

Biljana Dulović  
Blaženka Dabanović  
Dalibor Šaban  
Holger-Michael Arndt  
dr Josef Schiffer  
Mladen Grdinić  
mr Mladen Tomović  
Šefko Kurpejović  
dr Vesna Ratković

# INTEGRITET ILI KORUPCIJA? PITANJA I ODGOVORI

Prevod priručnika na engleski jezik  
podržala je Misija OEBS u Crnoj Gori

**oebs** Organizacija za evropsku  
bezbjednost i saradnju  
Misija u Crnoj Gori



Ova publikacija je napravljena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost partnera projekta i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

# INTEGRITET ILI KORUPCIJA ? PITANJA I ODGOVORI

---

## *Izdavač*

IPA 2010 Tvinig projekat

“Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana”

## *Urednici*

dr Vesna Ratković

Holger-Michael Arndt

## *Autori*

Biljana Dulović

Blaženka Dabanović

Dalibor Šaban

Holger-Michael Arndt

dr Josef Schiffer

Mladen Grdinić

mr Mladen Tomović

Šefko Kurpejović

dr Vesna Ratković

## *Koordinator projekta*

Aleksandra Vojinović

## *Lektor*

Tamara Damjanović

## *Dizajn i priprema za štampu*

“KNB Production”, Podgorica

## *Štampa*

AP Print d.o.o. Podgorica

## *Tiraž*

1 000

# SADRŽAJ

PREDGOVOR Holger-Michael Arndt.....	4
UVODNA RIJEČ dr Vesna Ratković .....	6
1. PRINCIP INTEGRITETA I NJEGOVA PRIMJENA U JAVNOJ UPRAVI - Blaženka Dabanović.....	8
2. ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA - Biljana Dulović .....	12
3. PRIJAVLJIVANJE KORUPCIJE - Dalibor Šaban .....	17
4. ETIČKI KODEKS DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA - Šefko Kurpejović.....	19
5. PREVENCIJA KORUPCIJE - dr Vesna Ratković .....	22
6. KRIVIČNI ZAKONIK - POJAM I KARAKTERISTIKE KRIVIČNIH DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI - Mladen Grdinić .....	35
PRILOG I Studije slučaja (Case study) - hipotetički primjeri narušavanja integriteta - mr Mladen Tomović .....	40
PRILOG II “Težiti integritetu” ili “sprečavanje i borba protiv korupcije”? - dr Josef Schiffer .....	47
PRILOG III Načini prijavljivanja korupcije - Dalibor Šaban.....	51

# PREDGOVOR



Uprava za antikorupcijsku inicijativu i Komisija za sprečavanje sukoba interesa su u periodu 2012 - 2014. god. zajedno sa Saveznom kancelarijom za administraciju SR Njemačke, bili partneri na Twinning projektu “Podrška implementaciji antikorupcijske strategije i akcionog plana” MN 10 IB JH 03, u cilju pripreme mogućeg pristupa Crne Gore Evropskoj uniji.

Tokom implementacije ovog projekta je nastala ideja za izradu ove publikacije. Radna grupa, sastavljena od državnih službenika iz različitih organa crnogorske administracije, diskutovala je oko aktuelnih pitanja integriteta na radnom mjestu, uzimajući u obzir promjene u zakonodavnom okviru.

Društvo nije na adekvatan način upoznato sa temom i ne zna kako da se stvarno nosi sa pitanjem integriteta na radnom mjestu, u kontaktu sa građanima i kolegama, kao i sa važećim normama i standardima u ovoj oblasti.

Sljedeća pitanja i odgovori su napisani jednostavnim, razumljivim jezikom, i treba da pomognu čitaocima da jasnije prepoznaju ograničenja i bolje utvrde koje je ponašanje poželjno, dozvoljeno, a koje zabranjeno.

Ona takođe treba da ukažu državnim službenicima i namještenicima koja se ograničenja u Zakonu o državnim službenicima moraju poštovati. Pored toga

i građani i državni službenici i namještenici, moraju da poštuju važeće krivične odredbe.

Opšta politika je da službenicima i namještenicima nije dozvoljeno da prihvate bilo kakve prednosti koje se odnose na njihov rad, osim ako je takva radnja dozvoljena. Ipak, i dalje postoje sive zone, o kojima treba razgovarati sa pretpostavljenima u slučajevima da postoji neka nedoumica.

Nadamo se da će ovaj Priručnik doprinijeti sprovođenju standarda integriteta u javnoj upravi, i da će podići svijest o tome da je borba protiv korupcije zaista neophodna. Cilj takvog procesa će biti postignut iskorjenjivanjem ove vrste kriminala i informisanjem društva u tom pogledu.

Sistematska prevencija i borba protiv korupcije može biti uspješna na duži rok, samo ako se ovim pitanjem bavi društvo u cjelini.

Korupcija u javnoj upravi se može uspješno suzbiti kada su učinjeni stvarni napori u ovoj oblasti uz adekvatnu podršku na političkom nivou.

Podgorica, februar 2014. g

**Holger-Michael Arndt**  
Savezna kancelarija za administraciju SR Njemačke

# UVODNA RIJEČ



*Poštovani,*

Ovaj Priručnik je namijenjen zaposlenima u javnoj upravi, a prije svega onima koji su na početku radnog odnosa ili imaju do tri godine iskustva na ovim složenim i odgovornim poslovima. Priručnik sadrži pitanja i odgovore vezane za **korupciju** kao negativnu društvenu pojavu i **integritet** kao suprotnu i poželjnu odrednicu za unapređenje efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti - integriteta javne uprave. Kao što vam je poznato, ostvarivanje ovog cilja je jedan od prioriteta ukupnih reformskih aktivnosti u Crnoj Gori.

Tematske cjeline koje sadrži ovaj Priručnik, imaju za cilj da olakšaju usvajanje znanja i primjenu standarda koji se odnose na ostvarivanje brojnih principa koji čine „dobru upravu“, a prije svega: primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima; Zakona o radu, Krivičnog zakonika, prevenciju korupcije i drugih zloupotreba službenog položaja, princip integriteta, kao i Etičkog kodeksa.

Cilj Priručnika je da se, kroz praktična pitanja i odgovore, službenicima i namještenicima predoče njihova zakonska prava i obaveze, kao i pravila i zabrane koje se odnose na zakonito i etično ponašanje prilikom obavljanja poslova i zadataka. Priručnik treba da olakša službenicima i namještenicima da steknu i prošire znanja i vještine kako da na savremen, efikasan i odgovoran način obavljaju svoje poslove, ali i da doprinose skladnim odnosima sa kolegama, strankama, građanima i dr. Priručnik ima za cilj da ukaže kako da prepoznaju

korupciju i ohrabri ih da reaguju u slučaju da sumnjaju u postojanje korupcije ili bilo kojeg drugog oblika neetičnog i neprofesionalnog ponašanja u svome radnom okruženju.

Ovaj Priručnik je nastao zajedničkim zalaganjem više državnih organa i njemačkih kolega iz projekta IPA 2010. U koncipiranju i izradi ovog Priručnika doprinos su dali predstavnici: Uprave za antikorupcijsku inicijativu, Uprave za kadrove, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave za nekretnine i Osnovnog suda u Podgorici.

Priručnik će od ove godine postati sastavni dio Programa obuke kod Uprave za kadrove, kako bi, kroz odgovarajuće seminare sa predavačima iz navedenih državnih organa, na jednostavan i praktičan način, zaposleni u javnoj upravi stekli i proširili svoja znanja i vještine, i doprinijeli unapređenju efikasnosti i integriteta u radu javne uprave. Sigurna sam da ćete kroz ineresovanje i volju za izučavanjem i primjenom ovog Priručnika, aktivno doprinijeti da naša javna uprava bude profesionalna i uvažena od svih.

Podgorica, februar 2014. g.

**Uprava za antikorupcijsku inicijativu,**  
direktor, dr Vesna Ratković

## 1

*Blaženka Dabanović*

## PRINCIP INTEGRITETA I NJEGOVA PRIMJENA U JAVNOJ UPRAVI

**Integritet** potiče od latinske riječi *integritas* i znači: nedjeljivost, besprekornost, poštenje, realnost, obazrivost i druge moralne vrijednosti osobe.

**Integritet službenika i namještenika** podrazumijeva da on ima potrebno znanje i vještine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima.

**Integritet institucije** podrazumijeva način rada institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i djeluju nezavisno, nepristrasno, transparentno i pošteno.

Jačanjem integriteta, kako službenika tako i institucije, jača i povjerenje javnosti u rad organa. Ne može se govoriti o integritetu institucije ako ne postoji integritet pojedinaca, koji je svjestan da interes institucije mora biti iznad njegovog privatnog interesa.

Cilj stvaranja društvenog integriteta je da se od korupcije načini rizičan i neisplativ poduhvat.<sup>(1)</sup>

Integritet i korupcija su dva suprotstavljena pojma. Jačanjem integriteta, automatski nastaje nepovoljan ambijent za koruptivno djelovanje i obrnuto!

U svijetu postoji veliki broj definicija korupcije, ali visoki stepen saglasnosti postoji za sljedeće elemente:

- zloupotreba povjerenih ovlaštenja;
- sticanje ili težnja za sticanjem lične koristi;
- pojava koja šteti javnom dobru;
- narušavanje principa nepristrasnosti;



- devijantno ponašanje u odnosu na poziciju obavljanja javne službe.

Za potrebe Priručnika dajemo veoma često citiranu definiciju H. Whitton:

$$K = P - LEN/PI$$

K - korupcija  
 P - prilika  
 LEN - Lične etičke norme  
 PI - profesionalni integritet

Rad u organima javne uprave je vrlo složen i kompleksan. Zaposleni u javnoj upravi odlučuju o pravima i obavezama građana, postupaju u najsloženijim stvarima, te se s toga i pred zaposlenima vrlo često postavljaju etičke dileme.

Prava, obaveze i način ponašanja državnih službenika i namještenika uređeni su, prije svega Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika, ali i različitim internim pravilima. Pored navedenog, (ne) postojanje procedura, normi i pravila ponašanja može da stvori određene dileme prilikom postupanja u konkretnoj situaciji.

Radi pojašnjenja određenih dilema, sačinili smo pitanja i odgovore, kao i praktične primjere, koji bi korisnicima Priručnika pomogli da lakše razumiju obaveze i ograničenja u javnoj upravi, te ako su u dilemi da li postupaju u skladu sa moralnim principima i pravilima ponašanja, saznaju za načine da iste preispitaju.

Ako nema jasnih pravila i procedura, zakonskih normi ili etičkih kodeksa, ili ako postoje, a njihovo sprovođenje i kontrola nije obezbijedena, možemo reći da prilika, odnosno povećani rizik da se zloupotrijebe javna ovlašćenja na štetu javnog interesa uvijek postoji. U tom slučaju se može postaviti pitanje načina rada i odgovornosti službenika, odnosno da li postoji ili ne postoji njegov integritet. Ne bi trebalo dozvoliti da korupcija bude stvar izbora onih koji rade u javnoj upravi.

Za rješavanje etičkih dilema, uvijek se prvo polazi od pomenutih zakona i podzakonskih akata, a ako su oni nedovoljni, moguće je koristiti i neki od metodoloških pristupa, npr.

#### Sedam koraka moralnog ispitivanja integriteta<sup>(2)</sup>

U primjeni ovog metodološkog sredstva, potrebno je korak po korak samostalno, sa kolegom, menadžerom integriteta ili starješinom izložiti etičku

2 Henk Bruning, Javni integritet, dva pristupa, PPT, obuka trenera, LOGINTS

dilemu navedenim pitanjima, da bi kroz odgovore došli do mogućeg rješenja. Etičku dilemu koju imate možete iznijeti na kolegijumu ili drugoj vrsti stručnog sastanka.

#### **I Sa donošenjem kakve odluke sam suočen?**

- Preispitati sa raznih aspekata zašto donošenje te konkretne odluke za vas predstavlja moralnu teškoću. Odredite glavne prigovore i sporne elemente. Analizirajte šta bi za vas značilo donošenje, a šta ne donošenje navedene sporne odluke. Pokušajte da odgovorite na pitanje: djelovati ili ne?

#### **II Ko je sve uključen u donošenje sporne odluke i šta kažu zakoni, propisi i etički kodeks?**

- Svestrano provjeriti koje institucije i osobe imaju prava, interese i želje u pogledu donošenja odluke.

#### **III Ko donosi odluku?**

- To sam ja. Ukoliko ne, neko drugi ima dilemu; da li pokušavate da nekog drugog učinite odgovornim, ili morate preformulisati odluku.

#### **IV Da li mi je potrebno još informacija kako bih donio odluku na osnovu potpunih informacija?**

- Svestrano provjerite informacije, ali budite svjesni da najčešće potpuna, 100% informisanost nikada nije moguća.

#### **V Na kojim argumentima je zasnovana moja odluka?**

- Napisati u dvije kolone: argumente koji idu u korist donošenja sporne odluke i argumente protiv;
- Uzeti u obzir i argumente drugih zainteresovanih lica (stejkholdera).

#### **VI Šta bi trebalo da bude moja odluka?**

- Provjeriti sve argumente kroz parametar: Vrijednost, Posljedice i Opravdanje;
- Pogledati zakone i druge propise;
- Koristi pravilo lične procjene: argumenti koji se odnose na Vrijednost (V) uvijek su ispred argumenata koji se odnose na Posljedicu (P), osim ako su posljedice ekstremne;
- Zaključak: napravite svoju konačnu odluku i napišite najznačajnije argumente za i protiv vaše odluke;
- Ograničite štetu. Nakon mjerenja za i protiv argumenata, istražite

posljedice vaše odluke i način na koji ćete biti u mogućnosti da ograničite, nadoknadite ili ispravite moguću štetu ili povredu.

**VII Provjerite lična osjećanja u vezi sa odlukom. Ako se uzdržavate ili imate sumnju, zapitajte se: koji je razlog za to?**

- Ako imate sumnje, vaša odluka vjerovatno ne zvuči moralno dobro. Pokušajte da ispitajte pozadinu toga i razmotrite šta možete popraviti.

# 2

*Biljana Dulović*

## ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA

Pored prava i obaveza državnih službenika i namještenika, Zakon o državnim službenicima i namještenicima uređuje i pitanje integriteta, sukoba interesa, poklona, različitih vrsta ograničenja koji proizilaze iz rada u državnom organu i zaštitu državnog službenika, odnosno namještenika koji prijavi sumnju na korupciju.

### Šta je integritet državnog službenika i namještenika?

Integritet državnog službenika i namještenika podrazumijeva zakonitost, transparentnost i odgovornost prilikom rada i donošenja odluka, uz istovremeno etično ponašanje kojim neće umanjiti svoj ugled i ugled organa u kojem je zaposlen.

### Šta je plan integriteta?

Plan integriteta je interni antikorupcijski dokument u kome je sadržan skup mjera pravne i praktične prirode kojim se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj različitih oblika koruptivnog ponašanja u okviru organa, pojedinih organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta. Plan je rezultat samoprocjene izloženosti organa rizicima za nastanak i razvoj korupcije. Donošenje Plana integriteta je zakonska obaveza državnog organa.

## Ko je menadžer integriteta?

Navedeni zakon obavezuje starješinu organa da odredi državnog službenika ili namještenika koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje planova integriteta - menadžer integriteta.

Za efikasno sprovođenje planova integriteta neophodno je, pored menadžera integriteta, uključiti sve zaposlene.

## Šta svaki službenik treba da zna o sukobu interesa kao mogućem riziku od korupcije?

Sukob interesa je situacija u kojoj je privatni interes u suprotnosti sa javnim interesom ili situacija kada privatni interes utiče ili može uticati na nepristrasnost službenika u obavljanju posla od javnog interesa.

Zaposleni u javnoj upravi mora poštovati obavezu prijavljivanja mogućeg sukoba interesa, tj. dužan je da neposrednog rukovodioca obavijesti o svim eventualnim okolnostima koje mogu dovesti do tog rizika od korupcije.

Primjer: Disciplinski postupak vodi disciplinska komisija čiji je predsjednik ujak službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak. Predsjednik disciplinske komisije je dužan da o sukobu interesa obavijesti neposrednog rukovodioca, koji će preduzeti sve mjere za određivanje drugog predsjednika disciplinske komisije.

## Šta podrazumijeva zabrana zloupotrebe rada u državnom organu i korišćenje imovine?

**Zabrana zloupotrebe rada** u državnom organu podrazumijeva da se rad u državnom organu ne smije koristiti u cilju ostvarivanja privatnog interesa ili interesa drugog sa njim povezanog fizičkog ili pravnog lica. Inače, povezanim licem smatra se srodnik državnog službenika, odnosno namještenika u pravoj liniji i pobočnoj do drugog stepena srodstva, srodnik po tazbini do prvog stepena srodstva, bračni i vanbračni supružnik, usvojlac i usvojenik.

**Zabrana korišćenja državne imovine i podataka** kojima službenik raspolaže u vršenju poslova podrazumijeva da službenik ne smije radi ostvarivanja privatnog interesa, ili interesa drugog sa njim povezanog lica, koristiti državnu imovine i podataka kojima službenik raspolaže u vršenju poslova.

**Primjer:** Državni službenik je povezan sa advokatom (rodbinska, prijateljska veza i sl). Državni službenik zna da njegov rođak ili prijatelj advokat zastupa osobu koja tuži državni organ u kojem je državni službenik zaposlen. Državni službenik saopštava službene podatke advokatu koji mu je rođak ili prijatelj, i na taj način mu pomaže da uspije u sporu. Ovakav dodatni rad državnog službenika odnosno namještenika, predstavlja prepreku za vršenje redovnih zadataka.

### **Kako zakon reguliše pitanje poklona i šta treba znati u vezi poklona?**

Poklonom se smatraju sve stvari bez obzira na njihovu vrijednost (novac, hartije od vrijednosti ili dragocjeni metal), kao i prava i usluge koje zaposlenog dovode ili mogu dovesti u odnos zavisnosti prema poklonodavcu.

Zakon ne poznaje mogućnost primanja poklona, izuzev prigodnih poklona manje vrijednosti, a to je poklon u vrijednosti do 50 eura.

Prigodnim poklonom smatra se poklon u vrijednosti do 50 eura koji službenik može primiti, samo u posebnim prilikama (obilježavanja značajnih datuma, jubileja, protokolarni pokloni, i sl.)

Ovi pokloni se obavezno prijavljuju državnom organu na propisanom obrascu.

U slučaju da je državnom službeniku odnosno namješteniku ponuđen poklon koji ne smije da primi, dužan je da ga odbije. Ukoliko nije mogao isti da odbije niti da ga vrati poklonodavcu, dužan je da ga preda državnom organu u kojem radi.

### **Šta je dodatni rad i koji su uslovi za njegovo obavljanje?**

Dodatni rad podrazumijeva rad van radnog vremena i van državnog organa u kojem je službenik ili namještenik zaposlen.

Po prethodno dobijenom pisanom odobrenju starješine organa, državni službenik, odnosno namještenik može obavljati poslove ili pružati usluge fizičkom ili pravnom licu, samo ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom i ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno vršenje redovnih zadataka, odnosno ne šteti ugledu državnog organa.

Uz prethodno obavještanje starješine državnog organa državni službenik, odnosno namještenik može obavljati rad u naučno-istraživačkoj, pedagoškoj, humanitarnoj, sportskoj djelatnosti, kao i objavljivati stručne radove i obavljati poslove predavača na stručnim seminarima i savjetovanjima, dok god ne postoji sukob interesa.

Državni službenik ili namještenik ne smije osnivati privredna društva, niti se baviti preduzetništvom. Takođe, ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva ili javnog preduzeća, javne ustanove ili drugog pravnog lica u kojima je država, odnosno opština vlasnik, kao i organa upravljanja i nadzornog organa naučnih, humanitarnih i sportskih udruženja.

**Primjer:** Ukoliko bi državni službenik ili namještenik osnovao svoje privredno društvo ili bio član nekog organa u privrednom društvu, to privredno društvo bi moglo da ima privilegovan položaj u odnosu na ostala privredna društva na način što državni službenik to privredno društvo ne bi kontrolisao, ili bi zaposleni u tom privrednom društvu znali kada je planiran nadzor, te bi svoje poslovanje uredili tako da dobiju pozitivne ocjene.

### Koja ograničenja po prestanku radnog odnosa ima državni službenik odnosno namještenik?

Državni službenik, odnosno namještenik u periodu od dvije godine od prestanka radnog odnosa u državnom organu, ne može da:

- **zasnuje radni odnos** u svojstvu direktora, menadžera ili konsultanta u privrednom društvu ili drugom pravnom licu, nad kojim je državni organ u kojem je bio zaposlen vršio revizorske ili kontrolne poslove;
- **stupi u ugovorne odnose** ili drugi oblik poslovne saradnje sa državnim organom u kojem je bio u radnom odnosu;
- **upotrijebi saznanja i obavještenja** do kojih je došao za vrijeme rada u državnoj upravi kako bi stekao korist za sebe ili drugog sa njim povezanog lica.

### Kako zaštititi državnog službenika, odnosno namještenika koji prijavljuje sumnju na korupciju ?

Neposredni rukovodilac državnog službenika, odnosno namještenika koji prijavi sumnju na korupciju je dužan da preduzme sve mjere za obezbjeđenje njegove anonimnosti, zaštitu od svih oblika diskriminacije, suspenzije, od ograničavanja ili uskraćivanja prava utvrđenih zakonom, kao i od prestanka radnog odnosa.

\*

\* \*

Zakonska obaveza svakog državnog organa je da donese Plan integriteta koji sadrži mjere za sprečavanje i otklanjanje mogućnosti za nastanak i razvoj

korupcije o čijem sprovođenju će se starati menadžer integriteta. Državni službenici, odnosno namještenici su dužni da prijave svom pretpostavljenom mogućí sukob interesa. Državni službenik, odnosno namještenik ne smije primati poklone osim prigodne i to u vrijednosti do 50,00 €. Državni službenik, odnosno namještenik može izuzetno van radnog vremena, po dobijenom pisanom odobrenju, odnosno uz prethodno obavješćavanje starješine državnog organa obavljati dodatni rad. Državni službenik, odnosno namještenik koji prijavi sumnju na korupciju mora biti zaštićen.



## 3

*Dalibor Šaban*

## PRIJAVLJIVANJE KORUPCIJE

Pored državnih organa, koji su najpozvaniji da djeluju u suzbijanju i sprečavanju korupcije, značajnu ulogu imaju građani, predstavnici civilnog sektora i medija. Da bi bili u prilici da prijave slučajeve korupcije, važno je da znaju šta je korupcija, koje su njene štetne posljedice, kome i na koji način je mogu prijaviti.

Državni službenik ili namještenik dužan je da, ako u vršenju poslova dođe do saznanja da je izvršeno krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnja sa obilježjima korupcije, sumnju prijavi nadležnom organu, i o podnesenoj prijavi obavijesti neposrednog rukovodioca.

**Za prijavljivanje korupcije treba da postoji opravdan razlog i da se vrši u dobroj vjeri i namjeri.**

### Kome prijaviti sumnju u postojanje korupcije?

Ukoliko sumnjate da postoji krivično djelo sa elementom korupcije, prijavu možete podnijeti: Vrhovnom državnom tužilaštvu, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu prosvjete, Upravi za antikorupcijsku inicijativu, Upravi policije, Upravi za javne nabavke, Upravi carina, Poreskoj upravi, Upravi za igre na sreću, Sudskom savjetu i Nacionalnoj komisiji za sprovođenje strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. O navedenom se možete konsultovati i sa menadžerom integriteta.

## Kako prijaviti korupciju?

Korupciju mozete prijaviti: telefonom, poštom, faksom, elektronskim putem (email ili preko portala e-uprava) ili neposredno, dolaskom u prostorije institucije. Podaci o kontaktima državnih organa koji imaju otvorene linije za prijavu korupcije se nalaze na kraju Priručnika.

## Anonimno prijavljivanje korupcije?

Podnosilac prijave može anonimno prijaviti korupciju. Takođe, postoji mogućnost da podnosilac prijave ovlašćenom službeniku za prijem prijava saopšti svoje lične podatke, ali da zatraži da se u toku postupka garantuje njegova anonimnost.

Neposredni rukovodilac dužan je da preduzme sve mjere kako bi državnom službeniku ili namješteniku koji je prijavio korupciju obezbijedio anonimnost (ukoliko se traži), kao i zaštitu od svih oblika diskriminacije - privremenog ograničenja vršenja dužnosti (suspenzije), ograničavanja ili uskraćivanja prava utvrđenih zakonom i od prestanka radnog odnosa.

## 4

*Šefko Kurpejović*

## ETIČKI KODEKS DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Ponašanje zaposlenih u skladu sa pravilima etičkog kodeksa doprinosi stvaranju imidža profesionalne, nepristrasne i poštene javne uprave. Poštovanje načela koja su propisana etičkim kodeksom utiče na podizanje nivoa opšte svijesti o potrebi ponašanja u skladu sa moralom, počev od pojedinca, čime se doprinosi i mijenjanju kolektivne svijesti cijelog društva.

### Šta je Etički kodeks?

Etički kodeks je skup standarda i pravila ponašanja državnih službenika i namještenika.

Cilj etičkog kodeksa je očuvanje, afirmacija i unapređenje dostojanstva i ugleda državnih službenika i namještenika, i jačanje povjerenja građana u rad državnih organa. Svako neetično i neprihvatljivo ponašanje i postupanje službenika narušava integritet i predstavlja rizik od korupcije.

Državni službenik ili namještenik u vršenju poslova dužan je da se pridržava Etičkog kodeksa državnih službenika i namještenika, kao i posebnog kodeksa ukoliko je usvojen.

Službenik primjenjuje etičke standarde i pravila ponašanja u odnosima sa drugim službenicima, starješinama, građanima i dr.

### Na koji način je službenik dužan da vrši poslove u državnom organu?

Službenik je dužan da vrši poslove u državnom organu na način da ne

umanji svoj ugled i ugled državnog organa, kao i da obezbijedi ostvarivanje prava, poštovanje integriteta i dostojanstva građana. Prilikom vršenja privatnih poslova, službenik ne smije koristiti službenu ispravu i službeni položaj koji ima u državnom organu.

### **Šta ne smije koristiti državni službenik prilikom vršenja privatnih poslova?**

Službenik ne smije koristiti službenu ispravu i službeni položaj, koji ima u državnom organu, prilikom vršenja privatnih poslova.

Policajac pravi saobraćajni prekršaj. Pozivajući se na službenu legitimaciju, izbjegava da plati predviđenu novčanu kaznu.

### **Postupanje državnog službenika, odnosno namještenika prema strankama?**

U odnosu prema strankama službenik postupa profesionalno, nepristrasno, pristojno, uz poštovanje načela jednakosti.

**Profesionalnost** podrazumijeva obavljanje posla na najbolji mogući način jer, pored znanja i iskustva, službenik treba svakodnevno da primjenjuje odgovarajuće moralne i etičke norme koje zahtijevaju savjesnost i tačnost u radu i postupanju.

**Nepristrasnost** podrazumijeva postupanje u skladu sa zakonom i drugim aktima, bez obzira na bilo kakve razlike: pol, rod, vjera, boja kože i sl.

**Pristojnost** podrazumijeva postupanje u skladu sa moralnim načelima, tj. da obraćanje i uopšte komunikacija budu profesionalni i bez upotrebe riječi koje narušavaju moral i službeničku etiku.

**Jednakost** podrazumijeva da je službenik dužan da u svakoj prilici koristi načelo jednakosti građana pred zakonom, bez dovođenja u povlašćeni položaj bilo kog građanina po bilo kom osnovu.

### **Šta je državni službenik dužan da prijavi neposrednom rukovodiocu?**

Državni službenik dužan je da prijavi neposrednom rukovodiocu povredu Etičkog kodeksa od strane drugih službenika i namještenika, kao i zahtjev kojim se od njega traži postupanje koje nije u skladu sa Etičkim kodeksom

### **Kome se mogu obratiti službenici u slučaju kršenja Etičkog kodeksa?**

Zbog kršenja i povrede etičkih standarda službenici se mogu pisanim putem obratiti neposrednom rukovodiocu, starješini organa ili menadžeru integriteta.

Ukoliko postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na povredu službene dužnosti, neposredni rukovodilac je obavezan da podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka starješini organa, koji je dužan da ga pokrene.

### **Koliko članova ima etički odbor i ko su njegovi članovi?**

Etički odbor ima predsjednika i četiri člana od kojih su četiri člana predstavnici zaposlenih u oblasti pravosuđa, državne uprave, službe Skupštine Crne Gore i jedan predstavnik reprezentativne sindikalne organizacije.

### **Ko bira Etički odbor?**

Predsjednika i članove Etičkog odbora imenuje Vlada Crne Gore na predlog organa državne uprave nadležnog za poslove uprave, na period od 4 godine.

### **Koje su nadležnosti Etičkog odbora?**

- daje mišljenje o pritužbama na ponašanje službenika u državnim organima;
- daje mišljenje u vezi sa primjenom ovog Etičkog kodeksa;
- prati primjenu i inicira izmjene i dopune propisa u oblasti službeničke etike;
- promoviše etičke standarde i pravila ponašanja u državnim organima.

Etičkom odboru možete se obratiti na propisanom obrascu koji se nalazi na internet stranici Uprave za kadrove [www.uzk.co.me](http://www.uzk.co.me). Za više informacija možete kontaktirati: [etickiodbor@uzk.co.me](mailto:etickiodbor@uzk.co.me).

Povreda pravila i standarda propisanih Etičkim kodeksom predstavlja lakše povrede službene dužnosti (Zakon o državnim službenicima i namještenicima, član 82, stav 1, tačka 8).

\*  
\*   \*

Iz teksta koji ste upravo pročitali naučili smo lekciju šta je to Etički kodeks i kako se najlakšim putem dolazi do nivoa na kojem neko za Vas može da kaže da ste ponašate u skladu sa njim. Primjenom ovih pravila ponašanja, kao i prijavom neetičkog ponašanja ukoliko to uočite, pomoći ćete sveukupnoj borbi na uspostavljanju profesionalne, poštene i etične javne uprave.

## 5

*dr Vesna Ratković*

## PREVENCIJA KORUPCIJE

Problem korupcije kao negativne društvene pojave prisutan je u većoj ili manjoj mjeri u svim savremenim državama. Budući da se radi o globalnom problemu, efikasna borba protiv korupcije je aktuelno i prioritetno pitanje savremenih država. Efikasna borba protiv korupcije označena je kao prioritet od strane sve tri grane vlasti u Crnoj Gori. Ona podrazumijeva preventivno i represivno djelovanje različitih državnih organa, ali i uključenost civilnog sektora, građana i medija.

### Šta je korupcija?

Korupcija je negativna društvena pojava, najčešće krivično djelo koje je propisano Krivičnim zakonikom (Vidi dio: VI). Koruptivne radnje u laičkom smislu, mogu imati šire značenje i podrazumijevaju različite vrste zloupotreba i kršenja ili ne pridržavanja etičkih, profesionalnih ili strukovnih pravila, standarda, uzusa i sl. Bilo da se radi o koruptivnim radnjama sa obilježjem koruptivnih krivičnih djela, ili drugih zloupotreba ili kršenju etičkih normi, možemo reći da se na taj način urušava ugled i povjerenje u rad javne uprave, odnosno njen integritet.

Preventivne antikorupcijske mjere promovišu i sprovode principe integriteta i etičkih pravila u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Takođe, preventivne mjere obuhvataju pravila, procedure i ograničenja u vršenju službe, kao i upravljanje disciplinskim postupcima za slučaj nepoštovanja navedenih pravila i procedura.

Za efikasno, kontinuirano i plansko suprotstavljanje korupciji, neophodno je raspolagati instrumentima koje preporučuju i međunarodni antikorupcijski standardi. Naime, potrebno je osnovati i kontinuirano unapređivati specijalizovane državne organe, tj. institucionalni antikorupcijski okvir; donositi, stalno usavršavati i sprovoditi odgovarajuće zakone, tj. zakonodavni antikorupcijski okvir, kao i donositi, sprovoditi i harmonizovati strateška dokumenta na nacionalnom i sektorskom nivou. Stalna edukacija i specijalizacija kadrova u državnoj upravi je jedan o prioritetnih zadataka, a posebno onih kadrova koji rade na preventivnom ili represivnom djelovanju protiv korupcije.

### Šta je institucionalni antikorupcijski okvir?

Crna Gora je počela da gradi i razvija institucionalni antikorupcijski okvir počev od 2001. g. Naime, tada je osnovana Uprava za antikorupcijsku inicijativu, kao prvi državni organ sa preventivnim nadležnostima u borbi protiv korupcije, a do 2005. g. su osnovani i drugi organi i tijela sa preventivnim nadležnostima (Komisija za sprečavanje sukoba interesa, Uprava za javne nabavke, Antikorupcijski odbor Skuštine CG). U narednom periodu navedeni organi su unapređivali i specijalizovali kadar za efikasno sprovođenje propisa iz svojih oblasti i doprinijeli napretku Crne Gore u ukupnim naporima u borbi protiv korupcije. Kao naredni zahtjev i izazov u radu navedenih organa, uočena je potreba većeg stepena koordinacije i saradnje, kao i potreba da ovi organi, pored preventivnih aktivnosti dobiju i kontrolne i poslove „administrativne istrage”. U tom smislu je planirano da se objedini većina preventivnih nadležnosti u borbi protiv korupcije u jednu Agenciju, koja bi imala i dio kontrolnih poslova, kao i poslove „administrativne istrage”. Kada je riječ o državnim oragnima koji imaju preventivne nadležnosti u borbi protiv korupcije, veoma je značajna njihova saradnja sa predstavnicima NVO sektora, privatnog sektora i medija.

### Šta je zakonodavni antikorupcijski okvir?

Zakonodavni antikorupcijski okvir podrazumijeva naročito: krivično zakonodavstvo, zakonodavstvo kojim se uređuju javne nabavke, sukob interesa, poslovi državne revizorske institucije, sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, kontrola finansiranja političkih partija i dr. Uopšteno govoreći, Crna Gora je donijela i stalno unapređuje sve neophodne zakone, koji se oslanjaju na instrumente i standarde koji se nalaze u međunarodnim antikorupcijskim konvencijama. Sada je najveći zahtjev za efikasnim i dosljednim sprovođenjem navedenih zakona.

## Šta su strateška antikorupcijska dokumenta?

Prava strateška dokumenta na nacionalnom, a kasnije i sektorskom nivou (zdravstvo, obrazovanje, lokalna samouprava), Crna Gora je donijela 2005. g. Sada je na snazi Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (2010–2014) i prateći Akcioni plan za sprovođenje Strategije (2013–2014). Donošenjem ovih dokumenata se na organizovan i planski način sprovode, od strane 72 obveznika izvještavanja, brojni ciljevi i aktivnosti koji su strateškim dokumentima zacrtani. Dakle, osim analiza uzroka i posljedica korupcije, usvojeni su i sprovode se akcioni planovi za određeni vremenski period (dvije godine) u čijem sprovođenju uzimaju učešće svi akteri u društvu od kojih zavisi uspjeh suprotstavljanja koruptivnim radnjama- obveznici izvještavanja.

Polazeći od činjenice da strateška dokumenta nije dovoljno samo donijeti već i efikasno sprovesti, Vlada CG je osnovala i Nacionalnu komisiju (predstavnicu sve tri grane vlasti, kao i NVO sektora) kao kontrolno tijelo koje izvještava Vladu CG o sprovedenim aktivnostima i daje preporuke u slučaju neizvršenja obaveza iz strateških dokumenata. Nacionalna komisija ima Sekretarijat koji čine pet službenika Uprave za antikorupcijsku inicijativu, koji sakupljaju i analiziraju podatke na osnovu kojih sačinjavaju Nacrt izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata za Nacionalnu komisiju i Vladu CG. Izvještaji se rade šestomjesečno i objavljuju na internet stranici Uprave za antikorupcijsku inicijativu Vlade CG.<sup>(3)</sup>

## Šta je preventivno djelovanje protiv korupcije?

Preventivno djelovanje protiv korupcije podrazumijeva mjere i radnje koje sprečavaju uzroke i nastanak ove pojave (najčešće krivično djelo) i stvaraju ambijent koji je nepovoljan i netolerantan za koruptivna ponašanja. **“Nula tolerancije na korupciju!”** je međunarodno prihvaćen slogan koji izražava ovakve težnje. Preventivnim mjerama u državnoj upravi se postiže odgovorno vršenje povjerenih poslova i zadataka, za šta su odgovorni i javni funkcioneri i državni službenici i namještenici.

Kao i kod drugih oblika kriminaliteta, preventivno djelovanje je od izuzetne važnosti za efikasnu borbu protiv korupcije, iako nije uvijek atraktivno, lako mjerljivo i vidljivo kao neke vrste represivnog djelovanja protiv korupcije (lišenje slobode, objavljivanje pravnosnažnih presuda i dr). Suština prevencije izražena je i u poslovi, **“Bolje spriječiti, nego liječiti!”**

3 [www.antikorupcija.me](http://www.antikorupcija.me)



## Preventivne radnje i mjere protiv korupcije:

- Primjena zakona i etičkih kodeksa
- Princip integriteta- efikasnost, transparentnost, odgovornost
- Izrada i sprovođenje planova integriteta
- Prijavlivanje korupcije i zaštita lica koja to čine u dobroj namjeri
- Istraživanja o pojavnim oblicima korupcije i preporuke za preduzimanje mjera
- Prijava prihoda i imovine javnih funkcionera, rukovodećih državnih službenika
- Kontrole blagovremenosti i kontrole kvaliteta rada (interne/eksterne)
- Finansijske revizije (interne/eksterne)
- Stimulacija i motivacija zaposlenih
- Slobodan pristup informacijama
- Edukacija i specijalizacija kadrova
- Podizanje nivoa svijesti o tome šta je korupcija, koje štete pričinjava, kako se i kome prijavljuje i dr...

## Šta podrazumijeva primjena zakona i etičkih kodeksa?

Upravo efikasna i na Ustavu i zakonima zasnovana primjena svih propisa, u svim oblastima, i odlučivanje na nepristrasan način, najbolji su preventivni mehanizmi za sprečavanje korupcije i ostalih zloupotreba u državnoj upravi. Tamo gdje se radi efikasno, transparentno i odgovorno nema zaostalih predmeta, kašnjenja u izvršavanju poslova i zadataka, kvalitet rada je dobar. Ovakav ambijent nije dobra podloga za različite vrste zloupotreba, uključujući i koruptivne radnje, jer je posao dobro planiran i organizovan, kontrolne funkcije unutar organa se kvalitetno i na vrijeme obavljaju, karakteristična je podjela posla i timski rad i sl. Dobro radno okruženje i međusobno uvažavanje starješina, državnih službenika i namještenika, doprinose da primjena zakona i principa etičkih kodeksa državne uprave bude efikasna i kao takva prepoznata od drugih organa, ali i naših građana.

## Šta je princip integriteta u javnoj upravi?

Kada je riječ o javnoj upravi, ovaj princip je zbirni naziv za više principa koji karakterišu “dobru državnu upravu”, a to su prije svega: efikasnost, transparentnost, odgovornost, izbjegavanje stavljanja privatnog ispred javnog interesa, lojalnost, cjelishodnost, ekonomičnost. Kada kažemo integritet, kao da

smo pomenuli svaki od navedenih načela. Dakle, integritet predstavlja način rada određene institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i djeluju nepristrasno, nezavisno, transparentno-pošteno. Državni službenik i namještenik koji ima integritet, ima potrebno znanje i vještine za obavljanje povjerenih poslova i zadataka, ponaša se u skladu sa zakonom i moralom, i nije podložan neetičkim ili korupcijskim pritiscima.

### Šta su planovi integriteta?

Savremena preventivna metoda za uspostavljanje zakonitog i etičkog kvaliteta rada u državnim organima. To su interna dokumenta, čija se izrada oslanja na analizu specifičnih radnih procesa u svakom pojedinačnom državnom organu, organizaciji ili službi. Analiziraju se sva radna mjesta i radni procesi, polazeći prije svega od njihovog stepena odgovornosti, složenosti, donošenja odluka, raspolaganja budžetskim sredstvima, rada sa strankama i dr. Tom prilikom se radi analiza rizika svih radnih procesa i stepen njihove izloženosti mogućim zloupotrebama, koruptivnom ponašanju, uz istovremeno određivanje mjera za suzbijanje ili eliminisanje uočenih rizika. Veoma je važno da u izradi i sprovođenju planova integriteta učestvuju svi zaposleni, a posebnu ulogu imaju starješine organa i menadžeri integriteta. Od početka 2012. g. izrada i sprovođenje planova integriteta su zakonska obaveza na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima (član 68) i odgovarajućih Smjernica.

### Prijava korupcije i zaštita lica koja to čine?

S obzirom da korupcija najčešće predstavlja krivično djelo, zloupotrebu ili kršenje nekih etičkih principa i standarda, od izuzetne je važnosti njeno prijavljivanje unutar organa ili od strane građana, predstavnika civilnog ili privatnog sektora, medija- „zviždači”. Ovaj termin dolazi od engleske riječi whistleblower- zaposleni, bivši zaposleni ili član organizacije, koji prijavi nezakonito postupanje odgovornim licima ili nadležnim organima. Uz prijavu, u koliko je to moguće, treba uvijek priložiti i dokaze i činjenice koji će olakšati dokazivanje koruptivnog ponašanja. Više detalja u Glavi III- Prijava korupcije.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima obezbijedena je anonimnost i zaštita od svih oblika diskriminacije, prestanka radnog odnosa i sl. u koliko su prijavili koruptivno ili drugo krivično djelo protiv službene dužnosti (član 79). Isti vid zaštite predviđen je i za zaposlene van državne uprave kroz odgovarajuće odredbe Zakona o radu.

## Važnost istraživanja pojavnih oblika korupcije?

Istraživanje i mjerenje pojavnih oblika korupcije i drugih faktora, koji mogu da ukažu na uzroke, mehanizme funkcionisanja i posljedice koruptivnog ponašanja, od izuzetnog su značaja za suzbijanje ove negativne društvene pojave. Uobičajeno se koriste dva metoda istraživanja korupcije koji polaze od dvije različite ciljne grupe. Prvi metod mjeri opažanje, tj. utisak a ne činjenice o korupciji u jednom društvu- indeks percepcije korupcije. Drugi metod se bazira na ispitivanju iskustava i stavova koje povodom tih iskustava imaju ispitanici.

Kao i kod istraživanja drugih negativnih pojava, veoma je bitno da upitnici budu kreirani tako da ispitanicima daju mogućnost da što je moguće iskrenije iznesu svoje stavove, mišljenja ili iskustva, zavisno na čemu se zasnivaju pitanja konkretnog istraživanja, npr. o pojedinim oblicima korupcije, oblastima gdje je korupcija najčešće zastupljena, preporukama za njeno suzbijanje i sl. Pored stavova i mišljenja ispitanika, sociološki dio ispitivanja koji govori o uzrastu, polu, obrazovanju, teritorijalnoj pripadnosti i dr. od velikog je značaja za planiranje narednih preventivnih aktivnosti koje treba preduzeti ubuduće. Svako istraživanje treba da ukaže na oblasti i situacije koje su najviše izložene korupciji, kako bi se kroz odgovarajuće preporuke nadležnima ukazalo gdje treba staviti prioritet u preventivnom ili represivnom djelovanju protiv korupcije. Takođe, ponavljanjem istraživanja, podaci se mogu upoređivati i tako dobijeni rezultati mogu ukazati na trendove rasta ili opadanja prisutnosti pojave korupcije u jednom društvu.

Istraživanja obično preduzimaju državni organi (npr. Uprava za antikorupcijsku inicijativu), predstavnici NVO sektora (CEDEM, CEMI), predstavnici međunarodnih organizacija (npr. Transparency International). Prema njihovom poslednjem istraživanju stepena percepcije korupcije (2013. g) od 189 država, Crna Gora je na 67. mjestu sa ukupnim rezultatom 4,4 - poželjni rezultat je 10.

## Važnost prijave imovine i prihoda javnih funkcionera i rukovodećih službenika?

Obaveza prijave imovine i prihoda javnih funkcionera jedan je od međunarodnih antikorupcijskih standarda koji je kod nas regulisan odredbama Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Naime, javni funkcioneri su, pored ostalih obaveza i zabrana, obavezni da jednom godišnje dostave ispunjen obarazac sa podacima o prihodima i imovini (njihovim i članova njihovog domaćinstva), kako

bi javnost bila upoznata sa tim podacima i mogla eventualno da ukaže na sukob interesa ili netačnost u prijavi navedenih podataka. Na ovaj način se doprinosi transparentnosti i kontroli sticanja prihoda i imovine javnih funkcionera, kako tokom vršenja svoje javne funkcije ne bi stavljali svoj lični interes iznad javnog.

Obaveza prijavljivanja imovine i prihoda stalno se proširuje, tako da ovu obavezu izvršava nešto više od 4.000 javnih funkcionera na državnom i lokalnom nivou. Ova obaveza je proširena i na rukovodeće pozicije, npr. u Upravi policije, a tendencija je da, shodno međunarodnim standardima, svi koji koriste budžetska sredstva budu u obavezi da prijavljuju imovinu i prihode, i tako ih učine transparentnim za javnost, čime se povećava i mogućnost kontrole i sankcionisanja uočenih nepravilnosti.

### **Kontrole - interne/eksterne**

Efikasnost, odgovornost i kvalitet rada su od izuzetnog značaja na rad u državnoj upravi. Ovdje treba istaći da je veoma važno da državni službenici i namještenici svoje poslove i zadatke obavljaju kvalitetno, blagovremeno i transparentno, ali je takođe bitno i da rukovodioci, po pravilu srednji rukovodeći kadar, obavljaju kontrolne funkcije kroz redovne ili vanredne kontrole kvaliteta i poštovanja rokova. Ovo je istovremeno i prilika da se uoče nepravilnosti, nezakonitosti i drugi oblici zloupotreba, kako bi se preduzele mjere za rano otkrivanje činilaca i situacija koje mogu dovesti i do krivičnih djela.

U navedenim slučajevima, kvalitetno sprovođenje planova integriteta može da bude od velike koristi u smislu preduzimanja odgovarajućih mjera za otklanjanje rizika, i analizu i mjerenje stepena postignutog uspjeha.

Takođe su veoma važne i eksterne mjere kontrole koje mogu biti preduzete od strane nekog kontrolnog organa ili inspeksijskog organa, npr. Uprava za inspeksijske poslove.

### **Šta su unutrašnje finansijske kontrole?**

Na zakonu zasnovano, ekonomično i cjelishodno korišćenje budžetskih i drugih sredstava, jedan je od najvažnijih zadataka državne uprave. Na internom nivou finansijskih kontrola u državnoj upravi razlikujemo: Finansijsko upravljanje i kontrolu i Unutrašnju reviziju.

### **Šta je finansijsko upravljanje i kontrola?**

Oni se uvode radi unapređenja finansijskog upravljanja i odlučivanja u realizaciji ciljeva organa državne uprave: obavljanje poslovanja u skladu sa

zakonima, drugim aktima, ugovorima i propisanim postupcima; obezbjeđivanja pouzdanog, potpunog i blagovremenog finansijskog i poslovnog izvještavanja; pravilnog, ekonomičnog, efikasnog i efektivnog korišćenje sredstava, zaštite imovine, obaveza i drugih resursa od gubitaka koji mogu nastati neodgovarajućim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korišćenjem, nepravilnostima i prevarama. Sprovodi se u svim organizacionim jedinicama, na svim nivoima, a obuhvata sva sredstva, uključujući i ona od EU.

**Kontrolno okruženje čini:** lični i profesionalni integritet i etičke vrijednosti rukovodilaca i zaposlenih, način rukovođenja i upravljanja, hijerarhija u pogledu ovlašćenja i odgovornosti, prava i obaveze i nivoi izvještavanja, kompetentnost zaposlenih i dr.

### Šta predstavlja upravljanje finansijskim rizicima?

To je postupak identifikovanja, procjene, praćenja i kontrole mogućih okolnosti, koje mogu nepovoljno uticati na ostvarivanje utvrđenih ciljeva i preduzimanje potrebnih mjera radi smanjenja rizika do nivoa razumne uvjerenosti da će ciljevi biti ostvareni. Upravljanje rizicima se vrši na osnovu strategije upravljanja rizicima koju godišnje utvrđuje rukovodilac subjekta, kao i sprovođenjem planova integriteta.

### Šta su kontrolne finansijske aktivnosti?

To su: postupci ovlašćivanja i odobravanja; razdvajanje dužnosti kojim se sprečava da je jedno lice istovremeno odgovorno za ovlašćivanje, izvršenje, evidentiranje i kontrolu; sistem dvojnog potpisa- obaveza ne može biti preuzeta ili izvršeno plaćanje bez potpisa rukovodioca organa i rukovodioca finansijske službe ili ovlašćenog lica; postupci potpunog i ažurnog evidentiranja i nadgledanja poslovnih transakcija i sl.

### Na koga se odnose finansijske informacije i komunikacije?

One se odnose na: sve hijerarhijske nivoe; omogućavanje zaposlenima jasnih i preciznih smjernica i instrukcija o njihovoj ulozi i odgovornostima; dokumentovanje poslovnih procesa, transakcija i arhiviranja sa ciljem izrade »revizorskog traga«; izvještavanje kod otkrivanja grešaka, nepravilnosti, pogrešne upotrebe sredstava, prevara, nedozvoljenih radnji. Rukovodilac organa je odgovoran za praćenje i procjenu sistema finansijskog upravljanja i kontrole i za upravljanje sredstvima na pravilan, ekonomičan i efikasan način.

## Šta je unutrašnja finansijska revizija?

Unutrašnja revizija se vrši radi davanja objektivnog stručnog mišljenja i savjeta o adekvatnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrola u cilju unapređenja poslovanja državnog organa. Ostvaruje se: planiranjem poslova revizije; identifikovanjem i procjenom prirode i nivoa rizika u vezi sa svakom aktivnošću organa; procjenom adekvatnosti i efikasnosti sistema u odnosu na: identifikovanje, procjenu i upravljanje rizikom od strane rukovodica; davanjem preporuka za poboljšavanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Rukovodilac organa odgovoran je za obezbjeđivanje uslova za funkcionisanje unutrašnje revizije: raspoređivanjem rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju nakon konsultacija sa Ministarstvom finansija; potpisivanjem povelje unutrašnje revizije; odobravanjem strateških i godišnjih planova unutrašnje revizije; realizaciju prihvaćenih preporuka unutrašnje revizije i evidentiranje preporuka za koje nije postignuta saglasnost; dostavljanjem godišnjeg izvještaja o aktivnostima unutrašnje revizije Ministarstvu finansija.

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju nezavisan je u svom radu i ne može biti raspoređen na drugo radno mjesto ili otpušten zbog navođenja činjenica ili davanja preporuka u izvještaju o reviziji. Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizor mogu obavljati samo poslove unutrašnje revizije.

Uspostavljanjem i razvojem sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru koordinira Ministarstvo finansija- Centralna jedinica za harmonizaciju.

## Šta su eksterne finansijske kontrole?

Transparentnost javne potrošnje se eksterno obezbjeđuje kroz pojedinačne revizije potrošačkih jedinica- subjekata revizije od strane Državne revizorske institucije (DRI), i obaveznu godišnju reviziju završnog računa budžeta koji se dostavlja Skupštini CG. DRI javno objavljuje godišnje izvještaje o izvršenim revizijama: završnog računa budžeta, revizije opština, potrošačkih jedinica, fondova, javnih preduzeća i dr.

Godišnji izvještaj DRI-e sadrži naročito: ocjenu da li iznosi dati u završnom računu budžeta odgovaraju iznosima navedenim u evidenciji i da li su kontrolisani prihodi, rashodi i imovina pravilno dokumentovani u skladu sa propisima i opštim standardima; ocjenu u kojim bitnim slučajevima nijesu ispoštovani propisi i pravila o budžetu i ekonomskim poslovima države; bitne primjedbe na

uočene nedostatke kod subjekta revizije, kao i mjere koje se preporučuju.

U godišnjem izvještaju mogu se iznositi i zaključci o prethodnim i predlozi o budućim budžetskim godinama.

Napredujući u procesu evropskih integracija, Crna Gora je sprovela obavezu i postala dio AFCOS mreže (*Anti-Fraud Coordination Service*), sistema za borbu protiv prevara, tj. suzbijanje nepravilnosti i prevara koje mogu nastati korišćenjem sredstava EU. AFCOS mreža predstavlja koordinaciono tijelo pri Ministarstvu finansija za praćenje i upravljanje politikom prevencije i suzbijanje nepravilnosti u cilju zaštite finansijskih interesa EU. Jedan od zadataka ove Mreže predstavlja izrada i koordinacija sprovođenja nacionalne Strategije za borbu protiv prevara u cilju omogućavanja efektivne zaštite finansijskih interesa EU.

### Stimulacija i motivacija zaposlenih?

Stimulacija i motivacija zaposlenih jedan je od prioriteta ukupne reforme u javnoj upravi i predstavlja važne elemente za ostvarivanje napredovanja prema zaslugama *"merit based system"*. Navedeno predstavlja proces koji se odvija od vremena školovanja i obrazovanja, oglašavanja slobodnih radnih mjesta, prijema onih koji imaju najviše znanja i vještina za pojedina radna mjesta, mogućnost njihove specijalizacije i stalnog unapređivanja znanja, nagrađivanja za efikasan, transparentan i odgovoran rad, kao i napredovanja u službi. Dakle, stimulacija i motivacija zaposlenih koji pokazuju visoki kvalitet u obavljanju poslova i zadataka i njihovo blagovremeno izvršavanje treba da bude predmet analize i vrednovanja od strane rukovodećeg kadra, finansijske- npr. varijabilno uvećanje zarade ili mogućnosti stimulisanja kroz dalja stručna ili specijalistička usavršavanja koja omogućavaju napredovanje u službi i dr.

Naravno, predmet navedene analize treba da budu i oni zaposleni koji ne pokazuju rezultate, blagovremenost i odgovornost, kako bi se pravovremeno reagovalo i javna uprava bila u visokom procentu sastavljena od visoko kvalitetnog, efikasnog, odgovornog i posvećenog kadra- kadra od integriteta na svim nivoima djelovanja javne uprave.

### Šta je slobodan pristup informacijama?

Slobodan pristup informacijama je od izuzetnog značaja za transparentan rad javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja, uz uvažavanje privatnosti i ličnih podataka. Izražava se najčešće kroz princip: **"Javnost ima prava da zna!"** Upravo su ova pitanja shodno međunarodnim standardima kod nas regulisana zakonima o: slobodnom pristupu informacijama, zaštiti podataka o ličnosti, i tajnosti podataka. Harmonizacija u koncipiranju i

primjeni ova tri zakona, trenutno je predmet unapređenja, s obzirom na izuzetan značaj njihove primjene za ostvarivanje principa transparentnosti i integriteta u radu javne uprave.

### **O čemu govori Zakon o slobodnom pristupu informacijama?**

Ovaj Zakon precizira definicije organa vlasti i širenje na sva pravna lica koja se u potpunosti ili djelimično finansiraju iz Budžeta CG, ili gdje država ili lokalna samouprava imaju vlasništvo; utvrđuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija od značaja, kao i svih podataka sa kojih je skinuta oznaka tajnosti na sajtovima institucija koje ih posjeduju; pristup informacijama od javnog interesa može se ograničiti samo radi zaštite interesa u slučajevima propisanim zakonom; propisane su prekršajne sankcije, i dr.

### **Kada se može ograničiti pristup informacijama?**

Organ od koga se traži informacija može ograničiti pristup informaciji ukoliko bi objelodanjivanje informacije značajno ugrozilo javni interes ili bi postojala mogućnost da objelodanjivanje informacije izazove štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju. Kada postoji preovlađujući javni interes, organ mora objelodaniti informaciju. Kod odlučivanja o zaštiti trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije i poslovnu tajnu (intelektualna svojina), prvostepeni organi od kojih se informacija traži i Agencija u postupku po žalbi, vode računa da se pod plaštom zaštite ekonomskih interesa ne sakriju koruptivne ili neke druge nezakonite radnje, ali i da se ne ugroze ekonomski interesi države ili investitora.

### **Šta je « test štetnosti » ?**

Kod primjene ovog testa, pažljivo procijeniti da li je javni interes za objavljivanje informacije jači od potencijalne štete koja bi mogla nastati objavljivanjem, npr: javni interes je veoma jak kada je riječ o dokumentu iz kojeg se može utvrditi da se radi o: korupciji, nepoštovanju propisa, nezakonitom korišćenju javnih sredstava, zloupotrebi ovlašćenja, izvršenom krivičnom djelu, postojanju razloga za pobijanje sudske odluke, nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda, ugrožavanje života, javne bezbjednosti, zdravlja, životne sredine. Potreba za javnim izvještavanjem i čuvanjem javnog interesa zahtijeva da se u svakom pojedinačnom slučaju veoma pažljivo odmjeri balans.

U cilju efikasne i kvalitetne primjene ovih zakona, neophodna je



kontinuirana edukacija odgovornih za rješavanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama kako bi se informacije objavljivale tačno i blagovremeno, uz obrazloženje činjenica koje su uzete u obzir prilikom donošenja odluka. Takođe, neophodna je edukacija i predstavnika medija, NVO sektora i građana o pitanjima slobodnog pristupa informacijama, kako bi sprovođenje zakona iz ove oblasti bilo efikasno i doprinijelo transparentnom radu javne uprave.

### Edukacija i podizanje nivoa javne svijesti?

U tipične preventivne mjere svrstavaju se i one koje se odnose na edukaciju, specijalizaciju i različite vrste sticanja i unapređenja znanja i vještina određenih ciljnih grupa: državni službenici i namještenici, javni funkcioneri, predstavnici privatnog i NVO sektora, medija, **građani**, studenti, računovođe, i dr. Kreiranje i sprovođenje brojnih antikorupcijskih programa za različite ciljne grupe predstavlja djelatnost prije svega glavnih edukativnih centara kod nas: Uprave za kadrove, Centra za edukaciju sudija i tužilaca, kao i Policijske akademije, u saradnji sa brojnim drugim državnim organima, koji imaju preventivne i represivne nadležnosti kada je u pitanju korupcija: Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Komisija za sprečavanje sukoba interesa, Uprava policije, Uprava carina i dr.

Podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije podrazumijeva da se u kontinuitetu osmišljavaju i realizuju antikorupcijske kampanje, samostalno ili u saradnji sa drugim državnim institucijama i nevladinim organizacijama. Tom prilikom se koriste elektronski mediji za različite vrste TV spotova, npr. „Ni centa za mito“, „Korupcija nije opcija“, bilbordi, poster, lifleti i druge vrste materijala kojima se prenose antikorupcijske poruke ili pozivi na proaktivan odnos kada je u pitanju korupcija. Kampanje treba da se zasnivaju na rezultatima i preporukama koji su proizašli iz istraživanja o korupciji.

\*

\* \*

Vidjeli smo da efikasna borba protiv korupcije podrazumijeva preventivno i represivno djelovanje različitih državnih organa, ali i uključenost civilnog sektora, građana i medija. Kada je u pitanju preventivno djelovanje, nema sumnje da je ova vrsta aktivnosti važna za sprečavanje korupcije u javnom sektoru, te da polazi od specifičnih aktivnosti (javne politike, kampanje, kontrole, etičkog kodeksa) koje su različite od onih koje primjenjuju represivni organi (krivični progon, krivični postupak).

Sve veći značaj i očekivanja koja se traže od djelovanja preventivnih

antikorupcijskih organa kod nas, vidi se i iz plana da se osnuje nova Agencija protiv korupcije, koja bi objedinjavala sadašnja dva najvažnija preventivna organa Upravu za antikorupcijsku inicijativu i Komisiju za sprečavanje sukoba interesa, uz dodatne nadležnosti koje se odnose na jačanje koordinacije između svih državnih organa, kao i kontrolnih antikorupcijskih ovlašćenja- tzv. “administrativna istraga.”

## 6

*Mladen Grdinić*

## KRIVIČNI ZAKONIK - POJAM I KARAKTERISTIKE KRIVIČNIH DJELA PROTIV SLUŽBENE DUŽNOSTI

Krivična djela sa obilježjima korupcije su navedena u Zakonu o sudovima (član 18), a sama krivična djela su propisana Krivičnim zakonikom- Glava XXXIV, Krivična djela protiv službene dužnosti i Glava XXIII, Krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja. U ovom Priručniku će biti riječi o krivičnim djelima protiv službene dužnosti. To su sljedeća krivična djela:

**Zloupotreba službenog položaja** postoji ako službeno lice iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povrijedi prava drugog.

**Primjer:** Krivično djelo zloupotreba službenog položaja postoji u slučaju da je državni službenik bio ovlašten da u službene svrhe koristi službeni telefon, ali isti koristi za obavljanje privatnih telefonskih razgovora sa inostranstvom, pri čemu sebi pribavlja imovinsku korist koja se ogleda u besplatnom obavljanju navedenih privatnih telefonskih razgovora i u istom iznosu pričinjava štetu državnom organu u kojem radi.

**Nesavjestan rad u službi** postoji kada službeno lice kršenjem zakona ili drugih propisa ili opštih akata, propuštanjem dužnosti nadzora ili na drugi način, očigledno nesavjesno postupa u vršenju službe, iako je bilo svjesno ili je bilo dužno i moglo biti svjesno da usled toga može nastupiti teža povreda prava drugog ili imovinska šteta.

**Protivzakonita naplata i isplata** postoji kada službeno lice od nekog naplati

nešto što ovaj nije dužan da plati, ili naplati više nego što je dužan da plati, ili koje pri isplati ili predaji kakvih stvari manje isplati, odnosno preda. Kod ovog djela izvršilac je službeno ili odgovorno lice koje mora postupati sa umišljajem, odnosno nema krivičnog djela ukoliko lice u svom radu pogriješi, pa naplati ili isplati više i time povrijedi određeno pravo.

**Prevara u službi** postoji kada službeno lice u vršenju službe, u namjeri da sebi ili drugome pribavi protivpravnu imovinsku korist, podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši nezakonitu isplatu.

**Primjer:** Krivično djelo prevara u službi postoji kada referent nabavke u obračunskoj službi podnese na naplatu lažne dokumente (naloge za službena putovanja račune o hotelskim uslugama), nakon čega isplata bude izvršena.

**Pronevjera** postoji kada neko lice u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist prisvoji novac, hartije od vrijednosti ili druge pokretne stvari koje su mu povjerene u službi ili na radu u državnom organu, privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji.

**Posluga** postoji kada se zaposleni neovlašćeno posluži novcem, hartijom od vrijednosti ili drugim pokretnim stvarima koje su mu povjerene u službi ili na radu u državnom organu, privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji, ili ove stvari drugom neovlašćeno da na poslugu. Za razliku od krivičnog djela *pronevjere*, kod ovog krivičnog djela nema prisvajanja, niti namjere da se sebi ili drugome pribavi protivpravna imovinska korist, već je riječ o privremenom korišćenju stvari sa postojanjem namjere da se ta stvar vrati.<sup>(4)</sup>

**Protivzakoniti uticaj** postoji kada neko lice zahtijeva ili primi nagradu ili drugu imovinsku korist, ili prihvati obećanje nagrade ili druge koristi za sebe ili drugog, da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja, posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, odnosno kada neko lice, koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili uticaj, posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti.

**Primjer:** Krivično djelo protivzakoniti uticaj postoji kada visoki državni funkcioner koristeći svoj službeni ili društveni uticaj traži od nadležnog tužioca da obustavi istragu protiv nekog lica, ili kada od policije traži da se ne podnosi krivična prijava protiv nekog lica.

4 Krivično djelo sitna prevara u službi, pronevjera i posluga postoji ako visina nezakonite isplate, vrijednost pribavljene protivpravne imovinske koristi, ili vrijednost pronevjerenih stvari ili stvari kojom se učinilac posluži ne prelazi iznos od 150 eura, a u namjeri da pribavi malu imovinsku korist. Ovim su regulisani lakši oblici tri krivična djela: prevara u službi, pronevjera i posluga, s tim što je za postojanje ovog krivičnog djela, osim bitnih obilježja tih krivičnih djela, potrebno da vrijednost pribavljene protivpravne imovinske koristi ne prelazi iznos od 150 eura i da je kod učinioca postojala namjera da pribavi malu imovinsku korist.

**Navođenje na protivzakoniti uticaj** postoji kada neko lice službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća nagradu ili kakvu drugu korist, da korišćenjem svog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, odnosno kada neko lice službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća nagradu ili drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti, ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti.

**Primanje mita** postoji kada službeno lice zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist, ili primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugoga, da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti.

**Primjer:** Krivično djelo primanje mita postoji u slučaju da odgovorno lice zahtijeva novac da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi inače morao izvršiti.

**Davanje mita** postoji kada neko lice službenom licu da, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti, ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica.

**Primjer:** Krivično djelo davanje mita postoji u slučaju da neko lice ponudi ili da novac službeniku da bi izvršio određenu radnju koju je ovaj inače dužan da izvrši.

### *Ko je izvršilac krivičnog djela korupcije?*

Izvršilac krivičnog djela sa elementom korupcije je obično službeno ili odgovorno lice ili lice sa društvenom moći, odnosno lice koje je politički eksponirano ili članovi porodice ili prijatelji politički eksponiranih lica. Pojam službenog lica je definisan članom 142 stav 3 Krivičnog zakonika.

### *Da li vrijednost pribavljene imovinske koristi izvršenjem krivičnog djela sa elementima korupcije utiče na visinu kazne?*

Za navedena krivična djela propisana je kazna zatvora koja varira zavisno od vrste krivičnog djela, kao i od visine imovinske koristi koja je pribavljena izvršenjem krivičnog djela. Na primjer, za krivično djelo zloupotreba službenog položaja propisana je kazna zatvorom u trajanju od šest mjeseci do pet godina. Ako je izvršenjem ovog krivičnog djela pribavljena imovinska korist u iznosu

preko tri hiljade eura, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina. Ako vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od trideset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.

***Kome se podnosi krivična prijava za krivično djelo iz oblasti korupcije, ko je obavezan da podnese krivičnu prijavu i da li postoji sankcija u slučaju ne izvršavanja ove obaveze?***

Službena i odgovorna lica u državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim preduzećima i ustanovama, dužna su da prijave krivično djelo iz oblasti korupcije, a o kojima su obaviještena ili su za njih saznala u vršenju svoje dužnosti.

Krivična prijava se podnosi nadležnom državnom tužiocu i može se podnijeti pismeno, usmeno ili telefonom.

Krivična prijava se može podnijeti sudu, policiji ili nenadležnom tužiocu, koji su dužni krivičnu prijavu primiti i odmah je dostaviti nadležnom državnom tužiocu.

Krivični zakonik propisuje kaznu zatvora za slučaj lažnog prijavljivanja krivičnog djela, podmetanja tragova krivičnog djela.

***Pokušaj izvršenja krivičnog djela sa elementima korupcije***

Iako je dovršeno krivično djelo osnovna forma kažnjivog ponašanja u kojem su ostvarena obilježja krivičnog djela, Krivični zakonik predviđa i mogućnost pokušaja, odnosno situaciju kada je došlo do preduzimanja radnji izvršenja, ali krivično djelo nije dovršeno, odnosno posljedica je izostala. Međutim, u slučajevima pokušaja nije propisano kažnjavanje za sva krivična djela, već samo za djela za koja se može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, i u tim situacijama učinilac će se kazniti kaznom koja je propisana za krivično djelo koje je pokušao, a može se i blaže kazniti.

***Oduzimanje imovinske koristi koja je pribavljena izvršenjem krivičnog djela sa elementima korupcije***

Niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom, te će se od učinioca oduzeti novac, predmeti od vrijednosti i svaka druga imovinska korist koji su pribavljeni krivičnim djelom.

\*

\* \*

Krivična djela korupcije u krivično - pravnom sistemu Crne Gore definisana su kao krivična djela protiv službene dužnosti i utvrđena su u 34. glavi Krivičnog zakonika. Kao takva, ova krivična djela ne predstavljaju ništa drugo do odstupanje od normalnog i zakonom definisanog načina obavljanja dužnosti. Zbog toga krivična djela korupcije veći stepen svoje opasnosti po društvo crpe iz toga što su počinioci ovih krivičnih djela službena lica, koja takvim svojim postupcima smanjuju efikasnost države i narušavaju pravni poredak. Osim evidentnih materijalnih posljedica koje vršenjem ovih djela nastaju, "štetnost" ovih krivičnih djela se ogleda i u ugroženosti autoriteta i integriteta vlasti, kao i u slabljenju povjerenja građana u svoju državu. Zbog toga Krivični zakonik propisuje cijelu lepezu krivičnih djela protiv službene dužnosti, i to: zloupotrebu službenog položaja, nesavjestan rad u službi, protivzakonitu naplatu i isplatu, prevaru u službi, pronevjeru, poslugu, sitnu prevaru u službi, pronevjeru i poslugu, protivzakoniti uticaj, navođenje na protivzakoniti uticaj, primanje i davanje mita. Za ova krivična djela po pravilu je propisana kazna zatvora, te je moguće i oduzimanje imovinske koristi pribavljene vršenjem ovih krivičnih djela.

# PRILOG I

*mr Mladen Tomović*

## Uvodne napomene - “STUDIJE SLUČAJA” - HIPOTETIČKI PRIMJERI NARUŠAVANJA INTEGRITETA

U ovom prilogu predstavljeno je deset studija slučaja, mogućih primjera koji mogu poslužiti za rješavanje etičkih dilema u praksi. Na kraju svake studije slučaja ponuđena su tri moguća odgovora. Veoma su pogodna za rad u grupama gdje svaka od grupa treba pripremiti argumente i obrazloženja zašto je odabrala taj odgovor, što će kasnije poslužiti za diskusiju i utvrđivanje problema u praksi, kao i pronalaženje najboljih rješenja za njihovo otklanjanje.

Studije slučaja već decenijama predstavljaju sastavni dio profesionalne edukacije, dok savremeni koncept obrazovanja svoje edukativne aktivnosti zasniva upravo na izradi i prezentaciji studija slučaja. Studije slučaja nam pomažu da bolje razumijemo i upotrebimo znanje koje smo stekli tokom teorijske obuke.

Studije slučaja predstavljaju pisane pretpostavke realnih situacija, bazirane na određenim konkretnim ili hipotetičkim podacima i istraživanjima. Za vrijeme samog čitanja već pripremljene studije, može se steći jasna slika o tome šta se dešavalo u instituciji tokom određenog perioda. Dešavanja koja se često opisuju u okviru studija su određena ponašanja na radu ili u vezi rada, donošenja odluka u okviru institucije, kao i opis eksternih faktora koji su uticali na razvoj događaja. Studija slučaja može predstavljati skraćeni i pojednostavljeni prikaz mogućih stvarnih situacija.

Ovaj metod edukacije daje mogućnost da se učesnici upoznaju i da analiziraju realne probleme institucije, kao i situacije u kojima mogu da se nađu pojedinci koji su neposredno uključeni u određeni radni proces. Pored ove svrhe, studije slučaja će pomoći da se bolje razumije normativni okvir, ali i da se adekvatno primijene stečna teorijska znanja.



Pored navedenih koristi koje će studije slučaja pružiti učesnicima seminara, postoji i niz drugih koje treba navesti. Najznačajniji efekti u korišćenju studija slučaja su: integrisanje teorije i prakse, razvijanje sopstvenih sposobnosti za klasifikovanje i prezentaciju nestrukturiranih podataka, razvijanje kritičkog načina razmišljanja, razvijanje sposobnosti razlikovanja važnog od nevažnog, razvijanje sposobnosti učenja od članova svog tima (ukoliko se radi o grupnom radu na jednoj studiji slučaja), pružanje mogućnosti učesnicima da izraze svoje originalno mišljenje, aktivno učestvuju u raspravi, podijele svoja razmišljanja sa kolegama, i u konačnom, razviju i usavrše etičku kulturu.

Sa druge strane, važan aspekt u analiziranju studije slučaja jeste prezentacija analize studije slučaja pred učesnicima. Predavači će opredijeliti 5-10 minuta grupama za analizu, a nakon toga 5-10 minuta za prezentaciju svoje analize pred ostalim učesnicima. Ta prezentacija treba da obuhvati sva relevantna pitanja i probleme u konkretnom slučaju, kao i odgovarajuće preporuke za prevazilaženje analiziranih problema.

Nakon prezentacije, diskusija treba da se prenese na sve prisutne. U ovoj fazi je potrebno da se odbrane ideje i mišljenja koja su prezentirana. Kroz ovakvu prezentaciju i diskusiju, učesnicima je omogućeno da svoje ideje efektivno prenesu ostalima. Zapamtite samo da veliki broj zaposlenih, a posebno rukovodilaca, provede dosta vremena u sličnim diskusijama sa svojim kolegama, a sve u cilju dolaženja do adekvatnog rešenja za određeni problem. Ovo je jedan od vidova pripreme učesnika za realne situacije koje se mogu pojaviti u praksi.

### **Studija slučaja 1. Dodatni posao i sukob interesa**

Poreski inspektor XY, u slobodno vrijeme, pruža konsultantske usluge lokalnim firmama. U međuvremenu je shvatio da je to sjajan izvor prihoda i registrovao je knjigovodstvenu/računovodstvenu agenciju na ime člana svoje porodice. Njegov rad na terenu, neposredni kontakti sa poreskim obveznicima će mu omogućiti siguran izvor prihoda za „svoju“ agenciju, a niko neće moći formalno da ga poveže sa „njom“ jer je registrovana na drugo lice. U svakom slučaju imaće i pristup informacijama o mjesečnom i godišnjem planu kontrola, pa će moći upozoriti one poreske obveznike koji se vode kod „njega“ kada dolazi inspekcija, kako bi sredili svoje knjige i uskladili poslovanje. Oni koji ne žele dobrovoljno da pređu u „njegovu“ agenciju biće izloženi njegovim čestim „posjetama“, kontrolama i sankcijama, pa će i oni na kraju morati početi da vode svoje poslovne knjige kod „njega“.

- Smatrate da je sve u redu, i ne preduzimate ništa. To je jedan od najboljih inspektora u vašem timu, koji je izvršio najveći broj kontrola i izdao najviše prekršajnih naloga i zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka. Srećni ste što među svojim zaposlenim imate takve eksperte koji mogu dati poreske savjete i najvećim privatnim kompanijama.
- Analizirate eventualne pritužbe na rad tog inspektora i nalažete drugom poreskom inspektorstu da izvrši provjeru svih obveznika koji se vode kod navedene agencije.
- Provjeravate da li je takvo postupanje u skladu sa zakonom i etičkim kodeksom državnih službenika, i tražite da vam dostavi pismeno odobrenje od neposredno nadređenog za obavljanje dodatnih poslova i izjavu o nepostojanju sukoba interesa i preduzimate dalje mere.

## Studija slučaja 2. Dodatni posao

Dva policijska službenika X i Y u slobodno vrijeme, pružaju usluge fizičkog obezbjeđenja lokalnim diskotekama i noćnim klubovima. Bezbjednost je povećana i učestalost policijskih racija i konflikata u klubovima je smanjena na najmanju mjeru. U međuvremenu se posao toliko razvio, da navedeni službenici postepeno uključuju i ostale kolege iz drugih organizacionih jedinica koji žele dodatnu zaradu, jer zadovoljni vlasnici klubova isključivo traže pripadnike policije za navedene usluge.

- Svako ima pravo na dodatni posao, i onako su zarade u državnoj upravi niske i pohvalno je što neko traži mogućnost za dodatne prihode.
- To je odlična prilika da se spoji i dobro i korisno, gosti lokala se sigurno bezbjednije osjećaju kada znaju da su u lokalu naoružani pripadnici policije, a potencijalni prestupnici dobijaju jasnu poruku da ti lokali nijesu mjesto gdje mogu da provode vrijeme.
- Tražite da vam dostavi pismeno odobrenje od neposredno nadređenog za obavljanje dodatnih poslova, a sami vršite provjeru/procjenju mogućeg sukoba interesa s obzirom na nadležnosti institucije i konkretne organizacione jedinice iz koje dolaze navedeni službenici.

## Studija slučaja 3. Dodatni posao i pokloni

Poreski inspektor (sektor za kontrolu velikih poreskih obveznika) učestvuje kao poznati i istaknuti predavač na internim seminarima i obukama

koje organizuju veliki poreski obveznici (telekomunikacione informatičke, farmaceutske, naftne kompanije). Na seminarima redovno dobija i prigodne poklone (telefone, vaučere za gorivo, tablete, lap top i sl.). Poslove obavlja na osnovu ugovora o djelu za usluge edukacije zaposlenih i menadžmenta u kompanijama na koji se uredno obračunavaju porezi i prirezi.

- Smatrate da je sve u redu, i ne preduzimate ništa.
- To je jedan od najvećih profesionalaca u vašem timu, ima pravo na dodatni rad i pokloni su prigodan gest zahvalnosti.
- Provjeravate mogući sukob interesa s obzirom na nadležnosti institucije, i tražite da vam dostavi spisak svih primljenih poklona, sa njihovim tačnim tržišnim vrijednostima.

#### Studija slučaja 4. Privremena i trajna zabrana vršenja poslova

Određen broj policijskih službenika pravosnažno je osuđen za krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti, a protiv jednog broja se još uvijek vode postupci. Međutim, oni i i dalje nesmetano obavljaju svoje redovne zadatke, a neki od njih su u međuvremenu i unaprijeđeni na bolje pozicije, zbog izuzetnih rezultat ostvarenih u svom radu.

- Svako ima pravo na grešku u svom radu, uostalom neki dokazi se nikada ne bi pribavili da se ne koriste i druge metode osim dozvoljenih (prekoračenje ovlašćenja, nezakonito pribavljanje dokaza i sl.).
- Svako je nevin dok se ne dokaže suprotno, to su vrhunski profesionalci, ti postupci su više rezultat pritiska javnosti i medija na rad pravosudnih organa, nego stvarnih okolnosti.
- Po sili zakona pravosnažno osuđenima donosite rješenje o prestanku radnog odnosa, a one protiv kojih se vode postupci suspendujete do okončanja sudskog postupka i inicirate pokretanje postupka protiv neposredno nadređenih zbog neizvršavanja zakonskih obaveza.

#### Studija slučaja 5. Zapošljavanje

Službeniku u jednom ministarstvu ističe rješenje na određeno u trajanju od dvije godine i starješina državnog organa je donio odluku da raspíše javni oglas, kako bi zadržao i primio tog službenika na neodređeno. Takođe, dato mu je da sam sastavi pitanja za test posebnih vještina koje se odnose na njegovo

radno mjesto. Na navedeni oglas, pored njega, prijavilo se još 30 kandidata. Kada su dostavljeni rezultati polaganja sa rang listom, navedeni službenik je bio u kategoriji nezadovoljava jer, uprkos tome što je imao maksimalan broj bodova na testu posebnih vještina, nije položio test engleskog jezika, koji je prema njegovoj tvrdnji bio pretežak. Starješina državnog organa je bio vidno razočaran, ali je ipak odlučio da poništi oglas i da raspíše novi, i da eventualno zamoli straješinu organa za upravljanje kadrovima da mu pribavi test engleskog jezika, koji pripremaju njegovi službenici, kako se ova neprijatna situacija ne bi opet ponovila.

- To je normalan kolegijalan odnos među organima, svakako i ljudski čin od strane starješine.
- Mislim da ipak treba napisati dobro obrazloženje zašto poništava oglas i poslati službenika na dodatni kurs jezika.
- U potpunosti su povrijeđena načela jednakosti i transparentnosti prilikom zapošljavanja. Predložićete da starješina zaposli prvog kandidata sa rang liste, jer sve drugo je nezakonito.

### Studija slučaja 6. Nagrade, varijabile i jednokratne novčane pomoći

Straješina jednog državnog organa ima svoj tim ljudi koji ostvaruju odlične rezultate. Međutim, nema budžetskih sredstava na poziciji namijenjenoj za ostale nadoknade i bilo kakvo nagrađivanje. Kako organ ima više stotina zaposlenih, odlučio je da ostalim zaposlenima ne isplaćuje dodatke na zaradu koji im po zakonu pripadaju kako bi imao novca za nagrađivanje svog menadžerskog tima. U toku godine svima iz svog menadžerskog tima je isplaćivao mjesečno po dodatnih 1.100 eura, a pojedinicima je dao i jednokratnu novčanu pomoć za poboljšanje uslova stanovanja od 15.000 do 30.000 eura.

- To je pravi rukovodilac koji brine o svojim najboljim zaposlenima i uvijek nađe način da nagradi rad i lojalnost.
- Nije baš u redu što je ukinuo zakonske dodatke na zaradu ostalih zaposlenih, ali će oni u svakom slučaju to pravo moći da ostvare sudskim putem (podnošenjem tužbe za naknadu štete) i biće im isplaćeno iz budžeta države sa pripadajućom kamatom, tako da niko neće biti na gubitku.
- Ovo je klasičan primjer narušavanja integriteta i potencijalna zloupotreba službenog položaja.

## Studija slučaja 7. Sukob interesa i javne nabavke

Predsjednik jedne opštine raspisao je otvoreni postupak za nabavku transportnih vozila za potrebe opštinskih službi. Istovremeno, predsjednik je i vlasnik firme XX koja se bavi uvozom i servisiranjem transportnih vozila, koja se takođe prijavila na tender. Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda je utvrdila da je ponuda XX firme, koja je u vlasništvu predsjednika opštine, a koju je podnijelo ovlašćeno lice, najpovoljnija, kao i da je dat gratis najduži garantni period za održavanje vozila, i preporučila je predsjedniku opštine da zaključi ugovor. Predsjednik opštine je donio odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i potpisao ugovor sa ovlašćenim licem XX firme.

- Sve je u redu, javni funkcioner ne smije biti izvršni direktor kompanije i član organa upravljana, ali svakako može biti osnivač i vlasnik privrednog društva.
- Tačno je da je možda formalno pravno sve u redu, ali ipak, i ponuđač i naručilac su personifikovani suštinski u istom licu i to može pobuditi određene sumnje u objektivnost.
- U pitanju je sukob interesa i takv postupak javne nabavke je ništav.

## Studija slučaja 8. Sukob interesa i javne nabavke

Službenik u jednom ministarstvu ima malu privatnu porodičnu firmu ZZ već 10 godina, koja se bavi održavanjem računara. U ministarstvu je istekao ugovor o održavanju službenih računara, servera i mreža, i niko nije bio zadovoljan kvalitetom usluge ranije izabrane kompanije iako je izabrana u oštroj konkurenciji putem šopinga, po cijeni od 10.000 eura za godinu dana. Rukovodilac IT sektora predlaže da se bez tendera, po izuzetno povoljnoj cijeni od 5.000 eura, angažuje firma ZZ koja je u vlasništvu službenika, jer je godišnja cijena u granici neposrednog sporazuma. Svi zadovoljno prihvataju rešenje i ministar zaključuje ugovor sa firmom službenika.

- Odlično rešenje, on je pravi čovjek za to, a istovremeno je i najupućeniji u konkretne probleme sa radom računara u ministarstvu, a i uvijek je pristupačan i dostupan za rješavanje eventualnih problema.
- Nisam siguran da li je baš u redu da se angažuje firma službenika iz IT sektora. Možda jedino da se problem prevaziđe ugovorom o dopunskom radu, ali to je manje bitno, cijena je svakako značajno povoljnija i treba je

prihvatiti.

- Upozoravate službenika da od 1. januara 2013. godine, ne može biti vlasnik i osnivač privrednog društva, predlažete mu da u najskorijem roku prenese vlasništvo i upravljanje na drugo lice, i ističete da se radi o sukobu interesa.

### Studija slučaja 9. Donacije i subvencije

Određeno javno preduzeće DD diskreciono dodjeljuje novčanu pomoć sportskim klubovima i organizacijama u kojima su članovi upravnog odbora javni funkcioneri iz tog javnog preduzeća. U znak zahvalnosti dobijaju određenu kvotu besplatnih karata za sportske priredbe i manifestacije na kojima učestvuju sportisti iz tih klubova, za sebe, članove svojih porodica i određeni krug zaposlenih.

- Sve je u redu, to je dobar način za dodatno finansiranje sportskih organizacija i promociju sporta.
- Možda bi ipak trebali raspisati javni poziv za dodjelu donacija i subvencija na koji se mogu javiti i ostale sportske organizacije i klubovi koji zadovoljavaju kriterijume poziva.
- Mislim da se radi o sukobu interesa i prihvatanju neadekvatnih poklona.

### Studija slučaja 10. Ograničenja poprestanku radnog odnosa

Dva službenika jednog državnog organa dobrovoljno su napustili svoja radna mjesta. Službenik X je otišao u penziju ali je nastavio da pruža konsultanske usluge organu u kome je bio zaposlen na osnovu ugovora o konsultanskim uslugama. Službenik Y je zasnovao radni odnos u svostvu menadžera u pravnom licu nad kojim je državni organ u kome je ranije bio zaposlen vršio nadzor.

- Sve je u redu, to je dobar primjer za korišćenje stečenih znanja na novim poslovima.
- Možda bi ipak treba provjeriti da li su prekršene zabrane koje se odnose na ograničenja po prestanku radnog odnosa.
- Državni službenici odnosno namještenici ne smiju u period od dvije godine po prestanku radnog odnosa obavljati navedene poslove.

## PRILOG II

*dr Josef Schiffer*

### “TEŽITI INTEGRITETU” ILI “SPREČAVANJE I BORBA PROTIV KORUPCIJE”?

#### Socio-psihološko viđenje integriteta

Navedeno pitanje možda izgleda smiješno s obzirom na to da se odnosi na jednu te istu stvar. Ipak, postoji dobar pokazatelj da je pojam težnja ka integritetu poželjniji u borbi protiv korupcije, makar na verbalnom nivou. Postoje ozbiljna socio-psihološka istraživanja prema kojima označavanje stanja, situacija i ciljeva na pozitivan način igra važnu ulogu u djelovanju i postizanju cilja.

Na osnovu psiholoških dokaza “integritet” je postao dominantan tehnički termin u svijetu, u kontekstu prevencije korupcije. Antikorupcijski menadžeri su postali menadžeri integriteta. Promjena termina se vjerovatno dogodila neopaženo, jer profesionalne i društvene grupe koriste jezik koji podsjeća na modu.

U nastavku će biti dato nekoliko informacija o osnovama jezičke promjene i o tome da treba posvetiti pažnju verbalnom ponašanju. U pitanju je nešto više od samog žargona.

U posljednjih nekoliko decenija, pozitivna psihologija ima dominantnu ulogu na anglosaksonskom prostoru više nego u Evropi. Ona u osnovi savjetuje ljude da situacije stavljaju u pozitivan kontekst i da teže pozitivnim ciljevima, npr. da unaprijed izbjegavaju ciljeve koji govore da nešto ne treba uraditi. Postoji nekoliko različitih eksperata koji se u cjelosti ili dijelom bave naukom, i koji predlažu pozitivno razmišljanje, što ovdje ne treba razmatrati. Pored toga, prilično je teško prebaciti se iz negativnog razmišljanja na pozitivno

samo na osnovu savjeta iz nekih knjiga. Način razmišljanja je po prirodi duboko ukorijenjen u nama, jer uvijek postoji emocionalna osnova poput straha ili težnje ka nagradama zbog pozitivnog djelovanja.

Međutim, postoje vrlo intrigantni dokazi iz istraživanja prema kojima pozitivno uokviravanje situacija i upotreba termina, riječi sa pozitivnim konotacijama, oblikuju ponašanje. Veliki broj dokaza iz istraživanja potiče iz primarnih studija i eksperimenata gdje se ljudi suočavaju sa negativnim ili pozitivnim stimulansima u odgovarajućem vremenskom okviru. Oni svjesno ne primjećuju verbalne i slikovne signale, već reaguju na predvidljiv način. Marketinška industrija je veoma spremno dočekala ove dokaze kako bi ih iskoristila. Efekti su mali, ali uticaj postoji.

Jedna važna lekcija je da na okolinu reagujemo na predvidljiv način. To nije ništa novo, ali se često ignoriše činjenica da situacije igraju veoma važnu ulogu u oblikovanju ljudskog ponašanja. Koruptivne situacije, na primjer mnogo korumpiranih pojedinaca izazivaju korupciju, a mnogo ljudi sa integritetom izazivaju integritet. Iz kriminalističkih podataka znamo da dijelovi gradova ili sela sa polomljenim prozorima imaju veću stopu kriminaliteta u poređenju sa dijelovima koji nijesu oštećeni. Očigledno objašnjenje prema kojem je kriminal uzrok, a posljedica šteta, samo je djelimično tačno, jer popravljavanje prozora može da smanji kriminal, tj. oštećenje imovine. Ako ovo posmatramo u drugom kontekstu, radi se o najosnovnijem uvidu u socijalnu psihologiju. Ponašanje pripisujemo ličnim osobinama, što predstavlja fundamentalna greška atribucije. Ipak, ponašanje je makar jednim dijelom prouzrokovano situacijom u kojoj se pojedinac nalazi.

Ipak, promjena jezika, na primjer razgovor o integritetu, te postavljanje pozitivnog cilja i izbjegavanje pominjanja represije ili prevencije korupcije, može biti samo jedan dio mjere. Jezik oblikuje misli, stavove i ponašanje, ali ih ne određuje u potpunosti. Pitanje je kako izgraditi integritet, kako se ponašati u skladu sa integritetom. Navedeno sugerise da razgovor o integritetu izaziva ponašanje koje je u skladu sa integritetom, dok koncept integriteta može da se odnosi na osnovni atribut ličnosti koji treba da bude krajnji cilj.

Nesumnjivo postoje obilježja ličnosti kao što su ekstraverzija ili ljubaznost, koje su relativno stabilne. Ali, s druge strane, ima mnogo dokaza iz bihevioralnih istraživanja da se ekstrovertna osobina može ponašati kao introvertna, a u nekim situacijama i introvertni tipovi pokazuju ekstrovertne oblike ponašanja. Ličnost i situacija su u interakciji i ponašanje je funkcija oboje. Većina nas ne spada u kategorije loših ili dobrih momaka, samo pojedinci. Većina nas prosperira u dobrim uslovima ili se degeneriše u lošim uslovima. Tako da integritet nije toliko osobina ličnosti, već funkcija *i osobe i situacije*.

Naredna poglavlja će se baviti konceptom integriteta u različitim oblastima,



fokusiraće se na specifične termine kao što su upravljanje integritetom ili planovi integriteta, osvrnuće se na jezičke korijene ovog termina koji sežu unazad do antičke Grčke. Ovdje se nećemo baviti objašnjenjima, već ćemo definisati integritet neformalno, kao usklađenost govora i djelovanja. Ovo može izgledati kao neadekvatan pristup, jer integritet ima dublje značenje, a ne samo površnu definiciju.

Ipak, sa izuzetkom psihički bolesnih ljudi, kao što je gore navedeno, svi mi vidimo sebe kao moralna bića sa dobrim, nepovređujućim i pozitivnim namjerama. Poznati sociopsiholog Stiven Pinker definiše ovu činjenicu kao moralnu prazninu. Mi smo u pravu, ostali su loši, dok ostali misle obrnuto. Dok govor odražava ubjeđenja i vjerovanja, i moralni stav se može pretpostaviti, integritet može biti u stvari odraz govora i ponašanja.

Očigledno postoji i alternativa da se izjednači neka unutrašnja osobina koja se naziva integritet i ponašanje, ili unutrašnja i vidljiva dimenzija govora i ponašanja, ali ovo ne odgovara primarnom shvatanju integriteta u normalnom kontekstu. Ovdje se radi samo o usklađenosti govora i djelovanja, tj. da radimo ono za šta se zalažemo. Ovo nema smisla ako samo deklarativno podržavamo moralnost, tj. ako ne djelujemo uvijek moralno.

Ukoliko svi imamo moralni stav i govorimo moralno, zahtijevamo dobro i osuđujemo loše ljude, zbog čega nastaje kriminal ili korupcija? Postoje moderne teorije kriminala (Per Olaf Vikstrom sa Univerziteta u Kembridžu<sup>5</sup>) koje jasno dokazuju da nedostatak morala predstavlja korijen kriminala, makar kada su u pitanju mladi prestupnici. Pojedini mladi prestupnici će postati stari prestupnici i situacioni kriminal predstavlja samo manji dio devijantnog ponašanja.

Naredno pitanje je da li korupcija ima moralni teret? Odgovor je “da” i “ne”. Uopšteno gledajući, korupcija je zloupotreba i u modernim društvima predstavlja nemoralno ponašanje. Tamo gdje je pravičnost glavni moralni stav, niko ne smije da uzme više nego što je zaslužio svojim radom. Očigledno je interesantno pitanje zašto utaja poreza cvjeta čak i u modernim društvima.

Sagledavajući cjelokupnu moralnu sliku svijeta i utvrđujući da se korupcija mnogo češće javlja u kulturama sa kolektivnim orijentacijom, na primjer u društvima gdje se favorizuju: *Mi* kao porodica, klanovi ili mreže, djelimično drugačije shvatanje morala postaje vidljivo. Korupcija je legitimna ako služi jednoj grupi. Ipak, ovakvo shvatanje se mijenja u procesu kulturne globalizacije.

Ako su ljudi kao društvena bića moralna stvorenja, jer je moral društvena igra, moralni govor preovlađuje, a devijantno ponašanje, npr. kriminal ili korupciju će na moralnim osnovama obično braniti prestupnici, kako težnja integritetu može

5 Per-Olof H. Wikström and Kyle Treiber, The Role of Self-Control in Crime Causation, Beyond Gottfredson and Hirschi's General Theory of Crime, *European Journal of Criminology* 2007; 4; 237

biti od pomoći? Moralno vaspitanje kojim se bave etički kursevi u poslovanju i javnoj upravi je neophodno, ali vjerovatno ne i dovoljno. Mijenjanje moralne svijesti je veoma star, ali i težak poduhvat kada ljudi postaju stariji.

Postoji stari odgovor na pitanje kako moralni standardi mogu postati bolji - prije oko 2200 godina - po Glaukonu, Platonovom rođaku, koji je istakao koliko je reputacija važna za moral. Integritet je reputacija djelovanja u skladu sa onim što govorimo, a što je zasnovano na moralnim vrijednostima. Reputacija mora postati vidljiva, ili bolje rečeno, ona raste vidljivim djelovanjem koje rezultira dobrim krajem.

Glaukonovu teoriju su potvrdila istraživanja modernih društvenih nauka zasnovana na studijama simulacije koje povezuju moguće akcije sa troškovima i dobicima. Skupo ponašanje na kraju dovodi do dobiti, jer društveni akteri nagrađuju one koji doprinose javnom dobru. Tako, čak i integritet može na kraju biti loš.

Imajući u vidu navedeno, postavlja se pitanje da li se može učiniti više od stavljanja integriteta u fokus rasprave u javnoj upravi, politici i društvu. Jasno je da mora postojati neka nagrada za djelovanje u skladu sa integritetom. Prirodno je da je nagrada bez kazne bezvrijedna, jer su oba načina učenja usađena u naš mozak. Djelovanje u skladu sa integritetom će biti nagrađeno društvenim i političkim priznanjem. Djelovanje koje nije u skladu sa integritetom mora biti društveno osuđeno i, ukoliko se radi o kršenju zakona, kažnjeno.

Nadalje, postoji još jedno sredstvo koje već zauzima istaknuto mjesto u kontekstu sprečavanja korupcije. Transparentnost je ta koja čini da nečasno ponašanje - uzorno pričati i kvarno raditi - bude otežano. Na osnovu istraživanja o tome koje je sredstvo zaista efikasno za smanjenje nivoa korupcije, najznačajniju ulogu širom svijeta igraju zakoni koji regulišu novinarsku slobodu. Slobodna štampa koja ne služi nijednoj klijenteli je najvažnije sredstvo za postizanje transparentnosti.

# PRIOLOG III

*Dalibor Šaban*

## NAČINI PRIJAVLJIVANJA KORUPCIJE

### KORUPCIJA...

... se može pojaviti u svim oblastima,  
 ... šteti i tebi i cijelom društvu,  
 ... i postoji više krivičnih djela sa elementima korupcije.

Koruptivna djela su: primanje i davanje mita, zloupotreba službenog položaja, zloupotreba položaja u privrednom poslovanju, protivzakoniti uticaj, prevara u službi, lažni bilans, zloupotreba procjene, prouzrokovanje stečaja, prouzrokovanje lažnog stečaja itd...

### Šta je „Ni centa za mito“?

- To je kampanja Uprave za antikorupcijsku inicijativu, podržana od Evropske unije, sa ciljem suzbijanja korupcije u Crnoj Gori
- Kampanja se sastoji od: postera, TV i radio spota, bilborda, citylight postera, lifleta i flajera - „novčanica sa nultom valutom“, kakvu možete naći u ovoj brošuri
- Ova „novčanica“ se može iskoristiti u slučaju da vam neko zatraži mito
- Uprava ovom kampanjom želi podići nivo javne svijesti o štetnosti korupcije
- Kampanjom vas ohrabrujemo da se pridružite našoj borbi prijavljivanjem sumnji u postojanje korupcije Upravi za antikorupcijsku inicijativu (kontakti Uprave su na narednoj strani)

## Zašto prijaviti korupciju Upravi za antikorupcijsku inicijativu?

- Uprava je državni organ koji preventivno djeluje protiv korupcije
- Uprava ima stručna znanja iz ove oblasti
- Uprava daje korisne savjete onima koji žele prijaviti korupciju, prenoseći tako građanima svoja znanja
- Uprava odmah prosleđuje prijave organima nadležnim za dalje postupanje
- Uprava garantuje anonimnost svima koji na taj način žele da prijave korupciju
- Uprava Vas obavještava o rezultatima Vaše prijave
- Uprava je spremna da djeluje kao vaš snažan i pouzdan partner u suzbijanju korupcije

Telefon: 020 234 396

online: [www.antikorupcija.me](http://www.antikorupcija.me)

fax: 020 234 082

e-mail: [aci@daci.gov.me](mailto:aci@daci.gov.me)

poštom na adresu: Rimski trg 46, 81000 Podgorica  
lično dolaskom u prostorije Uprave

Osim Uprave, i drugi državni organi su uključeni u borbu protiv korupcije.

Korupciju možete prijaviti sledećim državnim organima:

*Uprava policije:* 020 241 333

*Uprava carina:* 0800 81 333

*Uprava za igre na sreću:* 020 265 438

*Poreska uprava:* 19707

*Vrhovno državno tužilaštvo:* 067 623 223

*Kancelarija za prijavu korupcije u sudstvu:* 067 238 288

*Ministarstvo zdravlja:* 0800 81 444

*Ministarstvo prosvjete:* 0800 81 234

*Uprava za javne nabavke:* 020 245 798

*Investiciono-razvojni fond:* 020 224 524

*Uprava za inspeksijske poslove:* 080 555555

*Nacionalna Komisija:* 020 234 396.



