

Приручник за тренинг о интегритету



Пројекат финансира
Европска унија



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



**Корупција у Србији
сваке године украде
преко 500 километара
путева.**



**Корупција у Србији
сваке године украде
7500 медицинских
апарата.**



Садржај :

УВОД	3
ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ	4
1. Митови о корупцији	5
2. Дефинисање корупције	6
3. Појавни облици корупције	7
4. Типови корупције	8
5. Фактори који погодују појави корупције	8
6. Узроци корупције	9
7. Мерење корупције	12
МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ	15
1. Међународни правни оквир	15
2. Решавање друштвених проблема - план	16
3. Репресивне антикорупцијске мере	18
4. Превентивне антикорупцијске мере	18
5. Институционални оквир за борбу против корупције	20
5.1 Независни државни органи	20
5.1.1 Агенција за борбу против корупције	21
5.1.2 Други независни државни органи	22
5.2 Полиција, тужилаштво и судство	23
6. Одговорност грађана	23
ИНТЕГРИТЕТ	25
- Лични, институционални и друштвени	25
- Етика	27
- Етичке дилеме	29
- Одговорност	32
- Етички кодекс	34
СИСТЕМ МЕ ЈЕ НАТЕРАО	39

О пројекту

Брошура је део пројекта “Подршка раду Агенције за борбу против корупције” који је финансиран из претприступних фондова Европске уније. Основни циљ пројекта је доприношење смањењу нивоа корупције у Србији. Примарна сврха пројекта је унапређење капацитета Агенције за борбу против корупције за даље спровођење и развој антикорупцијског законодавства. Пројекат је реализован кроз три компоненте које се баве јачањем унутрашњих капацитета Агенције, унапређењем антикорупцијског институционалног и законодавног оквира, као и подизањем јавне свести.

Пројекат финансира Делегација Европске уније у Републици Србији.
Извођач пројекта: Hulla and Co Human Dynamics KG конзорцијум.
Креативно решење: Draftfcb+Afirma.

Импресум:

Приручник за тренинг о интегритету

Издавач: Агенција за борбу против корупције

За издавача: Татјана Бабић, директор

Аутор: Одељење за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом

Лектура/коректура: Draftfcb+Afirma

Дизајн/прелом: Draftfcb+Afirma

Година: 2013.

Место: Београд

Тираж: 3000

ISBN:

978-86-916625-0-9

Штампа: Чугура принт д.о.о.

CIP - Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.352(497.11)

Приручник за тренинг о интегритету / [приређивач] Одељење за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом. - Београд : Агенција за борбу против корупције, 2013 (Београд : Чугура принт). - [48] стр. ; 24 cm

Тираж 3000. - Библиографија: стр. [40-41].

ISBN 978-86-916625-0-9

1. Одељење за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом

а) Корупција - Сузбијање - Србија

COBISS.SR-ID 197936140

УВОД

Ова публикација намењена је свима, укључујући и оне који су је састављали. Њена грађа настала је прикупљањем делова из разних извора. Она представља материјал за већину обука које Агенција за борбу против корупције, преко Одељења за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом, спроводи са различитим циљним групама. На тим обукама, говорећи о садржајима изложеним у овој публикацији - заједнички учимо кроз дијалог и пружамо међусобну подршку.

Наше друштво је у високој мери погођено корупцијом. То нам је, као друштву, полазно стање када говоримо о борби против корупције. Њене последице су погубне, а људска снага да се стање промени све мања. Међутим, промене нису могуће без ангажмана и енергија за њихово извођење се мора наћи, кроз оснаживање, информисање, учење, мењање, ризик. Зато постоје институције државе и друштва. Заједно са грађанима, у координисаној и дугорочној акцији, резултате је могуће постићи.

Агенција за борбу против корупције партнер је свима којима је потребна подршка у борби против корупције. Запослени у Агенцији нису “морална со” друштва, али сnose личну и професионалну одговорност за јавни посао који су прихватили. Али, Агенција, као институција, основана је да буде место које обједињује друштвене напоре у циљу јачања интегритета друштва. Борба против корупције не сме се, међутим, бирократизовати. Одговорност за суштинску промену понашања и давање личног примера мора да крене “одозго”. Али - време се не сме губити, па се промене морају започети и “одоздо”.

Ова брошура представља корак у склапању партнерства Агенције и грађана Србије, без обзира на њихов узраст или улогу коју у друштву имају! Одговорност за оно што нам се дешава носимо сви и потребно је да заједнички приступимо решавању друштвених проблема које нико од нас не може решавати сам.

ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ

Корупције има свуда где има људи. Протоком времена, људи су увек стварали али и уништавали оно што су створили. Људи су створили заједнице, друштва и та друштва су почела да се разликују у степену напора који се улаже да се она уреде – у идеалном случају – да буду друштва у којима ће постојати правила која ће важити за све. То је стални изазов за човека.

Када је о корупцији почело да се размишља и пише, то је било управо онда када су они који су вршили власт почели да посустају пред великим изазовом. Отуда се у традиционална схватања корупције убрајају Платоново, Аристотелово, Полибијево и Монтескјеово објашњење корупције као кварење власти, владање које није у општем интересу, тј. интересу политичке заједнице - државе.

Међутим, други приступ унутар традиционалног схватања корупције, који су развили Макијавели и Русо, говори о корупцији као о моралном кварењу људи, односно о поништавању друштвених вредности и врлина код грађана.

И сама реч - корупција, која потиче од латинске речи *corruption, onis*, значи поквареност, подмитљивост, поткупљивост, и - када се користи као придев - дословно значи: потпуно уништен(о), покварен(о)...

Колико је стара корупција?

Деведесетих година прошлог века археолози су на подручју данашње Сирије ископали 150 плочица на клинастом писму. Локалитет на ком су ископане био је административни центар асирске цивилизације. Пронађене плочице налазиле су се у посебном архиву, који представља савремено министарство унутрашњих послова. Дешифровањем је утврђено да се на њима налазе подаци о томе како су запослени примали мито, укључујући и имена високих службеника, међу којима је била и принцеза.

Али, нису стари Асирци измислили корупцију. Она постоји од када постоје људи. Ради се о људској природи и о томе како уређујемо односе у друштву, односно да ли се неко бави људима и правилима. Као такву, корупцију је немогуће искоренити, али ју је могуће спречавати и контролисати.

Без обзира да ли је реч о „покварености“ власти или грађана, треба имати у виду да је реч о људској склоности ка злоупотреби, упркос норми, правилу, договору – за личну корист, на штету других. Није могуће све облике оваквог понашања законски дефинисати и санкционисати. Зато је корупција, као кривично дело, пре свега везана за позиције јавне одговорности и она мора бити јасно дефинисана законом.

1. Митови о корупцији

Корупција није толико важан проблем за развој једне земље.

Веза између корупције и развоја односно назадовања једног друштва је одавно утврђена. С једне стране, системска корупција директно утиче на функционисање друштва у целини и ствара тзв. нефункционалне државе. Корупција директно утиче на дестабилизацију влада, штети трговини и инвестицијама, штети животној средини, подстиче злоупотребу људских права. Коруптивним активностима скреће се новац из јавних финансија или новац који је добијен путем помоћи у “приватне џепове”, што директно утиче на квалитет социјалних услуга, а посебно негативно утиче на сиромашне и немоћне у друштву, додатно повећавајући сиромаштво.

С друге стране, постоје облици односа који су по својој основној природи коруптивни, али могу да утичу повољно на економски развој једне земље. Суштина је у томе да се одређени облици и начини пословања дефинишу и омеђу правилима и законима, па на тај начин не чине велику штету друштву, а подржавају развој земље. Лобирање је типичан пример. Лобирање је настојање интересних група да утичу на оне који доносе одлуке. То значи да лобирање подразумева лична познанства и утицаје.

Милан Вујаклија у свом *Лексикону страних речи и израза* објашњава реч (енг. *Lobby*) као човека који познаје свакога, нарочито оне који у пословном и политичком животу нешто значе, а без кога се, као посредника, не може ништа важније завршити. Ова дефиниција у потпуности може да одговара нашем уобичајеном поимању утицаја, где се самом чињеницом да познајете доносиоце неких одлука сматра да можете све послове да завршите. Појам је настао у Америци где је лобирање и настало као пракса, али је данас уобличен, добио је законску форму, те се претходна дефиниција сматра “старим начином лобирања”.

То значи да данас постоји професија *лобиста* чиме се уводе механизми да се посао обавља на стручан и професионалан начин, строго водећи рачуна о етичким и моралним принципима. Коришћењем транспарентних и прецизних алата лобирања, лобиста може на сасвим легалан и прихватљив начин доказати све предности и ставове клијената, не посежући за коруптивним методама.

Једини проблем су мале плате: повећајте плате и неће бити корупције.

Темељни поглед на конкретне податке везане за одређену земљу не подржава став да би просто повећање плата постојећем особљу у институцијама помогло смањењу корупције. Чињеница је да и они који су умешани у велике корупције имају много више него што је то њима или њиховим породицама икада потребно, а ипак настављају са злоупотребама.

Повећање плата јесте механизам, али њега мора да прати низ других механизма који подразумева јачање личних компетенција, професионализма и интегритета, али и механизма за јачање институција у којима људи раде.

2. Дефинисање корупције

Зато је корупција, када је добила своју законску формулацију, почела да се односи на ситуације у којима људи обављају неку (јавну) функцију, односно налазе се на позицији одговорности за неки (јавни) посао:

- злоупотреба јавних ресурса зарад личних интереса (Светска банка);
- однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог (Закон о Агенцији за борбу против корупције).

У свету постоји велики број дефиниција корупције, али, укратко, корупција увек подразумева:

- злоупотребу повереног овлашћења, без обзира да ли се дешава на нечији или сопствени подстицај;
- стицање или тежњу ка стицању личне користи (или користи за трећу страну);
- појаву која индиректно или директно штети јавном добру;
- тајност махинација или прикривеност махинација.

3. Појавни облици корупције

Корупција се најчешће препознаје у следећим појавама:

- субверзија; незаконите међународне трансакције; кријумчарење;
- клептократија; приватизација јавних фондова; разбојништво и крађа;
- ненаменско трошење; фалсификовање и проневера; надување рачуна; присвајање добити; злоупотреба средстава;
- злоупотреба овлашћења; застрашивање; тортура; добијање незаслуженог опроштаја или олакшице;
- обмана и превара; лажно представљање; подваљивање и варање;
- уцењивање;
- изигравање правде; криминално понашање; приказивање лажних доказа; незаконито притварање;
- подметање кривице;
- невршење дужности; напуштање дужности; паразитизам;
- подмићивање; изнуда; наплаћивање незаконитих такси; узвратна давања;
- намештање избора; договарање гласања; кројење изборних јединица према сопственим потребама;
- злоупотреба унутрашњих и тајних информација; фалсификовање документације;
- неовлашћена продаја државног пословног простора, државне имовине и права;
- манипулације приликом доношења прописа, спровођења набавки, закључивања уговора и зајмова;
- избегавање плаћања пореза, стицање прекомерног профита;
- трговина утицајем; посредовање при стицању повластица; сукоб интереса;
- прихватање неприкладних поклона, хонорара, понуда за брзу зараду и бесплатне забаве;
- везе са организованим криминалом; операције на црном тржишту;
- кренизам; завере;
- незаконито надгледање; злоупотреба телекомуникација и писама;
- злоупотреба службених печата, опреме, станова и привилегија.

4. Типови корупције

1. Висока/политичка, која укључује:

- високи ниво службеника/функционера;
- велике новчане износе;
- велики економски утицај.

Последица: заробљена држава (термин Светске банке), ситуација где је системска корупција толико развијена да онемогућава сваки развој.

Облици: злоупотреба власти и политичких процеса, правила, незаконито финансирање.

Функција: стицање моћи и наношење штете противницима.

Спречавање: транспарентност, одговорност и казнене мере.

2. Административна, која укључује:

- државне службенике, обично нижег нивоа;
- мање новчане износе, који се обично чешће размењују;
- озбиљан социјални утицај, нарочито за сиромашне.

Последица: неповерење грађана у јавне институције.

Облици: мито и поклони; трговина утицајем.

Функција: убрзавање поступка или избегавање казне.

Спречавање: образовање и увођење процедура (дисциплинске мере).

5. Фактори који погодују појави корупције

Корупција се јавља тамо где постоје: а) могућност и б) интерес. И једно и друго стварају подједнако и људи и институције. Зато, да бисмо се на практичном нивоу супротставили корупцији, потребно је испитати њене узроке на институционалном и на личном нивоу.

Код институција, корупција је симптом болести од које пате институције које нису онолико делотворне колико би то могле бити. Широко је прихваћено мишљење да ако је нека институција непредвидљива и нестабилна, ако нема јасних правила и процедура, етичког кодекса и других механизма, те ако њени службеници нису сигурни за своју будућност и ако покушавају ту предвидљивост и сигурност да купе – ризик тражења и плаћања мита је много већи.

С друге стране, и грађани губе поверење у такве институције и траже неки други начин за остваривање права. На личном нивоу до

корупције долази кад особа у одређеној прилици крши правила због неког облика спољашњег или унутрашњег притиска – и то на неки начин оправдава.

Оправдање често долази уз изјаве попут:

- “Систем ме је на то натерао”;
- “Ако ја то не урадим, онда ће неко други”;
- “Ово није ништа, кад човек само погледа политичаре који краду милионе”...

Кључно је схватити да увек постоји избор који је на нама - на нашој одговорности да ли ћемо и какав избор направити. Иако је корупција и ствар могућности и ствар интереса, она је и ствар нашег избора!

Постоје покушаји да се сложена појава као што је корупција објасни путем формула које садрже кључне појмове за њено разумевање, на пример:

Корупција = П – ЛЕН / ПИ

(Howard Whetton)

Корупција настаје (=) кад постоји прилика (могућност и интерес), а нема личних етичких норми / професионалног интегритета – тј. ‘самоконтроле’.

(П – прилика; ЛЕН – личне етичке норме; ПИ – професионални интегритет)

Корупција се најбоље може разумети као етички, морални проблем, који је супротстављен вредности интегритета. Нема корупције тамо где постоји интегритет. Корупција постоји у различитим формама тамо где је интегритет угрожен.

6. Узроци корупције

Постоје различити узроци корупције. Корупцију може изазвати недостатак прописа. Често, корупција је последица лошег прописа који дозвољава коруптивно понашање. Чак и превише прописа може нагнати човека да, због потребе да нешто обави у краћем року и са мање компликација, прибегне некој коруптивној радњи. У средишту свих ових примера је – човек, односно друштво сачињено од појединаца и појединки.

У наведеним примерима који говоре о узроцима корупције – узроке је могуће отклонити. Уколико нека област делања није покривена прописом – на друштву је да се о правилу договори и да пропис направи. Уколико је пропис лош, што ће показати пракса, постоје прописани начини како се пропис мења и – процедура за промену се покреће. Проблем превише прописа се решава њиховом рационализацијом. И иза ових радњи у средишту је – човек, односно друштво.

Ако се оваква решења не примењују у једном друштву, онда се налажењу узрока корупције мора приступити дубински. Реч је о културолошким разлозима, а неретко и о разлици која, управо због културолошких разлога, настаје између формалних и неформалних правила у друштву. Ова формална правила подразумевају прописе (законе), а неформална подразумевају уобичајен начин понашања, у већини сличних ситуација, који је прихваћен код већине људи у једном друштву. У таквим околностима, без обзира какав је закон или неко правило, често ће се догађати да га људи (чак и власт) игноришу, јер ће га сматрати репресивним и упереним против интереса појединца или неке групе. У таквом друштву јавно добро је угрожено а укупни амбијент – социјални, културни, политички – представља систем који је коруптиван.

Представник власти крши закон и образлаже да је „закон лош“, јер угрожава неко јавно добро. Он јавно саопштава да ће прекршити закон и њиме учинити нешто позитивно за јавно добро. Какав закључак се може донети? Представник власти прикупља позитивне поене за себе, или своју странку, тиме што показује како брине о јавном добру. Истовремено, овај представник власти не показује одговорност коју као функционер има када је реч о квалитету закона (који не смеју да угрожавају јавно добро) – јер ни он ни његова странка не покрећу процедуру за његову измену. Истовремено, он угрожава владавину закона, јер показује да је закон могуће кршити, што последично афирмише анархичност.

Доминација „обичајног права“ у друштву трајно спречава владавину права, јер је реч о неписаним правилима која свако може тумачити на свој начин. Истовремено, то трајно афирмише неодговорно понашање и доводи до личног тумачења сваког писаног правила и личних разлога за њихово непоштовање. То је отворен пут да се нека неетичка понашања „нормализују“ и постану друштвено прихваћена.

Одржавање доминације „неписаних“, обичајних правила последица је неодговорности пре свега друштвене и политичке елите. Уколико је у друштву прокламована реформа која подразумева јасно саопштен циљ промене и ако је политичко вођство искрено у својим намерама, онда је потребно да одговорни људи покрећу промену и нова правила, али и да покажу свест да је неопходна и промена на личном нивоу. Одсуство ове свести најчешћи је узрок пропасти реформи. Једна институција, или један човек не могу реформисати друштво, нити решити друштвени проблем.

Разлика између неформалних и формалних норми у друштву, које указују да је за поштовање закона потребна промена начина мишљења, али и преузимање одговорности од стране политичке елите, може се видети на примеру у коме функционер раднику поручује да не краде, јер је то претерано, него да “крадуца”, јер му онда нико ништа не би рекао, као да се право на то подразумева.

Корупција као ствар културе појединих земаља?

Корупција се дешава свуда где за то постоји могућност и интерес, односно где неко ко има моћ и утицај може да искористи другог, или своју позицију, у приватну корист. Постоје друштва у којима су развијени обрасци давања поклона и гостопримства, али ови обичаји имају стриктна правила и засновани су на принципу реципроцитета. По афричком схватању поштовања и гостопримства, дар је најчешће знак пажње. Он се не тражи. Вредност је најчешће духовне природе, а не у материјалној вредности. Даје се јавно, а не у тајности. Тамо где је претеран, изазива непријатност и враћа се.

Антрополог Марсел Мос је на основу етнографских извора закључио да људи субјективно верују у моћ примљених ствари, по којем оне теже или да се врате првобитном власнику или да осигурају адекватне вредности које ће их заменити. Дакле, ако се на поклон не узврати поклоном, примаоца ће снаћи зло. Дар је по својој природи амбивалентан. Успоставља људску солидарност, али и надмоћ оног који дарује над примаоцем.

У нашем друштву даривање је такође део обичаја. Обичаји представљају устаљена правила која настају у једном периоду и имају употребну функцију (да се овлада природом или друштвеним процесима). Обичајна пракса се одржава кроз генерације, а њу временом почиње да карактерише одсуство свести о сврси и

разлозима због којих постоје. Обичај постаје навика и лишен је потребе за његовим рационалним промишљањем.

У неким случајевима корупција може да буде одраз праксе коју је у культуру увела страна сила. Индонезија је прожета великом корупцијом. Па, ипак, неки аутори сматрају да ова појава не потиче од самих Индонежана, него од Холандске источноиндијске компаније (Dutch East India Company). Запослени у компанији “су били слабо плаћени и изложени разним искушењима која су произишла из комбинације слабе домаће организације, великих трговинских могућности и скоро потпуног одсуства контроле из домовине или на самој Јави... Службеници су се богатали поткрадајући и компанију”.

По многим ауторима, одлазеће Османлијско царство оставило је праксу да се ниједан посао са њима као представницима власти не може завршити ако им се не донесе неки поклон, односно дар.

Неки од обичаја давања, па самим тим и очекивања, имали су своју јасну функцију – да се заврши посао. Тако и данас у Србији видимо примере многих пракси које су у данашњем светлу коруптивне, али се оправдавају обичајем (такав је ред, то је део културе народа), иако су своју примарну сврху већ одавно изгубиле. Остала је само пракса која у суштини нема смисла или, штавише, штети друштву. Такви модели се одржавају кроз генерације и нормализују и поткрепљују путем изрека:

- “Како да претачем мед, а да не олижем прсте”,
- “Пара врти где бургија неће”,
- “Ко ће кога, ако не свој свога”.

7. Мерење корупције

Уколико желимо да анализирамо неку појаву, па и корупцију, разумемо њен настанак, услове, механизме функционисања и последице које изазива, потребно је да је систематски истражујемо. Истраживања о корупцији су прилично тешка за спровођење зато што нико ко је повезан са коруптивним радњама не жели о њима да говори. Постоје две групе истраживања корупције које се методолошки разликују с обзиром да имају различите циљне групе. Прва група се базира на испитивању опажања корупције, а друга на искуствима у коруптивним радњама испитаника.

Испитивање опажања корупције

Најпознатији инструмент којим се мери опажање корупције у једном друштву је индекс перцепције корупције (CPI, Transparency International). Овим инструментом се испитује опажање, а не чињенице (број кривичних осуда за дело корупције, нпр). Индекс перцепције корупције је тзв. композитни индекс, односно он представља анализу података више истраживања. Испитују се локални експерти, међународни стручњаци, привредници, инвеститори и све то у већем броју различитих студија на основу којих се даје један индекс перцепције корупције. Све земље се бодују на скали од 1 (висок ниво опажене корупције) до 10 (низак ниво опажене корупције). Скор добијен на основу истраживања је значајнији за закључивање од места на табели. Истраживање о перцепцији корупције нам омогућава да видимо како аналитичари, инвеститори, али и грађани, опажају корупцију, омогућава нам праћење стања ове појаве у једном друштву током времена и значајно утиче на подстицање разговора о овој штетној појави, односно посредно утиче на подизање свести.

Истраживање из 2011. године је показало да Србија има индекс перцепције корупције 3.3 и означава благи пад скорa у односу на претходна истраживања што сведочи о извесној стагнацији на пољу борбе против корупције. Податак да тек када је индекс перцепције корупције виши од 5 можемо говорити о одсуству системске корупције, указује нам на то да наше друштво треба да се суочи са озбиљним проблемима у овој области уколико жели да буде функционално и демократско. Поред извесних недостатака који се приписују индексу перцепције корупције, од којих је најважнији тај да се ослања само на опажања - импресије а не на чињенице, из њега можемо посредно извући један битан податак: о постојању неповерења према институцијама које су део једног друштвеног система, зато што су неефикасне, нефункционалне и не раде у општем интересу и интересу грађана.

Испитивање искустава испитаника у коруптивним радњама

Друга врста истраживања се поред перцепције бави ставовима према корупцији и искуствима које грађани имају с њом. У нашој земљи је током 2012. године извршен пети талас истраживања овог типа (Medium Gallup - UNDP, јун 2012. године) и показао је да грађани корупцију виде као један од најважнијих проблема земље, после незапослености и сиромаштва (занимљиво је испитивати међусобни

однос ова три проблема). Трећина испитаника (узорак 1014 испитаника) каже да познаје особу која је у последња три месеца дала мито за добијање одређене услуге, а 14% испитаника да су и сами дали мито, најчешће једном, али неки и више пута. Истраживање показује да се мито најчешће даје докторима, полицајцима и административним радницима, а да је просечан новчани износ 103 евра. Овај износ је мањи у односу на претходна истраживања и може да указује како је новчана моћ грађана опала и да су сиромашнији него раније. Па, иако сиромашни, највећи број оних који су дали мито, сам је то понудио како би брже завршио посао или избегао проблем са властима.

Ови подаци, ма колико шокантни, показују неке од важних тешкоћа у процесу борбе против корупције. Први од њих је да смо суочени са системском корупцијом која се не смањује. Друго, грађани немају поверења у институције које су део система, и да не служе јавном добру. Треће, ни сами грађани немају изграђену свест о штетности корупције (две трећине оних који су дали мито су сами иницирали коруптивну радњу), и о томе да је она кривично дело, као и да својим неодговорним понашањем учествују у разарању друштва.

МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

1. Међународни правни оквир

Средином деведесетих година XX века проблем корупције постаје субјект међународне забринутости и почиње да привлачи пажњу великог броја глобалних и регионалних међународних организација и експерата. Бројне конвенције, уговори, резолуције, препоруке и декларације настале су у оквиру Уједињених нација, Савета Европе, Организације за економску сарадњу и развој, Европске уније, Организације Америчких држава, Афричке уније. Заједничко овим правним инструментима је да за циљ имају успостављање заједничких стандарда за решавање корупције на националном нивоу кроз криминализацију, спровођење антикорупцијских закона и превентивних мера. Поред тога, ови међународни правни инструменти имају за циљ и да идентификују и промовишу примере добре праксе и олакшају сарадњу између држава чланица.

Република Србија је до сада ратификовала следеће међународне конвенције у области борбе против корупције: Конвенцију УН против корупције (UNCAC, 2003), Кривичноправну конвенцију о корупцији, Грађанскоправну конвенцију о корупцији, као и додатне протоколе уз кривичноправну и грађанскоправну конвенцију Савета Европе. Државе потписнице ових конвенција обавезале су се да ће међусобно сарађивати у сваком аспекту борбе против корупције, укључујући превенцију, истрагу, као и процесирање починилаца кривичних дела. Државе потписнице обавезале су се и да ће пружити конкретне облике међународне правне помоћи у прикупљању и достављању доказа за употребу на суду, да ће изручити преступнике, као и да ће предузимати мере које ће подржати проналажење, замрзавање, одузимање и конфискацију имовине стечене корупцијом.

Конвенција УН против корупције (2003) ставила је превенцију на кључно место: ово је први међународни документ у области корупције који захтева од држава чланица не само да обезбеде унапређење спровођења закона, већ и успостављање антикоруптивних тела која ће се бавити превенцијом корупције. У том контексту формирана је и Агенција за борбу против корупције Републике Србије (2010).

2. Решавање друштvenih проблема - план

У сваком послу, уколико се жели успех, потребно је одредити стратешки правац деловања за краће временске периоде. Стратегије подразумевају одређивање циља који се жели постићи, а онда се, уз анализу препрека и начина њиховог превазилажења, одређују мере и препоруке које се, ка том циљу, морају испунити. Исто тако, када у друштву институције лоше функционишу и постоји велико незадовољство грађана, неопходно је да друштвена елита, а политичка посебно, констатује да постоји проблем. Када у друштву постоји проблем, осим анализе његових узрока и последице, потребно је направити и план за његово решење. У решење проблема неопходно је укључити све оне актере у друштву од којих решење проблема зависи, или од којих проблем потиче. Овај процес зове се – стратешко планирање.

Стратешко планирање подразумева констатацију свих актера у друштву од којих решење проблема зависи, да проблем постоји. Проблем се описује и затим се одређује циљ који подразумева стање које више не садржи описани проблем. На крају се констатују препоруке и мере за промену ситуације.

Из препорука се израђује акциони план. За сваку препоруку планира се једна или више активности чије извршење води ка испуњењу препоруке. За сваку активност одређује се одговорност неког актера друштва који је надлежан за спровођење и/или координисање активности, рок у коме се активност мора спровести, опис циља који се том активношћу мора постићи, како ће се испуњеност циља мерити итд.

Сваки актер у друштву од кога зависи решење проблема из акционог плана “извлачи” надлежности своје институције и саставља свој секторски акциони план. Сваки информисани грађанин упознаје се са државним стратегијама и акционим плановима и даје свој допринос постизању циља – решењу друштvenог проблема. Уколико актери нису обавештени, заинтересовани, информисани о плановима на државном нивоу, или ако није одређена институција која ће водити бригу о остварењу акционог плана, ако медији не пружају подршку, а власт сматра да је само доношење стратегије и акционог плана довољно – стратегија и акциони план остају “мртво слово на папиру”. Дакле, доношење ових докумената, као и законских решења, није довољно за промену стања, већ њихова примена.

Држава Србија и њено друштво налазе се у процесу тзв. транзиције која, између осталог, има политички и економски аспект. Бројне државе бившег социјалистичког система ушле су у овај процес почетком деведесетих година XX века и прошле многе његове фазе из којих се може много научити кроз упоредне анализе. Држава Србија је знатно касније ушла у овај процес који подразумева кретање из старог у ново, жељено, стање. Управо је питање жеље преласка у ново стање кључно. Отежавајућа околност је ако о правцу кретања друштва не постоји консензус, те ако о различитим концептима не постоји јасно саопштен план и објашњење шта која концепција подразумева за грађане.

Тако је и са борбом против корупције: она није сезонски посао било које политичке опције. То је борба која захтева континуиране напоре да створимо друштво одговорних грађана, одговорне власти и одговорних јавних институција. Друштво које има и поштује јасно формулисана правила, друштво са системом у коме је јавно добро изнад личног интереса.

“Транзиција је дуготрајан процес који захтева уклањање, замену или укидање традиционалних идеја, вредности, конвенција и норми понашања. У периоду транзиције, током трансформације државе и друштва, гледано са аспекта појединца, потребно је поданика аутентично преобразити у грађанина. Грађанин је, за разлику од поданика, способан да се понаша аутономно, критички, партиципативно и одговорно. У том смислу, израз ‘грађанин’ не означава само правни статус у оквиру политичког система, него и компетенције, вештине и способности.”¹

У Србији је, као друштву у транзицији, уз подршку европских институција и других међународних организација, започета структурирана активност у примени мера за борбу против корупције доношењем и усвајањем Националне стратегије за борбу против корупције, и из ње проистеклог Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2005. односно 2006. године. Стратегија и Акциони план садрже мере и препоруке, односно активности, које треба да предузму и примене различити актери друштва, чиме се, практично, утврђује да у борби против корупције сви сегменти друштва имају своје обавезе. Ови актери подељени су на 7 система: политички систем; правосудни систем и полиција; систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби; систем јавних финансија; привредни систем; медији и учешће грађана и цивилног друштва.

¹ Јанош Киш, “Предговор”, *Савремена политичка филозофија*, Сремски Карловци 1998, стр. 40 према: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић, “Транзиција у Србији у контексту сузбијања корупције”, *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд 2005. стр. VII.

3. Репресивне антикорупцијске мере

Репресивне антикорупцијске мере имају за циљ да обезбеде ефективну примену антикоруптивне регулативе кроз све фазе кривичне процедуре, укључујући идентификацију, истрагу, процесирање и доношење пресуда за учињено дело. Ове мере обухватају законе, правила и механизме за ефикасно откривање корупције, поступак пред судом и кажњавање починиоца за учињено коруптивно дело, као и друга средства за одвраћање функционера, јавних службеника али и запослених у приватном и цивилном сектору.

Репресија подразумева да се починиоци кривичних дела адекватно кажњавају. Казна је усмерена ка појединцу који ће трпети последице због учињеног преступа. Казна се односи само на прошлу радњу, односно, на дело које је већ учињено. Институције друштва које су надлежне да спроводе наведене репресивне мере су: полиција, тужилаштво и судови.

4. Превентивне антикорупцијске мере

Превентивне антикорупцијске мере су усмерене ка промоцији етике и интегритета унутар институција јавног, приватног и цивилног сектора, и укључују увођење и спровођење посебних мера које се односе на правила, процедуре и ограничења у служби, као и управљање дисциплинским поступцима за непоступање у складу с правилима и процедурама. Превентивним мерама постиже се одговорно вршење поверених овлашћења, а за то су одговорни и руководиоци и службеници. Службеник мора бити субјект кодекса понашања који, пак, мора прописивати и одговарајуће дисциплинске мере. Висок стандард понашања и обављања послова службеника доприноси да институције одговорно врше поверене послове. Овим мерама уводи се контрола и надзор, смањују се дискрециона овлашћења и моћ, које за крајњи циљ имају јачање транспарентности и одговорности институција државе и друштва.

Едукативне антикорупцијске мере могу се посматрати као подгрупа превентивних мера које укључују развијање и спровођење антикорупцијских едукативних програма за различите циљне групе, као што су: функционери, државни службеници, новинари, представници организација цивилног друштва, представници приватног сектора, грађани, млади. Едукација се чак сматра и “трећим стубом” у борби против корупције, поред репресивних и превентивних мера.

Едукација за антикорупцијско понашање је усмерена ка изградњи одговорности, промоцији етичког промишљања, моралних вредности, ставова и очекивања која спречавају корупцију, као и ка усвајању вештина и примени механизма који јој пружају отпор. Антикорупцијска едукација развија и код представника јавног сектора и код грађана разумевање њихових права и обавеза за чување јавног добра, појашњава штету која настаје чак и минорним коруптивним делима која су на први поглед безначајна, али која у крајњој линији доводе до угрожавања основних људских права и слобода, као што су: право на живот, право на рад, право на здравље, право на једнакост итд.

Институције друштва које су надлежне да спроводе превентивне мере су независни државни органи, односно, у случају Републике Србије: Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја и Заштитник грађана Републике Србије.



У пракси и науци постоје различити приступи борби против корупције. На једној страни постоје заговорници искључиве примене репресије као јединог ефикасног начина решавања питања корупције у друштву. На другој страни постоје и они који сматрају да то није довољно да се проблем корупције трајно реши, с обзиром да корупција може бити процесирана тек након што се десила, те да је реч о појединачним случајевима. Питање које се намеће је да ли је предвиђена казна довољна да се починилац преступа одврати од будућих преступа, као и да ли ће његово кажњавање застрашити и одвратити друге од чињења истих преступа. Починиоци преступа, поготово када је реч о високој корупцији, свесни су да чине кривично дело за које је предвиђена висока казна, али ће ипак починити тај преступ, јер је корист од учињеног преступа далеко већа од казне. Стога, на првом месту, корупција захтева превенцију која је усмерена ка спречавању будућих коруптивних дела свих актера друштва. Превенција треба да утиче на фундаментално повећање искрености, ефикасности и правичности владе, али и јавности која мења своје понашање и очекивања, те разумевање права на живот у друштву у коме корупција и неетичко понашање нису вредност.

Такође, уколико до коруптивне радње дође, уколико се она докаже и пронађени починилац казни, неопходно је реаговати и тако што ће се анализирати систем који је ову појаву омогућио. То подразумева анализу и процену ризика од корупције у систему правила по којима се поступа, те примену неких механизма који ће убудуће спречавати такве појаве.

У друштву које је погођено системском корупцијом, једини прави приступ је онај који подразумева истовремену примену и репресивних и превентивних мера, уклањање и узрока настанка и ширења корупције, као и насталих последица. Кажњавање свих оних који су починили коруптивна дела, без обзира на положај и функцију у друштву, неопходно је за јачање одговорности и дисциплине међу јавним функционерима и грађанима, али на другој страни потребно је и створити услове за живот у друштву у коме је индивидуални, институционални и друштвени интегритет доминантна вредност, и у коме грађани имају поверење у институције система.

5. Институционални оквир за борбу против корупције

5.1 Независни државни органи

Овај тип институција својствен је англосаксонским државама, чије су оснивање, увођење и рад у последњих неколико деценија прихватиле и државе европског континенталног правног система. У овим државама правни статус независних државних органа је прописима (законима и подзаконским општим правним актима) чврсто и прецизно одређен, а њихово постојање и функционисање усталило се као неминовност модерног начина вршења јавних овлашћења.

У државама које се налазе у процесу транзиције или су из њега тек изашле, постојање и рад ових органа се усталио и развио, иако њихово постојање у тим државама има историју дугу десетак година. Србија се касније укључила у оснивање оваквих институција, и њихов правни статус још увек није прецизно и доследно прописан. У сваком случају, постоје описана и објављена истраживања о искуствима бројних других држава у функционисању ових институција, односно бројни примери добре и лоше праксе који се увек могу искористити и узети у обзир.

Постоје независни државни органи регулаторног и контролног типа. Независни државни органи спадају у тзв. недржавне субјекте управе као четврта грана власти. Њихова улога је шаролика.

Регулаторним органима омогућава се независна регулација, тј. управљање подручјима од јавног значаја – без уплива политичких претензија у стратешке правце развоја државе.

То значи да питање јавног добра излази из домена дневне политике, политичких програма и идеологија и постаје питање над којим надлежност има институција, а не политичка група или појединци.

Независни државни органи са контролном функцијом врше спољну контролу извршне власти и њиховим постојањем јача се принцип поделе власти. Њихова идеја је јачање владавине права која ограничава државу и подразумева скуп правила одређених стандарда, правду и правичност, али и слободу и одговорног и активног грађанина.

Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Републички заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и Повереник за заштиту равноправност спадају у независне и самосталне државне органе за чије надлежности се може рећи да спадају у - бригу о друштвеном интегритету. Ове институције по први пут превенцију и бригу о интегритету “подижу” на државни ниво, у оквиру којег је до сада била само надлежност за примену репресије. Да није њих, не би било ни превенције, осим на нивоу напора организација цивилног друштва.

5.1.1 Агенција за борбу против корупције

Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције било је предвиђено оснивање надлежног органа који ће пратити даљу примену Акционог плана и преузети одређене надлежности у активностима друштва у борби против корупције. Тако је 2008. године усвојен Закон о Агенцији за борбу против корупције, која је основана и са радом почела са ступањем на снагу овог Закона, 1. јануара 2010. године.

Модел који је законодавац одредио Агенцији, као самосталном и независном државном органу које оснива Народна скупштина Републике Србије и који је за обављање послова одговоран Скупштини, је пре свега превентивног карактера, са неким контролним надлежностима и надлежношћу да покреће поступке и изриче мере због повреде Закона о Агенцији за борбу против корупције. Исто тако, Агенција даје иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције.

Агенција, између осталих, има следећи обим надлежности: вођење регистра функционера, њихове имовине и поклона и контролу датих података, контролу финансирања политичких субјеката, решавање о сукобу интереса, пружање заштите узбуњивачима, праћење спровођења Стратегије и Акционог плана, надзор над изработом и спровођењем плана интегритета органа јавне власти, истраживања, спровођење антикорупцијских обука.

5.1.2 Други независни државни органи

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности, који штити остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Надлежностима овог органа јача се принцип транспарентности рада јавних институција према корисницима, тј. грађанима.

Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији и самосталан је и независан државни орган који је основан Законом о Државној ревизорској институцији (2005). Надлежностима овог органа јача се принцип контроле трошења јавног новца.

Заштитник грађана Републике Србије - Омбудсман, је инокосни државни орган који штити и унапређује остваривање права грађана контролишући да ли органи и организације које обављају јавна овлашћења свој посао раде законито и правилно примењујући Закон о Заштитнику грађана (2005). Осим тога, с посебном пажњом се испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу управу, а које грађани очекују од оних које као порески обвезници плаћају.

Повереник за заштиту равноправности је независан, самосталан и специјализован државни орган формиран на основу Закона о забрани дискриминације (2009). Задаци овог органа су спречавање свих видова, облика и случајева дискриминације, заштита равноправности физичких и правних лица у свим областима друштвених односа, надзор над применом прописа о забрани дискриминације, као и унапређивање остваривања и заштите равноправности.

5.2 Полиција, тужилаштво и судство

У законском и институционалном оквиру за борбу против корупције у Србији полиција, тужилаштво и суд спроводе репресивне антикорупцијске мере које имају за циљ обезбеђивање ефективне примене антикоруптивне регулативе кроз све фазе кривичне процедуре, укључујући идентификацију, истрагу, процесирање и доношење пресуда за учињено дело.

Полиција је одговорна за превенцију, откривање и истрагу свих кривичних дела и прекршаја. Такође је одговорна за спровођење истраге и хапшења починилаца.

Осим полиције, у борби против корупције тужилаштво је веома важна институција. Тужилаштво предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и кривичних дела корупције потребних за успешно вођење прекршајног или кривичног поступка пред судом или надлежним органом управе.

6. Одговорност грађана

Проблем корупције је друштвени феномен који је присутан на целој планети. Не постоји ниједна земља у којој нема корупције; разлика је само у степену њене распрострањености и односу власти и грађана према овој појави. Решавање проблема корупције, односно свођење корупције на минималну меру, предуслов је решавања свих осталих проблема. Приоритет антикорупцијског деловања мора бити подједнако усмерен и ка политичкој елити, у смислу одговорног вршења поверене власти, ка успостављању и развоју одговорних институција друштва, као и у правцу мобилисања јавности за јачање осећаја одговорности за јавно добро. Постојање колективног осећаја одговорности за јавно добро одвраћа одучешћа у корупцији и побољшава општу спремност актера да се повинују правилима и нормама.

Савремено демократско друштво претпоставља постојање друштвено ангажованих појединаца који поштују и развијају вредносни систем друштва, имају критички однос према друштвеним појавама и проблемима, а имају и развијену свест о разумевању, толеранцији, моралности и поштењу. Развијање културе отпора корупцији дуготрајан је процес, али једини прави начин је успостављање окружења у коме људи имају знање, вештине и социјалну моћ да се успротиве корупцији.

Демократски политички поредак нужно претпоставља постојање појединца и разних друштвених асоцијација које извиру из сфере цивилног друштва и њихово активно учествовање у друштвено-политичким процесима. За успешну борбу против корупције нужно је постојање не политичке воље, него одговорне политичке елите и консензуса међу грађанима. Прокламовање нулте толеранције према корупцији од стране носилаца политичке власти није довољно; сви политички актери, медији, цивилни сектор и сами грађани морају узети активно учешће у антикорупцијским реформама.

Спречавање корупције захтева напор од свих чланова друштва у целини. Из тих разлога, Конвенција Уједињених нација против корупције позива државе да активно промовишу укључивање организација цивилног друштва и других елемената цивилног друштва у борбу против корупције, као и да се подигне свест јавности о штетности корупције и начинима за њено спречавање. Члан 5 Конвенције налаже свакој држави чланици да успостави и унапреди успешну праксу усмерену на спречавање корупције.

ИНТЕГРИТЕТ

Лични, институционални и друштвени

Појам супротстављен корупцији је – интегритет. Појам интегритета се може ближе објаснити појмовима као што су: саобразност, јединственост, честитост. Интегритет представља наш однос према вредностима: да ли се понашамо у складу са њима и да ли смо доследни у употреби наших (личних и професионалних) вредности. Свака особа своје вредности исказује кроз три компоненте:

- мишљење,
- говор и
- понашање.

Проблем са интегритетом настаје када урадимо и/или говоримо нешто што није у складу са оним у шта верујемо. Сматрамо да имамо вредности, али не делујемо и/или не говоримо у складу са њима. Уколико једна особа размишља у складу са својим вредностима, говори онако како мисли, и понаша се као што мисли и говори – онда за ту особу можемо да кажемо да је особа од интегритета. Лични интегритет није нешто са чиме се рађамо. Он се провежбава кроз етичко промишљање и одлучивање. О вредностима, моралу и етици биће више речи у наставку.

Институционални интегритет представља отпорност организације на корупцију. С једне стране, он представља индивидуални интегритет, компетенције и професионализам, а с друге институционалну целовитост и усклађеност. То значи да се у институцијама поступа у складу с вредностима, а у циљу смањења ризика да се јавна овлашћења обављају супротно сврси због које су установљена.

Корупција на нивоу институције настаје по следећем принципу:

Корупција = монопол + право одлучивања (дискреција) – одговорност
(Klitgaard, *Political corruption*)

У институцијама у којима систем одлучивања подразумева укључивање већег броја лица у доношење одлука, у којима постоји систем транспарентности рада, у којима постоји контрола и надзор над доношењем одлука, у којима су дискрециона овлашћења битно сужена а полагање рачуна и лична одговорност сваког појединца јасно дефинисана, при чему сваки појединац сноси последице у

случају кршења или непридржавања тј. непоштовања правила која су прописана - имају већи интегритет у односу на оне у којима влада монопол, арбитарност и дискреција у одлучивању, уз одсуство институционалне, али и личне одговорности.

Јачањем интегритета институције, јача и поверење јавности у институције. Систем друштвеног интегритета је систем закона, прописа и установа које спречавају појаву корупције. Развијеним и стабилним системом интегритета грађани добијају: владавину права, добар квалитет живота (висок стандард) и одрживи развој. Да би држава то постигла, мора да постоји хоризонтална одговорност свих друштвених чинилаца, односно да сваки од стубова друштва може да контролише друге стубове. Стубови су следећи:

1. Извршна власт - која контролише сукобе интереса што указује на постојање "политичке воље";
2. Законодавна власт – која је оформљена након поштених и слободних избора;
3. Јавне институције – које су професионалне и одговорне;
4. Независна државна тела постоје;
5. Парламент – који је делотворан;
6. Цивилино друштво – које је информисано и способно;
7. Судство – које је јако и независно;
8. Медији – који су слободни;
9. Приватни сектор – који је одговоран.

Није на одмет нагласити да су институције и друштво, који представљају систем правила - састављени од појединца, грађанина. Свој интегритет појединац у друштву показује одговорним учествовањем у јачању и одржавању интегритета институција и друштва и свестан је чињенице да је интерес институције и друштва изнад појединачног интереса, уколико би овај наштетио јавном добру, управо зато што и институција и друштво треба да трају дужи од једног људског живота.

Сукоб интереса је ситуација која подразумева да особа на позицији одговорности за неко јавно добро (функционер) има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције на начин који угрожава јавни интерес. Тиме се нарушава интегритет и институције и друштва, а јавно добро се злоупотребљава, што оставља негативне последице. Лоше управљање сукобом интереса или упорно одбијање да се из ситуације утврђеног сукоба интереса изађе, смањује поверење

грађана у институције а функционер потенцијално показује да нема развијену свест о јавном добру због којег функција постоји.

Етика

"Никада нисам имао грижу савести етичке природе. Бавио сам се корупцијом, јер сам живео међу корумпиранима. Једнога дана, када будем морао објаснити свом сину зашто сам био у затвору, рећи ћу му да је могуће корумпирати деведесет посто људи, ако се нађу пред некаквом погодбом. Рећи ћу му, такође, да уколико не жели учествовати у работама такве врсте, да се мора затворити у самостан или се дрогирати."

*Адриано Цампини, Кратка историја корупције
(Карло Алберто Бриоски, Београд, Мате, 2007)*

Из овог кратког обраћања човека који је крајем осамдесетих година у Италији био суочен са оптужбом за корупцију можемо уочити неколико важних појмова за тему којом се бавимо у овом приручнику.

Први од њих је етика. Да бисмо на прави начин разумели шта је етика, почећемо од њеног семантичког дефинисања, односно објашњења порекла саме речи. Реч етика потиче из старогрчког и има више значења. На старогрчком реч *етхос* значи станиште, карактер, обичај, а придев настао од ове речи *етхике* значи понашање. Из овога већ можемо наслутити да је у прошлости, у античкој Грчкој, етика проучавала разне облике понашања и обичаја. Када су мислиоци старог Рима покушали да преведу на латински реч *етхике* везали су значење за обичаје (*mos, oris* - обичај) и отуда порекло речи морал коју и данас користимо.

Да ли постоји разлика између етике и морала?

За поједине ауторе који се баве питањима морала и етике не постоји разлика између ова два појма што је и разумљиво ако узмемо у обзир описано порекло термина. Међутим, данас преовлађује мишљење да постоји разлика између ова два појма. Ова разлика између морала и етике се посматра на два начина.

Један начин посматрања појмова

Морал се састоји од вредности, уверења, ставова, норми, обичаја, неписаних правила којима се дефинише шта је добро и исправно у једној заједници или друштву. Морал није непроменљив,

јер се мења од друштва до друштва, односно заједнице, као и током времена. Потреба да се понашање уреди потиче од првобитних људских заједница. Уређење понашања између чланова заједнице допринело је очувању тих заједница. На формирање морала битно су утицали обичаји једне заједнице, односно устаљена понашања која се користе у одређеним ситуацијама као први облици регулације. Неки од обичаја су данас изгубили своју основну сврху али су и даље део морала. Такође, морал је веома значајан за настанак и развој закона. Однос морала и закона је сложен. Неки облик понашања може да буде прихваћен али ипак морално погрешан, а исто тако нешто може бити део законске норме а ипак морално проблематично. Моралност једног друштва повезана је са обичајима, навикама које друштво или група прихвата као исправне или погрешне, али и са законским нормама које додатно доносе правне забране и казне. Међутим, ако је нешто прихваћен облик понашања или законом нормиран облик понашања не мора да значи и да је морално исправан.

Морално искуство се састоји из три компонентне: моралних веровања, моралних судова и моралних осећања. Морална веровања чине вредности, ставови и уверења шта је исправно, а шта је погрешно, морални судови представљају вредносно процењивање дела или људи као добрих или лоших, исправних или неисправних, поштених или непоштених, а осећања се састоје од позитивних или негативних емоција према радњама. Основне вредности које проучава морал су: добро, исправно, праведно.

Етика је грана филозофије која се бави проучавањем морала. Тако посматрана етика је научна дисциплина. Као и свака друга научна дисциплина и етика се бави описивањем и проучавањем морала људи, упоређивањем различитих система, образлагањем моралних начела и вредности и логиком моралног закључивања.

Други начин посматрања појмова

Морал је, као што смо навели, скуп неписаних правила и обичаја које је једно друштво усвојило и којим се руководи при процени шта је исправно а шта је погрешно. Код овог становишта морал се посматра као шири појам у односу на етику, а етика представља примењену теорију морала. Морал се састоји од општих начела, а етика као ужи појам представља примену моралних правила и вредности које је појединац прихватио и примењује их у свакодневном животу.

Неколико пута смо до сада споменули и термин *вредност* који има велики значај за причу о моралу и етици. Вредност је, исто као и претходна два појма, апстрактна категорија преузета из филозофије. Вредност(и) означава оно што се сматра да је ваљано, вредно, пожељно, корисно. Вредност има изражен субјективни карактер, јер зависи од тога ко говори о њима, односно од субјекта промишљања. За некога вредност може бити слобода или мир, док за некога другог нема ничега вредног у тим појмовима. Вредности се налазе у самом извору морала, јер се и моралним нормама изражавају вредности. Више повезаних вредности чине систем вредности. Поред тога што су субјективне, вредности се могу мењати са протоком времена, па тако нешто што нам је било битно када смо били млади, попут љубави, уступа место некој новој вредности, као што је здравље. Вредности су такође хијерархијски поређане, што значи да нам нису све вредности подједнако важне. Ова чињеница постаје значајна у ситуацијама када су две вредности супротстављене, што ће бити објашњено код етичких дилема.

Етичке дилеме

*“Бити или не бити, питање је сад”
Хамлет*

Ситуације у којима су супротстављене две или више вредности које поседујемо а решење ситуације захтева избор само једне - назива се етичка дилема. Етички избори подразумевају сукоб вредности. У свакодневном животу, као и у пословном окружењу, сусрећемо се са различитим дилемама етичке природе, као на пример да ли рећи колеги да ће бити отпуштен а притом се не замерити шефу, да ли преписивати на контролном задатку зато што и друг од кога будете преписивали може бити кажњен...

Хајнцова дилема

Хајнцова жена је била на самрти од посебне врсте рака. Постоји лек за који доктори верују да је може спасити. То је форма радијума коју је научник из његовог града открио. Лек је био скуп за производњу, али научник је тражио десет пута више за лек. Платио је радијум 200 долара, а за малу дозу лека је тражио 2000 долара. Хајнц је позајмио новац од свих које је познавао, али није успео да скупи више од 1000 долара. Рекао је научнику да његова жена умире и тражио је да му прода лек по јефтинијој цени или да му допусти да остатак плати касније. Али, научник је рекао: „Не, ја сам открио лек и намеравам да зарадим на њему“. Хајнц је био очајан и провалио је у научникову лабораторију да би украо лек за своју жену.

Да ли је Хајнц требало то да уради? Зашто да или зашто не?

Да ли појединац може да се оснажи знањима и вештинама за решавање етичких дилема?

Не постоји савршен рецепт за решавање етичких дилема зато што нема тачних и погрешних одговора, али постоје неки кораци у анализи проблемске ситуације, односно етичке дилеме на које треба обратити пажњу. У наставку приказујемо како Ралф Потер описује етапе у решавању проблема, односно етичких дилема.

Прво треба почети од доступних чињеница. Важно је прикупити све доступне факте који ће нам помоћи да донесемо одлуку, затим идентификовати вредности и принципе који су присутни и на крају формулисати проблем. Ова фаза се назива - дефинисање проблема.

Друга фаза се фокусира на анализу ситуације и она захтева највише интелектуалних напора. Током анализе треба одмерити супротстављене вредности и принципе. Овде је важна претходно споменута хијерархија принципа и вредности појединца. Некоме ће при одлучивању, на пример, бити важније материјално благостање од принципа професионалности и обратно, или пријатељство у односу на лојалност фирми. Такође, код анализе ситуације појединац треба да обрати пажњу на све аргументе „за“ и „против“, односно треба да покуша да сагледа последице једног и другог избора. Нисмо увек у ситуацији да прецизно предвидимо шта су последице сваког избора, али можемо замишљати, предвиђати, односно користити технику вођене фантазије, попут деце у игри „шта би било кад би било“. Анализирајући проблем не смемо испустити из вида ни то како ће наша одлука утицати на друге људе, односно треба да замислимо какве ће последице имати на животе других. Емпатија и могућност измештања у позицију другог је важан део одлучивања. Такође, обраћање пажње на све спољашње чиниоце, а то су они који су постојали и пре настанка проблемске ситуације, као и на све прописане норме (закони, правилници, етички кодекси) помаже појединцу да сагледа проблем. Знање о појединим теоријама морала и посматрање етичке дилеме са аспеката различитих теорија морала је драгоцено. Најчешће се користе две групе теорија: деонтолошке и телеолошке. Деонтолошке (старогрчки: деон - дужност) сматрају да је дужност најважнија категорија и испитују мотиве оних који делају. Дужности, односно обавезе су оно што треба да води људско понашање ако желимо да га видимо као добро. „Поступај тако да максима твога деловања може да послужи као један општи закон“², чувени је цитат Имануела Канта

² И. Кант, *Критика практичног ума*, БИГЗ, Београд 1979, стр. 53.

којим је изразио свој категорички императив. Категорички императив нам говори: не лажи, не кради, не убиј, не сведочи лажно без обзира на последице. За разлику од овог становишта телеолошке теорије (старогрчки: теле - циљ) посматрају моралност једног чина с обзиром на последице до којих доводи. Уместо стављања акцента на мотиве и дужности телеолошке теорије се баве исходима, односно коришћу од појединих избора. Најпознатији заступници ове мисли Џон Стјуарт Мил и Џереми Бентам говоре о највећој срећи за највећи број људи, односно о принципу најмање штете при доношењу одлука.

Робин Худ: лопов или херој?

Сви знамо причу о Робину Худу. Посматрано са становишта деонтолошких теорија, Робин Худ чини грешку - зато што краде! Ако ову исту причу посматрамо са супротног становишта, телеолошког, Робин Худ чини добро дело, односно усређује велики број људи. На овом једноставном примеру можемо најбоље видети како једна иста ситуација посматрана из угла различитих теорија морала добија сасвим различито значење.

Ма колико имате времена на располагању за доношење одлуке, а понекад и немамо на располагању баш превише времена, одлуку морамо донети. И не само да је морамо донети, већ треба да смо у могућности и да је образложимо себи и људима до којих нам је стало. Како би моји пријатељи или моји родитељи реаговали када би сазнали да сам ово урадио? Оваква и слична питања имају задатак да нам помогну при доношењу коначне одлуке. Добро промишљање и аргументовање олакшава касније преузимање одговорности.

ПОТЕРОВ МОДЕЛ МОРАЛНОГ РАСУЂИВАЊА³

ДЕФИНИСАЊЕ СИТУАЦИЈЕ

- Опис чињеница
- Идентификација принципа и вредности
- Изношење моралног проблема

АНАЛИЗА

- Одмеравање супротстављених принципа и вредности
- Расправа о примењивим теоријама морала

ОДЛУКА

- Доношење одлуке
- Одбрана одлуке

Одговорност

“Ниједна се пахуљица у лавини никада не осећа одговорном”
Волтер

“Одговорност се не може делегирати”
Х. Труман

Појам одговорности се први пут среће у праву и објашњава се као правна или морална урачунљивост. Данас је појам одговорности пре свега етички појам. Одговорност подразумева да појединац одговара за оно што је урадио, да је спреман да сноси последице за учињено, поправи или надокнади евентуалну штету насталу чињењем или нечињењем. Одговорност је превасходно спремност да се промишља о сопственим поступцима и чиновима и њиховим последицама. Појединац који је одговоран спреман је и да одустане од чина чије се лоше последице могу наслутити или су већ присутне. Без одговорности свако је деловање опасно. Као слободна и разумна бића сви смо одговорни за своје изборе и поступке укључујући и оне моралне природе. Појединци који желе да буду поштовани, уважавани као личности и професионалци треба да преузму одговорност за своје поступке и размишљају о изборима и последицама својих избора. Одричући се одговорности, људи губе слободу одлучивања и постају попут пахуље у лавини. Али не треба заборавити да и нечињење, ма како пасивно изгледало, заправо доводи до последица и предстаља

³ Ralph B. Potter, “The Logic of Moral Argument” према Paul Deats, *Toward a Discipline of Social Ethics*, Boston University Press, 1972, стр. 93-114.

избор. Одговорност, иако понекад може бити тешко бреме, даје смисао свему што у животу чинимо. Поимање одговорности у нашем друштву је неразвијено.

Појединци који обављају руководеће послове, а посебно носиоци јавних функција треба да буду свесни и одговорности коју имају зато што одлуке које они доносе могу да утичу на животе већег броја грађана. Ауторитет, моћ и утицај који имају са собом носи и чињеницу да су ове категорије неодвојиве од одговорности. Обављање јавне функције без свести о одговорности, или чак свесно неодговорно, за последицу има губљење поверења у носиоце јавних функција и институције. Штета која може настати неодговорним понашањем носиоца јавних функција је непроцењива по једно друштво. Аутор, који се озбиљно бавио феноменом корупције, чију смо формулу настанка корупције већ видели, у њу је уврстио и појам одговорности. Подсетимо се, корупција, по Клитгарду, може настати када постоји монопол, дискрециона овлашћења а нема јавне одговорности: $K=M+D-JO$

Приметно је да у нашем пословању постоје два подједнако проблематична модела функционисања. Један је претерена флексибилност, а други бирократска ригидност. Први модел подразумева веома лежеран однос према раду и одговорностима где су „сви одговорни за све“, а у пракси то обично значи да нико није одговоран низашта или треба много времена да се издвоји за утврђивање одговорности. Други модел се ослања на строгу хијерархијску расподелу одговорности, која уколико није праћена развијеном свешћу и савешћу о изборима и последицама, може бити крајње непродуктивна и неефикасна. Оба модела имају нешто заједничко: у ситуацијама кризе или када је начињена грешка почиње да се одиграва игра „нађимо кривца“ био то појединац, група или сектор. Из овог разлога је веома важно да сваки запослени тачно зна шта су његови радни задаци, да му они буду јасно делегирани и да организација има јасно прописане норме очекиваног понашања које могу бити формулисане у облику правилника или етичких кодекса. Нико не може рећи да професионално обавља своју радну улогу уколико се понаша неодговорно, тако да можемо закључити да је одговорност саставни део професионализма.

ИДЕАЛ ЗАПОСЛЕНОГ

КОМПЕТЕНЦИЈЕ

- Способности
- Знања
- Вештине
- Мотивација

ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ

- Непристрасност
- Јасни стандарди рада
- Посвећеност усавршавању

ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ

- Етика
- Транспарентност
- Одговорност

Етички кодекс

Кодекс понашања је скуп правила која описују одговорности или одговарајуће поступке појединаца, групе или организације. Суштину кодекса понашања представљају: вођење, усмеравање и стандардизовање понашања запослених на раду.

Које функције има етички кодекс?

Кодекс понашања има неколико функција. Најважнија је свакако она да ствара свест о заједничким вредностима и принципима. Многи кодекси понашања најуспешнијих и најпрофитабилнијих светских компанија у уводном делу садрже прокламоване вредности које воде њихово пословање. Вредности и принципи су од изузетне важности зато што представљају моралну базу компаније, они су фундамент који даје путоказ за све остале одредбе кодекса. Такође, кодекс обезбеђује стандардизовано разумевање шта је у институцији очекивано етичко понашање. Без једнообразног разумевања шта се од нас очекује, оставља се простор за појединачна тумачења ситуација која могу водити до неспоразума. Када смо упознати с тим какво се понашање од нас као запослених очекује лакше је да се тако и понашамо. Ова функција је посебно драгоценa у стресним ситуацијама и ситуацијама када немамо баш много времена на располагању да одлучимо шта

нам је чинити. Тада је довољно подсетити се шта препоручује кодекс понашања. И на крају, кодекс понашања нам свима даје смернице које воде ка очекиваном понашању.

Како написати етички кодекс?

Први корак у писању етичког кодекса треба да буде утврђивање проблема који су се до сада јавили у функционисању наше организације. Проблеми су драгоцени као извор информација, јер савршено указују на слабе тачке организације, недовољно јасне и прецизне процедуре, лошу организацију и слично. Други корак у изради етичког кодекса је утврђивање извора информација. Најважније је да запослени сами имају могућност да искажу (путем анонимних упитника, анкета, или одговарајући на једноставно питање “Шта бисте ви побољшали у пословању наше организације?”) све оно што сматрају да би омогућило успешније и боље функционисање организација. Исто тако, било би пожељно испитати кориснике услуга, клијенте, али и проучити кодексе других органа и организација и друга релевантна документа.

И на крају, док будете писали етички кодекс имајте на уму да ће он важити за све запослене, од оних најниже постављених на хијерархијској лествици до оних највиших, и зато употребљавајте језик и стил који су свима разумљиви. Етички кодекс не треба да садржи преписане одредбе законских и подзаконских аката и зато језик треба да буде не само разумљив свима на које се односи, већ је и веома важно да буде позитивно орјентисан. Заборавите на изразе: забрањује се, биће строго кажњено и не смете! Уместо тога напишите: подржавамо (сва понашања која осликавају лојалност према...), сматрамо изузетно прикладним... од запослених се очекује... Наравно, извесна понашања треба да буду санкционисана, али то не значи да сваки пасус кодекса треба да негује негативан тон.

Која све понашања треба да буду обухваћена етичким кодексом?

Етички кодекс треба да пружи што више практичних смерница за све ситуације у којима запослени током рада може да се нађе. Из тог разлога било би пожељно обухватити више новог етике:

- **Ниво појединца** (однос према послу, однос према колегама и клијентима, облачење и изглед, примање и давање поклона);
- **Ниво организације** (међусекторски однос, однос према синдикату, управном/надзорном одбору, акционарима);

- **Ниво спољашњих актера** (однос према клијентима, надлежном министарству, влади, медијима);
- **Друштвени ниво** (однос према етичким питањима на нивоу заједнице, нпр: подршка људским и мањинским правима, екологија, друштвено одговорно понашање).

Следећа листа може да послужи као подсетник шта све може бити обухваћено етичким кодексом:

1. Међусобни односи:

- комуникација,
- поштовање личности и различитости,
- образовање, обука и напредовање,
- оцењивање учинка,
- забрана мобинга,
- поштовање приватности и информације о личности запосленог,
- радна околина (злоупотреба супстанци).

2. Однос према институцији:

- сукоб интереса (породица, други посао, личне везе),
- пословне информације (информационе технологије),
- однос према имовини,
- однос према послу,
- евиденције и извештаји.

3. Однос према клијентима/корисницима услуга:

- поштовање личности и различитости (забрана дискриминације),
- комуникација (телефон, електронска пошта, писана комуникација),
- поклони,
- однос према информацијама (дискреција, пословна тајна, приватност).

4. Однос према друштву:

- сарадња са другим институцијама (владине и невладине институције, локална самоуправа, институције социјалне заштите и др.),
- заштита животне средине,
- саопштења за медије.

5. Одговорност за придржавање етичког кодекса:

- недоумице и дилеме (од кога тражити савет, смернице),
- одговорност за надгледање поштовања етичког кодекса,

- допуњавање етичког кодекса,
- дисциплинска одговорност.

Да би етички кодекс “заживео”, односно да би кренуо да се примењује, није довољно само да буде написан. Од суштинске је важности да сви запослени буду упознати са доношењем етичког кодекса, а то поново значи сви, без изузетака, од руководиоца до извршилаца. Промоција кодекса може да се изврши објављивањем на огласној табли, али и слањем једног електронског писма или билтена свим запосленима, организацијом састанка за запослене и слично. Руководиоци у овој ситуацији имају посебну одговорност зато што су иначе они фигуре од ауторитета на које се запослени угледају, а такође сnose одговорност за контролу примене кодекса запослених. Руководиоци треба да буду лидери промоције етичког кодекса. Руководиоци само својим примером могу утицати на остале запослене да прихвате и да се придржавају одредаба кодекса. Нека истраживања (“Лепо је бити на врху - перцепција организационе етике” Trevino, Weaver, Brown, 2007) показују да запослени сматрају да етички кодекси служе искључиво руководиоцима како би се заштитили у ситуацијама када настану проблеми. Да бисмо избегли овакав став запослених апсолутно је неопходно да руководиоци буду промотери етичког кодекса и да га безусловно прихвате и поштују, односно да својим понашањем потврде придржавање одредби кодекса. Свако друго понашање руководиоца би убрзо довело до одустајања од етичког кодекса и повратак запослених на понашање без правила. У идеалној ситуацији запослени не само што би требало да буду укључени у писање кодекса и упознати са његовим доношењем, већ би требало да потврде (потписивањем, на пример) да ће га се придржавати. Писани примерак кодекса може да се уручи запосленом одмах при пријему у радни однос. Такође, обука о значају етичког кодекса може да се уведе као уобичајени део професионалне социјализације свих запослених, а посебно новозапослених. Упознавање клијената и пословних сарадника са кодексом допринеће изградњи имиџа организације, али ће осигурати и јасно дефинисане пословне односе међу актерима.

Надзирана примена или саморегулација?

И на крају се поставља питање: ко треба да надзире примену етичког кодекса? Сваки орган/организација треба да има особу или тело које је задужено за надзор над применом одредаба кодекса, било да је у питању руководиоца организације, службеник задужен

за кадровска питања или службеник за етичка питања (тамо где он постоји). Поред овога, увек када смо у недоумици шта чинити можемо поставити себи неколико питања која могу да нам помогну у одлучивању:

- Да ли је у реду да се ова активност предузме?
- Да ли је ова активност легална и у складу са етичким кодексом?
- Да ли бих био поносан да ову активност саопштим некоме кога поштујем?
- Да ли ова активност доприноси репутацији моје институције као институције од интегритета?

СИСТЕМ МЕ ЈЕ НАТЕРАО

Иако је на почетку ове публикације, као њен мото, наведено да корупција воли да чује изговоре, наслов овог завршног поглавља је најчешће образложење за коруптивно, неетичко понашање.

Ако смо на нешто натерани, то значи да смо исцрпili све друге могућности. Ако смо испробавали могућности, то значи да смо промишљали своје поступке и узели у обзир последице. Исто тако, то значи да смо одлучи коју смо донели приступили одговорно, односно да преузимамо одговорност за последицу. Тада је реченица “систем ме је натерао” - објашњење.

Ако реченицу “систем ме је натерао” користимо у ситуацијама у којима знамо како се најчешће нешто ради, без обзира што је то противно правилима и представља неетичко понашање, и таквом понашању приступамо без промишљања и одговорности за последицу, онда је та реченица - изговор, баш као што је наведено на почетку: “Корупција воли да чује изговоре”.

Систем, о коме говоримо и који често “прозивамо”, је као живи организам - друштво онакво какво јесте: сви ми појединачно, наше институције, писани закони и правила, неписана правила, наше понашање, култура, политика, међуљудски односи, наш однос према правилима и институцијама, вредностима, оно што мислимо, говоримо и радимо, однос сваког од нас, а пре свега друштвене елите, према одговорности за стање у друштву. Ако нас систем тера на корупцију, онда то, на неки начин, сами себи чинимо. Да ли смо довољно јаки да изађемо из зачараног круга и одупремо се ономе у чему и сами учествујемо? Да ли смо довољно уложили напора да пробамо на други начин? Да почнемо од себе?

Литература

- Антикорупцијски приручник, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2004. Београд
- Грађанскоправна конвенција о корупцији, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>
- Интерни материјал са семинара Антикорупцијски тренинг јавних службеника, РЕСПА, 2012, Подгорица
- Гавриловић, Зоран: “Како одолети толиким искушењима”; Корупција и етика – проблем и решење,
- Конвенција Уједињених нација против корупције, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- Palicarsky, Constantin: Корупција – узроци, последице, превенција, Министарство правосуђа, 2007, Загреб
- Кривичноправна конвенција о корупцији, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Summaries/Html/173.htm>
- “Оглед о дару”, Социологија и антропологија, Просвета, 1982. Београд
- Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption, Global Programme against Corruption, 1999.
- Гавриловић, Зоран, Гредел, Стјепан: Професија између корупције и интегритета, Биро за друштвена истраживања, 2011, Београд
- Радовановић, Добривоје и Булатовић, Александар: „Корупција“, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2005.
- Specialised anti-corruption institutions review of models, Organisation for Economic Co-operation and Development Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2007.
- Бриоски, Карло Алберто, Кратка историја корупције, Мате, Београд, 2007
- Деј, Луис Алвин, Етика у медијима, Медија центар, Београд, 2004
- Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Vienna, 1999 (unpublished text)
- Ди Џорџ, Ричард Т., Пословна етика, Филип Вишњић, Београд, 2003
- Дроа, Роже-Пол, Етика објашњена свима, Геопоетика, Београд, 2011
- Стојановић, Бобан, “Улога контролних институција у политичком систему Републике Србије”, Европа 2020. - изазови који очекују Србију, ур. Александар Ђорлука, Београд, ЦРМС, 2011.

- Шупут, Дејан: „Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије“, http://www.telekomunikacije.rs/arhiva_brojeva/treci_broj/mr_dejan_suput:_samostalna_regulatorna_tela_u_pravnom_sistemu_republike_srbije_.165.html
- Владавина права - одговорност и контрола власти. Зборник реферата и излагања са стручног скупа, ур. Љубица Ђорђевић и Александра Поповић, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.
- www.cbs-css.org (Центар за безбедносне студије)
- www.coe.int/greco (Савет Европе - GRECO)
- www.korupcija.gov.rs (www.acas.rs) (Агенција за борбу против корупције)
- www.transparency.org (Transparency International)
- www.transparentnost.org.rs (Транспарентност Србија)
- www.undp.org.rs



Корупција у Србији
сваке године украде
350 школа.



Агенција за борбу против корупције

Царице Милице 1, 11000 Београд
011/41-49-125

www.prijavikorupciju.rs