će posredovati da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.“

Kad je u pitanju navođenje na protivzakoniti uticaj, osnovna odredba u članu 422a glasi da:

„Ko neposredno ili preko trećeg lica službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist za sebe ili drugog da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom do dvije godine.“

Ovo je, dakle, propisano Krivičnim zakonikom iz 2011, dok se u Zakonu o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika od 2. avgusta 2013, oba ova člana o protivzakonitom uticaju mijenjaju tako da se pojam „poklon“, kao i dio „poklon ili druga korist“, zamjenjuje pojmom „mito“, u oba člana, dok se u članu 422 dodaje stav:

“(3) Ako je za posredovanje iz stava 2 ovog člana primljeno mito, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina. (4) Primljeno mito oduzeće se.“

Jedna od osnovnih odredaba u oblasti političke korupcije se odnosi na primanje i davanje mita, pa tako Krivični zakonik propisuje:

„Službeno lice koje neposredno ili posredno zahtijeva ili primi mito ili koje prihvati obećanje mita za sebe ili drugog da izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti.“¹³, kao i za davanje mita: „Ko službenom licu neposredno ili posredno da, ponudi ili obeća mito za njega ili drugog da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši

13 Čl. 78, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, „Sl. list Crne Gore“, br. 40/2013.

*službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje u ovakvom davanju mita službenom licu, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.*¹⁴

Odredbе Krivičnog zakonika koje se, takođe, odnose na postojanje političke korupcije tiču se povrede prava glasanja, odnosno protivpravnog spriječavanja i ometanja prava glasa (čl. 185), uticaja na glasanje ili neglasanje kao i na izbor ponuđenih prijedloga (čl. 186), glasanje umjesto određenog lica, glasanje više od jednom na istim izborima i korišćenje više od jednog glasačkog listića (čl. 187), sastavljanje netačnih biračkih spiskova u cilju uticanja na rezultate izbora ili referendumā (čl. 188), protivpravno ometanje ili spriječavanje glasanja na biračkom mjestu (čl. 189), spriječavanje ili ometanje praćenja toka glasanja ili utvrđivanja rezultata glasanja od strane članova organa za sprovođenje izbora (čl. 190), povredu tajnosti glasanja (čl. 191), falsifikovanje rezultata glasanja, odnosno izmjena broja glasačkih listića ili glasova i objava neistinitih rezultata glasanja (čl. 192), uništavanje i prikrivanje dokumenata o glasanju (čl. 193), korišćenje ili omogućavanje korišćenja imovine državnih organa, javnih ustanova, javnih preduzeća i fondova, jedinica lokalne samouprave i privrednih društava za predstavljanje izborne liste od strane službenog lica (čl. 193a), kao i pranje novca (čl. 268). Kad je u pitanju čl. 186, uticaj na glasanje ili neglasanje, propisana kazna za članove biračkog odbora ili drugog lica koje vrši dužnosti u vezi sa glasanjem a izvrši ovo krivično djelo je mnogo veća, odnosno umjesto novčane kazne ili zatvora do tri godine, ova se lica imaju kazniti zatvorom od tri mjeseca do pet godina. Slično je i u čl. 187, glasanje umjesto određenog lica, glasanje više od jednom i korišćenje više od jednog glasačkog listića, gdje se umjesto novčane kazne ili zatvora do jedne godine, za člana biračkog odbora koji omogući drugome da izvrši ovo krivično djelo propisuje novčana kazna ili zatvor do dvije godine. Takođe, i kod povrede tajnosti glasanja iz čl. 191, umjesto novčane kazne ili zatvora do šest mjeseci, član biračkog odbora ili drugo lice koje vrši dužnosti u vezi sa glasanjem kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.

14 Čl. 79, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, „Sl. list Crne Gore“, br. 40/2013.

Dakle, Krivični zakonik prepoznaje niz mogućih zloupotreba službenog položaja i gdje te zloupotrebe nijesu vezane isključivo za službena lica. Ipak, propisuje značajno veće kazne za lica koja sa svoje službene pozicije izvrše krivično djelo iz oblasti korupcije.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa¹⁵ jasno propisuje obaveze i dužnosti javnih:

„Javni funkcioner je dužan da javnu funkciju vrši na način da javni interes ne podredi privatnom, kao i da ne izazove sukob interesa.“ Sukob interesa je, takođe, definisan i „*postoji kad privatni interes javnog funkcionera utiče ili može uticati na nepristrasnost javnog funkcionera u vršenju javne funkcije.*“¹⁶

Dalje je taksativno nabrojano koja se sva lica smatraju javnim funkcionerima/kama što ne ostavlja prostor za zabunu o tome na koja se lica odredbe Zakona odnose.¹⁷ Ukoliko je javni funkcioner/ka prije svog izbora na javnu funkciju bio vlasnik/ca ili osnivač/ica privrednog društva obavezan je da svoja upravljačka prava prenese na drugo lice, s tim da članstvo u upravljačkom odboru zahtijeva prenošenje upravljačkih prava odnosno davanje ostavke na tu poziciju (čl. 7). U nastavku, odredbe koje mogu biti preventivnog karaktera u odnosu na pojavu političke korupcije kod javnih funkcionera/ki propisuju da oni/e ne mogu biti predsjednici/e, izvršni direktori/ke, članovi/ce upravljačkih i nadzornih organa ili članovi/ce menadžmenta privrednih društava, javnih ustanova, javnih preduzeća ili drugih pravnih lica (čl. 8. i 9), da ne mogu da zaključuju ugovore o pružanju usluga javnom preduzeću, kao i da ne smiju da zaključuju ugovore

15 Zakon o sprječavanju sukoba interesa dostupan je na: <http://www.konfliktinteresa.me/regulativa/Dopuna%20Zakona%202011.pdf>

16 Čl. 2, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, „Sl. list Crne Gore“, br. 1 od 9. januara 2009.

17 Javni funkcioneri su prema čl. 3 ovog Zakona: lica izabrana neposredno na izborima, lica koje bira, imenuje ili čiji izbor potvrđuje Skupština Crne Gore, lica koja postavlja Predsjednik Crne Gore, lica koje bira, imenuje, postavlja ili na čiji izbor saglasnost daje Vlada Crne Gore, predsjednik i član Sudskog savjeta i predsjednik suda i sudija, koga bira Sudski savjet, predsjednik i član Tužilačkog savjeta, zamjenik državnog tužioca i direktor Agencije za radio-difuziju, lica koja imenuje ili na čije postavljenje daje saglasnost skupština ili gradonačelnik Glavnog grada, Prijestonice ili opštine, kao i lica koja odlučuju o pravima, obavezama i interesima fizičkih ili pravnih lica ili o javnom interesu.

o pružanju usluga drugom privrednom preduzeću koje posluje sa Vladom Crne Gore ili opštinom za vrijeme funkcioner/ka drži poziciju, osim ako vrijednost ugovora nije manja od 500 eura na godišnjem nivou (čl. 11). Ukoliko javni funkcioner/ka učestvuje u raspravi ili odlučivanju u nekoj stvari u kojoj ima lični interes obavezan je da o tome obavijesti ostale učesnike/ce. Izuzeće se odnosi na poslanike/ce, odbornike/ce i one javne funkcionere/ke za koje važe pravila o izuzeću propisana posebnim zakonom ili drugim aktom (čl. 12). Zakon o sprječavanju sukoba interesa propisuje i zabranu primanja poklona javnim funkcionerima/kama (čl. 14), odbijanje poklona kada ih javni funkcioneri/ke ne smiju primiti iz razloga propisanih ovim zakonom (čl. 15), način raspolaganja poklonima (čl. 16), evidencije (čl. 17), nezakonito primanje poklona (čl. 18). Zakon predviđa i da javni funkcioner/ka po dolasku na poziciju podnese Komisiji za sprječavanje sukoba interesa izvještaj o svojim prihodima i imovini i imovini i prihodima svojeg supružnika/ce i djece ukoliko žive u istom domaćinstvu, koji potom podnosi jednom godišnje (čl. 19). Zbog specifičnosti rada carinskih službenika/ca, Uprava carina je sama inicirala pojašnjenje a Komisija za sprečavanje sukoba interesa potvrdila da se i oni smatraju javnim službenicima/cama uz ocjenu „Prijavljivanje imovine carinskih službenika, jedna je od karika u lancu borbe protiv korupcije, a čija je osnova sprječavanje sukoba interesa, podsticanje transparentnosti i odgovornosti u radu carinskih službenika, kao i promovisanje organizacione kulture Carinske službe koja ne toleriše sukob interesa.”¹⁸

Ova odredba u suštini obezbjeđuje izvjesni stepen kontrole i transparentnosti obavljanja javne funkcije, a svakako je i jedan od mehanizama prevencije korupcije. Po podacima sa sajta Komisije za sprječavanje sukoba interesa¹⁹ evidentirano je ukupno 3,896 javnih funkcionera/ki, na državnom i lokalnom nivou. Od toga, 3 605 ili 92,5% javnih funkcionera/ki je dostavilo Komisiji Izvještaj

18 Saopštenje dostupno na: <http://www.gov.me/pretraga/137280/Saopstenje-Izvjestaj-o-prihodima-i-imovini-carinskih-sluzbenika.html>

19 Sajt posjećen 1. maja 2014.godine

o prihodima i imovini za period 2013/2014 godinu.²⁰ Podaci su dostupni za svakog pojedinačno.²¹ Dalje, javni funkcioner/ka je dužan da u slučaju sumnje u postojanje sukoba interesa preduzme mjere za rješavanje i da o istom obavijesti Komisiju (čl. 20). Postupak pokreće Komisija po inicijativi organa u kojem javni funkcioner/ka obavlja ili je obavljao javnu funkciju, ali i po službenoj dužnosti (čl. 24), sa pravom javnog funkcionera/ke da se izjasni o tome (čl. 27), a odluku donosi Komisija (čl. 34).

Zakon o javnim nabavkama²² se primjenjuje na: državne organe, organe jedinice lokalne samouprave, javne službe i druge korisnike sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda, kao i na pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa, pravna lica u kojima je više od polovine članova predstavnici državnog organa ili organa lokalne samouprave, itd. (čl. 2). Vezano za borbu protiv korupcije, a naročito političke korupcije, čl. 6 propisuje *načelo konkurentnosti*, odnosno da naručilac ne smije ograničiti ili spriječiti konkurenciju među ponuđačima:

“a posebno ne može da onemogući bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka ili korišćenjem diskriminatorskih uslova i kriterijuma ili mjera koje favorizuju pojedine ponuđače” (čl. 6).

Vezano sa ovim načelom je i *načelo ravnopravnosti*, odnosno odredba da je naručilac dužan da obezbijedi ravnopravan tretman svih ponuđača u svim fazama postupka javne nabavke (čl. 8). Načelo transparentnosti postupka javnih nabavki propisano je u čl. 7, a obezbjeđuje se prvenstveno javnim objavljivanjem dokumentacije vezane za određeni postupak javnih nabavki. Ipak, centralna odredba Zakona o javnim nabavkama koja se tiče borbe protiv korupcije jeste Glava 4. – Antikorupcijsko pravilo i sprječavanje sukoba interesa,

20 Informacija dostupna na: <http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/funkcioneri.htm>

21 Imovinski kartoni javnih funkcionera dostupni su na: <http://www.konfliktinteresa.me/new/imovinski-kartoni-funkcionera.html>

22 Zakon o javnim nabavkama, „Sl. list Crne Gore“, br. 42/2011 od 15.8.2011: http://195.66.166.70/wp-content/uploads/2011/11/Zakon_o_javnim_nabavkama_Crne_Gore.doc

kojom se propisuje da je naručilac obavezan da odbije ponudu ako se utvrdi ili osnovano sumnja da je bilo podmićivanja ili prijetnji

„službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca.” (čl. 15).

Odredba o sprječavanju sukoba interesa inkorporirana je i u Zakon o javnim nabavkama, i propisuje da su lica koja učestvuju u postupku javne nabavke obavezna da obavijeste naručioca o postojanju sukoba interesa (čl. 16). U okviru istog člana se propisuje da:

„Učesnici u postupku javnih nabavki iz stava 2 ovog člana, najmanje dvije godine nakon zaključivanja javne nabavke, ne mogu zasnovati radni odnos kod ponuđača kome je dodijeljen ugovor o javnoj nabavci od naručioca kod koga su lica iz stava 2 ovog člana bila zaposlena ili sa njima povezano pravno lice.”

Dalje, detaljno se propisuje u kojim slučajevima postoji sukob interesa na strani naručioca a u kojim na strani ponuđača (čl. 16 i 17), kao i to da je postupak sproveden uz postojanje sukoba interesa ništavan (čl. 18). Takođe, zakon propisuje i transparentnost javnih nabavki (čl. 62, 63, 64) i kontrolu javnih nabavki (čl. 144, 145, 146) što donekle ide u prilog prevenciji političke korupcije u ovoj oblasti. Prekršajna odgovornost u okviru ovog Zakona se primjenjuje u nizu slučajeva, za koje je propisana novčana kazna od 2,000 do 20,000 eura, između ostalog, za lica koje:

ne evidentira povredu antikorupcijskih pravila, ne sačini službenu zabilješku ili ne podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i ne obavijesti nadležni organ (član 15 stav 3); ne evidentira slučajeve sukoba interesa iz čl. 16 i 17 ovog zakona i o tome, bez odlaganja, ne obavijesti nadležni organ (član 18 stav 2); ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi ponuđačima odluku o obustavljanju postupka javne nabavke sa obrazloženjem, najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja (član 105 stav 4); donese odluku

o izboru najpovoljnije ponude bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke iako je bio dužan da ga sprovede (član 106 stav 5), itd. (čl. 149).

Prema **Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata**²³ nadležnost vođenja dokumentacione osnove o prostoru za potrebe praćenja oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata je u organu lokalne uprave (čl. 14). Takođe, Ministarstvo i nadležni organ lokalne uprave obavezni su da podnose izvještaj o stanju uređenja prostora Vladi, odnosno skupštini lokalne samouprave, sa podacima i o sprovođenju planskih dokumenata, izgrađenim objektima i bespravno izgrađenim objektima, itd. (čl. 15) Na osnovu ovog izvještaja na godišnjem nivou se donosi i Program uređenja prostora koji

„sadrži procjenu potrebe izrade novih, odnosno izmjene i dopune postojećih planskih dokumenata i mjere od značaja za izradu i donošenje tih dokumenata.” (čl. 16)

Kad je u pitanju izrada i donošenje planskog dokumenta, odluku o njegovoj izradi donosi skupština lokalne samouprave, a potom se dostavlja Ministarstvu i organu uprave. Ona, takođe, sadrži i odluku o zabrani građenja na prostoru ili dijelu prostora za koji se planski dokumenat donosi. Međutim, praksa pokazuje da lica nerijetko grade objekte i na mjestima koja nijesu planski regulisana. Ovo stvara problem velikog broja bespravno sagrađenih objekata što za sobom povlači potrebu njihovog legalizovanja i dodatno opterećenje nivoa lokalne samouprave.

U **Zakonu o državnim službenicima i namještenicima**²⁴ stoji odredba o izbjegavanju sukoba interesa, da:

„državni službenik, odnosno namještenik ne smije javni interes

23 Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, „Sl. list Crne Gore“, br. 51 od 22. avgusta 2008, 40/10, 34/11, 47/11, 35/13, 39/13: [http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=163281&rType=2&file=Zakon%20o%20ure%C4%91enju%20prostora%20i%20izgradnji%20objekata%20-%20pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87ena%20verzija%20\(1\).pdf](http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=163281&rType=2&file=Zakon%20o%20ure%C4%91enju%20prostora%20i%20izgradnji%20objekata%20-%20pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87ena%20verzija%20(1).pdf)

24 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list Crne Gore“, br. 39/11 od 04.08.2011, 50/11 od 21.10.2011, 66/12 od 31.12.2012: <http://www.mod.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=153793&rType=2&file=Zakon%20o%20dr%C5%BEavnim%20slu%C5%BEbenicima%20i%20namje%C5%A1tenicima.pdf>

podrediti privatnom interesu, niti vršenje poslova koristiti za sticanje materijalne ili nematerijalne koristi” (čl. 8),

kao i o političkoj neutralnosti i nepristrasnosti koja propisuje da državni službenici/e i namještenici/e moraju vršiti svoje poslove u skladu sa javnim interesom, dakle, politički neutralno i nepristrasno, i da se pritom uzdržavaju od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja. (čl. 9) Takođe, državni službenik/ca ili namještenik/ca je dužan da obavlja svoje poslove po nalogu rukovodioca organizacione jedinici, ali i da:

„upozori neposrednog rukovodioca ako je nalog koji je od njega dobio suprotan zakonu, drugom propisu, kao i etičkom kodeksu ili ako bi njegovo izvršenje moglo izazvati štetu, predstavljati krivično djelo ili prekršaj.” (čl. 63).

Pitanje potencijalne političke korupcije obuhvaćeno je dijelom kroz Glavu 3 Zakona koja je posvećena integritetu, sukobu interesa i zaštiti državnog službenika/ca i namještenika/ce koji prijavljuju sumnju na korupciju. Tako se državni službenike/ca ili namještenik/ca mora ponašati na način da ne umanjí svoj i ugled državnog organa, da ne dovede u pitanju svoju nepristrasnost, i *“da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije.”*, a sve u cilju *„stvaranja i održavanja povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje poslova u državnom organu”* (čl. 67). Zakon predviđa i donošenje plan integriteta:

„Na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima”, a sam plan integriteta: „sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove”. (čl. 68).

Vlada Crne Gore je na osnovu ovog zakona donijela Etički kodeks državnih službenika i namještenika, 15 marta 2012²⁵, kojim se *„utvrđuju etički standardi i pravila ponašanja državnih službenika*

25 Etički kodeks državnih službenika i namještenika: <http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=99880&rType=2&file=Eticki%20kodeks%20drzavnih%20sluzbenika%20i%20namjestenika.doc>

i namještenika”, (čl. 1), radi „očuvanja, afirmacije i unapređenja dostojanstva i ugleda državnih službenika i namještenika i jačanja povjerenja građana u rad državnih organa” (čl. 2). U članu 5. se naglašava da:

„Prilikom vršenja privatnih poslova službenik ne smije koristiti službenu ispravu i službeni položaj koji ima u državnom organu”. (čl. 5), takođe i u članu 9: „Prilikom vršenja privatnih poslova službenik ne smije koristiti službene informacije do kojih je došao u vršenju poslova.” (čl. 9).

Takođe, propisuje se i disciplinska odgovornost za povredu Etičkog kodeksa, u skladu sa Zakonom (čl. 16). I Zakon o državnim službenicima i namještenicima posvećuje posebno mjesto sukobu interesa, te propisuje da je državni službenik/namještenik dužan:

„da u vršenju poslova izbjegava situacije u kojima privatni interes utiče ili može da utiče na nepristrasno i objektivno vršenje poslova njegovog radnog mjesta.” (čl. 69).

Vežano sa tim je i obaveza da obavijeste o mogućem sukobu interesa (čl. 70), kao i zabrana korišćenja rada, odnosno zloupotreba rada u državnom organu i korišćenje državne imovine i podataka kojima raspolaže „radi ostvarivanja privatnog interesa ili interesa drugog sa njim povezanog fizičkog ili pravnog lica” (čl. 71).

U nastavku, propisuje se i zabrana primanja poklona (čl. 72), i obaveza odbijanja istih (čl. 73), zabrana osnivanja privrednih društava (čl. 75), ograničenje članstva u organima privrednih društava (čl. 76), kao i zaštita državnog službenika/ce i namještenika/ce koji prijavljuju sumnju na korupciju (čl. 79). U dijelu težih povredi službene dužnosti ovog Zakona navodi se i:

„zloupotreba položaja ili prekoračenje ovlašćenja u službi; kršenje obaveze izbjegavanja sukoba interesa ili prijavljivanja mogućeg sukoba interesa; ograničavanje ili uskraćivanje prava državnom službeniku, odnosno namješteniku koji podnese prijavu za krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnju sa obilježijima korupcije” (čl. 83),

dok su disciplinske mjere za teže povrede službene dužnosti:

„novčana kazna u trajanju od dva do šest mjeseci u iznosu od 20% do 40% zarade isplaćene za mjesec u kojem je počinjena teža povreda službene dužnosti” i prestanak radnog odnosa. (čl. 84).

Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014²⁶ donijeta je u julu 2010. sa ciljem da definiše, između ostalog, strateške pravce, načela i ciljeve u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, mjere u okviru uspostavljanja sistema za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ulogu i odgovornost svih subjekata kao osnov “razvoja održivog sistema za monitoring i evaluaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na prijetnje koje korupcija i organizovani kriminal donose”²⁷. Neki od principa na osnovu kojih je Strategija donijeta su i postojanje političke volje, transparentnost rada, vladavina prava, kako se navodi u samoj Strategiji.²⁸ Takođe, među njenim ciljevima je i: „stvaranje preduslova za sprečavanje i sankcionisanje korupcije i organizovanog kriminala na svim nivoima kroz dalje jačanje institucionalnog okvira, efikasno krivično gonjenje i pravosnažno presuđenje, prevenciju, edukaciju i uspostavljen sistem monitoringa za praćenje Strategije i realizacije Akcionog plana. za njeno sprovođenje”²⁹. Ova Strategija polazi od toga da je korupcija zloupotrebu službenih ovlašćenja u privatne svrhe, i da predstavlja zloupotrebu (javnog) položaja u cilju sticanja privatne koristi kojom se ugrožava javni interes³⁰, s tim da se pod političkom korupcijom podrazumijevaju „svi tipovi korupcije na najvišem nivou u javnoj sferi, tamo gdje se formulišu politike i pravila”³¹. Strategija razvija široki okvir u obliku smjernica za dalje djelovanje na institucionalnom nivou i u praksi, uz pregled postojećeg pravnog i institucionalnog

26 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014: http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=111:strategija-za-borbu-protiv-korupcije-i-organizovanog-kriminala-za-period-2010-2014.-godine&id=7:strategija-i-akcioni-plan&Itemid=277

27 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 3.

28 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 4.

29 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 5.

30 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 16.

31 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 16.

okvira za oblasti od značaja za borbu protiv, opšte ocjene stanja stvari i ciljeve koji se trebaju ostvariti u tim oblastima. Strategija tako obrađuje kontrolu ulogu Skupštine, finansiranje političkih partija i izborni proces, sukob interesa, integritet, slobodan pristup informacijama, zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, javne finansije, državnu imovinu, tržište kapitala, privatni sektor itd. Kao posebno rizične za pojavu korupcije prepoznate su sljedeće oblasti: proces privatizacije, javne nabavke, urbanizam, obrazovanje, zdravstvo i lokalna samouprava. Dalje, Strategija prepoznaje potrebu prevencije korupcije u organima nadležnim za sprovođenje zakona, odnosno u policiji i pravosudnim organima. U nekim djelovima, Strategija ukazuje na preporuke i primjedbe u određenim oblastima. Takođe, u dijelu integriteta, u Strategiji se ukazuje na problem nejedinstvene regulacije principa integriteta. Naime, navodi se da je veoma mali broj organa donio sopstvene planove integriteta, a da je problematična primjena čak i onih koji su donešeni, jer ne postoji efikasan nadzor nad njihovim sprovođenjem.³² U dijelu zaštite lica koja prijavljuju korupciju navodi se da je ista u praksi otežana jer nijesu jasno utvrđeni kanali za prijavu, kako unutar tako i izvan organizacije, a i opseg ove zaštite je ograničen jer se „*garantuje samo zaposlenima u državnoj upravi*”³³. U dijelu urbanizma, u Strategiji se konstatuje problem značajnog broja bespravno izgrađenih objekata prouzrokovan nedostatkom adekvatne planske dokumentacije, kao i nepostojanje tačne i ažurne katastarske evidencije jer nije vršena potpuna evidencija izgrađenih objekata.³⁴

Što se tiče lokalnog nivoa u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore je 2008. usvojila *Model programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i Model akcionog plana*. Akcione planove za period 2013-2014, od svih crnogorskih opština, dvije još uvijek nijesu donijele – opštine Rožaje i Budva. Cilj ovih dokumenata bio je da se usklade lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije sa sektorskim akcionim planovima i Strategijom, ali i osigura monitoring ovih planova, povećanje stepena odgovornosti i profesionalizma

32 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 20.

33 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 22.

34 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 28.

rada lokalne samouprave, jačanje kontrole rada jedinica lokalne samouprave, transparentnost u planiranju, donošenju i sprovođenju akata.³⁵ Stoga se međuinstitucionalna saradnja i razmjena podataka navodi kao neophodan segment u suzbijanju korupcije, a jedan od ciljeva koja Strategija postavlja u ovom dijelu je i: „*Efikasna saradnja i razmjena podataka između tužilaštva, Uprave policije, Uprave carina, Poreske uprave i Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma*”.³⁶

Za period sprovođenja **Akcionog plana 2010-2012**³⁷ i **Akcionog plana 2013-2014**³⁸ predviđeno je da Nacionalna komisija za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala vrši kontrolu sprovođenja ove Strategije. Na žalost, propuštena je prilika da se ovim planovima unaprijede rješenja koja bi uticala na zaštita lica koja prijavljuju korupciju (tzv. zviždači), ali i da se stavi fokus na nivo lokalne samouprave u dijelu povećanja stepena odgovornosti i profesionalizma rada.

35 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 32.

36 Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014, str. 37.

37 Donešen jula 2010, a inoviran jula 2011.

38 Donešen maja 2013.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Pored opšte nadležnosti da: „vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, ulaže pravna sredstva u okviru svoje nadležnosti i vrši druge poslove određene zakonom“³⁹, u okviru **Vrhovnog državnog tužilaštva**⁴⁰ djeluje Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina kojim rukovodi specijalni tužilac, koji je za svoj i rad Odjeljenja odgovoran VDT-u.⁴¹ Odjeljenje je osnovano 2004. za oblast organizovanog kriminala a 2008. su njegove nadležnosti proširene i na oblasti korupcije, terorizma i ratnih zločina.⁴²

Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI) je osnovana Uredbom Vlade Crne Gore od januara 2001. kao Agencija za antikorupcijsku inicijativu, i prvi je antikorupcijski organ u Crnoj Gori. Reformom državne uprave iz 2004.⁴³ Agencija je postala Uprava. Kako se navodi na sajtu UAI, na osnovu Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (“Sl. list Crne Gore”, br. 5/2012, 25/2012, 61/2012, 20/2013 i 17/2014), Uprava je organ u sastavu Ministarstva pravde, i vrši poslove koji se odnose na propagandno-preventivno djelovanje. Neki

39 Čl. 17, Zakon o Državnom tužilaštvu, „Sl. list RCG“, br. 69/2003, „Sl. list CG“, br. 40/2008 i 39/2011.

40 Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore: <http://www.tuzilastvo.cg.me/>

41 Čl. 66-82, Zakon o Državnom tužilaštvu, „Sl. list RCG“, br. 69/2003, „Sl. list CG“, br. 40/2008 i 39/2011.

42 Analiza organizacione strukture organa za borbu protiv korupcije, Vlada Crne Gore, 2013, str. 15.

43 Uprava za antikorupcijsku inicijativu: <http://antikorupcija.me/>

od tih poslova su: podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije; saradnja sa nadležnim organima u cilju izrade i implementacije propisa i programskih dokumenata od značaja za prevenciju i suzbijanje korupcije; saradnja sa nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije; saradnja sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje uprava dobija od građana i drugih subjekata; iniciranje zaključivanja međunarodnih ugovora i primjene evropskih i drugih međunarodnih antikorupcijskih standarda i instrumenata; praćenje implementacije preporuka GRECO zemalja; prikupljanje podataka o prijavama korupcije od organa koji primaju prijave i obrada prikupljenih podataka u analitičke svrhe; pripremanje smjernica za izradu planova integriteta; i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost.⁴⁴

Komisija za sprječavanje sukoba interesa osnovana je 2004. kao Komisija za utvrđivanje konflikta interesa na osnovu Zakona o konfliktu interesa. Nakon usvajanja i stupanja na snagu Zakona o sprječavanju sukoba interesa⁴⁵, izmijenjene su i nadležnosti Komisije a prethodni Zakon prestao da važi. Neke od nadležnosti Komisije su da: vodi postupak i donosi odluke o povredi Zakona o sprječavanju sukoba interesa; daje mišljenje o postojanju sukoba interesa koje je zajedno sa odlukama o povredi ovog zakona obavezujuće za javnog funkcionera; utvrđuje vrijednost poklona, daje mišljenja na nacрте zakona i inicijativu za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi sprječavanja sukoba interesa kao i za usklađivanje sa evropskim i drugim međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcijske inicijative i transparentnosti poslovnih transakcija; podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka;

44 Više o Upravi za antikorupcijsku inicijativu i njenim nadležnostima: http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_content&view=article&id=339&Itemid=270 http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=275

45 Zakon o sprječavanju sukoba interesa: <http://www.konfliktinteresa.me/regulativa/Dopuna%20Zakona%202011.pdf>

kao i da vrši druge poslove, u skladu sa zakonom.⁴⁶

Nacionalna komisija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala osnovana je 2010. od strane Vlade, radi praćenja sprovođenja Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.⁴⁷ Zadatak Nacionalne komisije je da: rukovodi, organizuje, sinhronizuje i prati aktivnosti državnih organa, organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u sprovođenju Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala; utvrđuje prioritete, dinamiku i rokove realizacije i ocjenjuje postignute rezultate u implementaciji Strategije, aktivnosti i mjera iz akcionog plana za sprovođenje Strategije; dostavlja Vladi Crne Gore izvještaj o realizovanim aktivnostima, sa ocjenom stanja i predlogom daljih mjera, najmanje dva puta godišnje. Takođe: „Nacionalna komisija može tražiti podatke, objašnjenja i izvještaje od državnih organa i drugih organizacija u vezi sa pitanjima koja se odnose na prevenciju i suzbijanje navedenih štetnih društvenih pojava.“⁴⁸ Nacionalna komisija već duže vremena ne održava sjednice.⁴⁹

Uprava za javne nabavke⁵⁰ je osnovana Uredbom izmjenama i

46 Više o Komisiji za sprječavanje sukoba interesa i njenim nadležnostima: http://www.konfliktinteresa.me/new/index.php?option=com_content&view=article&id=185&Itemid=141&lang=me

47 Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, „Sl. list Crne Gore“, br. 61/10 od 22.10.2010, 04/11 od 18.01.2011, 47/11 od 23.09.2011, 17/12 od 27.03.2012: http://antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=216:odlu-ka-o-obrazovanju-nacionalne-komisije-za-sprovođenje-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-i-organizovanog-kriminala&id=25:dokumenta-nacionalne-komisije-za-period-2010-2014&Itemid=288, i Odluka o izmjeni Odluke o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala od 28.02.2013: http://antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=215:odlu-ka-o-izmjeni-odluke-o-obrazovanju-nacionalne-komisije-za-sprovođenje-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-i-organizovanog-kriminala-2013&id=25:dokumenta-nacionalne-komisije-za-period-2010-2014&Itemid=288

48 Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, „Sl. list Crne Gore“, br. 61/10 od 22.10.2010, 04/11 od 18.01.2011, 47/11 od 23.09.2011, 17/12 od 27.03.2012.

49 Posljednja sjednica održana je 13. decembra 2013. - <http://www.gov.me/Najave/133920/XII-sjednica-Nacionalne-komisije-za-borbu-protiv-korupcije-i-organizovanog-kriminala.html>

50 Uprava za javne nabavke: <http://www.ujn.gov.me/>

dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave od 2006. Na osnovu Zakona o javnim nabavkama, neke od nadležnosti Uprave su da: prati ostvarivanje sistema javnih nabavki; uspostavlja i održava portal javnih nabavki radi obezbjeđivanja transparentnosti javnih nabavki; objavljuje planove javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora, i druge akte u skladu sa ovim zakonom; priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki Listu naručilaca; ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki; priprema i dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, za prethodnu godinu; priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki listu ponuđača na osnovu odluka o izboru najpovoljnije ponude; vrši inspekcijski nadzor; kao i da vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom.⁵¹ Takođe, Uprava za javne nabavke je otvorila telefonski broj (020/245-798) i za prijavu korupcije u javnim nabavkama, kao dodatnu mogućnost za građane/ke koji žele da prijave korupcije u ovoj oblasti.

Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma⁵² vrši poslove otkrivanja i sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma na osnovu Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma.⁵³ Neke od nadležnosti Uprave su da: podnosi inicijative za izmjene i dopune propisa koji se odnose na sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma; priprema i objedinjava listu indikatora za prepoznavanje klijenata i transakcija za koje postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca i finansiranju terorizma i dostavlja je licima koja imaju obaveze utvrđene ovim zakonom; objavljuje na svojoj internet stranici listu domaćih politički eksponiranih lica; najmanje

51 Čl. 19, Zakon o javnim nabavkama, „Sl. list Crne Gore“, br. 42/11.

52 Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma: <http://www.aspn.gov.me/uprava>

53 Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma: <http://www.aspn.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=119739&rType=2&file=ZAKON%20O%20SPRJECAVANJU%20PRANJA%20NOVCA%20I%20FINANSIRANJA%20TERORIZMA-1.DOC>

jednom godišnje, objavljuje statističke podatke iz oblasti pranja novca i finansiranja terorizma (broj sumnjivih transakcija dostavljenih nadležnom organu uprave, broj istraživanih slučajeva, broj krivično gonjenih lica, broj lica koja su osuđena za krivično djelo pranja novca ili finansiranja terorizma, podatke o tome koliko je imovine zamrznuto, oduzeto ili konfiskovano) i na drugi primjeren način obavještava javnost o pojavnim oblicima pranja novca i finansiranja terorizma, kao i druge poslove određene zakonom.⁵⁴

Uprava policije⁵⁵, kao organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, između ostalog vrši i poslove vezane za zaštitu bezbjednosti građana/ki i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje pred nadležne organe; obezbjeđivanje uslova za nesmetan rad sudova, kriminalistička vještačenja i istraživanja, kriminalističke i druge evidencije; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. Uprava policije je uz podršku OEBS- izradila Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja ih prijavljuju.⁵⁶ Ovo uputstvo uređuje i procedure za postupanje ovlašćenog policijskog službenika po prijavama o korupciji, zaštitu građana koji prijavljuju korupciju i način promovisanja procedure i zaštite. Takođe, propisuje i obavezu Uprave policije da obezbijedi dežurstvo u trajanju od 24h za prijem prijava i informacija od važnosti za otkrivanje krivičnih djela korupcije i izvršilaca istih.

Uprava carina⁵⁷, između ostalog, ima u okviru svojih nadležnosti poslove koji se odnose na: vršenje carinske kontrole; sprovođenje mjera carinske istrage i obavještajnog rada radi sprječavanja i otkrivanja carinskih prekršaja i krivičnih djela počinjenih kršenjem

54 Čl. 64, Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, "Sl. list Crne Gore", br. 14/07 od 21.12.2007, 04/08 od 17.01.2008, 14/12 od 07.03.2012.

55 Uprava policije: <http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna>

56 Stručno uputstvo o procedurama za prijavu krivičnih djela sa elementima korupcije i zaštiti lica koja prijavljuju ova djela Upravi policije: http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=137052&rType=2&file=Strucno_uputstvo_o_korupciji.pdf

57 Uprava carina: <http://www.upravacarina.gov.me/uprava>

carinskih propisa; vršenje kontrole unosa u carinsko područje i iznosa sa carinskog područja domaćih i stranih sredstava plaćanja, itd.⁵⁸ Takođe, Uprava carina je u julu 2013. pokrenula kampanju „Korupcija nije opcija” sa ciljem „jačanja svijesti fizičkih i pravnih subjekata o značaju njihovog aktivnog učešća i pružanja doprinosa u borbi protiv svakog vida koruptivnog ponašanja”. I Uprava carina je kao dio ove kampanje predvidjela telefonski broj za prijavu korupcije.⁵⁹

Uprava za inspekcijske poslove⁶⁰ je Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave postala samostalni organ uprave objedinjujući na taj način 26 inspekcija, „sa ciljem postizanja veće efikasnosti vršenja kontrole, pojačanja aspekata ekonomičnosti nadzora, spriječavanja pojava pozitivnog i negativnog sukoba nedležnosti, postizanja adekvatnije međusobne saradnje inspekcijskih organa, povećanja profesionalnosti inspektora i suzbijanja eventualnih elemenata korupcije, kao i radi poboljšanja saradnje inspekcija sa drugim organima u vršenju inspekcijskog nadzora”.⁶¹ Kao novonastali organ Uprava se suočava sa brojnim izazovima, a prije svega u dijelu potrebnog jačanja sopstvenih kapaciteta.⁶² Uprava saraduje sa niz institucija relevantnih za borbu protiv korupcije i kao sa nevladinim sektorom, kroz projekte „Uključivanje građana u borbu protiv sive ekonomije”, „Jačanje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori”, „Inspekcijom protiv korupcije”, „Inspekcijski organi i zaštita od diskriminacije”, itd.⁶³

58 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Sl. list Crne Gore”, br. 5/2012 od 23.01.2012, str. 4.

59 Više o samoj kampanji kao i o antikorupcijskom programu Uprave carine: <http://www.upravacarina.gov.me/rubrike/antikorupcijski-program>, i: <http://www.upravacarina.gov.me/pretraga/132440/Saopštenje-Sprjecavanje-i-sankcionsanje-koruptivnih-radnji-kontinuirani-imperativ-u-radu-Uprave-carina.html>

60 Uprava za inspekcijske poslove: <http://www.uip.gov.me/uprava>

61 Više o tome na: http://www.uip.gov.me/uprava/o_nama

62 Za više informacija vidjeti: <http://media.cgo-ccce.org/2014/06/cgo-uloga-inspekcija-u-borbi-protiv-korupcije.pdf>

63 Više o Upravi za inspekcijske poslove: http://www.uip.gov.me/uprava/o_nama

RIZICI I POJAVNI OBLICI POLITIČKE KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

Položaj odbornika/ca

Položaj odbornika/ca, rizici i okolnosti koji bi mogli uticati na pojavu političke korupcije se mogu osvijetliti kroz zakonodavni okvir koji reguliše ovu oblast i jedan broj primjera iz prakse koji ukazuje na određene probleme. Odbornici/e imaju posebnu važnost u procesu odlučivanja i predstavljaju jednu od najvažnijih karika u razvoju lokalne samouprave. To, na žalost, nije tako percipirano u javnosti, pa posljedično odbornici/e ne uživaju položaj koji bi osiguravao kvalitativno veći uticaj na upravljanje javnim resursima i kontrolu rada izvršne vlasti.

Kako bi se razumjelo postojeće stanje, neophodno je analizirati karakter i tok razvoja poslaničkog/odborničkog mandata u Crnoj Gori. Crnogorski ustav iz 1992 ističe u čl. 77: *“Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i ne može biti opozvan.”*⁶⁴ Moglo bi se zaključiti da je time bio zagarantovan slobodan mandat. Ali, *“...Zakonom o dopuni zakona o izboru odbornika i poslanika (1995) prema kojem poslanik automatski gubi mandat prestankom članstva u partiji, bez obzira da li je do toga došlo isključenjem, ili napuštanjem partije od strane samog člana...”*⁶⁵ spriječen je dalji razvoj slobodnog mandata. Ovim je politička rasprava u predstavničkim tijelima pretvorena u promociju partijskih stavova i ratifikaciju istih. Poslanici/e i odbornici/e nisu mogli glasati mimo partijskih instrukcija, jer bi time izgubili svoju

64 Ustav Republike Crne Gore (Objavljen u „Sl. listu RCG”, br. 48/92) - <http://www.gov.me/biblioteka/1055251939.pdf>

65 Goati, Vladimir - *Podsystem političkog predstavništva, “Ahilova peta” poretka u Srbiji*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2011.

poziciju. Time je partija i dalje mogla kontrolisati svoje predstavnike/ce, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, i partikularne interese koji nisu morali nužno odgovarati lokalnom stanovništvu. Konačno, juna 2004, odlukom Ustavnog suda⁶⁶ poslanik/ca zadržava svoj mandat i po prestanku članstva u partiji. Dakle, u Crnoj Gori je na snazi slobodan mandat, i to garantuje Ustav Crne Gore članom 85:

„Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju”

i članom 87:

„Poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je biran: podnošenjem ostavke; ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na безусловnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci; ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; prestankom crnogorskog državljanstva”

Zakon o izboru odbornika i poslanika članom 5 propisuje:

„Odbornik, odnosno poslanik opredjeluje se i glasa po sopstvenom uvjerenju; Odbornik, odnosno poslanik ne može biti opozvan”

a članom 101 pojašnjava:

„Odborniku, odnosno poslaniku prestaje mandat prije isteka vremena na koje je izabran: podnošenjem ostavke; ako je pravosnažnom odlukom osuđen na kaznu zatvora bezuslovno u trajanju od najmanje šest mjeseci ili je osuđen na kaznu zatvora za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje ove funkcije; ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; ako nastupi jedan od slučajeva nespojivosti funkcije odbornika, odnosno poslanika sa drugom funkcijom, utvrđenom Ustavom i zakonom; prestankom crnogorskog državljanstva; u slučaju smrti; ako se zabrani rad političke partije sa čije izborne liste je izabran. ”

Dakle, partija je ranije mogla direktno da isključi poslanika/cu ili odbornika/cu i da ih zamijeni, a danas odlučuje o tome koga će postaviti na izbornu listu, odnosno koji redosljed napraviti i tako

⁶⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore u Br. 14/4, od 18. juna 2004. godine, “Sl. list RCG, br 45/04”

izabrati one koji su izgradili svoje ime unutar partijske strukture, vjerujući da će ostati lojalni partijskim odlukama i programu. Važeći Zakon o izboru odbornika i poslanika⁶⁷ nije donio nova rješenja u vezi sa ovim pitanjem već se suštinske izmjene odnose na organe za sprovođenje izbora.

Kao jedan od potencijalnih rizika za pojavu političke korupcije na lokalnom nivou je i trenutna pozicija samih odbornika/ca. Kao neposredni predstavnici građana/ki, oni svoju funkciju ne obavljaju u profesionalnom kapacitetu (za razliku od poslanika/ca). Funkcija predsjednika skupštine je, po pravilu, volonterska,⁶⁸ odnosno na osnovu odluke skupštine opštine može biti profesionalna i to je jedini odbornik/ca koji ima mogućnost da funkciju obavlja u profesionalnom kapacitetu. Odbornici/e, koji zastupaju građane/ke u predstavničkom organu, u skladu sa propisanim normama odlučuju o razvoju grada, i to kroz donošenje propisa i drugih opštih akata, planova i programa razvoja opštine, lokalnih planskih dokumenata, programa uređenja prostora, budžeta i završnog račun budžeta, plana kapitalnih poboljšanja i investicione politike, utvrđivanje visine opštinskih poreza, taksa i naknada, raspolaganje imovinom, utvrđivanje uslova za osnivanje mjesnih zajednica i davanje saglasnosti na odluke o osnivanju, raspisivanje referenduma za teritoriju opštine ili za dio teritorije, odlučivanje o građanskoj inicijativi, o raspisivanju samodoprinosa za teritoriju opštine i osnivanje javne službe.⁶⁹ Isto tako, mogu predlagati akte, biti predlagači dnevnog reda ali i možda najbitnije, postavljati pitanja u vezi sa radom organa opštine.⁷⁰

67 Posljednja izmjena od 21. marta 2014. (na usaglašavanju izmjena radilo se deset mjeseci)

68 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 53.

69 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 45.

70 Odbornik/ca ima pravo da traži obavještenje od predsjednika skupštine, predsjednika radnog tijela i sekretara skupštine o pitanjima koja se odnose na poslove iz okvira prava i dužnosti organa opštine. Nadležni organ je obavezan da dostavi pisani odgovor u roku od deset dana.

Slobodni mandat - rizici - slučaj Crna Gora na lokalnom nivou⁷¹

Iako najzastupljeniji tip mandata, slobodni mandat sa sobom nosi određeni broj problema odnosno svojevrsnih izazova koji. Praksa ukauzje na primjere nediscipline poslanika/ca i odbornika/ca, koja može (ali ne mora) biti rezultat raznih spoljašnjih podsticaja, a u svakom slučaju nije primarno posljedica slobodnog mandata. Ti spoljašnji podsticaji postaju važni u trenutku kada se odlučuje u lokalnom parlamentu o verifikaciji mandata, usvajanju budžeta, obezbjeđivanju kvoruma ili glasanju za gradonačelnika/cu. Iskustvo Nikšića, Budve, Berana, Podgorice ili Andrijevice nam govori da pojedini odbornici/e kod donošenja prelomnih odluka, koje opredjeljuju vršenje vlasti ili očuvanje stečenih monopola, glasaju suprotno političkoj ponudi liste sa koje su postali odbornici/e. Jasno je da u takvoj situaciji postoji više nego osnovana sumnja da je odluka donešena kao posljedica političke korupcije.

Kako bi se izbjegao nastanak ovakvih situacija, partijski organi imaju tendenciju da biraju odbornike/ce koji su visoko pozicionirani unutar partije. Shodno tome, partije koje su visoko institucionalizovane imaju rjeđi problem sa poslaničkom/odborničkom nedisciplinom i posljedičnom redistribucijom snaga a prilikom biranja kandidata za izbornu listu vode računa o njihovom prethodnom angažmanu, doprinosu partiji, lojalnosti, itd.

U Crnoj Gori, kako primjeri iz prakse ukazuju, najviše koristi od partijske “nediscipline” imala je jedna partija, koja je svoje odbornike/ce uspjela da “kontroliše” odnosno izbjegla je njihovo prestrojavanje u drugu partiju, dok su njoj prilazili u presudnim trenucima odbornici/ce drugih partija. Tako su brojni primjeri tzv. “preletača”, ali i onih koji su svojim glasom, u određenim situacijama, podržavali odluke suprotne onima za koje su se zalagale njihove partije kada su se predstavljale biračima.

71 U tekstu će se obrađivati slučajevi “preletača” na osnovu press clipping-a.

Slijedi pregled slučajeva, koji su bili i medijski praćeni u periodu od 1998 do 2014:

Od uvođenja višestranačkog sistema u Crnoj Gori, prvi primjer preletača je slučaj sadašnjeg odbornika Demokratske partije socijalista (DPS) koji je 1998, kao odbornik Liberalnog saveza (LSCG), podržao DPS na glasanju za gradonačelnika Podgorice. Prilikom glasanja njegove su kolege/inice napustile sjednicu zajedno sa njim, da bi se on ubrzo nakon toga vratio i glasao, omogućivši time DPS-u upravljanje opštinom.⁷²

Zanimljiv slučaj “preletača” se dogodio i u Andrijevi, u kojoj su se zapravo desila dva “transfera”: prvi - 2010. kada su DPS i opozicija osvojili po 15 mandata, dok je Socijaldemokratska partija (SDP) osvojila jedan mandat. Tada je odbornik SDP-a odlučio da podrži opoziciju, nakon čega je isključen iz SDP-a.⁷³ Drugi slučaj je iz 2011. kada je odbornik Pokreta za promjene (PzP), koji je dobio mandat u okviru opozicione koalicije “Bolja Crna Gora” napustio partiju i podržao DPS.⁷⁴

Svježiji primjer “preletača”, ovdje u neformalnom smislu, jer nije došlo do stvarne promjene partije odbornika, je iz jula 2011. u Podgorici, kada DPS predlaže svog kandidata za gradonačelnika, dok ga SDP ne podržava u tom izboru. No, DPS “dobija” podršku odbornika Demokratske srpske stranke (DSS), Nove srpske demokratije (NOVA) i Narodne stranke (NS), iako su u predizbornoj kampanji iste važile za partije opozicije.

U novembru 2012. imamo situaciju i u Nikšiću, gdje su kao i kod prethodnih slučajeva osnovi sumnje da se radilo o političkoj korupciji. Naime, odbornik Pozitivne Crne Gore (PCG) je podržao kandidatkinju DPS-a za predsjednicu Skupštine opštine, zahvaljući čijem glasu je ona i izabrana, a zatim nakon protesta opozicionih partija i zahtjeva da se ponovi glasanje izašao iz sale, ne spriječivši

72 <http://www.vijesti.me/vijesti/crnogorski-preletaci-sve-je-pocelo-sa-gegajem-102835>

73 <http://www.pcnen.com/portal/2010/06/25/sdp-iznevjerila-dps-u-andrijevi/>

74 <http://www.vijesti.me/vijesti/cukic-pristupio-odbornikom-klubu-dps-a-8772>

promjenu takve odluke. Nakon toga je isključen iz PCG.⁷⁵

Nedugo zatim, slijedi slična situacija u opštini Budva, u jula 2013, kada je na dnevnom redu bio izbor predsjednika opštine. Tada su dva odbornika PCG podržala kandidata DPS-a, iako je preporuka Predsjedništva PCG bila drugačija. Nakon toga su isključeni iz partije.⁷⁶

Nešto drugačija situacija se desila u Beranama, u decembru 2013, gdje su “neposlušni” bili odbornici SDP-a, koji su, protiv odluke partijske centrale, podržali odluku DPS-a da se skрати mandat Skupštini opštine Berane. Ovdje nije bilo “transfera” u drugu partiju, ali su organi partije pokrenuli proceduru utvrđivanja odgovornosti. Odbornici, međutim, nisu direktno isključeni iz partije.⁷⁷

Dakle, najpoznatiji slučajevi “preletača”, većinom, imaju (in)direktnu vezu sa vladajućom partijom na nacionalnom nivou, odnosno najviše koristi od takvih “prelijetanja” dobija DPS. Iz ovoga bi se mogao izvesti zaključak da DPS (zlo)upotrebljava postojeće zakonske i institucionalne mehanizme kako bi mijenjala izborni rezultat u svoju korist, bilo da je riječ o glasanju za gradonačelnika, predsjednika opštine, predsjednika skupštine opštine, odobravanje budžeta, usvajanje završnog računa, glasanje za izvještaj o radu predsjednika opštine itd. U prilog tome ide i činjenica da su neki od “preletača” kasnije našli zapošljenje upravo u institucijama/firmama koje DPS kontroliše.⁷⁸

Krivična djela korupcije su teško dokaziva, a posebno kad je riječ o političkoj korupciji. Procesuiranje slučajeva od strane nadležnih

75 <http://www.vijesti.me/tv/drago-djurovic-zadrzao-mandat-i-sad-sam-odlucuje-o-volji-23000-gradjana-102761>, <http://www.cdm.me/politika/izabran-predsjednik-so-niksic-drago-durovic-glasao-za-sonju-nikcevic>, http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=3953:kako-dps-i-mafija-lome-niki&catid=2665:broj-1155&Itemid=3900

76 http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=5231:budva-politike-prevare-bivi-pozitivci-spaavaju-dps-&catid=3612:broj-1231&Itemid=4880

77 <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2013-12-12&clanak=410346>

78 <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Vijest%20dana&datum=2014-08-14&clanak=447775>

organa, prvenstveno Tužilaštva, ohrabrilu bi građane/ke da daju doprinos u sprovođenju predistražnih i istražnih radnji. Stoga je osnovni preduslov za početak djelotvorne borbe protiv političke korupcije „oslobađanje“ nadležnih institucija od neprimjerenog političkog uticaja. Evidentno je da vladajuća struktura nema volju da podstakne utvrđivanje odgovornosti, čime se usporavaju i opstruiraju državni organi, na čelu sa VDT-om. Umjesto toga, relativizira se opasnost od političke korupcije, što za epilog ima jačanje elemenata partijske države, odnosno dalje “zarobljenosti” države i državnih institucija zarad partikularnog političkog uticaja.

Zloupotreba javnih resursa

Zloupotreba javnih resursa, u kontekstu ove analize, se prvenstveno odnosi na korupciju u zapošljavanju, javnim nabavkama, zatim na korupciju vezanu za plansku dokumentaciju, raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem, procedure izdavanja dozvola, saglasnosti, potvrda, poslovnog prostora, itd.

Politička korupcija i javne nabavke

Korupcija u javnim nabavkama predstavlja svojevrsni politički klijentelizam, odnosno razmjenu dobara i usluga za političku podršku. “Država, osim što mora ponuditi adekvatne mehanizme za suzbijanje korupcije, je, kao glavni nabavljač, i važan ekonomski akter u svakoj zemlji. Iznos od 10-15% ukupnog BDP-a koji se na godišnjem nivou u razvijenim zemljama izdvaja za javne nabavke čini ih izuzetno pogodnim za koruptivne radnje. Budući da se radi o raspolaganju javnim finansijama, dakle, novcem koji dolazi od poreskih obveznika, državni službenici su obavezni da njime raspoložu racionalno i efikasno, uz maksimalne garancije da on neće biti zloupotrijebljen. Javne nabavke podrazumijevaju skup svih radnji koje javni sektor preuzima u cilju nabavke više različitih vrsta nabavki od malih do izuzetno velikih vrijednosti. Kada se ove nabavke stave u kontekst broja institucija koje se finansiraju iz budžeta bilo na nacionalnom ili

lokalnom nivou, jasno je da je prostor za korupciju velik.”⁷⁹

“Ključna razlika između korupcije u javnim nabavkama i korupcije u svim ostalim segmentima i oblastima društva jeste što se ona najčešće odvija na „visokom nivou“ i ima obilježja „političkog klijentelizma“.⁸⁰ “Visoki nivo”, se u kontekstu ove analize, odnosi na lokalne funkcionere/ke, koji zauzimaju ključne pozicije u lokalnoj samoupravi i uz čije se neposredno odobrenje može desiti korupcija. Visoki funkcioneri/ke, predstavnici/e građana/ki, uživaju puni legitimitet za obavljanje svoje funkcije te predstavljaju “privilegovane” odbornike, odnosno predsjednike opština, i kao takve ih je teško kontrolisati. Oni/e imaju politički uticaj koji im otvara i prostor za korupciju, a najviše političku korupciju, kroz favorizovanje “podobnih” firmi odnosno kompanija koje su podržavale ili podržavaju određenu političku opciju, i koje, naravno, zauzvrat imaju materijalnu (ili drugu) korist. “Ove zloupotrebe moguće je podijeliti u dva pravca. Prvi je povezan sa partijskim interesima, dok je drugi u neposrednoj vezi sa interesima pojedinca koji ima pravo da donesu diskrecionu odluku o ponuđaču. Političke kampanje u velikoj mjeri su finansirane privatnim donacijama. Pobjeda na izborima i osvajanje mandata označava i „mogućnost“ obezbjeđivanja izvjesnih privilegija za ove tzv. privatne donatore. Omogućavanje „pristupa“ ugovorima o javnim nabavkama i direktnog usmjeravanja javnih fondova u privatne je, čini se, jedan od najčešćih vidova. Ovakvim postupanjem, državne institucije su zarobljene interesima velikih firmi i privatnih kompanija pa su gubici ogromni.”⁸¹ Koruptivno ponašanje u postupcima javnih nabavki se pojavljuje i prilikom davanja mita od strane ponuđača sa ciljem da njegova ponuda bude prvorangirana. Time kompanija ima dugoročnu korist koja se ogleda u obezbjeđivanju monopola na tržištu ili jednostavnog kratkoročnog profita. Kontinuirano podmićivanje je,

79 Muk, Stevo, Jovana Marović, Milica Popović, Nemanja Tepavčević, Marko Sošić, *Korupcija i javne nabavke*, Institut alternativa, Podgorica, 2012. s. 9.

80 Dylulgerov, Asen, Konstantin Pashev, Gergi Kaschiev, *Corruption in Public Procurement – Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2006, s. 10.

81 Muk, Stevo, mr Jovana Marović, Milica Popović, Nemanja Tepavčević, Marko Sošić, *Korupcija i javne nabavke*, Institut alternativa, Podgorica, 2012. s. 9.

takođe, mehanizam koji privatne kompanije koriste za svoje interese i predstavlja svojevrsno nezakonito lobiranje privatnog sektora. Podmićivanje, bi moglo rezultirati ne samo odabirom određene kompanije, već i pozivanjem određenih (odabranih) ponuđača da konkurišu ili „dizajniranje“ tendera „po mjeri“ određenog ponuđača.

Visok rizik prilikom postupaka javnih nabavki, kao i podatak da je udio ukupne ugovorene vrijednosti za javne nabavke u BDP u Crnoj Gori za 2013. u bio 8,30%, odnosno 277.001.460,50 € (ukupno 5,325 ugovorenih javnih nabavki zaključenih nakon sprovedenih postupaka javne nabavke)⁸² uz činjenicu da nije donijeta nijedna pravosnažna odluka zbog korupcije u postupcima javnih nabavki⁸³, ukazuje da je dosadašnja pasivnost nadležnih organa negativno djelovala na stvaranje povjerenja kod građana/ki, a što rezultira i malim brojem prijava.

Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke bi trebalo da zakonskim i institucionalnim izmjenama povećaju transparentnost u postupcima javnih nabavki i time smanje rizike za korupciju. Jedan od načina za povećanje transparentnosti je i učiniti dostupnim sve zaključene ugovore o javnim nabavkama na sajtu Uprave za javne nabavke, odnosno sajtovima opština, gdje je neophodno uključiti i ugovore zaključene neposrednim sporazumom, kao i sve anekse ugovora. U zakonodavnom smislu je potrebno: „...utvrditi prekršajnu odgovornost za naručioce koji ne dostavljaju izvještaje o javnim nabavkama u kontinuitetu; izvještaje o kršenju antikorupcijskih pravila ili dostavljaju netačne i nepotpune podatke; propisati sprečavanje sukoba interesa na strani Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki; propisati korišćenje neposrednog sporazuma u izuzetnim prilikama uz obavezno obrazloženje njegove primjene.”⁸⁴

82 Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. s. 46. - <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/06/Izvjestaj2013.pdf>

83 Izjava direktora Uprave za javne nabavke Mersada Mujevića - http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/01/PressClipping_korupcija-nije-problem-Pres-2014.pdf

84 Marović, Jovana, Stevo Muk, *Kako nabavljaju crnogorske opštine?*, CGO i Institut alternativa, Podgorica 2013.

Dodatno zabrinjava i činjenica da poslovni sektor ne iskazuje volju da prijavljuje uočene nepravilnosti i sumnje u pojavu korupcije u postupku javnih nabavki. Ovaj sektor je direktno uključen, u poslovnom smislu, s obzirom da su za dogovor, koji uključuje i elemente korupcije, potrebne dvije strane. "Štaviše, preduzeća se nerado obraćaju i za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Razlozi za ovakvu situaciju su višestruki. Preduzeća izbjegavaju da na bilo koji način, makar i posredno, budu povezani sa korupcijom, ako ni zbog čega drugog, onda zbog lošeg marketinga."⁸⁵ Neophodno je dakle, pored javnog uključivanje i privatnog sektora u borbu protiv korupcije.

Raspolaganje opštinskom imovinom

Shodno zakonu i statutu, skupština opštine raspolaže imovinom lokalne samouprave. Rizik za pojavu korupcije kod raspolaganja opštinskom imovinom posebno leži kod prometovanja gradskog građevinskog zemljišta,⁸⁶ procedura dodjeljivanja stanova i poslovnih prostora, realizacije investicionih projekata, itd.

Opštine na osnovu Zakona o državnoj imovini, Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, a sve u skladu sa Prostornim planom Crne Gore do 2020. imaju pravo da u opštem interesu raspolažu sa građevinskim zemljištem, ali i imovinom koju državni organi prenesu u imovinu opštine. Lokalne samouprave su obavezne da prilikom izrade svojih prostornih i urbanističkih planova, kao polaznu tačku, koriste Prostorni plan Crne Gore, razrađujući ga za svoje teritorije u planove nižeg reda, u konkretnom slučaju Prostorno urbanistički plan lokalne samouprave, detaljni urbanistički plan, urbanistički projekat i lokalnu studiju lokacije.

Dakle, opštine imaju pravo da upravljaju određenom teritorijom u okviru svojih granica i to u javnom interesu. Svaka odluka opštine

85 Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu s. 30. - <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/06/Izvjestaj2013.pdf>

86 Raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem se odnosi na ovlašćenja lokalne samouprave da upravlja i raspolaže gradskim građevinskim zemljištem u državnoj svojini na način i pod uslovima predviđenim zakonom

koja se tiče sprovođenja Prostornog plana mora biti predmet odobrenja Vlade Crne Gore. U tom smislu, opštine imaju pravo ali ne i potpunu slobodu iskorišćavanja državne/opštinske imovine na njihovoj teritoriji. Ovdje se kroz svojevrsnu centralizaciju odlučivanja pokušala uspostaviti kontrola nad raspolaganjem imovinom opštine, što u osnovi nije dobar pristup. Opređeljujući faktor za donošenje odluke o raspolaganju imovinom, kao što je primjera radi privođenje nekog prostora namjeni, treba da budu razvojni projekti, a ne politički instruisane odluke.

Do zloupotrebe dolazi najčešće kada se odlučuje o raspolaganju i privođenju namjeni gradskog građevinskog zemljišta, kao i kod dodjele stanova, ali i davanja u zakup poslovnih prostora ili parcela. Posebno je sporno što na sve ove odluke ključni uticaj ima predsjednik opštine koji kontroliše skupštinsku većinu. Davanja širokih ovlašćenja i naglašena mogućnost diskrecionog odlučivanja, iskorišćena su u više navrata u Glavnom gradu, ali i u drugim opštinama. Tako je, na primjer, "Gradonačelnik Podgorice, bez saglasnosti Skupštine opštine preduzeću "Carine" omogućio je da, bez javne licitacije po cijeni od 165 EUR/m², otkupi veoma atraktivnu neizgrađenu parcelu nedaleko od centra grada. Sama odluka gradonačelnika bila je protivzakonita i nakon tužbe Upravni sud je poništio posao zbog toga što prema zakonu gradonačelnik ne može bez saglasnosti Skupštine opštine da prodaje zemljište neposrednom pogodbom."⁸⁷ Tada je gradonačelnik Glavnog grada odlučio da 15.000 kvadrata gradskog zemljišta proda za svega dva i po miliona eura. Iako je procijenjena vrijednost zemljišta iznosila 13,5 miliona i bila na atraktivnoj lokaciji. Da bi problem bio veći zemlja je prodana vlasniku preduzeća "Carine" koji je, po navodima medija, važio za gradonačelnikovog bliskog prijatelja. Kao rezultat pritiska javnosti i predsjednika Skupštine opštine, koji je javno osporavao odluke gradonačelnika Osnovni, a potom i Vrhovni sud, donosi presudu i poništava prodaju i nalaže da se vrati zemlja ali i novac. Gradonačelnik se tada dosjetio da odlukom ustupi isti plac kao kompenzaciju (umjesto novca) uz obavezu i da se kupcu

87 Marić, Boris, Mirko Bošković, Borislav Vukićević, *Urbanizam u Crnoj Gori: gradnja ili ugradnja?*, Centar za građansko obrazovanje (CGO), Podgorica, 2014, s.46

uplati dodatnih skoro milion eura, da bi kasnije, uslijed pritiska javnosti sam poništio svoju odluku. Ovim je budžet Glavnog grada oštećen za 11 miliona eura, i nakon što je tužilaštvo u 2012. ustanovio da je prodajom tog zemljišta prekršen zakon i da su prekoračena ovlašćenja, te da se od strane Ministarstva finansija poništi odluka, to nije učinjeno ni do danas.

Slično se desilo i u Baru, gdje je predsjednik opštine pod istragom zbog organizovanja kriminalne strukture u upravljanju opštinskim zemljištem. Predsjednik opštine Bar je od 1992. bio generalni direktor Zavoda za izgradnju Bara. On 2006. biva izabran za predsjednika opštine a ujedno postaje glavni vlasnik Zavoda. Posljednjih godina, Zavod je aktivno radio i podizao brojne zgrade širom Bara i bio veliki korisnik opštinskog budžeta. Pored ovog, tu su i primjeri favorizovanja određenih kompanija za infrastrukturne projekte unutar teritorije opštine Bar.⁸⁸

Ništa manje “zanimljiv” slučaj i dalje se odvija u opštini Budva. Predsjednik opštine je pod istragom za zloupotrebu položaja prilikom kupoprodaje opštinskog zemljišta na brdu Košljun, gdje je navodno oštećena opštinska kasa za dva miliona eura. Sumnja se da je on omogućio prodaju zemlje pojedincu, pod dogovorenim uslovima na javnoj aukciji, da bi se ista zemlja nakon toga preprodala stranom investitoru za mnogo veći iznos. Isto tako, poznat je slučaj “Zavala” gdje su (prema optužnici Specijalne tužiteljke za organizovani kriminal i korupciju) tadašnji predsjednik opštine i sekretar Sekretarijata za investicije Opštine Budva protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja i ovlašćenja, te nevršenjem svoje službene dužnosti pribavili imovinsku korist preduzeću “Zavala Invest” DOO Budva, a Opštini Budva nanijeli štetu u iznosu od preko 800 hiljada.⁸⁹

88 http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=5255:dps-ovi-gradonaelnici-u-raljama-bezakonja-kolekcionari-krivinih-prijava&catid=3623:broj-1232&Itemid=4891

89 <http://www.portalanalitika.me/drustvo/tema/138477-qsulaj-koljunq-kako-je-vido-raenovi-postao-klju-optube>,
<http://www.cdm.me/drustvo/hronika/slucaj-kosljun-potvrdena-optuznica-protiv-lazara-i-vida-radenovica-ticica-i-petricevic>,
http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=5255:dps-ovi-gradonaelnici-u-raljama-bezakonja-kolekcionari-krivinih-prijava&catid=3623:broj-1232&Itemid=4891

Problem, na lokalnom nivou, predstavljaju i sporne odluke dodjele stanova, koje se sprovode netransparentno i bez jasnih kriterijuma. Brojni su primjeri zloupotrebe ovog mehanizma u predizbornom periodu. Tako je protiv bivšeg gradonačelnika opštine Nikšić i predsjednika Komisije za rješavanje stambenih potreba opštinskih funkcionera podnijeta krivična prijava od strane policije zbog osnovane sumnje za zloupotrebu službenog položaja kojom je opštinski budžet oštećen za oko 150.000 eura.⁹⁰ Dodjela stanova se i u Podgorici vrši netransparentno. Gradonačelnik Glavnog grada je do kraja svog mandata odbijao da saopšti imena građana/ki kojima je Glavni grad prethodnih godina dodijelio stanove. U jednoj izjavi je saopštio da je Glavni grad za proteklih 14 godina dodijelio čak 600 stanova⁹¹ dok javnosti nema priliku da sazna kome, niti pod kojim uslovima.

Problem korupcije u ovoj oblasti, ne samo da nanosi štetu javnom budžetu, već predstavlja jednu od glavnih biznis barijera, a samim tim ugrožava održiv ekonomski razvoj lokalnih samouprava. Korupcija na lokalnom nivou negativno utiče i na razvoj preduzetništva i zdrave konkurencije i samim tim ne podstiče zapošljavanje, odnosno otvaranje novih radnih mjesta, niti poboljšava kvaliteta života građana/ki. Najštetnija korupcija je ona koja zatvara vrata, odnosno odvraća potencijalne investitore koji žele da se nadmeću po fer pravilima. Umjesto „zdravih” investicija ovako kreiran ambijent privlači prljavi novac kroz firme koje osnivaju organizovane kriminalne grupe (OKG). Zvanična Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala u Crnoj Gori potvrđuje ove indicije kroz nalaz: „Važno je spomenuti i uticaj na pripadnike lokalnih vlasti,

90 <http://www.mup.gov.me/upravapolicije/centri-bezbjednosti/Niksic/136201/Osumnjiceni-za-KD-zloupotreba-sluzbenog-polozaja.html>.

http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=5255:dps-ovi-gradonaelnici-u-raljama-bezakonja-kolekcionari-krivinih-prijava&catid=3623:broj-1232&Itemid=4891

91 <http://www.vijesti.me/vijesti/mugosa-zao-mi-je-sto-nemam-pravo-da-sam-dodijelim-stan-rado-bih-to-radio-clanak-166514>

<http://www.cdm.me/drustvo/podgorica/mugosa-da-imam-pravo-da-sam-dodijelim-stan-rado-bih-to-cinio>

što je posebno karakteristično za one OKG, koji značajan dio svojih sredstava investiraju u osnivanje preduzeća koja posluju u oblasti građevinarstva. U kontekstu navedenog, povezanost pojedinih pripadnika OKG sa predstavnicima lokalnih vlasti, što je posebno izraženo prilikom učešća na tenderima, daje osnova za postojanje indicija koje ukazuju na korupcije. U prethodnom periodu pojedine kompanije povezane sa članovima OKG, često su u svojstvu partnera učestvovala u izgradnji infrastrukturnih objekata sa lokalnom samouporavom.⁹² Isto tako Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013 konstatuje: “Infiltriranje organizovanog kriminala u javni i privatni sektor je ozbiljan razlog za zabrinutost. Oblasti građevine i urbanizma, obrazovanja, zdravstva i javnih nabavki nastavljaju da budu izuzetno podložne korupciji.”⁹³

Sa druge strane, za očekivati je da investitor (pružao usluge) pokušava da iskoristi sve mehanizme da izbjegne “nepotrebne” troškove, da “uprosti” procedure i da pronalazi “rupe” u zakonu kako bi povećao svoj profit. Lokalna samouprava ima obavezu da kroz unaprijeđenje normativnog i institucionalnog okvira, odnosno pojednostavljanje procedura onemogućući ovakve tendencije, i samim tim smanji prostor za koruptivne radnje.

Finansiranje političkih partija

Kada govorimo o političkoj korupciji, neizbježno je govoriti i o finansiranju političkih partija. Kao osnov se može uzeti podjela političke korupcije koju je dao Duschinsky: “Kada govorimo o “korumpiranom” političkom finansiranju to se obično odnosi na jednu od sljedećih stavki:

- političke doprinose koji su u suprotnosti sa važećim zakonima o finansiranju političkih partija;
- korišćenje novca iz korupcionih transakcija za sprovođenje kampanja ili partijskih ciljeva;

92 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, *Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala u Crnoj Gori*, Podgorica, 2013, s.75

93 Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013*, Brisel, 2012, s.55

- neautorizovano korišćenje državnih resursa u partijske političke svrhe;
- primanje novca za pružanje nedozvoljene usluge ili obećanja u slučaju izbora na funkciju;
- primanje sredstava iz neprimjerenih izvora;
- trošenje novca na protivzakonite svrhe, kao što je kupovina glasova.”⁹⁴

Navedene karakteristike političke korupcije su vezane za klijentelistički pristup. Zapravo, ako analiziramo većinu elemenata ovakvog “ponašanja”, vidjećemo da oni opisuju klijentelističku partiju koja nakon dolaska na vlast (ali i ranije, ukoliko se radi o partiji koja je već na vlasti/ili bila na vlasti) omogućava određene privilegije ili jednostavno dobit onima koji će je podržati. Kombinacija klijentelističkog pristupa (klijentelističke partije) i upravljanja javnim resursima je veoma rizična kombinacija.

Dakle, problem korupcije na lokalnom nivou kao prvo, možemo vezati za sistem finansiranja političkih partija, odnosno zloupotrebe državnih resursa u toku predizborne, izborne i postizborne kampanje. Posljednjih nekoliko godina, napravljeni su značajni pomaci kada je riječ o zakonskom okviru za finansiranje političkih partija ali su ti pomaci ipak nedovoljni i zloupotreba u ovom dijelu i dalje ostaje prisutna.

Novi Zakon o finansiranju političkih partija je usvojen 17. februara 2014, a njegovo usvajanje je pratila burna rasprava, u čemu je prednjačio vladajući DPS. I u periodu nakon toga, DPS je tvrdio da su brojne odredbe Zakona neprihvatljive, a posebno one koje se tiču donacija partijama, državnim ustanovama i preduzećima, kao i višemjesečnim zabranama zapošljavanja u državnim preduzećima, zabranama reklamiranja, preširokim ovlašćenjima Državne izborne komisije, kao i zabranama jednokratne pomoći, itd. Stoga je podnio inicijativu Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti Zakona

94 Michael Pinto-Duschinsky: Journal of Democracy Volume 13, Number 4 October 2002

o finansiranju političkih partija osporavajući više od dvije trećine odredbi istog. U predmetu U-I broj 13/14, Ustavni sud je ocjenio da jedan broj odredbi tog Zakona nije u saglasnosti s Ustavom Crne Gore i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, čime su one prestale da važe. Ovo se odnosilo na odredbe koje ograničavaju Ustavom zagarantovano pravo na rad, ali i na koje se tiču priloga fizičkih i pravnih lica koje se nalaze pod istragom, ili protiv kojih je u toku sudski proces ili koji su osuđeni zbog počinjenog krivičnog djela sa elementima korupcije, donacija u periodu od dana raspisivanja do dana održavanja parlamentarnih ili predsjedničkih izbora, kao i mjesec dana nakon izbora, isplate jednokratnih i trajnih naknada, i odredbi koje se tiču parlamentarnog nadzora.

Osnov za ovakve odredbe se može naći u pokušaju opozicije da se vladajuća partija ograniči u smislu eventualne zloupotrebe finansijskih, medijskih i drugih resursa u toku i nakon izborne kampanje. Razlozi za pokušaj nametanja rigoroznijeg Zakona su neregularnosti koje prate Crnu Goru od uvođenja višestranačja do danas. One se manifestuju u ozbiljnim indicijama o zloupotrebama prilikom raspodjele sredstava političkim partijama, nejasnim izvještajima o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju, odnosno podnošenjima nekompletnih izvještaja o finansiranju izborne kampanje, raspoloaganju imovinom bivših društveno-političkih organizacije, do tzv. "kupovine" glasova.

Jednu od korisnih tipologija dao je Marcin Walecki⁹⁵ uz pregled aktera/grupa koji su posebno ranjivi/podmitljivi i opis situacije kada se radi o osnovnim vidovima korupcije povezanim sa finansiranjem političkih aktera. Tipologija obuhvata i javni i privatni sektor, i službenike/ce i funkcionere/ke, vlasti i opoziciju.

95 Walecki, Marcin, Political Money and Corruption, International foundation for election systems (IFES), Washington, 2004, s.5

Vid korupcije	Akteri	Opis
Nezakonita potrošnja, uključujući kupovinu glasova	Birači i organi nadležni za izbore	Politička partija ili kandidat/kinja mogu direktno ili indirektno podmititi birače i organe nadležne za izbore. Oni alternativno biračkom tijelu mogu ponuditi različite vrste stimulansa/mita (poklone, hranu, alkohol, pa čak i kratkotrajno zapošljenje). Pored izbora, u nekim parlamentima postoje neslužbena tržišta glasova, poslanici/e ili savjetnici/e mogu biti potplaćeni za svoje glasove ili za priključivanje pojedinim grupama birača.
Primanje sredstava iz neprimjerenih izvora	Političke partije i pojedini kandidati/kinje	Politička partija ili kandidat/kinja mogu primiti novac od strane organizovanog kriminala (npr. trgovci drogom), terorističkih grupa ali stranih vlada. Ove grupe, čak, mogu formirati svoje političke partije.
Prodaja zvanja, titula ili pristupa informacijama	Javni službenici/e i kandidati/kinje	Oni koji doprinose korupciji mogu dobiti nagradu u obliku izbora zapošljenja, imenovanja (ambasadora, ministra ili sudije), plemićke titule ili počasti. Novac se može iskoristiti i za kupovinu mjesta u parlamentu, na nacionalnoj listi poslanika ili kandidata partije.
Zloupotreba državnih resursa	Javni sektor	Određeni državni resursi, kao što su novac i infrastruktura, koji su dostupni javnim službenicima/cama mogu se značajno iskoristiti za kupovinu izbornih glosova. Takođe, kroz neautorizovano kanalsanje javnih fondova u kontrolisane kompanije, organizacije ili pojedince, politička partija ili kandidat može iskorišćavati državne resurse.
Lično bogaćenje	Kandidati/kinje i političari/ke	Kandidati/kinje treba da doprinesu značajne sume, mnogo veće od njihovih primanja, partijskom fondu za izbore, kao i da plate za svoje lične kampanje. Politika postaje igra za bogate ljude i izabrani predstavnici/e akumuliraju neophodna sredstva kako bi platili sljedeće izbore uzimajući procenat od tajnih komisija i prihvatajući mito.

Zahtjevanje davanja doprinosa od javnih službenika/ca	Javni službenici/ce i javni sektor	Politička partija ili kandidat u potrazi za novcem često nameću dažbine šefovima kancelarija, kako javnim tako i izabranim. U nekim režimima, politička partija može primorati javne službenike/ce da postanu njeni članovi, a onda pokrivati svoje troškove iznuđivanjem dijela njihovih plata.
Aktivnosti suprotne propisima o političkom finansiranju	Političke partije i kandidati	Politička partija ili kandidat/kinja mogu prihvatiti donacije iz zabranjenih izvora ili trošiti više nego što je gornjim limitom zakonski predviđeno. Kršenje obaveze objavljivanja, kao što je netačno računovodstvo ili izvještavanje, ili nedostatak transparentnosti finansijskog poslovanja, često su uzrok političkih skandala.
Političke donacije za usluge, ugovore ili promjenu politike	Privatni sektor	Jedan od motiva za davanje političkih donacija partijama ili kandidatima ostavlja mogućnost za dobijanje određenih licenci ili vladinih javnih ugovora. Donacije, takođe, mogu biti date za izmjenu određene politike ili zakonodavstva koji direktno ide u prilog specifičnim interesnim grupama.
Prisiljavanje privatnog sektora da plati "novac za zaštitu"	Privatni sektor	Iznuđivanje, ucjene, poreske i carinske inspekcije mogu se koristiti u cilju prisiljavanja preduzetnika da predaju dio svog profita političkoj partiji.
Limitiranje opozicionim partijama pristupa finansijskim sredstvima	Opozicione partije i kandidati	Autoritativni režimi sa patrimonijalnim ekonomskim sistemom i političkom represijom mogu ozbiljno da ograniče finansijska sredstva koja su na raspolaganju opozicionim partijama.

Osnovni vidovi korupcije povezani sa finansiranjem političkih aktera - Tabela II⁹⁶

Znači, brojne su i raznovrsne metode uticanja na izborni proces, ali i na proces donošenja odluka. Dio nepravilnosti bi se mogao izbjeći da postoji praksa podnošenja kompletnog izvještaja o finansiranju izborne kampanje i političkih partija, što nije slučaj u Crnoj Gori. Ministarstvo finansija, kao organ koji je trenutno zadužen za kontrolu finansiranja političkih partija, nije adekvatno rješenje iako ima obavezu da, u skladu sa zakonskim procedurama, pokrene prekršajne

⁹⁶ Tabela preuzeta sa - Vujović, Zlatko, Olivera Komar, Danijela Bošković, *Status i finansiranje političkih partija*, CEMI, Podgorica, 2005, s.78

postupke protiv onih koji nisu podnijeli izvještaj. Kao posljedicu neodgovornosti partija, i na kraju institucija, imamo situacije u kojima se finansijska sredstva koriste radi uticaja na izborni rezultat, a da je to vrlo teško dokazati. U tom smislu, domaćoj i međunarodnoj javnosti je najpoznatija afera “Snimak”⁹⁷ – audio snimci sa sjednica organa DPS-a, koje je objavio dnevni list “Dan», gdje se govorilo o zloupotrebi javnih resursa u partijske svrhe, odnosno zapošljavanju partijski “pogodnik” uoči parlamentarnih izbora, davanju “jednokratne” odnosno socijalne pomoći, itd. Nakon objavljivanja snimka sa sjednice od strane dnevnog lista “Dan” formiran je i skupštinski Anketni odbor, koji je saslušao 17 funkcionera, među kojima i premijera Crne Gore i lidera DPS-a. Epilog saslušanja bio je tehnički izvještaj Odbora, jer nije postojala saglasnost da je utvrđena zloupotreba tokom zapošljavanja.

Postupajući po tom slučaju, zamjenik osnovnog državnog tužioca u Pljevljima je 2013. podigao optužnicu protiv direktora i jednog zapošljenog u Centru za socijalni rad, zbog afere “Snimak” za krivično djelo zloupotreba službenog položaja. Pored njih podignuta je optužnica protiv 10 osoba koje su članovi opštinskog odbora i aktivisti DPS-a u Pljevljima zbog krivičnog djela zloupotreba službenog položaja u pomaganju. Tužilaštvo, na osnovu dokaza, nije moglo da utvrdi da je u radnjama osumnjičenih bilo elemenata krivičnog djela, jer niko od čak 260 svjedoka nije potvrdio da je dobio novac da bi glasao DPS. Ovaj slučaj još nije dobio svoj svoj konačni epilog.

Poznat je i slučaj cetinjske funkcionerke DPS-a, savjetnice u Upravi prihoda, koja je navodno nudila novac pred lokalne izbore u zamjenu za glasove za njenu partiju. Na socijalnim mrežama se pojavio snimak koji o tome svjedoči. Na snimku se moglo čuti kako se osoba žali na tešku finansijsku situaciju i druga osoba koja nudi novac u znak pažnje. Takođe, na snimku se navodno čuje i glas šefa cetinjskog DPS-a koji razgovara sa osobom koja se žali da je dobio nisku naknadu za štetu od elementarne nepogode, na šta on odgovara da će provjeriti kako je dobio tako malo novca i što se još može pomoći.⁹⁸

97 <http://www.dan.co.me/ekskluzivno/>

98 <http://www.vijesti.me/vijesti/afera-snimak-ajde-ela-ela-zasto-da-ne-sto-eura-sto-eura-160006>

Finansiranje političkih partija, u Crnoj Gori, ostaje i dalje problem, prvenstveno kao neizvedenost institucionalnog okvira koji treba da obezbijedi nadzor nad primjenom zakona. Nadležnost za nadzor nad primjenom Zakona o finansiranju političkih partija pripada Ministarstvu finansija. Međutim, unutar Ministarstva ne postoji služba koja bi se posebno bavila pitanjima od značaja za finansiranje političkih partija. Efikasniji sistem nadzora nad finansiranjem političkih partija bi se postigao premještanjem nadgledanja primjene zakona u Državnu izbornu komisiju. Određeni napredak je napravljen čl. 10 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika gdje je predviđena profesionalizacija Državne izborne komisije, ali ne i nadzor nad primjenom Zakona o finansiranju političkih partija.

Zapošljavanje

Zloupotreba službenog položaja prilikom zapošljavanja i partijsko zapošljavanje su problemi koji se pojavljuju u državnim organima, ali i u lokalnim samoupravama. U ranije predstavljenoj tipologiji, koju je sačinio Walecki, bilo je riječi o potencijalnim finansijskim doprinosima koji bi kao rezultat imali nagradu u obliku izbora zapošljenja. Do zloupotreba ne mora nužno doći isključivo finansiranjem političke partije, već to može biti i razmjena “dobara” odnosno tzv. “kupovina” glasova. Na taj način se “siguran glas” mijenja za “siguran posao”, i uvijek važi nepisano pravilo da se zapošljavanje po partijskoj liniji pojačava pred izbore, ali i nakon izbora. To dovodi do neumjerenog zapošljavanja u javnom sektoru čime se nanosi šteta javnom budžetu. Na lokalnom nivou to je još prisutnije.

Afera “Snimak”, bez obzira na njen epilog, je samo potvrdila da su postojale političke zloupotrebe, ali i da država nije pokazala političku volju da aferu istraži do kraja i da dođe do rezultata koji bi zadovoljio profesionalnu primjenu zakona i javnost. U smisli suzbijanja političkog/partijskog zapošljavanja, neophodno je uraditi reorganizaciju organa lokalne uprave, i stvoriti preduslove za primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou. Neophodno je, u institucionalnom pogledu, uspostaviti posebne službe/jedinice

u svim lokalnim samoupravama koje će se baviti upravljanjem ljudskih resursa, precizirati da posebne jedinice organizuju provjere sposobnosti kandidata/kinja za posao u organima i službama lokalne samouprave, kao i da pripremaju godišnji plan obuka i kadrovski plan. Takođe, u normativnom okviru, neophodno je uraditi izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi na način što će upućivati na Zakon o državnim službenicima i namještenicima u pogledu popunjavanja radnih mjesta, ocjenjivanja lokalnih službenika/ca, kao i sadržine i načina vođenja kadrovske evidencije. I na kraju, u cilju uspostavljanja potpune transparentnosti neophodno je uspostaviti funkcionalne baze podataka zapošljenih u organima lokalne uprave.

MEHANIZMI ZA SUZBIJANJE POLITIČKE KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU

Značaj zviždača za lokalnu samoupravu

Zviždači, odnosno osobe koje progovore o kriminalu i korupciji, su veoma bitan mehanizam za borbu protiv korupcije, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Nažalost, umjesto uživanja zaštite najčešće budu žrtve diskriminacije i proganjanja i u tom smislu je neophodno pridobiti širu podršku javnosti za njihovu zaštitu. Značaj zviždača je velik, jer oni ukazuju na zloupotrebe unutar svojih redova, i oni su ti koji su u direktnom kontaktu sa kolegama/nadređenima.

Zaštita zviždača za Crnu Goru predstavlja međunarodno-pravnu obavezu predviđenu UN Konvencijom protiv korupcije, kao i Građanskopravnom konvencijom Savjeta Evrope o korupciji koja nalaže da zaštita bude garantovana svim zaposljenima bez obzira da li su zaposljeni u javnom ili u privatnom sektoru. U Crnoj Gori, zaštita zviždača obezbjeđuje se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Zakonom o radu. Pored tih zakona, postoji set zakona u kojima nema jasnih odredbi koje se direktno odnose na zaštitu zviždača, ali mogu da se primjene na njih u određenim slučajevima. To su: Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o državnoj upravi i Zakon o zaštiti svjedoka. Postojeći sistem zaštite zviždača je neadekvatan i nepotpun, jer prava, položaj i obaveze zviždača nisu uređena posebnim zakonom.

U cilju obezbjeđivanja adekvatne zaštite zviždača neophodno je usvojiti jedinstven i sveobuhvatan zakon za zaštitu zviždača, formirati posebne institucije ili odjeljenja u postojećem institucionalnom okviru

za pružanje pomoći zviždačima, sprovesti kampanje podizanje svijesti javnosti o značaju zviždača, ali i osnažiti kapacitete i ulogu civilnog društva i medija za zaštitu zviždača.

Lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije

Jedan od mehanizama borbe protiv korupcije na lokalnom nivou je i djelovanje same opštine na kroz aktivnosti koje prate strategije i akcione planove. Borba protiv korupcije na lokalnom nivou u Crnoj Gori je predviđena Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010. – 2014. i Inoviranim akcionim planom za sprovođenje Strategije iz jula 2011. Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2013-2014, predviđena je i mjera/obaveza usklađivanja lokalnih akcionih planova sa *Modelom usklađenog akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi za period 2013.-2014.* Lokalna antikorupcijska dokumenta za period od 2009.-2012. su zasnovana na Modelu programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (MP) i Modelu akcionog plana programa borbe protiv korupcije (MAP) sačinjenih, u skladu sa gore navedenom mjerom, od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, Zajednice opština, predstavnika/ca nevladinih organizacija, uz stručnu pomoć Savjeta Evrope.

Treba podsjetiti da je Vlada je na sjednici održanoj 9. jula 2008. obavezala Ministarstvo unutrašnjih poslova da do kraja IV kvartala 2008. formira Komisiju za praćenje realizacije akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi, koja će na osnovu izvještaja opština pripremati šestomjesečne izvještaje o realizaciji mjera, i dostavljati ih u formi godišnjih izvještaja Vladi i Nacionalnoj komisiji za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Sudeći prema izvještajima i obrascima o sprovođenju Akcionih planova koje smo dobili od opština⁹⁹, njihovo izvještavanje prema

99 Važi za opštine Tivat, Kotor, Bar, Herceg Novi, Budva, Pljevlja, Plužine, Kolašin, Rožaje, Mojkovac, Nikšić, Danilovgrad, Prijestonica Cetinje, Glavni grad Podgorica.

Komisiji bilo je neujednačeno, i u pogledu dinamike izvještavanja i sadržine informacija. To je rezultiralo šturim izvještajima Komisije koji ne pružaju dovoljan uvid u suštinski napredak u sprovođenju akcionih planova i efekte sprovedenih aktivnosti.¹⁰⁰

Akcioni planovi u svih 14 opština, koje su bile predmet projekta, su bili gotovo identični, odnosno imali su ujednačenu strukturu strateških i operativnih ciljeva, i značajan broj identičnih mjera. Predloženi Model se treba koristiti kao osnova strukture, ali je potrebno uvažiti i specifičnosti opština, što do sada nije bio slučaj a što je posljedično uticalo i na učinkovitost tih dokumenata.

Načelo transparentnosti i uključivanje civilnog sektora

Borbu protiv korupcije na lokalnom mora pratiti transparentnost i aktivno uključivanje civilnog sektora u antikoruptivnim aktivnostima. Civilni sektor je taj, koji igra ulogu “kontrolora” i koji ukazuje na nedostatke sistema, ali i nudi rješenja. “Sam pojam dobrog upravljanja okarakterisan je svojim formativnim principima, od kojih se značajem izdvajaju tri osnovna: transparentnost, odgovornost i participacija – aktivno učešće svih relevantnih i zainteresovanih činilaca javnog, privatnog i civilnog sektora.”¹⁰¹ Civilni sektor mora postati partner lokalne samouprave, i to je izazov koji i dalje stoji pred lokalnim vlastima.

Takođe, neophodno je raditi na transparentnosti i redovno ažurirati internet prezentacije opština kako bi se civilni sektor, ali i građani/ke redovno informisali. Time bi se i lokalna samouprava oslobodila velikog broja zahtjeva na osnovu Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Lokalna samouprava mora razmotriti i promociju opštine kroz socijalne mreže u cilju podsticanja aktivnog učešća građana/ki u procesima donošenja odluka i promocije lokalne administracije kao servisa građana/ki.

100 Djonović, Nikola i Bajramspahić Dina, *Lokalne samouprave u Crnoj Gori u borbi protiv korupcije*, CGO, Podgorica, 2014.

101 Stojiljković, Zoran, *Politička korupcija i slaba država*, Filozofija i društvo XXIV, 2013

Mogućnost profesionalizacije odborničke funkcije

Odbornička funkcija u Crnoj Gori nije profesionalna, slabo je plaćena i kao takva predstavlja potencijalni rizik za pojavu političke korupcije. Naravno, odbornička funkcija nije sama po sebi rizik zbog mogućih zloupotreba u materijalnom smislu, već i zbog odnosa odbornika/ce prema obavljanju posla koji, po automatizmu, mora doći na drugo mjesto. Fokus odbornika/ca mora biti napredak lokalne samouprave i posvećenost rješavanju problema građana/ki, dok je ovakvim zakonskim okvirom, to upravo marginalizovano.

Činjenica da odbornički klubovi nemaju svoje prostorije pri zgradi opštine ili skupštine opštine, niti svoje savjetnike/ce, koji bi ih detaljno uputili u ono što je dnevni red skupštine, predstavlja ozbiljan problem. Dosadašnja praksa da skupštinske službe obezbjeđuje te uslove nijesu se pokazale kao adekvatno rješenje. Naime, kapaciteti skupštinskih službi su ograničeni a broj odbornika generalno velik¹⁰² i upitno je da li ta služba može da adekvatno savjetuje i informiše odbornike/ce. A bez potrebnih informacija i savjeta odbornici/e često nemaju dobar osnov za donošenje odluka. Samim tim, ovaj proces odlučivanja utiče na konačnu odluku i nakon toga može proizvoditi posljedice na građane/ke. Problem postaje ozbiljniji, ako imamo u vidu broj zasijedanja lokalnog parlamenta i veliki broj tačaka dnevnog reda. Postavlja se pitanje: da li je realno očekivati da odbornici/e na ovaj način mogu da ispunjavaju sve svoje obaveze u interesu građana/ki?

Gore navedeno upućuje na potrebu razmatranja mogućnost profesionalizacije odborničke funkcije u cilju unaprijeđenja odborničke uloge u skupštinama opština i u procesu odlučivanja. Međutim, uvođenje profesionalne odborničke funkcije sa ovim zakonskim okvirom bi opteretilo opštinski budžet. Jedan od načina da se sistem uspostavi, a da balansiraju dodatna opterećenja, bio bi uvođenje profesionalizacije odborničke funkcije za svakog trećeg

102 Član 3. Zakona o izboru odbornika i poslanika - "U skupštinu opštine, Prestonice i Glavnog grada (u daljem tekstu: skupština opštine) bira se 30 odbornika i još po jedan odbornik na svakih 5.000 birača."

odbornika/cu, pojedinačno po listama. Time bi se odborničkim klubovima omogućilo da imaju (jednog ili više) stalnog predstavnika/cu i koji bi bio dostupan da u redovnoj komunikaciji sa građanima/kama sasluša njihove zahtjeve i prijedloge rješenja.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Politička korupcija se najčešće vezuje za nezakonite radnje u obavljanju političkih funkcija i kao takva predstavlja najopasniji oblik korupcije, a omogućava i podstiče sistematsko širenje korupcije na svim nivoima vlasti, praćeno netransparentnim i neodgovornim upravljanjem javnim resursima, uz smanjenje povjerenja u administraciju. Odgovor na političku korupciju mora biti kvalitetna reforma zakonodavnog i institucionalnog okvira, koja je usmjerena ka istinskom spriječavanju i suzbijanju korupcije. Istovremeno, to mora bude proizvod „iznutra“ odnosno mora da se ratifikuje većinom koja je na vlasti. Dakle, neophodno je da postoji politička volja za državnu akciju i konačni obračun sa ovom negativnom pojavom. Jedino takav pristup može osigurati proaktivno djelovanje institucija, primjenu zakonskog okvira, odgovornu i profesionalnu administraciju, transparentnost i participaciju svih zainteresovanih strana.

Postojanje političke korupcije u javnim nabavkama ostaje problem političkog klijentelizma, i u tom smislu nadležne institucije tj. Ministarstvo finansija i Uprava za javne nabavke moraju zakonskim i institucionalnim izmjenama raditi na povećanju transparentnosti u postupcima javnih nabavki.

Raspolaganje opštinskom imovinom prati veliki broj nepravilnosti i kršenja zakona, što je i medijski praćeno, i tom pravcu je neophodno pojednostaviti administrativne procedure u opštinama, ali i jačati nivo transparentnosti rada i odlučivanja, uz redovno ažuriranje internet prezentacije opština.

Kada je riječ o finansiranju političkih partija treba skrenuti pažnju na ograničene kapacitete Ministarstva finansija i Državne revizorske institucije da prate primjenu odredaba Zakona o finansiranju

političkih partija, tj. nepostojanje jedinica koje bi se samo bavile pitanjima primjene ovog zakona odnosno opštinama pojedinačno.

Partijsko zapošljavanje i dalje ostaje sveprisutan problem u crnogorskim opštinama, te je neophodno raditi na transparentnosti i u skladu sa utvrđenim potrebama racionalizacijom broja zapošljenih.

U pravcu zaštite zviždača, neophodna je izmjena pravnog okvira, edukacija i jačanje podrške javnosti.

Opštine moraju pratiti načela transparentnosti, participacije i odgovornosti i u tom smislu neophodno je aktivno učešće civilnog sektora u antikoruptivnim aktivnostima.

U pravcu suzbijanja političke korupcije na lokalnom nivou neophodno je:

- u lokalnim strateškim akcionim planovima prepoznati političku korupciju kao izvoriste drugih oblika korupcije i koruptivnog ponašanja;
- ohrabrivati aktivno učešće građana/ki, civilnog sektora i samih nosilaca političke vlasti u borbi protiv političke korupcije;
- pojednostaviti administrativne procedure u opštinama, jačati nivo transparentnosti rada i odlučivanja (učiniti podatke dostupnim - online), transformisati lokalne administracije u servise građana/ki;
- dosljedno primjenjivati Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u skladu sa omogućavanjem proaktivnog pristupa informacijama;
- sačiniti analizu potrebe donošenja posebnog zakona o izboru odbornika/ca, kojim bi se obezbijedila direktna odgovornost odbornika/ca ka građanima/kama. Praksa ukazuje da je potrebno postaviti pitanje karaktera odborničkog mandata;
- uraditi analizu potrebe profesionalizacije odborničke funkcije;
- unaprijediti zakonsku osnovu za zaštitu zviždača/ica kroz formiranje posebne institucije ili odjeljenja u postojećem institucionalnom okviru za pružanje pomoći zviždačima/icama;
- zaokružiti i unaprijediti postojeći pravni okvir, sa kontinuiranim praćenjem i procjenom efekata primjene, konkretno Zakona o

- lokalnoj samoupravi i Zakona izboru odbornika i poslanika;
- unaprijediti kapacitete Državne revizorske institucije u vidu formiranja posebne jedinice radi praćenja rada opština, ali i uspostaviti praksu u DRI podnošenja krivičnih prijava protiv opština u kojima se utvrde nezakonitosti;
 - inicirati unaprijeđenje normativnog okvira koji bi konačno omogućio izgradnju potrebnih kapaciteta Državne izborne komisije ne samo u dijelu organizovanja i praćenja izbornih procesa, već i u dijelu kontrole finansiranja političkih partija.

LITERATURA

Zakoni, podzakonski akti i ostala regulativa

- Krivični Zakonik Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 70/03, 13/04, 47/06, 40/08, 25/10, 32/11)
- Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ("Sl. list Crne Gore", br. 61/10, 04/11, 47/11, 17/12)
- Odluka U-I broj 13/14 na IX sjednici Ustavnog suda
- Odluka Ustavnog suda Republike Crne Gore u Br. 14/4, od 18. juna 2004. godine, ("Sl. list Crne Gore", br 45/04)
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list Crne Gore", br. 5/2012)
- Ustav Republike Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 48/92)
- Zakon o Državnom tužilaštvu ("Sl. list RCG", br. 69/03, „Sl. list Crne Gore“, br. 40/08, 39/11)
- Zakon o finansiranju političkih partija ("Sl. list Crne Gore“, br. 42/11, 60/11, 1/12 i 10/14)
- Zakon o izboru odbornika i poslanika ("Sl. list Crne Gore“, br.4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02, 46/11, 6/14)
- Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika („Sl.list Crne Gore“, br. 40/13)
- Zakon o javnim nabavkama („Sl. list Crne Gore“, br. 42/11)
- Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. list Crne Gore“, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 3/10)
- Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Sl. list Crne Gore", br. 14/07, 04/08, 14/12)
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Sl. list Crne Gore“, br. 1/09)

- Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl. list Crne Gore“, br. 51/08, 40/10, 34/11, 47/11, 35/13)

Publikacije

- Dedović, Vlado, *Politička korupcija - Crnogorska priča*, CEMI, jun 2010
- Dobovšček, Bojan, *Prevenција korupcije*, Podgorica, Uprava za kadrove, 2009
- Dylgerov, Asen, Konstantin Pashev, Gergi Kaschiev, *Corruption in Public Procurement – Risks and Reform Policies*, Center for the Study of Democracy, Sofia, 2006
- Goati, Vladimir - *Podsistem političkog predstavnštva, "Ahilova peta" poretka u Srbiji*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2011
- Gonazales de Asis, *Reducing Corruption at the Local Level*, 2000, World Bank Institute
- Jovašević, Dragan, *Krivična dela korupcije*, Beograd, Službeni glasnik, 2009
- Kval, Karl-Erik, Aleks J. Melbi, Bend Sofus Tranej, *Politika i demokratija*, Podgorica, CID, 2007
- Marović, Jovana, Stevo Muk, *Kako nabavljaju crnogorske opštine?*, Institut alternativa, Podgorica 2013
- Muk, Stevo, Jovana Marović, Milica Popović, Nemanja Tepavčević, Marko Sošić, *Korupcija i javne nabavke*, Institut alternativa, Podgorica, 2012
- Nye, Joseph S., *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, American Political Science Review, 1967
- Pinto-Duschinsky, Michael, *Journal of Democracy Volume 13*, Number 4 October 2002
- Prokopijević, Miroslav, *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd, € press, 2000
- Prokopijević, Miroslav, *Korupcija: ekonomska strana*, Dosije korupcija, god. 1(2011)
- Rose-Ackerman, Susan, *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2006
- Stojiljković, Zoran, *Politička korupcija i slaba država*, Filozofija

i društvo XXIV, 2013

- Vujović, Zlatko, Ana Selić, Nikoleta Tomović, Studija “*Reforma anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori: Kako učiniti sistem efikasnijim?*”, Centar za Monitoring (CEMI), 2009
- Vujović, Zlatko, Olivera Komar, Danijela Bošković, *Status i finansiranje političkih partija*, CEMI, Podgorica, 2005
- Vuković, Slobodan, *Pravo i korupcija*, Kriminalitet u tranziciji – fenomenologija, prevencija i državna reakcija, Beograd, Cigoja Štampa, 2007

Dokumenti:

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2012
- Inovirani akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2012
- Inovirani akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2012
- Izveštaj o borbi protiv korupcije u 14 crnogorskih opštinu periodu januar-septembar 2013., CGO, Bonum, IA, NADA
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, *Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014*, Podgorica, 2010
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava policije, *Procjena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala u Crnoj Gori*, Podgorica, 2013
- Unapređenje institucionalnog okvira za sprečavanje korupcije - Predlog javne politike, SIGMA
- Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Analiza antikorupcijskog okvira u Crnoj Gori sa prijedlogom mjera*, Podgorica, 2012
- Uprava za javne nabavke, Izveštaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2013. godinu
- Vlada Crne Gore, Analiza organizacione strukture organa za borbu protiv korupcije, Podgorica, 2013
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo pravde i ljudskih prava i Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Analiza efekata obrazovanja Agencije za borbu protiv korupcije, Podgorica, jun 2012

Internet prezentacije opština:

- Glavni grad Podgorica – www.podgorica.me
- Opština Bar – www.bar.me
- Opština Budva – <http://www.budva.me/mne>
- Opština Danilovgrad – <http://danilovgrad.me/>
- Opština Herceg Novi – <http://www.hercegnovi.me>
- Opština Kolašin – <http://www.kolasin.me/>
- Opština Kotor – <http://www.cg.opstinakotor.org/>
- Opština Mojkovac – <http://www.mojkovac.me/>
- Opština Nikšić – <http://www.niksic.me/>
- Opština Pljevlja – <http://www.pljevlja.me/>
- Opština Plužine – <http://www.pluzine.me/>
- Opština Rožaje – www.rozaje.me
- Opština Tivat – www.opstinativat.com
- Prijestonica Cetinje – <http://www.cetinje.me/>
- Zajednica opština Crne Gore - <http://www.uom.co.me/>

Spisak on-line medija korišćenih za press clipping:

- Portal “Analitika” - <http://www.portalanalitika.me/>
- Portal “Café del Montenegro” - <http://www.cdm.me/>
- Portal “PCNEN” - <http://www.pcnen.com/>
- Portal dnevnog lista “Dan” - <http://www.dan.co.me/>
- Portal dnevnog lista “Pobjeda” - <http://www.pobjeda.me/>
- Portal dnevnog lista “Vijesti” - <http://www.vijesti.me/>
- Portal nedeljnika “Monitor” - <http://www.monitor.co.me/>

Ostali linkovi:

- <http://www.antikorupcija.me/>
- http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_content&view=article&id=339&Itemid=270
- http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=275
- <http://www.aspn.gov.me/uprava>
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>

- <http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/funkcioneri.htm>
- <http://www.konfliktinteresa.me/new/imovinski-kartoni-funkcionera.html>
- http://www.konfliktinteresa.me/new/index.php?option=com_content&view=article&id=185&Itemid=141&lang=me
- <http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna>
- http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna/Nadleznost_i_organizacija
- <http://www.tuzilastvocg.me/>
- <http://www.uip.gov.me/uprava>
- <http://www.ujn.gov.me/>
- http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- <http://www.upravacarina.gov.me/pretraga/132440/Saopstenje-Sprjecavanje-i-sankcionsanje-koruptivnih-radnji-kontinuirani-imperativ-u-radu-Uprave-carina.html>
- <http://www.upravacarina.gov.me/uprava>

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-45-7
COBISS.CG-ID 25841680

