

«Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori»

PRIRUČNIK ZA OPŠTI MODUL



ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE

«Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori»

PRIRUČNIK ZA OPŠTI MODUL

*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane
Programa za socijalni preobražaj (MATRA)
Holandskog ministarstva inostranih poslova*

SADRŽAJ:

LISTA SKRAĆENICA.....	3
UVOD.....	4
PRINCIPI DOBROG UPRAVLJANJA LOKALNOM SAMOUPRAVOM.....	5
Kratak osvrt na pojam lokalne samouprave.....	5
«Idealna lokalna samouprava».....	6
Organizaciona kultura u lokalnoj samoupravi.....	9
SEKTORSKA PARTNERSTVA ZA RAZVOJ KAPACITETA NA LOKALNOM NIVOU.....	10
Lokalna samouprava u partnerstvu sa civilnim i privatnim sektorom.....	10
Lokalna samouprava – građanin/ka.....	12
Lokalna samouprava – privatni sektor.....	13
UMREŽENOST GRAĐANA I LOKALNE SAMOUPRAVE.....	14
ZNAČAJ ULOGE AKTIVNIH GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	15
Informisanost kao preduslov građanskog aktivizma.....	16
GRAĐANSKA PARTICIPACIJA NA LOKALNOM NIVOU.....	17

ULOGA IZABRANIH PREDSTAVNIKA U TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE.....	18
KORUPCIJA UNUTAR LOKALNE SAMOUPRAVE.....	20
MEĐUNARODNE KONVENCIJE PROTIV KORUPCIJE.....	21
TIPIČNE MANIFESTACIJE KORUPCIJE I POTENCIJALNE SLABOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE KOJE OMOGUĆAVAJU	
KORUPCIJU.....	22
Mjere u borbi protiv korupcije.....	23
Crna Gora u primjeni preventivnih mjera protiv korupcije.....	23
Crna Gora u primjeni represivnih mjera protiv korupcije.....	24
STANJE KORUPCIJE NA NACIONALNOM NIVOU I U LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	25
ZAKONODAVNI ANTIKORUPCIJSKI OKVIR U CRNOJ GORI.....	26
Zakonski okvir za prevenciju i suzbijanje korupcije u Crnoj Gori.....	26
INSTITUCIONALNI ANTIKORUPCIJSKI OKVIR U CRNOJ GORI.....	28
DRUGI MEHANIZMI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE.....	31
Podizanje nivoa znanja i svijesti o korupciji kroz obuku.....	31
Ispitivanje javnog mnjenja o korupciji.....	32

VAŽNOST I ZNAČAJ ETIČKOG KODEKSA.....	33
PRIMJERI DOBRE PRAKSE U BORBI PROTIV KORUPCIJE.....	35
Nacionalni nivo.....	35
Lokalni nivo.....	36
ANEKS: MEĐUNARODNE KONVENCIJE PROTIV KORUPCIJE.....	38

LISTA SKRAĆENICA

LS - Lokalna samouprava

JLS – Jedinice lokalne samouprave

NVO – Nevladina organizacija

GRECO – Grupa zemalja za borbu protiv korupcije

UN – Ujedinjene nacije

EU – Evropska unija

MTN – Mjere tajnog nadzora

UVOD

Priručnik **«Podizanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori»** napisan je za zaposlene u lokalnim samoupravama, nevladinim organizacijama i medijima okupljenim na zajedničkom zadatku u sprječavanju i borbi protiv korupcije.

Odgovornost za nastanak korupcije leži na mnogim socijalnim činiocima i faktorima; jedan od najznačajnijih je svakako nedostatak znanja i svijesti o štetnosti korupcije i mehanizmima, ponašanjima i navikama koji mogu smanjiti mogućnost za njeno nastajanje.

U tom pravcu, podizanje kvaliteta upravljanja u lokalnoj samoupravi i povećanje transparentnosti i odgovornosti u radu organa lokalne uprave i svih zaposlenih, predstavljaju polaznu tačku u borbi protiv korupcije i u preventivnom djelovanju ka drugim socijalnim devijacijama unutar Lokalne Samouprave (u daljem tekstu LS).

Korupcija nije isključivo pitanje pojedinca, njegovog stava i ponašanja, ona je u velikoj mjeri ukorijenjena i u samoj LS i sistemu u kom ona radi i deluje. Ovo usmjerava akcije i napore u borbi protiv korupcije u LS ka njenim elementima – i strukturalnog i funkcionalnog tipa koji su najslabiji i koji u tom pogledu pružaju mogućnost za korumpirano ponašanje.

Neefikasan sistem stvara prilike za korupciju.

Postojanje korupcije u LS odražava kulturu koja vlada u LS.

Korupcija reflektuje kulturu niskog poštovanja i povjerenja između zaposlenih i građana ***Korumpirani službenici, svjesno ili ne, ne poštuju druge ljude bez obzira na to koliko njihova korupcija može da djeluje bezazleno.***

Za promjenu kulture unutar LS, za odgovorniji odnos državnih službenika prema radu, građanima i zajednici, odgovorno je rukovodstvo LS i izabrani predstavnici. Svojim ličnim primjerima, promovisanjem odgovornosti, profesionalizma i etičnosti ponašanja, oni mogu uvoditi nove vrijednosti unutar LS i inicirati promjene poput stava da se jedna LS mora i treba voditi na ispravan, pošten i odgovoran način.

Uspostavljanje i njegovanje etičkog javnog života i etičke sredine kreće od upravljačke i političke elite LS

I kako je za svako kvalitetno djelovanje organizacije, pa tako i za LS, vrlo važno podsticajno, proaktivno okruženje, suštinske i trajne promjene stavova i ponašanja mogu se postići jedino udruživanjem svih snaga koje čine društveni trougao: - lokalna vlast, privatni sektor i građansko društvo.

Uspostavljanje široke koalicije predstavnika sva tri sektora garantuje jedinu ozbiljnu i dosljednu snagu u borbi protiv korupcije.

U tekstu koji slijedi biće predstavljeni svi elementi važni za unapređenje kulture, rada i djelovanja lokalne samouprave u lokalnoj zajednici, a potom će biti analizirano postojeće stanje, mehanizmi i okviri za borbu protiv korupcije na nivou lokalne samouprave u Crnoj Gori.

PRINCIPI DOBROG UPRAVLJANJA LOKALNOM SAMOUPRAVOM

KRATAK OSVRT NA POJAM LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava je organizacija vlasti u kojoj su građani uključeni u procese donošenja odluka.

Građani u lokalnoj samoupravi neposredno i preko izabраниh predstavnika odlučuju o svojim potrebama i interesima od značaja za svakodnevni život i rad. Na taj način oni sami kreiraju uslove života u svojoj zajednici.

Ustav Crne Gore, u članu 22 jemči pravo na lokalnu samoupravu, a članom 113 utvrđuje da „Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“

Zakon o lokalnoj samoupravi, članom 1, na isti način kao i ustavna odredba čl. 113 definiše pravo na lokalnu samoupravu.

Uključivanje građana u proces odlučivanja u lokalnoj zajednici, ostvarivanje principa transparentnosti rada organa i odgovornosti za donošenje odluka od ključnog su značaja za ostvarivanje uloge građanina u lokalnoj samoupravi i za punu afirmaciju stava o pripadnosti građanina lokalnoj zajednici.

Lokalna samouprava nije izolovan sistem od svog okruženja već sa njim stoji u odnosima žive intezivnosti. Njen oblik i sadržaj se stalno mijenjaju budući da je ona povezana sa fenomenima kao što su: slobode i prava građana, demokratija,

vlast, civilno društvo, država, uprava, javne službe. U datim uslovima lokalna samouprava je opredijeljena prethodnim fenomenima koji djeluju u zajednici, društvu, državi.

Otuda lokalna samouprava predstavlja dinamičan sistem koji je uslovljen pojavama, uslovima, tradicijom. Posmatrana u ovom kontekstu lokalna samouprava pokazuje i svoju vitalnost. Vitalnost lokalne samouprave zavisi od njene sposobnosti da u vršenju svojih poslova ispolji inicijativnost i efikasnost za rješavanje potreba i interesa svojih građana i da obezbijedi transparentnost i odgovornost za rad organa ali i svakog pojedinca u lokalnoj samoupravi.

Bez obzira na legitimnost i utemeljenost centralne vlasti, razvijena lokalna samouprava je jedan od preduslova demokratije i pravne države. To je prostor u kome se pojedinci i organizacije osjećaju najbliže vlasti, najslobodnije da aktivno reaguju na svakodnevne promjene. Dobro uređena i razvijena lokalna samouprava za svakog je građanina izvor sigurnosti i institucionalni oslonac u stvaranju uslova za rješavanje njegovih potreba i interesa.

Da bi se razvijala, lokalna samouprava mora posloovati odgovorno i transparentno prema svojim građanima i svim drugim subjektima u društvu. Odgovorna lokalna samouprava je pouzdan partner svim tim subjektima. Pored toga, lokalne samouprave treba da svoj rad učine javnim. Kada lokalna samouprava posluje transparentno, onda je dostupnija građanima i samo je tako mogu osjećati kao svoju.

Lokalne vlasti imaju značajnu ulogu u stvaranju uslova za život i rad svojih građana, poslovanje privrednih subjekata i u razvoju demokratije na lokalnom nivou. Upravo zbog toga ona treba da teži najvišem nivou svog rada i pružanja usluga.

Lokalna samouprava treba da je prva instanca za rješavanje potreba građana u zajednici. Sa proširivanjem njenih nadležnosti decentralizacijom, ona bi bila nivo sa kojeg bi se najneposrednije komuniciralo sa građanima i odlučivalo o svim pitanjima od značaja za njihov život i rad u zajednici.

Lokalna samouprava može poslovati efikasno i efektivno u decentralizovanom sistemu jer on daje mogućnosti za akcije i inovacije na lokalnom planu. Takve lokalne samouprave imaju velika ovlašćenja ali i odgovornosti.

Jaka i efikasna lokalna samouprava zavisi od mnogih činilaca.

„ IDEALNA LOKALNA SAMOUPRAVA“

Kako bismo kratko opisali idealnu lokalnu samoupravu?

Idealna slika savremene, moderne i efikasne lokalne samouprave, u najkraćem, izgleda ovako: U decentralizovanom sistemu upravljanja, lokalne samouprave imaju svoje izvore finansiranja kojima upravljaju slobodno, imaju legitimitet i široku autonomiju u odlučivanju za sva pitanja od interesa u zajednici a sve odluke se kreiraju u partnerstvu sa preostala

dva sektora u društvu (pored javnog, koji predstavlja lokalna samouprava, tu su i privatni i civilni sektor) .

U “idealnoj LS”, prostor za koruptivne radnje i ponašanje je sužen, gotovo onemogućen.

Međutim, da bi lokalna samouprava kao institucija spriječila korupciju potrebno je da su i rukovodeće strukture, izabrani predstavnici i zaposleni u lokalnoj samoupravi čvrsto privrženi moralnim vrijednostima koje eliminišu svaki vid zloupotrebe njihovog položaja. Samo pod ovim uslovom, možemo govoriti o razvijanju idealne LS.

Kako doći do efikasne i efektivne lokalne samouprave?

Funkcionisanje svake LS temelji se na tri uzajamno povezane osnove:

- Pravni, finansijski i administrativni okvir u okviru kog LS funkcioniše;
- Način na koji je LS organizovana – njena struktura i procesi, njena kultura, način na koji se vodi i njome upravlja;
- Individue - zaposleni pojedinci/ke u LS – njihovo znanje, ekspertiza, stavovi, motivacija.

Na svom putu ka optimalnom funkcionisanju, LS mora kontinuirano da ulaže u razvoj svojih potencijala i da bude stimulisana mnogim faktorima koji nisu direktno vezani za nju. Naime, decentralizovan sistem treba ipak da uspostave nacionalne strukture i o njemu donesu odluku što za sobom povlači veliki broj faktora na koje lokalna samouprava i građani ne mogu uticati.

Postoje principi, koje u svom radu treba da slijedi svaka lokalna samouprava ako želi da svoje potencijale izgradi do maksimuma, a time i da redukuje mogućnosti korupcije i drugih zloupotreba u svojim redovima.

Poštujući i sprovodeći u djelo ove principe, lokalne samouprave imaju višestruke efekte.

Na kojim principima se zasniva rad takve Lokalne samouprave?

- **Pravna sigurnost** – princip vladavine prava (poštovanje zakona i propisa organa lokalne samouprave), kao i djelovanje lokalne samouprave u skladu sa njima. Značajan aspekt ovog principa jeste to što se građanima garantuje sigurnost, jednak tretman i izvjesnost u odlučivanju. Odlučivanje je zasnovano samo na činjenicama što sužava prostor za samovoljno djelovanje nadležnih lokalnih vlasti i korupciju.
- **Odgovornost** – LS treba da radi i djeluje odgovorno prema svim članovima zajednice u preduzimanju aktivnosti, utvrđivanju politika i donošenju odluka. Odluke i aktivnosti koje preduzimaju organi lokalne samouprave treba da su usklađene sa potrebama članova zajednice i usmjerene na poboljšanje njihovog kvaliteta života i uslova za rad u lokalnoj zajednici.
- **Transparentnost** – je princip koji treba da obezbijedi vidljivost i javnost rada organa, rukovodstva i svih zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Ovaj princip obuhvata transparentnost poslovanja u odnosu prema svim ostalim subjektima u zajednici i šire. Naime, transparentan rad lokalne samouprave znači da ona

u realizaciju svojih odluka i politika uključuje građane i ostale članove zajednice, ili ih makar redovno obavještava o fazama realizacije. Veoma sličan je i princip javnosti koji podrazumijeva uključivanje građana i ostalih subjekata ne u realizaciju, već u proces donošenja odluka.

- **Efikasnost i efektivnost-** lokalna samouprava treba da ostvari zacrtane relevantne ciljeve. Izbor ciljeva i njihovo ostvarivanje su ključna mjerila uspješnosti organa uprave u realizaciji njihove misije.

U djelovanju svake lokalne samouprave, posebno su važni princip transparentnosti i odgovornosti.

Njihova adekvatna primjena znači da upravljačke strukture i službenici lokalne samouprave posluju sa visoko razvijenom svijesću o javnosti svog rada, donošenju odluka i politika zasnovanih na činjenicama, pod budnim su okom svojih građana i ostalih subjekata u zajednici čime je smanjen prostor za zloupotrebu njihovog položaja, odnosno korupciju.

Lokalna samouprava koja radi u skladu sa ovim principima uliva povjerenje i sigurnost svojim građanima, ali i centralnoj vlasti. Upravljanje u skladu sa ovim principima je opredjeljujući faktor za centralne vlasti u smislu uvođenja decentralizovanog sistema.

Dok god lokalne samouprave ne „dokažu“ da mogu samostalno upravljati, kočnice centralizacije neće popuštati, pa će se i dalje uloga građana svoditi na najmanju moguću mjeru, kao i mogućnosti lokalne samouprave da samostalno odlučuju o sopstvenim potrebama (i administrativnim i onim koje se odnose na čitavu zajednicu).

U okolnostima centralizovanog sistema, oslabljena je pozicija LS i njenih organa da samostalno odlučuju o pitanjima od značaja za život i rad svojih građana; građani su nedovoljno uključeni u proces odlučivanja na lokalnom nivou i u praćenje rada LS, pa su prisutni veliki rizici za različite zloupotrebe i korupciju unutar LS.

Gdje je korijen problema u funkcionisanju lokalne samouprave u Crnoj Gori?

Lokalna samouprava u Crnoj Gori treba da funkcioniše na način da prati pomenute principe.

Jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu JLS) nijesu u dovoljnoj mjeri transparentne i odgovorne u radu, što im otežava efikasnost. Takođe, JLS ne ostvaruju ni potrebna partnerstva sa ostalim subjektima. Međutim, za to nije samo odgovorna lokalna samouprava. Odgovornost za to imaju i građani i nevladine organizacije i privatni sektor. Da bi se postigla integrisanost, uključenost svih subjekata u zajednici u procese donošenja odluka od opšteg interesa, a sve u svrhu održivog razvoja i socijalne uključenosti, treba prvo shvatiti da novac i materijalni resursi nijesu vlasništvo jedinica i organa lokalne samouprave, već i građana, i da im to daje pravo i obavezu da se uključe u donošenje odluka na lokalnom nivou.

Poslovanje u skladu sa principima dobrog upravljanja je uslov za razvoj lokalne samouprave, a transparentnost rada i odgovornost u radu su polazna osnova za stvaranje partnerstava, očuvanje legitimiteta kod građana i uopšte pokazatelj sposobnosti lokalne samouprave da preuzme na sebe upravljanje na lokalnom nivou.

Pored LS i građani imaju veliku odgovornost za uključivanje u javne poslove na lokalnom nivou i značajnu ulogu u podizanju svih kapaciteta LS, pa i onih za borbu protiv korupcije.

ORGANIZACIONA KULTURA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Za kvalitetno funkcionisanje LS, funkcionisanje bez zloupotreba, manipulacija i korupcije, pored principa na kojima se temelji rad i koji usmjeravaju djelovanje LS, potrebno je imati i odgovorno i posvećeno rukovodstvo – upravljački kapacitet koji preduzima efektivne i vidljive akcije protiv korupcije.

Rukovodstvo LS odgovorno je za uspostavljanje i promovisanje kulture unutar LS koja uključuje vrijednosti kao što su profesionalizam, odgovornost, poštenje, iskrenost, etičnost u radu...

Rukovodstvo LS mora svojim ponašanjem i djelovanjem davati primjer ostalim zaposlenima, funkcionerima i izabranim predstavnicima, tako da svi oni jasno osjećaju i prepoznaju kulturu unutar LS u kojoj se poslovi obavljaju pošteno, transparentno i odgovorno.

Šta podrazumijeva organizaciona kultura koja podstiče i jača prevenciju korupcije?

Organizacionu kulturu u jednoj organizaciji zaposleni često definišu kao *“način kako mi ovdje radimo i kako se ponašamo”*. Ona uključuje stavove i vjerovanja ljudi, njihove pretpostavke i očekivanja, način ponašanja, govora, oblačenja itd.

Organizaciona kultura koja podstiče i jača prevenciju korupcije uključuje povjerenje zaposlenih u rukovodstvo, posvećenost prevenciji i borbi protiv korupcije od samog vrha organizacije, efikasne i jasno vidljive akcije protiv korumpiranog ponašanja, efektivne treninge za zaposlene o uzrocima i posljedicama korupcije.

Tamo gdje vlada kultura koja nameće i podržava takav stav prema radu koji podrazumijeva da se radi transparentno i na pošten način, male su mogućnosti da će se pojaviti korumpirano ponašanje – čak i ako nema odgovarajućih antikorupcijskih pravila i propisa.

Etična organizaciona kultura je ključni faktor u postizanju uspjeha bilo koje antikorupcijske strategije.

Najbolji zakoni i politike imajuće malo uticaja ako se sprovedu u sredinama u kojima vlada neetična organizaciona kultura.

Uspešna borba protiv korupcije znači i kontinuirano investiranje u izgradnju kapaciteta LS i razrađene akcije kojima se teži povećanje svijesti lokalnih službenika, ali i cijele zajednice. Ukoliko rukovodstvo LS to prepozna kao značajno, ono će brže i lakše uspjeti da podstakne zaposlene na inicijativu u poslu, a građane na aktivizam i saradnju.

Svaki rukovodilac u LS odgovoran je za integritet svog radnog mjesta.

SEKTORSKA PARTNERSTVA ZA RAZVOJ KAPACITETA NA LOKALNOM NIVOU

Poštena, transparentna i djelotvorna lokalna vlast je od ključne važnosti za postizanje najboljih mogućih uslova za život građana, kao i povjerenja u njen rad .

Zbog toga je od suštinskog značaja da se borba protiv korupcije i podsticanje transparentnosti i odgovornosti odvijaju ne samo na nacionalnom nego i na lokalnom nivou. Najbolji rezultati na planu borbe protiv korupcije će se podstići uspostavljanjem široke koalicije svih subjekata društva.

Koji društveni sektori postoje i djeluju u jednoj državi?

Prema demokratskom obliku političkog uređenja, društvo čine tri sektora: vladin ili javni sektor, privatni ili komercijalni i civilni, dobrovoljni ili popularno nazvan- treći/nevladin sektor.

Vladin sektor obuhvata sve organizacije koje raspolažu javnim ovlašćenjima i koje se finansiraju iz državnog budžeta, odnosno kroz sistem javnih prihoda i rashoda.

U privatni sektor spadaju preduzeća i svi drugi, privatnopravni oblici organizovanja čiji je cilj ostvarivanje profita prodajom roba i usluga na tržištu.

Civilni ili tzv. treći sektor obuhvata sve one organizacije koje ne spadaju u prve dvije kategorije, tj. one koje su po svojoj prirodi nevladine i neprofitne.

Razvoj demokratskog društva zavisi od saradnje i uspostavljenog partnerstva između sva tri sektora. Radi dostizanja svojih ciljeva i viših društvenih interesa, organizacije koje čine sva tri sektora teže uspostavljanju

kvalitetne saradnje i partnerstva. Iako različite, ove organizacije kroz saradnju ostvaruju ciljeve koji su slični a nekad i isti pa se često govori o različitim oblicima preklapanja između sektora.

Partnerska preklapanja uslovljena su ispravnim i etičnim poslovanjem svih partnera. To znači da je antikorupcija i preduslov i posljedica ovih povezanosti.

Transparentne i odgovorne organizacije sklapaju međusobna partnerstva i na taj način, zajedničkim snagama postaju misionari antikoruptivnog poslovanja i djelovanja u zajednici.

LOKALNA SAMOUPRAVA U PARTNERSTVU SA CIVILNIM I PRIVATNIM SEKTOROM

Da li je partnerstvo sa civilnim i privatnim sektorom obaveza lokalne samouprave?

Da!

Zašto?

Lokalna samouprava je dio javnog sektora, i kao takva, mora uspostavljati intezivnu saradnju sa preostala dva sektora u društvu.

Transparentnost lokalne samouprave podstiče partnerstvo sa nevladinim organizacijama i privatnim sektorom. Ta transparentnost se ogleda u uključivanju predstavnika civilnog društva i privatnog sektora u rad lokalnih tijela i komisija, redovnom informisanju, konsultovanju o pitanjima (aktima, odlukama) od značaja za život i rad svih subjekata u lokalnoj zajednici.

Takođe, odgovorna lokalna samouprava snosi obavezu obezbjeđivanja boljih uslova za život u zajednici, što je

posebno navodi na uspostavljanje čvrstog partnerstva sa privatnim sektorom.

Ipak, ne treba strogo dijeliti ove odgovornosti jer se na taj način ne učvršćuju temelji pravog partnerstva. Održivi razvoj i kontinuirano unapređenje potencijala, kao vrhovni cilj svake lokalne samouprave uslovljen je saradnjom njenih jedinica i organa sa preostala dva sektora.

Pravo partnerstvo podrazumijeva međusobnu podjelu i poslova i odgovornosti. Odgovorna NVO će aktivno, sa svojim prijedlozima i sugestijama, učestvovati u radu lokalne samouprave. Odgovoran preduzetnik će, u skladu sa principom održivog razvoja, ostvarivati svoj profit istovremeno pomažući razvoj zajednice. Odgovorna lokalna samouprava će uključiti i jedne i druge u procese donošenja odluka kako bi zajednički došli do optimalnih rješenja za zajednicu. Ovakav lanac odgovornosti mora biti uspostavljen i ne smije se nikad prekinuti. Bez jedne njegove karike, u ovom slučaju sektora, ne možemo govoriti o odgovornoj lokalnoj samoupravi.

Istinsko partnerstvo između lokalne vlasti, NVO i privatnog sektora zasnovano je na principima odgovornosti, uzajamnog poštovanja i uvažavanja interesa svih subjekata.

Istinsko partnerstvo na lokalnom nivou doprinosi smanjenju mogućnosti za korupciju i predstavlja veliki izazov za LS.

**TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST →
PARTNERSTVO → UNAPREĐENJE POTENCIJALA LS I
ODRŽIVI RAZVOJ**

Partnerstvo se zasniva na povjerenju!

Kako će jedna lokalna samouprava, NVO, ili privredni subjekt najbolje zaslužiti povjerenje ostalih subjekata u zajednici?

Kada posluje transparentno i odgovorno prema svim članovima te zajednice.

Takvo poslovanje uslovljava partnerstvo sva tri sektora.

Lokalne samouprave u Crnoj Gori treba da prepoznaju značaj saradnje sa civilnim društvom, ali i sa privatnim sektorom jer ona je uslov za održivi razvoj i unapređenje potencijala lokalne samouprave.

LOKALNA SAMOUPRAVA - GRAĐANIN

Kada je u pitanju odnos lokalna samouprava - građanin, može se zaključiti da jedinice lokalne samouprave moraju u većoj mjeri da ostvaruju prihvaćeni koncept o lokalnoj samoupravi kao istinskom servisu građana

Navodimo primjer uvida u realizaciju opštinskog budžeta gdje samo jedan broj opština u Crnoj Gori objavljuje na polugodišnjem nivou stanje realizacije opštinskog budžeta na svojim web sajtovima. Ovo inače nije veliki posao, već je isključivo pokazatelj volje i transparentne i odgovorne lokalne uprave. Objavljivanjem podataka na ovaj način građani bi bili upućeni u proces realizacije opštinskog budžeta, što bi im pružalo mogućnost za konstruktivnu kritiku, prijedlog, sugestiju ili pohvalu.

Takođe, javnom dostupnošću informacija o budžetu, lokalna samouprava bi pokazala ne samo svoju transparentnost, već i odgovornost prema novcu koji pripada građanima.

Lokalne samouprave u Crnoj Gori ne konsultuju u dovoljnoj mjeri građane i nevladine organizacije o pitanjima od značaja za razvoj zajednice, kao ni prilikom donošenja nekih opštinskih odluka i akata koji, u velikoj mjeri, utvrđuju uslove života u zajednici.

Rijetki su i primjeri organizovanja zajedničkih okruglih stolova, javnih tribina i sličnih događaja kako bi pokazali međusobno razumijevanje i podržavanje.

Ipak, ono što donekle popravlja sliku o odnosu jesu zajednički naponi koje oba sektora ulažu u razvoj zajednice. Oni doduše, često ne idu u istom smjeru, ali su značajni. Naime, i lokalna samouprava i treći sektor realizuju brojne aktivnosti kako bi obezbijedile bolje uslove života u zajednici.

Šta ometa uspostavljanje partnerstava između LS, NVO i građana?

Glavna prepreka na putu uspostavljanja istinskih partnerskih odnosa između LS, NVO i građana jeste činjenica da predstavnici lokalne samouprave u Crnoj Gori nemaju dovoljno povjerenja u kapacitete nevladinih organizacija, kao i građana- pojedinaca. No, nepovjerenje je prisutno i sa druge strane.

Građani često zamjeraju lokalnim činovnicima slabu edukaciju i nedovoljnu senzibilisanost za društvene probleme i potrebe.

Kada ovakav pristup i jednog i drugog sektora dođe u sukob, onda je postizanje rezultata veoma otežano. Kao i lokalna samouprava, koja svojom odgovornošću i transparentnošću

treba da zasluži povjerenje građana, tako i građani i organizacije civilnog društva treba svojim kapacitetima, kreativnošću i inovativnošću da se pokažu ravnopravnim partnerom u odlučivanju na lokalnom nivou.

Stav neuvažavanja prema bilo kom lokalnom subjektu, podcjenjivanje i predrasude otvaraju mogućnost za manipulaciju i zloupotrebu bilo koje vrste.

LOKALNA SAMOUPRAVA - PRIVATNI SEKTOR

Partnerstvo sa privatnim sektorom takođe nije u dovoljnoj mjeri prepoznato i afirmisano od strane lokalne samouprave.

Jedan od ključnih institucionalnih mehanizama saradnje između lokalnih samouprava i privatnog sektora u Crnoj Gori jesu Socijalni savjeti koji su osnovani u svim crnogorskim opštinama. Članove Socijalnih savjeta čine predstavnici lokalne samouprave, predstavnici sindikalnih organizacija i predstavnici Unije Poslodavaca Crne Gore.

Međutim, stepen ostvarivanja uloge Socijalnih savjeta nije na zadovoljavajućem nivou, jer samo pojedini funkcionišu u praksi.

Kakva je saradnja LS i privatnog sektora?

Interesantno je da do sada nije urađeno nijedno istraživanje o saradnji između lokalnih samouprava i biznis sektora u Crnoj Gori. No, ono što je poznato jeste činjenica da se najčešći oblici saradnje između lokalnih samouprava i preduzeća manifestuju kroz ad hoc donacije preduzeća javnim ustanovama u oblasti obrazovanja i zdravstva.

Realizacija ovih donacija se malo prati i često ona nije unaprijed planirana, nema jasnu namjenu, pa su i mogućnosti

zloupotrebe velike. Međutim, ovdje je ipak jako važno napraviti razliku između privatnih i javnih preduzeća. Istina da obje vrste treba da posluju transparentno i prikazuju namjenu svojih donacija, ali obavezu da to urade imaju samo javna preduzeća čija su sredstva dio javnog budžeta. Dakle, njihov novac je novac građana. Sa druge strane, svakako da treba podsticati transparentno poslovanje među privatnicima i širiti poslovnu etiku.

Jako mali broj ustanova ima potpisane Memorandume o saradnji sa odgovarajućim preduzećima, čime je saradnja ova dva sektora minimalno institucionalizovana.

Prisutni su i primjeri donacija i preduzeća i opština odgovarajućim javnim ustanovama u oblasti obrazovanja i zdravstva, a važno je napomenuti da se spremnost preduzeća da finansijski pomognu lokalnim samoupravama ogleda i u situacijama kada opštine bivaju pogođene elementarnim nepogodama.

Ad hoc saradnja nije osnova na kojoj se mogu stvarati prava i održiva rješenja.

Generalni je utisak da lokalna samouprava i sa jednim i sa drugim sektorom nije prepoznala niti razvila kontinuiranu saradnju koja bi imala elementarne principe partnerstva.

Odgovornost je na svima. Lokalne vlasti moraju pokazati više sluha za preostala dva sektora, a najlakši put do sticanja njihovog povjerenja jeste poslovanje po principima odgovornosti i transparentnosti.

Partnerstvo na lokalnom nivou predstavlja vrlo važan kvalitet kome svaki od društvenih sektora doprinosi na svoj način.

Predstavnici sva tri sektora stvaraju lokalnu ekspertizu i mrežu, koje su neophodne da bi se posvetilo pitanjima od zajedničkog interesa, među kojima je i korupcija.

I kako moć u državi sve više prelazi iz centra u lokalne organe, prilike za korupciju se pružaju onim akterima koji su u neposrednijem kontaktu sa LS ili sa drugim izvorima moći i uticaja. Sa druge strane, jaka ekspertiza, blizina i poznavanje lokalnih pitanja povećavaju sposobnost nevladinog sektora da nadgleda, otkriva i mijenja pravac aktivnosti javnih službenika u svojoj sredini.

UMREŽENOST GRAĐANA I LOKALNE SAMOUPRAVE

Građani za lokalnu samoupravu treba da predstavljaju najznačajnijeg partnera. Sa druge strane, odgovorna i transparentna lokalna samouprava je najpouzdaniji partner njenim građanima.

Građani i lokalne samouprave mogu imati različite forme odnosa. To su:

<u>Građanin</u>		<u>Lokalna samouprava</u>
Korisnik	-	Pružalac usluga
Subjekat	-	Autoritet
Glasač	-	Predstavnik
građana (izabrana lica)		
Ko-donosilac politika	-	Donosilac politika

Kako ova forma odnosa izgleda u Crnoj Gori?

U Crnoj Gori je na nivou lokalnih samouprava, forma odnosa korisnik- pružalac usluga zastupljena u velikom obimu ali to ne govori i o kvalitetu tog odnosa. Ova forma odnosa uglavnom se svodi na administrativne usluge koje lokalna samouprava pruža građanima (izdavanje odobrenja i dozvola, ovjeravanje dokumenata, pristup ličnoj dokumentaciji i sl).

Kada je u pitanju druga forma odnosa subjekat- autoritet, može se konstatovati da takva rigidna podjela nije prisutna u crnogorskim jedinicama lokalne samouprave. Autoritet imaju lokalni akti i odluke, a upravljačke strukture lokalne samouprave teže demokratskom razvoju pa je njihov odnos prema građanima više takav nego autoritativan. Građani imaju prostor za sudjelovanje u javnim poslovima, a drugo je pitanje koliko lokalna samouprava animira njihovo učešće i usvaja njihove prijedloge.

Forma odnosa glasači- predstavnici građana.Vjerovatno zbog nepotrebne političke opterećenosti koja ne postoji samo na nacionalnom nego i na lokalnom nivou, veoma često se mnogi lokalni problemi politizuju pa građani, po političkoj opredijeljenosti i biraju sagovornike unutar odborničkih klubova.

Crna Gora je još uvijek jako daleko od posljednje forme po kojoj bi građani učestvovali u kreiranju politika. Situacija u crnogorskim opštinama je još uvijek takva da je prilično uočljiv jaz između lokalne samouprave i njenih građana u smislu aktivne uloge građana u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika.

Odgovornost za unapređenje odnosa građani- lokalna samouprava u Crnoj Gori je i na organima, rukovodstvu ali i na građanima. Organi lokalne samouprave ne uključuju u mjeri u kojoj je to potrebno građane u proces odlučivanja.

Sa druge strane, građani u Crnoj Gori nijesu motivisani da se uključe u rješavanje lokalnih problema, jer smatraju da njihove inicijative neće biti prihvaćene.

Lokalna samouprava u Crnoj Gori mora dosegnuti zadovoljavajući stepen profesionalizacije, ali i građani moraju shvatiti važnost njihovog uključivanja. Ako građani ne učestvuju u demokratskim procesima, neki od njihovih predstavnika bi to mogli da shvate kao nezainteresovanost građana za odluke koje treba da se donesu. Na taj način građanima kao da je svejedno šta će se dogoditi i kakvu će politiku vlast voditi. Vlast koju građani ne kontrolišu i u kojoj ne učestvuju ne vodi demokratizaciji društva.

Građani u Crnoj Gori su, još uvijek, više posmatrači nego aktivni akteri u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou.

I kao što jedinice lokalne samouprave moraju učiniti transparentnim svoj rad i povećati stepen sopstvene odgovornosti prema svim akterima u njoj, tako i građani „odgovaraju“ za svoj aktivizam.

Povećana odgovornost i građana i Lokalne samouprave smanjuje rizik od korupcije.

ZNAČAJ ULOGE AKTIVNIH GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Pravo građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou nije pravo koje građanima daruje njihova lokalna samouprava, već je ono njihovo izvorno pravo i predstavlja jedan od principa demokratije koji je zajednički za sve zemlje članice Savjeta Evrope.

Odgovornost za participaciju građana podjednako snose i lokalna samouprava i sami građani. Lokalne vlasti preuzimaju i moraju preuzeti vodeću ulogu u promovisanju učešća građana u javnom životu.

Ako su lokalne vlasti izolovane od javnosti i nemaju sluha za zahtjeve svojih građana razvija se duh nepovjerenja i sumnje. Transparentan i odgovoran rad lokalne samouprave preduslov je za osluškivanje potreba, interesa i aktivizma građana, a oboje su uslovi za smanjenje rizika od korupcije.

Građani moraju postati svjesni činjenice da je lokalna samouprava njihova svakodnevna, najbliža i najvažnija adresa na kojoj treba da traže odgovore ali i da predlažu rješenja za aktuelna pitanja u zajednici. Uloga svakog pojedinca u ovom procesu je nemjerljiva.

Građani koji izlaze na izbore, dolaze na javne rasprave da slušaju predstavnike lokalnih organa, daju potpise na peticije bez ikakve akcije u procesu monitoringa tih peticija i inicijativa i sl., pripadaju još uvek velikoj grupi neaktivnih građana čija je uloga zanemarljiva.

Nemotivisani građani svojim nečinjenjem i nedjelovanjem otvaraju vrata za razne zloupotrebe u lokalnoj zajednici i lokalnoj samoupravi. Glas građana utiče na povećanje eksterne odgovornosti LS.

INFORMISANOST KAO PREDUSLOV GRAĐANSKOG AKTIVIZMA

Samo dobro informisani, adekvatno i pravovremeno konsultovani građani mogu biti direktni učesnici u odlučivanju i mogu dati svoj puni doprinos u podjeli odgovornosti sa svojim predstavnicima u organima jedinica lokalne samouprave.

Da bi građani mogli da učestvuju u demokratskom procesu vršenja javnih poslova i da bi bili istinski aktivni subjekt u kontroli organa vlasti, oni moraju imati uvid u informacije kojima raspolažu ti organi. Informisanje građana predstavlja prvi stub neposrednog učešća građana u procesu kreiranja i donošenja odluka u lokalnoj sredini.

Aktivno informisanje podrazumijeva inicijativu lokalnih vlasti da upoznaju građane sa svojim aktivnostima i budućim planovima.

Ako su građani potpuno i kvalitetno informisani oni mogu donositi kvalitetnije, promišljenije i bolje odluke. Osim toga, poznavanje činjenica i „prave istine” sprečava mogućnost manipulacije građanima i pomaže im da razdvoje glasine od činjenica.

Svaka lokalna samouprava koja posluje transparentno i ponaša se odgovorno u odnosu na druge subjekte u društvu, neće imati problem da premosti početnu barijeru sa svojim građanima a to je – nedostatak njihove informisanosti.

Ova dva principa uključuju informisanost kao polaznu osnovu za međusobnu saradnju u suočavanju sa lokalnim izazovima.

Jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori nijesu još uvijek u dovoljnoj mjeri prepoznale značaj informisanja građana. Direktna komunikacija sa građanima, putem sistema otvorenih vrata za građane skoro da ne postoji, a informisanje se najčešće svodi na izvještavanje o „dobrim vijestima“ o radu organa lokalne samouprave, koje se pažljivo odabiraju sa jasnom namjerom da posluže u svrhe sticanja popularnosti nosilaca funkcija i političkih stranaka kojima oni pripadaju.

Međutim, iako veći broj opština još mora ozbiljno raditi na informisanju građana o svojim aktivnostima, postoje i primjeri dobre prakse.

Informisanje građana mora uključivati i davanje informacija o bezbjednim i efektivnim kanalima putem kojih se izvještava o korupciji i korumpiranom ponašanju.

Osim postojanja ovih kanala, neophodno je i da postoji potpuno vjerovanje građana/ki, da ima svrhe i smisla da se ovi kanali koriste.

GRAĐANSKA PARTICIPACIJA NA LOKALNOM NIVOU

Građani mogu biti direktno uključeni u proces razvoja kvaliteta u lokalnoj zajednici i u LS. Učešće građana, ili participacija u lokalnom razvoju i vršenju javnih poslova je nesumnjivo najznačajniji pokazatelj demokratskog dospijeca jednog društva, ali i ključni faktor u kontroli i procjeni kvaliteta rada LS.

Participacija podrazumijeva svaku aktivnost kojom se građani aktivno uključuju u proces donošenja javnih odluka i tako utiču na kvalitet svog i života svojih sugrađana. Ona može biti *aktivna* u slučaju kada su građani kroz razne oblike udruživanja i inicijativa u direktnoj interakciji sa predstavnicima vlasti.

U slučaju da građani samo prisustvuju sastancima ili prezentacijama kako bi se bliže upoznali sa konkretnim odlukama ili programima, ili ostvaruju svoje biračko pravo - govori se o *pasivnoj* participaciji.

Participacija dobija svoj puni oblik i efekat kada se *građani okupljaju kako bi se informisali i razgovarali o problemima svoje zajednice i kao rezultat ponudili potencijalna rješenja predstavnicima vlasti.* Ovakva aktivnost doprinosi uspostavljanju konsenzusa, koji može biti veoma korisno uputstvo za dalje korake državnih organa.

Ideja participacije dobija posebno značenje i važnost na lokalnom nivou opštine ili grada. Lokalna samouprava je prva adresa za svakog građanina, jer građani najneposrednije doživljavaju upravo svoju primarnu sredinu, odnosno lokalnu zajednicu. Istovremeno, na lokalnom nivou je najlakše primijeniti predložena rješenja i uvjeriti se u konkretne rezultate - primjera ovakvih aktivnosti je mnogo, od rješavanja pitanja pješačkog prelaza ispred škole do obnove sistema vodosnabdijevanja.

Participacija podrazumijeva zainteresovanost i spremnost na saradnju svih relevantnih subjekata, odnosno organa lokalne samouprave sa jedne i građana sa druge strane.

Participacija potpomaže proces donošenja odluka, doprinosi boljem razumijevanju i saradnji između građana i lokalne samouprave i upoznavanje predstavnika vlasti sa problemima građana koji su ih izabrali.

Participacija smanjuje tenzije, omogućava stvaranje šire podrške radu lokalne samouprave i direktno poziva na odgovornost i etičnost u radu

U demokratskim društvima, često se u kontekstu priče o dvostranosti participacije koristi termin- zajedničko liderstvo. Kada se govori o zajedničkom liderstvu, misli se na aktivno angažovanje i lokalne uprave i građana, pojedinačno i kroz udruženja. To znači da i jedni i drugi imaju potencijal da utiču na razvoj zajednice, da pokreću inicijative, sprovode projekte, sarađuju, uvode nove prakse i sl.

U odnosu na potencijal lokalne samouprave odnosno građana, moguće su četiri strategije:

- ***interaktivna*** – kada i LS i građani imaju visok potencijal (motivisanost, kapacitet, uticaj i interesi)
- ***proaktivna*** – visok potencijal na strani LS, nizak na strani građana
- ***reaktivna*** – nizak potencijal na strani LS, visok na strani građana
- ***neaktivna*** – i LS i građani imaju niske potencijale

Građansko učešće ima ogroman značaj za unapređenje demokratije u svakoj zemlji, a posebno je značajno u zemljama koje sa nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema. U takvom sistemu, korupcija mora biti prepoznata kao društvena anomalija, a sve društvene snage moraju biti usmjerene na njeno suzbijanje. Sve uloge su podjednako bitne- od pojedinca do institucija sistema.

ULOGA IZABRANIH PREDSTAVNIKA GRAĐANA U TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA

Izabrani lokalni predstavnici – odbornici predstavljaju most između građana i lokalne samouprave, što znači da odbornik/ca treba da bude vidljiv i dostupan svim građanima i da sa njima ostvaruje redovnu komunikaciju.

Kao predstavnici građana odbornici imaju mnoštvo uloga i izazova. To je položaj koji zahtijeva stalno usklađivanje potreba, želja i mogućnosti i ako odbornici uspiju u tome, to će im omogućiti da budu ponovo izabrani.

Izabrani predstavnici građana, odnosno – odbornici su izuzetno značajni subjekti koji treba svojim djelovanjem da daju primjer transparentnog rada ostalim akterima zajednice i na taj način budu aktivno uključeni u borbu protiv korupcije na lokalnom nivou .

Odbornici/ce mogu da imaju važnu ulogu u donošenju političkih odluka i mjera i njihov glas iz odborničke klupe se uvijek broji. Međutim, odbornici/ce ne mogu sami mnogo da učine. Da bi doveli do nekog napretka u političkim odlukama i mjerama, odbornici/ce moraju da rade zajedno sa drugima.

Kako odbornik/ca zastupa potrebe i interese građana?

Posao Skupštine opštine je da donosi odluke koje bi trebalo da odražavaju prave potrebe građana. Odbornici/ce koji imaju ideje, trebalo bi da iskoriste svoju poziciju da daju publicitet tim idejama.

U demokratskim sistemima, građani/ke biraju odbornike/ce da ih predstavljaju, da rade za njih i da štite njihove interese. Građani/ke očekuju od odbornika/ca da duboko i posvećeno brinu o socijalnim, ekonomskim, domaćim i stranim političkim problemima koji pogađaju stanovništvo i da u svom radu odražavaju etičnost, odgovornost i posvećenost. Odbornici treba da budu posvećeni svojim građanima i da predstavljaju njihove interese.

Koje su najčešće zamjerke građana na rad odbornika?

Rad odbornika utiče na imidž lokalne samouprave i dosta utiče na rezultate narednih izbora. U tom pravcu lokalna samouprava mora da osmisli neposredniju i redovnu komunikaciju između odbornika i građana tokom njihovog obavljanja te funkcije, ali i da uspostavi mehanizme građenja i njegovanja etičkog ponašanja i djelovanja.

Ustaljeno je mišljenje da se odbornici sjete građana samo u toku predizbornih kampanja, a kada dobiju moć odlučivanja u ime građana, zaborave one koji su im dali tu moć i priklanjaju se ne tako rijetko lobijima, političkim strukturama i ličnim interesima.

Ako su odbornici neodgovorni prema građanima, ako se oglašuju o njihove potrebe na račun sopstvenih ili potreba partije kojoj pripadaju, ako daju primjere neetičnog ponašanja i uvredljivog rječnika, oni vrlo kompromituju imidž lokalne samouprave i stav građana prema njoj i time demonstriraju neetičnost i neprofesionalizam.

Koliko odbornici u Crnoj Gori doprinose transparentnosti i odgovornosti LS?

Situacija u Crnoj Gori u kontekstu uloge odbornika u podizanju transparentnosti i odgovornosti lokalnih samouprava nije na zadovoljavajućem nivou. Pokušaćemo ilustrativno da ukažemo na tu ulogu i povezanost:

- ✓ Nakon izbora odbornici su odgovorni samo svojoj partiji ali ne i građanima.
- ✓ Ne postoji praksa održavanja sastanaka sa građanima prije zasjedanja Skupštine opštine.
- ✓ Iako u Statutu opština postoji obaveza da predsjednik Skupštine opštine najmanje jedanput godišnje organizuje radni sastanak sa predstavnicima lokalnih nevladinih organizacija ovo nije u potpunosti zaživjelo u praksi.
- ✓ Očigledno je da uloga građana u političkom životu nije značajna.

Izazovi za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori:

Lokalnim samoupravama u Crnoj Gori stoje na putu mnogi izazovi kako bi one postale moderne i efikasne.

Ključna pitanja za svaku JLS jesu:

- *Da li imamo znanja, kadra i volje da stvorimo jaku, modernu, razvojno orjentisanu lokalnu samoupravu koja će biti sposobna za uključivanje u integracione procese, odlučna u borbi protiv korupcije i koja će donijeti korist svim građanima?*
- *Koliko odbornici ispunjavaju svoju ulogu i koliko u svom radu promovišu etičnost i utiču na oblikovanje etičnog javnog života ?*

KORUPCIJA UNUTAR LOKALNE SAMOUPRAVE

Odgovor na pitanje šta se sve smatra korupcijom teško je precizno odrediti budući da se njeno značenje mijenja u različitim vremenskim, društvenim i političkim okvirima.

Uobičajeno se korupcijom smatra uzimanje novca, u vidu plaćanja usluga koja bi inače morala biti učinjena, ili davanje mita za nezaslužene rezultate i usluge.

Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz Palermo, potpisana 2000. godine sadrži odredbe koje predstavljaju pokušaj da se jedinstveno odredi definicija korupcije: "Svaka zemlja članica preuzima obavezu da sljedeća djela učini kažnjivim:

- Obećavanje, nuđenje ili davanje javnom službeniku, direktno ili indirektno nepropisanu korist za njega osobno ili za drugu fizičku ili pravnu osobu, kako bi ista djelovala ili propustila djelovati u izvršavanju svoje službene dužnosti;
- Nagovaranje i prihvatanje, direktno ili indirektno, nepropisane koristi od javnog službenika za njega samog ili za drugu fizičku ili pravnu osobu kako bi taj službenik djelovao i propustio djelovati u izvršenju svoje službene dužnost."

U literaturi se mogu naći mnoge definicije korupcije, međutim smatra se opšte prihvaćenim stavom da je korupcija korišćenje javnih ovlašćenja u svrhu ličnog bogaćenja.

Šta je zapravo korupcija?:

- "Korupcija je zloupotreba povjerenih ovlaštenja za privatnu korist". (Transparency International)
- "Korupcija je **devijantno ponašanje službenika javne uprave** (izabranih ili imenovanih) koje nije u skladu s njihovim zadacima po službenoj dužnosti, a primjenjuje se u cilju sticanja privatnog bogatstva ili statusa pojedinca, uže porodice ili povezane grupe ljudi". (Joseph Nye, 1967).

Za jednu od potpunijih definicija korupcije smatra se ona iz Građansko-pravne konvencije o korupciji Savjeta Evrope:

„Traženje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili posredno, mita ili bilo koje druge nedopuštene koristi ili mogućnosti sticanja takve koristi koja remeti pravilno izvršavanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nedopuštene koristi ili mogućnosti sticanja takve koristi“.

Imajući u vidu brojne definicije korupcije, moguće je izdvojiti zajedničke pravne elemente korupcije:

- protivzakonita djelatnost;
- sticanje protivpravne imovinske koristi;
- bogaćenje bez pravnog osnova;
- djelatnost suprotna moralnim normama;
- negativni uticaj na ekonomske odnose;
- negativan uticaj na druge u vezi sa poštovanjem zakonitosti, morala i sticanja protivpravne imovinske koristi;
- ostvarivanje ličnog interesa, političke, finansijske ili neke druge moći i odgovarajućeg statusa u društvu;
- gubljenje povjerenja u državu i društvo i
- inkriminacije određenih oblika korupcije koji se ispoljavaju u konkretnim krivičnim djelima i oblicima korupcije koji su van krivičnopravne zaštite.

Uprkos činjenici da je međunarodna zajednica imala poteškoće da potpuno definiše pojavu korupcije, čini se da su svi saglasni o prisustvu korupcije ne samo u javnoj upravi, već i u politici, privatnom sektoru, političkim partijama, nevladinom sektoru, medijima i društvu uopšte. Kvalifikovanje nekih radnji kao koruptivnih i moralna osuda za njihovo činjenje nije ista u svim zemljama, a to se odnosi i na različit sadržaj krivičnih dijela u njihovim različitim zakonodavstvima.

To je bio i jedan od razloga da države uspostave konvencije kao dokumente kojima se države potpisnice obavezuju da na isti način i pod istim uslovima regulišu pitanja od važnosti za borbu protiv korupcije.

Polazna tačka u razumijevanju pojma korupcije jeste zajedničko razumijevanje i slaganje oko toga šta jedno ponašanje čini koruptivnim. Veliki izazov na tom putu jeste i sticanje uvida u to šta građane sprečava da preduzimaju akcije protiv korupcije.

MEĐUNARODNE KONVENCIJE PROTIV KORUPCIJE

Prepoznajući korupciju kao ozbiljnu prijetnju demokratiji, vladavini prava i ostvarivanju ljudskih prava, u Evropi su od 1994. godine do danas, usvojeni brojni dokumenti i preduzete aktivnosti na sprečavanju korupcije. Crna Gora je preuzela i potpisala najznačajnije dokumente iz ove oblasti (za potrebe detaljnijeg informisanja o nastanku i razvoju najrelevantnijih međunarodnih dokumenata na polju korupcije, usmjeravamo čitaoca na sadržaj u Aneksu ovog priručnika).

Crna Gora je pristupila Krivično-pravnoj konvenciji Savjeta Evrope o korupciji i Dodatnom protokolu, a njene rezultate u primjeni navedenih dokumenata i borbi protiv korupcije tijelo Savjeta Evrope-GRECO - Grupa država protiv korupcije, osnovana 1998. godine od strane Komiteta ministara - ocjenjuje od 2006. godine ¹.

Crna Gora je do sada veoma uspješno sprovodila preporuke GRECO-a ². Naime, ispunila je 16 od 24 preporuke (I i II evaluacija) GRECO-a, a preostalih osam preporuka koje su označene kao djelimično sprovedene većinom su završene. Sredinom 2010. godine započeće III krug evaluacije koji podrazumijeva analizu usklađenosti crnogorskog zakonodavstva i prakse kada su u pitanju inkriminacije i finansiranje političkih partija.

Crna Gora je zadnjih godina kroz reformu krivičnog zakonodavstva i izgradnju zakonodavnog antikorupcijskog okvira i institucionalnih kapaciteta, preduzela značajne korake u sprovođenju obaveza iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije „Merida konvencije“³, usvojene decembra 2003. godine, kojoj je kao nezavisna država pristupila oktobra 2006. godine. Dalji izazov predstavlja primjena Glave V, koji se odnosi na oduzimanje koristi nastale koruptivnim krivičnim djelima.

¹ www.coe.org Republika Crna Gora je pristupila Krivično-pravnoj konvenciji Savjeta Evrope juna 2006. godine i time postala članica Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO).

² www.antikorupcija.me

³ Konvencija je donijeta na sjednici Generalne skupštine UN, održanoj decembra 2003. godine, a nazvana je po gradu u Meksiku u kojem je 9-10. decembra 2003. godine održana Međunarodna konferencija na kojoj su visoki predstavnici 111 zemalja svijeta, potpisali prvi globalni antikorupcijski instrument. Konvencija je stupila na snagu 14. decembra 2005. godine.

TIPIČNE MANIFESTACIJE KORUPCIJE I POTENCIJALNE SLABOSTI LS KOJE OMOGUĆAVAJU KORUPCIJU

Manifestovanje korupcije u LS umnogome zavisi od potencijalnih slabosti LS koje omogućavaju korupciju, a koje se mogu ticati strukture LS, procesa rada i administrativne prirode posla, menadžmenta i pozicije LS u državi.

Pozicija lokalnih samouprava može se okarakterisati kao monopolska, s obzirom na usluge koje one nude, a koje građani ne mogu dobiti ni na jednom drugom mjestu. Ova situacija u kojoj građani ne mogu da biraju od koga će dobiti određenu uslugu, može uticati na stvaranje prilika za zloupotrebu različite vrste.

Proces rada i administrativna priroda posla u LS u kojoj i najniži nivoi administracije mogu imati nezavisnu moć (formalne ili diskrecione prirode) da donose odluke -jer određenu radnu aktivnost od početka do kraja obavlja jedna osoba, i u kojoj često nisu kreirani adekvatni mehanizmi kontrole i nadzora, može biti potencijalni poligon za zloupotrebu i koruptivno ponašanje.

Velika količina javnog novca koja «ulazi» u LS, usluge koje su proceduralnog tipa – prolaze kroz više odjeljenja, pa se teško prati realizacija i kvalitet...još neke su od potencijalnih rizika unutar LS za koruptivno ponašanje.

Rezultati istraživanja „Ocjena integriteta i kapaciteta lokalne samouprave u Crnoj Gori“⁴, koje je sprovedeno tokom 2009. godine ukazuju na neke tipične manifestacije i uzroke korupcije.

⁴ [www. antikorupcija. me](http://www.antikorupcija.me).

- Prema mišljenju ispitanika (građana), korupcija je najviše prisutna u urbanizmu, a zatim u građevinarstvu, inspeksijskim službama, komunalnim uslugama, oblastima upravnih poslova, utvrđivanju i naplati prihoda i zaštiti prirodnih vrijednosti.
- Sa aspekta NVO-a glavni uzroci korupcije u organima lokalne samouprave su: nepoštovanje zakona, ukazane prilike i pohlepa zaposlenih, loše navike koje su davno stečene, mogućnosti sticanja materijalnih koristi, odsustvo kontrole i sankcija.

MJERE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Uspješna borba protiv korupcije podrazumijeva:

- angažovanje svih relevantnih subjekata u jednoj državi kroz efikasan doprinos državnih i pravosudnih organa, zakonodavnog tijela;
- učešće civilnog društva, nevladinog sektora, organizacije lokalnih zajednica, medija i drugih;
- povećanje transparentnosti;
- provjeravanje i kontrolu;
- podsticanje konkurencije;
- informisanje javnosti;
- kreiranje primjerene ekonomske i socijalne politike;
- pojednostavljenje i veću preglednost različitih postupaka;
- kontrolu finansijskih transakcija;
- slobodu štampe i nezavisnih medija i dr.

Mjere koje preduzimaju navedeni relevantni subjekti u borbi protiv korupcije mogu biti preventivne, edukativne i represivne.

Jedan od modela sprečavanja kriminala baziran je na situacijskim mjerama, tj. preventivne mjere se koncentrišu na smanjenje prilika i stvaranje nepovoljnih situacija za izvršenje krivičnog djela sa koruptivnim obilježjem.

CRNA GORA U PRIMJENI PREVENTIVNIH MJERA PROTIV KORUPCIJE

Aktuelna antikorupcijska politika Crne Gore je definisana **Programom borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala**⁵, koji je Vlada usvojila u julu 2005. godine. Deklarisana namjera Programa bila je „da postane dio velikog društvenog plana i da bude široko prihvaćen sistem mjera i aktivnosti za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala“.

U avgustu 2006. godine usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Programa⁶, koji sadrži detaljne mjere za postizanje ciljeva definisanih Programom, određujući vremenski okvir kao i mehanizme za praćenje njihove realizacije. Izmijenjena verzija Akcionog plana (inoviran na osnovu preporuka različitih državnih organa i međunarodnih organizacija) usvojena je u maju 2008. godine.

⁵ Program se sastoji iz sljedećih djelova: 1) „Uvod“- opšti pregled dokumenta; 2) Analiza postojećeg stanja; 3) „Politička obaveza djelovanja“- istaknut suštinski značaj političke volje za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala; 4) „Međunarodne obaveze“ koje je neophodno ispuniti; 5) “Opšti ciljevi“- pitanja krivičnog gonjenja u slučajevima korupcije, prevencija korupcije, potrebni angažman svih aktera, kao i potreba za ustanovljenjem “efikasne vlade” i kontrole budžeta; 6) “Specifične mjere” -detaljniji uvid u prethodne odjeljke; 7) praćenje i implementacija, statistika.

⁶ Akcioni plan je dostupan na sajtu Vlade Crne Gore i Uprave za Antikorupcijsku inicijativu.

Vladin „Program intenzivne promocije ostvarenih rezultata u realizaciji obaveza utvrđenih Inoviranim Akcionim planom za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala“, obavezuje organe, institucije i druge subjekte uključene u sprovođenje Akcionog plana (56 obveznika) da: sistematično i kontinuirano informišu javnost o naporima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori.

Cilj Programa: podizanja nivoa javne svijesti o ovom problemu i jačanja povjerenja građana u nadležne institucije. Poseban akcenat je na međuinstitucionalnoj saradnji, naročito u pogledu komuniciranja pojedinačnih i zajedničkih aktivnosti sa javnošću (opštom, stručnom, civilnim društvom i medijima), od čega će umnogome zavisiti uspješnost njegove realizacije i uopšte transparentnost procesa sprovođenja antikorupcijske politike u Crnoj Gori.

CRNA GORA U PRIMJENI REPRESIVNIH MJERA PROTIV KORUPCIJE

Jedan od mehanizama uspješnog suzbijanja korupcije jeste efikasan krivični progon, koji podrazumijeva efikasne metode otkrivanja i prikupljanja dokaza i efikasno i adekvatno sankcionisanje. Za otkrivanje, progon i sankcionisanje, nadležne institucije u Crnoj Gori su policija, državni tužilac i sudovi. Oni su funkcionalno povezani i svaki od njih iz domena svoje nadležnosti primjenjuje propisane pravne institute u suzbijanju korupcije.

Kako se realizuje rad policije, državnog tužioca i sudova?

Novim Zakonikom o krivičnom postupku, propisana je primjena mjera tajnog nadzora (MTN) za sva krivična djela sa elementima korupcije, bez obzira na visinu propisane kazne

zatvora, a većina od kataloških određenih krivičnih djela korupcije ima propisanu kaznu zatvora ispod 10 godina.

Krivični zakonik propisuje da **niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom, i da će se ta korist oduzeti sudskom odlukom kojom je utvrđeno izvršenje krivičnog djela.** Njime je istovremeno propisana procedura oduzimanja imovinske koristi, kao i tzv. „prošireno“ oduzimanje imovine od osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je prenio imovinu za koju postoje osnovane sumnje da je pribavljena nezakonito.

Krivično zakonodavstvo Crne Gore u priličnoj mjeri je preduzelo zakonodavne aktivnosti da primjeni odredbe iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Krivično-pravne konvencije Savjeta Evrope o korupciji i Dodatnog protokola uz ovu konvenciju. To se vidi iz propisivanja brojnih krivičnih djela sa obilježjima korupcije, ali i u propisanim krivičnim procedurama koje omogućavaju primjenu posebnih postupaka kojima se olakšavaju postupci u otkrivanju i dokazivanju ove vrste krivičnih djela.

Takođe se primjećuje da su sankcije za ova krivična djela dosta visoke.

O sprovođenju krivičnog zakonodavstva u praksi Crne Gore govori tabela na stranici 35

(V. Izvještaj Nacionalne Komisije za kontrolu sprovođenja IAP za borbu protiv korupcije i organizovanog. Kriminala)

STANJE KORUPCIJE NA NACIONALNOM NIVOU I U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Iako se u prethodnih nekoliko godina ostvaruje konstantan napredak u borbi protiv korupcije, aktuelan nivo korupcije u Crnoj Gori nije moguće precizno utvrditi.

U analizi obima korupcije koristi se nekoliko izvora podataka: ispitivanja javnog mnjenja, istraživanja o fenomenu korupcije, njenim oblicima i uzrocima, kao i statistika krivičnog gonjenja ovih djela.

Napredak u antikorupcijskom djelovanju Crne Gore prepoznali su relevantni međunarodni subjekti. Evropska komisija u godišnjem Izvještaju o napretku konstatovala je da je Crna Gora ostvarila progres što je, između ostalog, doprinijelo i liberalizaciji viznog režima za Crnu Goru. I Transparency International je konstatovao napredak, rangiravši Crnu Goru za 15 mjesta bolju poziciju (69. mjesto) u odnosu na prošlu godinu.

Takođe GRECO zaključuje je da je Crna Gora ispunila dvije trećine obavezujućih preporuka upućenih nadležnim organima.

U posljednjem Izvještaju o lakoći poslovanja (Doing Business) koji publikuje Svjetska banka, Crna Gora je poboljšala biznis ambijent i za šest mjesta popravila svoju poziciju.

O realnom napretku govore i podaci iz V Izvještaja Nacionalne komisije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, u kojem je konstatovano da je do sredine prošle godine ispunjeno ili se realizuje u kontinuitetu 66,5 odsto planiranih mjera.

O napretku govore i podaci iz III Izvještaja o realizaciji mjera iz akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom

nivou za 2009.godinu, u kojem je konstatovano da je dosadašnji rad u realizaciji akcionih planova djelimično uspješan.

ZAKONODAVNI ANTIKORUPCIJSKI OKVIR U CRNOJ GORI

Kada govorimo o zakonodavnom okviru, možemo reći da se on stalno mijenja i unaprjeđuje u smislu da se stalno inovira još složenijim i zahtjevnijim međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcijskog djelovanja.

Generalno govoreći za crnogorski antikorupcijski zakonodavni okvir se može reći da je u visokoj mjeri harmonizovan sa međunarodnim konvencijama koje tretiraju oblast koruptivnog djelovanja. Još uvijek neregulisane oblasti se odnose na planove integriteta i lobiranje, mada je započet i postupak donošenja odgovarajućih zakona .

ZAKONSKI OKVIR ZA PREVENCIJU I SUZBIJANJE KORUPCIJE U CRNOJ GORI

U okviru opštih reformskih procesa u Crnoj Gori, antikorupcijska politika podrazumijevala je promjenu i inoviranje pravnog i zakonodavnog sistema. Zakonodavni okvir koji se odnosi na ovu oblast obuhvata više propisa među kojima izdvajamo najznačajnije:

1. Krivični zakonik Crne Gore ("Sl. list RCG", br. 70/03, 13/04, 47/06 i "Sl. list CG", broj 40/08) sadrži koruptivna krivična djela propisana u glavama XXIII i XXXIV, npr: pranje novca iz člana 268; zloupotreba ovlašćenja u privredi iz člana 276; zloupotreba službenog položaja iz člana 416;

prevara u službi iz člana 419; protivzakonito posredovanje iz člana 422; primanje mita iz člana 423; davanje mita iz člana 424 i odavanje službene tajne iz člana 425.

2. Zakonik o krivičnom postupku („Sl. list CG“, broj 57/09) donosi novo rješenje, umjesto istražnom sudiji istraga se povjerava državnom tužiocu.

3. Zakon o državnom tužilaštvu („Sl. list RCG“, broj 69/03) između ostalog, uspostavlja Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala pri Vrhovnom državnom tužilaštvu, kojim rukovodi Specijalni tužilac. Ovaj Zakon je izmijenjen i dopunjen („Sl. list CG“, broj 40/08) kada je nadležnost Odjeljenja proširena tako da obuhvata krivično gonjenje korupcije, terorizma i ratnih zločina.

4. Zakon o sudovima ("Sl. list RCG", br. 05/02, 49/04 i „Sl. list CG“, broj, 22/08) između ostalog, propisuje osnivanje specijalizovanih odjeljenja za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, pri višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju.

5. Zakonom o sprečavanju sukoba interesa (Sl. list CG“, 1/09) uređuju se ograničenja u vršenju javnih funkcija, podnošenje izvještaja o prihodima i imovini, primanje poklona i druge mjere za sprečavanje sukoba javnog i privatnog interesa, kao i odgovarajuće sankcije za javne funkcionere koji krše odredbe ovog zakona.

6. Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična djela ("Sl. list RCG", br. 2/07 i 13/07), uređeni su uslovi odgovornosti pravnih lica za krivična djela, krivične sankcije koje se primjenjuju prema pravnim licima, kao i postupak u kome se te sankcije izriču.

7. Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma ("Sl. list CG", br. 14/07 i 4/08) uređene su mjere i radnje koje se preduzimaju radi otkrivanja i sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

8. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Sl. list CG“, broj 50/08), pored regulisanja prava i dužnosti državnih službenika i namještenika obezbijedena je i zaštita državnih službenika koji prijavljuju korupciju („zvizdači“ ili eng. *wistleblowers*).

10. Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl. list RCG“, br. 42/03, .. i „Sl. list CG“, br. 88/ 09) su određena prava građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

11. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list RCG“, br. 68/05) sva domaća i strana fizička i pravna lica mogu državnim organima, jedinicama lokalne samouprave i drugim organima podnijeti Zahtjev za pristup informacijama od javnog značaja bez obrazlaganja interesa za traženje informacije. Na ovaj način građani se upoznaju sa radom organa vlasti i učestvuju u vršenju javnih poslova.

Kako se u praksi realizuje zakon?

Dovoljno je podnijeti pisani zahtjev za traženje informacije i organ je dužan da dostavi informaciju (osim ako se radi o slučajevima predviđenim u članu 9 Zakona – ograničenja) u roku od 8 dana, odnosno u slučajevima hitnosti 3 dana. U slučaju da organ ne dostavi informaciju, podnosilac zahtjeva ima pravo da podnese žalbu/tužbu radi zaštite svog prava.

12. Zakonom o javnim nabavkama („Sl. list CG“, broj 46/06) su utvrđeni kriterijumi za odabir najpovoljnijih ponuđača, zaštitu prava učesnika tendera, kao i decentralizaciju nabavke, što je sve od izuzetnog značaja za ostvarenje principa transparentnosti javnih nabavki, podsticanje konkurencije ponuđača i jačanje privatno-javnog partnerstva i dr.

13. Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji („Sl. list RCG“, br. 28/04, i „Sl. list CG“ broj 17/07) Državna revizorska institucija je samostalan i vrhovni organ državne revizije osnovan sa ciljem obezbjeđenja kontrole pravilnosti i efikasnosti poslovanja subjekata revizije.

Ocjene o crnogorskom antikorupcijskom zakonodavnom okviru su prilično usaglašene i najčešće kvalifikuju taj okvir kao visoko harmonizovan sa međunarodnim instrumentima i standardima⁷.

Međutim, Crna Gora prolazi intenzivni put ka EU integracijama, tako da stalna dopuna i unošenje novih, po pravilu još zahtjevnijih standarda u naš pravni sistem je kontinuirani zadatak. O tome govori i sadašnji rad na izradi dva potpuno nova propisa kojima će biti regulisana oblast planova integriteta, kao i djelatnost lobiranja.

⁷ www.antikorupcija.me. Uprava za antikorupcijsku inicijativu je zajedno sa UNDP, kancelarija u Podgorici organizovala ocjenu usaglašenosti većine zakona iz antikorupcijskog zakonodavnog okvira sa UN konvencijom protiv korupcije. Relevantni međunarodni faktori kroz izvještaje EK i GRECO-a takođe govore o usaglašenosti našeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima u borbi protiv korupcije.

INSTITUCIONALNI ANTIKORUPCIJSKI OKVIR U CRNOJ GORI

Do 2001. godine Crna Gora nije imala specijalizovanih organa ili tijela za borbu protiv korupcije. Donošenje antikorupcijskih zakona moralo je da bude praćeno i osnivanjem novih institucija ili osnivanjem novih jedinica u okviru već postojećih državnih organa. Prvi organ koji je Vlada uredbom osnovala bila je Agencija, sada Uprava za antikorupcijsku inicijativu koja je preventivno tijelo za borbu protiv korupcije, nakon čega se pristupilo osnivanju i drugih državnih organa.

Crna Gora se nije opredijelila za postojanje jednog centralnog antikorupcijskog organa ili tijela, već njen institucionalni antikorupcijski okvir čine institucije sa preventivnim, represivnim ili kombinovanim nadležnostima.

Radi se o institucijama koje su osnivane posebnim zakonima, odnosno Vladinim uredbama i koje kroz svoje nadležnosti, sa svojih posebnih polja djelovanja, doprinose borbi protiv korupcije.

Antikorupcijski institucionalni okvir u Crnoj Gori čine sljedeće institucije:

1. Uprava za antikorupcijsku inicijativu sprovodi propagandno-preventivne aktivnosti (podizanje nivoa javne svijesti o problemu korupcije i sprovođenje istraživanja); sarađuje sa drugim nadležnim organima, nevladinim i privatnim sektorom; saradnja sa državnim organima u postupku po prijavama korupcije koje Uprava dobija od građana i drugih subjekata, i dr.

2. Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma vrši poslove u vezi sa otkrivanjem i sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma.

3. Direkcija za javne nabavke vrši poslove državne uprave u oblasti javnih nabavki; učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama; prati i analizira ostvarivanje sistema javnih nabavki sa stanovišta usaglašenosti sa pravom EU; daje prethodnu saglasnost naručiocima na odabir vrste postupka u slučajevima predviđenim Zakonom; pruža savjetodavne i konsultantske usluge za oblast javnih nabavki naručiocima kada oni to zatraže, i dr.

4. Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je samostalan i nezavisan organ, koji odlučuje po izjavljenim žalbama u postupcima javnih nabavki. Odluke komisije su konačne, obavezujuće i izvršne. Rješenje Državne komisije je konačno u upravnom postupku, ali se protiv njega može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.

5. Državna revizorska institucija osnovana 2004. godine. je samostalan i vrhovni organ državne revizije i najviši organ kontrole upravljanja budžetom i imovinom države, jedinica lokalne samouprave, fondova, Centralne banke CG i dr.

6. Komisija za sprečavanje sukoba interesa je samostalno i nezavisno tijelo koje je osnovala Skupština CG 2004. godine. Nadležnosti Komisije: vodi postupak i donosi odluke o povredi ovog Zakona; daje mišljenje o postojanju sukoba interesa; utvrđuje vrijednost poklona (javni funkcioneri ne smiju primati poklone, izuzetno mogu primiti protokolarni poklon – koji javni funkcioner dobije od predstavnika druge države ili međunarodne organizacije i prigodni poklon manje vrijednosti – čija vrijednost ne prelazi iznos od 50 eura); daje mišljenje na nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata, ukoliko smatra da je to potrebno radi sprečavanja sukoba interesa; podnosi

zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka područnim organima za prekršaje i dr.

Pored posebnih antikorupcijskih institucija, institucionalna reforma je podrazumijevala i stvaranje posebnih odjeljenja u okviru već postojećih institucija i državnih organa, prije svega onih koji se tiču otkrivanja, gonjenja i kažnjavanja učinilaca koruptivnih krivičnih djela, pa su tako u okviru Uprave policije, Vrhovnog državnog tužilaštva i Viših sudova formirana posebna odjeljenja koja se bave ovim pitanjima.

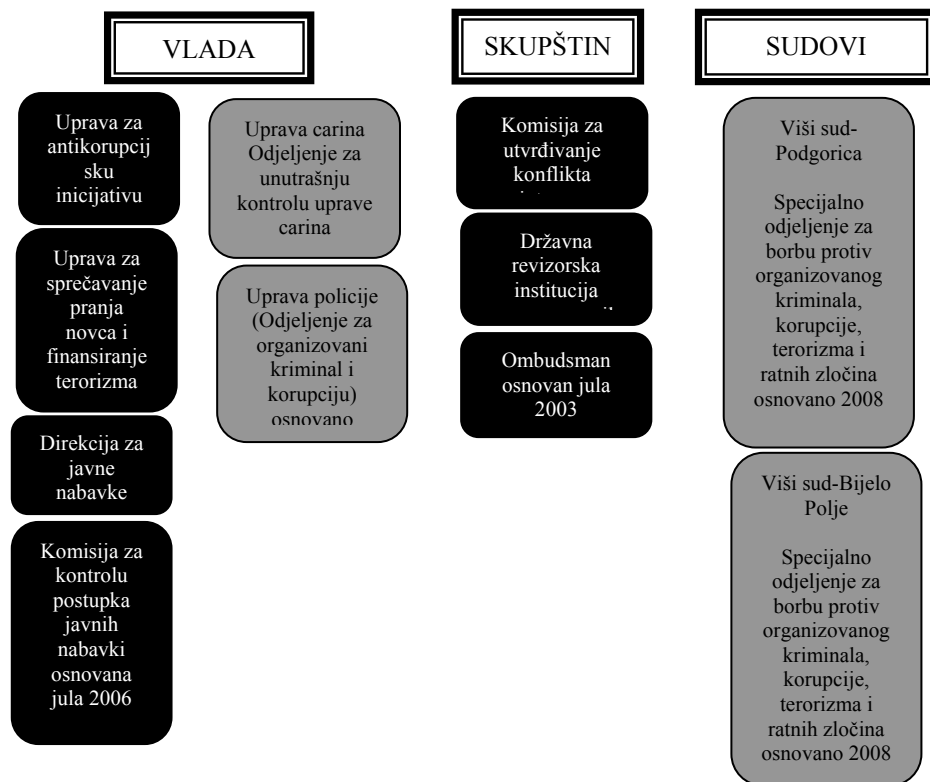
1. Uprava policije. U okviru Sektora kriminalističke policije formiran je **Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije** u okviru kojeg je oformljena grupa za borbu protiv korupcije, čiji je osnovni zadatak da preventivno i represivno djeluje protiv svih pojava oblika koruptivnih krivičnih djela.

2. Državno tužilaštvo vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela. Nezavisnost i nepristrasnost se obezbjeđuju i kroz način imenovanja preko Tužilačkog savjeta, koji obezbjeđuje samostalnost državnog tužilaštva i državnih tužilaca. U okviru Državnog tužilaštva djeluje i Specijalni tužilac. Članom 18 Zakona o sudovima propisana su krivična djela sa elementima korupcije po kojima postupaju specijalni tužilac, a ista su u nadležnosti viših sudova pri kojima postoje specijalizovana odjeljenja za korupciju.

3. Viši sud je nadležan za suđenje u predmetima krivičnih djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. U okviru dva Viša suda u Podgorici i Bijelom Polju, formirana su specijalizovana odjeljenja za rad na ovim predmetima koja postupaju od septembra 2008. godine.

Institucionalni antikorupcijski okvir u Crnoj Gori u priličnoj mjeri je zaokružen. Sljedeći korak jeste unapređenje znanja i specifičnih vještina koje se tiču efikasnog antikorupcijskog djelovanja u preventivnom, edukativnom i represivnom smislu

Antikorupcijski organi i tijela u Crnoj Gori



novoosnovani organi



novoosnovane jedinice u okviru posebnih organa

DRUGI MEHANIZMI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

U ovom dijelu osvrnućemo se kratko na tri važna mehanizma djelovanja protiv korupcije, a to su: strateška dokumenta na nacionalnom i lokalnom nivou, podizanje nivoa znanja i svijesti o korupciji kroz obuku i ispitivanje javnog mnjenja o korupciji.

Strateška dokumenta na nacionalnom i lokalnom nivou

Strateški okvir za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori čine Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcioni plan za njegovo sprovođenje kojim su ustanovljene konkretne mjere i aktivnosti, nadležni organi i institucije, rokovi, indikatori uspjeha i faktori rizika.

Vlada Crne Gore je juna 2008. godine usvojila Model programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi i Model akcionog plana Programa borbe protiv korupcije u lokalnoj samoupravi. Ovi modeli rađeni su prema metodologiji Savjeta Evrope u skladu sa mjerama iz Strategije upravne reforme Crne Gore 2002-2009, Programa rada za bolju lokalnu samoupravu, Nacionalne trening strategije (NTS), Akcionog plana za reformu lokalne samouprave za 2008. godinu i Programa rada Vlade za 2008. godinu. Na osnovu utvrđenih modela, kao i sprovedenih istraživanja o korupciji na lokalnom nivou većina opština donijela je Program i Akcioni plan za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, koji su u fazi primjene.

Značajno je istaći da se u Crnoj Gori već dugi niz godina preduzimaju aktivnosti na polju reforme pravosuđa u cilju podizanja efikasnosti i ažurnosti u radu pravosudnih organa, kao i jačanje njihove samostalne i nezavisne pozicije u ukupnom sistemu vlasti, jer nezavisno i efikasno sudstvo su jedan od preduslova za uspješnu borbu protiv korupcije. **2007.godine Vlada je usvojila Strategiju reforme pravosuđa (2007-2012)** i Akcioni plan za reformu pravosuđa jer nezavisno i efikasno sudstvo su jedan od preduslova za uspješnu borbu protiv korupcije.

PODIZANJE NIVOA ZNANJA I SVIJESTI O KORUPCIJI KROZ OBUKU

U Crnoj Gori je osnovano nekoliko organa koji imaju posebnu ulogu u edukaciji kadrova, a prije svega to su: Uprava za kadrove, Centar za edukaciju sudija i tužilaca, Policijska akademija, Uprava za antikorupcijsku inicijativu i dr. Cilj edukacije je podizanje nivoa znanja i svijesti o štetnim posljedicama korupcije upoznavanjem službenika i namještenika, ali i drugih zainteresovanih (građana) sa oblicima korupcije, prepoznavanjem koruptivnog ponašanja, mjerama za preventivno odnosno represivno djelovanje, njenim štetnim posljedicama.

Uprava za kadrove

Jedna od nadležnosti Uprave za kadrove je i utvrđivanje Programa stručnog usavršavanja državnih službenika i namještenika. Tako je 2008.godine u okviru pomenutog Programa, a na osnovu sprovedene analize potreba za obukom, utvrđen poseban specifičan modul: „Borba protiv korupcije“ i od tada obuke se sprovode kontinuirano. Uprava za kadrove je i izdavač priručnika „Prevencija korupcije“ i „Praktična

primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama“.⁸

Uprava za kadrove i obuka u lokalnoj samoupravi

Donošenjem Nacionalne trening strategije lokalna samouprava u Crnoj Gori dobila je prvi strateški dokumenat kojim se utvrđuje sistem obuka u lokalnoj samoupravi, vrste obuka i prioriteti za obukom u lokalnoj samoupravi.

Nacionalna trening strategija i Akcioni plan za realizaciju Nacionalne trening strategije zasnovani su na ulogama i zadacima ključnih subjekata koji treba da doprinesu uspostavljanju i razvoju sistema obuka u lokalnoj samoupravi: jedinice lokalne samouprave, Zajednica opština, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave i Uprava za kadrove.

Osnovan je i Nacionalni savjet za obuku u lokalnoj samoupravi, koje čine predstavnici navedenih subjekata, a koje tijelo ima upravljačka i nadzorna ovlašćenja u implementaciji Nacionalne trening strategije. Nacionalni savjet za obuku u lokalnoj samoupravi donio je 2009. godine Program obuka za lokalnu samoupravu (koje pruža Uprava za kadrove). Nacionalni savjet, u skladu sa Programom donosi periodične Planove obuka.

Uprava za kadrove organizuje i sprovodi obuke za lokalnu samoupravu prema planovima obuka i do sada lokalna samouprava nije učestvovala u finansiranju istih.

⁸ www.uzk.co.me

ISPITIVANJE JAVNOG MNJENJA O KORUPCIJI

Veoma važan segmet uspješne borbe protiv korupcije odnosi se na istraživanja:

- o uzrocima i pojavnim oblicima korupcije
- o nivou korupcije u pojedinoj oblasti ili cijeloj državi.

Rezultati istraživanja, bilo da se radi o percepciji ili funkcionisanju rada nekog segmenta koji se ispituje (lokalna samouprava, pravosuđe, privatni sektor) od izuzetnog su značaja za dalje planiranje antikorupcijskih aktivnosti.

Istraživanja lokalnih samouprava u CG za potrebe izrade Programa borbe protiv korupcije

Za potrebe izrade Programa borbe protiv korupcije, sve lokalne samouprave sprovele su istraživanja koristeći metod anketiranja. Primjer rezultata istraživanja ilustruje opština Kotor

Istraživanje ”žarišta korupcije”

Za potrebe izrade programa i akcionog plana sprovedeno je 5 anketa koje su ukazale na „žarišta“ korupcije prema kojim je na prvom mjestu označena Područna jedinica za nekretnine Kotor-katastar, u kojem periodu su organi otkrivanja i gonjenja krivičnih djela i učinioca već preduzimali mjere i radnje prema službenicima tog državnog organa, a što je rezultiralo krajem jula 2009. godine lišenjem slobode 9 službenika tog organa i podnošenjem krivične prijave Specijalnom tužiocu. Poštujući načela krivičnog prava, iz razloga što je postupak u fazi podizanja optužnice, pojedinosti iz ovog slučaja nije poželjno komentarisati do donošenja konačne presude.

VAŽNOST I ZNAČAJ ETIČKOG KODEKSA

"Ono što je moralno pogrešno nikada ne može biti politički ispravno"

Abraham Linkoln

Kada je u pitanju integritet javne uprave od izuzetnog značaja je pored poštovanja zakonodavnog antikorupcijskog okvira i poštovanje etičkog kodeksa.

Šta je etički kodeks?

- pisano pravilo ponašanja prilagođeno različitim situacijama,
- pisano pravilo sa kojim svi na koje se odnosi moraju biti upoznati / potpisati izjavu,
- pisano pravilo koje ima moralnu sankciju,
- pisano pravilo koje usmjerava, ohrabruje, pomaže u razrješavanju specifičnih moralno spornih pitanja sa kojima se suočavamo u vršenju poslova.
- akt samoobavezivanja, kojim obznanjujemo da smo svjesni odgovornosti koju podrazumijeva obavljanje javne funkcije i javnih poslova

Etički standardi: odražavaju stanje u propisima i odslikavaju težnju, a ne zabranu!

Važnost i značaj etičkog kodeksa je mnogostruka. Etički kodeks daje moralni okvir i smjernice za kvalitetan i profesionalan rad zaposlenih u LS i politički izabраних lica, utvrđuje standarde dobrog i odgovornog upravljanja i definiše polja i oblasti građanima za praćenje i procjenu.

Etički kodeks obezbjeđuje da socijalne vrijednosti ostanu sačuvane i nenarušene.

Drugim riječima, etički kodeks:

- definiše standarde ponašanja kojih treba da se pridržavaju izabrani predstavnici, funkcioneri i službenici i namještenici u obavljanju dužnosti;
- pruža priliku građanima da se upoznaju kakvo ponašanje imaju pravo da zahtijevaju i očekuju od izabranih predstavnika i službenika;
- daje priliku da se podrže lica na koja se odnose etički kodeksi u dostizanju i poštovanju utvrđenih standarda.

Etički standardi predstavljaju veliki izazov za dobro upravljanje u LS, a etički kodeks jedan od najznačajnijih efikasnih mehanizama u borbi protiv korupcije.

Etički kodeksi u lokalnoj samoupravi

U lokalnoj samoupravi donijeta su dva kodeksa:

- Etički kodeks izabranih predstavnika i funkcionera u lokalnoj samoupravi i
- Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika.

Njihovo donošenje ima za cilj: stvaranje uslova za dalje jačanje veza i odnosa i izgradnju povjerenja između izabranih predstavnika, funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi i građana; obezbjeđenje sklada između opšteg i pojedinačnog interesa; jačanje uloge i odgovornosti nosilaca javnih funkcija i zaposlenih u lokalnoj samoupravi; stvaranja političkog ambijenta za vrednovanje učinka svakog izabranog predstavnika, kao i radi uspostavljanja efikasnog mehanizma u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.

Nepoštovanje etičkog kodeksa službenika i namještenika⁹

Za službenike i namještenike, povreda etičkog kodeksa je disciplinski prekršaj, prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Na osnovu Kodeksa policijske etike, u februaru 2006. godine, ustanovljen je Etički odbor koji ispituje etičnost ponašanja policijskih službenika. Etički odbor razmatra slučajeve, odnosno predmete, na osnovu čega donosi mišljenje i prosljeđuje ga disciplinskom tužiocu na dalje postupanje. Etički odbor radi u skladu sa svojim Poslovníkom i primjenjuje Zakon o policiji, Kodeks policijske etike i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Etički odbor Uprave policije kontinuirano postupa po predmetima za povredu policijske etike. U prvoj polovini 2009. godine, Etički odbor je na jednoj sjednici razmatrao 22 predmeta.

Nepoštovanje etičkog kodeksa za izabrane predstavnike¹⁰

Za izabrane predstavnike nepoštovanje odredaba etičkog kodeksa podliježe moralnoj sankciji javnosti (npr.:javni funkcioner obeća da će nešto uraditi, a to ne učini, građani mu neće dati povjerenje na sljedećim izborima).

⁹ Etički kodeks državnih službenika i namještenika usvojen je 29 decembra 2005.godine

Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika usvojen je 24 jula 2009.godine

¹⁰ Etički kodeks izabranih predstavnika i funkcionera u lokalnoj samoupravi usvojen 24. jula 2009.godine

Kakva je razlika između Kodeksa i pravnih propisa?

Za pravne propise važi pretpostavka da su građani upoznati sa njima jer se objavljuju u Službenom listu, dok se sa Kodeksom građani upoznaju u transparentnoj proceduri njegovog donošenja tako da znaju koji standardi ponašanja važe za nosioce javnih funkcija, šta mogu da traže i očekuju od njih. Pravne norme obavezuju i za njihovo nepoštovanje predviđena je sankcija, dok je sankcija za povrede etičkih kodeksa društvena osuda.

Etičnost treba posmatrati kao aktivnost koja teče, a ne kao status koji treba održavati.

Etičnost ne znači samo puko uspostavljanje seta pravila i Etičkog kodeksa, već je to proces koji se kontinuirano odvija i odražava rad lokalnih vlasti.

Etički standardi i procedure moraju biti dostupni na javnim mjestima ili web sajtovima LS.

PRIMJERI DOBRE PRAKSE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Nacionalni nivo

Ukupna reforma na zakonodavnom i institucionalnom planu u Crnoj Gori dovela je do odlučnijeg sprovođenja krivičnog zakonodavstva, a time i do povećanog broja procesuiranih slučajeva kada su u pitanju krivična djela sa obilježjima korupcije.

Pored napora od strane državnih organa, treba istaći i učešće građana koji prijavljuju korupciju. Iz dolje navedene tabele se

vidi da je broj pravosnažnih presuda u naznačenom periodu 94 protiv 105 lica što predstavlja važan pokazatelj uspješnosti borbe protiv korupcije kod nas.

Gdje se vide pomaci?

U tabeli ispod dati su zbirni podaci za krivična djela sa elementima korupcije.

TABELA SA ZBIRNIM PODACIMA ZA KRIVIČNA DJELA SA ELEMENTIMA KORUPCIJE iz nadležnosti osnovnih sudova u predmetima po krivičnim prijavama primljenim u rad u periodu od 01.01.2006 do 30.06.2009.godine¹¹.		
UPRAVA POLICIJE I DRUGI PODNOSIOCI KRIVIČNIH PRIJAVA	Br.prijava	Br.lica
	887	1420
Article I. OPTUŽENJA KOD SUDA	Br.predmeta	Br.lica
Article II. Primljeno optuženja (optužni predlog, neposredna optužnica i optužnica nakon sprovedene istrage)	177	247
Article III. GLAVNI PRETRES I PRESUDA	Br.predmeta	Br.lica
Article IV. KRIVIČNI POSTUPAK ZAVRŠEN PRESUDOM	151	206
Article V. Krivični postupak u toku	26	41
Article VI. Osuđujućom presudom	76	108
Article VII. Odbijajućom presudom	11	14
Article VIII. Oslobađajućom presudom	64	84
Article IX. POSTUPAK PO PRAVNIM LJEKOVIMA	Br.predmeta	Br.lica
Article X. Žalba tužioca	89	129
Article XI. Postupak po žalbi okončan	51	54
Article XII. Postupak po žalbi nije okončan	32	54
Article XIII. Žalba uvažena	15	16
Article XIV. Žalba odbijena	36	38
Article XV. Žalba okrivljenog	7	10
Article XVI. PRAVOSNAŽNE PRESUDE	94	105

¹¹ Podaci se nalaze u V. Izvještaju Nacionalne Komisije za kontrolu sprovođenja IAP za borbu protiv korupcije i organizovanog. kriminala

O sprovođenju krivičnog zakonodavstva govori i podatak da je u 2009. godini Upravi policije podneseno 77 krivičnih prijava za 183 koruptivna krivična djela sa procijenjenom materijalnom štetom u iznosu od: 1.067.199 EUR¹² (najveći broj krivičnih djela se odosi na zloupotrebu službenog položaja, davanje mita, primanje mita, prouzrokovanje lažnog stečaja, i dr)

Lokalni nivo

Kako bi se nastavilo sa organizovanim i planskim pristupom borbi protiv korupcije na lokalnom nivou usvojeni su akcioni planovi u svim opštinama Crne Gore, koji sadrže sljedeće strateške ciljeve za period 2009-2012. godine:

- Unapređenje pravnog okvira za ostvarenje veće odgovornosti,
- Unapređenje stepena profesionalizma zaposlenih u lokalnoj samoupravi,
- Povećanje transparentnosti rada u pružanju javnih usluga,
- Jačanje interne i eksterne kontrole u opštini,
- Stvaranje uslova za realizaciju Akcionog plana borbe protiv korupcije na lokalnom nivou

Identifikovanje strateških ciljeva kroz planiranje aktivnosti za njihovu realizaciju u praksi znači početak aktivnosti, koji treba da omoguće odlučno sprovođenje navedenih planova. U budućem periodu potrebno je mnogo više angažovanja i praktičnih rezultata, kako strateški ciljevi u borbi protiv korupcije ne bi ostali mrtvo slovo na papiru.

¹² Podatak iz Izvještaja o radu Uprave policije Crne Gore.

ANEKS

MEĐUNARODNE KONVENCIJE PROTIV KORUPCIJE

1. Opšte napomene

Prepoznajući korupciju kao ozbiljnu prijetnju demokratiji, vladavini prava i ostvarivanju ljudskih prava, u Evropi su od 1994. godine do danas, usvojeni brojni dokumenti i preduzete aktivnosti na sprečavanju korupcije iz kojih proizilazi:

- da se borbi protiv korupcije treba pristupiti multidisciplinarno
- da se nacionalna zakonodavstva prilagode potrebi efikasnog djelovanja protiv korupcije, i
- da je neophodno poboljšati saradnju država i međunarodnih institucija svih Evropskih država jer je postalo jasno da države same na nacionalnom nivou ne mogu uspješno da se odupru problemu korupcije.

Sljedeći korak je bio **osnivanje Međunarodne grupe za borbu protiv korupcije**, koja je u Programu aktivnosti protiv korupcije¹³ :

- definisala mjere protiv korupcije;
- ponudila model zakona ili krivičnih djela koja se odnose na korupciju;
- istakla potrebu donošenja međunarodne konvencije protiv korupcije i
- naglasila važnost međunarodne borbe protiv ovog fenomena.

¹³ www.coe.int, Komitet ministara Savjeta Evrope je, na sjednici održanoj novembra 1996. godine usvojio Program aktivnosti protiv korupcije, sa preporukom da bude sproveden prije kraja 2000. godine.

U cilju realizacije navedenog Programa i ostvarivanja potrebe za jačim organizovanim i internacionalim pristupom u borbi protiv korupcije, ministri pravde evropskih država su 1997. godine zaključili da borba protiv organizovanog kriminala podrazumijeva i efikasnu reakciju protiv korupcije. Ukazano je na opasnosti koje korupcija predstavlja za vladavinu prava, demokratiju, pravičnost, socijalnu pravdu, ekonomski razvoj i moralne vrijednosti, kao i na važnost donošenja Konvencije krivičnog prava o korupciji, radi cjelovitog definisanja krivičnih djela koja se odnose na korupciju, kao i efikasnijeg gonjenja i presuđenja za koruptivna krivična djela.

Komitet ministara Savjeta Evrope je novembra 1998. godine usvojio Konvenciju krivičnog prava o korupciji, a od kraja januara 1999. godine otvorena je za potpisivanje.

U želji da pojača kapacitete u borbi protiv korupcije praćenjem postignutih rezultata na ovom polju, Komitet ministara je 1998. godine usvojio Rezoluciju kojom je osnovana Grupa država protiv korupcije- GRECO. Istovremeno su pozvane i nečlanice Evropske Unije, da se pridruže GRECO-u, kao tijelu koje će nadgledati proces zajedničke evaluacije i ispunjavanja odredaba Konvencije i „Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije“. GRECO je fleksibilno i efikasno tijelo za praćenje preduzetih mjera (preventivnih i represivnih) i ostvarenih rezultata u borbi protiv korupcije.

2. Krivično-pravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji

Glavni cilj donošenja je poboljšanje međunarodne saradnje i razvoj zajedničkih antikorupcijskih standarda.

Konvencija, između ostalog, definiše:

- termin funkcionera, državnog službenika, gradonačelnika, ministra, sudiju, i tužioca
- obaveznost preduzimanja zakonodavnih i drugih mjera, radi uvođenja u nacionalni pravni sistem 14 krivičnih djela od strane svake ugovornice koji se odnose na: aktivno podmićivanje domaćih državnih funkcionera; pasivno podmićivanje domaćih državnih funkcionera; podmićivanje članova domaćeg ili stranog zakonodavnog tijela-parlamenta; aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru; podmićivanje službenika međunarodnih organizacija; podmićivanje članova međunarodnih parlamenata; podmićivanje sudija i službenika međunarodnih sudova; trgovinu uticajem; pranje novca; krivičnu odgovornost pravnih lica za davanje mita.
- da zemlje potpisnice treba da obezbijede djelotvorne i odvraćajuće mjere za fizička lica koja počinu neko od krivičnih djela korupcije uključujući lišavanje slobode i ekstradiciju. Za pravna lica je potrebno odrediti sankcije.
- da države osnuju specijalizovane ustanove i da obezbijede specijalizaciju i samostalnost kadra uključenog u borbu protiv korupcije.
- neophodnost zaštite svjedoka, kao i upotrebe specijalnih istražnih tehnika/radnji neophodnih za otkrivanje krivičnih djela korupcije, pri čemu diskrecija banaka ne može biti prepreka primjeni navedenih mjera.

Uz Krivično-pravnu konvenciju Savjeta Evrope je usvojen i Dodatni protokol (2005. godine) kojim je propisana je obaveza strana ugovornica da propišu krivična djela primanja i davanja mita za sudije, sudije porotnike i sudije u međunarodnim sudovima.

Krivično-pravnu konvenciju Savjeta Evrope o korupciji su ratifikovale, odnosno dostavile instrumente o pristupanju sve Evropske zemlje izuzev Bjelorusije i Lihtenštajna.

3. Konvencija Ujedinjenih nacija

Konvencija Ujedinjenih nacija, „Merida konvencija“¹⁴, usvojena je decembra 2003. godine i u poređenju sa drugim međunarodno-pravnim instrumentima, ova konvencija je jedinstvena ne samo po opštem-globalnom pristupu ovom problemu, nego i po veoma detaljnim i sveobuhvatnim odredbama. U svojim osam poglavlja i 71-om članu, konvencija obavezuje države ugovornice da sprovedu širok dijapazon antikorupcijskih mjera i standarda. Broj zemalja potpisnica ove konvencije stalno raste.

U Preambuli konvencije je prepoznata važnost ukupnog djelovanja svih značajnih subjekata u zemljama potpisnicama, te se tom prilikom pored javnog sektora pominje neophodnost učešća civilnog društva, nevladinih organizacija, ali i organizacije lokalnih zajednica.

¹⁴ Konvencija je donijeta na sjednici Generalne skupštine UN, održanoj decembra 2003. godine, a nazvana je po gradu u Meksiku u kojem je 9-10. decembra 2003. godine održana Međunarodna konferencija na kojoj su visoki predstavnici 111 zemalja svijeta, potpisali prvi globalni antikorupcijski instrument. Konvencija je stupila na snagu 14. decembra 2005. godine.

Kada je riječ o kazneno-represivnoj politici zemalja potpisnica Konvencijom se uvodi:

- proširena definicija kažnjivih koruptivnih radnji,
- odgovornost pravnih lica za korupciju, kao i intenzivira međunarodna pravna pomoć.
- Obaveza oduzimanja imovine ostvarene koruptivnim radnjama

Kada je riječ o preventivnoj antikorupcijskoj politici Konvencija ukazuje na neophodnost:

- preduzimanja adekvatnih mjera na planu izbjegavanja konflikta interesa, sprečavanja pranja novca, slobodnog pristupa informacijama i aktivnog uključivanja privatnog sektora i civilnog društva u borbu protiv korupcije.
- uspostavljanja kodeksa ponašanja svih kategorija državnih službenika i javnih funkcionera,
- formiranja antikorupcijskih tijela i jačanje transparentnosti u finansiranju političkih partija i izbornih kampanja.
- zakonski regulisanih i jasno definisanih procedura sprovođenja javnih nabavki i raspolaganja budžetskim sredstvima,
- aktivno uključivanje privatnog sektora i civilnog društva u borbu protiv korupcije.

Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou (Priručnik za opšti modul)

Izdavač:

Zajednica opština Crne Gore

U izradi publikacije učestvovali su:



Crna Gora

Uprava za kadrove

Treneri Uprave za kadrove:

Blaženka Dabanović

Vesna Ratković



Treneri Centra za razvoj nevladinih organizacija

Ana Novaković

Marina Vuksanović

Nermina Medjedović

Miluša Cica Žugić

Lokalni ekspert na projektu:

Jovanka Laličić

Štampa:

SNIBS Computers



International



Ministry of foreign affairs

**"Ovaj projekat je finansijski podrzan od strane Programa za socijalni preobrazaj (MATRA)
Holandskog ministarstva inostranih poslova"**