

Počistimo korupciju: kreni od svoje ulice!

*Vodič za odbornike/ce i predstavnike/ce organizacija civilnog društva
u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou*



Projekat finansira EU

Počistimo korupciju: kreni od svoje ulice!

*Priručnik za odbornike/ce i predstavnike/ce organizacija civilnog društva
u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou*

Podgorica, 2014.

Počistimo korupciju: kreni od svoje ulice!

Priručnik za odbornike/ce i predstavnike/ce organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Biblioteka

Demokratija

Autori:

Prof. dr Zoran Stoiljković

Nikola Djonović

Daliborka Uljarević

Boris Marić

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

500 primjeraka

Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom Alternativama (IA), NVO Bonum i NVO Nada.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



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

Sadržaj

Uvod	7
Razumijevanje korupcije	11
Što je korupcija?	11
Pojavni oblici i vrste korupcije	12
Tipologija korupcije u postkomunističkim društvima	14
Koliko košta korupcija?	15
Mehanizmi borbe protiv korupcije i prevencija korupcije	17
Sukob interesa	17
Zakonska regulativa: ključna rješenja i principi	18
Sistem društvenog integriteta i međunarodni standardi	20
Institucije za borbu protiv korupcije – regionalna iskustva	23
Dalji pravci reformi	24
Primjena djelotvornih antikoruptivnih programa i strategija	27
Strategija borbe protiv korupcije	28
Lokalne antikoruptivne strategije i inicijative	29
Odgovoran i transparentan rad lokalne samouprave	33
Žarišta korupcije u lokalnoj samoupravi	33
Normativni okvir i praksa	35
Institucionalni okvir i praksa	36
Građani/ke, civilno društvo i lokalne samouprave	38
Zaključak	39
Zaštita zviždača	41
Ko su zviždači/ce?	41
Kako se zviždači/ce štite?	41
Analiza pravnog i institucionalnog okvira	44
Preporuke	45
Zaključne napomene	47
Forma građanske kartice za prijavu	49
Literatura i izvori	50



Uvod

Svako smisлено и цјеловито бављење корупцијом садржи бар четири ужа, формативна проблемска круга.

Први, чини напор да се, полазећи од различитих теоријско-методолошких и дисципларних приступа, дефинише **што је то корупција**.

Други, представља »**мапирање корупције**«, односно настојање да се одреде појавни облици, врсте и нивои корупције.

Трећи аспект чини suočavanje, иза копрене привида и pseudokritika, са силином контекстуалних и relativno trajnih **мотива и узрока корупције**.

Тек тада сlijedi izlaganje elemenata strategije: општих и специфичних циљева, поља примјене, коришћених тактика и средстава, укључујући и методе evaluacije, и најзад, ostvarivanja sinergije djelovanja aktera djelotvorne **antikoruptivne strategije**.

Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010 – 2014 i Inoviranim akcionim planom za sprovodenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala који је Влада Црне Горе донијела у јулу 2011. године, за област локалне самонадзоре утврђени су strateški ciljevi, mjere, aktivnosti, nosioci aktivnosti, rokovi i indikatori uspješnosti realizacije mjera i aktivnosti za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. У циљу реализације наведене мјере, формирана је Радна група са задатком да припреми Model usklađenog akcionog плана у чијем сastavu су били представници: Министарства унутрашњих послова, Задужнице општина, локалне самонадзоре и Управе за antikorupcijsku иницијативу. У изради Modela usklađenog Akcionog плана пошло се од strateških ciljeva утврђених Strategijom za borbu protiv korupcije i организованi kriminal за период 2010 – 2014 i Inoviranim akcionim planom за sprovodenje Strategije

borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala (jul 2011. godine), kao i od mjera i aktivnosti koje su za lokalnu samoupravu utvrđene Modelom borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata. U definisanju mjera i aktivnosti, uzeti su u obzir i novi propisi koji imaju za cilj eliminisanje i sprječavanje korupcije na državnom i lokalnom nivou, kao što su: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o unapređivanju poslovnog ambijenta, Zakon o slobodnom pristupu informacijama i drugi, kao i niz strateških i drugih dokumenata koji imaju za cilj jačanje lokalne samouprave i izgradnju njenih kapaciteta, kao i onih kojima se utvrđuju standardi javne etike koje treba da ispunji lokalna samouprava u ostvarivanju postavljenih reformskih ciljeva da bi postala „dobra lokalna samouprava”.

Modelom uskladenog Akcionog plana, u okviru svakog od sljedećih strateških ciljeva, utvrđene su mjere (40 mjeru) i aktivnosti (103 aktivnosti), nosioci aktivnosti, rokovi za realizaciju i indikatori postignutih rezultata.

Strateški ciljevi u okviru kojih se utvrđuju mjere i aktivnosti:

1. Povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave;
2. Poboljšana transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju uz poštovanje principa participativnosti;
3. Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave;
4. Jačanje integriteta jedinica lokalne samouprave i primijena etičkih standarda u lokalnoj samoupravi;
5. Stvaranje uslova i podsticanje civilnog i privatnog sektora da se uključe u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou;
6. Monitoring lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije.

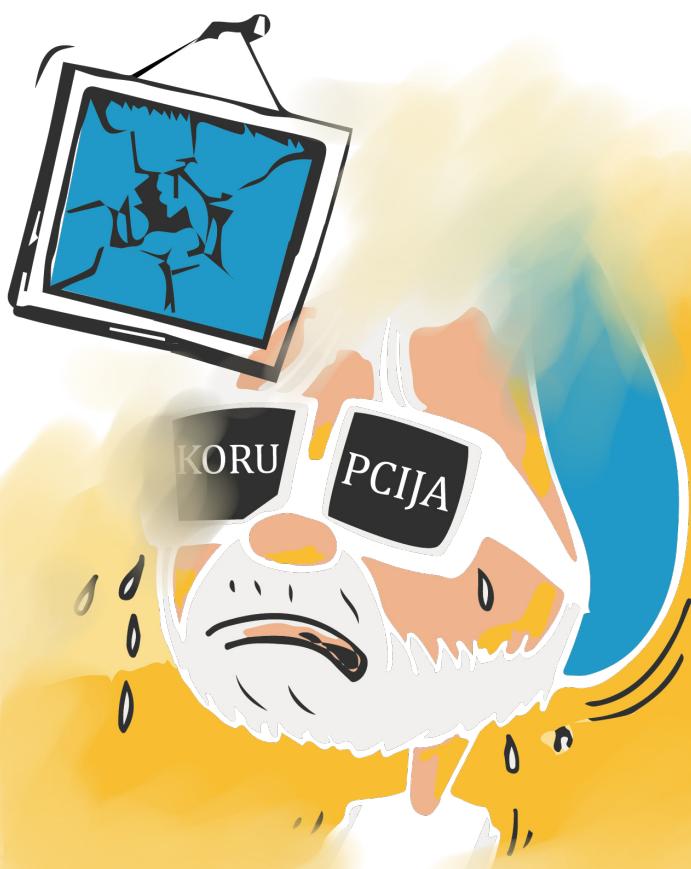
Ovi strateški ciljevi su formalno dobro postavljeni. Problemi se

javljaju u praksi. Lokalne samouprave su naglašeno uniformno kreirale svoje akcione planove, nedovoljno ili nimalo ne ulazeći u analizu specifičnosti same lokalne samouprave. Sa druge strane, kod ranijih izvještavanja o učincima, rezultatima utvrđenih mjera korišćene su različite forme, što proces procjene učinkovitosti u prethodnom periodu čini izazovnim, posebno u dijelu utvrđivanja pravilnosti, komparativnih mjerila i mogućnosti borbe protiv korupcije na lokalnom nivou.

Zanimljivo je i obeshrabrujuće da su lokalne samouprave u utvrđivanju mjera i aktivnosti izostavljale kategorije koje spadaju u visokorizične za pojavu korupcije, kao što su: javne nabavke, javno-privatno partnerstvo, koncesije i urbanizam. Strategija borbe protiv korupcije na lokalnom nivou očigledno je primarno bila usmjerena na izradu raznih dokumenata, povećanje integriteta i razne vrste monitoringa. Izostala je konkretna akcija, pa su samim tim izostali i konkretni rezultati, a pomaci koji su učinjeni su kozmetičke prirode.

Stoga, ostaje još puno da se radi na osposobljavanju organa lokalne samouprave za borbu protiv korupcije u skladu sa zahtjevima procesa pregovora sa EU, ali i ukupnom demokratizacijom društva. Lokalne samouprave će u tom pogledu igrati značajnu ulogu, a kako proces decentralizacije bude dalje tekao sve više skretati pažnju javnosti i evropskih partnera na karakter i kvalitet svog rada.

U velikom poslu borbe protiv korupcije, treba svako da počne od onog što mu je najbliže i da u tome ostvari saradnju svih zainteresovanih strana, odnosno maksimalno iskoristi raspoložive kapacitete. I u namjeri da se počisti korupcija, svako treba da krene, simbolički rečeno upravo od svoje ulice!



Razumijevanje korupcije

Do otkrivanja prirode korupcije moguće je doći jedino povezujući analizu složene mape njenih pojavnih oblika, vrsti i aktera sa uvidom u njene motive i šire sistemske i kulturološke uzroke. Posljedično, suštinu svake antikoruptivne strategije vidimo u stvaranju prostora i šansi da se korupcija učini neprihvatljivom, ali i neisplativom. U praksi to znači redukovanje monopolâ i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje moralne, političke i krivične odgovornosti.

Što je korupcija?

Strukturalno posmatrano, tri konstitutivna elementa za određenje korupcije čine:

(1) javna ovlašćenja; (2) njihova zloupotreba i (3) ostvarena korist.¹

Iz brojnih odrednica korupcije koje, pored krivično pravnog pristupa, polaze i od pristupa u čijem su jezgru javno mnjenje i javni interes ili ekonomski posljedice korupcije, vrijedi posebno izdvojiti tri određenja korupcije.

Najkonciznije je određenje Svjetske banke iz 2000. godine koje *korupciju definiše kao zloupotrebu javnih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi*. No, ova odrednica, bar implicitno, korupciju svodi na javna ovlašćenja i javni sektor, ignorirajući praksu trgovine informacijama i ovlašćenjima u privatnom sektoru.

Na drugoj strani, Robert Klitgard tvrdi da *korupcija postoji kada neki*

¹ Etimološki, riječ *korupcija* dolazi od latinskog *corrupcio* i znači, pored podmićivanja i potkupljivanja, i pokvarenost, kvarnost, odnosno kvarenje, truljenje i raspadanje kao proces. Prema nekim tumačenjima korupcija je složenica u kojoj prvi dio - *cor*, ukazuje na sporazum, dogovor, a drugi (od glagola *rompere*) dio na slamanje i iznevjeravanje datog sporazuma, odnosno poretki stvari (Vujaklija, 1961:479).

pojedinac nezakonito stavi lični interes iznad interesa ljudi i ideala kojima se zakleo da će služiti. Akcenat je, znači, ne samo na kršenju zakona već na iznevjeravanju javnog interesa i etosa javne službe. Klitgardu pripada i određenje kroz formulu: ***korupcija = monopol + diskrecija - odgovornost***, uz važnu metodsku napomenu da je u osnovi svake efektivne antikorupcijske strategije obrnuti slijed, odnosno redukovanje monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje svih oblika odgovornosti. U svojim publikacijama UNDP uzima u obzir, proširujući tako listu faktora koji mogu doprinijeti efektivnoj antikoruptivnoj strategiji, i integritet i transparentnost, koji su kontratež monopolu i tajnosti. Dopunjena Klitgardova formula sada glasi: ***Korupcija = monopol vlasti + diskreciona ovlašćenja - (odgovornost + integritet + transparentnost)***.

Najzad, najpotpunijom se čini čuvena definiciju Vita Tancija, koji utvrđuje da *korupcija postoji kada dođe do svjesnog, namjernog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju i to u cilju prisvajanja neke pogodnosti*. Tanci uvodi dva jasna reda selektivnih ograničenja na početku i na kraju potencijalne koruptivne interakcije. Prvo, nema korupcije ako se ne radi o svjesnom, planiranom narušavanju principa nepristrasnosti. Neinformisanost ili reagovanje na osnovu osjećaja simpatije ili antipatije jesu pokazatelji nedovoljne stručnosti i profesionalnosti, ali ne nužno i korumpiranosti. Drugo, ako nema makar i odloženog plaćanja usluge, ili bar prijedloga za razmjenu usluga, nema, uz svu prateću pristrasnost i bahatost administracije, nužno i korupcije.

Pojavni oblici i vrste korupcije

Polazeći od *odnosa prema postojećim propisima* korupcija se može podijeliti na:

- a) *korupciju bez krađe*, odnosno korupciju koja obezbjeđuje bržu

primjenu postojećih propisa; b) *korupciju uz kradu*, koja pretpostavlja izigravanje i kršenje propisa; c) *korupciju koja rezultira promjenom propisa*, odnosno stvaranjem propisa koji pogoduju korruptoru.

Drugo ime za ovu podjelu je podjela na **bijelu** (bez kršenja propisa), **sivu** (sa njihovim izigravanjem) i **crnu** korupciju.

Srodnna prethodnoj je *podjela koja polazeći od »industrijske organizacije korupcije«*, korupciju dijeli na **centralizovanu i decentralizovanu**. Ako je tržište koruptivnih usluga monopolizovano i na njemu postoji dominantni kartel, onda govorimo o centralizovanoj korupciji. Po pravilu, »benevolentne« demokratske, ali i slabe države su primjeri postojanja raspršene decentralizovane a autoritarne i kleptokratske države su »prirodan ambijent« za centralizovanu korupciju.

Za precizno određenje i »mapiranje« korupcije, od ključnog značaja je i *određenje njenih aktera, sadržinskog okvira i vrsta korupcije*.

Često se, recimo, kada je riječ o akterima zanemaruje činjenica da koruptivni odnos, pored korumpiranog i korruptora, uključuje i posrednike kao treću vrstu aktera. Na drugoj strani, korupcija je i akt samo jednog aktera koji, u poziciji da diskreciono odlučuje, dodjeljuje sebi samom pogodnosti. U tom okviru korupcija, *pored davanja i primanja mita, obuhvata i otuđivanje javne imovine i pranevjeru fondova, prevare i iznude, nezakonito bogaćenje, kao i trgovinu uticajem, lobiranje i pokroviteljstvo, odnosno nepotizam (favorizovanje rođaka) i kronizam (favorizovane prijatelja i partnera)*.

Možemo zaključiti da se korupcija javlja kako na području javnog, tako i privatnog sektora. Akteri korupcije mogu biti državni činovnici/e na svim nivoima, političari/ke na lokalnom i državnom nivou, ali i privatne osobe koje rade u različitim kompanijama. Interes organizovanog kriminala je da kontroliše privredu i politiku države, istovremeno stvarajući klimu društvene dezorganizacije i neizvjesnosti.

Tipologija korupcije u postkomunističkim društvima

U određenju i tipologiji oblika korupcije u zemljama u tranziciji, Rasma Karklins polazi od podjele korupcije na tri njena ideal-tipska oblika.

Prvi i najbenigniji čini *korupcija u svakodnevnoj interakciji između službenika/ca i građana/ki*. Radi se o, nažalost, raširenim i čak tolerisanim pojavama podmićivanja javnih službenika/ca da bi prekršili pravila - zloupotrebotvom ovlašćenja za izdavanje dozvola i vršenje inspekcijskog nadzora ili o svjesnom zamagljivanju pravila i dezorganizaciji radi individualnog ili grupnog iznuđivanja mita.

Drugi, daleko društveno razorniji vid čini *koruptivna interakcija u okviru državnih institucija*. Trgovina uticajem i izvlačenje koristi obavlja se kroz četiri dominantne forme: (1) pretvaranje javnih sredstava u pljen službenika kroz skrivene, alternativne budžete; (2) loše upravljanje javnim resursima i profitiranje na njima; (3) zloupotrebe, veoma raširene u procesu privatizacije i pri vršenju javnih nabavki, kao i (4) praksi nepotizma, klijentelizma i „prodaje“ političkih položaja. Riječ je o postavljanju povjerljivih ljudi na položaje sa „visokim rizikom korupcije“, unutar, recimo, ministarstava ekonomije, finansija, državnim agencijama, upravnim odborima preduzeća ili carinskim i poreskim inspekcijama.

Treći vid zarobljavanja institucija, odnosno stanje zarobljene države i pojava *sistemske „visokonaponske“ korupcije* označava stanje u kojem su korupcija i korupcionaši ovladali državom. Radi se o pojavama obrazovanih skrivenih mreža moći u djelatnostima poput podrivanja slobodnih izbora, zloupotrebe zakonodavnih ovlašćenja i ovlašćenja u oblasti kontrole i nadzora, korupciji u pravosuđu ili korumpiranju medija, odnosno korupciji unutar samih medija. Posebno razoran mehanizam predstavlja korišćenje kompromitujućih materijala – „*kompromata*“ u svrhu političkih ucjena i prisila. Nedodirljivost odabranih se obezbeđuje prijetnjom objavljivanja kompromitujućih materijala o političkim protivnicima, odnosno osobama koje pokazuju spremnost da objelodane neprijatne činjenice. Faktički nastaje stanje “ravnoteže ucjena i straha”

u kojoj svako svakoga drži u šaci, što je osnova za nastajanje “zavjere čutanja”. Pri tome, barata se sa dosijeima i podacima koji dovode u pitanje kako politički, tako i lični moralni i profesionalni dignitet i integritet.

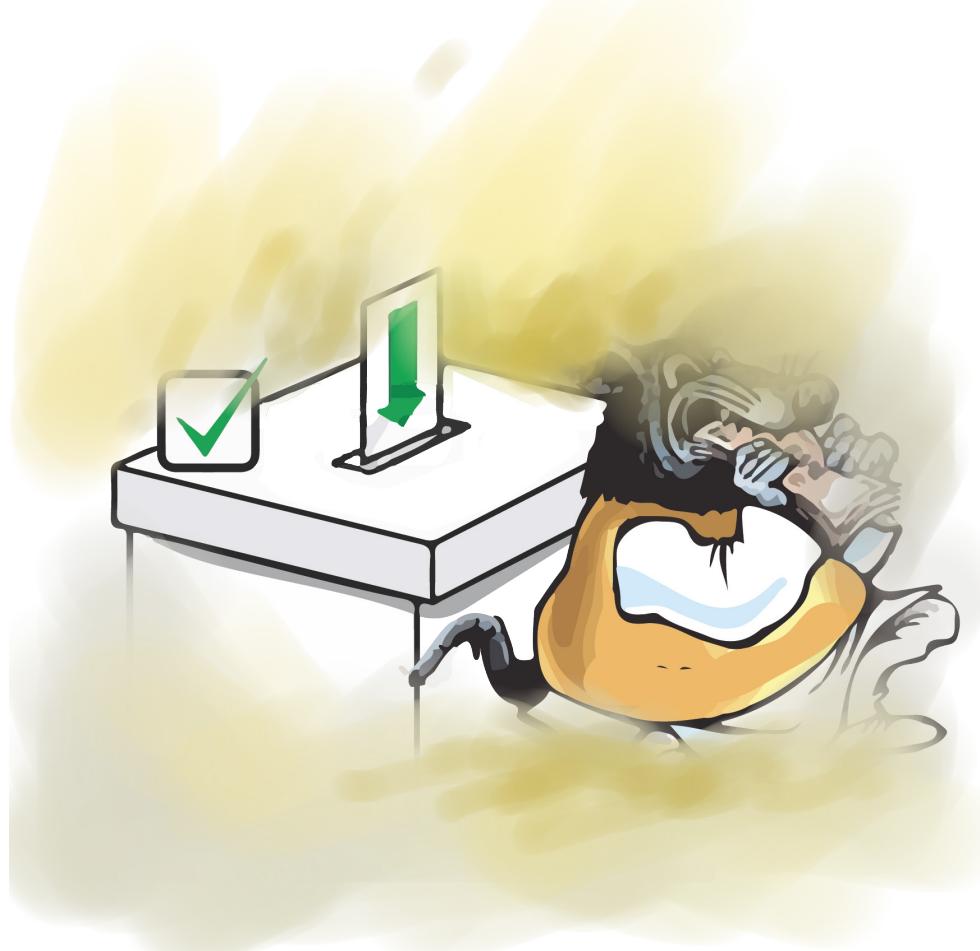
Koliko košta korupcija?

Nulti korak je suočavanje građana/ki sa brojnim ekonomskim, političkim i socijalnim, ali uvjek negativnim posljedicama korupcije. Eksperti Svjetske banke tvrde da se kroz koruptivne kanale odlije 5-8% DBP, odnosno da je ona razvojno neproduktivna.

Klasičan primjer nedomaćinskog i netržišnog ponašanja javnih institucija predstavlja raširena praksa »namještanja« javnih nabavki i tendera.

U zemljama u tranziciji je i znatan broj neuspjelih privatizacija, u kojima su, primjera radi, prethodno sistematski ruinirana preduzeća prodavana u bescijenje da bi se novi vlasnici domogli atraktivnih lokacija ili lišili konkurenčije, a što je obavljano unutar složenih i raširenih lanaca korupcije. Na drugoj strani, korupcija u privatizaciji predstavlja neku vrstu neformalnog poreza koji opterećuje privatni sektor i investitore. Da bi zemlja, poput Crne Gore, privukla strane investicije, ona mora da smanji korupciju, odnosno eliminiše tzv. neformalni porez na investicije.

Pad rejtinga i gubitak povjerenja građana/ki u vodeće političke aktere i institucije je ključna politička posljedica prisutne svijesti o raširenosti korupcije. Na početku, građani/ke su spremni da vjeruju u najbolje namjere i ponašanje vođa i da za korupciju optužuju činovnike i posrednike. Vremenom, sve je više onih koji se prisjete da »riba smrdi od glave« i posumnjaju da žive u državi zarobljenoj u sistemskom korupcijom. Krajnji, ekstremni plan čine stavovi o »kleptokratiji« (*vladavini lopova*) ili čak »kakiokratiji« (*vladavini ološa i najgorih*).



Mehanizmi borbe protiv korupcije i prevencija korupcije

Sukob interesa

Sukob interesa je svaka situacija u kojoj nosilac funkcije ima privatni interes koji utiče ili može uticati na njegovo/njeno postupanje u vršenju javne funkcije, odnosno službene dužnosti, na način koji može dovesti u pitanje ostvarivanje javnog interesa. Dakle, to je situacija u kojoj su privatni interesi funkcionera/ki u suprotnosti s javnim interesom, posebno kada privatni interes utiče na obavljanje javne funkcije (tzv. *stvarni sukob interesa*), ali i ako se osnovano može smatrati da privatni interes utiče na nepristranost funkcionera/ke u obavljanju javne funkcije (tzv. *vjerovatni sukob interesa*), kao i kada privatni interes funkcionera tek može uticati na njegovu/njenu nepristranost u obavljanju javne funkcije (tzv. *potencijalni sukob interesa*).

Okolnosti realnog života često stvaraju situacije sukoba interesa. Stupajući na dužnost kod svakoga od funkcionera/ki ostaje niz ličnih, porodičnih, prijateljskih te poslovnih i drugih interesnih odnosa, koji po pravilu predstavljaju prirodnu, i u odnosu na sadržaj posla koji obavljaju, neutralnu sferu privatnosti.

Institut sprječavanja sukoba interesa bavi se onim dijelom privatnog djelovanja koji ima, ili što je podjednako važno, koji bi mogao imati, uticaj na nepristrano obavljanje javne funkcije. Budući da je posao

obavljanja javne funkcije posao od javnog interesa, osnovna dužnost funkcionera u takvim situacijama je da zaštititi javni interes. Zbog toga je presudan odgovarajući stepen odgovornosti za zakonito obavljanje takvog posla od opštег interesa.

Zakonska regulativa: ključna rješenja i principi

Po pravilu, zakonima kojima se uređuje sukob interesa, polazno se odrede kriterijumi i uslovi po kojima određena lica uopšte ulaze u krug javnih funkcionera. Najčešće je sam način dolaska na javnu funkciju, odnosno prolazak kroz proceduru izbora, postavljenja ili imenovanja, jasna demarkacija ko se može smatrati funkcionerom/kom.

Krug javnih funkcija i funkcionera/ki, pored klasičnih političkih funkcija unutar pojedinih grana i nivoa vlasti, uključuje i funkcije u organima javnih preduzeća, ustanovama i drugim organizacijama čiji je osnivač država ili lokalna samouprava. Procjena da li će se neko smatrati javnim funkcionerom/kom zavisi od toga da obavljanje određene funkcije uključuje ili ne ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja i donošenja opštih ili pojedinačnih akata. Ovako definisan krug javnih funkcionera je u obavezi da podnosi redovne izvještaje o imovini, kao i o svakoj vanredno značajnoj promjeni u visini i strukturi iste, ali i da evidentira sve izvore prihoda i funkcije koje vrši.

Kada je riječ o spriječavanju sukoba interesa, najprije se redukuje broj funkcija koje jedno lice može obavljati tako što se utvrđuje njihova (ne)spojivost, poput primjene stava da se ne može istovremeno biti na funkcijama u različitim granama vlasti – zakonodavnoj i izvršnoj, na primjer.

Obaveza funkcionera/ke je i da traži saglasnost od odgovarajućeg antikoruptivnog tijela za obavljanje svake naredne funkcije koju namjerava da vrši, kao i da, u zakonski utvrđenom roku, napusti neku od funkcija koju je vršio/ka prije stupanja na snagu odgovarajućih zakonskih

rješenja kojima se njihovo dalje vršenje smatra nespojivim.

Naredni korak je „zamrzavanje“ radnog statusa ili prenošenje upravljačkih i vlasničkih prava koja se mogu naći u koliziji sa obavljanjem javne funkcije na druge osobe.

U okvire regulisanja sukoba interesa spada i utvrđivanje prirode i visine vrijednosti poklona i protokolarnih poklona koje mogu primiti funkcioneri/ke i sa njima povezana lica, pri čemu se pod poklonom, osim novca i stvari, podrazumijevaju i prava i usluge izvršene bez odgovarajuće naknade, ali i bilo koja druga ostvarena korist, poput besplatnih putovanja.

Crnogorski *Zakon o sprječavanju sukoba interesa* nije precizno definisao institut poklona, već se prigodnim poklonom definiše sve što ne prelazi vrijednost od 50 eura. To mogu biti razne vrste usluga i predmeta, ali ne smije biti novac, hartije od vrijednosti i dragocjeni metal bez obzira na vrijednost. Zakon propisuje i način odbijanja i raspolaganja poklonom, i vođenje evidencije poklona, što je značajno zbog eventualnog utvrđivanja odgovornosti javnog funkcionera i olakšavanja sprovođenja dokaznog postupka. Međutim, pristup nezakonitom uzimanju poklona pati od neizvedenosti i nepotrebno je jednosmjeran, jer se njime propisuje da ukoliko Komisija za sprječavanje sukoba interesa sazna za nezakonito uzimanje poklona o tome obavještava organ vlasti, ali nije predviđen i obrnut smjer. U slučaju dokazivanja nezakonitog uzimanja poklona propisuje se obaveza javnog funkcionera/ke da vrati poklon ili ekvivalentnu novčanu vrijednost poklona. Nažalost, izostale su konkretnе mjere utvrđivanja stepena odgovornosti i nivoa kazne. Propisana kazna za kršenje normi o poklonu je prekršajna, novčana i kreće se od 300 do 1500 eura, što ukazuje na to da je zakonodavac htio da afirmiše preventivnu funkciju, ostavljajući nadležnim organima gonjenja, Državnom tužilaštvu i Upravi policije, da se bave utvrđivanjem eventualne krivične odgovornosti koja može proizaći kao posljedica kršenja normativnih rješenja utvrđenih ovim Zakonom. Takav pristup nije odgovorio na izazove koje nosi crnogorski kontekst.

Preširoko je postavljena i norma po kojoj osnivač/ica ili vlasnik/ca javnog

preduzeća, drugog privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica mora u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja na javnu funkciju prenijeti svoja upravljačka prava na drugo pravno ili fizičko lice. Javni funkcioner/ka, osim poslanika/ca, po Zakonu ne može biti predsjednik/ka ili član/ica organa upravljanja ili nadzornog organa, niti izvršni/a direktor/ka ili član/ica menadžmenta u privrednom društvu, javnom preduzeću, javnoj ustanovi ili drugom pravnom licu. Takođe, ne mogu ni zaključiti ugovor o pružanju usluga javnom preduzeću, drugom privrednom društvu koje je u ugovornom odnosu, odnosno vrši poslove za Vladu Crne Gore ili opštinu za vrijeme dok javni funkcioner vrši funkciju, osim ako je vrijednost tog ugovora manja od 500 eura na godišnjem nivou. Ovako definisane norme uglavnom su teško sprovodive u praksi, jer ne postoji razvijen sistem uzročno povezanih evidencijskih da bi Komisija bila u mogućnosti da isprati sve moguće slučajevе sukoba interesa.

Sistem društvenog integriteta i međunarodni standardi

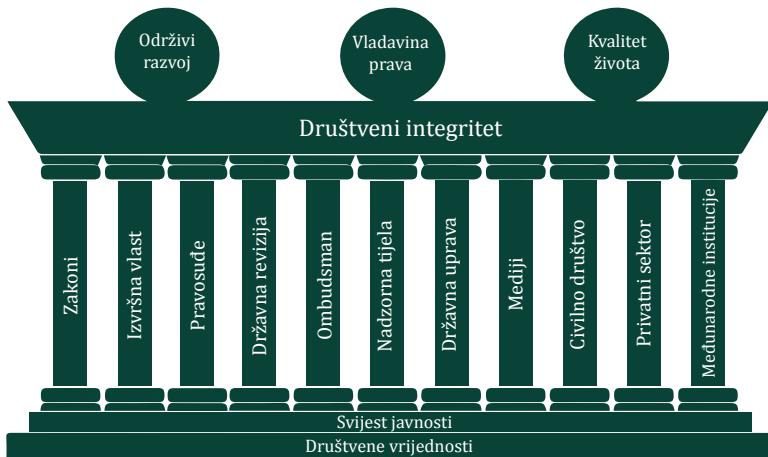
U oslonu na analize transparentnosti, *sistem društvenog integriteta* vidi se kao grčki hram čiji krov – integritet, podupire niz od 8 stubova koji čine konstitutivne dijelove jedinstvenog sistema.² Nije dovoljno usredsrediti pažnju na pojedinačan elemenat ili “stub” sistema izolovano od drugih. Svi moraju učestvovati.

Oslonce – stubove sistema društvenog integriteta čine:

- » efikasna zakonodavna vlast,
- » kompetentna, odgovorna i nadzirana izvršna vlast,
- » nezavisno pravosuđe, uz princip „stabilnosti“ sudske funkcije,
- » postojanje posebnih organa i institucija poput revizora, ombudsmana, povjerenika za informacije od javnog značaja ili nezavisnih agencija za borbu protiv korupcije,

² Transparentnost Srbija, EPUS, 2001.

- » profesionalne javne službe,
- » transparentna i djelotvorna lokalna samouprava,
- » nezavisni i slobodni mediji i
- » kritičko i razvijeno civilno društvo i građani/ke svjesni svojih prava i obaveza.



Samo umrežavanjem ovih aktera i sinergijom svih njihovih napora i aktivnosti moguće je zauzdati i redukovati endemski ukorijenjenu korupciju u našem društvu.

Ogromnu ulogu i značaj u suzbijanju korupcije imaju međunarodna tijela, konvencije, preporuke i drugi oblici međunarodnih standarda i njihove promocije.

Suzan Rouz-Ejkerman sa grupom saradnika, na osnovu komparativnih studija, dolazi do 5 elemenata pozitivne uloge koju međunarodna zajednica može odigrati u suzbijanju korupcije. Prije svega, radi se o značajnoj ulozi koju igraju međunarodna tijela, institucije, mreže i standardi, preporuke i regulativa koje oni donose. Konvencije OUN o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala ili Krivično-pravna

i Građansko-pravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, odnosno Konvencija Savjeta Evrope o traženju, zaplijeni i konfiskovanju prihoda stečenih kriminalom su neki od primjera konvencija koje ratifikuju i preuzimaju nacionalne institucije i zakonodavstvo.

Njihov sadržaj, strukturu i aktere možda najbolje ilustruje 20 vodećih principa u borbi protiv korupcije Savjeta Evrope, od kojih se svojom aktualnošću posebno izdvaja njih jedanaest:

- ✓ koordinisana kriminalizacija nacionalne i internacionalne korupcije;
- ✓ nezavisnost, autonomija i opremljenost resursima organa nadležnih za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih djela korupcije;
- ✓ adekvatne mjere za oduzimanje imovine od krivičnih djela korupcije;
- ✓ ograničenje imuniteta od istrage, krivičnog gonjenja i osude za krivična djela korupcije;
- ✓ uključivanje u etičke kodekse i pravila ponašanja državnih službenika/ ca antikoruptivnih normi;
- ✓ primjena procedura revizije na aktivnosti državne uprave i javnog sektora;
- ✓ adekvatna procedura javnih nabavki koja promoviše poštenu konkurenčiju i odvraća korumpirane;
- ✓ ohrabriranje usvajanja, od strane izabranih predstavnika, kodeksa ponašanja i pravila finansiranja političkih partija i izbornih kampanja koji onemogućavaju korupciju;
- ✓ sloboda medija da prime i saopšte informacije o pitanjima korupcije;
- ✓ ohrabriranje istraživanja korupcije;
- ✓ pristup koji omogućava da se u svakom aspektu borbe protiv korupcije u obzir uzmu moguće veze sa organizovanim kriminalom i pranjem novca.

Značajnu ulogu igraju i međunarodne i regionalne mreže, među kojima se ističe mreža Grupa država za borbu protiv korupcije - GRECO. GRECO se, unutar monitoringa i evaluacije nacionalnih strategija i akcionalih

planova za borbu protiv korupcije bavi i transparentnošću djelovanja sudstva i tužilaštva, revizijom budžeta i poslovanja javnih preduzeća i sistemom javnih nabavki kao neuralgičnom tačkom korupcije. Optimalno normativno uređenje i kontrola i nadzor nad finansiranjem stranaka i izbornih kampanja, odnosno kontrola kretanja novca u politici je, takođe, jedno od ključnih područja GRECO aktivnosti.

Institucije za borbu protiv korupcije – regionalna iskustva

Za uspješnu strategiju borbe protiv korupcije od izuzetnog značaja je i kreiranje seta učinkovitih sredstava i ovlašćenja institucija. Institucionalni aranžmani za borbu protiv korupcije mogu biti krajnje različiti.

Borbu protiv korupcije može prevashodno voditi neka za to specijalizovana institucija, a mogu da je vode i postojeće institucije, poput policije, tužilaštva ili specijalizovanih odjeljenja pri ministarstvima i državnim agencijama. U tom slučaju one se moraju organizaciono transformisati i reformisati, primjera radi kroz formiranje specijalizovanih odjeljenja i sektora, da bi mogle da obavljaju i taj posao.

Specijalizovana tijela za borbu protiv korupcije mogu se međusobno razlikovati na osnovu kruga svojih funkcija i ovlašćenja, kao i po osnovu organa kojem polažu račune.

Na osnovu *kriterijuma funkcija institucija za borbu protiv korupcije*, OECD je ponudio tročlanu podjelu na: (1) agencije čija je uloga višestruka, (2) institucije zadužene za sprovođenje zakona i (3) institucije zadužene za prevenciju korupcije, razvoj politike u vezi sa korupcijom i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Na osnovu *kriterijuma polaganja računa* moguće je formulisati načelnu podjelu na specijalizovana tijela za borbu protiv korupcije odgovorna izvršnoj vlasti države i ona odgovorna parlamentu.

Na osnovu ova dva osnovna kriterijuma, Agencija za borbu protiv

korupcije u Srbiji bi se mogla odrediti kao multifunkcionalno, pretežno preventivno antikoruptivno tijelo odgovorno Skupštini.

Hrvatska je jedina država na zapadnom Balkanu čije osnovno antikorupciono tijelo - Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK), spada u grupu institucija zaduženih za sprovećenje zakona. U svim ostalim državama riječ je o institucijama prevashodno zaduženim za prevenciju korupcije, razvoj politike u vezi sa korupcijom i koordinaciju borbe protiv korupcije. Drugim riječima, USKOK ima mnogo direktnije nadležnosti nego antikorupciona tijela u drugim državama regiona, a predstavlja i dio Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (DORH). Iako ima istražne funkcije u svojoj nadležnosti, USKOK nema zapošljene istražitelje i policajce, već tužiocu USKOK-a rukovode istragom regularnih policijskih snaga. Tijela za borbu protiv korupcije često u svojoj nadležnosti imaju i borbu protiv organizovanog kriminala ili borbu protiv sukoba interesa. U slučaju USKOK-a, to je borba protiv organizovanog kriminala, dok je borba protiv sukoba interesa prepustena Povjereništvu za odlučivanje o sukobu interesa.

Sa druge strane, Državna komisija za spriječavanje korupcije u Makedoniji, Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, imaju u svojoj nadležnosti prvenstveno preventivne aktivnosti. Državna komisija za sprečavanje korupcije u Makedoniji, dodatno, u svojoj nadležnosti ima i sprovećenje Zakona o lobiranju.

Dalji pravci reformi

U okviru promjena koje donosi proces evropskih integracija, u vezi sukoba interesa, od zemalja koje pristupaju EU se traži i da imaju ustanovljene pouzdane baze podataka koje odražavaju rezultate i pregled napretka odnosno konkretnе pokazatelje u vidu riješenih slučajeva tj. poboljšanje i unaprijeđenje preventivnih mjera u borbi protiv korupcije i

sukoba interesa. Tražiće se i jasne smjernice za funkcionere/ke o sukobu interesa (etički kodeks) i pregled mjera edukacije, odnosno da zemlja osigura proaktivno upoznavanje funkcionera/ki sa sadržajem pomenutih dokumenata. Od posebnog značaja biće da država obezbijedi dosljedno i efektivno postupanje u situacijama sukoba interesa na svim nivoima javne uprave, uključujući pravosuđe i preduzeća u državnom vlasništvu. Države, takođe, treba da osiguraju potpunu primjenu odredbi o kontroli, praćenju i provjeri imovinskih izveštaja funkcionera/ki, uključujući i preduzete sankcije.

Crna Gora ima cio niz antikorupcijskih institucija, kako preventivnih, tako i represivnih. Represivne su Vrhovno državno tužilaštvo i Uprava policije, i bitno je istaći da po novom Zakonu o krivičnom postupku tužilaštvo rukovodi istragama, a na raspolaganju su mu prvenstveno kapaciteti Uprave policije. Sve ostale brojne institucije spadaju u preventivne, a obuhvataju: Upravu za antikorupcijsku inicijativu, Komisiju za sprječavanje sukoba interesa, Upravu za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Upravu za inspekcijske poslove, Nacionalnu komisiju za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, skupštinski Odbor za antikorupciju, kao i skupštinsku Komsiju za praćenje i kontrolu postupaka privatizacije. Dodatno, i brojna druga regulatorna tijela u svojoj nadležnosti imaju antikorupcijske nadležnosti. Kumulativni učinci svih ovih institucija su do sada bili vrlo slabi.

Proces pregovora Crne Gore sa EU donosi i nove izazove u razvoju institucionalno-normativnog okvira za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđene su značajne intervencije kao što je formiranje jedinstvene Agencije za borbu protiv korupcije i unaprijeđenje statusa Specijalnog odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala pri Vrhovnom državnom tužilaštву. Još uvijek je nepoznanica kako će biti raspoređene nadležnosti ovih organa i u kojoj mjeri, kao i kada, će oni postati operativni u praksi.



Primjena djelotvornih antikoruptivnih programa i strategija

Korupcija se javlja tamo gdje postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti, pa samim tim djelotvorne antikoruptivne strategije i programi treba da budu usmjereni na oba ova činioca.

Mogućnosti mogu biti minimizirane putem sistemskih reformi, a sklonost smanjena povećanjem transakcionih troškova, odnosno *preokretanjem scenarija “visoka dobit - nizak rizik” u “niska dobit - veliki rizik”* kombinovanjem preventivnih i prisilnih, odvraćajućih mehanizama odgovornosti.

Imajući, prije svega, u vidu postkomunističke zemlje, Rasma Karklins efektivnu antikoruptivnu strategiju vidi kao koherentno jedinstvo četiri faze i grupe aktivnosti gdje svaka naredna logično proizilazi iz prethodne: (1) prepoznavanje i utvrđivanje činjenica o korupciji; (2) izgradnja optimalnog pravnog i institucionalnog okvira i mehanizama; (3) funkcionalna mreža djelujućih antikoruptivnih tijela i institucija i (4) monitoring i fino podešavanje i dotjerivanje mehanizama i procedure borbe protiv korupcije.

Ako bi se ponovo vratili na polaznu Klitkardovu formulu za određenje korupcije onda bi obrnuti slijed: *redukovati diskreciona ovlašćenja, razbiti monopole a istovremeno uvećati, moralnu, političku i krivičnu odgovornost predstavlja neku vrstu “dubitne kombinacije” za uspješnu borbu protiv korupcije.*

Zaključnu konstataciju na najbolji način reprezentuje uvjerenje da je

dugoročno gledano “prirodni ambijent” i najširi okvir za suzbijanje korupcije rezultanta angažovanja i sinergetskog djelovanja tri grupe elemenata: a) vladavine prava a ne partokratske vladavine, unutar koje se vrši što ravnomjernija raspodjela i balansiranje moći društvenih grupa; b) njegovanja “nježne, osjetljive biljke” političkog i najšireg socijalnog dijaloga unutar razvijene mreže oblika i institucija participativne demokratije i c) razvoja samogenerišećeg i samoodrživog, robusnog i kuražnog civilnog društva sa transparentnim metodama djelovanja i finansiranja. Naravno, u osnovi je uvijek evolucija od (pritvornog) podanika i/ili bahatog primitivca ka samoosjećenom građaninu/ki uspravnog hoda.

U tom okviru, učinkovita borba i suzbijanje korupcije moguće je jedino ako postoji raširena svijest o njenim razornim efektima, jasna i djelatna politička volja, odgovarajući normativno-institucionalni okvir i jedinstvena i koherentna antikoruptivna strategija, uključujući monitoring i evaluaciju od strane nezavisnih tijela.³

Strategija borbe protiv korupcije

Iako put ka EU podrazumijeva i odlučnu borbu sa korupcijom, vlasti u regionu su sa zakašnjnjem, početkom trećeg milenijuma, donijele nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcione planove za njihovo sprovođenje. Paralelno, u parlamentima su donošeni i zakoni sa znatnim, antikoruptivnim potencijalom, poput zakona o javnim nabavkama, slobodnom pristupu informacijama, spriječavanju sukoba interesa, finansiranju političkih stranaka, kao i zakoni o državnoj revizorskoj instituciji, zaštitniku ljudskih prava i sloboda, i onima koji uređuju rad antikoruptivnih tijela. Taj proces su obilježili

³ Problem sa političkom voljom za redukovanje korupcije je u tome što je ona često importovana spoljnjim uslovljavanjem ili je, zbog poželjnosti podizanja sopstvenog političkog rejtinga, politički instrumentalizovana. Dalje, ona je vidljiva samo ako se dovede u vezu sa nekom vrstom akcije a i tada se njeno ocjenjivanje vrši na osnovu subjektivnog utiska. Zato se njeno postojanje najbolje pokazuje sistemskim (i automatskim) djelovanjem institucija na slučajevu korupcije, kao i postojanjem funkcionalne saradnje među organima, organizacijama i tijelima u čijoj je nadležnosti borba protiv korupcije.

i brojni nesporazumi i teškoće u radu i opstrukcija tijela za borbu protiv korupcije, kroz različite oblike.

U dijelu suzbijanja korupcije, jedina efektivna strategija je ona koja kombinuje represivni i preventivni pristup i mjere.

Strategija koja se oslanja prvenstveno na *represivnom pristupu* - na otkrivanju i procesuiranju korumpiranih pojedinaca - pokazala se nedovoljnom i neadekvatnom. Takva strategija temelji se na teoriji „pokvarenih jabuka“, odnosno polazi od toga da je dovoljno riješiti problem korupcije jednostavnim otkrivanjem, procesuiranjem i eliminisanjem korumpiranih pojedinaca i grupa.

Mjere prevencije koje, pored klasičnih državnih organa i nezavisnih kontrolnih organa – „četvrte grane vlasti“, uključuju i javnost, medije, organizacije civilnog društva i građane/ke, su: (1) povećanje transparentnosti i kontrola, (2) podsticanje konkurenциje i ukidanje monopolja, (3) pojednostavljenje i veća preglednost različitih administrativnih postupaka, (4) kontrola finansijskih transakcija, (5) informisanje javnosti, (6) kreiranje primjerene i provjerljive ekonomске i socijalne politike, (7) podsticanje transparentnosti i kompetitivnosti u političkim procesima i (8) uvođenje slobode štampe i nezavisnih medija.

U tom okviru ostvarenje “*četiri K*” - konzistentnost, kooperacija, koherentnost i koordinacija svih ključnih institucija zaduženih za prevenciju, odnosno stvaranje koalicije za borbu protiv korupcije i otkrivanje, procesuiranje i kažnjavanje koruptivnih djela treba da predstavlja imperativ u borbi protiv korucije.

Lokalne antikoruptivne strategije i inicijative

Zajednica opština Crne Gore usvojila je Model za *Etičke komisije za izabrane predstavnike/ce i funkcionere/ke i model za Etičke komisije za lokalne službenike/ce i namještenike/ce*. Ministarstvo unutrašnjih poslova utvrdilo je *Model usklađenog akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014)*, sa sljedećim strateškim ciljevima:

1. Povećan stepen odgovornosti i profesionalizma rada lokalne samouprave;
2. Poboljšana transparentnost u procesu planiranja, donošenja akata i njihovom sprovođenju, uz poštovanje principa participativnosti;
3. Pojačana unutrašnja i spoljašnja kontrola rada lokalne samouprave;
4. Jačanje integriteta jedinica lokalne samouprave i primjena etičkih standarda u lokalnoj samoupravi;
5. Stvaranje uslova i podsticanje civilnog i privatnog sektora da se uključe u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou;
6. Monitoring lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije.

Ciljevi odslikavaju cijeli niz potreba i mjera koje treba da dovedu do realnih kapaciteta lokalnih zajednica i njihovih administracija za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Ove ciljeve su prepoznali i brojni drugi strateški dokumenti, ali posebno treba istaći Strategiju za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori 2010-2014 (AURUM), i Akcioni plan za Poglavlje 23.

Negdje paralelno sa izradom i početkom sprovođenja strateških ciljeva potrebnih za reformu javne uprave pa samim tim i lokalne samouprave, počeo je intezivan rad na koncipiranju akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Njihov domet i realizacija mjera do danas ostaju ograničeni, ali pored toga možemo

konstatovati da je izrada akcionih planova i izvještavanje o njihovoj realizaciji direktno priznanje lokalnih vlasti o postojanju korupcije u lokalnim samoupravama. Izrada akcionih planova poštovala je principe predviđene nacionalnim strateškim dokumentima, ali je izostalo prepoznavanje pojedinosti i potreba svojstvenih određenim lokalnim samoupravama, tako da je uniformnost akcionih planova uticala na smanjenje kvaliteta istih.

Iako su stvorene pravne prepostavke za razvoj lokalne samouprave i suzbijanje korupcije, faktičko stanje ukazuje da i dalje treba raditi na zaokruženju rješenja i njihovoj dogradnji, radi ukupne reforme sistema, a samim tim i u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.



Odgovoran i transparentan rad lokalne samouprave

Žarišta korupcije u lokalnoj samoupravi

Podsjetimo se ponovo najšire prihvaćene definiciju korupcije kao zloupotrebe javnih ovlašćenja za ostvarenje privatne koristi. Klasično shvatanje, po kojem je korupcija izraz kvarenja moralnih vrijednosti društva, podrazumijeva korupciju kao patološku pojavu i sistemsku aberaciju u kojoj vladajuća politička klasa lični interes stavlja iznad interesa političke zajednice. U modernom društvu, korupcija se ne posmatra samo kao moralno štetna pojava, već i kao jedan od uzroka neefikasnosti države. Sistem profesionalne uprave, oslobođen lošeg uticaja političkih partija, u kojem su odabir kadrova i napredovanje u službi utemeljeni na sposobnosti, stručnosti i nepristrasnosti nosilaca funkcija i javnih ovlašćenja, u kojem javne službe rade prema objektiviziranim pravilima, pod utvrđenim hijerarhijskim nadzorom, ne podnosi odstupanja radi lične koristi (korupcije).

Sa druge strane, pokazatelj složenosti ovog problema je i činjenica da sama regulativa i uspostavljeni procesi i procedure unutar javnih institucija često omogućavaju ili, čak, podržavaju monopolsko ponašanje i diskreciju u donošenju odluka. Ovakav opis odgovara stanju anomije, tj. društvenoj situaciji u kojoj je djelovanje normi nepredvidivo. Tada se osjećaj urušavanja vrijednosti, sloma idealja, osjećaj nesigurnosti, neizvjesnosti i sumnje odnosi na stanje društva.

U jedinicama lokalne samouprave, problemi vezani za korupciju su dijelom uporedivi sa problemima na nacionalnom nivou, a dijelom su specifični za ovaj oblik organizacije vlasti. U specifične probleme

spadaju, na primjer, *relativno slabi kapaciteti organa vlasti, koji su u vezi i sa nesrazmjerom između poslova koje te vlasti treba da obave i njihovih finansijskih i drugih kapaciteta*. Druga velika slabost ogleda se u *institucionalnom okviru – problemi u uspostavljanju kontrolnih mehanizama* (npr. budžetska inspekcija i revizija koji su propisani zakonom), ili tijela opcionog karaktera koja bi pomogla u borbi protiv korupcije (zaštitnik/ca građana/ki, tijelo za praćenje primjene Etičkog kodeksa funkcionera lokalne vlasti).

Pojedine inicijative koje se posljednjih godina realizuju na lokalnom nivou doprinose uobličavanju održivih modela borbe protiv korupcije, daju osnova za umjereni optimizam da postepeno jača spremnost različitih aktera da se pristupi definisanju održive, sprovodive i efikasne antikorupcijske inicijative, da je nivo društvene osjetljivosti za probleme korupcije povećan, ali još uvijek nedostaje neupitan politički konsenzus o neophodnosti smanjenja nivoa korupcije u našem društvu koji je potkrijepljen mjerljivim rezultatima.

Iskustvo pokazuje da i korisnici usluga i zapošljeni u lokalnoj samoupravi mogu da identifikuju potencijalna žarišta korupcije, i to u oblasti *javnih nabavki, planiranju i izgradnji, u poslovanju javno-komunalnih preduzeća, u zapošljavanju, u oblasti javnih finansija, uticajima političkih stranka...* Nedostatak jasno definisanog sistema interne kontrole, odnosno revizije i kontrole unutar uprave, zatim neažurnosti po postupanju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, ali i još uvijek pasivan odnos i nedovoljna zainteresovanost građana/ki za ovu tematiku – svi ovi faktori ne idu u prilog borbi protiv korupcije na lokalnom nivou. Za borbu protiv korupcije potreban je aktivan odnos svih društvenih aktera, a naročito značajnu ulogu u tom procesu može imati civilni sektor, koji je i do sada u Crnoj Gori pokrenuo brojne antikoruptivne inicijative.

Normativni okvir i praksa

Uži zakonski okvir u Crnoj Gori koji uvodi principe transparentnosti, profesionalnosti i druge principe dobrog upravljanja čine **Zakon o lokalnoj samoupravi** i **Zakon o državnim službenicima i namještenicima**, koji se shodno primjenjuje na zapošljene u lokalnoj upravi. **Etički kodeks državnih službenika/ca i namještenika/ca, kao i Etički kodeks izabranih predstavnika/ca i funkcionera/ki u lokalnoj samoupravi** definišu etičke standarde ponašanja na koje se lokalni službenici/e i funkcioneri/ke obavezuju. Dodatno, lokalne samouprave su formirale i etičke komisije za praćenje primjene etičkih kodeksa. U širem zakonskom okviru antikorupcijske odredbe koje se odnose i na lokalne samouprave se nalaze i u više zakona, uključujući **Zakon o slobodnom pristupu informacijama**, **Zakon o javnim nabavkama**, i dr.

Zakonski okvir za lokalnu samoupravu je, uopšteno, obuhvatio najvažnije elemente iz oblasti sprječavanja korupcije. Međutim, potrebno je uzeti u obzir i zakone koji posredno, u dužem vremenskom roku, mogu uticati na smanjenje korupcije na lokalnom nivou. Jedan od takvih propisa, čije je donošenje neophodno, je poseban Zakon o izboru odbornika/ca, kojim bi se razdvojio izbor odbornika/ca od izbora poslanika/ca i omogućila direktna veza građana/ki i odbornika/ca (poluproporcionalni sistem izbora). To može biti način za povećanje odgovornosti odbornika/ca, koji direktno mogu doprinijeti unaprijeđenju odgovornosti, transparentnosti i učinkovitosti organa lokalne uprave. Nažalost, iako je ova mogućnost od velikog značaja za dalji razvoj kapaciteta lokalnih samouprava trenutno se otišlo korak unazad i Skupština Crne Gore je kompletan izborni proces podvela striktno pod Zakon o izboru odbornika i poslanika. No, to ne znači da ne treba nastaviti sa insistiranjem na posebnom zakonu o izboru odbornika/ca, i razdvajajući lokalnih i parlamentarnih izbora i po formi i po karakteru.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa formiranje *Savjeta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave* na nivou opština. Sastavi i procedure izbora članova ovog tijela (koje je jedna vrsta kolektivnog omubudsmana)

razrađeni su statutima opština i posebnim odlukama. Praksa je pokazala da ovo tijelo uglavnom čine predstavnici/e mjesnih zajednica i organizacija koje su pod kontrolom (političkom i finansijskom) lokalne uprave. To može predstavljati prepreku za efikasno funkcionisanje ovog tijela i inteziviranje npora u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.

Statuti opština predviđaju formiranje javnih službi i ustanova čiji je osnivač opština. Transparentnost rada ovih organizacija nije uvijek na zadovoljavajućem nivou. Upravljački organi javnih službi i ustanova su, po pravilu, sastavljeni od osoba koje su članovi/ce vladajućih političkih stranaka. Veće učešće predstavnika/ca opozicionih stranaka u upravnim odborima javnih ustanova, preduzeća i službi uticalo bi na povećanje transparentnosti u radu i u određenoj mjeri podijelilo odgovornost za funkcionisanje.

Preporuke:

- ✓ Sačiniti analizu potrebe donošenja posebnog zakona o izboru odbornika/ca, kojim bi se obezbijedila direktna odgovornost odbornika/ca ka građanima/kama, a ne matičnim političkim partijama;
- ✓ Izvršiti izmjene Zakona o lokalnoj samoupravi, i shodno tome statuti opština, u cilju obezbeđenja većeg učešća organizacija civilnog društva, koje nijesu dominantno finansirane iz državnog ili lokalnog budžeta, u Savjetu za razvoj i zaštitu lokalne samouprave;
- ✓ Propisati donošenje izmjena u statutima opština kojima bi se utvrdila obaveza uključivanja predstavnika opozicionih političkih partija u upravljačke organe javnih ustanova, preduzeća i službe čiji je osnivač opština, u cilju unapređenja učinkovitosti i transparentnosti rada tih organizacija.

Institucionalni okvir i praksa

Ujednačavanje prakse kao antikorupcijski mehanizam potrebno je upravo kod monitoringa akcionih planova i izvještavanja o realizaciji mjera iz

akcionih planova za borbu protiv korupcije. Akcioni planovi za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou kao konkretni mehanizam te borbe moraju doživjeti znatna unaprijeđenja, a posebno u dijelu definisanja najrizičnijih oblasti za pojavu korupcije, dodatnih mjera i opredijeljenih sredstva za realizaciju mjera. Potrebno je unaprijedivati i saradnju lokalnih vlasti sa civilnim sektorom i građanima/kama u lociranju i otkrivanju korupcije uz svijest da se svakoj jedinici lokalne samouprave mora prići odvojeno i analitično. Kod izvještaja se moraju pojaviti konkretni slučajevi sa precizno opisanim detaljima. Kada građanin/ka prepozna da je lokalna vlast spremna javno da govori o slučajevima korupcije biće napravljen veliki korak u pravcu izgradnje povjerenja. No, ove i brojne druge preporuke koje su edukativnog ili etičkog karaktera moraju zaživjeti u praksi da bi vidjeli mjerljive rezultate.

Kroz zaživljavanje instituta etičkih pravila (kodeksa) za lokalne funkcione/ke, kao i službenike/ce i namještenike/ce u lokalnim samoupravama napravljen je značajan pokušaj da se ukaže na neophodnost povećanja profesionalizma, odgovornosti i samostalnosti u radu i odlučivanju. Ipak, formalno obavezivanje na poštovanje pravila struke i etike ne mijenja još uvijek loše prakse. Očigledno je potrebno pojačati stepen edukacije i nivo transparentnosti rada i odlučivanja kao efikasnih mjera brže transformacije lokalnih administracija u servise građana/ki u punom smislu.

Borba protiv korupcije na lokalnom nivou bitno zavisi i od centralnih (državnih institucija), jer se nad opštinskim vlastima sprovode brojne mјere nadzora sa centralnog nivoa. Lokalne samouprave moraju pribaviti saglasnost Vlade za svaki pojedinačni slučaj raspolaganja nepokretnom imovinom na svojoj teritoriji, moraju imati saglasnosti nadležnog ministarstva za planske dokumente, podliježu raznim vidovima kontrole, od inspekcijske do kontrole zakonitosti i svrshodnosti raspolaganja lokalnim budžetima od strane Državne revizorske institucije. Kada su interni mehanizmi kontrole u pitanju tu su mnogi instituti normativno predviđeni, ali u praksi ne funkcionišu. Jedan od takvih instituta je unutrašnja revizija jedinica lokalne samouprave, koja nije zaživjela iako

je trebalo da bude funkcionalna već nekoliko godina. Položaj lokalnih parlamenata, koji bi trebalo da radi ključnu kontrolu realizacije budžeta lokalne samouprave kroz raspravu i glasanje o završnom računu, sveden je na formalnu raspravu, što predsjednike opština (gradonačelnike) čini suštinskom vlašću na lokalnom nivou. Stoga je potrebno povećati efikasnost i efektivnost lokalne samouprave, kroz uvođenje kvalitetnog menadžmenta i funkcionalne unutrašnje kontrole.

Transparentnost na lokalnom nivou je najzastupljenija kroz institut javne rasprave. Svi lokalni akti od strateškog značaja, a posebno budžeti i planska dokumentacija idu na javnu raspravu. Tako posmatrano imamo napredak. Međutim, problem je opet u praktičnoj primjeni. Karakter i organizacija javne rasprave su takvi da imamo zabrinjavajuće malu posjećenost i zainteresovanost. Razlozi su brojni, a dominiraju nezainteresovanost lokalne administracije da se osmisle načini kako bi se građani/ke motivisali na učešće, kao i nepovjerenje građana/ki u lokalne vlasti da će uvažiti njihove primjedbe i sugestije. Internet prezentacije jesu značajne, ali su i dalje daleko od masovnog korišćenja.

Građani/ke, civilno društvo i lokalne samouprave

Još je Aleksis de Tokvil govorio o civilnom društvu kao svojevrsnoj školi demokratije, čiji bi zadatak bio promocija svih onih vrijednosti koje bi trebalo da krase jednog građanina/ku, a to su tolerancija, odgovornost, povjerenje i građanska hrabrost, čiji je značaj posebno vidljiv u manjim zajednicama kao što su lokalne samouprave. Polazeći od Tokvilove teze, samo lokalna samouprava koju karakteriše aktivno civilno društvo, može biti škola demokratije kojom građani/ke upravljaju bilo neposredno bilo preko slobodno izabranih predstavnika/ca. Iskustvo stečeno u ovako uređenoj lokalnoj samoupravi gdje građani/ke uče demokratske obrasce ponašanja i razmišljanja, dalje se može prenositi na više nivoe vlasti kao što su regionalni i nacionalni.

Kada govorimo o ulozi civilnog društva u procesima donošenja odluka, nemoguće je ne pomenuti i Jirgenu Habermasa koji je naročito isticao funkciju civilnog društva da artikuliše i agregira interes građana/ki formirajući „javnu sferu kritičkog diskursa“. Habermas smatra da problemi i pitanja od javnog značaja, a za koja ne postoji interes vlasti da budu riješeni, treba da budu predstavljeni na „otvorenoj javnoj sceni“. Civilno društvo u ovakvim situacijama ukazuje javnosti na pronađene probleme koje je vlast zapostavila, predstavlja ih i zahtijeva da se lokalna vlast pozabavi tim problemima i nađe odgovarajuća rješenja. Ova funkcija civilnog društva je veoma važna jer organizacije civilnog društva omogućavaju građanima/kama da uspješnije izraze i zastupaju svoje interese nego što bi to samostalno uradili.

Crna Gora je 2008.godine ratifikovala Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, međunarodni dokument koji je veoma značajan za funkcionisanje i lokalne samouprave i civilnog društva. U njenoj preambuli se ističe: „da je pravo građana da učestvuju u obavljanju javnih poslova, jedan od demokratskih principa“ i „da se ovo pravo najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou.“⁴

Zaključak

Iz procjene preduslova za nastanak rizika od korupcije u ključnim oblastima i procjene rizičnih pojava, mogu se identifikovati najmanje tri faktora koji su zajednički za sve oblasti i koji najčešće stvaraju uslove za potencijalno rizične pojave koje mogu voditi ka koruptivnom ponašanju:

1. Diskreciona ovlašćenja donosilaca odluka, koja često nijesu ograničena ili su nejasno regulisana tako da ostavljaju prostor za rizično ponašanje;
2. Odgovornost za rizična ponašanja;
3. Politički uticaj na izbor ključnih rukovodećih pozicija je još uvijek prisutan.

⁴ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi



Zaštita zviždača

Ko su zviždači/ce?

Posljednjih godina i u crnogorskoj javnosti su sve prisutniji termini «zviždača/ica» ili «uzbunjivača/ca» (eng. whistleblowers – «duvači u pištaljke»), a koji se koriste za osobe koje prijavljuju nezakonite radnje u državnim organima, javnim ustanovama ili privatnom sektoru.

Zviždači/ce su izuzetno važni za djelotvornu borbu protiv korupcije jer pokreću osjetljiva pitanja i imaju informacije ili indicije koje su od značaja za njihovo procesuiranje. Zbog takvog svog postupanja, često su predmet pritisaka ili diskriminacije, ali i različitih mehanizama odmazde od strane onih čije su partikularne interese ugrozili.

Činjenica da je čak 50% prevara, što uključuje i korupciju, otkriveno zahvaljujući upravo hrabrim pojedincima, ukazuje na prijeku potrebu ovog novog instituta i u Crnoj Gori, a u cilju suzbijanja korupcije i rješavanja problema u samom korijenu.

Kako se zviždači/ce štite?

Zakoni o zviždačima/cama ili odredbe drugih zakona koji se odnose na zviždače/ice štite, odnosno trebalo bi da štite, od otpuštanja ili drugih oblika odmazde pojedince/ke koji otkrivaju zloupotrebe u upravljanju, korupciju i druge vrste nezakonitog ponašanja unutar svojih organizacija. Dodatno, definišu da će se djelovati na osnovu informacija koje pruže ovi svjedoci, čak i ako vjerodostojnost ovih informacija ne može da se utvrdi, ili ako je zviždač/ica prekršio zakon narušavanjem povjerljivosti. Naravno, pod uslovom da je djelovao u dobroj namjeri (bonna fide) i da njegovi/njeni ciljevi nijesu zlonamjerni.

Zaštita zviždača/ica predstavlja međunarodnopravnu obavezu predviđenu Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Građansko pravnom konvencijom o korupciji Savjeta Evrope. Ta zaštita bi trebalo da se primjenjuje u javnom i privatnom sektoru, i to za slučajevе ugrožavanja javnog interesa, odnosno otkrivanje informacija zasnovanih na (razumnoj) sumnji.

No, primjena standarda koje promovišu ove konvencije ostaje neravnomjerna. Tako u sedam država postoje ograničenja ili uopšte ne postoje nikakva zakonska rješenja posvećena ovom pitanju, a među njima se naročito ističe Portugal, u kojem zviždač/ica može biti krivično gonjen/a za klevetanje. U 16 zemalja je djelimično zakonski riješeno pitanje zviždača/ica, a među njima se nalaze Francuska, Njemačka, Holandija, itd. Jedino Slovenija, Rumunija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Luksemburg imaju sveobuhvatna zakonska rješenja.

Zakonodavstvo Ujedinjenog kraljevstva prepoznaje različite stepene sumnje, pa ukoliko je u pitanju razotkrivanje učinjeno u okviru organa javne vlasti, zakon zahtjeva običnu sumnju. U slučajevima razotkrivanja nadzornom organu potrebno je da zviždač/ica razumno vjeruje, tj. ima razloga da vjeruje da je informacija istinita, odnosno da se radi o osnovanoj sumnji. Kada je u pitanju domet razotkrivanja nije neobično da se zviždač/ica ograniči na korupciju, ali može se definisati i da je u pitanju „razotkrivanje od javnog značaja“.

Rumunski zakon propisuje da postoji prepostavka dobre vjere na strani zviždača/ice, dok se suprotno ne dokaže.

Dodatno, odredene zemlje izričito predviđaju mjere obeštećenja uz odredbe kojima se zviždači/ce štite od pravnih posljedica svojih postupaka. Tako u Norveškoj, ukoliko zviždači/ce trpe odmazdu, oni su ovlašćeni da zahtjevaju obeštećenje od sudova bez obzira na postojanje krivice poslodavca.

U nekim zemljama zviždačima/cama stoje na raspolaganju opšti mehanizmi naknade štete, dok se u drugima govori i o nagradi

zviždaču/ci za razotkrivanje korupcije i drugih oblika ugrožavanja javnog interesa.

U slučajevima koji se odnose na korupciju, poželjan pristup je da se omoguće povjerljiva (tajna) razotkrivanja, tj. razotkrivanja kod kojih primalac prijave zna identitet zviždača/ce, ali se obavezuje da isti ne otkriva kada koristi razotkrivenu informaciju. Crnogorski Zakon o radu, po izmjenama i dopunama iz 2011. godine, u čl.102 a, stav 3 propisuje: „Poslodavac je dužan da zaposlenom koji prijavi sumnju na korupciju obezbijedi zaštitu od otkrivanja identiteta neovlašćenim licima“, što je jedan vid zaštite samih zviždača/ica.

Različite su forme odmazde nad zviždačima koje mogu uticati na napredovanje u karijeri, psihički integritet, ili druge interese zviždača/ica. Na primjer, švedsko zakonodavstvo predviđa da svaka mjera koja se preduzima prema zviždaču/ici (u kontekstu spora između poslodavca i zapošljenog) mora biti zasnovana na objektivnim razlozima, a što uključuje i zaštitu od neželjenog transfera na drugo radno mjesto. Ovaj paket mjera ponekad podrazumijeva i prezumpciju da se bilo koja disciplinska mjera prema zviždaču/ici, preduzeta u roku od godinu dana od dana kada je učinjeno razotkrivanje, ima smatrati neopravdanom. Na pretpostavljenom je obaveza da dokaže da preduzeta mjera protiv zviždača nije rezultat čina zviždanja, odnosno na djelu je princip obrnutog tereta dokazivanja.

Na kraju, Grupa država protiv korupcije (GRECO), pored zaštitnih mjeru, preporučuje državama i podsticajne, poput one da pronađu načine da zviždači/ice dobiju i odgovarajuće društveno priznanje za svoje djelovanje.

Analiza pravnog i institucionalnog okvira⁵

U Crnoj Gori još uvjek ne postoji opšti zakon o zaštiti zviždača/ica. U postojećem pravnom okviru, stroga zaštita zviždača/ica obezbjeđuje se Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, zatim u nekim aspektima Zakonom o radu iz 2011. godine, kao i setom zakona u kojima ne postoje jasne odredbe koje se direktno odnose na zaštitu zviždača/ica, ali mogu da se primijene na njih u određenim slučajevima (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o državnoj upravi, Zakon o zaštiti svjedoka), kao i nizom sistemskih antikoruptivnih zakona (Zakon o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Zakon o konfliktu interesa, Zakon o javnim nabavkama, zakoni iz oblasti reforme krivičnog zakonodavstva). Sve to bez jednog posebnog i sveobuhvatnog zakona postojeću zakonsku zaštitu zviždača/ica čini neadekvatnom i nepotpunom, jer ne postoji jasna pravila prijavljivanja "koruptivnih i drugih ilegalnih radnji", sigurnosni instrumente zaštite "zviždača", uslovi, način, postupak i rokovi ostvarivanja prava na zaštitu.⁶ Dodatno, zaštita zviždača/ica u privatnom sektoru ne postoji čak ni na nivou radno-pravnih propisa.

Takođe, nacionalni institucionalni okvir karakteriše nedostatak vertikalne komunikacije, institucionalne forme koja će se isključivo baviti zaštitom zviždača, mreže zviždača, jasnih procedura postupanja, adekvatne podrške javnosti i uloge medija, itd. zbog čega je neophodno unaprijediti postojeći normativni i institucionalni okvir. Jedna od mogućnosti je, svakako, najavljeni donošenje Zakona o sprečavanju korupcije, koji treba da prati osnivanje Agencije za antikorupciju, kao instance kojoj će zviždači/ce moći da se obrate u slučaju sumnje u postojanje korupcije ili ugrožavanje javnog interesa u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

5 Osnovne informacije preuzete iz neobjavljene studije o zviždačima koju je uradio Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) za potrebe izrade Nacrta Zakona o zaštiti zviždača

6 Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Zaštita "zviždača" u pravnom sistemu Crne Gore, 2010:6

Preporuke

Reforma uprave, razvijanje upravnog prava i zaštite koja se pruža javnim službenicima/ama, razvoj uloge medija i puna informisanost javnosti, kao i jačanje podrške javnosti predstavljaju glavne pravce razvoja sistema „zviždača/ica“. Izmjena pravnog okvira u smislu stvaranja kvalitetne pravne osnove (posebno u dijelu sistemskih propisa iz oblasti krivičnog zakonodavstva), edukacija i institucionalna podrška javnosti su prepostavke zaštite „zviždača/ica“. Konkretnije, neophodno je:

- » Stvoriti jedinstven i sveobuhvatan zakon za zaštitu zviždača/ica;
- » Formirati posebne institucije ili odjeljenja u postojećem institucionalnom okviru za pružanje pomoći zviždačima/icama;
- » Podizanje svijesti javnosti o zviždačima/icama;
- » Povećanje kapaciteta i uloge civilnog društva i medija za zaštitu zviždača/ica.



Zaključne napomene

Korupcija je van svake sumnje izrazito složena, višedimenzionalna i teško iskorjenjiva negativna društvena pojava. Svijest o raširenosti i štetnosti korupcije je dovela, prije nekoliko godina, i do pokretanja inicijative da se pravo na život u svijetu bez korupcije prihvati kao osnovno ljudsko pravo. Naime, korupcija devastirajuće djeluje na pojedince, organizacije i društvo u cjelini ograničavajući njihov razvoj.

Metaforički gledano, njena suština i priroda su poput stoglave hidre, ogromne pijavice ili biljne štetočine koja je izrazito adaptabilna na promjenu uslova i brzo mutira. Zato je i put od snažne moralne osude do efikasne strategije redukovavanja korupcije dug, naporan i zahtjevan. Koliko su duboki korjeni, motivi i uzroci korupcije, odnosno složeni, raznovrsni i međusobno uvezani njeni pojavnii oblici i nosioci, moraju biti dobro ukomponovani i akteri, metode i taktike djelotvorne antikoruptivne strategije.

Korupciju neće smanjiti nekoordinirano organizovanje inače profesionalno korektno odrađenih kampanja niti samo postojanje niza antikoruptivnih institucija. Borba sa korupcijom podrazumijeva primjenu široke skale sredstava - od preventivnog i edukativnog do represivnog, krivično-pravnog djelovanja, uz kontinuiranu izgradnju sistema transparentnosti i jačanje integriteta institucija. Javne službe treba da su u službi građanina/ke, da budu stubovi društva i zakonitosti procesa u istom, kako bi i same institucije uživale povjerenje. Zato je

borba protiv korupcije horizontalno pitanje o kojem se mora voditi računa na svakom nivou.

Ključnu ulogu pri tome igra promjena odnosa moći, odnosno svijesti i ponašanja građana/ki, uz istovremeno mobilisanje dovoljne političke volje i spremnosti na radikalne a ne pseudopromjene kojima se stvari mijenjaju da bi sve ostalo manje-više isto, unutar političke elite.

.

Prilog 1: Forma građanske kartice za prijavu

GRAĐANSKA KARTICA ZA PRIJAVU KORUPCIJE

Naziv lokalnog organa/službe na čiji rad/postupanje stranka ima primjedbu/prigovor/prijavu:

Opis radnog mjesta, eventualno ime i prezime lokalnog funkcionera-ke/službenika-ce/namještenika-ce, na čiji rad/postupanje/nepostupanje se podnosi prijava za korupciju:

Navođenje organa/službe/funkcionera-ke/službenika-ce/namještenika koji su eventualno povezani sa postupanjem/nepostupanjem na koje se podnosi prijava za korupciju:

Naziv predmeta (identifikacija predmeta) zbog kojeg se stranka obratila lokalnom organu:

Kratak opis postupanja za koje stranka cijeni da sadrže elemente korupcije:

Datum i mjesto podnošenja prijave

Literatura i izvori

Zakoni, podrzakonski akti i ostala regulativa:

1. Zakon o lokalnoj samoupravi. "Sl. list RCG" br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14
2. Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Sl. list Crne Gore" br. 39/11, 50/11, 66/12
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list Crne Gore" br. 39/11, 50/11, 66/12
4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Sl. list Crne Gore" br. 44/12
5. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, "Sl. list Crne Gore" br. 01/09, 41/11, 47/11
6. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori AURUM (2010 - 2014)
7. Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010 – 2014, jun 2010.
8. Inoviran akcioni plan za sprovođenje Strategije borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, jul 2011.
9. Akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, jun 2013.
10. Model usklađenog Akcionog plana za borbu protiv korupcije u lokalnoj samoupravi (2013-2014), Ministarstvo unutrašnjih poslova, Podgorica, 2013.
11. Etički kodeks državnih službenika i namještenika, "Sl. list Crne Gore" br. 20/12
12. Etički kodeks izabranih predstavnika i funkcionera u lokalnoj samoupravi
13. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi
14. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije
15. Građansko-pravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope

Publikacije i izvještaji:

1. Controlling Corruption, Robert Klitgaard, University of California Press, Berkley CA, 1988.
2. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, Vito Tanzi, IMF Working Papers, WP/98/63
3. Država i korupcija, Zoran Stoiljković, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, 2013.
4. Leksikon stranih reči i izraza, Milan Vujaklija, Prosveta, Beograd, 1961.
5. Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2013.godinu
6. Korupcija i ljudska prava – uspostavljanje veze, Fonda za otvoreno društvo, Beograd, 2010.
7. Korupcija i vlast – uzroci, posledice i reforma, Suzan Rouz-Ejkerman, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
8. Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija, konzorcij Publicis, Zagreb, 2011.
9. Modeli za Etičke komisije za izabrane predstavnike i funkcionere, Zajednica opština, Podgorica, 2013.
10. Modeli za Etičke komisije za lokalne službenike i namještenike, Zajednica opština, Podgorica, 2013.
11. Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima, Rasma Karklins, OEBS, Beograd, 2007.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85591-37-2
COBISS.CG-ID 25148176

