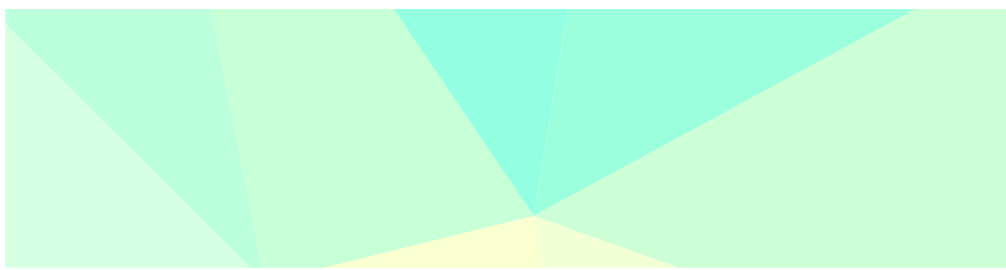




CIJENA KORUPCIJE – ANALIZA EFIKASNOSTI ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA

Podgorica, 14. mart 2016. godine





CIJENA KORUPCIJE – ANALIZA EFIKASNOSTI ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA

Podgorica, 14. mart 2016. godine

CIJENA KORUPCIJE – ANALIZA EFIKASNOSTI ANTIKORUPCIJSKIH POLITIKA

Izdavač:
Centar za monitoring i istraživanje
Tel/fax: +382 (0) 20 511 424
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:
mr Zlatko Vujović

Autor:
mr Ana Selić
mr Ana Bogavac

Studio Mouse - Podgorica

NAPOMENA: Publikacija je izrađena u okviru projekta “Jačanje kapaciteta odjeljenja za istraživanje javnih politika CeMI”, finansiranog od strane Think Thank Fonda iz Budimpešte.

Mišljenja i stavovi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Think Thank Fonda Budimpešta.

Cijena borbe protiv korupcije u Crnoj Gori

Uvod – zašto analiza troškova?

Najčešća definicija korupcije, preuzeta od Transparency international-a, je “korišćenje javnih ovlašćenja za ličnu dobit”.¹ Drugi je definišu kao „simptom i ishod institucionalne slabosti, sa potencijalno negativnim efektima na ekonomske performanse države.”²

Mnoge studije su pokazale da korupcija obeshrabruje investicije, ograničava ekonomski rast i mijenja strukturu budžetskih izdataka, najčešće na štetu ekonomskog rasta.³ Ograničavanje ekonomskog rasta, povećanje nejednakosti u društvu i stvaranje negativnih obrazaca ponašanja kao i iskrivljenog sistema vrijednosti neke su od osnovnih posljedica korupcije, koje se pominju u brojnim istraživanjima. Na ovaj način, kada se borimo protiv korupcije, jedan od osnovnih ciljeva nam je da smanjimo štetne posljedice korupcije, tj. da spriječimo negativan ekonomski rast, nezakonito bogaćenje, moguću direktnu štetu po privredne subjekte i državni budžet, smanjimo nejednakosti u društvu i utičemo na razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i smanjimo spremnost građana da je praktikuju.

Uzimajući u obzir da je Crna Gora, vođena prioritetima evroatlantskih integracija, u proteklih nekoliko godina uložila značajna sredstva u anti-korupcijske politike, odlučili smo da analiziramo ove politike sa stanovišta projektne investicije i njene opravdanosti, pa ćemo ovom studijom pokušati da damo odgovore na nekoliko ključnih pitanja:

- Koliko na godišnjem nivou Crna Gora ulaže u borbu protiv korupcije?
- Koliko je efikasna borba protiv korupcije, tj. koliko povratnih vrijednosti dobijamo od uložених sredstava?
- Da li se na osnovu povećanih ulaganja u borbu protiv korupcije mogu očekivati bolji rezultati u smislu povratnih vrijednosti?

Korupcija je inače teško mjerljiv fenomen, a uticaj korupcije na ekonomski rast i poslovno okruženje je predmet brojnih istraživanja o kojima će biti riječ i u ovoj studiji. Dok je neke vidove korupcije danas moguće prilično tačno izmjeriti, kao što su stvarna iskustva građana sa korupcijom, troškovi nastali u budžetu usljed korupcije u javnim nabavkama (putem primjene PETS – sistema praćenja sredstava od budžeta do krajnjih korisnika), ostale posljedice, kao što su efekti nepotizma, ili slučajevi velike korupcije, je izuzetno teško kvantitativno procijeniti.⁴ Posljedično, i ekonomski efekti anti-korupcijskih politika su jako teško mjerljivi. Imajući ovo u vidu, smatrali smo da je jako značajno napraviti metodološke granice studije u kojima će se istraživanje kretati.

Prvi dio studije je posvećen metodološkim ograničenjima, i u njemu je objašnjeno koje institucije su obuhvaćene istraživanjem i u kom obimu.

1 <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>

2 Mehmet Ugur, Nadini Nasgupta: „Evidence on Economic Growth Impacts of corruption in low income countries and beyond“

3 Paolo Mauro, “Why Worry About Corruption?”, IMF, 1997, str. 2

4 Evidence paper: „Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them“ str. 80, UKAID, januar 2015

U drugom dijelu studije su opisana državna ulaganja u borbu protiv korupcije, gdje su uračunati novčani izdaci iz budžeta, ljudski kapital, kao i ovlaštenja povjerena institucijama. Napravljeno je poređenje između ulaganja u 2015. i 2016. godini, zbog promjene institucionalnog okvira, koji je podrazumijevao formiranje novog tužilaštva za korupciju i organizovani kriminal, kao i agencije za sprječavanje korupcije.

U trećem dijelu studije opisani su rezultati u borbi protiv korupcije u mjerljivim indikatorima – naplaćenim novčanim kaznama, odnosno obeštećenjima oštećenih lica, smanjenoj nejednakosti, smanjenoj spremnosti građana da učestvuju u koruptivnim radnjama, kao i u procentu ekonomskog rasta koji se može pripisati borbi protiv korupcije, te uzročno-posljedičnoj vezi između ulaganja u borbu protiv korupcije i poboljšanja percepcije kako domaćih tako i stranih subjekata koji namjeravaju posloovati sa subjektima iz Crne Gore.

U četvrtom dijelu studije pravimo poređenja sa ulaganjima u anti-korupcijske institucije u regionu i njihovim rezultatima, analizirajući razlike koje bi mogle da utiču na povećanje učinkovitosti, dok u petom dijelu studije iznosimo procjenu efikasnosti ulaganja u borbu protiv korupcije i preporuke za unaprjeđenje povratne vrijednosti.

1. Metodološka ograničenja

Kao što smo već pomenuli, ulaganja u anti-korupcijske politike, kao i njihovi konkretni rezultati su vrlo široka oblast, koju je nemoguće u cjelini obuhvatiti. Za potrebe ove studije, neophodno je napraviti jasne granice toga što se smatra ulaganjem države u anti-korupciju, kao i konkretnu definiciju toga što se smatra povratnom vrijednošću.

Odgovor na prvo pitanje je znatno lakše dati u odnosu na drugo, međutim i ono dolazi sa određenim metodološkim ograničenjima. Naime, ulaganja u borbu protiv korupcije obuhvataju i ulaganja u isključivo anti-korupcijske institucije, ali i ulaganja u poresku upravu, institucije za kontrolu postupka javnih nabavki, pravosudni sistem itd. Dodatno, ulaganja u anti-korupcijske politike u Crnoj Gori ne uključuju samo sredstva iz državnog budžeta, već i izdašnu EU pomoć u ovim pitanjima. Za svrhe ove studije, odlučili smo da se ograničimo na institucije čija je funkcija primarno anti-korupcijska: Agenciju za borbu protiv korupcije u 2016. godini (za 2015. korišćeni su podaci Komisije za sprječavanje sukoba interesa, Uprave za anti-korupcijsku inicijativu i Državne izborne komisije), Državnu revizorsku instituciju i Specijalno državno tužilaštvo za korupciju i organizovani kriminal, iz dva ključna razloga:

- 1) Zato što unutar drugih institucija, koje imaju brojne druge nadležnosti, ne postoje posebne budžetske linije za borbu protiv korupcije, te je nemoguće izračunati koliki procenat budžeta ide za ove aktivnosti,
- 2) Zato što ove institucije sprovode set ključnih anti-korupcijskih zakona i zajedno raspolažu sa mogućnostima: iniciranja novih zakonskih rješenja, kreiranja strateških dokumenata u ovoj oblasti, pokretanja administrativnih istraga i istražnih postupaka u postupcima korupcije i pokretanja prekršajnih i krivičnih postupaka koji rezultiraju izricanjem novčanih i zatvorskih kazni.

Bilo bi jako korisno izdvojiti i ulaganja u sudove koji vode prekršajne i krivične postupke za

djela korupcije, međutim, u sudskom sistemu Crne Gore, ne postoje specijalizovani sudovi za ovu vrstu djela.

Viši sud, odnosno njegova specijalizovana odeljenja za procesuiranje krivičnih djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u Podgorici i Bijelom Polju, odlučuje o predmetima sa elementima korupcije, u skladu sa članom 18 Zakona o sudovima, koji kao koruptivna krivična djela prepoznaje: pranje novca, povredu ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti, zloupotrebu monopolističkog položaja, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja, lažni bilans, zloupotrebu procjene, odavanje poslovne tajne, odavanje i korišćenje berzanske tajne, davanje mita, primanje mita itd. U periodu od 2010. do 2015. godine, kako se navodi u publikaciji „Korupcija i anti-korupcija u Crnoj Gori 2013-2014“⁵, specijalizovano odjeljenje za suđenje za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, donijelo je 46 sudskih odluka. Na osnovu odgovora analiziranih institucija, zaključujemo da informacije o tim odlukama nijesu klasifikovane po vrsti krivičnih djela, pa je nejasno koliko od njih se odnosi na korupciju, a koliko na organizovani kriminal i ostala djela.

Takođe, iz razmatranja su izostavljene institucije koje su vrlo značajne za borbu protiv korupcije kao što su: Uprava za javne nabavke i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, Uprava za inspeksijske poslove, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Poreska uprava i policija, zbog velikog broja nadležnosti koje nijesu u domenu borbe protiv korupcije, i otežane klasifikacije troškova koje dobijaju za ovu namjenu, kao i prihoda od izrečenih kazni.

Za potrebe ovog istraživanja nijesmo računali ni sredstva koja Evropska unija i drugi međunarodni partneri ulažu u borbu protiv korupcije u Crnoj Gori, zbog nedostatka tačnih podataka o projektima ovih institucija finansiranih od drugih država i međunarodnih institucija, kao i nedostatka informacija o vrijednosti twinning projekata dodijeljenih Crnoj Gori u ovoj oblasti.

Računanje efikasnosti i korisnosti anti-korupcijskih politika je znatno složenije. Ako su osnovni ciljevi anti-korupcijske politike da smanji štetne posljedice korupcije, tj. da spriječi negativan ekonomski rast, smanji nejednakosti u društvu, utiče na razvijanje svijesti o štetnosti korupcije i smanji spremnost građana da je praktikuju, onda je potrebno izmjeriti sve ove kategorije da bi se pokazala njihova uspješnost. Dakle, ekonomska korist anti-korupcijskih politika dolazi iz dva izvora: iz povrata sredstava od pretrpljene štete, i od sprječavanja nastanka štete. Povrat sredstava od pretrpljene štete podrazumijeva: oduzetu i zaplijenjenu imovinu stečenu korupcijom kao i djelotvorno upravljanje takvom imovinom, i naplaćene novčane kazne od krivičnih djela sa obilježjima korupcije. Sprječavanje nastanka štete podrazumijeva: naplaćene novčane kazne zbog prekršaja anti-korupcijskih zakona, sprječavanje negativnog ekonomskog rasta, sprječavanje gašenja pojedinih privrednih subjekata ili zloupotrebe dominantne pozicije (monopola) na tržištu, smanjivanje nejednakosti u društvu i smanjivanje spremnosti građana da učestvuju u koruptivnim radnjama. Takođe u ovu grupu sprječavanja posljedica korupcije spada i povećanje odvažnosti pojedinaca da prijave sve nepravilnosti koje mogu ukazati na postojanje korupcije, a kada to prijavljivanje ima za posljedicu da osujeti ekonomsku štetu većih razmjera.

Za računanje konkretnih novčanih iznosa koji su prihodovani u budžet kao rezultat primjene anti-korupcijskih zakona, koristili smo se informacijama dobijenim od nadležnih institucija o pokrenutim postupcima i izrečenim kaznama.

Kako bismo izračunali smanjenje spremnosti na korupciju od strane građana, tj. promjenu štetnih obrazaca ponašanja, koristili smo istraživanja javnog mnjenja koja je sprovodio CeMI u periodu

5 Publikacija dostupna na: http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Montenegro/CAR_Montenegro_2014_MNE.pdf

2009-2014, kao i istraživanje o korupciji koje je sprovela Uprava za antikorupcijsku inicijativu u 2015. godini.

U računanju spriječenog odliva/štete od korupcije po ekonomski rast, bilo je potrebno pronaći odgovarajuću metodologiju. Naime, osnovni problemi u mjerenju štete nastale od korupcije su:

- 1) različito razumijevanje pojma “korupcija”;
- 2) razlika između percepcije i stvarne prisutnosti korupcije;
- 3) prikupljanje podataka iz različitih istraživanja koja pokazuju različite rezultate;
- 4) organičeni broj metodologija koje adekvatno mogu prikazati uzročno-posljedičnu vezu između korupcije i ekonomskog rasta⁶.

Mnogi autori su pokušavali da dovedu u korelaciju ekonomski rast i korupciju, i njihove procjene o šteti od korupcije se kreću od 0.13% negativnog ekonomskog rasta (Dreher and Herzfeld, 2005) do 5% negativnog ekonomskog rasta (Haque and Kneller, 2008). Za naše istraživanje odabrali smo metodologiju Ugura i Nusgupte, koja je nastala kao rezultat do sada najobuhvatnijeg i trenutno najnovijeg istraživanja u ovoj oblasti.

Većina ponderisanih i neponderisanih procjena u empirijskim studijama ukazuju da korupcija ima negativan direktan i indirektni uticaj na različite aspekte ekonomskog rasta uključujući BDP kao osnovni pokazatelj korišćen u većini studija.

Međutim, postoji visok stepen razlike u studijama u pogledu metoda procjene, izvorima podataka o korupciji, mjerenju ekonomskog rasta i broju obuhvaćenih indikatora. Zbog toga smo odlučili da koristimo metod Ugur-a i Nusgupte (2011), koji su u svojoj analizi obuhvatili uzorak od 1002 studije iz 43 zemlje. U ovom istraživanju, došli su do zaključka da je direktan uticaj korupcije na ekonomski rast u zemljama sa niskim prihodima relativno mali i da korupcija smanjuje ekonomski rast u prosjeku za 0.7% za svaku jedinicu povećanja indeksa korupcije (ili smanjenje skora čistoće). Međutim, negativni indirektni uticaj korupcije kroz javne finansije i ljudske resurse je znatno veći, tako da povećanje indeksa korupcije za 1 donosi smanjenje ekonomskog rasta od -0.52 %. Dakle, ukupni uticaj korupcije na rast BDP-a po glavi stanovnika u zemljama sa niskim nacionalnim dohotkom je -0.59 % za povećanje indeksa korupcije za 1. Oni ovo tumače na sljedeći način: povećanje indeksa percepcije korupcije za jednu jedinicu se povezuje sa padom ekonomskog rasta za 0.59 po glavi stanovnika. Za zemlje sa srednjim i većim bruto nacionalnim dohotkom, ovaj procenat je viši i iznosi 0.86%.⁷ Oni dalje zaključuju da, iako je korupcija prisutna u zemljama sa nižim ekonomskim rastom, zemlje sa srednjim i višim stepenom ekonomskog rasta više dobijaju borbom protiv korupcije.

Za referentne godine uzete su 2015. i 2016. što nam omogućava da uporedimo ulaganja prije i poslije izmjene institucionalnog okvira i da na osnovu učinkovitosti prethodnog institucionalnog okvira (koji je brojnim izmjenama zakonskog okvira u 2014. dobio gotovo ista ovlaštenja koja ima novi institucionalni okvir, sa razlikom nešto šire nadležnosti⁸), i povećanih ulaganja u 2016. predvidimo moguću učinkovitost u ovoj godini.

6 Evidence paper: „Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them“ str. 36, UKAID, januar 2015

7 Mehmet Ugur, Nadini Nasgupta: „Evidence on Economic Growth Impacts of corruption in low income countries and beyond“

8 U Zakonu o sprječavanju korupcije koji je stupio na snagu 1. Januara 2016., dodate su i nove oblasti zaštite zviždača i integriteta, a počeo je i sa primjenom Zakon o lobiranju, koji su svi u nadležnosti agencije.

2. Ulaganja u borbu protiv korupcije

Na prvom mjestu potrebno je proračunati koliko je sama Crna Gora na godišnjem nivou ulagala u anti-korupcijske institucije.

2.1. Ulaganja do 2016. godine

Državna izborna komisija Crne Gore nadležna je da⁹ prati primjenu izbornog zakonodavstva u Crnoj Gori. Prema ranijim zakonima o finansiranju političkih subjekata, njene nadležnosti u oblasti kontrolisanja finansiranja partija bile su:

- Primala je izvještaje o utrošenim budžetskim sredstvima za izbornu kampanju od lokalnih izbornih komisija, odnosno političkih partija i kandidata, kao i izvještaje o porijeklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava za izbornu kampanju iz privatnih izvora, uz prateći izvještaj ovlašćenog revizora o izvršenoj reviziji za sredstva veća od 50.000 eura;
- Primala je prijevremene izvještaje o visini i izvorima sredstava prikupljenih za troškove izborne kampanje do 10 dana prije održavanja izbora od kandidata;
- Primala je izvještaje od kandidata o prihodima i imovini, za sebe, bračnog ili vanbračnog druga i djecu ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu, u roku od 15 dana od dana podnošenja candidature;
- Dobijala je godišnje izvještaje o imovini parlamentarnih partija, radi uvida;
- Objavljivala je na web sajtu imena fizičkih i pravnih lica koja su donirala sredstva podnosiocima izbornih lista, partijama i kandidatima;
- Bila je dužna da, u roku od 10 dana od dana prijema, objavi izvještaje u „Službenom listu Crne Gore“ i na web sajtu Državne izborne komisije;
- Primala je i objavljivala i godišnje završne račune političkih partija.

Prije nego je Agencija za borbu protiv korupcije formirana, izmjenama Zakona iz 2011, 2012. i 2014. DIK-u su znatno proširene nadležnosti i ovlašćenja, koje će kasnije preuzeti Agencija. Tako je DIK bio dužan¹⁰ i da

- Vršiti kontrolu godišnjih izvještaja političkih subjekata kao i izvještaja o finansiranju predizbornih kampanja, obračun nenovčanih prihoda, kontrolu medijskog oglašavanja, kontrolu upotrebe službenih vozila i prostorija, kontrolu poštovanja i nadzor zabrana i ograničenja propisanih zakonom, kontrolu zapošljavanja u organima vlasti, kontrolu otpisa dugova i socijalnih davanja, kontrolu budžetskih rashoda;
- Po službenoj dužnosti, na osnovu sopstvenih saznanja ili prijave fizičkog ili pravnog lica pokreće postupak u kome se odlučuje da li postoji povreda zakona i u kome se izriču mjere u skladu sa ovim zakonom;

⁹ Zakon o finansiranju političkih partija (“Službeni list CG”, br. 42/11, 60/11, 1/12 i 10/14) I Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika I predsjednika opštine (“Službeni list CG”, broj 8/09)

¹⁰ Po Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Zakon je objavljen u “Službenom listu CG”, br. 52/2014 od 16.12.2014. godine, stupio je na snagu 24.12.2014, a primenjuje se od 1.1.2015.

- Propisuje način prijavljivanja i rješavanja prigovora podnijetih u toku izborne kampanje zbog sumnje u postojanje povreda ovog zakona i obavještava partiju, kandidata ili drugog političkog subjekta koji je predmet postupka o tome.

U periodu od 2010. do danas budžet **Državne izborne komisije** je značajno varirao. Ove varijacije su najčešće bile rezultat povećavanja budžeta DIK-a u izbornim godinama i pojačanih ulaganja države za razvoj administrativnih kapaciteta ovog tijela. Tako je 2010. DIK dobio skoro 48.500 hiljada, a onda naredne dvije godine po dvadeset hiljada više. U 2013. DIK je iz budžeta dobio 913.800 eura, ali je za izbore izdvojeno 850 hiljada, a za administraciju gotovo isto kao i prethodne dvije godine - 63.800 eura. Godinu kasnije, kao rezultat rada parlamentarne grupe za vraćanje povjerenja u izborni proces i preporuka EU, za administraciju DIK-a izdvojeno je skoro duplo više kako bi se uspostavila stručna služba i jačali kapaciteti ove institucije. Taj iznos je u 2015. opet dupliran, pa je tako DIK te godine dobio 240.230 eura. Kako su se i nadležnost i način funkcionisanja Državne revizorske institucije promijenili, DIK i ove godine za administraciju dobija blago uvećan iznos 270.711, ali zbog predstojećih lokalnih i parlamentarnih izbora, DIK-u je ove godine iz budžeta određen iznos od 1.894.700 eura.

Najviši organ koji kontroliše trošenje državnog i lokalnih budžeta, kao i korištenja državne i lokalne imovine je **Državna revizorska institucija (DRI)**¹¹. To propisuje i Ustav Crne Gore, određujući instituciju kao samostalan i vrhovni organ državne revizije, koja “vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnim imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.”¹²

Zadaci DRI su da ispituje dokumenta, transakcije, sistem unutrašnje kontrole, računovodstvene i finansijske postupke i druge evidencije. Ta provjera se vrši u organima i organizacijama koje upravljaju budžetom ili imovinom države i jedinica lokalne samouprave, fondovima i drugim pravnim licima kojima je država osnivač ili ima većinsko vlasništvo u akcijama ili udjelima. Cilj provjere je utvrđivanje da li su finansijski izvještaji tačni i u skladu sa prihvaćenim računovodstvenim standardima. Takođe, subjekti revizije su i Centralna banka, ali i svi “koji izvršavaju dio budžeta, upravljaju državnim imovinom, primaju dotacije ili od države dobijaju bespovratna davanja ili garancije, odnosno posluju sa subjektom revizije ili primaju sredstva EU i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za finansiranje javnih potreba”¹³.

Dalje, DRI utvrđuje da li su se poštovali važeći zakoni i propisi u smislu pravilnosti finansijskih i drugih radnji subjekata revizije. U nadležnosti DRI je ispitivanje dokumenata i akcija koje mogu uticati na prihode, rashode, državnu imovinu, zaduživanje i davanje garancija i ostalo korištenje državnog i lokalnih budžeta i obavezna je da jednom godišnje vrši reviziju završnog računa budžeta Republike. Takođe, DRI provjerava da li su uspješno ostvareni ciljevi poslovanja, odnosno ciljevi pojedinih finansijskih transakcija, programa, projekata, korišćenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije kao i efekte ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

DRI pruža stručnu pomoć državnim organima, ali posebno predstavlja Skupštini svoje podatke o državnim budžetima i stanju imovine, ukazuje na uzroke i posljedice bitnih nedostataka i nepravilnosti i predlaže mjere za njihovo otklanjanje, u periodu kada se budžet usvaja. Kad završi

11 Zakon o Državnoj Revizorskoj Instituciji (“Sl. list RCG”, br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, “Sl. list Crne Gore”, br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014)

12 Član 144 Ustava Crne Gore

13 Član 4, Zakon o Državnoj Revizorskoj Instituciji (“Sl. list RCG”, br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, “Sl. list Crne Gore”, br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014), str. 2.

provjeru, DRI dostavlja izvještaj subjektu revizije, Skupštini i Vladi, a ukoliko sadrži neke značajne nalaze, izvještaj dobija i Ministarstvo finansija. Na kraju, "ukoliko je radnjom subjekta revizije nanescna šteta državnoj imovini, Institucija, bez odlaganja, obavještava državnog tužioca."¹⁴ To može rezultirati naknadom utvrđene štete. Državni tužilac obavještava DRI, a oni Skupštinu i Vladu ukoliko odluče da ne pokrenu postupak za naknadu štete. Ukoliko sumnja na krivično djelo u nalazima revizije, DRI je dužna da podnese krivičnu prijavu.

Po Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja Politički subjekt obavještava DRI o određivanju lica odgovornog za namjensko trošenje sredstava i za podnošenje izvještaja.¹⁵ DRI dobija završne račune i godišnje konsolidovane finansijske izvještaje najkasnije do 31. marta tekuće za prethodnu godinu od političkih subjekata, kao i njihove izvještaje o imovini svih pravnih lica i privrednih društava koje je osnovao ili u kojima ima vlasnički udio.¹⁶ DRI je dužna da izvrši reviziju godišnjih konsolidovanih finansijskih izvještaja političkih subjekata čiji ukupan prihod prelazi 10.000 eura¹⁷, kao i izvještaja o finansiranju izbornih kampanja, ali i da da mišljenje i preporuke za otklanjanje eventualnih nepravilnosti i preduzima druge mjere iz svoje nadležnosti¹⁸.

Budžet **Državne revizorske institucije** se, u periodu 2010–2015, godinama blago uvećavao. Tako je 2010. iznosio 1.051.850 eura, godinu kasnije 100.000 veći, pa je uvećan za 50.000 eura godinu kasnije. 2013, 2014 i 2015. godine DRI iz budžeta dobija nešto oko 1 440.000 eura. U 2016. budžet ove institucije je više nego duplo uvećan, pa će tako državni revizori ove godine iz budžeta dobiti 3.958.655 eura. Ovo povećanje je u najvećoj mjeri uzrokovano izdvajanjem 2.000.000 eura iz kapitalnog budžeta za izgradnju novog objekta za DRI, tako da se ne može smatrati trajnim i kontinuiranim ulaganjem.

Zakonom o konfliktu interesa¹⁹ od 2004. definisane su prve nadležnosti, još jednog antikorupcijskog organa - **Komisije za sprječavanje sukoba interesa**²⁰, a zatim su proširivane usvajanjem novog i izmjenama Zakona o sprječavanju sukoba interesa 2009. 2011. i 2014. godine. Komisija²¹ je bila nadležna da:

- utvrđuje konflikt interesa, odnosno daje mišljenje o postojanju sukoba interesa i donosi odluku o eventualnom kršenju Zakona;
- na svojoj stranici objavljuje Izvještaj o prihodima i imovini javnih funkcionera, ali i vrši provjeru podataka iz izvještaja javnih funkcionera;
- prati imovno stanje i članstvo javnih funkcionera u upravnim odborima;
- utvrđuje vrijednost poklona na osnovu mišljenja vještaka odgovarajuće struke;
- daje mišljenja, odnosno podnosi inicijative za izmjenu i dopunu na nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi sprječavanja sukoba interesa ili usklađivanja sa međunarodnim propisima;
- saraduje sa međunarodnim organizacijama i institucijama drugih država u ovoj oblasti.

14 ibid, Član 22, str. 7

15 Član 19

16 Član 37

17 Član 43

18 Član 50

19 Zakon o konfliktu interesa, Službeni list br. 01- 623/4, Podgorica, 18. juna 2004. godine

20 Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i članova Komisije ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 53/04 od 04.08.2004. godine)

21 Poslovnik o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa ("Službeni list Crne Gore 80/09") i Zakon o sprječavanju sukoba interesa („Sl. list Crne Gore“, br. 01/09 od 09.01.2009, 41/11 od 10.08.2011, 47/11 od 23 .09.2011. godine)

Komisija je mogla da podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. Takođe, po službenoj dužnosti ili na inicijativu organa vlasti u kojem javni funkcioner vrši ili je vršio javnu funkciju pokretala je postupak protiv funkcionera u cilju odlučivanja, odnosno odlučivala je o tome da li postoji povreda ovog Zakona. Dalje, mogla je da pokrene zahtjev nadležnom organu da razriješi dužnosti javnog funkcionera ukoliko bi utvrdila postojanje konflikta interesa ili ukoliko funkcioner ne dostavi na vrijeme Izvještaj, a organi vlasti su bili dužni da postupe po zahtjevu i obavijeste Komisiju o razrješenju.

Ukoliko bi ocijenila da je funkcioner izvršio krivično djelo, mogla je da da podnese prijavu nadležnom državnom tužiocu. Pored toga što na osnovu zakona iz 2011. Komisija provjerava podatke iz Izvještaja o prihodima i imovini za određeni broj i kategoriju javnih funkcionera, upoređuje te podatke sa prikupljenim podacima o imovini i prihodima tih funkcionera od organa vlasti i pravnih lica koji raspolažu tim podacima, zakon iz 2014. daje joj ovlaštenja da vrši administrativne istrage. Time je propisana obaveza lica da dostavljaju sva dokumenta koja Komisija zatraži u postupku provjere imovine funkcionera. To znači da su organi vlasti i pravna lica obavezni da Komisiji daju tražene podatke, obavještenja i traženu dokumentaciju. Dalje, ako Komisija tokom provjere utvrdi da su imovina i prihodi javnog funkcionera i povezanih lica sa javnim funkcionerom veći u odnosu na realne, ona traži od funkcionera detaljne podatke o osnovima sticanja. Dodatno, Komisija je dobila mogućnost podnošenja prekršajnog naloga.

Komisija za sprječavanje sukoba interesa od 2010. takođe bilježi blagi rast budžeta tokom 5 godina. Od 2010. kada im je određen iznos od skoro 226.000 eura, za dvije naredne godine je uvećan za skoro 20.000 eura. 2013. i 2014. budžet KSSI iznosio je preko 272.000 eura, a 2015. za Komisiju je iz budžeta opredijeljeno 285.550 eura.

Prvi antikorupcijski organ u Crnoj Gori, **Uprava za antikorupcijsku inicijativu**, osnovana je 2001. godine Uredbom o osnivanju Agencije za antikorupcijsku inicijativu. Njene nadležnosti²², sa manjim izmjenama 2004, 2007. i 2010. godine, do prestanka postojanja institucije, bile su:

- ✓ propagandno-preventivno djelovanje, edukacija i podizanje nivoa javne svijesti o borbi protiv korupcije;
- ✓ sprovođenje istraživanja o obimu, pojavnim oblicima, uzrocima i mehanizmima nastanka korupcije;
- ✓ otvorena telefonsku liniju za prijavu sumnji o korupciji i prosljeđivanje prijave nadležnim organima, ali i saradnju sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije;
- ✓ saradnju sa nadležnim organima i svim drugim institucijama, u cilju izrade i implementacije antikorupcijskih zakonodavnih akata, kao i asistencija u osnivanju drugih antikorupcijskih institucija;
- ✓ saradnja sa nevladinim i privatnim sektorom u cilju suzbijanja korupcije;
- ✓ međunarodna saradnja u smislu: predlaganja zaključivanja, ratifikacije i primjene evropskih i drugih antikorupcijskih međunarodnih standarda i instrumenata; koordinaciju aktivnosti i učestvovanje u realizaciji projekata, inicijativa, primjena preporuka i generalno rad sa regionalnim i međunarodnim organizacijama, inicijativama i projektima sa partnerima, među kojima je i Grupa zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), čije preporuke i primjenu Uprava prati.

Pored ovih nadležnosti, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, nije imala ni nadzorna, ni kontrolna ovlaštenja, što znači da nije mogla pokretati prekršajne postupke.

²² Prema "Reforma anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori: Kako učiniti sistem efikasnijim?", Mr Zlatko Vujović, Mr Ana Selić, Mr Nikoleta Tomović, Centar za monitoring, Podgorica, Crna Gora, 2010.

Samo Uprava za antikorupcijsku inicijativu iz godine u godinu, prethodnih 5 godina bilježi blago smanjivanje budžetskih sredstava. Tako je 2010. godine ovoj instituciji određeno 392.230 eura, odnosno 2011. 397.415 eura, da bi 2012. taj iznos bio 366.230 eura, pa 40.000 eura manji naredne godine, a zatim još 10.000 eura manji 2014. U 2015. UAI iz budžeta države primila je 308.500 eura.

	Državna izborna komisija	Uprava za antikorupcijsku inicijativu	Komisija za sprječavanje sukoba interesa	Državna revizorska institucija	Total
2010	48.480,00	392.232,63	225.891,96	1.051.855,85	1.718.460,44
2011	65.570,00	397.415,06	242.828,57	1.174.250,43	1.880.064,06
2012	65.078,10	366.233,99	247.259,69	1.223.529,98	1.902.101,76
2013	913.800,00	325.241,59	271.986,02	1.442.878,26	2.953.905,87
2014	120.873,88	314.945,59	272.447,33	1.425.003,80	2.133.270,60
2015	240.232,15	308.449,00	285.553,74	1.446.554,68	2.280.789,57
Total	1.454.033	2.104.517,86	1.545.967	7.764.073	12.868.592,30

Sa izuzetkom izbornih godina, primjećujemo postojan, ali mali rast ulaganja u anti-korupcijske institucije, koji je u petogodišnjem periodu uvećan za 562.369 eura ili 32%.

U ovom periodu aktivno je i nekoliko evropskih programa pomoći, od kojih je najznačajnije pomenuti EUROL, kojim je od 2014. za period od 30 mjeseci predviđeno ulaganje od 3.000.000 eura, a od prvog kvartala 2016. je planirano izdvajanje još 3.6 miliona za podršku borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. Takođe, u toku je nekoliko međunarodnih programa kroz koje je uloženo, ili se planira ulaganje od 20.7 miliona eura. Međutim, ovi podaci nijesu klasifikovani po godinama, niti po zemljama, pa se ne može sa sigurnošću tvrditi koliko od ove pomoći koristi Crna Gora i u kojoj godini.²³

2.2. Ulaganja u 2016. godini

Specijalno državno tužilaštvo formirano je 3. jula 2015. godine, je i u nadležnost mu je stavljeno gonjenje počinitelja krivičnih djela organizovanog kriminala, bez obzira na visinu propisane kazne, kao i djela visoke korupcije. Zakonom²⁴, se jasno klasifikuju djela visoke korupcije u dvije oblasti i to: u slučaju kada je javni funkcioner zloupotrebio službeni položaj, počinio prevaru u službi, protivzakonit uticaj ili navođenje na takvo krivično djelo, kada je primio ili davao mito; odnosno kada je pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od 40.000 eura zloupotrebom položaja u privrednom poslovanju i zloupotrebom ovl

ašćenja u privredi. U nadležnosti SDT su i krivična djela pranja novca, ratnih zločina i trgovine ljudima. Istražne radnje za Tužilaštvo preduzima specijalno odjeljenje policije, a mogu se angažovati lica zaposlena u organima uprave nadležnim za poslove poreza, poslove carina, poslove sprječavanja pranja novca i finansiranja terorizma i inspeksijske poslove. Za ova krivična djela je i u Zakonu o krivičnom postupku predviđena mogućnost mjera tajnog nadzora.

²³ Podaci dostavljeni od Delegacije EU u Crnoj Gori

²⁴ Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, "Službeni list Crne Gore, broj 10/2015", od 10.3.2015. god.

Kako je Specijalno tužilaštvo osnovano sredinom 2015. funkcionisalo je u okvirima budžeta Državnog tužilaštva za 2015. U 2016. po planiranju programskog budžeta potrošačkih jedinica Tužilaštva, u koje još ulaze i Vrhovno državno tužilaštvo, dva viša, trinaest osnovnih i tužilački savjet, određen je i budžet SDT. Tužilački savjet predlaže raspored budžeta, ali s obzirom na to da Ministarstvo finansija ne ulazi u podjelu budžeta po budžetskim jedinicama, u Zakonu o budžetu nije precizno navedeno koliko novca dobija Specijalno državno tužilaštvo za organizovani kriminal i korupciju 2016. godine za svoje aktivnosti. Ipak, u odgovoru na CEMI-jev zahtjev za slobodan pristup informacijama²⁵, kancelarija VDT-a je izračunala primjenom procenta učešća Specijalnog tužilaštva u prijedlogu usvojenog budžeta, da SDT u 2016. iz budžeta dobija 1.310.515 eura. Od toga milion ide na bruto zarade.

Početak rada Agencije za borbu protiv korupcije, gase se Uprava za anti-korupcijsku inicijativu i Komisija za sprječavanje sukoba interesa, a njihove nadležnosti i ovlašćenja prelaze na Agenciju. Takođe, Agencija preuzima ulogu Državne izborne komisije u sprovođenju Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja. Dodatno, kroz Zakon o sprječavanju korupcije, Agenciji se dodaje u nadležnost zaštita zviždača i postupanje po prijavama zviždača, kao i sprovođenje Zakona o lobiranju. U skladu sa odredbama Zakona o sprječavanju korupcije, nadležnosti Agencije su²⁶:

- utvrđivanje postojanja sukoba interesa u vršenju javne funkcije i preduzimanje mjere zanjegovo sprječavanje;
- kontrolisanje ograničenja u vršenju javnih funkcija;
- vršenje kontrole primanja poklona, sponzorstava i donacija;
- vršenje provjere podataka iz Izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera;
- davanje mišljenja o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i davanje preporuka za sprječavanje ugrožavanja javnog interesa i zaštitu zviždača;
- praćenje donošenja i sprovođenje planova integriteta, davanje preporuke za njihovo unaprjeđenje i vršenje procjene efikasnosti i efektivnosti planova integriteta u skladu sa ovim zakonom;
- donošenje akata iz nadležnosti Agencije u skladu sa zakonom;
- davanje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- davanje mišljenja na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- pokretanje i sprovođenje postupka za utvrđivanje povrede odredbi ovog i drugih zakona kojima su utvrđene nadležnosti Agencije;
- saradnja sa nadležnim organima, visokoškolskim ustanovama i naučnim organizacijama i drugim subjektima u cilju realizacije aktivnosti u oblasti sprječavanja korupcije;
- vođenje evidencija i registara u skladu sa ovim zakonom;
- izdavanje prekršajnog naloga i pokretanje prekršajnog i drugih postupaka;
- sprovođenje edukativnih, istraživačkih i ostalih preventivnih antikorupcijskih aktivnosti;
- ostvarivanje regionalne i međunarodne saradnje u preventivnoj borbi protiv korupcije;

25 Na osnovu odgovora na CEMI-jev Zahtjev za slobodan pristup informacijama br. 58/16, odnosno odgovor Tužilačkog savjeta br. 36/16-2

26 <http://antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/>

Agencija sprovodi mjere kontrole finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, koje podrazumijevaju kontrolu godišnjih izvještaja političkih subjekata kao i izvještaja o finansiranju predizbornih kampanja, kontrolu medijskog oglašavanja, kontrolu upotrebe službenih vozila i prostorija, kontrolu poštovanja i nadzor zabrana i organiziranja propisanih zakonom, kontrolu zapošljavanja u organima vlasti, kontrolu otpisa dugova i socijalnih davanja, kontrolu budžetskih rashoda. U okviru sprovođenja ovog Zakona, Agencija takođe raspolaže ovlaštenjima administrativne istrage.²⁷

Agencija, u skladu sa Zakonom o lobiranju: vodi registar lobista, vrši upis i brisanje lobiste iz registra lobista, izdaje odobrenja za lobiranje, izdaje sertifikate o položenom ispitu za obavljanje poslova lobiranja, izdaje legitimacije za lobistu, pokreće prekršajni postupak ili izdaje prekršajni nalog u slučaju nedozvoljenog lobiranja, po prijavi lobiranog lica.²⁸

Uz proširene nadležnosti Agencija dobija i proširene kapacitete – pored 23 zaposlena iz UAI i KSSI, u Agenciji je sistematizovano još 32 radna mjesta. Budžet Agencije je određen Zakonom fiksno na najmanje 0,2% tekućeg budžeta države.²⁹

Nakon izmijenjenog institucionalnog okvira sredstva opredijeljena za anti-korupcijske institucije u Crnoj Gori, iz budžeta, iznose:

Agencija za sprječavanje korupcije	1.545.113,54
Specijalno državno tužilaštvo	1.310.515
Državna revizorska institucija ³⁰	3.960.654,54 (od kojih 2 miliona za građevinske objekte)
Total 2016.	6.816.283,08/4.816.283,08

Izdavanja za antikorupcijske institucije u ovoj godini čine 0.3% ukupnog budžeta za 2016.³¹

Pored institucija koje su ukinute osnivanjem Agencije, Državna izborna komisija je isključena jer su njene nadležnosti koje su se ticale anti-korupcijskih politika (kontrola finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja) prešle u nadležnost Agencije, a uključeno je Specijalno državno tužilaštvo, koje dobija odvojen budžet u okviru Vrhovnog državnog tužilaštva.

Čak i ako ne računamo kapitalne izdatke, koji su za 2 000 000e uvećali budžet DRI, možemo da primijetimo značajan rast ulaganja u odnosu na prethodnu godinu, za preko 2.5 miliona, tj. za 111%. Ako računamo i kapitalne izdatke, uvećanje iznosi 4.5 miliona tj. za skoro 200%. U procentima od ukupnog budžeta procenat se popeo od 0.11% u 2015. na 0.32% u 2016. godini.³²

27 Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("SlužbenilistuCG", br. 52/2014)

28 Zakon o lobiranju ("Službeni list CG", br. 52/2014)

29 Zakon o sprječavanju korupcije, čl 95 ("SlužbenilistuCG", br. 52/2014)

30 U 2016 godini predviđeno je 2 miliona kapitalnih izdataka za Državnu revizorsku instituciju, što čini nešto više od polovine budžeta i ne smatra se kontinuiranim ulaganjem u anti-korupcijske politike.

31 Zakon o budžetu Crne Gore za 2013

32 Ukupni planirani rashodi za 201

3. Rezultati anti-korupcijskih politika

U dijelu metodoloških ograničenja smo naglasili da su nam u ovoj studiji primarno od interesa ekonomski rezultati borbe protiv korupcije. U skladu sa tim, ovo poglavlje je podijeljeno na tri dijela u kojima razmatramo dokle se stiglo sa postizanjem ciljeva antikorupcijskih politika:

- ✓ Naplaćivanjem prekršajnih sankcija;
- ✓ Naplaćivanjem novčanih kazni/ naknada štete za učinjena krivična djela;
- ✓ Oduzimanjem imovine stečene krivičnim djelima sa elementima korupcije upravljanjem tom imovinom;
- ✓ Smanjenjem negativnog ekonomskog rasta;
- ✓ Mijenjanjem stavova ljudi o korupciji i njihovoj spremnosti na korupciju.

3.1. Naplaćivanje prekršajnih sankcija, naknada štete, novčane kazne za krivična djela sa elementima korupcije i oduzimanje imovinske koristi

Ovaj dio ekonomske koristi od borbe protiv korupcije je najlakše izračunati jer je izražen u apsolutnim brojevima. Međutim, dobiti konkretne podatke neophodne za izračunavanje je bilo znatno teže.

Po Zakonu o prekršajima opšta svrha prekršajnih sankcija³³ je ne samo da građani poštuju pravni sistem i da se izrazi društveni prekor učinocu zbog izvršenog prekršaja, već i da utiče na njega i sva ostala lica da ubuduće ne čine prekršaj.

Te kazne su u opsegu od 30 do 2.000 eura za fizičko lice, odnosno 150 do 6.000 eura za preduzetnike, te 500 do 20.000 eura za pravna lica. Zakon propisuje da se za prekršaje iz nekih oblasti među kojima su i zaštita konkurencije na tržištu, građevinarstvo, javno informisanje, javni prihodi, carinsko, spoljnotrgovinsko i devizno poslovanje i promet hartijama od vrijednosti, može propisati i duplo veća novčana kazna, odnosno za najteže prekršaje i kazna u procentu od 1 do 10% povrijeđene zaštićene vrijednosti, s naznakom posebnog minimuma i maksimuma procenta novčane kazne. Dodatno, za najteže vidove narušavanja konkurencije, počinilac se može kazniti i sa 1 do 10% od ukupnog godišnjeg prihoda učesnika na tržištu te obračunske godine. Takođe, zakon dozvoljava i mogućnost da se za prekršaje iz koristoljublja, kojima je ostvarena imovinska korist, učinilac može i strožije kazniti, te da ta kazna može najviše biti duplo veća nego što je propisano za taj prekršaj.

I krivični zakonik³⁴ ostavlja mogućnost novčanog kažnjavanja, a ta kazna može biti izrečena i kao glavna i kao sporedna. Novčane kazne izrečene po Krivičnom zakoniku ne mogu biti manje od 200 eura, ni veće od 20.000 eura, odnosno za krivična djela učinjena iz koristoljublja veća od 100.000 eura. U slučaju kada se izriče samo novčana kazna, onda ona ne može biti manja od 1.200 eura. A za krivična djela učinjena iz koristoljublja, Zakonik dozvoljava i mogućnost izricanja novčane kazne kao sporedne, čak i u slučajevima kada nije propisana zakonom, a počinilac je

33 Zakon o prekršajima, Zakon je objavljen u "Službenom listu Crne Gore", br. 1/2011, 6/2011 i 39/2011)

34 Krivični zakonik Crne Gore objavljen u "Službenom listu RCG", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službenom listu CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013 i 56/2013.

kažnjen zatvorom; ili u slučaju kad je zakonom propisano da će se učinilac kazniti kaznom zatvora ili novčanom kaznom, a sud kao glavnu kaznu izrekne kaznu zatvora. Pored novčane kazne, počinocima može biti tražena naknada učinjene štete, ili oduzeta imovinska korist pribavljena izvršenjem krivičnog djela.

Krivičnim zakonikom se predviđa i mogućnost oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim djelom. Član 113 predviđa da se od učinioca krivičnog djela, pored kazne i naknade štete, oduzima novac i svaka druga imovinska korist, pribavljena na ovaj način, a ako oduzimanje nije moguće, onda se učinilac obavezuje da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi. Dodatno u 2015. usvojen je i Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću. Značajne su i odredbe ovog Zakona koje predviđaju prošireno oduzimanje imovine stečene kriminalom, tj. oduzimanje imovine za koju postoji osnovana sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću, ukoliko počinilac ne dokaže njeno zakonito porijeklo.³⁵ To u praksi znači da za određena krivična djela sa obilježjima korupcije: upotreba ovlašćenja u privredi, primanje mita u privrednom poslovanju, davanje mita u privrednom poslovanju, postoji **obrnuti teret** dokazivanja porijekla imovine, što olakšava procedure oduzimanja.

Novčane kazne od svih vrsta prekršaja se uplaćuju na račune budžeta države, ili račun budžeta lokalne samouprave, što znači da građani nemaju uvid na šta konkretno se troši novac stečen primjenom anti-korupcijskih zakona. Međutim, postoje izuzeci od ovog pravila, kao što je raspolaganje sredstvima od kazni izrečenih za sivu ekonomiju prijavljene kroz aplikaciju „Budi odgovoran“. Naime, polovina vrijednosti kazni za sivu ekonomiju, izrečenih po prijavama građana u okviru kampanje „Budi odgovoran“, biće uložena u projekte od opšteg društvenog značaja.³⁶

Institucije koje su u 2015. raspolagale mogućnošću za pokretanje prekršajnog postupka su Komisija za sprječavanje sukoba interesa i Državna izborna komisija. Dok UAI nije imala nadležnosti koje bi zahtijevale pokretanje prekršajnog postupka, stav DRI je da pokretanje prekršajnih postupaka nije njihova dužnost, već samo provjera i ocjenjivanje finansijskih izvještaja, tako da u radu ove dvije institucije nije bilo finansijskih rezultata.

2015	
Komisija za sprječavanje sukoba interesa	50.045,00 €
Državna izborna komisija	0
Total:	50.045,00 €

Iako je Državna izborna komisija raspolagala mogućnošću da pokrene prekršajne postupke, u 2015. ni jedan od pokrenutih postupaka nije okončan izricanjem novčane kazne, a pokrenuti postupci u 2015, koji se nisu okončali do 2016, su obustavljeni zbog prenosa ovlašćenja na Agenciju.

Specijalno državno tužilaštvo je u toku 2015. pokrenulo 6 istraga za koruptivna krivična djela i 2 finansijske istrage, podnijelo 2 optužna prijedloga za zloupotrebu službenog položaja. Sudovi su donijeli 10 presuda za krivična djela korupcije sa tri pravosnažna presude, ali nije bilo izrečenih novčanih kazni niti zahtjeva za trajno oduzimanje imovine.³⁷

35 Čl. 2 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću

36 <http://www.budiodgovoran.me/novosti.php>

37 Odgovor SDT na Zahtjev za slobodan pristup informacijama

3.2 Smanjivanje negativnog ekonomskog rasta

Na osnovu metodološkog pristupa Ugur-a i Nusgupte, računacemo negativni ekonomski rast principom da smanjenje skora čistoće za jednu jedinicu se povezuje sa padom ekonomskog rasta za 0.59% BDP-a po glavi stanovnika za zemlje sa malim bruto prihodima, a za zemlje sa srednjim i većim bruto nacionalnim dohotkom, ovaj procenat je viši i iznosi 0.86%.³⁸

Ovako je izgledao CPI Crne Gore za protekle 4 godine³⁹:

Godina	Score
2012	41
2013	44
2014	43
2015	44

Dakle, najveći napredak je zabilježen u 2013, kada je skor čistoće napredovao za 3 poena, što bi po metodologiji Ugura i Nusgupte, za Crnu Goru kao zemlju srednjih prihoda (middle income country)⁴⁰ jednako 2.58% rasta BDP po glavi stanovnika. Kako je u 2012. BDP iznosio 3.181.477.000 eura⁴¹, da bi smo dobili BDP po glavi stanovnika, ovaj broj dijelimo sa 621.800 (prema podacima Svjetske banke) i dobijamo BDP po glavi stanovnika 5.116 eura, što znači da je u 2013. godini, zahvaljujući antikorupcijskim politikama postignuto povećanje BDP per capita za 132 eura po glavi stanovnika, tj za 82.077.600 eura na nivou države. Međutim, od 2013. ovaj rezultat se nije povećavao već je u 2014. zabilježen pad od jednog poena što je, ako ga izrazimo u finansijskim vrijednostima po ovoj metodologiji (uzimajući BDP iz 2014. na 3.457.992.000 eura, što je po glavi stanovnika 5.561 eura), gubitak od 47 eura, a na nivou države gubitak od 29.738.731 eura). Ovih 30 miliona je nadoknađeno već u 2015, kada je Crna Gora opet popravila svoj skor čistoće za 1 poen.

Kako radimo upoređivanje analizu za 2015. godinu, uzećemo kao relevantan podatak na strani rezultata, ostvarenih 30 miliona u ekonomskom rastu.

Po metodologiji koju primjenjuje Ministarstvo unutrašnjih poslova, procijenjena šteta od korupcije je 1.2 miliona u 2013, 1.3 miliona u 2014, 23.7 miliona u 2015. i 13 miliona u prva dva mjeseca 2016.⁴²

3.3. Smanjivanje nejednakosti u društvu

Nejednakosti u društvu su takođe teško mjerljiva kategorija, te smo stoga odlučili da koristimo Gini koeficijent, kao univerzalno prihvaćen indikator. Međutim, u podacima Monstata i Svjetske banke naišli smo na dosta veliku razliku u vrijednosti ovog indikatora:

38 Mehmet Ugur, Nadini Nasgupta: „Evidence on Economic Growth Impacts of corruption in low income countries and beyond“

39 Transparency international: Corruption perception index

40 <http://data.worldbank.org/country/montenegro>

41 Podaci MONSTAT-a

42 Procjena štete od korupcije, Ministarstvo unutrašnjih poslova u odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

Godina	GINI Index monstat	Gini index WB
2011	25.9	30.6
2012	26.5	32.2
2013	26.2	33.2

U brojnim studijama na temu povezanosti društvenih nejednakosti i korupcije⁴³ je utvrđeno da postoji korelacija između indeksa percepcije korupcije i gini koeficijenta, naime da povećavanje stepena percepcije korupcije povećava nejednakosti u društvu. Međutim, nema egzaktnih podataka o ovom odnosu, tj. nije izračunato koliko smanjenje ili povećanje indeksa percepcije korupcije tačno utiče na Gini koeficijent.

U podacima Monstata i Svjetske banke⁴⁴ Gini koeficijent za Crnu Goru se značajno razlikuje, što može biti uzrokovano metodologijom računanja – jer se primjenjuju dva pristupa – jedan prije i drugi poslije oporezivanja. U Monstatovim pokazateljima primjećujemo pad u godini kada je smanjen indeks percepcije korupcije (tj. povećan skor čistoće) za 3 poena (2013), što odgovara našim prethodnim nalazima, da smanjenje korupcije utiče na ekonomski rast, kao i da smanjuje nejednakosti u društvu. Međutim, kako je skok od tri poena uzorkovao pad od samo 0.3 poena gini koeficijenta, možemo zaključiti da je potrebno da se stepen korupcije znatno više smanji, kako bi smanjivanje nejednakosti u društvu postalo vidljivo.

3.4. Smanjivanje spremnosti na korupciju kod građana i povećanje povjerenja u institucije

U svrhu istraživanja ovog dijela koristili smo CeMI-jeva istraživanja o korupciji iz 2009, 2012, 2013. i 2014, kao i istraživanje Uprave za anti-korupcijsku inicijativu iz 2015.

CeMI-jeva istraživanja su pokazala prilično visok stepen percepcije korupcije u toku ovih godina⁴⁵, kao i značajnu spremnost građana da učestvuju u koruptivnim praksama .

Godina	Korupcija u Crnoj Gori je rasprostranjena	Spremnost na korupciju pri dobijanju zdravstvene usluge	Spremnost na korupciju pri zapošljavanju
2009	59%	55%	47%
2012	61%	39%	34%
2013	76,5%	39,1%	38,5%
2014	72,2%	48,1%	40,3%

Iz priložene tabele možemo da vidimo da je percepcija korupcije varirala i da nije bilo uočljivog trenda smanjenja u toku posmatrane 4 godine.

Jedna od uporedivih kategorija u istraživanju CeMI-ja i Uprave za antikorupcijsku inicijativu je povjerenje u institucije koje se bave borbom protiv korupcije. Na pitanje u koju instituciju imaju najviše povjerenja i kome bi prijavili korupciju, građani su odgovorili:

43 Na primjer: Michael A. Mehen, „THE RELATIONSHIP BETWEEN CORRUPTION AND INCOME INEQUALITY: A CROSSNATIONAL STUDY”, 2013 Christian Johansson, Kark Johan Lext “Corruption and Income Inequality A study of the impact from different legal systems”, 2013

44 Svjetska banka: Gini koeficijent rang lista, dostupna na <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

45 Istraživanje Korupcija u Crnoj Gori 2014, Centar za monitoring CeMI, dostupno na cemi.org.me

Godina	Uprava za antikorupcijsku inicijativu	Uprava policije	Tužilaštvo
2014 (CeMI)	12%	19,9%	16,1%
2015 (UAI)	25,6 %	28,7%	12,4%

Poražavajuća činjenica je da, po istraživanju koje je sproveda Uprava za anti-korupcijsku inicijativu, nakon 15 godina funkcionisanja ovog tijela (2001-2004 kao Agencija za antikorupcijsku inicijativu, 2005-2015 kao Uprava za antikorupcijsku inicijativu)⁴⁶ 18,2% građana, tj. skoro svaki peti građanin nije bio upoznat sa postojanjem ovog tijela.⁴⁷ Takođe, trećina ispitanih građana, tj 33,7% je izjavila da nema povjerenje u rad institucije a 34% da ima nešto malo povjerenja.

Petina građana 20,9% je bar jednom bila uslovljena od strane državnih organa ili organa lokalne samouprave da da poklon ili novac kako bi ostvarila svoja prava, dok je 4% građana bilo često uslovljavano na ovaj način. 19,6% građana su bar jednom sami ponudili novac ili poklon u zamjenu za ostvarivanje svojih prava. Svega 1% ispitanih građana je prijavilo korupciju.⁴⁸

Kroz lokalna istraživanja javnog mnjenja ne možemo da uočimo trendove smanjenja percepcije korupcije, niti povećanja povjerenja u institucije, što govori da u ovom periodu nije bilo značajnih iskoraka koji bi opštu javnost ubijedili u efikasnost antikorupcijskih politika.

4. Komparativni pregled ulaganja i rezultata

Pregledom rezultata antikorupcijskih institucija iz regiona, imajući u vidu sličnosti i razlike u njihovim ovlaštenjima i nadležnostima, možemo da dobijemo uvid u moguće ishode ulaganja u 2016.oj. godini i da predložimo izmjene koje bi doprinijele većoj učinkovitosti.

4.1. Srbija

Agencija za borbu protiv korupcije, Savjet za borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke i Povjerenik za informacije od javnog značaja zaduženi su za borbu protiv korupcije u Srbiji.

Od pomenutih organa samo **Agencija za borbu protiv korupcije**, koja je počela sa radom 1. januara 2010. godine kada je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije počeo da se primjenjuje, iako je formalno osnovana 2008, samostalan je i nezavisan organ koji se isključivo bavi borbom protiv korupcije i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

46 Izvještaj o radu Uprave za anti-korupcijsku inicijativu za 2005. i 2006. godinu

47 Uprava za antikorupcijsku inicijativu: Istraživanje „Upoznatost sa radom Uprave za antikorupcijsku inicijativu I stavovi javnosti o pitanju korupcije“ str 2, dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/rezultati_istrazivanja_decembar_2015.pdf

48 Uprava za antikorupcijsku inicijativu: Istraživanje „Upoznatost sa radom Uprave za antikorupcijsku inicijativu I stavovi javnosti o pitanju korupcije“ str 2, dostupno na: http://antikorupcija.me/media/documents/rezultati_istrazivanja_decembar_2015.pdf

Agencija je nadležna da vrši nadzor nad sprovođenjem i daje mišljenje u vezi sa promjenom Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primjenu Strategije, kao i sektorskih akcionih planova, ali i da daje inicijative za izmjenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije. Agencija je dužna i da prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije. Takođe, ova institucija daje smjernice za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru, sprovođenje programa obuke o korupciji u skladu sa ovim zakonom. Dodatno, uvodi i sprovodi programe obuke o korupciji, saraduje sa drugim državnim organima, ali i sa naučnim organizacijama i organizacijama civilnog društva u sprovođenju aktivnosti prevencije korupcije.

Pored ovog, Agencija u svojoj nadležnosti ima sljedeće⁴⁹:

- Rješava sukobe interesa, vodi registar funkcionera, kao i registar imovine i prihoda funkcionera;
- Obavlja poslove i propisane Zakonom o finansiranju političkih stranaka, daje mišljenja i uputstva za sprovođenje ovog zakona;
- Vodi posebne evidencije u skladu sa ovim zakonom;
- Postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica;
- Postupa po prijavama državnih službenika, odnosno zaposlenih u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i zaposlenih u državnim organima i organizacijama;
- Organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije;
- Ovlaštena je da pokrene postupke i izriče mjere zbog povrede ovog zakona. Kao i u Crnoj Gori, državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja dužni su da na zahtev Agencije, dostave sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova iz njene nadležnosti.

U prvoj godini osnivanja, 2010, Agenciji je za rad opredijeljeno 1.295.708,89 eura. Prošle godine je budžet ove institucije bio značajno veći – 2.699.649,30 eura, dok će u 2016. raditi sa 150.000 eura manjim budžetom, tj. sa 2.551.024,35 eura. U toku prve godine operativnog rada Agencije (2010), postojao je projekat koji je podržao UNDP, a Agencija je bila samo jedan od korisnika. Kako su CEMI-ju odgovorili iz ove institucije, njima je poznat ukupni iznos, ali ne i informacija koliko je tačno potrošeno na aktivnosti Agencije. U istom dokumentu oni kažu da pored „standardnih“ projekata, od određenih međunarodnih aktera dobijaju podršku za konkretne aktivnosti koje su dio nekog njihovog šireg programa, a čije finansiranje ne ide preko Agencije. Tako je u decembru 2010. godine počelo i sprovođenje prvog projekta iz norveške bilateralne pomoći “Podrška Agenciji za borbu protiv korupcije u borbi protiv korupcije”, koji je trajao do juna 2013, a vrijednost projekta je bila 387.987 eura i bio je usmjeren na jačanje kapaciteta Agencije u smislu mreže stažista i razvoja IT sektora. U 2015. godini, opet iz norveške bilateralne pomoći Agencija dobija “Podrška jačanju mehanizama prevencije korupcije i institucionalnom razvoju “Agencije za borbu protiv korupcije”. Projekat će biti završen u septembru 2016. godine, a počeo je septembra 2013. i ukupan budžet iznosi 29.028.300 dinara. Pored ovih projekata, Agencija je imala podršku i drugih organizacija, kao što su OSCE i USAID/JRGA za neke aktivnosti, ali i podršku EU kroz IPA i TAIEX misije.

49 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, <http://www.acas.rs/>, Član 5

Agencija za borbu protiv korupcije

Godina	Ulaganja u €
2010 ⁵¹	1.295.708,89
2015 ⁵²	2.699.649,30
2016 ⁵³	2.551.024,35

U okvirima Republičkog javnog tužilaštva, a u cilju efikasnije borbe protiv korupcije, 2008. godine formirano je **Odjeljenje za borbu protiv korupcije**. Na internet stranici RJT kaže se da je specijalizacija u drugim tužilaštvima sprovedena 2010, i to tako što su uspostavljena odjeljenja za borbu protiv korupcije i pranja novca u apelacionim i višim javnim tužilaštvima u nekoliko najvećih srpskih gradova, ali i određivanjem zamjenika javnog tužioca koji će pratiti stanje u predmetima krivičnih djela u ovoj oblasti. 2009. godine su takođe proširene nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal na krivična djela visoke korupcije i to u okvirima izvršioca, tj. "kada je okrivljeni službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog savjeta sudstva ili Državnog veća tužilaca i takozvane teške korupcije - za koruptivna krivična djela kada vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200 miliona dinara"⁵³. Odjeljenje za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva je dužno da prati ostalih tužilaštava kada postupaju u predmetima krivičnih djela korupcije i pranja novca, prateći uputstvo RJT iz 2010. godine. Po tom uputstvu sva niža tužilaštva su dužna da Republičkom javnom tužilaštvu šalju podatke o primljenim krivičnim prijavama, donijetim javnotužilačkim odlukama, prvostepenim presudama, žalbama tužioca i drugostepenim odlukama. RJT na taj način ne samo da prati i kontroliše rad tužilaštava, već daje i stručnu pomoć, a na internet stranici ove institucije se kaže da je poseban naglasak stavljen na predmete i izvještaje u vezi sa primjenom Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom.

Odjeljenje za borbu protiv korupcije 2013. godine objavilo je i Obavezno uputstvo o postupanju u predmetima iz oblasti zloupotrebe službenog položaja, pošto se definicija ovih predmeta promijenila usvajanjem izmena i dopuna Krivičnog zakonika iste godine.

Odjeljenje za borbu protiv korupcije nadležno je i da učestvuje u izradi pravnog okvira za borbu protiv korupcije i prati njegovu primjenu. Zaduženo je i da prati i pritužbe na rad nosilaca pravosudnih funkcija koje se odnose na slučajeve korupcije. Ovo odjeljenje saraduje sa drugim državnim organima u oblasti borbe protiv korupcije, a naročito sa policijom, Poreskom upravom, Upravom za sprječavanje pranja novca, Upravom carina, Agencijom za borbu protiv korupcije i Državnom revizorskom institucijom.

Odjeljenje za borbu protiv korupcije nije posebna budžetska jedinica, a cijeli budžet Republičkog javnog tužilaštva, u okviru kojeg funkcioniše ovo odjeljenje je značajno niži u odnosu na druga aktikorupcijska tijela, pa tako je u 2015. iznosio 698.864,68 eura, a u 2016, još manje 688.512,89 eura.

Godina	RJT – ulaganja u €
2015	698,864.68
2016	688,512.89

50 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu

51 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu

52 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu

53 <http://www.rjt.gov.rs/sr/organizacija/odeljenja/odeljenje-za-borbu-protiv-korupcije>

Još jedna od institucija koje su zadužene za borbu protiv korupcije je **Državna revizorska institucija**, koja se, od 2005. kada je osnovana, smatra najvišim organom revizije javnih sredstava u Republici Srbiji. DRI je samostalan i nezavistan organ, odgovoran samo državnom parlamentu, a pravno uporište za svoj rad nalazi u Ustavu Republike Srbije, Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji i Poslovniku Državne revizorske institucije. Prateći član 5 ovog zakona, DRI daje mišljenja i javna saopštenja o primjeni pojedinih odredaba ovog zakona, ali i pruža stručnu pomoć Skupštini, Vladi i drugim organima Republike Srbije o važnim značajnim mjerama i projektima, kao i savjete korisnicima javnih sredstava. DRI utvrđuje kriterijume i vrši nostrifikaciju stručnih zvanja iz nadležnosti Institucije stečenih u inostranstvu, kao i utvrđuje program obrazovanja, organizuje polaganje ispita i planira ispitni program za sticanje zvanja državni revizori i vodi Registar onih koji su stekli to zvanje. Državni revizori saraduju sa relevantnim međunarodnim i drugim državnim institucijama. Takođe, učestvuju davanjem primjedbi na prijedloge zakonskih tekstova i drugih propisa, a mogu davati i mišljenja o pitanjima iz oblasti javnih finansija. Dodatno, nadležnosti DRI su i sljedeće⁵⁴:

- Planiranje i obavljanje revizije u skladu sa zakonom;
- može da daje preporuke za izmjene važećih zakona na osnovu informacija do kojih je došla u postupku obavljanja revizije, a odnose se na to da proizvode ili mogu proizvesti negativne posljedice ili dovode do neplaniranih rezultata;
- usvaja i objavljuje standarde revizije u vezi sa javnim sredstvima koji se odnose na izvršavanje revizijske nadležnosti Institucije, na priručnike za reviziju i na drugu stručnu literaturu od značaja za unaprjeđenje revizorske struke;

U skladu sa članom 34 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Agencija za borbu protiv korupcije može uputiti zahtjev Državnoj revizorskoj instituciji za vršenje revizije finansijskih izvještaja o političkim aktivnostima, ali za razliku od Crne Gore, ovo nije izričita obaveza DRI.

U 2015. godini rad Državne revizorske institucije finansiran je sa 4.678.820,77 eura⁵⁵, dok je ove godine budžet povećan, pa iznosi 4.973.850,31 eura⁵⁶.

Državna revizorska institucija

Godina	Ulaganja u €
2015	4.678.820,77
2016	4.973.850,31

Tijela u Srbiji koja se bave sprovođenjem anti-korupcijskih politika, a nijesu predmet ove analize su i: Savjet za borbu protiv korupcije, Uprava za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Godina	Agencija za borbu protiv korupcije	DRI	RJT – odsek za borbu protiv korupcije	Total
2015	2.699.649,30	4.678.820,77	698.864,68	8.077.334,75
2016	2.551.024,35	4.973.850,31	688.512,89	8.213.387,55

54 Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/zakon_dri.pdf

55 Zakonom o budžetu RS za 2015. Godinu, ("Sl.glasnik RS, br. 142/14 i 94/15)

56 Zakonomo budžetu RS za 2016. godinu ("Sl.glasnikRS", br. 103/15)

U 2015. za anti-korupcijske institucije koje smo pratili je uloženo 0,08% ukupnog budžeta za tu godinu, dok je u 2016. uloženo 8.213.387,55 eura, što čini 0.09% ukupnog budžeta Republike Srbije za ovu godinu.

Rezultati TI⁵⁷ pokazuju da se Srbija u protekloj godini spustila za jedan poen.

Godina	Skor čistoće
2014	41
2015	40

U Srbiji u toku 2015, najaktivnija je bila Agencija, a najviše prekršajnih kazni je naplaćeno od političkih subjekata zbog kršenja Zakona o političkim aktivnostima.⁵⁸

Institucija	Naplaćene kazne u 2015. u €
Agencija za borbu protiv korupcije	54.122,92
Državna revizorska institucija	0
Total	54.122,92

Iako je Državna revizorska institucija u toku 2015. godine, na osnovu svojih nalaza podnijela 14 krivičnih prijava, a početkom 2016. godine 7 krivičnih prijava, u 2015. i 2016, nije bilo izricanja novčanih kazni od strane sudova po ovim prijavama.⁵⁹

4.2. Hrvatska

U **Hrvatskoj** nekoliko institucija u svojoj nadležnosti ima borbu protiv korupcije i kako se objašnjava na internet stranici Ministarstva pravosuđa⁶⁰, oni prepoznaju da je odgovarajući i efikasan institucionalni okvir, kao i odgovarajuća koordinacija, saradnja i nadzor nadležnih institucija od presudnog značaja za uspješno suzbijanje korupcije. Tako se borbom protiv korupcije bave Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije, Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa, Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (PNUSKOK), USKOK - Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta i Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanje korupcije.

Najpoznatija hrvatska institucija za borbu protiv korupcije je svakako posebno **Državno tužilaštvo specijalizovano za progon korupcije i organiziranog kriminaliteta, USKOK**. Hrvatskoj je bilo potrebno skoro deset godina za uspostavljanje ove organizacije, koja je konačno proradila 2009. godine. U pitanju je složen sistem kaznenog postupanja protiv korupcije i organiziranog kriminala, koji se sastoji od posebnog sudstva, posebnih tužitelja i posebnih policijskih službi, koje se bave složenim slučajevima korupcije i organiziranog kriminala na visokom nivou. Tako u Hrvatskoj postoje tzv. „Uskočki sudovi“, tj. sudska odjeljenja za postupanje u predmetima kaznenih djela iz USKOK-ovih nadležnosti pri Županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, kao i u opštinskim sudovima u sjedištu navedenih županijskih sudova. USKOK ima ovlaštenja, ali i kapacitete i resurse da pokriva cijelu državu.

57 TI Corruption perception index 2014 i 2015

58 Odgovor Agencija za borbu protiv korupcije na zahtjev za Slobodan pristup informacijama od 18.02.2016.

59 Odgovor Državne revizorske institucije Republike Srbije na Zahtjev o slobodnom pristupu informacijama

60 <https://pravosudje.gov.hr/print.aspx?id=6175&url=print>

USKOK⁶¹ u skladu sa Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, obavlja poslove državnog tužilaštva u predmetima kaznenih djela iz Kaznenog zakona i to:

- primanja i davanja mita u postupku stečaja, primanja mita u ekonomskom poslovanju, davanja mita u ekonomskom poslovanju, zloupotreba položaja i ovlaštenja ako je to djelo počinila službena osoba, nezakonitog pogodovanja, primanja mita, davanja mita, trgovanja uticajem, davanja mita za trgovanje uticajem, podmićivanje zastupnika;
- pranja novca, utaje poreza ili carine, sprječavanja dokazivanja, prisile prema pravosudnom zvaničniku, prisile prema službenoj osobi, napada na službenu osobu, te kaznenog djela otkrivanja identiteta ugrožene osobe ili zaštićenog svjedoka;
- protivpravnog oduzimanja slobode, otmice, prisile, trgovanja ljudima i ropstva, protivzakonitog prebacivanja osoba preko državne granice, razbojništva, iznude, ucjene iz, pranja novca i protpravne naplate, ako su ta kaznena djela počinjena u sastavu grupe ili zločinačke organizacije;
- vođenje kaznenog postupka protiv organizatora grupe ili zločinačke organizacije za počinjenje kaznenih djela podvođenja, nedozvoljene trgovine zlatom i izbjegavanja carinskog nadzora.

Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta je u 2015. imao budžet u iznosu 2.668.863 eura⁶². Ove godine na snazi je Odluka o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih budžetskih korisnika u Hrvatskoj pa je tako u prvom tromjesečju 2016⁶³. godine, budžet USKOK-a objavljen u Narodnim novinama broj 109 iz 2015. godine po planu iznosio 733.955 eura, a projekcije za cijelu godinu su da će biti 2.670.299 eura.

Uskok raspolaže znatno većim ovlaštenjima i nadležnostima nego što je to slučaj sa drugim anti-korupcijskim tijelima u regionu.

Godina	Ulaganja
2015	2.668.863,75
2016	2.670.299,67

Državni ured za reviziju Republike Hrvatske, slično kao i druge revizorske institucije u regionu, prateći zakon⁶⁴ određuje da reviziji podliježu državni prihodi i rashodi, finansijski izvještaji i finansijske transakcije jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i regionalne samouprave, pravnih osoba koje se finansiraju iz budžeta i kojima je osnivač država ili jedinica lokalne uprave, kao i pravna lica u kojima država ili lokalna uprava imaju većinsko vlasništvo, ali i korištenje sredstava Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija ili institucija za finansiranje javnih potreba. Svake godine radi se revizija izvještaja o izvršenju državnog budžeta. **Revizija** podrazumijeva ispitivanje dokumenata, isprava, izvještaja, računovodstvenih i finansijskih postupaka, te drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li finansijski izvještaji istinit finansijski položaj i rezultate finansijskih aktivnosti, ali i postupak ispitivanja finansijskih transakcija u smislu zakonskog korištenja sredstava. Na kraju revizija je i davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, te davanje ocjene o efikasnosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finansijskih transakcija, programa i projekata. U skladu sa Zakonom o Državnom uredu

61 Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=609>

62 Proračun za 2015, str.229, Narodne novine broj 148. iz 2014 <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/433981.pdf>

63 Izvor: <http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx> (str.169)

64 Zakon o Državnom uredu za reviziju, <http://www.revizija.hr/hr/o-nama/zakoni-i-akti>

za reviziju i Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, DUR sprovodi revizije godišnjih izvještaja političkih subjekata.

Godina	Ulaganja
2015	6.608.228
2016	6.396.352,21

U skladu sa nadležnošću institucija koje posmatramo u Crnoj Gori, neophodno je pomenuti i hrvatsko **Državno izborno povjerenstvo**, koje u skladu sa članom 27 Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, nadzire godišnje financijsko poslovanje i godišnje finansijske izvještaje političkih stranaka, nezavisnih predstavnika i članova predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača i sprovodi i druge poslove iz svoje nadležnosti. Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske nadzire poštovanje odredbi Zakona koje se odnose na izbornu kampanju, finansijske račune koji se odnose na financiranje izborne promidžbe, prikupljanje donacija i troškove izborne kampanje, izvještavanje o finansiranju izborne kampanje i ostale aktivnosti vezane uz finansiranje izborne kampanje političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata.

Ova institucija, osim mogućnosti administrativne istrage u sprovođenju Zakona, ima mogućnost i direktnog izricanja administrativnih sankcija.

Godina ⁶⁵	Ulaganja u €
2015	26.648.411/8.449.850
2016	4.577.321

Možemo primijetiti višestruku razliku u pve dvije godine, gdje je u 2015. čak 25.3 miliona eura od ukupnog iznosa za finansiranje povjerenstva izdvojeno za organizaciju izbora, od čega 18.198.561 eura za "druge, nespomenute rashode poslovanja" (materijali, listići, logistika). Kako se ovaj iznos ne može povezati sa antikorupcijskim politikama, a uzrokovao bi znatno iskrivljenu sliku o ulaganjima, neophodno je da ga oduzmemo od cjelokupnog iznosa. Tako za poslovanje Državnog izbornog povjerenstva u 2015. dobijamo iznos od 8.449.850 eura.

Državno povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je u skladu sa Zakonom o sprječavanju sukoba interesa stalno, nezavisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz djelokruga rada i nadležnosti određenih ovim Zakonom. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa sastoji se od predsjednika i 4 člana. Povjerenstvo je zaduženo za pokretanje postupka u slučaju sukoba interesa, donošenje odluka, prikupljanje i provjeru podataka iz imovinskih kartona.

Pored ovih institucija, borbom protiv korupcije u Hrvatskoj se bave i: Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Povjerenstvo za praćenje provedbe mjera suzbijanja korupcije i Sektor ministarstva pravde za suzbijanje korupcije.

Ukupna ulaganja

Godina	USKOK	Državni ured za reviziju	Državno izborno povjerenstvo	Državno povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa	Total
2015	2.668.863,75	6.608.228	8.449.850*	726.726	18.453.667,75
2016	2.670.299,67	6.396.352,21	4.577.321		13.623.972,88

65 Posebni dio državnog Proračuna RH za 2015 i projekcije za 2016 I 2017.

U 2015, Hrvatska je od ukupnog budžeta, koji iznosi nešto oko 16 milijardi eura, 0.11% izdvojila za anti-korupcijske politike, dok od predviđenih 17.8 milijardi eura za 2016, planira da potroši 0.7%

Rezultati: Indeks percepcije korupcije, ukazuje na bolju situaciju u Hrvatskoj nego što je to u Srbiji i u Crnoj Gori.

Godina	CPI
2014	48
2015	51

Nažalost, nemamo informacije o naplaćenim novčanim kaznama od strane Tužilaštva ili Državnog povjerenstva za spečavanje sukoba interesa. Državni ured za reviziju je podnio Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske 12 obavijesti tijekom 2015. i 2016. Državni ured za reviziju nema podatke o izrečenim novčanim kaznama.

4.3. Slovenija

U Sloveniji nekoliko institucija se bavi borbom protiv korupcije. To su Državna revizijska komisija, Službenika za informacije od javnog značaja, Računski sud i Komisija za sprečavanje korupcije.

Komisija za sprečavanje korupcije funkcioniše od 2004. u okvirima tri sektora: Sektora za integritet, Sektora za preventivu i Sektora za sprečavanje konflikta interesa i ima pravo da upozorava javne funkcionere koji su u konfliktu interesa, da napuste jednu od funkcija koju obavljaju i do sada, u svim slučajevima, javni funkcioneri su ispoštovali upozorenja Komisije, kao i pokreće postupke i tužbe protiv funkcionera koji su u sukobu interesa. Komisija dobija sredstva iz Budžeta, na njihov prijedlog, ali Vlada odlučuje o tome da li prihvata prijedlog, tj. koja sredstva dobija ova institucija. Od 2010. Komisija u svom mandate ima i integritet i zaštitu zviždača⁶⁶.

Nadležnost Komisije jeste i da priprema stručnu podlogu za jačanje integriteta i programe obuke, naročito osoba koje su odgovorne za planove integriteta, ali i daje savjete za jačanje integriteta i sprječavanje i otklanjanje rizika od korupcije u javnom i privatnom sektoru. Daje načelno mišljenje, poglede, preporuke i objašnjenja o pitanjima koja se odnose na sadržaj Zakona o integritetu i sprječavanju korupcije⁶⁷. Takođe Komisija podsjeća nadležna tijela Republike Slovenije o sprovođenju obaveza iz međunarodnih instrumenata u području sprječavanja korupcije i daje im prijedloge o tome kako ostvariti te obaveze. Ona je obavezna da sarađuje sa nadležnim državnim tijelima u izradi propisa iz područja suzbijanja korupcije, pa može da daje svoje mišljenje o prijedlozima zakona i drugim propisima prije njihovog razmatranja od strane Vlade, kao i mišljenje o usklađenosti odredbi nacrtu zakona i drugih propisa sa zakonima i propisima kojima se uređuje sprječavanje korupcije i sprječavanju i suzbijanju sukoba interesa. Dodatno, može Narodnoj skupštini i Vladi podnijeti inicijative za regulisanje određenog područja kroz usvajanje zakona ili drugih propisa, u skladu sa svojim dužnostima i odgovornostima. Komisija sarađuje sa sličnim tijelima drugih država i međunarodnih institucija i međunarodnih neprofitnih organizacija u privatnom sektoru u području prevencije korupcije, ali i sa naučnim, tehničkim, medijskim i neprofitnim organizacijama u privatnom sektoru u području prevencije korupcije.

66 <http://www.opengovguide.com/country-examples/the-slovenian-independent-anti-corruption-commission-has-enhanced-power-to-protect-whistleblowers/>

67 Zakon o integritetu in preprečevanju korupcije, <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/204>

Dodatne nadležnosti Komisije su vezane za praćenje i analizu podataka o korupciji na nacionalnom i međunarodnom nivou, izmjene regulative kojom se reguliše sprječavanje korupcije u Sloveniji te ih predlaže Vladi, i dostavlja Narodnoj skupštini, daje saglasnost za plan aktivnosti za sprovođenje rješenja kojim se uređuje sprječavanje korupcije u Sloveniji i vodi evidencije i sprovodi poslove u vezi sa planovima integriteta i etičkim kodeksima.

Nakon rebalansa budžeta RS za 2015. godinu Komisiji je osigurano 1.604.272 eura, što znači 0,016 % ukupnog budžeta države za tu godinu. Potvrđeni proračun RS za 2016. Komisiji osigurava 1.703.169 eura, što znači 0,018% ukupnog budžeta države za godinu 2016. Komisija ni jedne od ovih godina nije imala dodatna sredstva finansiranja.⁶⁸

Komisija za srećavanje korupcije

Godina	Ulaganja
2015	1.604.272
2016	1.703.169

Po Ustavu Republike Slovenije, član 150, **Računsko sodišče – Revizorski sud**⁶⁹ je najviše tijelo za nadzor državnih računa, državnih proračuna i sveukupnu javnu potrošnju. **Nadležnosti Revizorskog suda**⁷⁰ su nadležnosti revizije. To znači da ovaj sud vrši reviziju poslovanja korisnika javnih sredstava i može provjeravati ispravnost i efikasnost poslovanja, što podrazumijeva dobijanje relevantne i dovoljne informacije za izražavanje svog mišljenja o poslovanju. Sud ima nadležnost da izrazi mišljenje o ekonomiji, mišljenje o efikasnosti ili mišljenje o djelovanjima svih korisnika javnih sredstava, a u skladu sa Zakonom to su pravna lica javnog prava ili jedinica; pravna lice privatnog prava, ako je predmet makar jedno od sljedećeg: ako je primila pomoć iz budžeta Evropske unije, državnog budžeta, odnosno budžeta lokalne zajednice, ako vrši javne usluge da je javna dobra putem koncesija, ako je kompanija privredno društvo, banka ili osiguravajuće društvo u kojem su i država i lokalna samouprava većinski vlasnici; fizička lice, ako je predmet makar jedno od sljedećeg: ako je primila pomoć iz budžeta Evropske unije, državnog budžeta, odnosno budžeta lokalne zajednice, ako vrši javne usluge da je javna dobra putem koncesija. U postupku revizije na osnovu ovog zakona smatra se da se javna sredstva poslovnih korisnika sastoje od: svih akcija korisnika javnih sredstava koje utiču na svoje prihode i rashode, odnosno aktive i pasive (transakcija u užem smislu), sve akcije korisnika javnih sredstava koje utiču na stanje javne imovine, javnog duga, pružanje javnih dobara ili stanje životne sredine.

Godina	Ulaganje
2015	5.139.080
2016	5.327.338

Specijalno državno tužilaštvo Republike Slovenije⁷¹ po nadležnosti se bavi krivičnim djelima čije procesuiranje zahtjeva posebnu organizaciju i nadležnost državnih tužilaca i najviši nivo djelovanja, tretiranog od strane Specijalnog tužilaštva Republike Slovenije. Odgovorno je za gonjenje počinitelja sljedećih krivičnih djela:

68 Odgovor Komisije za preprečavanje korupcije na Zahtjev za slobodan pristup informacijama

69 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>

70 Zakon o Računskom sodišče, Član 20, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550>

71 Zakon o državnem tožilstvu, <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104629>

- protiv privrede, može nametnuti kazne od pet godina zatvora ili teže kazne, prevare u poslovanju, izdavanje loše provjere i zloupotrebe kartica banke ili kreditne kartice, korišćenje falsifikovanih platnih kartica, kojima može izreći kaznu od deset godina zatvora ili težu kaznu, ako je djelo počinjeno u zločinačkoj organizaciji;
- primanje mita, davanje mita, primanje naknade za ilegalno posredovanje, davanje darova zbog ilegalnog posredovanja, protivzakonito prihvatanje poklona, nezakonito darivanje;
- terorizam, finansiranje terorizma, podsticanje ili javna podrške terorističkim djelima, finansiranja i obuke za terorizam;
- odvođenje u ropstvo, trgovina ljudima.

SDT ovlašćeno je za usmjeravanje istrage, arhiviranje i davanje prijedloga za privremeno osiguranje i oduzimanju imovine nedopuštenog porijekla, u skladu sa zakonom. Dodatno, u slučaju sumnje o imenovanju nadležnog državnog tužioca smatra se da postoji nadležnost SDT.

Prema odgovoru koji je CEMI dobio od ove institucije, tokom 2015. budžet državnog tužilaštva iznosio je 18.392.676 eura, a tokom 2016. 19.285.360 eura. U tom period ova institucija nije dobijala donacije niti bila jedan od korisnika projekata te po tom osnovu nije prihodovala sredstva.⁷²

Godina ⁷²	Ulaganja
2015	18.392.676
2016	19.285.360

Ukupna ulaganja za sve institucije su iznosila:⁷³

Godina	KPK	Revizorski sud	SDT ⁷³	Total
2015	1.604.272	5.139.080	18.392.676	25.136.028
2016	1.703.169	5.327.338	19.285.360	26.315.867

U skladu sa dobijenim informacijama, Slovenija je u 2015. od svog ukupnog budžeta od 9.9 milijardi, trošila 0,25% na funkcionisanje ovih antikorupcijskih mehanizama, a od 9.5 milijardi u 2016. predviđeno je 0.28%.⁷⁴

Slovenija se na rang listi TI daleko najbolje pozicionira na prostorima bivše Jugoslavije, sa skorom čistoće od 60.

Godina	CPI
2014	58
2015	60

Što se tiče izrečenih i naplaćenih kazni u 2015.oj, uspjeli smo da dobijemo sljedeće podatke:

Komisija za preprečavanje korupcije	13.533,31
Revizorski sud	0
SDT	1.803.506,51

72 Proračun RS za leto 2015 i 2016, posebni del

73 Ukupan budžet za tužilaštva, jer Specijalno državno tužilaštvo nema posebna sredstva

74 Za dobijanje ovih podataka korišćen je ukupni budžet tj. ukupni planirani rashodi za ove godine.

Slovenačko tužilaštvo nam je dostavilo podatke o izrečenim kaznama za krivična djela korupcije, koje su u 2015. iznosile 114.896,95 eura, a donešena je još jedna presuda koja još nije pravosnažna na 1.688.609,56 eura.⁷⁵

Revizorski sud dostavlja podatke tužilaštvu o kršenju zakona i podnosi krivične prijave, ali ne vodi klasifikaciju slučajeva, tako da nema precizne podatke koliko je među ovim prijavama i krivičnih djela korupcije.

4.4. Uporedna analiza

Ovlašćenja i nadležnosti institucija koje smo upoređivali u Crnoj Gori, Hrvatskoj, Sloveniji i Srbiji su slična, mada nisu u svakoj državi povjerena istoj instituciji.

Usvajanjem Zakona o sprječavanju korupcije i uvođenjem odredbi koje predviđaju obavezu za pravna i fizička lica da dostavljaju podatke koji su Agenciji neophodni za sprovođenje postupka, pridružili smo se i ostalim zemljama u regionu čija tijela već nekoliko godina raspolažu ovom mogućnošću. Crnogorska Agencija za sprječavanje korupcije čak ima naprednija zakonska rješenja u odnosu na druge države, kao što su zahtijevanje podataka od fizičkih lica (koje u Srbiji i Hrvatskoj nije predviđeno) i nadležnost nad oblastima zaštite zviždača i lobiranja.

Takođe, ovlašćenja i nadležnosti Specijalnog tržavnog tužilaštva u skladu sa Zakonom o specijalnom državnom tužilaštvu i Zakonom o krivičnom postupku, podudarna su sa ovlašćenjima i nadležnostima koja imaju sva tužilaštva u regionu.

Broj prekršaja za koji se izriču novčane sankcije je daleko najveći u Crnoj Gori, gdje je čak 170 prekršaja propisano Zakonom o sprječavanju korupcije, Zakonom o lobiranju, Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, kao i Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji.

Zemlja	Ulaganja u anti-korupcijske institucije u 2015. u procentima od ukupnog budžeta	TI skor čistoće	Naplaćene prekršajne i krivične kazne i vrijednost oduzete imovine
Crna Gora	0.11%	44	50.045,00 ⁷⁶
Srbija	0.08%	40	54.122,92 ⁷⁷
Hrvatska	0.11%	51	n/a-
Slovenija	0.25 %	60	1.817.039,51

Kako smo samo iz tijela koja se bave sprječavanjem korupcije uspjeli da dobijemo podatke za 2015., ukupnu povratnu vrijednost možemo računati samo za ova tijela:

Institucija	Uloženo	Naplaćeno prekršajnih kazni	Povraćaj uložениh sredstava u procentima
Komisija za sprječavanje sukoba interesa – Crna Gora	285.553,74	50.045,00	17,2%

⁷⁵ Odgovor državnog tužilaštva Slovenije na molbu za dostavljanje podataka

⁷⁶ Nedostaju podaci tužilaštva

⁷⁷ Nedostaju podaci tužilaštva

Agencija za borbu protiv korupcije – Srbija	2.699.649,30	54.122,92	2%
Komisija za sprečavanje korupcije - Slovenija	1.604.272	13.533,31	0,8%

Takođe, dobili smo i podatke od Državnog tužilaštva Slovenije, čiji rezultati pokazuju povraćaj vrijednosti od 9%.

Iz uporedne analize možemo da zaključimo nekoliko činjenica:

- ✓ Da izdvajanja iz budžeta za anti-korupcijske politike nisu srazmjerne veličini države ili budžeta, (Slovenija izdvaja više od Hrvatske i procentualno i količinski);
- ✓ Da zemlje iz regiona koje ulažu više u anti-korupcijske politike imaju veći skor čistoće;
- ✓ Da veće ulaganje ne znači nužno i veći povrat sredstava kroz naplaćene kazne;
- ✓ Da naše, kao i tužilaštva Srbije i Hrvatske nijesu dovoljno otvorena kada je u pitanju pristup informacijama o njihovim rezultatima u borbi protiv korupcije;
- ✓ U svakoj od ovih zemalja, sredstva od naplaćenih prekršajnih kazni idu u budžet i ne postoje alternativni modeli reinvestiranja u borbu protiv korupcije;
- ✓ Koordinacija institucija u pogledu dostavljanja informacija o toku postupaka koji su započeli od jedne institucije a dovršeni od druge (npr. DRI i Tužilaštvo) su na vrlo niskom nivou u svim državama. U nešto povoljnijoj situaciji je Hrvatska, čiji USKOK ima svoju policiju i svoja sudska odjeljenja, pa je razmjena informacija moguća u svakom trenutku.

5. Modeli unaprjeđenja efikasnosti

Imajući u vidu da izuzimanje određenih sredstava iz generalnog korpusa kazni koje idu u budžet države ili lokalne samouprave već postoji (aplikacija “budi odgovoran”), smatramo da bi se unaprjeđenjem registara, odnosno poboljšanjem sistematizacije podataka o naplaćenim prekršajima, novčanim kaznama i sl., mogli stvoriti uslovi ne samo za postojanje jasnog pregleda ekonomskog prihoda antikorupcijskih politika, već da bi to bio odličan osnov za preusmjeravanje tog novca za dalje jačanje efekata antikorupcijskih politika.

Da li bi se preusmjeravao cjelokupan ili samo dio prihoda, na račun koje institucije i kako, moralo bi biti pitanje za detaljnu analizu. Ovdje samo želimo da istaknemo jednu od mogućnosti. Naime, o zaštiti zviždača, kao jednog od najvažnijih segmenata antikorupcijske politike, u Crnoj Gori se godinama govori. Da bi se konkretizovala načelna zalaganja da se zaštite ljudi koji prijavljuju korupciju u instituciji ili firmi u kojoj rade, potrebno je ne samo načelno mijenjati kulturu već i obezbijediti konkretne pravne i finansijske mehanizme.

Uputstvo za otvorene vlade (The Open Government Guide) u jednoj od tema objašnjava da zviždačima često treba podrška u prijavljivanju, čuvanju pozicije na poslu ali i u traženju zaštite od nepovoljnog odnosa na poslu. U izuzetnim okolnostima, potrebna im je i zaštita porodice. Tako ova platforma predlaže kreiranje fonda koji će zviždačima dati priliku da traže savjet, a kad je potrebno i pravnu podršku. Dalje, fond bi mogao da pruža i finansijsku pomoć u hitnim slučajevima kada su suspendovani sa posla i bez sredstava za život. Takav javni fond bi takođe

ukazao poštovanje za sve koji ukazuju na nelegalne radnje koje ugrožavaju javni interes⁷⁸. Primjer za takav fond postavljen je kao Komisija za bezbjednosnu razmjenu u Sjedinjenim Američkim Državama. Oni nude “materijalnu kompenzaciju u zamjenu za informacije o kršenju bezbjednosnih zakona u cilju ohrabririvanja istupanja zviždača”⁷⁹. Primjedbe na ovaj fond odnose se na to da on pomjera fokus sa želje za zaštitom javnog interesa na ličnu dobit onog ko prijavljuje korupciju. Takođe, i u Južnoj Koreji, Komisija za antikorupciju i ljudska prava, nudi obeštećenje ukoliko se pojavi šteta ili bilo koji trošak vezan za preseljenje, gubitak zarade, parnični postupak i sl. Oni su, prema Uputstvu za otvorene vlade, takođe predložili promjene zakona kako bi se obezbijedile nagrade za zviždače.

Kroz Zakon o sprječavanju korupcije u Crnoj Gori je predviđeno da zviždači imaju pravo nagrade i nadoknade u slučaju štete.⁸⁰ Međutim, nagrada kao i naknada štete se isplaćuju samo nakon donošenja pravosnažne presude u slučaju koji je prijavljen, što znači da je zviždač nezaštićen u toku cijelog trajanja sudskog postupka. U istom kontekstu, važno je pomenuti preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope iz 2014. godine o zaštiti zviždača nalažu dostupnost privremenih mjera do kraja građanskog postupka koje bi trebalo obezbijediti licima koja su bila žrtve odmazde zato što su izvršila obavještanje i odavanje informacija u interesu javnosti, posebno u slučaju gubitka zaposlenja⁸¹.

Stvaranjem transparentnog pregleda prihodovanih sredstava od antikorupcijskih politika, ali i njegovim jasnim usmjeravanjem na unaprjeđivanje implementacije ovih politika, ne samo da bi se mogle jačati institucije i opravdati ulaganje i očekivanja od njihovog rada. Važnije, povećalo bi se povjerenje kako onih koji bi prijavili korupciju, zato što bi konkretno znali da mogu da očekuju zaštitu i/ili nagradu, tako i građana uopšte, koji bi, kroz izvještaje o prihodima i rashodima ovih institucija jasno mogli da znaju koliko efikasno sistem funkcioniše, sa kojim ciljem i kojim krajnjim ishodom.

Zaključak i preporuke

Prije svega, moramo da zaključimo da, uprkos značajnim izdvajanjima za borbu protiv korupcije i donekle podignutoj efikasnosti sankcionisanja, u 2015. još uvijek nijesmo mogli da primijetimo povećanje povjerenja u institucije niti značajniji pad spremnosti na preduzimanje koruptivnih radnji. Međutim, u ovoj godini preduslovi za dobijanje povećanja efikasnosti su znatno bolji: povećana su ulaganja na 0,32% od ukupnog budžeta – što je najviše u regionu, proširena su ovlašćenja i nadležnosti antikorupcijskih institucija, a propisan je i set od 46 novih prekršaja za koje su propisane novčane kazne.

Imajući u vidu iskustvo u izradi ove studije, te probleme i nemogućnost pribavljanja podataka o novčanim kaznama izrečenim isključivo za djela prepoznata kao koruptivna, smatramo neophodnim unapređivanje sistematičnosti vođenja ovih podataka.

78 <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-a-public-fund-to-support-whistleblowers/>

79 ibid

80 Zakon o sprječavanju korupcije (Sl. List Crne Gore 54/14), čl. 67-69

81 Preporuka Savjeta Evrope o zaštiti zviždača I memorandum sa objašnjenjima, CM/Rec(2014)7, dostupni na web-stranici http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp

Preciznije, smatramo da bilo neophodno da svaki organ nadležan za vođenje prekršajnog postupka, kao i svaki sud, ima jasnu klasifikaciju kažnjavanja, po krivičnim djelima, gdje bi bilo jednostavno imati u vidu u kazne izrečene isključivo po osnovama kažnjavanja za prekršaje i krivična djela korupcije.

Pri usvajanju svakog Zakona, neophodno je sprovesti detaljnu Analizu uticaja novog propisa na politiku koju isti reguliše (tzv. Regulatory Impact Analysis, RIA). Za set anti-korupcijskih zakona, RIA je sprovedena ali u dijelu cost-benefit analize ne oslanja se na konkretne podatke već na deklarativnu korist po društvo.

Ova studija obuhvata samo jedan segment anti-korupcijskih politika, prije svega zbog nedostatka otvorenih podataka za sve institucije koje se bave ovim pitanjima. Kako bi se anti-korupcijska politika mogla cjelovito sagledavati i procjenjivati njena efikasnost potrebno je omogućiti transparentnost svih podataka za njeno sprovođenje i o finansijskim rezultatima njenog sprovođenja: od propisanih naknada za sistematizovana mjesta menadžera integriteta, budžeta odjeljenja i sektora unutar svake institucije, do ulaganja koje vrše međunarodne organizacije i institucije. Posebno značajan segment kome nedostaje transparentnost je pomoć od strane Evropske unije – vrijednost twinning projekata, honorari TAIEK eksperata, pomoć kroz EU fondove IPA i EIDHR, kako državnim institucijama, tako i organizacijama civilnog društva koje rade u ovoj oblasti. Naime, iako su podaci o ovoj pomoći javni, dostupne informacije su vrlo parcijalne. Ciljne institucije nemaju sve podatke o vrijednosti uloženi sredstava a Evropska unija ne objavljuje proaktivno ove podatke.

Takođe, na strani prihoda, pored unaprjeđenja klasifikacije i sistematizacije podataka u registrima, potrebno je objavljivati podatke o materijalnim rezultatima borbe protiv korupcije, tj. podatke o sredstvima koja su prikupljena kroz kažnjavanja i prekršaje u oblasti borbe protiv korupcije, odnosno kroz implementacije antikorupcijskih politika.

Kada svi ovi podaci budu javno dostupni, izrada Analize uticaja zakonskih akata u oblasti borbe protiv korupcije će biti znatno lakša i objektivnija. Procjena učinkovitosti svih aktera u borbi protiv korupcije će dalje doprinijeti individualizaciji odgovornosti za rezultate i formiranju novih rješenja unutar zakona i institucija, koje odgovaraju stvarnim potrebama.

Pored ulaganja, ovlaštenja, i nadležnosti, veliku ulogu u funkcionisanju anti-korupcijskih tijela ima i upravljački kadar ovih institucija, što se može vidjeti na primjeru crnogorskog tužilaštva i slovenačke agencije, gdje bez mijenjanja ovlaštenja, ulaganja i nadležnosti rezultati značajno variraju kroz vrijeme.

Dok u Srbiji imamo konkretne krivične prijave podnešene od strane DRI, a u Sloveniji i Hrvatskoj podnešena obavještenja i krivične prijave državnom tužilaštvu od strane revizorskih tijela, u Crnoj Gori i dalje imamo samo prosljeđivanje revizorskih izvještaja. Međutim, u svim ovim zemljama, osim u Srbiji, državna revizorska institucija ne dobija povratne podatke o izrečenim kaznama. Koordinacija institucija, ne samo u toku istraživanja slučajeva korupcije, već i nakon okončanja procesa bi doprinijela unaprježenju rada ovih institucija. Naime, tužilaštva bi trebala da dostavljaju informacije o presudama, kao i sugestije za prikupljanje podataka u budućim slučajevima. Ovaj dvosmjerni protok informacija bi riješio problem sa kojim su se suočavale neka od tužilaštava u regionu, da dostavljeni dokazi od anti-korupcijskih agencija i revizorskog tijela nisu dovoljno kvalitetni, te da se istraga mora ponovo otpočinjati.

Dakle, u skladu sa nalazima studije, predlažemo sljedeće:

1. Potrebno je napraviti presjek ulaganja u anti-korupcijske politike na nivou države – sa odvojenim budžetskim podacima o svakom tijelu, odjeljenju (ili pojedincu unutar institucija) koji se bave sprječavanjem, istragom ili procesuiranjem slučajeva korupcije. Pod ovim podrazumijevamo da se omogući pregled budžeta za odjeljenja unutar policije koja se bave slučajevima korupcije, pregled izdvajanja za menadžere integriteta, budžeta inspekcija koje u nadležnosti imaju kontrolu nad sprovođenjem anti-korupcijskih politika (npr. Inspekcija za javne nabavke), dijelova institucija koji se bave otkrivanjem i suzbijanjem korupcije (npr. dijelovi poreske uprave koji se bave otkrivanjem i suzbijanjem sive ekonomije) itd.
2. Neophodno je da ulaganja iz EU i međunarodne zajednice u anti-korupcijske politike budu javno dostupni, bilo a sajtovima ciljnih institucija, ili na sajtovima međunarodnih organizacija i institucija koje pružaju ovu pomoć.
3. Potrebno je sprovoditi RIA (analizu uticaja) u dijelu troškova i benefita za svaki anti-korupcijski zakon, precizno i koristeći ekonomske indikatore a ne opšta mjesta.
4. Iznos sredstava prikupljenih od prekršajnih i krivičnih kazni, oduzete imovinska koristi i naknade štete, moraju biti javni. Te podatke dalje treba koristiti za računanje efikasnosti svake od anti-korupcijskih institucija.
5. Sredstva prikupljena na ovaj način (osim naknade štete) trebaju da idu u poseban fond za zaštićivanje i nagradu zviždača, koji bi ih štitio od dugoročne nezaposlenosti ili drugih vidova odmazde i bio dostupan u periodu prije stupanja na snagu presude donešene na osnovu prijave zviždača.
6. Koordinacija institucija u smislu dostavljanja podataka o rezultatima pokrenutih postupaka, treba da bude unaprijeđena. Svaka institucija koja tužilaštvu prosljedi informaciju ili podnese krivičnu prijavu treba da bude upućena u rezultate postupanja po prijavi ili obavještenju.
7. Potrebno je pratiti indikatore efikasnosti svake od ovih institucija i u slučaju da pri istim ovlašćenjima, nadležnostima i kapacitetima, neka od institucija pokazuje slabiju efikasnost, potrebno je razmotriti smjenu uprave.

Bibliografija

Knjige:

Christian Johansson, Kark Johan Lext "Corruption and Income Inequality A study of the impact from different legal systems", 2013;

Mehmet Ugur, Nadini Nasgupta: „Evidence on Economic Growth Impacts of corruption in low income countries and beyond“;

Michael A. Mehen, „THE RELATIONSHIP BETWEEN CORRUPTION AND INCOME INEQUALITY: A CROSSNATIONAL STUDY“, 2013;

Paolo Mauro, "Why Worry About Corruption?", IMF, 1997;

Publikacije:

„Korupcija i Anti-korupcija u Crnoj Gori 2013-2014“, dostupna na: http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Montenegro/CAR_Montenegro_2014_MNE.pdf;

Evidence paper: „Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them“, UKAID, januar 2015;

Zlatko Vujović, Ana Selić, Nikoleta Tomović, "Reforma anti-korupcijskih institucija u Crnoj Gori: Kako učiniti sistem efikasnijim?", Centar za monitoring, Podgorica, Crna Gora, 2010;

Transparency international: Corruption perception index

Istraživanje Korupcija u Crnoj Gori 2014, Centar za monitoring CeMI, Publikacija dostupna na : <http://www.cemi.org.me/index.php/me/>

Izveštaj o radu Uprave za anti-korupcijsku inicijativu za 2005. i 2006. godinu

„Upoznatost sa radom Uprave za antikorupcijsku inicijativu i stavovi javnosti o pitanju korupcije“, dostupna na: http://antikorupcija.me/media/documents/rezultati_istrazivanja_decembar_2015.pdf

TI Corruption perception index 2014. i 2015.

Zakoni:

Ustav Crne Gore

Zakon o finansiranju političkih partija ("Službeni list CG", br. 42/11, 60/11, 1/12 i 10/14)

Zakon o finansiranju kampanje za izbor predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opštine ("Službeni list CG", broj 8/09)

Zakonu o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, ("Službeni list CG", br. 52/2014 od 16.12.2014. godine)

Zakon o Državnoj Revizorskoj Instituciji ("Sl. listRCG", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, "Sl. listCrneGore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014)

Zakon o konfliktu interesa, Službeni list br. 01- 623/4, Podgorica, 18. juna 2004. godine

Odluka o obrazovanju Komisije za utvrđivanje konflikta interesa i izboru predsjednika i članova Komisije ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 53/04 od 04.08.2004. godine)

Poslovnik o radu Komisije za sprječavanje sukoba interesa ("Službeni list Crne Gore 80/09") i Zakon o

sprječavanju sukoba interesa ("Sl. list Crne Gore", br. 01/09 od 09.01.2009, 41/11 od 10.08.2011, 47/11 od 23.09.2011. godine)

Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, "Službeni list Crne Gore, broj 10/2015", od 10.3.2015. god.

Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Službeni list CG", br. 52/2014)

Zakon o lobiranju ("Službeni list CG", br. 52/2014)

Zakon o sprječavanju korupcije, čl 95 ("Službeni list CG", br. 52/2014)

Zakon o budžetu Crne Gore za 2013

Zakon o prekršajima ("Službeni list Crne Gore", br. 1/2011, 6/2011 i 39/2011)

Krivični zakonik Crne Gore ("Službeni list RCG", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službeni list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 40/2013 i 56/2013)

Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, preuzeto sa : <http://www.acas.rs/>

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2010. godinu

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu

Zakono Državnoj revizorskoj instituciji, preuzeto sa: [http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti dokumenti/zakon_dri.pdf](http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/zakon_dri.pdf)

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2015. godinu ("Sl.glasnik RS, br. 142/14 i 94/15)

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu ("Sl.glasnikRS", br. 103/15)

Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala, preuzeto sa: <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=609>

Zakon o Državnom uredu za reviziju, preuzeto sa: <http://www.revizija.hr/hr/o-nama/zakoni-i-akti>

Posebni dio državnog Proračuna RH za 2015 i projekcije za 2016. i 2017.

Zakon o integriteti in preprečavanju korupcije, preuzeto sa: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/204>

Zakon o Računskom sodišče, Preuzeto sa: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550>

Zakon o državnom tožilstvu, preuzeto sa : <http://www.uradni-list.si/1/content?id=104629>

Proračun RS za leto 2015. i 2016, posebni del

Zakon o sprječavanju korupcije (Sl. List Crne Gore 54/14), čl. 67-69)

Proračun za 2015, str.229, Narodne novine broj 148, 2014, preuzeto sa: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/433981.pdf>

Internet izvori:

<http://www.cemi.org.me/index.php/me/>

<http://www.transparency.org/what-is-corruption/>

<http://antikorupcija.me/me/o-nama/agencija-za-sprjecavanje-korupcije/>

<http://www.budiodgovoran.me/novosti.php>

<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>

http://antikorupcija.me/media/documents/rezultati_istrazivanja_decembar_2015.pdf
http://antikorupcija.me/media/documents/rezultati_istrazivanja_decembar_2015.pdf
<http://www.rjt.gov.rs/sr/organizacija/odeljenja/odeljenje-za-borbu-protiv-korupcije>
<https://pravosudje.gov.hr/print.aspx?id=6175&url=print>
<http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=609>
<http://narodne-novine.nn.hr/default.aspx>
<http://www.revizija.hr/hr/o-nama/zakoni-i-akti>
<http://www.opengovguide.com/country-examples/the-slovenian-independent-anti-corruption-commission-has-enhanced-power-to-protect-whistleblowers/>
<https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/204>
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO2550>
<http://www.uradni-list.si/1/content?id=104629>
<http://www.opengovguide.com/commitments/establish-a-public-fund-to-support-whistleblowers/>
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp