

ДОСИЈЕ КОРУПЦИЈА

Издавач

Топлички центар за демократију и
људска права
Кнез Михайлова 36/2, Прокупље
www.topcentar.org.rs

Уредник

Драган Добрашиновић

Лектор

Драган Огњановић

Визуелни концепт и дизајн

Мирко Милићевић

Штампа

Досије студио доо, Београд

Тираж

500

Редакција

Милан Аксентијевић
Драгомир Поп Митић
Снежана Павковић
Милица Тодоров



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Издавање овог часописа који је део пројекта „Отворено о корупцији: На путу ка ефикасним антикорупцијским политикама“, који реализују Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију, Удружење грађана Пиргос и Тимочки клуб, омогућио је Фонд за отворено друштво из Београда.

САДРЖАЈ

Реч уредника

- Драган Добрашиновић
3 ЗАШТО „ДОСИЈЕ КОРУПЦИЈА“?

Чланци

- Мирослав Прокопијевић
5 КОРУПЦИЈА: ЕКОНОМСКА СТРАНА
- Зоран Ивошевић
20 КОРУПЦИЈА У ПРАВОСУЂУ И ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ
- Данило Шуковић
30 КОРУПЦИЈА У ПРОЦЕСУ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ У СРБИЈИ
- Оливера Јовићевић
41 ЈАВНОСТ И МЕДИЈИ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ДВАДЕСЕТ НЕРАЗРЕШЕНИХ СЛУЧАЈЕВА КОРУПЦИЈЕ
- Немања Ненадић
48 ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

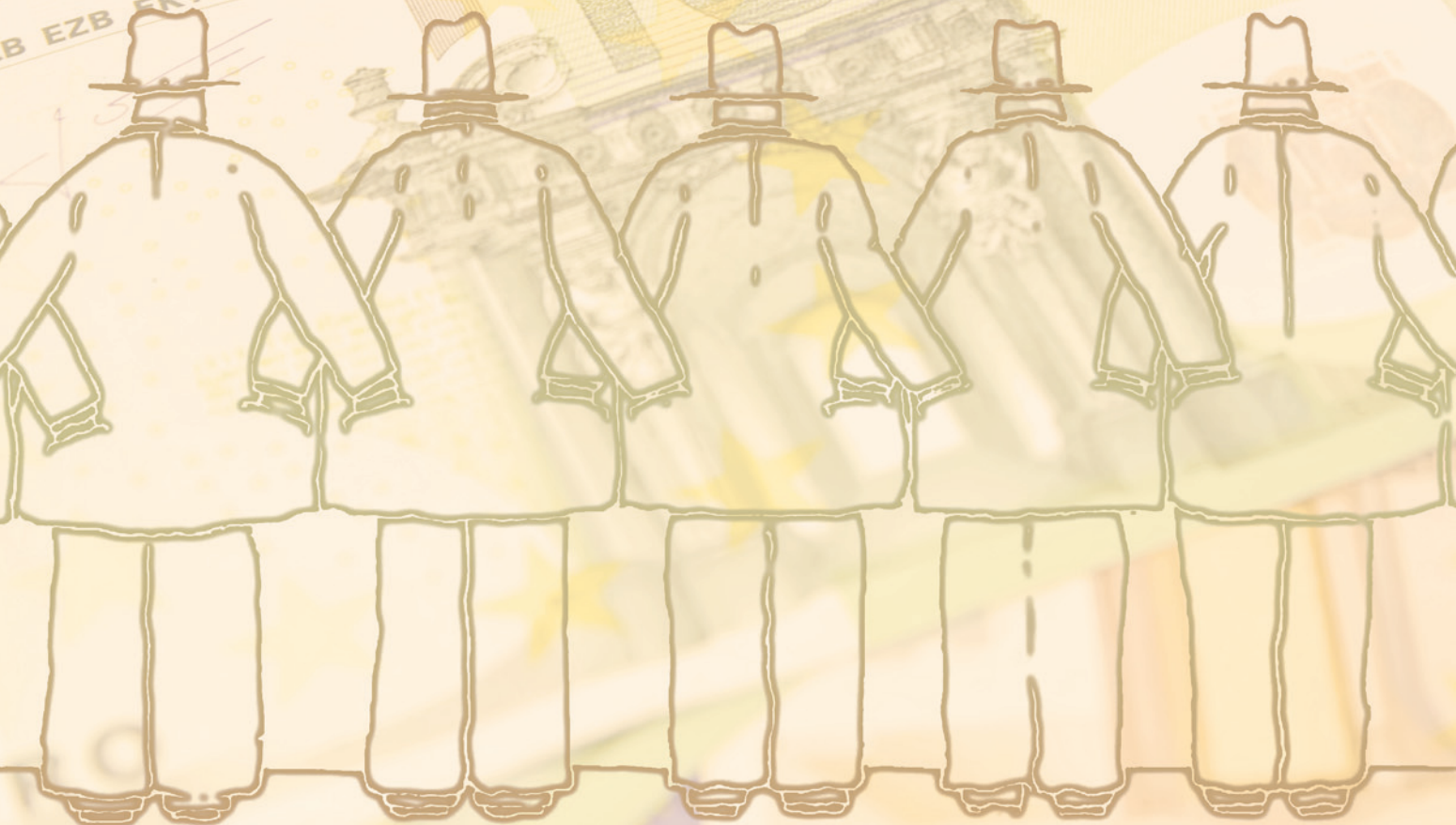
Интервју

- Родољуб Шабиг
56 ГРАЂАНИ ВИШЕ ГЛАДНИ ПРАВДЕ НЕГО ИСТИНЕ

Прикази

- Божо Стојановић
60 УЗРОЦИ И ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ И АНТИКОРУПЦИЈСКЕ МЕРЕ – ПОУКЕ ИЗ ЛИТЕРАТУРЕ

надзор јавних финансија



Зашто „Досије корупција“?

ДРАГАН ДОБРАШИНОВИЋ

Лепо васпитање и елементарна политичка коректност, као и жеља да се на отворен и продуктиван начин у јавности покрене дебата о корупцији и могућим начинима њеног сузбијања, налажу нам да о овом питању изнесемо низ прецизних показатеља, подржаних статистиком, кредибилним домаћим и међународним изворима, бројкама и графиконима, ефектним реторичким обртима и увек добродошлим фразама.

О корупцији је пожељно говорити као великом друштвеном злу, проблему који троши наше драгоцене ресурсе, хоботници која својим незаустављивим пипцима разара демократски политички систем, повећава трошкове функционисања државе, генерише организовани криминал, угрожава тржишну економију, обесхрабрује потенцијалне инвеститоре и кључно доприноси порасту сиромаштва грађана.

Не би било наодмет ни да, држећи се устаљене поделе улога у којој је посао политичара да ту и тамо буду финансијски неодговорни а наш да као конструктивни грађани понекад нешто о томе проговоримо, закључимо да је неспутана корупција извор неограничене моћи „политичке елите“ суштински ослобођене сваке одговорности и „пословне елите“ нарасле на монополима и привилегијама, да су правосудне институције очигледна подршка а не препрека корупцији, да је уочљив недостатак политичке воље да се мере за сузбијање корупције спроведу, да је опструкција рада државних антикорупцијских институција реална слика односа државе према овом проблему. И тако даље, редом и у недоглед.

Али имамо ли данас – када су потрошене све фразе и пароле, када је лицемерје проглашено за једину и званичну истину, а лаж као прва пратиља безочне пљачке грађана награђена и одликована – право да о корупцији због које се друштво налази у живом блаату говоримо потрошеном реториком удаљеном од реалног живота и суштине проблема? Има ли ико озбиљан и одговоран



Фото: Медија центар

право да опљачканој, пониженој и обесхрабреној Србији не каже отворено и поштено све о највећем злу са којим се суочава? Ко има право да заћути или било шта прећути док нам се отимају будућност и нада, а демократски идеали развлаче по прашини која све што је нормално, поштено и вредно у овој земљи претвара у археологију?

Ми, који смо окупљени око овог часописа и пројекта разбијања корупције која је оквала Србију, не пристајемо на ћутање, еуфемизме и разумевање за било кога ко нас убеђује да је уређивање друштва процес за који је потребно време и да коначни обрачун са корупцијом само што није почео. Овде смо због тога што верујемо да у нормалном друштву каквом тежимо истина нема алтернативу, држава нема право на изговоре, а према носиоцима корупције нема толеранције.

Овде смо и да кажемо и покажемо да је „политичка елита“ урадила све да подстакне и подржи корупцију, осим што није почела да носиоцима овог посла даје директне субвенције. Да кажемо и докажемо да на од грађана отетим и крвавим парама нарастају нове империје пљачкашко – медиокритетске „елите“, која је камен око врата српском друштву. Да укажемо да је очување моралне и економске супстанце прворазредни друштвени задатак. Да подсетимо да нико



ко и један динар из државне касе стави на свој рачун нема право да говори у име грађана ове земље и проглашава себе за патриоту и визионара. Да најјасније и најгласније, тако да нико не може да каже да није чуо ни разумео, поручимо: или ће плачка престати или ће Србија нестати!

И да, наравно, дамо конкретне предлоге који ће Србију, од оазе за криминалце на државној плати и привилегијама, претворити у нормалну и пристојну земљу, која личи на њене најбоље узоре, а не на своју највећу срамоту. И позовемо све који су храбри, одлучни и посвећени добру да не забораве ко су и чему теже, већ да се што пре, са себи сличнима којих није мало, удруже у снажан антикорупцијски блок који ће коначно и неповратно закључати корупцију и њене носиоце. ●

Корупција: Економска страна

МИРОСЛАВ ПРОКОПИЈЕВИЋ



Фото: Медија центар

1. Увод

Корупција је вероватно стара колико и свет. Током времена мењали су се њен облик, распрострањеност и друга својства, али је сама појава опстајала. Наравно, мењале су се и теорије помоћу којих се објашњавало постојање и функционисање корупције. *Corruptio* на латинском означава пропадање, подмићивање или кварење. Антички и други класични аутори до данашњих времена сматрали су да је корупција углавном морални проблем и да постоји због слабости карактера. Особе слабог карактера су сматране предоређеним за акта корупције, само је било питање да ли ће и када за то добити прилику или не. У складу с тим, сматрало се да су снага карактера и моралне врлине основна брана против корупције. Гледишта попут наведених тумачила су корупцију као углавном морални проблем. То уверење је почело да се мења тек пре неколико деценија, када су се и економисти заинтересовали за проблем корупције.

Економисти су померили акценат у тумачењу узрока корупције са карактера и врлине, на нешто сасвим друго, а то су правила и подстицаји. Ако је систем подстицаја такав у неком окружењу или ситуацији да подстиче корупцију, онда ће она постојати, без об-

Овај рад се бави одредбом корупције, њеним основним проблемима и основним начелима за њено сузбијање. Корупција је углавном злоупотреба јавних положаја, али је нешто мало има и у удружењима приватних фирми. Зато се корупција одређује као приватизација дискреционе моћи. Корупције нема у приватном сектору зато што постоји притисак тржишта. Два основна проблема корупције су морални и економски. Морални настаје зато што корупција разара правила и установе. У економском смислу корупција повећава трошкове. Кроз корупцију се не ствара нови, него само прерасподељује већ постојећи доходак. Она је паразитска активност као и крађа. Пошто подиже трошкове пословања, корупција је штетна јер смањује улагања, број радних места и доходак. У раду се наводе и начела и поступци за сузбијање корупције, што је сложен поступак, имајући у виду висину средстава, сложеност државе, ширину државне активности и снажне интересе.

Кључне речи: корупција, морални и економски проблем корупције, подстицаји, сузбијање корупције.

зира на снагу карактера или утицај врлине на формирање карактера. „Економска наука је моћно оруђе за анализу корупције. Културне разлике и морал пружају нам изнијансиранији и суптилнији поглед на ствари, али економски приступ је од фундаменталног значаја за разумевање где су подстицаји за корупцију највећи и где је њихов утицај највећи.“¹ Економисти не кажу да ће тамо где има подстицаја сваки појединац подлећи изазовима корупције, него само да ће она у таквим околностима снажно бити присутна. Слично томе, ако систем подстицаја не стимулише корупцију, неће бити јако мало или можда чак нимало. Али, нису сви економски

¹ Роуз-Ејкерман 2007, 9.

приступи били тако срећни и успешни у тумачењу корупције.

За економску класику корупција је била спорадична тема, пре свега зато што су је видели као проблем моралне и друштвене теорије, а не економије. Занимљиво је да ни за неокласичне ауторе корупција није била тема, али из сасвим другачијег разлога. Према неокласичном моделу корупција не би могла ни да постоји. Према том моделу се претпоставља да су власничка права добро дефинисана и заштићена, да су привредни актери потпуно слободни и са стабилним преференцијама, да су потпуно обавештени о тржишним приликама, да на тржишту постоји савршена конкуренција. Проблеми као што су асиметрија информација, морални хазард, монополи, баријере или корупција једноставно не постоје под наведеним претпоставкама. Тржишни актери под притиском конкуренције покушавају да максимизују своју добит, а она прети да се истопа у светлу савршене конкуренције и да све заврши у неком стању које је ефикасно, али које представља неку врсту привредне нирване на високом нивоу развоја.

Ако се изврши нека реалистична ревизија горње слике, добија се ситуација реалног света у коме су власничка права дефинисана и спроведена у врло различитом степену, где су привредни актери слободни, али врло снажно ограничени приликама, ресурсима и сазнањима, где је информација скупа и по правилу непотпуна, где царују појаве попут баријера, монопола, регулације, моралног хазарда, негативне селекције. У таквом реалном свету наравно постоји и корупција, а у зависности од друштва до друштва она се креће између једва приметне и ендемске. Стварању теоријског оквира за проучавање корупције зато су допринеле теорије које су имале слуха за проблеме реалног света, као што су разне институционалне теорије, јавни избор или аустријска школа. Они су наравно заслужни и за најплодније и најбоље теорије које се баве истраживањем корупције.

Познатија светска емпиријска истраживања, као што су „индекс опажене корупције“

организације *Transparency International*² или индекс непрозирности (енг. *opacity index*) који саставља *Price Waterhouse & Coopers* потврђују да је ниво корупције у различитим земљама веома различит. Рецимо, скандинавске земље имају низак, а оне из југоисточне Европе имају доста висок ниво корупције.³ Многи су склони да закључе, да су те земље сиромашне зато што су коруптне. Често и јесте тако да су земље са ниском корупцијом развијене, а оне са високом неразвијене. Али, може бити и изузетака, јер Чешка има виши ниво и дохотка и корупције од Словачке и Мађарске, а требало би да више корупције значи нижи доходак. Или Италија, која спада у врло развијене земље, али је истовремено шампион корупције у клубу развијених. Корупција вероватно не зависи од једног, него од више фактора, као што су преовлађујући тип установа, историја, обим државе и њене (де)централизације или социјални капитал.⁴

Транзиционе земље имају посебно занимљиву ситуацију када је у питању корупција. Током периода комунизма корупција је била врло раширена, али о њој се није говорило јавно у медијима. Није било никаквих проблема да се корупција практикује, све док не би дошла у сукоб са преовлађујућом комунистичком идеологијом. Због тога што корупција није била ствар јавне дебате у време комунизма многи су стекли утисак да је тада није било⁵ и да се појавила тек током транзиције тих друштава ка тржишној демократији, што је извесно погрешно. Та лоша перцепција је изазвана тиме што су медији током транзиције слободније него раније писали о корупцији. Осим тога, транзиција је била као створена да појача корупцију, јер је у том периоду дошло не само до промене власти, него и до промене правила игре, укључујући приватизацију на широкој скали, која је постала прави рај за корупцију.

² Уп. *Global corruption report* на сајту www.transparency.org или у штампаном облику код Pluto press и други.

³ Видети редовне годишње извештаје *Transparency International* под насловом *Global corruption report*.

⁴ Уп. Прокопијевић 2002.

⁵ Многи партијски и државни званичници су током комунизма живели врло луксузно, што није било у складу са њиховим ниским платама.

2. Појам корупције

Једна од тешкоћа при бављењу корупцијом јесте и то што је није лако дефинисати. У литератури има много разних покушаја да се корупција одреди, али не и много прецизних одредби. Аутори ту ствар покушавају да реше неком широм и овлашном одредбом, а најчешће се користи формулација о томе да је корупција злоупотреба јавних положаја. Она то углавном и јесте, али постоји њен мањи део који таква одредба не обухвата. Чак и иначе одличне књиге о корупцији ту знају да буду непрецизне. „Плаћања су коруптивна ако се врше незаконито јавним званичницима, а у циљу да се тиме стекне корист или избегне трошак.“⁶ Одређење корупције је важно, не само из концептуалних разлога, него и стога што се са њим успоставља и оквир за борбу против корупције.

Корупција се разликује од других законитих и незаконитих појава, као што су трговина, *rent seeking*, поклон, превара, плачка, прање новца, уцена, итд. Корупција је незаконита, узајамна и добровољна појава. Незаконита је јер подразумева поступке који нису у складу са нормалним правилима игре. Узајамна је, јер једна страна добија мито а друга тражену услугу. А добровољна је јер су обе стране сагласне о садржају трансакције. Поклон је законит, неузајаман и добровољан. Поклон је неузајаман, јер га једна страна добија, а друга не добија ништа сем евентуалне захвалности. *Rent seeking* је рецимо законит, неузајаман и добровољан.⁷ А крађа је незаконита, недобровољна и неузајамна. Тако је *rent seeking* савршено законита прерасподела, а крађа и корупција то нису. Свим трима активностима је заједничко што се састоје од тражења профита мимо тржишта.

Лакше је поредити корупцију са другим појавама, него је дефинисати. Одредба према којој се „корупција односи на поступке при којима се јавни положај користи за

личну корист на начин који је несагласан с правилима игре“⁸ само је делимично задовољавајућа, јер је с једне стране сувише рестриктивна, а са друге није довољно општа. Корупција није нужно везана за јавни сектор, јер је може бити и у приватном. Одредба је и арбитарна, јер подразумева да је неко овлашћен да каже шта јесте а шта није у складу с правилима игре. Могуће је да неки облици корупције буду друштвено прихватљиви. Ради тога ћу предложити нешто другачију одредбу, која би требало да је у стању да избегне поменуте тешкоће. Корупција је коришћење дискреционе власти од стране неког појединца ради добијања незаконите надокнаде. Актер корупције приватизује или присваја нешто за шта није овлашћен и то продаје неком другом. Корупција није нужно везана за државу, јер до ње може доћи где год постоји однос принципал-агент. Али,



далеко највише корупције има управо у држави или јавном сектору. Зато многи имају у виду само државу када је у питању анализа корупције, попут раније наведене одредбе Роуз-Ејкерман. Наравно да је енигма зашто је огромна већина аката корупције везана за државу, зашто је има између приватних фирми и државе, а врло ретко у самом приватном сектору. За то су одговорни систем

⁶ Роуз-Ејкерман 2007, 21.

⁷ *Rent seeking* је тражење зараде мимо тржишта, најчешће путем добијања неке врсте државне помоћи. Више о томе у: Прокопијевић 2000, с. 323-342.

⁸ Jain 2001, s. 73.

подстицаја, тј. природа трансакција. На приватном тржишту су добро дефинисана власничка права, тачно се зна ко је на шта овлашћен.⁹ Појединци размењују или продају и купују власничка права и то је оно што се дешава на класичном приватном тржишту. При обављању трансакција појединци и фирме су изложени конкурентском притиску, што смањује прилике за корупцију. Ако појединац прода робу или услугу испод производног трошка, он ће претрпети губитак. Ако власника поткрада менаџер или предајник, то ће му смањити добит, а можда га и отерати у губитак. Лоша контрола рада приватне фирме од стране власника води мањој добити, а можда и губитку. Ако менаџери слабо надгледају рад потчињених у фирми, ризикују мању добит, а тиме можда и губитак посла. Ако је реч о менаџерима у деоничким друштвима, они лошим радом и контролом потчињених могу дати повода власницима акција да их смене или могу дати повода непријатељском преузимању¹⁰, после кога нови власник обично промени читава управу.

За разлику од привредних тржишта, власничка права и конкурентски притисак немају повољан утицај на поступке актера државе. Тај притисак минимизује могућност корупције у приватном сектору, али не делује у држави. Пошто је држава изузетно сложена, а располаже великом количином средстава, то постоје врло бројне прилике за корупцију. Ако министар или неки други државни званичник упропасти средства било услед неспособности или корупције, он неће сносити губитак, него ће он пасти на све пореске платише. То отвара велике могућности за злоупотребу државних средстава од стране државних званичника.

Утицај власничких права на могућности за корупцију може се лепо видети ако се упореде различити облици власништва и употребе средстава. Замислимо да средства могу бити сопствена или туђа и да њима можемо куповати за себе или за друге. Тако има четири могуће комбинације.

Прво, ако су средства наша и купујемо за нас гледаћемо да за употребљена средства направимо што бољу куповину. Разлог је очит, лоша куповина би нас двоструко погодила, ем су средства била наша, ем је купљено наша ствар. Зато су куповине сопственим средствима за себе најефикасније, пошто нас директно двоструко погађају, па водимо рачуна и о цени и о квалитету купљеног.

Друго, ако нашим средствима купујемо за другога, онда ћемо више рачуна водити о цени него о квалитету купљеног. Нас више погађа цена, пошто су средства наша, а не квалитет, јер ће ту ствар користити други.

Треће, ако туђим новцем купујемо нешто за себе, онда ће нас више интересовати квалитет купљеног, него цена. Разлог је опет очит, цену плаћају други, а квалитет се тиче онога што ћемо добити и користити.

Четврто, ако туђим средствима купујемо нешто за друге, неће нас много занимати ни квалитет ни цена тога што купујемо. То је стога што ће други и сносити трошак и користити оно што је купљено. Дакле, ни једно ни друго нас се не тиче непосредно. Управо је то ситуација у којој се налазе бирократи и политичари као јавни службеници, када одлучују о начинима употребе државних средстава. То није њихов, него новац свих пореских платиша, а они га троше на ствари које неће користити они сами, него неко други. Зато они не хају много ни за цену ни за квалитет купљеног и уложеног. И зато се по правилу догађа да се купује скупље од тржишних цена, а да је то лошијег квалитета од роба и услуга чак и ниже цене. Разлику између плаћене и тржишне цене деле јавни службеници и пословни људи са којима раде. И зато је потребно да постоје развијени институционални механизми за контролу јавних службеника у погледу сваког корака њихове активности при јавним набавкама.

Могућности за корупцију у државним службама су скоро неограничене, зато што је држава постала свеобухватна, мада постоје неке типичније појаве. Понекад се корупција састоји у отвореном кршењу правила, као када нпр. службеник пореске управе поцепа или склони на страну пријаву против неког пореског обвезника, који није платио део или читав износ пореза. Наравно, службеник ће

⁹ Уп. Colombatto, 2001.

¹⁰ Облик куповине фирме при чему се управа (менаџери) те фирме противе њеној продаји. Власници фирме која се продаје су наравно сагласни са њеном продајом. Више о томе у: Прокопијевић 2010.

за то добити надокнаду од појединца који је избегао плаћање пореза или казне за избегавање плаћања пореза или и једно и друго. У неким другим случајевима прописи нису јасни или су међусобно контрадикторни. У таквим приликама државни службеник има могућност да пружи тумачење прописа које клијенту одговара, наравно опет у замену за мито. У трећем случају државни службеник има прилику да прода државну имовину испод цене, па ту имовину појединац или фирма могу скупље да продају. У четвртом случају државни службеник има могућност да робе или услуге које држава купује плати скупље, а да разлику између плаћене и тржишне цене може да подели са добављачем. У петом случају ће од два или више кандидата који испуњавају услове за запослење у државној служби или који нуде исте услове за јавне набавке посао добити онај ко подмити службеника. У шестом случају ће државни службеник тако дефинисати услове посла да одговарају неком одређеном појединцу или фирми, а радови ће бити финансирани из државног фонда. Рецимо, када се асфалтира улица где станују даваоци мита или прилаз фабрици, чији власници су дали мито државним службеницима. У седмом случају ће државни службеник злоупотребити јавне набавке, куповином непотребних роба и услуга, куповином робе лошег квалитета или куповином по вишој цени.

У најчешће облике корупције убрајају се мито, коришћење јавних ресурса за приватне сврхе, непотизам и запошљавање „преко везе“, повезивање јавних и приватних интереса, повољни третмани и уговори, „услуга за услугу“, трговина утицајем, покровитељства и патронаже, додатно плаћене јавне функције, јавне набавке, дозволе и лиценце, вредни поклони, трговина информацијама које су државна тајна, утицај на истраге и правосудне одлуке, државна помоћ, укључујући зајмове и кредите. Могућности за корупцију у држави су практично непрегледне, али су начини компензације јавних службеника за њихове „услуге“ релативно малобројни. У облике „надокнаде“ спадају новац (коверте, плаћања на рачун, фондови) и драгоцености, робе и услуге (укључујући поклоне), запошљавање, услуга за услугу и евентуално информације.

Закони и друга правила не могу бити тако прецизно изражени да се избегну нејасноће, сиве зоне и различита тумачења. Просто, закон без „рупа у закону“ не постоји. Наравно, још је горе ако су закони јасни, а и намерно и некажњено се крше. Превелика регулација, ангажовање државе у привреди, национализација, издавање дозвола и лиценци, велики јавни сектор, јавне набавке, регулација, приватно-јавна партнерства и много тога другог у активностима државе нуди обиље прилика за корупцију. Велика сложеност државе, висок ниво средстава за финансирање активности државе, велики број појединаца који за државу раде и велики број фирми и организација са којима држава ради јесу околности које иду на руку корупцији.

Корупција није нужно ни неморална ни друштвено неприхватљива. Другим речима, може се десити да су неки акти углавном лоши услед других разлога, а не на основу чисто моралних разлога.¹¹ У разним културама постоје неки акти корупције који тешко да су штетни и који су временом постали друштвено прихваћени. Пракса давања мале напојнице да би се добило боље место у ресторану није неморална, судећи бар на основу тога што је прихваћена у разним културама света, укључујући и друштва у којима је корупција врло мало присутна. Слично томе, када државни званичник пошто је обавио неки посао од клијента добије обично перо, чоколаду или цигарете, то јесу акти који су на граници корупције. Нису акти класичне корупције зато што се од ње разликују по неким својствима. Прво, у таквим случајевима нема претходног слагања између клијента и службеника о „награди“ и њеној висини, што постоји у класичним случајевима корупције. Једино што постоји у случају давања поклона *post festum* јесте да су обе стране свесне како таква пракса у друштву постоји. Друго, ако не добије „награду“, државни службеник неће одбити да клијенту пружи тражену услугу. Уосталом, то и не може, јер „награда“ долази после обављеног посла. Ако је не добије, бирократа може бити тужан или незадовољан, а било би претерано ако би био љут и то јасно показао. Треће, ниво надокнаде у таквим случајевима је низак у односу на кла-

¹¹ Уп. Colombatto, 2001.

сичне случајеве корупције. Код класичне корупције је као у тржишној привреди – висина „надокнаде“ зависи од вредности услуге која се добија. Она се може кретати и на нивоу десетина милиона долара или евра. Четврто, ако се којим случајем и открију овакви случајеви бенигне корупције, они се судски не процесуирају. Процесуирање би имало смисла само ако су „надокнаде“ изузетно, а тиме и неуобичајено високе у погледу цене, тј. количине. Ако не излазе из стандардних оквира овакви случајеви тешко могу да се сматрају корупцијом у правом смислу те речи. У најгорем случају може да се говори о недужној или бенигној корупцији.¹²

Ако се по страни оставе случајеви бенигне корупције, огромна већина класичних аката корупције јесте како неморална, тако и економски штетна и друштвено неприхватљива. У литератури иначе морални приступ корупцији снажно доминира у односу на економски. Морални приступ каже да је корупција лоша зато што уништава јавни и приватни морал, квари јавне услуге и јавни живот, осигурава незаслужен доходак, и уопште представља један незаконит и неморалан чин. Корупција разара правила и установе у друштву. Овај приступ можемо назвати и нормативним. Он има снажну поенту. Чему поштено школовање и рад, ако се дипломе и радна места могу купити? Чему поштен предузетнички напор, ако ће неки други „предузетник“ уз помоћ мита незаслужено добити посао? Чему генерално поштен живот и рад, ако се преко мита и корупције све може купити? Нормативни приступ истиче шта је ваљан или добар стандард за неку активност и како и колико одређени акти одступају од њега или се слажу са њим.

Поред нормативног, постоји и позитивни приступ. Он тврди, да појединци тиме што дају или примају мито поступају на савршено рационалан начин, јер се само понашају у складу с подстицајима. Другим речима, појединци се предају корупцији зато што су правила игре направљена на тај начин да подразумевају или подстичу корупцију, а не зато што су њихови карактери лоши или зато што су *prima facie* неморални. Ако је

узимање мита преовлађујућа пракса у неком друштву, онда је ирационално не узети га. Ако не узме мито, појединац сам себе кажњава финансијски у односу на друге који узимају мито. Корупција постаје *self-enforcing* када неког тренутка достигне одређени висок ниво у неком друштву, остављајући утисак да је свеопшта.

У друштвима у којима се претпоставља да је „свако корумпиран“, људи лакше прихватају давање и узимање мита. У противном не могу да заврше посао који су хтели да обаве. Зато је у таквим друштвима, где је корупција добила пандемијске размере, тешко борити се против ње. У литератури има схватања да је корупција у таквим околностима корисна. Наводно, многи послови се не би могли завршити без ње, па на основу тога изгледа да корупција подстиче пословање. Ово гледиште не узима у обзир да корупција повећава трошкове пословања и да стога никако не може бити подстицајна за улагања и пословање. У свакој земљи било би више улагања него што их има да нема корупције. Али та, најбоља опција једноставно није доступна у земљама које су огрезле у корупцији. У таквим околностима корупција је услов било каквог пословања. То више није најбоља, него „друга најбоља“ опција. Она је вероватно боља од треће опције – да уопште нема улагања. Све то је схватљиво, али се од великог недостатка (висок ниво корупције) не може направити врлина (подстицање улагања), зато што корупција узрокује непотребне трошкове.

Ако фирма треба да подмити државне службенике да би могла да почне да послује у некој земљи или граду и да настави да их подмићује током рада у вези са испуњавањем разних стандарда, добијања дозвола, плаћања пореза, добијања помоћи итд, онда ће ти издаци повећавати трошкове пословања. Што су већи, биће и веће оптерећење за трошкове. Фирме које буду имале недовољно високе профите такве додатне, а у основи непотребне трошкове неће моћи да покрију, па зато неће моћи ни да дођу у ту земљу или град. Моћи ће да дођу само фирме чији су профити виши. Надаље, неке земље – обично су то развијене – забрањују својим фирмама да подмићују јавне службенике трећих земаља, рецимо када улажу у иностранству.

¹² Понекад се и бенигна корупција осуђује, јер се сматра да њено толерисање отвара врата осталим облицима корупције.

Подмићивање страних државних службеника се законски третира исто као и подмићивање службеника у сопственој земљи. Зато многе компаније из развијених земаља уопште и не покушавају да раде у земљама у којима је висок ниво корупције или где пословање није могуће без корупције. Отуда је корупција изузетно важан фактор у смањивању количине улагања у многим земљама, тј. свугде тамо где је има више.

Rent seeking у смислу тражења профита мимо тржишта је сличан корупцији или лоповској активности, које се такође заснивају на тражењу профита изван тржишта. Међутим, постоје и велике разлике између *rent seeking* и корупције. Прво, процес утицаја на доносиоце одлука код *rent seeking* је отворено конкурентан, а правила игре су добро јавно позната свим учесницима. Код корупције исто има конкуренције, али се она одвија далеко од очију јавности и обично сви учесници нису једнако добро обавештени о условима. Друго, код *rent seekinga* обично нема плаћања са стране, што је код корупције неизбежно. Код *rent seekinga* свако може да прати ко добија ренте, зато што се процес јавно одвија преко законодавне власти, док се код корупције може само да претпостави ко добија мито, пошто је то тајна између актера трансакција. Пошто се ова прерасподела на страни која плаћа доживљава као неформални порез, следи да корупција подиже порезе и повећава трансакционе трошкове пословања. Коначно, *rent seeking* је законит, док корупција то није.

Када се сажме, корупција је лоша зато што ресурсе усмерава у непродуктивне сврхе. Тиме што одвраћа инвеститоре или повећава трошкове пословања она смањује улагања¹³, услед чега је мање радних места, спорији је раст продуктивности и спорији привредни раст. Корупција и индиректно отежава привредну делатност јер изискује да пословни људи проводе више времена са бирократама него што би иначе, да се више баве администрацијом него тржиштем. Исти ниво корупције у две или више земаља може

да има различите штетне последице. Касније ће се видети да начин дефинисања корупције одређује и модел поступака за сузбијање корупције.

Корупција је лоша у економском смислу зато што не ствара нови, већ само прерасподељује постојећи доходак. У том погледу корупција личи на лоповску активности, јер се ни ту не ствара нови већ прерасподељује постојећи доходак. Корупција мења алокацију ресурса и мења систем подстицаја. Може се сматрати и посебним порезом за пословање или другу активност. Услед тога она умањује обим пословања, подрива улагања, предузетништво и продуктивност. Пошто је тако, врло је непопуларно јавно подржавати корупцију. Услед тога скоро сви политичари, странке или организације јавно критикују узимање мита и корупцију сматрају великим недостатком или чак злом. Ако је тако, како онда објаснити врло широко присуство корупције у свету? Очито је да критика корупције с једне и широка распрострањеност с друге стране указују на велику разлику речи и дела. Многи политичари јавно осуђују корупцију, иако су у исто време веома корумпирани. Осуда корупције у таквим случајевима је последица јавног притиска. Сама осуда не значи ништа за сузбијање корупције, па све остаје само на празним речима, тј. ономе што се на енглеском зове *lip service*. Путем корупције политичари и државни службеници могу и да енормно профитирају, користећи тако добијена средства за лично богаћење и финансирање својих странака и изборних кампања. Једини услов је да случајеви корупције остану неоткривени. Ако се открију, то може водити крају каријере за политичара или бирократу, а понекад могу завршити и у затвору и изгубити имовину стечену корупцијом као обликом криминала. Зато се у режимима са високим нивоом корупције обично прибегава неким потезима, како би се предупредило да се случајеви корупције открију или да буду предмет судског процеса. Један механизам је контрола медија. Али, понекад је немогуће успоставити тај ниво контроле медија који онемогућава јавно извештавање о случајевима корупције. Други механизам су контра-кампање режимских медија против појединаца

¹³ Јавна потрошња као правило расте у оним браншама које су погодне за корупцију, услед чега је то важно као информација за евентуалну акцију сузбијања корупције.

и медија који извештавају о случајевима корупције. Таквим контра-кампањама се проба створити конфузија у јавности о томе шта се заправо десило. Ако се кампања не заустави у медијима, власти као наредни корак користе контролу над органима истраге, тужилаштва и судова. Ако се поступак ипак покрене, онда се користе механизми одуговлачења поступка, проширење истраге која се никад не окончава, новог вештачења, поновног суђења, итд. На крају, није чудо што у таквим режимима ниједан корумпирани политичар или државни службеник не доспе до затвора. Тако раширена корупција изискује суспензију владавине права, услед чега такве земље постају легло „криминала и корупције“. Тако корупција има и индиректни негативни утицај.

Ако је јавни притисак да се нешто уради против корупције врло снажан, власти могу прибећи неком од трикова. Рецимо, могу се у медијима лансирати неке корупционашке афере чији су актери „мале рибе“ или афере везане за актере бивше власти или афере из провинцијских градова. Како ће се касније видети, сви овакви маневри имају за циљ да се ништа озбиљно не ради на сузбијању корупције. Озбиљни кораци су у питању тек када борба против корупције крене од врха власти.

3. Позадина корупције

Нема начина да се спроводе поступци сузбијања корупције, а да се претходно не схвати да је корупција врло корисна за оне који у њој учествују. Политичари добијају средства за лично богаћење и финансирање странака и кампања, бирократи додатни доходак, одређене фирме добијају додатну зараду и разне врсте услуга од политичара и бирократа, итд. Иако је штетна за читаву привреду или за јавне финансије, корупција је корисна за службенике и фирме који у њој учествују. Сузбијање корупције тешко ће бити успешно ако се првенствено ослани на кампање којима се подиже јавна свест, морално образовање, строжију регулацију, више казне за прекршиоце, итд. Морални апели не дају резултате, као ни више казне. Морални апели не дају резултат, зато што су интереси јачи од морала и осећања. А што

се казни тиче, ако нико није ухваћен, суђен и осуђен због корупције за неко дело када је казна била шест месеци, тешко да ће бити ухваћен и осуђен ако се казна за исто дело повиси на три године. Просто, они који су умешани у корупцију сада ће водити нешто више рачуна да не буду откривени. Још горе, услед већег ризика после повећања казне, цена мита за исто дело ће скоčiti. Она рефлектује већи ризик да неко буде ухваћен и осуђен. Ако власти желе да ураде нешто озбиљно у борби против корупције, довољно је да примењују и мање строге законе. Тако би поступак смањивања корупције који би се заснивао на нормативном приступу био сасвим промашен и неефикасан. Има више разлога због чега је тако.

Прво, нема поенте у кампањи за сузбијање корупције, ако правила остају непромењена. Ако су правила иста, исти ће бити и подстицаји за деловање појединаца. Појединци теже да се понашају рационално у складу са датим правилима игре. Ако се жели смањити или искоренити корупција морају се променити подстицаји, а да би се променили подстицаји, морају се променити правила игре. Наравно, промена правила игре изискује политички и материјални трошак, који може бити значајан.

Друго, строжија регулација може бити једна од мера у сузбијању корупције, али није добро да она буде прва или једина. Пре него што се посегне за законом, треба направити друге кораке. Да би се знало за чим треба посегнути, потребно је анализирати преовлађујуће облике корупције у датој земљи. Да ли је корупција централизована или није, у којим секторима је најснажнија и које има појавне облике, да ли има дугу традицију или не, итд. Тек после тога се могу правити стратегија и механизми сузбијања корупције.

Све у свему, корупција је првенствено ствар правила игре, а тек секундарно морала и карактера. Зато у борби против ње не помаже запаљива моралистичка реторика и драконско законодавство, него промена правила игре и пажљиво дизајнирана антикорупцијска кампања. Наравно, могу се користити и неки други механизми, о којима ће касније бити речи. Драконски закони иначе

нису примерени нормално уређеним друштвима, јер у таквим друштвима казне морају бити пропорционалне учињеним кривичним делима. А једна од ствари је да казне не смеју бити драстично оштрије од сличних у другим солидно уређеним земљама. Зато се успешна борба против корупције мора више ослонити на други, позитивни приступ.

Основна идеја је врло једноставна, мада дизајн мера против корупција може бити врло компликован. Он изискује промену правила да би се на тај начин добио другачији систем подстицаја, који смањују или нужно не подразумевају акте корупције. Да би се било успешно у сузбијању корупције, најпре је потребно направити студију преовлађујућих облика и механизма корупције. Затим је потребно направити против-механизме, који ће променити подстицаје, учинити неке акте непотребним, који ће подићи цену за корупцију, који ће подстаћи људе да пријављују случајеве корупције за које знају или када су били принуђени да у њима учествују, да предвиде облике заштите за оне који сведоче у случајевима корупције, итд. Тако би први облик у сузбијању корупције био да се анализирају правила и установе који је хране. Други корак би био да се предвиде посебне мере које смањују, потискују или уклањају корупцију. Трећи корак би био да се те мере примене. Четврти корак је да се посматра и анализира примена антикорупцијских мера и да се прилагођавају и мењају, како би биле што ефикасније. Сила закона као антикорупцијска мера долази у обзир евентуално тек на крају. Ако би сила закона била прва, то не би много допринело борби против корупције, јер

би само подстакло државне бирократе да се још неискреније понашају него раније и да још боље прикривају своје незаконито понашање.

Пошто је корупција стара колико и држава, основни типови корупције су добро познати дуго времена. Самим тим није непознато ни шта би морале бити антикорупцијске мере.

Механизми корупције ...

Комбинација деловања „правила већине“ и власти која је слабо ограничена законом прети да се претвори у зачарани круг низа таласа популистичких обећања која прикривају лично богаћење политичара кроз корупцију. Слично томе, позивање на јавне

интересе, патриотизам или национална осећања само је фасада да би се прикрило богаћење јавних службеника кроз корупцију и крађу јавних фондова. Те опасности су посебно велике у свим новорођеним демократијама, нарочито тамо где их последњих деценија има више, као у источној Европи или Латинској Америци. Према несрећно скројеним законима у новим демократијама, изабрани лидери по закону имају не само моћ,

него и одговорност, да богатство и доходак арбитрарно прерасподељују. Зато је разумљиво што бирачи бирају оне лидере који обећавају највеће прерасподеле или који обећавају највише.

Бирачи траже ренте, а политичари су срећни да им их обећају, ако мисле да ће их то одвести на власт. Та игра се стално понавља упркос чврстој евиденцији да трансфер дохотка од једне на другу групу не само да не



може да створи просперитет, него га заправо подрива. Таква политика подстиче *rent seeking* и активности да се мимо рада дође додохотка, а с друге стране смањује радни напор и улагања. Подстичу се непродуктивне активности, а сузбијају продуктивне, што неминовно подстиче корупцију.

Они који говоре о потреби веће улоге државе у привреди, као што су комунисти, социјалисти, националисти, егалитаристи и други колективисти, први су на које се мора сумњати да се залажу за правила која подстичу корупцију и друге штетне праксе. Сви бирократи користе монопол права и државне власти, али бирократи поменутих оријентација то чине више од других. Када једном добију власт над државом и правом, они се више не могу користити против њих, јер то постају њихови судови, њихова полиција, њихова царина, њихова администрација... Ф. Бастија (Bastiat) је у *Закону* писао, да се социјализам не може превладати све док „легална пљачка опстаје као основни посао законодавства.“

Закључци који се из реченог намећу за борбу против корупције су јасни као на длану. Прво, држава треба да се повуче из многих области током транзиције ка тржишној демократији и да се сведе на њену класичну улогу. Она се своди на стварање и спровођење правила игре, али и на потпуно избегавање да се меша у саму игру. Она не сме да буде инвеститор, него да интервенише само онда када су нарушена правила игре или уговори.

Ако се држава не би повукла из директног управљања привредом, то би био највећи потенцијални извор корупције. Поступак повлачења може бити у облику приватизације, која значи продају државног власништва у приватно. Овај поступак се може применити на комерцијалне фирме, банке и осталу државну имовину. Поред тога, постоји још један сегмент различитих услуга, које ће ефикасније и јефтиније обавити приватне фирме које су за то специјализоване, него државне фирме и агенције. И због ефикасности и због снижавања нивоа корупције пожељно је да се приватизација и рентирање услуга користе где год је то могуће.

Друга велика област која подстиче цветање корупције јесте државна регулација. У процесу регулације држава може повластити једне, а негативно дискриминисати друге. А да би некога повластили, политичари и бирократе могу тражити мито. Многе ствари су непотребно регулисане да би државне бирократе имале алиби да се у та питања умешају и тако добију прилику да траже мито.

Трећи велики сегмент државне активности који храни корупцију је државна помоћ. Има много облика државне помоћи, од субвенција до царина и монопола и од дозвола до кредита, кредитних гаранција или опраштања плаћања пореза. Зато се државна помоћ мора брижљиво надгледати.

Четврти велики и можда највећи сегмент који храни корупцију у држави су јавне набавке. Јавне набавке су, као и државна помоћ, скоро непрегледна категорија, јер се тичу куповине роба и услуга у свим сегментима државе и у читавом јавном сектору. У земљама Европске уније на јавне набавке отпада 10-15% од националног производа (БДП) тих земаља. То значи да је у земљама Европске уније у 2010. години отишло 1200-1800 милијарди евра. Ако је од тога на корупцију и проневере отишло само 5%, што је иначе врло ниска процена, то значи да је у земљама ЕУ покрадено 60-90 милијарди евра током само једне године. На то треба додати проневере буџета ЕУ, које 2010. износе нешто изнад 140 милијарди евра и где 5% износи око 7 милијарди евра.¹⁴

Са та четири поља се не исцрпљују могућности корупције у држави, али она у погледу износа представљају вероватно више од 9/10 свих прилика за корупцију у држави.

Демократија без владавине права није много пожељна, јер она допушта већини да искоришћава мањину или мањине. То се обично чини доношењем закона који подстичу прераспodelу или вођењем политика са популистичким предзнаком.

Ако нема владавине права могућности манипулације у демократији расту. Владавина права је чувар индивидуалних права и кочница власти. Ако ње нема, право неће служити ограничавању, него појачавању

¹⁴ Уп. Прокопијевић 2009, 461 и даље.

утицаја власти. Неограничена или слабо ограничена власт допушта политичарима да се размећу разним обећањима везаним за прераспodelу благостања, што повећава и прилике за корупцију. Што је слабије ограничена власт, снажнији је *rent seeking* и утолико се више располагање ресурсима концентрише у све мањем броју руку, било политичара или оних који су им блиски. Ово многим даје подстицај да траже доходак позивајући се на „друштвену правду“. Када једни на друштвеној лутрији добију, други су изгубили, и тиме имају мотив да се ангажују како би постали добитници. То је циклична активност која може да се одвија унедоглед и једини начин да се она ограничи јесте да се ограничи моћ власти. Тежећи томе људи из источне Европе би могли да се угледају на савет Џејмса Медисона (James Madison):

„Ако би људи били анђели, влада уопште не би била потребна. Ако би требало да анђели владају људима, не би била неопходна ни спољашња ни унутрашња контрола владе. У ограничавању влада, којом ће администрирати људи над људима, велика тешкоћа лежи у следећем: прво морате оспособити владу да контролише оне којима влада, а онда је у следећем корако обавезати да контролише саму себе.“¹⁵

Није вероватно да транзиционе земље могу одједном успоставити владавину права на задовољавајућем нивоу. Спровођење владавине права изискује дужи период времена и то је пре ствар деценија него година. Зато је важно да посткомунистичке власти буду посвећене владавини права и да се њихове земље постојано крећу у том правцу. Тај посао није лако обавити. Током транзиције се из основа мењају правила игре, што рађа обиље дискреционе моћи. Што је више дискреционе моћи, снажнији је подстицај да се подлегне њеним искушењима. Са развојем владавине права долази до ограничавања дискреционе власти, а тиме поред других погодности опадају и прилике за корупцију.

Понекад се каже да корупција цвета у земљама у којима су државни службеници слабо плаћени. Ниске наднице изгледају као адут, јер онда има логике да се толерише

корупција, како би дохоци државних службеника били виши. Чак и неки економисти кажу да је корупција начин на који неки јавни службеници, ако су лошије плаћени а заслужују више, могу да добију разлику између њихове плате и њихове тржишне вредности. Али, није добро ово објашњење раширености корупције наводно услед ниских доходака. Акти корупције не постају прихватљиви тиме што су корисници мита сиромашнији људи. Ако су државни службеници слабо плаћени, то је показатељ да су продуктивност и општи ниво цена у тој земљи ниски, а ако је тако, онда су наднице ниске и у приватном сектору. Корупције у приватном сектору или нема или је симболична, услед разлога који је објашњен раније – а то је притисак тржишних сила. И то је тако и у сиромашним и у развијеним земљама. За разлику од тога, корупције има у државном сектору у обе групе земаља. То показује да кривац за корупцију није низак доходак, него су то правила игре и систем подстицаја који постоје у држави. Наравно, ни у најкорумпиранијим државама нису корумпирани сви државни службеници, а и ниво корупције од земље до земље веома варира.

...и како је сузбијати

Корупција у држави постоји због система подстицаја, тј. недостатка притиска какав постоји на тржишту. Корупција у држави се тиче моћи, а не тржишних сила. Услед тога се мере борбе против корупције генерално односе на две ствари. Прво, то је отклањање нелегитимне или неограничене моћи. Наравно, да би политика имала смисла, политичари и државни службеници морају имати извесну дискрециону моћ. Ако ње не би било, не би ни о чему ни могли да одлучују. Али зато, друго, тај домен дискреционе моћи мора бити покривен антикорупцијским законима, добро надгледан и контролисан, а за прекршаје морају постојати одговарајуће казне.

Пре него што би се прешло на мере за сузбијање корупције, потребно је да се обаве неки претходни послови. У њих спада неколико ствари.

¹⁵ Уп. *The Federalist*, бр. 51.

Прво, важно је установити да ли је корупција централизована или децентрализована. Диктатурама је својственија централизована, демократијама децентрализована корупција. Централизовану корупцију је лакше технички сузбијати, јер је круг оних који је узимају веома мали и све би се свело на добру демократску контролу врха власти. У политичком смислу је такву корупцију најтеже сузбијати, јер се тиче највише власти. У недемократском режиму нема начина да се централизована корупција сузбија, пошто лидери могу да раде шта желе, како показују примери са Филипина у време Маркоса, Индонезије у време власти Сукарна и Сухарта, Нигерије и многих других земаља.

Друго, који је ниво развоја у датој земљи. Корупција у развијеним и неразвијеним земљама се веома разликује по облику. Корупција у неразвијеним земљама иде преко „коверти“, а у развијеним преко рачуна, фондова и фондација. У неразвијеним земљама је поред коверти врло популарно давање мита у натури.

Треће, која су својства социјалног капитала и како она утичу на корупцију. Под социјалним капиталом се овде подразумевају неформална правила игре, као што су морал и обичаји, традиција, религија и слично. Неки облици социјалног капитала су повољније окружење за корупцију од других, и о разликама се мора водити рачуна, ако кампања треба да је успешна. У неким случајевима социјални капитал подстиче, а у другим сузбија корупцију. На пример, највиши ниво корупције у Европи је у земљама на истоку и југоистоку континента, што би значило да су комунистичка и отоманска власт неговале правила и навике који подстичу корупцију. За разлику од тога, ниво корупције је низак у скандинавским и англосаксонским земљама, што значи бар две ствари. Са једне стране су неформална правила била неподстицајна за корупцију, а са друге је држава додатно сузбијала корупцију. Резултат видимо данас у виду ниског нивоа корупције у тим земљама.

Четврто, да ли корупција везана првенствено за политику или је захватила и неке друге сфере активности. Ако је корупција само у сфери политике, то олакшава посао у погледу обима и начина њеног сузбијања,

али може изискивати могућност да се мењају неке до тада преовлађујуће праксе.¹⁶ Чак и у неким земљама које *Transparency International* и друге агенције сматрају скоро слободним од корупције, у политици повремено избијају корупционашки скандали.¹⁷

Кампања за сузбијање корупције мора да се прилагоди земљи која је у питању, али постоје ствари које се не би смеле заборавити. У њих спада:

- Ако су уставна и законска ограничења власти слаба, треба да се појачају. У уставу и законима не стоји шта власт може да ради, него само шта су јој надлежности и шта не сме да ради. Појачавање такозваних негативних *provisos* не значи поопштравање законских одредби у смислу драконских закона;
- Уклањање или поједностављивање непотребне регулације. Широка, често непотребна, а понекад непрецизна регулација одлично храни корупцију;
- Увођење тзв. електронске владе такође спада у стандардне и добре антикорупцијске мере. Електронска влада треба да буде праћена другим реформским корацима, смањењем и реорганизацијом државних служби;

¹⁶ На пример, политичари убеди банке да дају кредит некој великој фирми која је у пословним тешкоћама. Политичари тиме добијају гласове, јер фирма наставља да ради, а запослени задржавају радна места. Банкери профитирају, јер и ако кредит дат великој фирми не буде био отплаћиван, политичари ће банци прибавити друге послове за државу, на којима ће профитирати. Бирачи стичу утисак да политичари брину о радним местима, па додатно гласају за њих. Како су показале кризе у Јужној Кореји, Мексику, Русији или Аргентини, међународни зајмодавци не сносе уобичајени инвестициони ризик, пошто губитке који настану из операција попут описане, касније покрију ММФ, други нетржишни фондови или домаће пореске платише. Проблем са оваквим пословима је двострук. Прво, ризик операције изгледа мањи него што заправо јесте, што код банкара подстиче хазардно понашање. Друго, када се направи велики дуг у некој земљи и то ММФ покрије, ствара се подстицај да дуг у наредном случају у некој другој држави буде још већи. Јер, добит се приватизује, а губитак социјализује, што је ванредно повољно за оне који се оваквим операцијама окористе.

¹⁷ Нпр. велики скандал у Немачкој у време канцелара Кола (Kohl), када се испоставило да су странке имале црне фондове у износима који се мере десетинама милиона марака.

- Кампања ће бити утолико успешнија што се више смањи директно државно учешће у привреди. Зато је приватизација државних фирми и имовине један од најважнијих корака у борби против корупције;
- Куповина неких услуга не тржишту, а које је традиционално обављала држава, као што је приватно управљање затворима, приватне арбитраже, нотарска служба итд, смањује прилике за корупцију;
- Доношење антикорупцијских закона. Неки од њих су имплицитно важни (закон о буџетском систему, закон о финансирању локалних јединица власти, закон о финансирању политичких странака, закон о трезору), док су други експлицитно важни за сузбијање корупције. Закони о јавним набавкама, субвенцијском интересу, дохоцима функционера, интерној и екстерној рачуноводственој и ревизорској контроли итд, спадају у неке од важнијих. Мала је вајда од антикорупцијске кампање ако законски није забрањено узимање мита или ако министри, пошто су изабрани, могу да наставе да управљају својим приватним фирмама;
- Разлог за корупцију је понекад и недостатак конкуренције. Ако има само један продавац неке робе или услуге, немогуће је установити шта је њихова тржишна цена. Зато постоји сумња да се оне плаћају скупље него што би морало, а имплицитно и да држава намерно одржава такво стање. Зато је отварање тржишта спољашњој конкуренцији у оваквом случају предуслов антикорупцијске кампање;
- Ако државни бирократи фаворизују куповину роба и услуга од одређених фирми изнад тржишне вредности, такве поступке је лако открити. Наравно, то важи под условом да они који обављају надзор и контролу немају договор са онима чије понашање треба да контролишу;
- Ако неки појединци и фирме дознају услове тендера пре него остали заинтересовани за тендер или ако се куповине

стално обављају код истих фирми, то су поуздани показатељи „намештања“ тендера;

- Ако нема конкуренције међу административно-територијалним јединицама власти, у земљи треба спровести децентрализацију, како би се осигурала вертикална конкуренција међу разним нивоима власти и хоризонтална конкуренција међу јединицама власти истог нивоа. Конкуренција тера власти да боље раде, што индиректно смањује прилике за корупцију;
- Ако је државна потрошња превелика и таква да ствара дефиците и повећава јавни дуг, потребно је ограничити ниво државне потрошње као део од БДП, као и ограничити буџетски дефицит и јавни дуг као део БДП;
- Ако су административни поступци компликовани, тако да повећавају подстицај за давање мита, треба их уклонити или поједноставити. Многи прописи постоје само да би били алиби за тражење мита;
- У неким ситуацијама је могуће отворити више административних позиција¹⁸ за исте послове, тако да клијенти могу да бирају код ког службеника ће се појавити;
- У неким ситуацијама се корупција може смањити повећањем броја оних који одлучују. Рецимо, ако би један појединац одлучивао о избору „књиге године“ или избора за лепотицу, било би лако подмитити га. Али, ако жири у оба случаја има по десетак особа, подмићивање постаје много скупље и практично отпада.

Претходно побрајање не исцрпљује све антикорупцијске кораке, побројани су само неки од важнијих или неки од чешће коришћених. Поред тих корака, постоје и нека општа правила за борбу против корупције.

Прво, свака озбиљна антикорупцијска кампања мора да почне од врха и да иде ка дну. Висока корупција је много скупља, па тиме и много дестимулативнија за ула-

¹⁸ Ово се може постићи и без повећања администрације тиме што ће се предвидети да више службеника може обављати неки посао.

гања од корупције на „нижим нивоима“ или „мале корупције“. То значи, у централној држави мора ићи од премијера и министара, ка помоћницима, државним секретарима, итд. Ако је реч о локалној јединици власти, треба да почне од председника општине и начелника. У борби против корупције нема поенте хватати „мале рибе“ пре него што се заврши са „великим“.

Друго, политичари и остали државни бирографи нису озбиљно заинтересовани за борбу против корупције, изузев ако путем ње могу да надмаше ривале и победе или бар учврсте свој постојећи положај. Дакле, да би се придобили политичари, њихова добит од такве кампање мора бити већа од онога што добијају путем корупције. Оваква оријентација за неког политичара у земљи са снажном корупцијом могућа је само ако је политичар новајлија и није потопљен у корупцију у претходним мандатима. Политичари огрезли у корупцију никада неће посегнути за стварно антикорупцијским програмом, зато што ће свака озбиљнија истрага завршити у њиховом дворишту и бесповратно их однети са сцене, а можда ће завршити и у затвору.

Треће, да би грађани и медији учествовали у сузбијању корупције, они морају имати подстицаја за то. Ако се случајеви корупције озбиљно процесуирају, људи ће имати подстицај да пријављују истражи своја сазнања о случајевима корупције. У неким случајевима могу се користити и сведоци сарадници, који касније морају на одговарајући начин бити заштићени. Ако се случајеви корупције не истражују, него гурају под тепих, онда људи неће имати подстицај да пријављују случајеве корупције, нити да буду сведоци. То ће додатно подстаћи размах корупције.

Четврто, у антикорупцијским кампањама и поступцима сузбијања корупције могу учествовати и НВО, грађани, грађанске иницијативе, медији итд, али кључну улогу има држава и њени органи. Пошто је тако, без политичке решености нема озбиљне борбе против корупције. У земљама са високим нивоом корупције тешко је добити овакву подршку, јер би акција одмах потопили врх власти и политичког естаблишмента.

The article deals with corruption, the main problems it causes and principles for fighting corruption. Corruption is merely a misuse of public positions for private benefits, but it also exists slightly in the private sector. It is defined as a misuse of a discretionary power for personal benefit. Corruption is next to non-existent in the private sector, because of the pressure of market forces. These forces do not operate inside the state, and public officials operate with others' money. The two main problems corruption causes are the moral and economic ones. Morally, corruption destroys rules and institutions. Economically, it wastes resources, what again causes higher transaction costs, lower investment and lower income. Corruption is like theft, it redistributes rather than creates new income. For that, corrupt countries are poorly developed. In order to reduce corruption a change of rules is needed. The article also offers some other principles for fighting corruption.

Key words: corruption, moral and economic problem of corruption, the system of incentives, fighting corruption.

Земље у свету се веома разликују према нивоу корупције. Али, нема земље без корупције, мада је у неким од њих она изузетно ниска, као што су нпр. скандинавске земље. Земље се међутим веома много разликују и према томе да ли државни органи озбиљно сузбијају корупцију, или су паралисани, намерно услед такве политичке воље или зато што су сами корумпирани. И у земљама у којима има мало корупције то је зато што озбиљна борба против корупције од стране државних органа има вишедеценијску традицију. Дакле, у свим земљама има корупције, али се државе разликују по томе да ли се озбиљно боре против корупције или не. Земље које се озбиљно не боре против корупције су обично земље „криминала и корупције“ и по правилу су неразвијене. Нужни услов њиховог развоја је сузбијање криминала и корупције. Довољан услов бржег развоја су протржишне реформе и владавина права. ●

Литература

- * * * **Corruption in Serbia**, Belgrade: CLDS, 2001.
- Colazingari, S. / Rose-Ackerman, S. (1998) *Corruption in a paternalistic democracy: lessons from Italy for Latin America*, **Political science quarterly**, vol. 113, 3, pp. 447-470.
- Colombatto, E. (2001) **Discretionary power, rent-seeking and corruption**, Torino: ICER. Available at the site: www.icer.it
- della Porta, D. & Vannucci, A. (1999) **Corrupt exchanges. Actors, resources, and mechanisms of political corruption**, N. York: Aldine de Gruyter.
- della Porta, D. & Vannucci, A. (2000) *Corruption and political financing in Italy*, TI Working paper. Available at the site: www.ti.org
- Eigen, P. (1996) *Combating corruption around the world*, **Journal of democracy**, vol. 7, 1, pp. 158-68.
- Goel, R.K. / Rich, D. P. (1989) *On the economic incentives for taking bribes*, **Public choice**, no. 61, pp. 269-275.
- Jain, A. K. (Ed)(2000) **The political economy of corruption**, London: Routledge.
- Milovanović, M. (2002) *Combating endogenous corruption in privatized companies*, Budapest: OSI, mimeo.
- Pejovich, S. (1999) *The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development*, manuscript (published in the meantime in **Journal of markets and morality**)
- Прокопијевић, М. (2000) **Конституционална економија**, Београд: Е press.
- Prokopijević, M. (2001) **Transition**, Turin: ICER Working paper series. Available at: www.icer.it
- Prokopijević, M. (2002) *Social capital during transition*, Trento: Trento University Working Paper Series.
- Prokopijević, M. (Ed) (2002) **Two years of reform in Serbia: a wasted opportunity**, Belgrade: Free Market Center. Available in Serbian and English under: www.fmc.org.yu
- Прокопијевић, М. (2009) **Европска унија. Увод**, Београд: Службени гласник.
- Прокопијевић, М. (2010) **Слобода избора**, Београд: Завод за уџбенике.
- Rose-Ackerman, S. (1999) **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, Cambridge, MA: Cambridge UP.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) **Корупција и власт**, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) **Економија корупције. Међународни приручник**, Београд: Службени гласник.

Корупција у правосуђу и правосудни систем

ЗОРАН ИВОШЕВИЋ

1. Значење корупције

Корупција (лат. *corruptio*) значи: поквареност, изопаченост, заведеност, окаљаност, потуљеност...¹ Сва та значења односе се на оног ко у вршењу функције, службе или посла, учини што не сме или не учини што мора, да би остварио какву корист за себе или њему блиска лица.

Ову појаву социолози објашњавају као „присилну тржишну трансакцију у којој, због нарушавања принципа непристрасности, долази до пуног изражаја незаконито коришћење друштвеног положаја и моћи, ради сопствене, породичне или групне користи“.² Али, она је „пробила“ тржишне оквири и постала општа, тачније универзална појава. Одељење техничке сарадње за развој Уједињених нација корупцију види као „понашање које се, према правним и друштвеним стандардима, сматра злоупотребом јавног положаја и средстава, ради постизања приватне користи.“³ Могло би се, стога, рећи да корупција настаје из злоупотребе јавног положаја ради стицања имовинске или неимовинске користи. Корумпирање се не врши само новцем и другим материјалним добрима, него и задовољавањем разних потреба и интереса, као што су: запошљавање, стицање звања или титула, напредовање у каријери, друштвени статус, статусна позиција, сталешки ред или каква привилегија.

Корупција може бити ситна, средња или крупна.

Ситна корупција има у виду мале поклоне, услуге, погодности или привилегије, али и ручкове, вечере, излете и друга чулна задовољства.

¹ М. Вујаклија, Лексикон страних речи и израза, „Просвета“, 1991. година.

² С. Вуковић, Корупција и владавина права, ИДН „Драганић“, 2003. године, стр. 10.

³ Радна дефиниција Одељења из 1989. године.



Рад анализира стање корупције и стање прописа у правосуђу Србије, указујући на узроке и последице ових стања, као и на њихову међусобну условљеност.

Кључне речи: значење корупције, корупција у правосуђу, судство, јавно тужилаштво, законодавна власт, извршна власт.

Средњу корупцију чине радње које се могу квалификовати као кривична дела примање или давање мита. Она у кризним временима добија облик „клијентализма“: сива размена јавних услуга и приватних интереса, у дискретној али чврстој, трајној и тајној вези давалаца и корисника услуга.

Крупна корупција обухвата: новчане трансакције велике вредности, намештање великих послова, приватизацију великих

система, сиву трговину људима, оружјем, дрогом и дуваном, као и друге облике организованог криминала на високом нивоу. Док се средња корупција само ослања на политику, крупна се без ње не може замислити. И њој прија кризно време.

2. Правосудна корупција пре демократских промена

О правосудној корупцији у Брозово време углавном се ћутало или шапутало.

Милошевићево време је тој корупцији широм отворило врата, али се о њој говорило углавном у кулоарима и на тротоарима.

Први округли сто на тему правосудне корупције организовало је, марта 1998. године, Друштво судија Србије. Иако је расправа била озбиљна и упозоравајућа, остала је безимена. Али, и драматично уверљива. Показало се да међу носиоцима правосудне функције има „примаријуса“, оних који су судили по наруџбини и за то примали: новац, печено јагње или прасе, бесплатно летовање, звање, стан, напредовање у виши суд, положај председника суда, место министра, политичку функцију, статусну позицију, разне имовинске и неимовинске користи. У тој корупцији размењивали су се нечасни јудикати за нечасне користи. Размена се кретала у границама ситне и средње корупције. Али, било је и крупне. Сетимо се само изборних крађа 1996. и 2000. године, у којима су корумпиране судије прекрајале вољу грађана.

Корупција у правосуђу јављала се у два вида: као обична и као државна. Обичну је изазивао вирус појединачног или групног интереса. Државну је изазивао вирус политичког интереса.

1) Синдром корупције – Без обзира на то што је *судска корупција* била безимена, свест грађана о њеном постојању била је присутна.

У анкети агенције „Аргумент“⁴ из 1997. године, на узорку од 200 грађана који нису имали предмете у судовима, 71% испитаника сматрало је да судске корупције има. У анкети исте агенције из 1998. године, на узор-

ку од 100 грађана који су имали предмете у судовима, 95% испитаника сматрало је: да судске корупције има; да је најзаступљенија у привредним предметима (42,1%) и кривичним предметима (28,4%); да се спроводи преко носилаца политичке моћи (40%), судија (36,8%), адвоката (13,8%) и вештака (8,4%); да највећи притисак на суд врше политичари на власти (47,7%), моћни појединци у привреди (17,9%) и криминалци (14,7%). Према истој анкети, грађани су се изјаснили: да се уз добру везу може утицати на суд – 95% испитаника; да се предмети посебног значаја поверавају, мимо распореда, одређеним судијама – такође 95% испитаника; да се судска корупција најефикасније може сузбити прекидом политичког притиска на суд – 57,9% испитаника; да се то може постићи повећањем плате судија – 32,6% испитаника.

У анкети коју је 1998. године спровело Друштво судија Србије⁵, саме судије су потврдиле постојање правосудне корупције. Од 95 београдских судија: 21 се изјаснио да корупције има; 39 – да има притисака на суд; 33 – да се може утицати на судску одлуку; 54 – да ће корупција достићи забрињавајуће размере ако се не побољша материјални положај судија и запослених у суду; 45 – да се предмети посебног значаја поверавају одређеним судијама мимо распореда рада; 40 – да постојећа организација судова и њиховог рада погодује корупцији.

Друштво судија Србије је у исто време спровело и анкету међу београдским адвокатима.⁶ Од 69 испитаника: 17 је сматрало да судске корупције има; 43 – да притисака на суд има; 28 – да се везом може утицати на суд; 50 – да ће се корупција увећати ако се не побољша материјални положај судија и запослених у суду; 32 – да постојећа организација судова и њиховог рада погодује корупцији.

Иако је судска корупција (као и свака друга) дискретна, најчешћи знаци да она постоји били су: образовање *ad hoc* већа за суђење у одређеним предметима; додељивање предмета у рад мимо утврђеног распореда, одузимање предмета од једног судије и поверавање другом, развлачење поступка у

⁴ Публикација „Корупција у Србији“, CLDS, 2001, стр. 90.

⁵ Исто.

⁶ Исто.

одређеним предметима до застарелости кривичног гоњења и доношење ослобађајућих пресуда због тобожњег недостатка доказа.

Корупција није захватила само судије него и запослене у суду, нарочито ако су радили на завођењу предмета (па су били у прилици да случајеве намештају одређеном судији, односно судије одређеним случајевима), или са доставницама (па су били у прилици да их уклањају или антидатирају ради опструирања суђења).

Што се *јавнотужилачке корупције* тиче, она није била предмет посебних јавномњењских истраживања, али то не значи да је није било. Узроци њеног постојања били су и израженији него у судовима.

2) Узроци корупције – Корупцију су изазивали системски и социјални узроци.

Системски узроци имају нормативно порекло. Зато их ваља тражити у ондашњем Уставу и ондашњим законима.

По ондашњем Уставу, судови су били самостални и независни у свом раду а судска функција – стална. Иако је принцип поделе власти већ био установљен, судије и председнике судова бирала је законодавна власт (парламент) на предлог њеног одбора за послове правосуђа. Пошто је министар правде достављао предлагачу своје мишљење о кандидатима, и извршна власт је имала свој утицај на избор судија. Законодавна и извршна власт имале су утицај и на разрешење судија, јер је иницијатива могла доћи и од ресорног министра и од скупштинског одбора за послове правосуђа. Предлог за разрешење био је у рукама председника Врховног суда, општа седница тог суда је утврђивала постојање разлога за разрешење а парламент је доносио одлуку о разрешењу.

Јавно тужилаштво је било самостални државни орган а функционисало је као хијерархијски устројена организација са Републичким јавним тужиоцем на челу. Њега је бирала Народна скупштина на предлог властитог одбора за послове правосуђа, док је заменике јавних тужилаца, на свим нивоима, бирала Народна скупштина на предлог Републичког јавног тужиоца. Републички јавни тужилац је за свој рад одговарао Народној скупштини, док су сви нижи тужиоци

одговарали њему. Републичког јавног тужиоца разрешавала је Народна скупштина на предлог надлежног скупштинског одбора, док је заменике јавних тужилаца разрешавала Народна скупштина на предлог Републичког јавног тужиоца. Виши, односно највиши тужилац, могао је преузети предмет од нижег или га поверити другом тужиоцу. Био је овлашћен да даје и обавезна упутства.

Овлашћења политичких власти у поступку избора и разрешења носилаца правосудних функција, као и зависност нижих тужилаца од виших, односно заменика тужилаца од јавног тужиоца, имали су утицај на вршење судијске, односно јавнотужилачке функције. А они су злоупотребљавани и у коруптивне сврхе.

Социјални узроци имали су стварносно порекло. Били су последица комунистичког наслеђа, кризе права, моралног суноврата судства, политизације, ратова, санкција, малих плата, сиромаштва и других зала и невоља.

Корупција је као коров. Проклија чим настану одговарајући „климатски услови“. Шта је покренуло правосудну корупцију?

„Убијање“ правде у праву отпочело је још у Брозово време. Право је било реквизиит „владајуће класе“. Примена права формално је била у рукама судства, али пошто је право било класно, вољу класе на власти тумачила је Комунистичка партија, односно Савез комуниста, као авангарда те класе. Ова авангарда ставила је под контролу не само судску него и законодавну и извршну власт. Зауздани судови испољавали су готово побожну приврженост „класним циљевима“, а пошто су они били садржани и у прописима по којима су судили, њихова приврженост, да не кажемо пристрасност, била је саставни део судске независности. Тако је судство изгубило идентитет и препустило се поданичком духу, пристајући на послушност политичкој власти.⁷

Инерција послушности настављена је и по увођењу вишепартијског система (Устав из 1990. године), само што се судство приклањало другом господару – партијама

⁷ Публикација „Корупција у Србији“, CLDS, 2001, стр. 91–92.



на власти. Тако је уронило у милошевићевску политизацију правосуђа, а први видљиви знаци били су: пракса специјалних већа у политички осетљивим предметима, оперетско суђење „милосрдним анђелима“, претварање судница у политички кабаре, политички процеси, монтирана суђења, равнодушност према политичким злочинима, ванправна хапшења и свакојаке злоупотребе судске власти. Судска власт је стављена под старатељство извршне власти. Како су се у тој власти мешали интереси политике и криминала, судство је, полако али сигурно, потпадало под утицај парадржавних, парapolитичких и криминализованих центара моћи. Тако је постало доступно и корупцији.⁸

Корупција је закорачила у судове и због неподношљиво неповољног материјалног положаја судија и запослених. Многе судије су потражиле боље плаћени посао, препуштајући судијску функцију некомпетентним, неискусним и несигурним кадровима, подложним туђим утицајима.⁹ У судству је завладао хаос. У њему су судови могли послужити само за „прање“ дневне политике, нарочито у метежу избора. „Прање“ су награђиване министарским функцијама и мандатима председника суда. И то је привлачило корупцију.¹⁰

Корупцији је погодовала и дволичност носилаца извршне и законодавне власти. Они су се вербално залагали за независност судства, а у пракси вршили притисак на су-

дије, свесни њиховог поданичког духа и њихове политичке скучености.¹¹

Све ово је, мање више, важило и за ондашње носиоце јавнотужилачке функције.

3. Правосудна корупција после демократских промена

Пошто су у Милошевићевом режиму двадесетак одсто деперсонализованих, дресираних, политизованих и криминализованих носилаца правосудне власти „загадили“ читаву судијску и јавнотужилачку организацију, јер су само они поступали у „осетљивим предметима“, било је нужно да одмах после демократских промена 2000. године отпочне процес обнове правосуђа. И отпочео је, доношењем: Закона о судовима, Закона о судијама, Закона о Високом савету правосуђа, Закона о јавном тужилаштву и Закона о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.¹²

1) Стање прописа – Судски систем био је постављен овако. Судове опште надлежности чинили су: општински судови, окружни судови, Апелациони суд са три дислоцирана одељења и Врховни суд. Посебне судове чинили су: трговински судови, Виши трговински суд и Управни суд. Највиши суд у Републици био је Врховни суд Србије.

Основан је Високи савет правосуђа. Њега су чинили стални и позивни чланови. Стални чланови били су: председник Врховног суда, Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосуђе (по дужности), члан из реда адвоката, кога је бирала Адвокатска комора Србије и члан кога је бирала Народна скупштина. Позивни чланови били су: шест судија које је бирала општа седница Врховног суда и два јавна тужиоца које је бирао Републички јавни тужилац. Чланови из реда судија су учествовали у одлучивању када се расправљало о судијама, а чланови из реда јавних тужилаца када се расправљало о тужиоцима и њиховим заменицима. Овај орган је од скупштинског одбора надлежног за правосуђе преузео улогу предлагача у поступку избора председника судова и

⁸ Исто.

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

¹¹ Исто.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 63/2001.

судија, односно јавних тужилаца и њихових заменика, а од Народне скупштине – овлашћења да бира и разрешава заменике јавних тужилаца.

Основано је и деветочлано Велико персонално веће да одлучује о статусним питањима судија. Оно је било орган Врховног суда Србије.

Новелом Закона о судијама из 2004. године, основан је и Надзорни одбор, као орган унутрашње контроле, који је бирала општа седница Врховног суда из реда својих судија са овлашћењем да контролише судске предмете, врши увид у њих и покреће поступак за разрешење или дисциплинско кажњавање судија.

Ово су била солидна законска решења. Али, догодило се нешто што нико није очекивао. Уместо да обезбеди услове за спровођење донетих закона, тадашња извршна власт их је опструирала, па нова организација и надлежност судова није ни била успостављена. Рок је неколико пута померан, а од 1. до 20. марта 2003. године Србија је остала без судова.

Опструкција је уступила место деструкцији, тако да су многа законска решења о статусу носилаца правосудних функција девастирана.

Закон о изменама и допунама Закона о судијама из 2002. године:¹³ 1) предлагање судија враћа у надлежност скупштинског одбора за послове правосуђа, уз услов да Народна скупштина не усвоји предлог Високог савета правосуђа (а она је, кад јој предложени кандидат није одговарао, то увек могла учинити); 2) Великом персоналном већу одузима статус органа Врховног суда и претвара га у тело Народне скупштине (чиме је ослабљен положај највишег суда); 3) председницима судова забрањује да суде и установљава посебан начин њиховог избора и разрешења, у коме, уместо Високог савета правосуђа, односно Великог персоналног већа, учествује одбор за послове правосуђа Народне скупштине (чиме их лишава својства судије).

Екскомуницирањем из судске власти, председник суда престаје да буде судија

(први међу једнакима) и постаје продужена рука извршне, односно законодавне власти.¹⁴

Извршна власт је увећала овлашћења према судској власти и тако што је ресорни министар (пored председника суда, председника непосредно вишег суда и председника Врховног суда) добио овлашћење да покреће поступак за престанак судијске функције.

Закон о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву из 2003. године¹⁵ одредио је да јавне тужиоце бира Народна скупштина на предлог Владе, а да заменике јавних тужилаца именује Влада на предлог министра правде.

Закон о изменама и допунама Закона о Високом савету правосуђа из 2003. године¹⁶ свео је овлашћења овог органа на утврђивање предлога за избор судија (јер је за председнике судова, јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца утврђен посебан режим).

На предлог Врховног суда Србије и неких окружних и трговинских судова, Уставни суд Србије је одлуком од 13.2.2003. године,¹⁷ утврдио да новеле Закона о судијама из 2002. године, у делу о председнику суда, нису у сагласности са Уставом, пошто је претходно привременом мером суспендовао њихову примену.

Упорност у разграђивању новог правосудног система испољена је и Законом о изменама и допунама Закона о судијама из 2003. године,¹⁸ којим је установљено Веће за питања судске управе са овлашћењем да утврђује предлог за избор и разлоге за разрешење председника судова. Тако су они поново издвојени из режима избора и разрешења који је важио за судије. Састав тог већа (председник одбора Народне скупштине за послове правосуђа, министар надлежан за послове правосуђа, председник Врховног суда Србије и четири судије које бира Народна скупштина) увећава утицај политичке власти на судове.

¹⁴ З. Ивошевић, Жртвовање судије у председнику суда, Лист „Данас“, 19.8.2002. године.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 39/2003.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 39/2003.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 17/2003.

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 27/2003.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 42/2002.

2) Стање корупције – Девастација правосудне реформе задржала је присуство корупције у судовима и јавним тужилаштвима.

Јавномњењска истраживања Института друштвених наука, објављена 2003. године,¹⁹ показују да је правосуђе, по обиму и степеноу корупције, заузимало високо треће место (12,2% испитаника) иза царинске службе (31,4% испитаника) и полиције (12,4% испитаника). На питање где је корупција најмања, за судство се определило свега 0,5% анкетираних грађана. Перцепција испитаника о укључености судија и судских службеника у корупцију високо је изражена (17% сматра да су сви укључени, 42,5% – да су укључени неки, а само 4,5% – да није укључен нико). „То, пре свега, говори да је професија судије у очима грађана Србије деградирана. Они судијама, просто, не верују, као што не верују... ни извршној ни законодавној власти. Раније, због начина доласка на функцију судије, као и њиховог напредовања на хијерархијској скали судијских положаја (политичка подобност), а сада – и због намерне и ненамерне заштите појединаца од стране вршилаца власти и поткупљивости. Томе треба додати и директан или индиректан притисак на правосуђе.“²⁰ „Не треба заборавити да се овде, као и у другим професијама, може напредовати и уз помоћ корупције (која не мора бити новчана, већ се накнада испољава у доношењу пожељних судских одлука). То је један од проверених и најчешће примењиваних начина притисака извршне власти на правосуђе. Посебно зато што нису отклоњени механизми за притисак на судије, као што су: политички притисак (посебно због контроле медија од стране вршилаца власти, начина избора и разрешења, услова рада, припадности, итд.). На тај начин долази до стапања управне и правосудне власти или, пак, подређивања судске управној власти. Углед правосуђа, у суштини, највише руши политичка власт, стављајући га под своју контролу. Слична или готово идентична ситуација је и када је реч о тужилаштву. Низак углед делилаца правде, без обзира на часне представнике ове про-

фесије и квалитет појединачно обављеног посла, руши њихов ауторитет. Познато је да су поверење и ауторитет нужан услов њихове независности, с једне, и прихватљивости њихових одлука, с друге стране. Ако је делиоца правде могуће уценити или поткупити, онда нема говора о његовом ауторитету и поверењу грађана у његову непристрасност. Када тог поверења нема, појединац није сигуран да своје право може да оствари пред судом.“²¹

Зашто нова политичка власт није промодно сузбила корупцију у правосуђу? „Она то није могла да учини јер за владавину права није било не само политичке воље него ни интереса код вршилаца власти, односно то би било у супротности с њиховим приватним (или групним) интересима. Првенствено због тога што би се сутра могли и они сами наћи пред независним судом због својих корупционашких и криминалних радњи.“²²

О одсуству политичке воље да се држава обрачуна са корупцијом у правосуђу и другим гранама власти, сведочи и Закон о одговорности за кршење људских права²³ (тзв. „закон о лустрацији“), који је постао чувен по томе што се не примењује још од самог доношења.

4. Правосудна корупција у садашњим условима

Садашње стање правосудне корупције односи се на период од 1. јануара 2010. године. Тога дана су ступили на снагу: Закон о уређењу судова, Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава.²⁴ Ови закони чине актуелну правосудну реформу која је, заправо, рециклажа претходне, неуспешне.²⁵

Већ смо показали да стање прописа битно утиче на стање корупције. Зато ћемо, најпре, у важећим прописима потражити места која

²¹ Исто, стр. 80–81.

²² Исто, стр. 90.

²³ „Службени гласник РС“, бр. 58/2003.

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 116/2008.

²⁵ З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010.

¹⁹ С. Вуковић, Корупција и владавина права, 2003. година, стр. 31.

²⁰ Исто, стр. 80.

могу привући корупцију да би, потом, указали на стање корупције у правосуђу данас.

1) Стање прописа – Закон о уређењу судова установљава судове опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности су: основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни касациони суд. Судови посебне надлежности су: привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд и Управни суд. Највиши суд у Републици је Врховни касациони суд.

Закон о јавном тужилаштву одређује да јавно тужилаштво Републике чине: Републичко јавно тужилаштво, као највише у Републици, апелациона јавна тужилаштва, Тужилаштво за ратне злочине, Тужилаштво за организовани криминал, виша јавна тужилаштва и основна јавна тужилаштва.

Мрежу судова и јавних тужилаштава установљава Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава. – Судску мрежу чине 34 основна суда (уместо ранијих 138 општинских судова) са 92 дислоциране судске јединице, 24 виша суда (уместо ранијих 30 окружних судова), четири апелациона суда, 16 привредних судова (уместо ранијих 18 трговинских судова) са седам дислоцираних судских јединица, Привредни апелациони суд, 45 прекршајних судова (уместо ранијих 173 прекршајних органа) са 102 дислоцирана одељења, Виши прекршајни суд са 3 дислоцирана одељења, Управни суд са 3 дислоцирана одељења и Врховни касациони суд. – Јавнотужилачку мрежу чине: Републичко јавно тужилаштво, 4 апелациона тужилаштва, Тужилаштво за ратне злочине, Тужилаштво за организовани криминал, 26 виших јавних тужилаштава (уместо 30 ранијих окружних јавних тужилаштава) и 34 основна јавна тужилаштва (уместо ранијих 138 општинских јавних тужилаштава).²⁶

²⁶ З. Ивошевић, Ј. Киурски, Реформа правосуђа у Србији, Преглед – Република Србија, бр. 4/2009.

Мрежа правосудних органа на нижим нивоима драматично је редукована, што мора имати за последицу њихову енормну оптерећеност и неажурност. У неким судовима већ сада има судских већа са више од хиљаду па и хиљаду и петсто предмета у раду. У тим условима, странке и други заинтересовани субјекти изналазе разне начине да се одређени предмети узму у рад пре других, што, наравно, излаже судове и коруптивним притисцима.

Коруптивни насртаји се редовно ослањају на мане у садржини и примени прописа о положају носилаца правосудних функција.²⁷ А њих је било и превише. Ево неких:

Поступак реизбора судија и тужилаца је извршен на нетранспарентан начин.



Високи савет судства и Државно веће тужилаца радили су у привременом саставу, кад је реч о члановима из реда судија, односно јавних тужилаца и њихових заменика. Њихов избор извршен је на начин одређен у прелазним одредбама закона о успостављању ових тела, које нису биле предочене

Венецијанској комисији. Мандат ових чланова престаје избором сталних чланова из реда судија, односно јавних тужилаца и њихових заменика, али они настављају функцију у непосредно вишем суду, односно непосредно вишем јавном тужилаштву. Чиме су то заслужили? Ваљда спремношћу да у поступку реизборности следе вољу господара политичке моћи.²⁸ За њих не важе критеријуми избора, односно напредовања, који важе за све затечене носиоце правосудних функција.

²⁷ З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010, В. Водинелић, Реизбор судија: Успео почетак или реформа неуспелог почетка, „Херетикус“, Vol. VIII (2010) No 1; В. Ракић Водинелић, Анатомија разарања треће државне власти у Србији, „Херетикус“, Vol. VIII (2010) No 1; В. Петровић Шкоро, Реформа судства, довиђења владавине права, Избор судске праксе, број 2/2011.

²⁸ Ј. Василић, Да ли ће и када одговорати због реформе правосуђа, Лист „Политика“, 10.1.2011. године.

Високи савет судства и Државно веће тужилаца радили су и доносили одлуке у непотпуном саставу, без представника адвоката и професора правног факултета. Они су предлагани, али их Народна скупштина није бирала, јер јој нису били по вољи. Да су представнике ових професија бирали њихови органи, што би било у складу са аутономијом адвокатуре и универзитета, ово се не би могло догодити. Али, догодило се, јер Устав није хтео да буде у складу са самим собом, па је чланом 153. ст. 3. и 4. предвидео да представнике адвоката и професора бира парламент а не њихове колеге. Њима је препуштено само предлагање.

Председавање Високим саветом судства „храмље“. И један и други орган нису се стриктно придржавали критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата, нити су кандидатима дали прилику да се изјасне о доказима и подацима који доводе у питање њихов избор, односно реизбор.

Нереизабраним кандидатима нису достављена образложена решења о престанку судијске, односно јавнотужилачке функције, нити им је дата поука о правном леку. Ипак, поднето је више од 1.500 жалби Уставном суду, али је он до сада (а прошло је више од једне године) решио само две жалбе. И обе усвојио.

Високи савет судства није водио рачуна о оборивој претпоставци да затечене судије испуњавају критеријуме стручности, оспособљености и достојности за рад у суду исте врсте, односно истог степена, као ни о томе да је њихов положај у погледу престанка судијске функције изједначен са положајем судија који су по важећим прописима бирани први пут.

Због ових и других мана у прописима, као и због пропуста у њиховој примени, доста судија је поново бирано иако није требало, али доста судија није изабрано иако је требало. – Реизабране су, на пример, судије: које су учествовале у изборним крађама (више од 20), за које је Велико персонално веће утврдило да постоје разлози за разрешење (9), које су биле у сукобу интереса, које су доносиле дубиозне одлуке, које су реметиле јавни ред и мир, које су практиковале насиље у

породици, које су биле неуспешне и неажурне, које су на разне начине компромитовале судијску функцију.²⁹ – Нису реизабране неке судије које су изузетно успешно судиле, биле савесне, посвећене позиву, ефикасне и ажурне. Њима је једино замерено што су у браку са адвокатом. Та околност коришћена је селективно и непринципијелно. Селективно, јер и међу реизабраним судијама има оних који су у браку са адвокатом. Непринципијелно, јер нико од судија није остао нереизабран зато што је у браку са јавним тужиоцем или његовим замеником, који учествује у суђењу као и адвокати.³⁰ Ни избор, односно реизбор јавних тужилаца и њихових заменика, није био ништа бољи.³¹

Суочена са аргументованим критикама, Народна скупштина је 29.12.2010. године извршила брзоплете измене и допуне важећих правосудних закона.³² Ти закони су објављени и ступили на снагу – дан касније. Уместо отклањања мана, уследило је њихово мултиплицирање на зачуђујући начин:

Иако је чланом 148. став 2. Устава предвиђено да се одлука о престанку судијске функције може побијати жалбом Уставном суду, новеле Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву су, декретизованим одредбама, прописале да се поступак по жалбама нереизабраних судија и јавних тужилаца, односно њихових заменика, окончава и предмети уступају Високом савету судства, односно Државном већу тужилаца (дакле, органима који су те одлуке и донели) да о њима одлуче у складу са критеријумима за оцену стручности, оспособљености и достојности, које ће тек донети! Начин окончања поступка пред Уставним судом може се, по члану 175. Устава, прописати само Законом о Уставном суду. Пошто члан 36. став 2. Устава јемчи право жалбе (она је деволутивни правни лек), жалбе нереизабраних носилаца

²⁹ З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010, В. Ракић Водинелић, Ново судство у новијој Србији – нити из јајета нити из пене, већ из скарадног фингирања правне државе, Избор судске праксе, број 1/2010; З. Радовановић, Права изучавали 16 година, Лист „Данас“, 16–17.1.2010. године.

³⁰ З. Ивошевић, Рециклирана судска реформа, Правни записи, број 1/2010.

³¹ Европска комисија, SEC (2010) 1330 Брисел.

³² „Службени гласник РС“, број 101/2010.

правосудне функције нису могле бити конвертоване у ремонстративне приговоре, јер о њима одлучује орган који је одлучивао и у првом степену, чиме се умањује достигнута деволутивна двостепеност, што није у складу са чланом 20. став 2. Устава. Преиспитивање побијане одлуке може се вршити само са становишта прописа који су били на снази у време њеног доношења. Овде ће Високи савет судства и Државно веће тужилаца преиспитивати већ донете одлуке са становишта прописа које ће тек донети. Устав, у члану 197. став 1, забрањује повратно дејство прописа, а пошто новеле ту забрану крше, омогућују и „прање“ учињених грешака. Уместо да се позову на одговорност за учињене пропусте, ови органи се награђују привилегијом да се „оперу“ од одговорности.

Чим поменуте новеле тек сада одређују да нереизабрани носиоци правосудне функције имају право да упознају предмет, пратећу документацију и предузете радње, да се изјасне о њима и да добију образложену одлуку, значи да су им та права у поступку реизбора била ускраћена. С обзиром на то, Уставни суд је побијане одлуке могао одмах да поништи. Али, није. Да је то учинио, законодавац сада не би новелама закона „вадио кестење из ватре“, дајући Високом савету судства и Државном већу тужилаца незаслужену привилегију да отклањају властите пропусте.

Новеле су необичне и по томе што омогућују да се погрешан избор санкционише разрешењем носиоца правосудне функције. Погрешан избор не треба да за последицу има разрешење од функције, већ поништење одлуке о избору. Разлози за разрешење не могу бити старији од услова за избор. Ако су старији, утичу на поверавање а не на престанак функције.

Правосудна реформа наставља свој ход, али и посртање. Због усвојеног акционог плана жури да обави изборе за сталне чланове Високог савета судства из реда судија, односно Државног већа тужилаца из реда јавних тужилаца и њихових заменика, иако се још увек не зна ко чини бирачко тело. Ни они који нису бирани ни они који јесу немају дефинитивно опредељен статус. Први, зато

што им у поступку преиспитивања ранијих одлука тај статус може бити поново поверен. Други, зато што стечени статус разрешењем могу изгубити. Било би, стога, разумно да се најпре разјасни ко има активно и пасивно бирачко право, па да се тек онда спроведу избори за сталне чланове поменутих тела.



Пошто је новеле правосудних закона Народна скупштина усвојила на предлог Владе, јасно је да је законодавној и извршној власти стало да свој традиционални утицај на судску власт задржи³³. А тамо где тог утицаја има, има и услова за практиковање корупције. Већ је речено да је мандат носилаца правосудне функције многим незаслужено поверен. Све док таквих у правосуђу има, биће и правосудне корупције.

2) Стање корупције – Према Глобалном барометру Transparency International³⁴ перцепција грађана Србије о корупцији је следећа.

³³ Ј. Василић, Извршна власт и реформа правосуђа, „Избор судске праксе“, број 4/2011

³⁴ Ова организација, у сарадњи са Gallup International, већ шест година заредом врши истраживање корупције. У 2010. години истраживања су спроведена у 86 држава са укупно 91.500 становника. У Србији је истраживање спроведено на узорку од 1.007 испитаника, који репрезентује целокупно становништво, и то методом „лицем у лице“.

У последње три године: 25% грађана сматра да се корупција „веома повећала“; 23% – да се „мало повећала“; 36% – да је „остала иста“; 10% – да се „мало смањила“; 4% – да се „веома смањила“; 4% – „не зна“.

У 2007. години, у погледу нивоа корупције за наредне три године: 12% грађана је очекивало „знатно повећање“; 19% – „повећање“; 31% – „исто стање“; 26% – „умањење“; 3% – „знатно умањење“; 10% – „не зна“.

У погледу успешности Владе у борби против корупције 2010. године: 1,70% грађана сматра да је „веома ефикасна“; 11,40% – да је „ефикасна“; 24,20% – да „није ни ефикасна ни неефикасна“; 28,70% – да је „углавном неефикасна“; 29,20% – да је „веома неефикасна“; 4,70% – да „не зна“.

Просечна оцена учинка Владе у борби против корупције у 2010. години погоршала се у односу на 2009. годину са 2,38 на 2,24 од пет могућих.

У погледу утиска о корумпираности грађани су 2010. године оценили (у релацији од 1 до 5) да је она најизраженија у политичким странкама (4,2). Следе: правосуђе (3,8), приватни сектор (3,7), Народна скупштина и државни службеници (3,6) и медији (3,3).

Оцена перцепције корупције по областима (у распону од 1 до 5) изгледа овако: 1) политичке партије (4,2); 2) правосуђе (3,9); Народна скупштина и државни службеници (3,8); полиција, пословни сектор и образовање (3,6); медији и невладине организације (3,4); војска и верска тела (2,7).

Утисак грађана о правосудној корупцији за 2010. годину у региону (у распону од 1 до 5) изгледа овако: 1) Хрватска (4,2); 2) UNMIK Косово (4,1); 3) Македонија (3,8); Србија (3,7) и Босна и Херцеговина (3,5).

По утиску грађана, Србија је ближа земљама са највећим степеном корупције у правосуђу (Авганистан, Кенија, Русија, Ирак) него земљама са најмањим степеном корупције у правосуђу (Данска, Норвешка, Финска, Швајцарска).

Корупцију ваља разумети као злоупотребу јавног положаја ради стицања материјалне и сваке друге користи. У правосуђу, она се своди на „размену“ нечасних јудиката за нечасне користи. Чланак прати стање корупције пре и после демократских промена, као и у садашњем времену. У свим овим етапама, корупција је разарала суштину правосуђа и била базично узрокована стањем прописа и ма нама у њиховој примени. Зато се и може рећи да је стање корупције у правосуђу у обрнутој сразмери са стањем владавине права. Где је мање владавине права, више је корупције. Где је више владавине права, мање је корупције.

Присуство корупције у правосуђу забрињава. Док је има, биће је и у друштву. Да би се у друштву сузбила корупција мора, најпре, бити искорењена у правосудним органима. А то се може само јачањем владавине права и правне државе. – Владавина права подразумева вршење власти и понашање грађана и других субјеката у складу са прописима. Она је опште добро, јер обезбеђује да у земљи влада снага права а не моћ људи. – Правна држава је ужи појам. Он означава државу у којој је власт ограничена правом, почиње на праву и уоквирена правом. Њени органи могу чинити само оно на шта су овлашћени прописом и само на начин који је утврђен прописом.

На основу свега што је речено могло би се закључити да је стање корупције у правосуђу у обрнутој сразмери са стањем владавине права и правне државе: где је мање владавине права и правне државе – више је корупције; где је више владавине права и правне државе – мање је корупције.³⁵ ●

³⁵ С. Вуковић, Корупција и владавина права, ИДН „Драганић“, 2003, стр. 30.

Корупција у процесу приватизације у Србији

ДАНИЛО ШУКОВИЋ



1. Увод

Корупција је велики проблем Србије. Она кочи привредни развој и онемогућава изградњу демократских институција, негира европске вредности, подрива социјалну стабилност и нарушава поверење јавности. Индекс перцепције корупције износио је 1,3 после демократских промена крајем 2000. године. У међувремену овај индекс је повећан и последње три године износи 3,5 што значи да је корупција у Србији и даље ендемска појава која је захватила све делове друштва, због чега се наша земља сврстава у високо корумпиране, где се корупција отела контроли. Посебно забрињава чињеница да је овај индекс последње три године на истом нивоу, што значи да у борби против корупције у Србији нема резултата.

Корупција слаби и разара државу, због чега је њено сузбијање до границе прихватљивости према стандардима света у коме живимо, услов за нашу интеграцију у модерни свет, превасходно Европску унију.

Приватизација државне односно друштвене имовине, предузета крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века, виђена је као лек за многе проблеме, и то не само у земљама у транзицији и у земљама у развоју, већ и у многим развијеним земљама. Приватизација је, посматрано на дужи рок, као један од важних циљева имала сузбијање корупције. Но, сам процес приватизације, посебно у земљама у транзицији, допринео је ширењу корупције. Упркос напорима за обуздавање корупције, приватизациони процеси у свакој земљи били су рањиви када је корупција у питању. У земљама у транзицији и у земљама у развоју, приватизација има циљ, поред осталог, да привуче стране директне инвестиције и да обезбеди трансфер технологије. Корупција ове циљеве онемогућава.

Рањивост процеса приватизације критично зависи од избора модела и метода приватизације, квалитета правног и економског система, постојања делотворне и функционалне легислативе, судства и административних институција, постојања јасне и транспарентне приватизационе политике и стратегије, ефикасне екстерне и интерне ревизије и парламентарног контролног система. Посебно важан фактор је транспарентност вршења власти, то јест отворено и транспарентно административно доношење одлука које онемогућава манипулацију, фалсификате и коруптивно понашање ради стицања личне користи.

Како се одвијала приватизација код нас и колико је била коруптивна су питања којима ћемо се бавити у овом раду. Претходно ћемо указати на сложеност феномена корупције, као и на веома штетне последице корупције на економију и друштво у целини.

2. Корупција и њене последице

Корупција је веома сложен феномен и због тога и нема прецизне и свеобухватне дефиниције. Обично се под овим појмом подразумева подмићивање државних службеника, но то је исувише поједностављен поглед на корупцију. Светска банка је дала једну веома кратку дефиницију, која се иначе најчешће употребљава. По њој, „корупција је злоупотреба јавног овлашћења ради стицања приватне користи“.

Корупција је, међутим, много више од дослуха јавних службеника и пословног света ради стицања нелегалне или неморалне добити. Корупција има и многе друге димензије, које нису подложне правним санкцијама и нису увек и на сваком месту доступне испитивању јавног мњења. Такав пример су рецимо лицемерни говори политичара када се људима саопштава само оно што желе да чују, а ствари не називају правим именом само због што бољих изборних резултата. На овај начин се корумпирају и деградирају појединци, друштва и демократски систем. Корупција је и када се заборави да учешће у политици захтева припремање, несебичност, спремност да се служи другима и доследност у ономе шта се ради и оном шта се говори.

Но без обзира на тешкоће у дефинисању корупције, њене последице су врло неповољне. Корупција смањује пореске приходе, увећава расходе јавних служби и погрешно преусмерава ресурсе у приватном сектору. Утврђена је негативна корелација између корупције и привредног развоја. Корупција је један од најкомплекснијих изазова са којима се суочава отворено друштво. У земљама Балкана и бившег Совјетског Савеза корупција се испољава у посебном виду, који је Светска банка описала као феномен „заробљавања државе“. Овај феномен се појављује када криминалне групе и олигарси продру у државне послове или када корумпирани државни службеници користе своје положаје за финасирање уносних пословних подухвата. На дуже време ове појаве, ако не би биле осујећене, довеле би до тоталног разарања друштва.

Држава која се демократизује а при томе не донесе **и примени** законе који уређују

сукоб интереса, транспарентност финансијских токова и санкционишу подмићивање, ризикује да јој нове, младе институције буду подривене жељом за брзим богаћењем. Земља, која почне да либерализује економију без сличне реформе државе, ризикује да њени званичници бесправно прибаве за себе велике материјалне користи.

Последице корупције су тешко сагледиве. Постоје бројни покушаји да се последице корупције квантификују, наравно реч је о чисто економским ефектима. Овде ћемо навести два примера, један се односи на утицај корупције на директне стране инвестиције, а други на пример конкретне процене штете, која је настала у случају једног узимања мита у Енглеској.

У једној студији¹ професор Шанг Јин Веј (Shang-Jin Wei), професор Кенеди школе за јавну управу Универзитета у Харварду, испитао је улагања 14 земаља традиционалних извозника капитала у 45 земаља примаоца капитала и добио изненађујуће резултате. Он је поредио стање корупције са маргиналним пореским стопама и закључио да на скали од 1 до 10, повећање нивоа корупције за један поен, доводи до смањења директних страних инвестиција за 16 процената или отприлике за еквивалент повећања маргиналне пореске стопе за 3 процента. Другим речима, погоршање стања корупције у земљи домаћина нивоа Сингапура (са рангом од приближно 0) до нивоа Мексика (са рангом 6,75) изазива повећање маргиналне пореске стопе за странце од 21 проценат.

То је без сумње, довољно да потпуно угаси наде једне земље да ће имати прилив директних страних инвестиција. Према томе корупција се може посматрати као додатан, мада неформалан порез, који терети приватни сектор, порез на који су страни инвеститори врло осетљиви. Значи, да би једна земља, што наравно важи и за наш случај, привукла оптималан ниво директних страних инвестиција, она мора да смањи корупцију и тиме елиминише неформални порез на инвестиције.

¹ Наведено према Transparency International, Анти-корупцијски приручник – Супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета, Београд, 2004, стр. 6.

Transparency International Енглеске² је извршио процену штете коју је Енглеској нанео један државни службеник у Министарству одбране, који је осуђен на четири године затвора због узимања мита од најмање 2,25 милиона УСА долара. Анализа је показала да је овај службеник нанео привреди и друштву Велике Британије штету од 200 милиона УСА долара. У обрачун је укључена штета због губитка радних места у фабрикама Велике Британије које су изгубиле наруџбину, губитак профита који је водио смањењу вредности предузећа у спровођењу приватизације, губитак високоспецијализованих стручњака, плаћање виших цена него што је било неопходно и слично.

Као што видимо корупција наноси велике штете привреди и слаби њену конкурентност. Поред поменутих покушаја квантификације негативних ефеката корупције треба имати у виду и већ добро познати прорачун Паола Маура који је, применом регресионе анализе, установио да опадање индекса корупције за 2,4 (на скали од 1 до 10) повећава национални производ по становнику за 4 процентна поена.

Но, без обзира на бројне покушаје квантификације ефеката корупције, методолошки је веома тешко обухватити бројне њене последице. Када се поред тога има у виду да је корупцију посебно тешко открити и доказати, тада мистерија око корупције постаје потпуна. Но, без обзира на комплексност овог феномена више није спорно да корупција носи са собом економску неефикасност, односно нерационалну алокацију ресурса. Добит која се постиже корупцијом, по правилу се не преноси на нове инвестиције, пошто се непоштено стечени новац користи за неконтролисану потрошњу или се пребацује на стране банковне рачуне. Такви трансфери представљају одлив капитала из домаће економије. Пошто је за износ мита повећана цена робе, потражња опада, структура производње постаје произвољна, а потрошња се смањује. Тако корупција снижава општи ниво благостања.

3. Претпоставке за ефикасну борбу против корупције у приватизацији

За успешност борбе против корупције у приватизацији нужно је постићи и неколико општих претпоставки. Прва, и извесно најважнија, је политичка воља. Показало се да је недостатак политичке воље највећа препрека у борби против корупције, и то не само код нас, већ и у већини земаља у транзицији. Политичка воља у Србији се своди на пуку реторику (види Студију изводљивости ЕУ за Србију и Црну Гору, април 2005).

Међутим, да би се сузбила корупција, мора постојати одлучност владе на том плану. У Србији не само да није постојала политичка воља, него је успостављена нераскидива спрега политичких партија, извршне власти, тајкуна, криминала и судства, која и данас траје, а која је контролисала приватизационе процесе и омогућила да огромни национални ресурси шпекулативним операцијама послуже за приватне интересе, због чега је приватизација, као процес који треба да обезбеди добре власнике и предузетнике пропала, што је резултирало економским крахом уместо опоравком привреде.

Одсуство политичке воље за успешну борбу против корупције код нас је резултат и чињенице да се политичка функција махом доживљава као пречица за прибављање личног богатства, као средство личне, а не јавне користи, као средство богаћења једне породице или клана, уместо друштва у целини.

За успешност борбе против корупције битно је да се њена стратегија заснива на три кључна елемента, односно стуба, и то:

- законодавству и репресији,
- превенцији, која подразумева елиминацију могућности за корупцију коју дозвољавају актуелне процедуре и системи. Уколико би се антикорупцијско деловање свело само на репресију то би имало за резултат само отклањање штетних последица појединих случајева, док би узроци, поводи и околности које усло-

² Исти извор, страна 15.

вљавају настанак корупције остали не-такнути, и

- едукацији грађана и развоју антикорупцијске културе.

Сва три стуба треба да се примењују истовремено и координирано. Тиме се постиже да се међусобно подржавају и да је њихово заједничко дејство јаче.

Битна претпоставка за успех у борби против корупције је подршка јавности. Не ради се само о подршци институцијама да воде борбу против корупције, већ је неопходна и спремност грађана да се укључе у антикорупцијске процесе. За промену става грађана о корупцији нужна је промена менталитета, што је дугорочан процес, али је нужен да би борба против корупције била успешна.

За борбу против корупције потребно је обезбедити и одговарајуће ресурсе. Земље које су постигле успех у борби против корупције издвајају специјално за ову намену око 0,5 процената од укупних буџетских средстава.

За успешност борбе против корупције је веома важна и истрајност. Борба против корупције дуго траје и упорност је важан услов за успех. Нема примера да је дошло до опуштања а да је постигнут успех. Када се деси опуштеност, корупција се, као коров, поново враћа.

4. Корупција у приватизацији привреде Србије

Данас, када је приватизација друштвених предузећа практично окончана³, и када је евидентно да је овај процес праћен великом корупцијом, покушаћемо да укажемо на основне слабости приватизације у нас које су резултирале недопустивим нивоом корупције. Указаћемо на слабости модела приватизације, на велики институционални вакуум који је пратио процес приватизације, на нетранспарентност поступака и процедура приватизације, као и на околност да није вршена контрола порекла новца којим су ку-

пована предузећа, то јест да је прљави новац без икаквих ограничења коришћен у приватизацији наших предузећа.

Као што је познато модел приватизације по Закону о приватизацији који је донет јуна 2001. године се заснива на методи продаје предузећа путем аукције или тендера. Да би се једно предузеће приватизовало неопходно је 70% друштвеног капитала продати. Уколико нема купца за 70% друштвеног капитала, предузеће се не може приватизовати. Да би се овакав модел реализовао нужан услов је био да постоји реална тражња у релативно кратком року за куповину око 4000 предузећа, колико је било преостало за приватизацију по новом моделу. Чврсто се веровало да то неће бити проблем и да ће Србија после демократских промена брзо постати врло атрактивна за страна улагања.

Међутим, страни стратешки инвеститори нису показали прави интерес за приватизацију у Србији, једноставно због тога што није био креиран атрактиван амбијент за прилив нових инвестиција. **Питање креирања амбијента је заправо питање увођења чврстог буџетског ограничења и спровођења институционалних реформи.** Само оне земље у транзицији које су у старту иницирале решавање ових кључних проблема функционисања тржишне привреде, могле су рачунати на успех. Код нас је у почетку преовладало уверење да ће економска стабилизација и либерализација створити повољан економски амбијент који ће омогућити брзу приватизацију а потом и економски опоравак. Међутим, како су институционалне реформе кључна фаза транзиције, то и очекивани сценарио није могао бити реализован. Приватизација је брзо застала и веома оптимистички рок од четири године, за које је приватизација друштвених предузећа требало да буде завршена, је постао нереалан, па је неколико пута морао бити продужаван.

Приватизација у Србији се, поготово на самом старту, вршила у условима великог институционалног вакуума. Овде ћемо навести само неколико кључних закона којих није било на почетку приватизације, а неких нема још ни сада, а који су од посебне важности за успешност приватизације. Закон о

³ Од друштвених предузећа преостало је још око 200 до 300 предузећа која нису приватизована било због раскида уговора са новим власником било због спорних имовинско правних односа.

реституцији није још донет. Без овог закона нема чак ни јасног сигнала да се приватизација стварно жели и да ће се својинска права гарантовати. Ако желите слободну тржишну привреду са доминантном приватном својином, тада је логично да прво извршите повраћај или на неки начин надокнадите бесправно одузету приватну својину. Због тога сада Европска унија као један од кључних услова за наставак процеса придруживања Србије ЕУ поставља управо доношење Закона

о реституцији. Закон о привредним друштвима је донет тек 2004. године. Наравно да се страни, или било који инвеститор, не може одлучити да купи предузеће када нема основних правила игре која овај Закон одређује. Закон о ликвидацији и стечају донет је тек 2005. године. Да је овај закон донет благовремено и доследно примењиван, приватизација многих, неефикасних или боље речено пропалих предузећа, би се применом овог закона извршила. Закон о инвестиционим фондовима је такође донет са великим закашњењем, а без њега нема ефикасног финансијског тржишта, које је од посебне важности за успешност и транспарентност приватизације.

За креирање повољног амбијента за приватизацију није довољно благовремено доношење поменутих и још многих других закона, већ исто тако и њихова ефикасна примена, то јест, деловање правне државе. Како ни овај услов није испуњен, то се негативно одразило и на раст изворно новог приватног сектора, то јест на оснивање и експанзију нових приватних предузећа. Ако се осврнемо на искуства других земаља у транзицији, видећемо да тамо где нови приватни сектор није већ на старту реформи био у експанзији, тамо ни приватизација

стarih државних предузећа није могла бити успешна.⁴

Јан Виниецки успешност реформи, односно приватизације у Пољској види управо у томе што је

на старту реформи подстакнут брз раст новог приватног сектора. Како до таквог тока реформи није дошло и у Русији, то је она имала много више проблема са приватизацијом, па и економским опоравком. Неизграђеност амбијента за нове инвестиције одражава се и на ниво предузетни-

штва. Тако је касних 90-их година број предузетника на 1000 становника у Пољској износио чак 59, док је у Русији у истом периоду износио само 6.

У чему је значај приватизације? Пошто се социјализам у источноевропским земљама урушио превасходно због економске неефикасности, за економски опоравак ових земаља приватизација је виђена као неизбежни лек. На светском тржишту, где је притисак глобализационих промена све јачи, држава, односно друштвена својина у нашем случају, показале су се као незаобилазна препрека привредном развоју. Социјалистичке земље нису могле да издрже економску утакмицу коју је диктирало глобализационо тржиште, на коме висок степен ефикасности диктира моћна приватна својина. У судару, приватно-државно и тржиште-план, победили су приватна својина и отворена тржишна привреда.

Тако су постсоцијалистичке земље као неизбежни задатак себи поставиле трансформацију државне, односно друштвене својине у приватну и изградњу система отворене тр-



⁴ Jan Viniecki: „Crucal reationship between the privatized sektor and the generic private sektor inm post-communist privatization“. Communist and Post-communist Studies, Volume 33, Jssme 4. December 2000, pages 505–515.

жишне привреде. Но, треба истаћи и то да је процес глобализације наметнуо приватизацију и капиталистичким земљама, без обзира што је код њих приватна својина била доминантна. Значајно учешће државног сектора у овим земљама неповољно је утицало на њихову конкурентност. Приватизацијом доброг дела државне својине многе од ових земаља су успеле, не само да повећају ефикасност ових предузећа већ и да, приходима од продаје државних предузећа, санирају велике буџетске дефиците, који су делом и настали због неуспешних државних предузећа. Тако је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века приватизација постала општи светски тренд како се не би изгубила утакмица на глобалном светском тржишту, које је промовисало све оштрије критеријуме у све суровијој утакмици.

Из данашње перспективе мало је познато да је Србија у самом старту била врло успешна у приватизацији своје привреде. Користећи веома повољне погодности које је савезни Закон о друштвеном капиталу из 1989, као и републички Закон из 1991. године, дао запосленима, приватизација у Србији је нагло кренула и велики број предузећа је ушао у процес приватизације.

Велики ентузијазам предузећа у Србији да се што пре приватизују заснивао се на чињеници да је модел приватизације подразумевао највећим делом, како бесплатну поделу акција запосленим тако и куповину под повољним условима. Запослени су приватизацијом по овоме Закону видели шансу да делимично наплате свој минули рад, као и да поседовањем акција утичу на будуће промене у свом предузећу, као и да задрже било какав утицај на сигурност свог радног места. Колико су њихова очекивања била реална, наравно, тешко је проценити, али су свакако бар на краћи рок пружала извесну наду да будућност неће бити сувише неизвесна и бесперспективна, поготово када се то посматра у односу на претходни период када је радно место доносило бројне бенефиције које често нису биле покривене одговарајућим радним ангажманом.

По распаду СФРЈ Србија је 1991. године донела нови Закон о претварању друштвене својине у приватну, који се заснивао на ис-

том моделу инсајдерске приватизације, као и Закон о друштвеном капиталу из децембра 1989. Предузећа у Србији су наставила са поделом својих акција запосленима до 70%, а 30% је одлазило у државне фондове. Политички проблеми су и овај други талас приватизације нагло зауставили, да би 1995. године био донет посебан Закон где су практично све приватизације биле поништене под изговором да је хиперинфлација, заустављена тек 24. јануара 2004. чувеним Програмом гувернера Аврамовића, обезвредила отплате акционара који су купили акције својих предузећа.

Заправо режим из деведесетих година прошлог века ни по коју цену није желео приватизацију, јер су друштвена и државна предузећа била материјална основа његовог опстанка. Притисци опозиције, а и спољног фактора били су слаби да би приморали режим да стварно спроведе приватизацију.

Декларативно тадашња власт је стално најављивала озбиљне транзиционе промене и приватизацију као кључну фазу реформи, али у пракси од тога готово ништа није било. Чак је 1997. године донет Закон о својинској трансформацији, по коме је требало да се настави приватизација. И овај Закон је почивао на моделу инсајдерске приватизације, али су сада у расподелу капитала предузећа, поред запослених у предузећу које се приватизује и државе којој је припадало 40% друштвеног капитала, учествовали и запослени у ванпривреди, али не и други незапослени грађани. Они су били двоструко обесправљени, прво што нису били запослени па су остали без свих привилегија које доноси запосленост. Довољно се подсетити права на стан, као и сигурности радног места „једном запослен увек запослен“. И друго, нису могли учествовати у расподелу друштвеног капитала.

Но, примена овог Закона веома је брзо запала у ћорсокак, и практично је заустављена у кратком року. Да би се то постигло примењена је веома проста схема. Пошто је за валоризацију права запослених била нужна примена девизног курса, а како су тада постојала два девизна курса, један официјелни који је често неколико пута био потцењен и други реални који се формирао на тржишту, по коме би запослени добили

знатно веће вредности, држава је инсистирала на официјелном курсу и тако тотално обезвредила права запослених, чиме су они били потпуно демотивисани за приватизацију предузећа. Тако је приватизација у Србији поново заустављена.

После демократских промена била су општа очекивања да ће Србија најзад ући у суштинске економске реформе које ће обезбедити не само приватну својину и слободно тржиште, као две основне полуге економског система, него и брз економски опоравак као продукт целокупних транзиционих промена. Но, то се, гледајући из садашње перспективе, не само није десило, већ је ток будућих транзиционих промена постао тотално неистан.

Приватизација је схваћена као кључна транзициона промена, у духу већ пропалог и напушеног Вашингтонског консензуса, по коме је једино важно све и брзо приватизовати, а све остало ће доћи само по себи. Због тога су две преостале фазе, реструктурирање и изградња институција, тотално запостављене. Како искуства других земаља у транзицији говоре да је за успех економске транзиције од кључног значаја изградња институција, то су наше реформе само због овог пропуста биле унапред осуђене на неуспех. Других пропуста је наравно било пуно, али овај је свакако одлучујући.

Закон о приватизацији, донет јуна 2001, био је основни реформски закон. Веома се брзо показало да он не може обезбедити успешну приватизацију. За то је постојало више разлога. Овде ћемо указати на неке од њих. Модел приватизације се заснива искључиво на методу продаје. Да би се једно друштвено предузеће приватизовало неопходно је да неко купи 70% друштвеног капитала. Ако нема заинтересованих за куповину друштвеног капитала, предузеће се не може приватизовати. С обзиром да су за праве инвеститоре од кључне важности ефикасне и поуздане институције, то је очекивана тражња угледних страних инвеститора изостала.

Малобројни страни инвеститори који су се ипак одлучили да се упусте у тржишну утакмицу за неким од наших атрактивних предузећа, брзо су схватили да или морају

бити увучени у корупцију, или морају напустити наше тржиште. Познати су случајеви угледне француске компаније Danpone, или немачког WATZ-а који су практично протерани у покушају да инвестирају, купујући наша предузећа. Такође добро је познат случај познате шведске компаније ИКЕА, која читаву деценију покушава да реализује инвестициони пројекат у Србији, али то не успева. Њени представници као главни разлог за то истичу немогућност куповине локације на транспарентан начин, а како они не желе да улазе у нетранспарентне трансакције, то не могу ни да реализују своје инвестиције.

С аспекта корупције посебно треба истаћи проблем дугог задржавања предузећа у поступку приватизације. Наиме, брзина процеса приватизације је од велике важности за успешност приватизације и за спречавање корупције. Како брзина приватизације утиче на корупцију? За све трансакције у робно-новчаним токовима потребно је време, да би се извршило и нерегуларно плаћање потребно је време за преговарање, чак и ако је окружење нетранспарентно. Зато ако је приватизација брза, тада велики број објеката пролази кроз процес приватизације у кратком времену. Тада има мање времена за обављање трансакција корупције. Штавише, брзина се не може постићи без смањивања административне дискреције, чиме се сасецају основни подстицаји корупције. Дакле, брзина приватизације значајно елиминише корупцију, баш као што је одуговлачење и спор процес подстицу.

Многа предузећа су се налазила у „процесу приватизације“ 3–5 година, пошто нису могла да нађу купца, односно „стратешког партнера“. У том периоду ишчекивања, предузећа се практично девастирају, и процена је да би и најуспешније предузеће, ако би било у поступку приватизације 2–3 године, практично пропало. Ради се о томе да менаџмент предузећа, наравно у спрези са политикратском бирократијом, просто речено пљачка имовину предузећа закључујући штетне уговоре, путем којих се средства предузећа преливају другим корисницима. Мотив за овакво поступање је или чисто материјална корист из сопственог интереса од бесправно присвојене вредности, или

драстично обарање вредности предузећа, како би се циљном „стратешком партнеру“ продало по што нижој цени. У таквим условима настају идеалне погодности за „спонтану приватизацију“, која се неметано одвија, а која је иначе синоним чисте корупције. Заправо ради се о обичној крађи друштвене или државне имовине, било од политичара или од директора, који су обично у чврстој спрези.

Притужби радника, синдиката, малих акционара на овакве поступке менаџмента предузећа, наравно има пуно. То што практично ниједан случај није процесуиран, говори о неефикасности и слабости институција, а не да корупције и криминала није било, или да их нема.

Спора приватизација, односно дуго задржавање предузећа у друштвеном власништву погубно утиче на њихову пословну ефикасност. На појаву корупције у приватизацији код нас утицала је и нетранспарентност поступака и процедура тендерске и аукцијске продаје предузећа, по којима се врши приватизација код нас.

Транспарентност процеса приватизације је од посебног значаја за сузбијање корупције. Злоупотреба информација као и други облици недопуштеног понашања олакшани су тајношћу и недостатком транспарентности. За транспарентну приватизацију важан је квалитет три типа информација.

Први тип информација се односи на сам законски оквир приватизације. Да би се избегла корупција, потребно је постићи максималну транспарентност свих информација. То се постиже тако што се од правила приватизације ствара јавна игра⁵. Тиме се драстично смањују могућности да корумпирани службеници узимају мито тиме што чине изузетке и крше законске стандарде.



Други важан блок информација односи се на процењену вредност предузећа које се приватизује. Ове информације су од посебног значаја у стратегијама приватизације „од случаја до случаја“, као што су продаја појединих предузећа. Транспарентност информација о процени умањује евентуалне корупционашке подухвате.

Трећи тип информација од значаја за транспарентност приватизације односи се на податке о предузећу (пored оних о процени капитала). Ове су информације најчешће најмање транспарентне због књиговодствених система који нису прилагођени потребама тржишне привреде.

Посебно треба истаћи да је битан аспект транспарентности способност информисања о резултатима трансакција приватизације. Само кроз познавање резултата, трећа страна може да процени да ли је нешто погрешно у приватизационим трансакцијама.

Познато је да све методе приватизације нису једнако подложне корупцији. Метод продаје, по којем се врши наша приватизација, спада у поступке приватизације где се може избећи већа корупција ако се обезбеди транспарентност процедура аукција и тендера и ако се процес не одвија сувише дуго. Међутим, приватизација путем аукције, што је и наш случај, обично је оптерећена специфичним примерима корупције који су извес-

⁵ Види: D. Kaufman, P. Siegelbaum: „Privatization and corruption in transition economies“, Journal of International Affaires, Winter 1997.

но присутни и у нашем случају. Ради се о следећим примерима:

- Уцењивање потенцијалних понуђача на то да се спрече да учествују на аукцији или да на аукцији не подижу цену;
- Изнуђивање накнаде за неучествовање у продаји од озбиљних инвеститора од стране шпекуланата који обећавају да ће се у замену уздржати од учешћа у надметању или од нуђења веће цене;
- Куповина предузећа на аукцији без намере да се изврши обавеза плаћања до одређеног датума. За то време „купац“ отима имовину предузећа или је користи у друге сврхе пре него што резултат аукције буде проглашен ништавним;
- Знатно потцењивање вредности имовине и сл.

Нетранспарентност приватизације у нас огледа се и у томе што Агенција за приватизацију, односно њен директор, има велика дискрециона овлашћења. Он самостално одлучује да ли ће се неко предузеће продати путем аукције или тендера, да ли ће се неком предузећу извршити „отпуст дуга“, да ли ће неко предузеће бити реструктурирано пре приватизације, како ће се извршити пондерисање критерија у тендерској процедури и сл. Заправо рад Агенције карактеришу нетранспарентне процедуре и арбитрарно одлучивање.

Искуства земаља у транзицији неспорно указују да лоше постављене и неуспешно имплементирани тржишне реформе могу заиста појачати корупцију, и супротно, добро постављене и успешно реализоване реформе не могу имати такве последице.

Са аспекта борбе против корупције приватизацију у Србији карактерише и веома поражавајућа чињеница да је у потпуности изостала контрола прања новца, због чега прети велика опасност да се легализује било страни, било домаћи прљави новац. Опасност од инфилтрације прљавог новца не састоји се само у томе што ће у наше привредне токове доћи капитал стечен криминалним радњама, што је само по себи недопустиво, већ и у томе што се „власници“ прљавог новца „прљаво“ понашају када свој новац легализују. Како су код нас и без тога

институције веома слабе и како је потребно много напора како би успоставили владавину закона, прљави капитал, односно његови власници би ове процесе посебно отежали, ако не и у потпуности зауставили.

У извештају о прању новца и предикатним кривичним делима у Србији за 2000–2005.⁶ године констатује се следеће:

„Закон о приватизацији и накнадна упутства која је припремила Агенција чине се неодређеним када се ради о утврђивању онога ко има право да учествује у приватизацијама, а то је кључни аспект када се посматра приватизација из угла прања новца. Процедуре су отворене за физичка лица и посреднике, а са изузетком највећих фирми, тражене информације су минималне, нарочито када се ради о утврђивању идентитета крајњег корисника. Надамо се да је у пракси Агенција строжија када установљава идентитет потенцијалних купаца (и њихових крајњих корисника). Међутим, судећи по мишљењима која су изнели учесници фокус група чини се да детаљан *due diligence* о идентитету подносилаца понуда није главна брига. У том контексту, такође је интересантно колико и узнемирујуће да се помене следеће: као јавна агенција која се финансира бар делом из буџета Републике Србије, Агенција је била стављена на листу обвезника у складу са претходним законом о прању новца из 2001, члан 5, мада се чини да Агенција никада у потпуности није извршавала те обавезе. Тренутно, та одредба о обавезама јавних агенција и институција је елиминисана из Закона о спречавању прање новца из 2005. године. Такође је брисана из дефиниције прања новца у новом Кривичном закону Републике Србије. Чини се прилично чудним да Србија допушта тако велики пропуст у тренутку када се чини да је веома упорна да затвори сваки, па и најмањи улаз за пераче новца.⁷

Агенција за приватизацију ни када је имала обавезу није се бавила питањем ко има право да учествује у приватизацијама, од-

⁶ Аутори: Petrus Van Duyne i Stefano Donati: OEBS i UNICRI, Београд, октобар 2006.

⁷ OEBS i UNICRI – Извештај о прању новца и предикатним кривичним делима у Србији за 2000–2005, стр. 46

носно вероватно је у потпуности запоставила проблем прања новца. Сада када јој је та обавеза и формално укинута извесно се тим питањем неће ни бавити. Како друге државне институције нису до сада оспориле ниједну куповину предузећа због сумње у нелегално порекло уложених средстава, то вероватно прљавом капиталу у нашој приватизацији за сада нема никаквих баријера.

5. Уместо закључка

Дакле, нема контроле порекла новца, нема транспарентних аукција и тендера, нема контроле приватизације, поред тога чак је изостала масовна едукација становништва о њиховим правима и обавезама у процесу приватизације, мада је Светска банка одобрила позамашна средства за ову намену. Поред свих ових пропуста који су неминовно водили неуспешној приватизацији и великој корупцији, продају предузећа је пратила обавеза купца предузећа да реализује инвестициони и социјални програм, чиме је цео процес приватизације постао не само компликованији, већ и са додатним дискреционим овлашћењем Агенције како ће вредновати три критерија: цену, инвестициони програм и социјални програм.

Због увођења ова два додатна критеријума, који су у основи економски потпуно неоправдани, дошли смо у ситуацију да су предузећа куповали не они инвеститори који су понудили највећу цену, него они који су обећали повољније инвестиционе и социјалне програме, а које су касније избегли да испуне. Бесмисленост инвестиционих и социјалних програма огледа се, не само у томе што масовно нису реализовани, већ и због тог што нема економског смисла приватном власнику наметати обавезу инвестирања. Сваки инвеститор ће, зависно од економске коњуктеуре и свог интереса, донети одлуку о ангажовању капитала, и зато нема никаквог смисла да му држава намеће обавезу да инвестира. Његова обавеза је да плати праву цену за предузеће које купује, а држави да му обезбеди одговарајућу инфраструктуру и добру правну регулативу. Ако постоје ови услови он ће инвестирати све до нивоа за који

процени да му тржиште дозвољава, сви други критерији су непотребни и контрапродуктивни.



Социјални програм је такође излишан. Слабост старог система је управо била у томе што је социјалну функцију пренела на предузећа, па привреда између осталог, и због тога није могла бити конкурентна. Социјалну функцију треба препустити држави, а економску оставити предузећима. Када се свему овоме дода да страни инвеститори нису показали велико интересовање за приватизацију друштвених предузећа у Србији, и да је изостала права конкуренција, онда је неизбежан епилог морала бити велика корупција, спора и неуспешна приватизација.

Слабост приватизације у Србији огледа се највише у томе да приватизована предузећа нису добила праве власнике који су дошли са чистом намером да купљено предузеће реструктурирају и економски опораве, што је заправо главни и једини циљ приватизације. Уместо куповине предузећа да би се наставила његова делатност, или да би се организовала чак и нека друга делатност ако то тржишне и технолошке могућности дозвољавају, предузећа су купована из чисто шпекулативних разлога, да би се опрао прљави новац, да би се по багателној цени

дошло до пословног простора на атрактивној локацији, или да би се без надокнаде стекло право коришћења над државним земљиштем са нескривеним намерама да га касније присвоје са минималном или чак без икакве накнаде.

Због поменутих слабости у приватизацији друштвених предузећа и изостанка реструктурирања јавног сектора, изостао је економски опоравак српске привреде, и посебно реалног сектора. Приватизација је као основни циљ требала да има избор правих власника

приватизованих предузећа, који би обезбедили не само нове инвестиције, већ који би обезбедили увођење нове технологије, модерни менаџмент, савремену организацију, што би све створило услове да се запустена и нерационална друштвена предузећа реформишу у модерне компаније које су конкурентне на светском тржишту. Уместо тога добили смо власнике са прљавим капиталом и без интереса да се уопште баве економским опоравком ових предузећа. То је имало за последицу тотални крах реалног сектора. ●

Литература

- Alberto Ades, Rafael Di Tella: „Rents, Competition and Corruption“, The American Economic Review, Vol. 89, No. 4, Sep. 1999.
- Alberto Alesina and Beatrice Weder: „Do Corruption Governments Receive Less Foreign Aid?“, The American Economic Review, Vol. 92, Vol. 4, September 2002.
- Daron Acemoglu, Therry Verdier: „The Choice between Market Failures and Corruption“, The American Economic Review, Vol. 9.1. (Mar., 2000.)
- Harry G. Broadman and Francesca Reonardini: „Corruption and Policy: Back to the Roots“, Policy Reforme, 2002, Vol. 5 (1).
- Jonathan Hopkin, University of Birmingham, „States markets and corruption: a review of some recent literature“, Review of International Political Economy 9: 3, August, 2002.
- Институт друштвених наука – Центар за економска истраживања, зборник радова: „Систем и корупција“, Београд, 2000.
- John Weils: „Time to rethink privatization in transition economy“, finance and Development, Washington, Jun 1999. Vol. 36.
- Jan Winiecki: „Crucial relationship between the privatized sector and generic private sector in post-communist privatization“, Communist and Post-communist Studies, Volume 33, Issue 4., December 2000. Page 505–515.
- Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum: „Privatization and Corruption in Transition Economies“, Journal of International Affairs, Winter 1996, 50 no. 2, The Trustees of Columbia University in the City of New York.
- OEBS, Најуспешнији поступци за борбу против корупције, Vienna, Аустрија;
- OEBS и UNICRI – Извештај о прању новца и предикатним кривичним делима у Србији за 2000–2005, Београд
- Paulo Mauro: „Corruption and Growth“, The Quarterly Journal of Economics, August, 1995.
- Anthony Ogus: „Corruption and Regulatory Structures, Law and policy, Vol. 26, No. 3 & 4, July & October, 2004.
- Friedrich Ebert Stiftung: „Отворено о корупцији три године после“, зборник радова, аутор пројекта Радојка Николић, Београд, 2005.
- Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије: „Корупција, власт, држава“, приредили Верица Бараћ и Иван Златић, Београд, 2005.
- Данило Шуковић: „Приватизација и корупција“, у Зборнику „Систем и корупција“, Институт друштвених наука, Центар за економска истраживања, Београд, 2000.
- Данило Шуковић: „Транспарентност и ефикасност приватизације у Србији“, Transparency International, Београд, 2002.
- Transparency International: „Антикорупцијски приручник – супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета“, Београд, 2004.

Јавност и медији у борби против корупције

Двадесет неразрешених случајева корупције

ОЛИВЕРА ЈОВИЋЕВИЋ

„Најделотворније оружје против злоупотребе власти и утицаја држе медији у рукама: објављивање, расветљавање „сивих зона“.

Бодо Хомбах (Bodo Hombach)
Директор WAC



Када су новинари Сандеј тајмса прошлог месеца под плаштом измишљеног лобистичког предузећа, односно руске инвестиционе компаније, у своју мрежу нахватили и снимили тројицу европских посланика, који су за мито били спремни да мењају законе, оставку је експресно поднео Словенац Зоран Талер, посланик Европског парламента из Словеније и бивши министар спољних послова те земље.

„Готовина за амандмане“ највећа је афера која је за 53 године његовог постојања

уздрмала Европски парламент. Од 60 „анкетираних“ парламентарца „пало“ је четрнаест посланика од којих су тројица била спремна да за новац мењају европске законе у интересу тобожњих лобиста: поред Талера, своје услуге био је спреман да понуди и бивши шеф дипломатије и потпредседник владе Румуније Адриан Северино и бивши аустријски министар унутрашњих послова Ернест Штрасер, који је већ дао оставку. Предлагање законских амандмана коштало би „лобистичко предузеће“ стотину хиљада евра годишње плате за сваког од њих, хонорар за саветовање или и једно и друго.

Криминал белих оковратника уз значајну улогу медија био је раскринкан последњих година у врху више европских држава. Бугарски министар здравља Божидар Нанев поднео је оставку прошле године свега неколико сати пошто је оптужен за корупцију у послу набавке вакцина против новог грипа који изазива вирус АН1N1. Истрага је открила да је министар наручио од швајцарског Роша вакцине у вредности од 3,3 милиона евра и поред повољније понуде Британаца од 2 милиона евра за исту количину вакцина. Нанев, први министар Бугарске који је оптужен за корупцију, пуштен је из притвора уз кауцију, а суд ће измерити тежину његових греха.

Почетком ове године и Албанија је почела да чисти своје двориште. Тужилаштво је „ударило“ у срце саме албанске владе. Потпредседник Владе Албаније Иљир Мета поднео је оставку пошто је осумњичен за

намештање посла око изградње једне хидроцентрале. Читав скандал овековечен је на видео снимку локалне ТВ станице на којем је забележено како вицепремијер Мета наговара бившег министра економије Прифтија да, мимо тендера, на изградњи хидроцентрале згрне провизију од 700.000 евра. Оставка Мете још један је ударац Тирани која управо због високе корупције још од 2009. године чека на статус кандидата за улазак у ЕУ.

Не тако давно оставку је под притиском медија и јавности дао и премијер Израела, Ехуд Олмерт због оптужби за корупцију и злоупотребу службеног положаја. Оптужен је за нелегално финансирање изборних кампања, и то пре него што је постао премијер. Његови греси су такође и дупла наплата службених путовања у иностранство и трошење новца на породичне одморе.

„С поносом изјављујем да сам грађанин земље која води истрагу о премијеру. Нико не може бити изнад закона, нити ван закона“, поручио је Олмерт.

Србија – сигурна кућа у којој станује корупција?

Можете ли да замислите наведене случајеве у Србији? Да ли сте чули изјаву попут Олмертове из уста иједног државног чиновника кога су икада медији, тужилаштво или судови ставили под лупу сумње за крађу народних пара? Дочарајте себи ситуацију у којој камера неке српске ТВ станице бележи снимак за новинарске и судске анализе на којем високи државници дилују милионске послове у јавним набавкама. Да ли је икада у судском процесу доказивано да и у српском парламенту сиве тајкунске паре кроје поједине законе? Не, ништа од тога.

Да ли то значи да је корупција у Србији неухватљивија него другде? Или да је симболична – тек као „захвалност“ доктору за помоћ у болести или „част“ полицајцу за опрост неког саобраћајног прекршаја, или као ситан поклон општинском службенику? Да ли то значи да медији не раде свој посао тамо где судови затаје? Или српска политичка елита није спремна да од Србије прavi земљу у којој су чисте руке услов за било коју јавну функцију?

Нека примери корупцијских афера који следе дају одговоре на та питања. Да ли је Србија сигурна кућа у којој деценијама станује корупција и каква је улога државних институција, судова и медија у подупирању њених темеља – о томе ћу говорити кроз примере двадесет неразрешених случајева корупције у Србији протеклих година.

Наравно, списак државних чиновника ухваћених са прстима уроњеним у ћуп буџетских пара много је дужи. Али, могуће је да ће ови примери означити најважније актере у коруптивном ланцу који Србију годинама држи на месту најкорумпираније земље региона, после Албаније и Босне и Херцеговине (резултат истраживања организације Transparency International).

Српски медији отворили су велики број случајева могуће корупције чије је процесуирање углавном почињало много година касније. Завршавало се у дугогодишњим судским процесима најчешће ослобађајућим судским пресудама или минималним казнама. Ево, дакле, те, по избору аутора, делимичне листе афера у којима су медији чешће имали већу улогу од полиције и тужилаштва.

Од локалне самоуправе до парламента и владе

1. САТЕЛИТ. Случај закупа израелског војног сателита за 45 милиона евра, покренут је 2005. године. Медији су месецима детаљно износили детаље афере у којој се тврдило да је Првослав Давинић, министар војни, неовлашћено потписао уговор којим је оштетио државни буџет за десетине милиона евра, а под лупу јавности био је стављен и тадашњи председник Србије и Црне Горе Светозар Маровић. Истрага је трајала годинама, а Више тужилаштво у Београду подигло је оптужницу тек у мају 2010. године. Србија је изгубила спор па је у фебруару ове године на име одштете израелској компанији Влада уплатила скоро 28 милиона евра. Давинић је у својим јавним иступима изразио очекивање да ће своју невиност доказати у „дуготрајном судском поступку“. Маровић ништа није рекао. За Србију ништа ново.

2. ПАНЦИР. Бивши министар војске Првослав Давинић са сарадницима седео је на оптуженичкој клупи и у случају злоупотреба у набавци војне опреме по вишеструко вишим ценама од приватног предузећа Милета Драгића. Бизнисмен Драгић који је у том државном послу зарадио милионске суме притворен је, а затим ослобођен из затвора испред којег су га чекали одушевљени радници његове фабрике са порукама подршке. Првооптужени Давинић још чека исход по свој прилици дугогодишњег судског процеса.

3. ФАРМАКОЛОШКА МАФИЈА. У акцији Краба у јулу прошле године ухапшен је директор Онколошке клинике у Београду Ненад Боројевић, као и неколико представника фармацеутских кућа који се терете за злоупотребе у пословима набавке лекова за ту здравствену установу.

Непосредно пре обелодањивања ове афере ухапшена је и манекенка Катарина Ребрача, оснивач хуманитарног фонда, која се терети да је злоупотребила донације намењене за помоћ женама оболелим од рака дојке. Теретио ју је управо др Ненад Боројевић. Ребрача је својој одбрани дала елементе шпанске сапунице тврдећи да јој је Боројевић „сместио“ хапшење јер није желела да му буде љубавница. Ребрача је на слободи, а оба случаја чекају свој судски епилог.

Ваља подсетити да је на постојање фармакомафије годинама уназад упозоравао др Зоран Станковић, бивши начелник београдске Војномедицинске академије. Био је чак изложен подсмеху када је јавно говорио о претњама које добија од богова из сенке у индустрији лекова и о свом страху да не заврши у каналу. Однедавно је др Станковић министар здравља и на њему је да разгрне коруптивну трулеж у здравству, како је сам најавио.

4. КОФЕР. Чији је кофер са 100.000 евра који је у глуво доба ноћи запленила полиција у једном стану у центру Београда? На то годинама касније одговор нису дали ни суд ни медији. И премда су се у судском процесу смењивали актери афере, тадашњи вице-гувернер НБС Дејан Симић, директор СПС Владимир Заграђанин, као и лидер те партије, а сада министар полиције Ивица Дачић у својству сведока који је пре упада полиције напустио стан, нису потврђени наслови у новинама да је у питању корупција у срцу НБС, а могуће и СПС. Симић и Заграђанин ослобођени су у мају 2010. године оптужнице за примање и давање мита после четири и по године суђења. Оптужница је теретила Симића да је, као вице-гувернер НБС, од представника ТВГ групе Владимира Цизеља захтевао два милиона евра за давање дозволе за рад Кредитно-експортној банци, док је Заграђанин помагао у давању мита. Суд је уважио аргумент да Симић није могао да даје сагласност, већ само гувернер НБС. Довољно за чисте руке.



5. ШВЕДСКЕ ЛОКОМОТИВЕ. Хроничари бележе да је Србија најдаље одмакла у кажњавању злоупотреба на примеру скандалозне набавке возова из Шведске чији је актер некадашњи директор Железница Миланко Шаранчић са сарадницима. Медији су још 2005. године у ударним насловима саопштавали детаље о набавци локомотива и



електричних возила без тендера који су ЈП „Железнице Србије“ по закону биле у обавези да спроведу. Спекулисало се такође зашто је директор Шаранчић овај милионски посао мимо јавне процедуре поверио фирми која се бави увозом женских гаћица. Шаранчић је негирао било какву одговорност и хвалио се како је посао „одличан“, „добитак за железницу, саобраћај и путнике“. Ухапшен је пет година касније, у јуну 2010. године у Београду, под сумњом да је злоупотребио службени положај и оштетио предузеће за више од 1,24 милиона евра! Суђење је почело ове године.

6. ДРУМСКА МАФИЈА. Ко су били шефови тзв. друмске мафије из ЈП „Путеви Србије“ која је годинама нелегално наплаћивала путарину и, према оптужници, оштетила државу за више од 6,5 милиона евра? Од укупно 53 оптужених у Специјалном суду 2009. године осуђено је њих 41 за кривична дела злочиначког удруживања и злоупотребе службеног положаја на затворске казне од једне до шест година затвора, колико је добио и првооптужени Милан Јоветић. Остало је непознато ко је био мозак софистицираног компјутерског криминала у наплати путарина који је, сва је прилика, седео у Београду и присвајао 40 одсто новца, писали су медији. Од тужилаштва и полиције о томе ни реч.

7. АЕРОДРОМ. Чак и да се на београдском Аеродрому јело златним кашичицама не би толико коштало: истрага о афери „Аеродром“, „тешкој“ 800.000 евра, завршена

је јуна 2010. у Вишем суду после скоро шест година. Оптужница је подигнута против бивше министарке саобраћаја Марије Рашете Вукосављевић и још шест лица која се терете за злоупотребу службеног положаја и присвајање 1,5 милиона динара државних пара. Прву оптужницу из 2007. године суд није прихватио и вратио ју је на допуну. У оптужници објављеној октобра 2010. године пише да се Рашета и њени сарадници терете за злоупотребу при реконструкцији Терминала 2 и опремању VIP салона Аеродрома Београд. Остали су упамћени новински наслови „Фотеља од 17.000 динара плаћена 723.000“, а четворосед чија је веллепродајна цена у „Еуросалону“ износила 33.000 динара у послу на Аеродрому достигао је фантастичних 982.000 динара! Ако је према досадашњем току овог процеса, суд ће тек у наредним годинама измерити ко је колико народних пара згрнуо у свој џеп. У игри је, наравно и друга опција – ослобађајућа пресуда.

8. ПРАВОСУЂЕ И КРУШЕВАЧКА ГРУПА. Када је 2005. године ухапшен судија Врховног суда Србије Љубомир Вучковић због сумње да је примио мито као известилац по жалби крушевачке криминалне групе истим поводом ухапшен је и заменик специјалног тужиоца за организовани криминал Милан Радовановић.

Вучковић је осуђен 2006. године у Специјалном суду на 8 година затвора због примања мита и злоупотребе службеног положаја, а Радовановић је преминуо, а да судски поступак није завршен.

Иако су анкете означиле правосуђе као једну од најкорумпиранијих професија код нас, а медији са бројним примерима тврдили да се коруптивна жила из срца правосуђа спушта до најнижих судских инстанци, случајеви корупције у судству ретко добијају свој осуђујући епилог.

9. СТЕЧАЈНА МАФИЈА. Горан Кљајевић, бивши председник Трговинског суда означен је као шеф организоване криминалне групе у спровођењу стечајних поступака, која је незаконито прибавила 50 милиона евра. Судским поступком обухваћени су и Јелица Живковић, бивши директор „Поштанске штедионице“ и Секула Пјевчевић, некадашњи директор КЕБ банке, уз још 26 оптужених у том процесу који траје од 2006. године и настављен је ових дана. Оптуженима се на терет ставља да су отуђили више предузећа у стечају: „Беко“, ГП „Рад“, „Индекс интерекспорт“, „Комел“, „Инвест завод“, „Београдски есконтни центар“, као и за приватизацију „С market“-а, фирме чији је први човек био одбегли Слободан Радуловић. Кљајевић је, поред осталог, оптужен да је злоупотребио своју функцију да би Радуловић успео да купи „С market“. Епилог главног претреса против стечајне мафије који је отворен пре више од четири године толико је далеко, да ће ово суђење, по свој прилици, дужином трајања надмашити све поступке које је Специјални суд повео од свог оснивања до сада, процењују медији.

Приватизације

10. АФЕРА КОЛЕСАР И ЈАЊУШЕВИЋ. У случају Владињих службеника Зорана Јањушевића и Немање Колесара, високих државних чиновника из времена премијера Зорана Ђинђића, које је странка Г17 плус оптужила да су учествовали у прању новца, уследила је само политичка одговорност и подношење оставки.

Истрага због сумњиве приватизације Фабрике цемента „Нови Поповац“ код Параћина, у коју су били умешани високи функционери прве демократске владе у Србији 2002. године, покренута је 2004. године а завршена тек шест година касније, по-

четком 2010. године. У време расписивања тендера за продају цемента Колесар је био шеф кабинета премијера Ђинђића и председник УО, а Крижан директор, док је Јаквљевић био директор фирме „MCS group“, а Јањушевић саветник за безбедност премијера. Вест да је тужилаштво одустало од кривичног гоњења Зорана Јањушевића, Немање Колесара и осталих који су били обухваћени поступком за малверзације приликом приватизације цемента „Нови Поповац“ прошла је скоро незапажено. Тачку на случај ставио је прошлог месеца и суд који је ослободио Колесара од оптужби за утају пореза.

11. САРТИД. Слично је са продајом Сартиде 2003. године у вези с чим су својевремено саслушавана двојица бивших представника власти – поново Немања Колесар и бивши министар за приватизацију Александар Влаховић. Питањем да ли је смедеревска железара продата испод цене и да ли је било бољих купаца од америчке компаније U.S. Steel, што подразумева и корупцију, годинама су се бавили опозиција, медији и Савет за борбу против корупције. Без резултата.

12. С MARKET. Бивши директор предузећа „С market“ Слободан Радуловић који је у оптужници означен као један од вођа стечајне мафије, већ годинама је на потерници, а у српској јавности је скоро заборављен. Спекулише се да Радуловић „крцка“ наше паре негде у Шпанији. Медији су објавили да су према документацији достављеној Тужилаштву у преузимању 70 одсто капитала „С market“-а учествовали бизнисмени Мирослав Мишковић, Милан Беко и Слободан Радуловић. Наводећи низ детаља ове трансакције Савет за борбу против корупције инсистира на утврђивању законитости поступка, што је данас, када је за велике паре Мишковић продао тај трговински ланац, мало коме важно.

13. КЊАЗ МИЛОШ. Иако су медији за продају „Књаза Милоша“ наводили бројне наводне доказе о могућој корупцији и незаконитој улози надлежних институција и утицајних људи из државног врха никада није утврђена права истина о приватизацији највеће српске фабрике минералне воде.

14. ЛУКА БЕОГРАД. Савет за борбу против корупције поднео је својевремено кривичне пријаве Тужилаштву за организовани криминал против бизнисмена Милана Бека, бившег министра привреде Предрага Бубала и још 15 лица умешаних у, како се наводи, незакониту приватизацију Луке Београд. Савет доводи у сумњу законитост трансакције у којој су плац од 120 хектара са потенцијалних 100 хектара у ексклузивној зони Луке Београд, Мишковић и Беко добили за непуних 50 милиона евра. Поређења ради, у судству, држава је Израелцима плац од 2,5 хектара за градњу марине Дорћол наплатила 30 милиона евра. Предмет је у фази истраге.

15. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА – ЗРЕЊАНИН. Горан Кнежевић, градоначелник Зрењанина, бивши председник Покрајинског одбора Демократске странке и посланик у Скупштини Србије означен је као шеф „грађевинске мафије“ која је оштетила Зрењанин за око 3,5 милиона евра у пословима са грађевинским земљиштем. Полиција за ово дело терети његову једанасточлану групу, која је незаконито поступала у вези са закупом земљишта и тендерима за пружење физичко-техничког обезбеђења. Суђење је у току. Кнежевић је тренутно функционер Српске напредне странке.

16. ПАРЛАМЕНТ, КАРИЋ. Да ли је било корупције у парламенту медији су на сва звона спекулисали 2005. године када је Богољуб Карић, тврдило се, куповином посланика, без избора увео свој Покрет Снага Србије у парламент. Посланик ДСС Мика Влаовић тврдио је тада да му је Карић долазио у кућу и нудио мито чија вредност прелази вредност читаве његове имовине.

Од тада се интензивно у медијима спекулише колико кошта глас у скупштини.

Парламентарну борбу Богољуба Карића заменила је борба за „Mobtel“. Карић је данас на потерници и терети се за злоупотребе у „Mobtel“-у за које је била осумњичена и једна од судија Трговинског суда.

17. БОДРУМ. Недавно је лидер ЛСВ Ненад Чанак подсетио да је „једини човек који је лустриран до сада – Ален Селимовић, и то само зато што је Млађан Динкић на суду рекао да „мисли“ да је Селимовић гласао у пар-

ламенту туђом картицом.“ Забрана бившем посланику ДС Алену Селимовићу да се бави политиком, једини је судски резултат афере о гласању за избор гувернера НБС, које је, како су тврдили сведоци и медији, „организовала“ Демократска странка. Глумица и посланик ДС Неда Арнерић, чија је „дуга рука“ са летовања из турског града Бодрума, гласала у Скупштини, никада није јавно проговорила о томе шта је истина о овом скандалозном гласању и да ли је у њему евентуално било и елемената корупције.

18. ТРГОВИНА СТРУЈОМ. Да ли постоји струјна мафија као што годинама спекулишу медији и стручњаци за енергетику још увек није доказано и поред тога што афера са наводном злоупотребом у трговини струјом између „Електропривреде Србије“ и британских предузећа „Energy Financing Team“ Вука Хамовића, и „Interface“ Војина Лазаревића траје годинама. Београдска полиција поднела је недавно кривичну пријаву против четворо бивших руководилаца ЕПС-а, три године откако је ова афера избила у јавност. Бивши челници ЕПС-а су осумњичени да су ЕФТ-у и „Интерфејсу“ омогућили корист у износу од више од 12 милиона долара, као и да су у пословима са Хамовићем и Лазаревићем оштетили државни буџет за 143.516.395 динара.

19. АФЕРА ИНДЕКС. Пред Вишим судом у Смедереву у току је суђење против 44 особе, међу којима су 23 професора крагујевачког и београдског Правног факултета због примања мита у стицању диплома и полагању испита. Оптужени су, између осталих, декан Правног факултета у Крагујевцу Света Пурић, као и професори београдског Правног факултета Оливер Антић и Слободан Панов. Они су 2007. године осумњичени да су студентима Правног факултета у Крагујевцу позитивне оцене у индексе уписивали за суму од 500 до 750 евра, док су дипломе Правног факултета у Крагујевцу продавали по цени од 12.000 до 16.000 евра. Случај „Индекс“ био је интересантан и Европској комисији јер су међу оптуженима они који би требало да буду пример моралног и антикоруптивног деловања који школују будуће судије, тужиоце, полицајце и адвокате.

20. КОЛУБАРА. Почетком ове године након емитовања ТВ серијала „Инсајдер“ експлодирала је афера око могућих злоупотреба у руднику Колубара. Полиција је по налогу тужилаштва позвала на информативни разговор десетине особа осумњичених да су умешани у послове са закупом додатне механизације у руднику. О томе да ли је у том бизнису било корупције коначну реч даће суд. Од медија је довољан учинак то што су могући дугогодишњи уходани систем милионских злоупотреба, учинили темом број један у Србији.



Опасно безнађе малог човека

Шта нам говори овај делимични инвентар корупције у српском друштву? Није мудрост закључити из ових примера да се скоро сваки посао у Србији може завршити уз давање мита. На општинском шалтеру, у школи и на факултету, болници, у јавним предузећима, судовима, владиним кабинетима,

у скупштинским диловима па и у медијима, деценијама се учвршћује жилав коруптивни систем који за последицу има три ствари:

Прво, милионе украдених буџетских пара које се одливају из џепова грађана право у касе и сефове криминалаца белих крагни са малим шансама да икада буду кажњени. Ниједан од највиших државних функционера није завршио у затвору, као што се то десило у земљама с почетка овог текста.

Друго, „неуспех правосуђа у борби против корупције мора се схватити као мисија независног новинарства“, како у једној немачкој публикацији наводи др Томас Лајф, председник „Истраживачке мреже“. Медији су у нашој земљи покрили добар део посла који би требало да се завршава у троуглу тужилаштво – полиција – суд. Наравно да и српски медији имају своје професионалне и друге грехе о којим не бих овом приликом.

Треће, али не и мање важно: некажњена корупција мења менталитет нације у мери да често можете чути за поштеног човека подсмешљив коментар – „неспособан, није се снаш’о“. У друштву у коме је сасвим нормално да се лоповлук проглашава талентом за бизнис, а власници црних пара зарађених у сивим пословима – контроверзним бизнисменима, нема много наде за поштеног човека.

То безнађе малог човека најопаснија је од свих последица. Ако немаш вере ни у суд, ни у полицију, у част и поштење понајмање, придружи им се – то је порука коју је разумео грађанин Србије. Јер „систем га је натерао“. Није лепо. Али се исплати. ●

Законодавни оквир за борбу против корупције у Србији

НЕМАЊА НЕНАДИЋ



Устав и међународни документи

Полазећи од хијерархије правних аката у Уставу Републике Србије, осврнућемо се најпре на одредбе највишег правног акта Републике са становишта борбе против корупције. Устав не садржи изричите одредбе о борби против корупције, међутим садржи норме које имају одређени антикорупцијски ефекат или стварају предуслове за борбу против корупције и остваривање других циљева. Поменућемо у том смислу чињеницу да највиши правни акт садржи норме о подели власти и о поштовању начела уставности и законитости које су основ и за успешну борбу против корупције. Осим тога, Устав садржи и норме о спречавању сукоба интереса и неспојивости функција, о имунитету носилаца јавних функција и праву да се од органа власти добију подаци. Најзад, Устав садржи и норме на основу којих су основане поједи-

не важне антикорупцијске институције, попут Државне ревизорске институције и Заштитника грађана.

Устав садржи и неке мањкавости које могу да угрозе ефикасност борбе против корупције. Тако се на пример, у Уставу задржава широк концепт имунитета јавних функционера (нема аутоматског укидања ни када су у питању оптужбе за корупцију), сукоб интереса се дефинише на недовољно прецизан а местимично и на погрешан начин, у Уставу нема опште одредбе о јавности рада државних органа, нема одредаба које би обезбеђивале да кључни антикорупцијски закони не буду дерогирани одредбама касније донетих прописа, нема одредаба које би обезбедиле равнотежу јавних прихода и расхода, нема одредаба које би обезбедиле да грађани врше надзор над радом органа власти и својих представника. Најзад, Устав отвара могућност да се народни посланици учине потпуно зависним од руководства политичких партија са чијих листа су изабрани у Скупштину.

У хијерархији правних аката, након Устава следе потврђени међународни споразуми. Република Србија или њене правне претходнице ратификовале су следеће међународне конвенције које су од значаја за борбу против корупције¹:

- Конвенцију Уједињених Нација против корупције,²
- Конвенцију Уједињених Нација против транснационалног организованог криминала и допунске протоколе,³

¹ Наведено према одговорима Владе Србије на Упитник Европске комисије, јануар 2011.

² Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори бр. 12/05).

³ Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори бр. 6/01).

- Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији,⁴
- Конвенцију Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стеченог криминалом,⁵
- Грађанскоправну конвенцију Савета Европе о корупцији,⁶
- Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији Савета Европе.⁷

Међународне конвенције које је Србија ратификовала јесу постале део домаћег права. Међутим, имајући у виду начин на који су формулисане одредбе међународних антикорупцијских конвенција, не може се очекивати да оне произведу непосредно било какав ефекат на борбу против корупције у Србији, без измена прописа или праксе поступања домаћих органа власти. Наиме, у конвенцијама се од држава потписница редовно тражи да своје законе прилагоде ономе што је у конвенцији написано. Тако је Република Србија, управо ради усклађивања свог кривичног законодавства са ратификованим конвенцијама, санкционисала изричито подмићивање страних јавних службеника и увела у правни систем одговорност правних лица за акте корупције њених представника. Поједине одредбе конвенција су опционе, то јест земље их могу ратификовати али и не морају. То је, на пример, случај са чувеним чланом 20 Конвенције УН против корупције, којим се препоручује државама да санкционишу као кривично дело „незаконито богаћење“ јавних службеника, то јест, ситуација у којој они поседују имовину за коју не могу да докажу да су је стекли на законит начин. Примена појединих међународних конвенција подлеже међународном мониторингу. Србија је до сада искусила та-

кав надзор у погледу појединих одредаба антикорупцијских конвенција Савета Европе, а који се одвија кроз евалуације Групе земаља за борбу против корупције (GRECO). Најзад, на крају овог кратког прегледа треба истаћи да је главни проблем Србије у погледу примене међународних конвенција чињеница да не постоји, као редовна и правно уређена пракса, механизам за разматрање потреба за изменама и допунама прописа пре него што конвенције (не само антикорупцијске) буду потписане и ратификоване, нити механизам који би обезбедио да се измене и допуне прописа припреме у одређеном року након ратификације ових докумената.

Основни закони

Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 53/10). На основу овог прописа основана је Агенција као самосталан и независан државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини Републике Србије. Овај закон доноси правила о спречавању сукоба интереса за јавне функционере у свим гранама и на свим нивоима власти, укључујући и јавна предузећа и јавне установе. Изменама из 2010. обавезе, забране и ограничења за функционере су проширена и на руководиоце предузећа у већинском власништву државе. Забране и ограничења се, између осталог, односе на обављање других јавних функција, обављање функција у привредним друштвима и учешће у управљању привредним друштвима, примање поклона који су у вези са вршењем функције и коришћење јавне функције за промоцију политичке странке. Обавезе које имају функционери су такође разнолике. Међу њима се истиче обавеза пријављивања имовине и прихода (на почетку и по истеку мандата, као и у току мандата у случају већих промена у вредности или структури имовине). Друга врста обавеза за функционере везана је за саму појаву сукоба интереса. Наиме, они су у обавези да извести Агенцију о сукобу интереса који се појави код њих или са њима повезаним лицима, на пример, у вези са доношењем неке одлуке, и да се уздрже од учешћа у таквом

⁴ Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори бр. 2/02 и „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори бр. 18/05).

⁵ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом („Службени гласник РС“, бр. 19/09).

⁶ Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији („Службени гласник РС“, бр. 102/07).

⁷ Закон о потврђивању Додатног протокола уз Кривичноправну конвенцију о корупцији („Службени гласник РС“, бр. 102/07).

поступку уколико сукоб интереса постоји, под претњом ништавости акта који се у том поступку доноси.

Овај закон уређује и многа друга питања значајна за борбу против корупције. Агенција за борбу против корупције је овлашћена овим законом да даје мишљења, одобрења и сагласности (за појединачне случајеве или за групу истих случајева) којима уређује да ли у конкретном случају постоји сукоб интереса и да ли је тим поводом потребно предузети неку меру. Битна новина коју доноси овај закон јесу планови интегритета, превентивна мера против корупције, која би требало да уђе у примену у свим органима власти током наредних година. Планови интегритета се, између осталог, састоје од процене стања и ризичних тачака са становишта могуће корупције у некој институцији, утврђивања и спровођења мера за смањивање ризика да корупција настане. Следећа важна превентивна улога Агенције се односи на праћење спровођења Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана и секторских акционих планова. Имајући у виду да ова Стратегија садржи препоруке за борбу против корупције у многим областима и да у периоду од њеног доношења, 2005. па до данас није била подвргнута систематском надзору, очигледно је да би вршење овог посла од стране Агенције могло да донесе значајан помак у борби против корупције. Агенција је такође надлежна и за координацију међународне сарадње у области борбе против корупције. Очекује се да би важну превентивну улогу требало да одигра објављивање регистара које Агенција сачињава. На пример, Агенција објављује део података из извештаја функционера о имовини и приходима, објављује регистар функционера и податке о учешћу фирми у власништву функционера у поступцима који могу да се заврше закључивањем уговора са неком јавном институцијом (нпр. јавне набавке, приватизација, уговори о јавно-приватном партнерству).



Иако није истражни орган, Агенција има и овлашћења која се остварују кроз испитивање и утврђивање битних чињеница. За разлику од ранијег прописа из ове области, Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004, актуелним законом је прописана изричито дужност Агенције да проверава благовременост подношења функционерских извештаја, као и тачност и потпуност података који се у њима налазе. Тачност и потпуност би требало да се проверавају према годишњем плану провере за одређени број и одређене категорије функционера. Ради обављања тих провера Агенција може да затражи податке које поседују финансијске организације, привредна друштва и други субјекти. Такође, овим законом су дефинисане и неке последице утврђених неправилности (несагласност између података из извештаја и стварног стања; несагласност између увећане имовине функционера и његових законитих и пријављених прихода), када Агенција обавештава о утврђеним несагласностима друге надлежне органе, и од њих има право да добије информацију о томе како је поступљено (обавеза да о томе извести Агенцију у року од три месеца). Са овим су у вези и неке санкције прописане Законом о Агенцији, а готово најтежа међу њима – кривично дело које се састоји у томе што функционер није навео неки од података о својој имовини или је навео лажне податке о својој имовини, а

све то „у намери да прикрије податке о имовини“.

Такође треба поменути на овом месту да Агенција прима представке од грађана који указују на корупцију или на неке друге облике кршења закона. На пример, то може бити пријава да се неки функционер налазио у сукобу интереса при одлучивању, да поседује још неку имовину осим оне коју је пријавио Агенцији или да се бави привредном делатношћу када му је то забрањено. Посебно се помиње и ситуација када је подносилац представке запослени из јавног сектора који пријави сумњу на корупцију за коју је сазнао у склопу обављања свог посла. На основу Закона, Агенција је дужна да штити анонимност ових лица.

Закон о финансирању политичких странака⁸ такође је донет очигледно са намером да делује антикорупцијски. На то указују многи показатељи, укључујући и образложење које је било приложено уз закон 2003. године, као и чињеница да се његова припрема одвијала у оквиру Министарства финансија које је такође у то доба било задужено за координацију антикорупцијских напора Владе Србије. Антикорупцијска природа овог закона огледа се у неколико сегмената. Први антикорупцијски стуб је издашније финансирање парламентарних странака из буџета. Наиме, овим законом је знатно увећана сума новца на коју су могле да рачунају политичке странке са утицајем на кројење јавне политике (оне које имају посланике и одборнике), при чему је тај новац исплаћиван из буџета као неутралног извора. Самим тим, смањена је потреба да странке посежу било за злоупотребом јавних фондова, било за донацијама из других извора које би код њих могле да створе однос зависности. Други антикорупцијски стуб овог закона су бројне забране и ограничења која су уведена у вези са прикупљањем средстава за политичке странке и изборне кампање. На пример, законом је забрањено да финансирање дође из анонимног извора, ма који износ да је у питању; забрањено је финансирање од страних физичких и правних лица, као и од одређених категорија

правних лица (нпр. оних који имају неизмирена дуговања према јавним приходима, оних који се баве производњом, увозом, извозом или продајом акцизних производа итд.), као и од било којег правног лица које има неко учешће државног или друштвеног власништва; забрањено је давање обећања у прикупљању средстава за финансирање политичких странака итд. Трећи стуб антикорупције требало је да буду одредбе о вођењу евиденција, подношењу извештаја о финансирању, објављивању и провери тих извештаја. Међутим, на много начина се показало да овај закон није остварио своју сврху. На слабости се наилазило на сваком кораку, почев од непрецизности неких законских решења које нису отклоњене током шест година примене иако су биле очигледне од почетка (нпр. непостојање законског рока за предају годишњих извештаја о финансирању регистрованих странака), преко великих недоследности и незаконитости у одређивању средстава за финансирање странака и кампања у буџету Републике и другим буџетима, као и при расподели тих средстава странкама, до потпуног одсуства санкционисања прекршаја који су били прописани законом. Овај последњи недостатак директна је последица тога што су за контролу извештаја били надлежни Републичка изборна комисија и Одбор за финансије Народне скупштине, који су тај посао вршили у веома ограниченом обиму. У току примене овог закона дошло је до две значајније измене. Прва од њих је с краја 2006. године, када је, на предлог организације Транспарентност – Србија, прописан нови, знатно детаљнији образац извештаја о финансирању кампање. Међутим, како ефикасне контроле није било, тако ни ова новина није донела резултате који су били очекивани. Друга измена је она којом су надлежности у контроли финансирања додељене новооснованој Агенцији за борбу против корупције. Међутим, Агенција није имала капацитета да се бави контролом током 2010. године, већ се углавном посветила раду на новом законском тексту и сарадњи са међународним организацијама заинтересованим за ову област. Ипак, треба рећи да је Агенција покренула прекршајне поступке против не-

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 72/2003, 75/2003 – испр. 60/2009 – одлука УС и 97/2008.

колико партија које нису уопште доставиле извештаје о финансирању кампања за локалне изборе одржане почетком 2010. године у неколико градова и општина.

У моменту писања овог текста очекује се брзо усвајање новог Закона о финансирању политичких активности, који би требало да замени постојећи Закон о финансирању политичких странака. Доношење овог закона је уврштено и на листу приоритета у процесу европских интеграција. Будући да није извесно које ће се одредбе наћи у коначном тексту, само ћемо укратко описати концепцију овог предлога. Већина решења у овом тексту је слична или идентична са онима из постојећег закона. Међутим, дошло је до промена у начину расподеле средстава из буџета, како за финансирање редовног рада (расподела је пропорционалнија броју посланика или одборника), тако и за изборну кампању (укида се расподела према изборном успеху, сви добијају једнаку суму, и то пре избора). Овај предлог

отклања неке недоречености и лоша решења из постојећег закона, нарочито када је реч о роковима и ограничењима финансирања из приватних извора. Он такође доноси нека нова корисна решења, попут забране посредног финансирања странака и кампања, објављивања извештаја на интернету, правила која треба да смање расипање буџетског новца на неозбиљне кандидате и знатно већа и прецизнија овлашћења Агенције за борбу против корупције у контроли извештаја о финансирању изборних кампања. Предвиђа се и кривично дело којем подлежу како примаоци недозвољених средстава за партије и

кампање, тако и они који дају недозвољени прилог. У садашњој верзији овог текста остале су неке недоумице, које се могу појавити као проблем у каснијој примени закона. На пример, прописане су обавезе за Државну ревизорску институцију у контроли извештаја о финансирању редовног рада политичких странака, иако је очигледно да ДРИ још увек није кадра да изврши ни потпуну ревизију завршног рачуна буџета Републике,

што је њен примарни задатак. Одредбе о зајмовима које партије узимају могу створити недоумице, нарочито у погледу дозвољености и извора њиховог подмиривања након окончања изборне кампање. Најзад, непостојање лимита за расходе у изборној кампањи може да се појави као чинилац који ће повећати ризик од нетранспарентног финансирања кампања у будућности.

У кривичноправној сфери, треба, макар укратко поменути неколико закона:

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању

организованог криминала, а нарочито његове измене из 2009. године⁹, значајан је за ефикасније откривање починилаца кривичних дела са елементом корупције. Овај закон је донео могућност коришћења специјалних истражних техника кад год је корупција била скопчана са деловањем организованих криминалних група. Изменама из 2009. године омогућено је да се ове мере примене и на случајеве када нема организоване криминалне групе а сумња се на корупцију у коју је укључен неко од носила-

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 72/09.



ца виших јавних функција или када се корупцијом остварује имовинска корист веће вредности. У блиској вези са одредбама овог закона су и релевантне одредбе Законика о кривичном поступку.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела¹⁰ често се помиње као једно од значајнијих средстава за борбу против организованог криминала, па и корупције. Овај пропис омогућава да се у појединим случајевима обрне терет доказивања и да се на тај начин олакша одузимање користи стечене корупцијом. Док и даље постоји дужност тужиоца да докаже да је починилац кривично одговоран за одређено дело, за одузимање имовине није нужно доказати да је новац или нека ствар стечена извршењем конкретног кривичног дела. Насупрот томе, од таквог лица се очекује да предочи доказе да је имовину коју поседује законито стекао. Примена овог закона, који је иначе често на мети оспоравања (највише због продаје одузете имовине лица против којих је поступак тек започео) може значајно да допринесе обесхрабривању учесника у корупцији, јер удара на имовинску корист која је и главни мотив бављења овом незаконитом радњом.

Кривични законик Републике Србије¹¹ претрпео је бројне измене током последње деценије, од којих су неке уско повезане са корупцијом. Закон садржи неколико кривичних дела која се могу означити као корупционашка, а основна су примање мита, давање мита, злоупотреба службеног положаја и трговина утицајем (раније познато под називом „противзаконито посредовање“). Поред тога, као посебно кривично дело предвиђено је „кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“ које се примењује за корупцију у правосудју. Одредбе кривичног законика су у највећој мери усклађене са одредбама релевантних међународних конвенција, мада је могуће да ће и на том пољу бити неких измена на основу препорука GRECO из 2010. године. Србија је такође пре неколико го-

дина усвојила и **Закон о одговорности правних лица за кривична дела**¹², који је такође донет ради усклађивања са међународним конвенцијама.

На превентивној страни борбе против корупције, по својем значају се истиче **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**¹³. Овај закон омогућава свакоме да затражи (и у највећем броју случајева да добије) информацију садржану у неком документу који се налази у поседу органа јавне власти. Појам органа јавне власти је такође широко дефинисан, тако да обухвата не само органе Републике Србије, територијалне аутономије и локалних самоуправа, већ и јавна предузећа, јавне установе, друге организације које су ови органи основали, као и друге организације које су носиоци јавних овлашћења (нпр. приватне фирме, удружења). На основу закона је успостављен и Повереник за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности) као независан државни орган, који, између осталог, решава по жалбама тражилаца којима су органи власти неосновано ускратили приступ информацијама. Мада није реално очекивати да ће се међу самим документима органа власти налазити непосредни докази о корупцији, очигледно је да се међу тим подацима могу наћи они који ће указати, нарочито кроз поређења и друге видове анализе, да закони нису примењени у потпуности, да су примењени селективно, да органи власти нису користили своја надзорна овлашћења или да су то чинили селективно итд. Осим непосредног утицаја на откривање корупције, овај закон делује и превентивно – тако што потенцијална изложеност јавности може да спречи оне који су намерили да чине злоупотребе или да не савесно раде свој посао да такво понашање промене. Такође, закон предвиђа и проактивно објављивање одређених података, који су дефинисани кроз Упутство за израду и објављивање информатора о раду државних органа које је донео Повереник. Домети закона су делимично ограничени појединим

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 97/08.

¹¹ Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка и 72/09 и 111/09.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 97/08.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07 и 104/09.

његовим одредбама, а нарочито тиме што не постоји право на жалбу Поверенику у случајевима када информацију ускрати неки од шест високо позиционираних државних органа. Међутим, у пракси долази до многих других проблема, као што су спорадично али значајно непоступање по налозима Повереника, непостојање докумената који су тражени а по природи ствари би требало да их поседују органи власти и непоступање по другим прописима (неизвршена ревизија раније проглашених тајних података, након ступања на снагу новог закона).

Многи други прописи такође садрже антикорупцијске одредбе или уређују оснивање и рад органа значајних за сузбијање корупције. Поменућемо на овом месту, без залажења у детаљан опис њиховог садржаја, само неке од њих. У области јавних финансија нарочити значај имају **Закон о буџетском систему**, **Закон о јавним набавкама** и **Закон о Државној ревизорској институцији**, са бројним подзаконским актима који су на основу њих донети.

Закони који недостају а чије је доношење предвиђено антикорупцијском стратегијом¹⁴

Лобирање. Уређивање лобирања подразумева неколико основних ствари, које би морале да се нађу у закону:

- Да буде забрањено да се лобирање врши уз обећање поклона или других користи за „лобираног“ или њему блиско лице (члан породице, политичка странка итд.),
- Да се успостави обавеза „лобираног“ да у кратком року учини јавним податак о томе ко му се обраћао и са каквим предлозима,
- Да се регулише обавеза државних органа који примају иницијативе у вези са својим одлукама да на њих у кратком року аргументовано одговоре, без обзира да ли их прихватају или не,

- Да се уреди рад професионалних лобиста, то јест лица или фирми који не заступају сопствене интересе пред државним органима, већ интересе својих клијената, укључујући и обавезу обзнањивања података о средствима утрошеним на лобирање и циљеве лобирања,
- Да се ограничи могућност лобирања бившим јавним функционерима, службеницима и саветницима, нарочито у односу на институције у којима су претходно радили,
- Да се забрани непосредно или посредно коришћење буџетских и других јавних средстава за лобирање.



Транспарентност медијског власништва је само делимично уређена постојећим прописима. Министарство културе је пре неколико година израдило и промовисало нацрт закона који би уређивао ову материју (уз уређивање концентрације власништва). Међутим, од нацрта се, по свој прилици, одустало. Доношење овог закона има смисла једино ако се обезбеди већа јавност власништва над правним лицима која оснивају јавна гласила, него што је јавност власништва других привредних субјеката. То се може постићи тако што би се у случају да једно предузеће оснива друго, затражило да у регистар буду уписани подаци о власништву над фирмама који иду до краја

¹⁴ Овај део текста преузет је из публикације „Корупција“, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд, 2010.

власничког низа (то јест до физичких лица). У неким ситуацијама би у регистру требало забележити и податке о лицима која управљају појединим привредним субјектима који учествују у власништву над медијима (нпр. инвестициони фондови). Осим тога, закон би требало да обезбеди да и други битни подаци о финансијском пословању медија, који могу бити значајни за стицање утиска о изложености уређивачке политике спољним утицајима, буду доступни. На пример, то би могли бити подаци о финансирању медија од стране државних органа (на комерцијалној основи или као помоћ), подаци о структури финансирања на комерцијалној основи (нпр. од продаје огласног простора), уколико у том финансирању нека фирма или појединац учествује у претежном

обиму, подаци о приходима од огласа у вези са предизборном кампањом итд.

Заштита „узбуњивача“ (користе се такође и термини „дувач у пиштаљку“, „звиздач“, „инсајдер“, „извор информације“) јесте једна од најважнијих ствари, не само у вези са борбом против корупције, већ и на другим пољима. У Србији не постоји посебан закон који се том материјом бави, већ неколико прописа који је уређују парцијално. Међу њима су Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о Агенцији за борбу против корупције и Закон о државним службеницима. У свим овим прописима се одређени ниво заштите („не сме трпети штетне последице“) односи углавном или искључиво на државне службенике и запослене у јавном сектору. ●

Грађани више гладни правде него истине

РОДОЉУБ ШАБИЋ

ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА



Фото: Медија центар

реника, па до још увек постојећих логистичких проблема. Главни проблем је што ни шест година након оснивања институција нема на располагању одговарајући простор. Због тога ради са два и по пута мање људи од броја који је предвиђен. Истовремено, грађани се обраћају све више и све чешће. У овом тренутку у раду је више од 1500 жалби, што је, и без иједне нове, довољно за више месеци рада. А сваког месеца стижу стотине нових жалби. У таквим условима моји сарадници и ја трудимо се да урадимо највише што можемо.

◇ Слободан и независан рад институција, па и Ваше Канцеларије, које контролишу рад државних органа је један од предуслова за успостављање одговорности власти, заштите интереса грађана и јачања владавине права. Можемо ли да направимо кратак пресек од оснивања Ваше Канцеларије 1. јула 2005. године до данас? Има ли позитивних помака, и који су то проблеми са којима се и данас сусрећете?

– Наравно да има помака. Почети су, бар кад је у питању Повереник, били невероватно тешки. Више од пола године Повереник није имао на располагању никакав простор, ни једног сарадника, ни један буџетски динар. Разуме се да данас ствари стоје битно другачије, боље. Али, проблема наравно има. Има их у вези са разним питањима, почев нпр. од одговорности за кршење закона, преко принудног извршења одлука Пове-

◇ Летимичним прегледом жалби које се одосе на непоступање органа власти од којих су тражене информације, видљиво је да се највећи број односи на републичке органе власти (36,9%), органе локалне самоуправе (23,3%) и правосудне органе (14,3%). Због чега је, по Вашем мишљењу, ситуација таква?

– Подаци које наводите су из последњег извештаја који је Повереник поднео Народној скупштини и односе се на 2009. годину. У извештају за 2010. који ћу и ове године, као и обично, до краја марта поднети нешто су другачији. Евидентан је пораст броја жалби против републичких органа који сада износи 41,6%.

Број жалби против различитих органа је у корелацији са концентрацијом за јавност занимљивих информација у њиховим рукама. Та концентрација је свакако највећа код републичких органа. Треба, наравно, имати у виду и чињеницу да се на свим нивоима органима власти подноси велики број, десетине хиљада захтева.

Добро је што се, по свему судећи, све више захтева, тако рећи већина остварује без проблема. Али није добро што значајно расте и број жалби које се подносе Поверенику. У 2009. било их је 1416, а у 2010. години, чак 2068. То говори да морамо још много радити на унапређењу транспарентности у раду органа власти.

Зато стално понављам да право на слободан приступ информацијама не подразумева само коректно поступање са захтевима за приступ информацијама, већ и много више од тога. Подразумева обавезу органа власти да на проактивној основи, не чекајући да то неко захтева, објаве што је могуће више информација о свом раду, на електронским презентацијама, у Информаторима о раду.

◇ *Колико ће Вам ново Упутство о изради информатора о раду државних органа олакшати посао? Шта ново Упутство у квалитативном смислу доноси ?*

– То зависи од тога колико доследно ће га примењивати органи власти. Ако би упутство које сам донео било заиста доследно примењивано јавности би on-line био доступан огроман број информација. То би, уз друге позитивне ефекте, требало да има за последицу и смањење броја жалби које се подносе поверенику.

◇ *Ипак, поражава ли чињеница, да Министарство за државну управу и локалну самоуправу које је надлежно за обезбеђивање извршења Ваших одлука у свом информатору има извршење буџета за 2010. годину на три цифре, а Ваша канцеларија на шест? При том не можемо да се отмемо утиску да ће се министарство стриктно држати Упутства и податке о извршењу буџета ажурирати једном годишње, док Ваша Канцеларија, колико видимо, ради то једном месечно.*



Поздравили сте и Закључак Владе којим се задужењу сви органи државне управе да податке о томе на којој веб страни су објавили њихов информатор о раду доставе Републичком заводу за информатику, за сад се ни по том питању ништа није десило?

– Информације имају смисла једино

ако су актуелне и комплетне. Због тога инсистирам на ажурности Информатора о раду. Закључак Владе који помињете сам наравно поздравио, јер је на линији унапређења права јавности да зна. Мислим да је у интересу не само јавности него и саме Владе да се тај закључак доследно спроводи. Влада то треба да обезбеди. Да ли ће бити тако видећемо.

◇ *Полазећи од аксиома да буџет представља политику огољену од реторике, како коментаришете буџетска „увештања“ за 2011. годину готово свих независних институција. Да ли сте били консултовани у процесу израде буџета ?*

– Да, био сам консултован. И мислим да су буџети независних институција, генерално, престали да буду проблем. Било је смешно што су то икада и били, јер они сви заједно представљају једва видљиву ставку у укупном буџету. Добро је што се буџетске аспирације независних тела, углавном рационалне, уважавају. Али, није добро када се та чињеница преувеличава и користи у некакве „рекламне“ сврхе. То је био разлог да поводом предлога буџета за ову годину јавно реагујем. Наиме, презентирајући тај предлог, министарка финансија је и институцију коју представљам, издвојила у групу независних институција (ДРИ, Управа за јавне набавке, Повереник за информације, Заштитник грађана, Агенција за борбу против корупције, Уставни суд, САНУ, Комисија за заштиту права и Повереник за равноправност) које су, рекла је, „добиле веома значајно

повећање буџета“. Истине ради, проценат повећања буџета повереника знатно је мањи од процента повећања буџета уопште, мањи од просечног повећања буџетских корисника, мањи од планираног процента инфлације и чак и међу независним институцијама вероватно најмањи. Реаговао сам не толико због себе колико због других независних институција као што су нпр. Заштитник грађана или Агенција за борбу против корупције јер су, као директна последица изјаве министарке финансија, у неким медијима њихове буџетске позиције представљене као енормно, чак вишеструко увећане, што такође не одговара истини.

◇ *Скеле на згради Народне Скупштине, Србија се чисти на „Serbia Open“-у, машине у Колубари раде и по 25 сати дневно, за сајбер сајтове се издваја 2,5 милиона динара... Како то изгледа из Ваше перспективе, хоће ли грађани Србије доживети крајњи исход неке од ових афера? И због чега тих исхода, за сада, нема? Због чега су грађани и даље гладни истине, и шта је по Вашем мишљењу главни разлог због којег од 2007. године практично нисмо направили помак на Глобалном индексу перцепције корупције?*

– Мислим да су грађани више гладни правде него истине. Информација имају више него раније, и све више, али не и очекиваних исхода. Одсуство потребних резул-

тата у борби против корупције не треба објашњавати непостојањем средстава, главни разлог је други. Кад буде политичке воље биће и адекватних средстава.

◇ *Стали сте храбро у заштиту Верице Бараћ, али и рекли јасно да се напад суптилно односио на све независне институције у овој држави? Које сметају независне институције у овој земљи?*

– Не мислим да је била потребна храброст да би се реаговало на увредљиви, непотписани новинарски текст управљен против Верице Бараћ. Сматрао сам обавезом да устанем у њену заштиту од приземног, увредљивог, популистичког напада. Осим тога, напад није био усмерен искључиво на њу, имао је шире претензије. Уосталом, текст почиње реченицом – „цела једна мрежа „свезналица“ попут хоботнице данас испија знање народу и просипа обману о својим „открићима“, „препорукама“, „сазнањима“, „прогнозама“. Објективно, то је покушај дисквалификације свих који се баве истраживањем корупције и борбом против ње. Зар у „мрежу“ по логици ствари не спадају сви контролни органи који су решени да раде свој посао? Због тога сам, заједно са колегом Сашом Јанковићем, Заштитником грађана, јавно оценио да је популистичко прозивање Верице Бараћ уз јефтине алузије о „хоботници која испија знање народу и просипа обману“ заправо покушај да се спречи уочавање правих хоботница које ово друштво и његове институције држе у загрљају који угрожава његов опстанак.

◇ *Рекли сте једном приликом да су нам хитно потребни брзи и квалитетни антикорупцијски резултати? Како до њих доћи?*

– Један „рецепт“ за који сам сигуран да је добар је радикално подизање транспарентности у раду власти, поготово у раду јавних предузећа. Ако би тај рецепт био доследно примењен, релативно брзо и без великих трошкова постигли бисмо значајне резултате у борби против корупције. Али, очигледно је да за његову примену недостаје „критична маса“ политичке воље.





♦ У Србији годишње огроман новац нестаје кроз јавне набавке, а да смо при том више од годину дана присуствовали фарси званој „Избор Комисије“. Није ли то пример флагрантне опструкције од стране државних органа према независним институцијама?

– Није лако оценити када је у питању свесна опструкција, када алкавост и неодговорност, када „усклађивање страначких интереса“ и њихова доминација над општим. Али, чињеница је да су пречести примери неодговарајућег односа према стварању кадровских, логистичких, материјалних и других претпоставки за рад надзорних и контролних тела, поготово у, са становишта корупције, „неуралгичној“ области јавних

набавки. Колико је година ДРИ био обична фикција? Са каквим условима и данас ДРИ ради? Са каквим условима ради Управа за јавне набавке? Однос према условима за рад ових и сличних институција мора се битно мењати. Без тога није реално очекивати жељене и неопходне резултате у борби против корупције.

Наравно, против корупције не треба да се боре само независна тела него цео државни апарат. У том контексту веома је индикативна ситуација која се вероватно може „објаснити“ поменути „усклађивањем страначких интереса“. Наиме, ми смо још пре више година у Закону о државним службеницима унели одредбу да се на државне положаје долази путем јавног конкурса, а не простим довођењем страначких кадрова. Нажалост, примена те одредбе одлагана је више пута. Последњи пут је предвиђено да лицима на положају, ако ту нису по спроведеном конкурс, по сили закона престаје радни однос 31. децембра 2010. године. Тај дан је поодавно прошао, посао ни изблиза није завршен. Велики број, можда већина људи на важним положајима, директора управа и дирекција, помоћника министара и сл. налази се у најблаже речено крајње недефинисаном, незаконитом статусу. Зар може бити спорно од каквог је то утицаја на способност такве државне структуре да се бори против било чега, па и против корупције? ●

Узроци и последице корупције и антикорупцијске мере – поуке из литературе

БОЖО СТОЈАНОВИЋ

Озбиљна реформа се може спровести унутар било које државне структуре. Међутим, владе које јако ућуткују критичке гласове у вези са корупцијом имаће великих проблема да докажу веродостојност своје посвећености поштеној и транспарентној влади. Овакве владе ће бити у стању да брже мењају ствари краткорочно, али носе ризик да ће њихове политике бити опозване у будућности.

Сјузан Роуз-Ејкерман

I

Корупција, која се у литератури најчешће дефинише као злоупотреба јавне моћи за приватне сврхе, представља тежак друштвени проблем. Догађаји широм света недвосмислено показују да се корупција појављује у свим земљама, мада, мора се признати у различитом степену, облику и интензитету. Довољно је присетити се бројних финансијских афера и скандала који су у последњим деценијама потресали планету, а који непогрешиво указују на корумпираност како водећих политичара тако и моћних и утицајних пословних људи. Може се тврдити, без велике бојазни да се погреши, да је корупција постала готово саставни део привредног и друштвеног живота. Управо то је и био кључни разлог да се корупција наметнула и као предмет систематичног научног истраживања.

Да би се могло ефикасно борити против корупције потребно је пре свега разумети услове који подстичу њено настајање, функционисање и ширење. При томе, нужно је имати у виду чињеницу да корупција представља много сложенији друштвени феномен него што то на први поглед може да изгледа. Њени узроци су многобројни (мање или више видљиви), као и њено испољавање, а краткорочне и дугорочне последице се преносе кроз готово све делове друштва. У



сваком случају, једно у великој мери корумпирано друштво је у основи болесно друштво које, између осталог, карактеришу неповерење у институције, нарушавање постојећег система вредности, дезоријентисаност и несигурност. Потребно је приметити и то да масовна корупција може имати и једно по-

зитивно дејство – она недвосмислено показује да нешто није у реду са постојећим системом правила који уређује односе у једном друштву. Другим речима, она је сигнал дубоке кризе друштва и истовремено аларм да се ствари хитно мењају.

У наставку ћемо представити основне налазе изнете у две изузетно важне књиге (које су сада доступне и на нашем језику), када је ова област у питању. Обе су настале као резултат огромног истраживачког напора Сјузан Роуз-Ејкерман. Сјузан Роуз-Ејкерман предаје право и политичке науке на Универзитету Јел, а међу кључним личностима је и Центра за право, економију и јавну политику при истом универзитету. Била је гостујући истраживач у Светској банци од 1996. до 1999. године где је додатно појачала своје интересовање за анализу проблема корупције.

II

Корупција је проблем којим се баве различите дисциплине (она је и правни и морални феномен), па између осталих и економија. Сјузан Роуз-Ејкерман је 1978. објавила књигу *Корупција: студија из политичке економије* у којој је применила стандардну економску анализу у проучавању феномена корупције, односно дала је снажан подстицај специфичној области истраживања – економији корупције. Она је као основу за своју анализу користила студије случаја и расположиве новинске извештаје о случајевима корупције. Касније су се ствари промениле. Обављена су различита емпијска истраживања овог проблема, тако да је расположиви радни материјал постао много обухватнији.

У књизи *Корупција и власт: узроци, последице и реформа* која је први пут објављена 1999. године (и од тада је доживела бројна издања и преводе на десетине језика) Сјузан Роуз-Ејкерман додатно развија анализу корупције из своје прве књиге.¹ Бројне занимљиве идеје које је ауторка изнела у својим утицајним чланицима и јавним предавањима

ма додатно су развијене и уобличене у овој књизи. Ауторка најпре говори о корупцији као економском, културном и политичком проблему, а након тога указује на мере и механизме којима би се масовна корупција требало сузбијати. Али, кренимо редом.

Роуз-Ејкерман с правом констатује да ендемска корупција указује на масовни неуспех друштва да се лични интерес употреби у продуктивне сврхе. Сходно томе, висок ниво корупције поткопава економску ефикасност система и појачава ниво сиромаштва. „Земља је укупно гледајући сиромашнија ако је ниво корупције виши. Она може бити ухваћена у замку корупције где корупција храни још корупције и обесхрабрује легитимно пословно инвестирање“ (стр. 15).

Поставља се најпре питање шта су узроци корупције? Узроци су несумњиво бројни и међусобно су испреплетени. Пре свега до ње доводи постојање дискреционих права одлучивања државних службеника. Тамо где званичници имају дискрецију, подстицај за подмићивање је неизбежан. Издваја се у овом контексту „велика корупција“ која се јавља на највишим нивоима у влади и укључује велике државне пројекте (различити пословни уговори, јавне набавке, концесије и слично). Од овог типа корупције нису изузете ни најразвијеније земље.

Када је, на пример, влада купац (или једна уговорна страна) постоји неколико разлога да се потплаћују њени службеници: фирма плаћа да би била укључена на листу повлашћених понуђача; она плаћа за инсајдерске информације; мито може навести службенике да поставе услове понуде тако да фирма која потплаћује буде једини понуђач; фирма може да плаћа да би на крају била изабрана као победник. Велики подстицај корупцији имају јавне продаје (продаја националног богатства или већ поменута приватизација јавних предузећа). Сам механизам је у основи релативно једноставан (принцип на којем почива је једноставан): манипулише се како ценом (њеним нивоом) тако и избором времена и места на коме се ове аукције одвијају.

Приватизација, констатује ауторка, у принципу смањује простор за корупцију јер изузима ресурсе из државне контроле. Ипак, сам процес преношења средстава у приват-

¹ Превод на наш језик: Сјузан Роуз-Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.

но власништво отвара нови простор за корупцију. Посебно је озбиљан проблем када се ради о приватизацији великих предузећа. Роуз-Ејкерман запажа: „Када се приватизују велика државна предузећа не постоји поуздан начин да се процени вредност њихове имовине, а порески и регулаторни режим који ће бити уведен после приватизације може бити лоше спецификован. Неизвесност у овом процесу стварају шансе за фаворизовање корумпираних инсајдера тако што се њима дају информације које нису доступне јавности, обезбеђују им се унапред информације у замену за потплаћивање или давање фирмама које корумпирају ради повлашћеног третмана у процесу продаје предузећа“ (стр. 47). С друге стране, сам процес процене имовине такође може бити предмет корупције.

Укратко, на процес приватизације утиче глобални контекст у којем се она одвија. Лоши закони за спречавање сукоба интереса олакшавају различите инсајдерске договоре. Поред тога, глобална последица је и то да корупција смањује прилив прихода од приватизације.

Отворен простор за корупцију појављује се и у сектору класичних јавних услуга, будући да се ради о услугама које су обично у режиму контролисаних цена. Контролисане цене доводе до тога да се на тржишту ових услуга према правилу појављује вишак тражње и недостатак понуде. Равнотежа се успоставља тако што се на услугу дуго чека. Да би се време чекања скратило заинтересовани су спремни да уложе средства. Корупција се у поменутим околностима обавља преко „неформалне аукције“. У оваквим ак-

тивностима на страни понуде услуга је монополиста, а на страни тражње појављује се већи број заинтересованих, а „конкурентција“ се проводи активностима различитих „група за притисак“. Између њих развија се такмичење и побеђује онај актер који понуди највиши износ мита.

Корупција овог типа која се појављује у државном сектору ствара један додатни друштвени проблем. Она временом ствара опасне процесе који резултирају друштвеном инертношћу, а с друге стране ствара моћне и утицајне лобије који спречавају, или се супротстављају, свакој врсти либерализације. На тај начин постојећи лобији настоје да очувају сопствене позиције, а то дегенеративно делује на систем у целини. Поткопавају се подстицаји истинском (креативном) предузетништву, а

сходно томе се поткопавају и темељи дугорочног привредног раста.

У различитим друштвима корупција има различито значење, односно оно што је за једну особу поклон за неку другу би било мито. Роуз-Ејкерман доводи у везу историју и културу са корупцијом. Она указује на разлике између мита, бакшиша и поклона. Ово разликовање је ствар културе, али и сама култура је непрестано у процесу промене. Посебно је занимљиво увиђање сложеност проблема који је задесио земље које су ушле у транзицију. Ауторка анализира шта се може десити у некој земљи када њени лидери одлуче да уведу кључне институције тржишне привреде и томе припадајуће структуре управљања, а да при томе не воде рачуна о затеченим неформалним правилима. Она закључује: „Увођење нових институција које се лоше



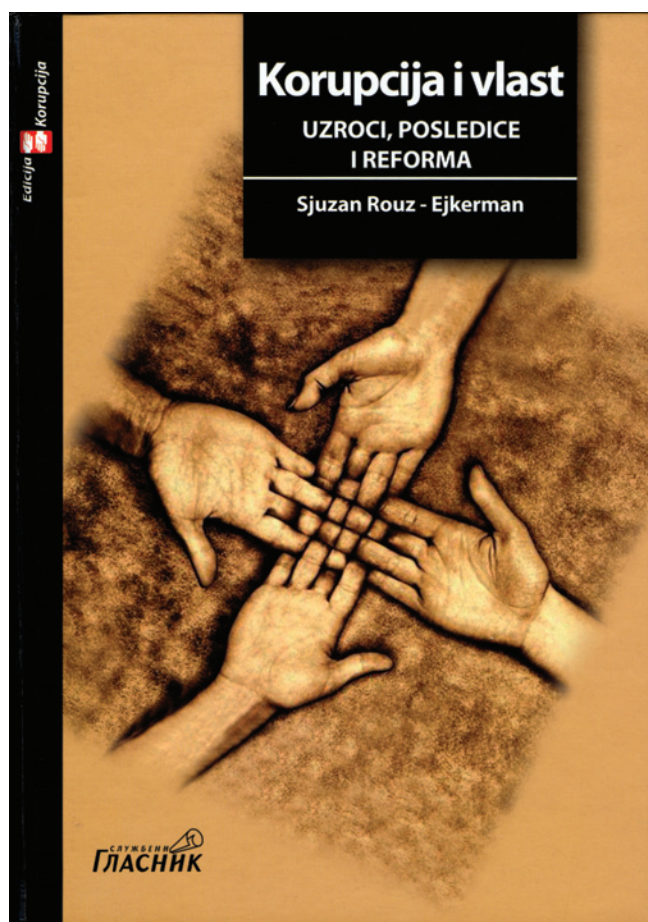
уклапају у основне неформалне норме може произвести патологију која чини поступну промену ставова људи све мање вероватном, како људи опажају тржишта и бирократије. За разлику од етаблираних тржишних привреда, у земљама које су се у прошлости мало ослањале на безлично слободно тржиште, не постоје сложене и суптилне границе између тржишних и нетржишних активности. Ако такве земље драматично ојачају улогу тржишта, и у исто време покушају да успоставе модерну бирократију и демократску политику, као резултат се може појавити систем са много патолошких елемената. Потплаћивање државних службеника може постати уобичајено; много тржишних трансакција ће бити засновано на личним везама; и државне набавке и запошљавање особља ће наставити да функционише као део мреже непотизма“ (стр. 118). Укратко, истински тржишни механизам неће деловати, већ ће на делу бити нека његова имитација са бројним негативним последицама.

Гари Бекер је у свом познатом маниру да говори јасно и прецизно проблем резимирао на следећи начин: извор корупције увек је исти – постојање државе која прерасподељује благостање на различите друштвене групе. Свака регулација, закон или јавни програм отвара простор да се манипулише у корист интереса одређених друштвених група. Предузетници у таквим ситуацијама нису подстакнути да своје напоре улажу у побољшавање технологије, организације, односно тржишне конкурентности, него покушавају да своје приватне интересе наметну као глобалне циљеве друштва. Другим речима, уколико држава поседује моћ економске контроле, она својим конкретним активностима ствара, како то каже Ајн Ренд, „аристократски круг“, односно привлачи законодавце и политичаре који су склони примању мита. Они ће деловати управо у корист неспособних предузетника и на тај начин спутавати економску ефикасност (засновану на непрестаној иницијативи и иновативности), што значи да се на дуги рок уништавају виталне претпоставке за привредни развој друштва. То је истовремено и најозбиљнији негативни ефекат корупције.

Свако ограничавање индивидуалне слободе истовремено је и стварање услова који подстичу корупцију. Уколико је у једном друштву мање економских слобода то су веће шансе за појаву коруптивног понашања. Будући да не функционише слободан економски поредак, односно крајњи резултат није заснован искључиво на тржишним критеријумима, одређене друштвене групе подстакнуте су да регулативу прилагоде својим интересима. То може да се оствари на два различита начина: тражи се или изузимање од постојећих правила или се настоје правила прилагодити индивидуалним интересима. Екстремна ситуација настаје када се формира паралелан систем правила, као и паралелан ауторитет који их дефинише и обезбеђује њихово спровођење. Управо се овакав сценарио својевремено одиграо у неким привредама у транзицији. Када је Србија у питању (као земља из групе земаља које очекује реализација друге фазе транзиције) није наодмет имати у виду и следећи увид: „Дубинска корупција може, такође, зауставити реформе. Фирме које су профитирале од подмићивања супротставиће се тежњи да се правила и закони учине јаснијим. Њихови савезници унутар државног апарата такође ће се противити реформским напорима усмереним на то да отворе економију и учине је конкурентнијом“ (стр. 79).

III

Поставља се питање на који је начин могуће успешно се борити против корупције? Ауторка наглашава да коначни циљ борбе против корупције није потпуна елиминација корупције, већ увећање укупне ефикасности, праведности и легитимности државе. У својим радовима она доследно наглашава да циљ антикорупцијске борбе није минимизирати мито, већ ограничити укупне друштвене трошкове корупције узимајући у обзир и трошкове самих програма за спречавање корупције. Једно решење проблема корупције (односно глобална стратегија) је додатна бирократизација, што значи институционално организовано појачавање контроле и кажњавања.



Да ли је додатна бирократизација заиста решење проблема корупције? Могуће је навести неколико спорних места и упозорења која то доводе у питање. Пре свега потребно је имати у виду проблем који се јавља са сваким конструктивизмом: људске акције имају како намераване тако и ненамераване ефекте. У том контексту акције бирократије, чак и оне које су најдобронамерније, такође нису ослобођене нежељених (и у основи непланираних) последица. С друге стране, када се додатном контролом и кажњавањем покуша решити проблем корупције, она се само пребаци са постојећег на други (виши) ниво. Сам проблем се не решава. Оваквим настојањима и активностима долази се до тога да се процесом проширења ланца контроле заправо појављују стално нове бирократе који имају задатак да контролишу постојеће. А онда се ускоро појављује потреба за њиховим контролисањем. И тако у круг. Поменутом стратегијом борбе против корупције постиже се само то да корупција, хијерархијски посматрано, буде позиционирана на све више нивое, који су још мање доступни некој широј

контроли. Другим речима, део аналитичара сматра да је бирократија заправо основни извор проблема корупције а не његово ефикасно решење.

Друго решење подразумева дерегулацију – отварање простора слободној иницијативи, односно смањење интервенционизма и свих врста арбитрарности у привредном животу. Међутим, утврђено је и да дерегулација сама по себи није гаранција елиминасања корупције. Реч је о томе да дерегулација у једној области може повећати корупцију на другом месту. Деререгулација је у различитим контекстима имала различите последице: „У неким случајевима, садашњи притисак за дерегулацију, приватизацију и уговарање био је комбинован са унапређењем основних државних функција. У другим случајевима, смањивање државе је имало нежељене последице у виду унапређења корупцијских веза, успоставе приватних монопола и подривања легитимних функција владе“ (стр. 97).

Сјузан Роуз-Ејкерман говори о кључним реформским опцијама које имају за циљ да смање корупцију. То су: елиминација програма који стварају корупцију (легализација претходно нелегалне активности, уклањање дозвола и лиценци и слично); приватизација; реформа јавних програма (пореска реформа која би поједноставила порески систем и олакшала контролу пореске наплате, смањење номиналних пореских и царинских стопа, реформа програма социјалне заштите); административна реформа (ојачавање конкурентског притиска у администрацији); антикорупцијски закони који би имали ефекат одвраћања (посебан је нагласак на казненој политици); реформа система јавних набавки.

Ауторка детаљно анализира неопходне промене у деловању државне управе. У том контексту облик одвраћања од корупције је аполитичан систем надзора службеника. Да би се спутали државни службеници да злоупотребљавају своју функцију често су се предлагале сасвим конкретне мере. Један предлог се сводио на залагање за скраћење мандата за поједине функције. Критичари су приметили да се на овај начин може врло лако произвести контраефекат. Будући да је

рок службовања скраћен, политичари су за време обављања јавне функције подстакнути да га искористе за бављење властитим пословима, а не интересима заједнице за шта су и изабрани. Такође, уколико је рок службовања краћи они су мање заинтересовани да се посвете додатном усавршавању, односно да улажу напоре у постизање нових неопходних знања за обављање јавне активности. Својевремено су Гари Бекер и Џорџ Стиглер (иначе добитници Нобелове награде за економију) предлагали специфичну санкцију која би дестимулативно деловала на корупцију: да право на пензију добије радник који се пензионисао а да пре тога није био кажњаван. Све у свему, реформа државне управе мора бити свеобухватна да би уопште имала икакве изгледе за успех. Повећане плате и бољи услови рада, уколико се примене изоловано, неће битно променити начин понашања и резултате службеника.

Недемократске државе су нарочито подложне корупцији (клептократија у различитим облицима). С друге стране, у демократијама су корупцијске афере повезане са финансирањем политичких кампања. Указује се на то да демократске владе морају успоставити јасне јавне политике да би ограничиле подстицаје корупцији. Поред тога, у дугорочној и исцрпљујућој борби против корупције неопходни су независно судство и тужилачке установе, то јест установе које ће пружити отпор корумпираним владама и бранити владавину закона. Циљ није само да се унапреди функционисање судова, већ да се створи и безбедан законски оквир за активности на приватним тржиштима. Кључни циљ примене антикорупцијских мера треба да буде изоловање оних корумпираних система који чине највећу штету друштву. Неопходне су и независне антикорупцијске агенције, професионални медији и активно јавно мњење. У антикорупцијским активностима могу битно допринети и приватна удружења и непрофитне организације.

* * *

Роуз-Ејкерман закључује да се против устаљене корупције мора борити како реформом државне управе, тако и променама у природи државних функција. Уколико ба-

зични законски оквир остане непромењен, пад нивоа корупције ће донети мало користи. Важно је напоменути и то да оне политике које олакшавају и подстичу развој приватног сектора, олакшавају истовремено и реформу државне управе.

IV

Друга важна књига о корупцији која је већ неко време доступна на нашем језику је зборник радова који је такође приредила Сјузан Роуз-Ејкерман (на енглеском језику књига се појавила 2006. године).² Поред увода (у којем је и концизан преглед прилога) који је написала Сјузан Роуз-Ејкерман, зборник се састоји од осамнаест поглавља која су сврстана у пет опсежних одељака: Корупција и лоша власт широм света; Корупција и институционална структура; Корупција у транзицији из социјализма; Истраживања и експерименти; Секторске политике у спречавању корупције. Међу ауторима прилога у овом зборнику су и имена најзначајнијих истраживача у овој области у свету. У књизи су поред осталог анализирани проблеми корупције у образовању, пореској управи, здравственој заштити, јавним пословима и царини, као и њима одговарајуће антикорупцијске политике.

Једни су теоријски усмерени а други се усредсређују на емпирију, мада има и прилога који комбинују и једно и друго. Поједини прилози објашњавају само узроке проблема и његово испољавање, а други нуде и сасвим конкретна решења. Једни се баве општим питањима корупције, а други се усредсређују на истраживање стања и процеса у појединачним секторима. Детаљнија анализа појединачних радова би одузела много простора, тако да ћемо у наставку представити само кључне идеје из опсежног прилога Јохана Графа Ламбсдорфа, иначе несумњивог ауторитета када је ова област у питању. Ламбсдорф, поред осталог, уређује публикацију о индексу опажене корупције коју је и покренуо 1995. године. Подаци о корупцији се заснивају на субјективним опажањима и

² Превод на наш језик: *Економија корупције – међународни приручник*, уредник Сјузан Роуз-Ејкерман, Службени гласник, Београд, 2008.

искуству, стога и резултате који се добијају коришћењем тих података треба увек узимати са одређеном резервом.

Ламбсдорф је дао преглед истраживања за различите земље о узроцима и последицама корупције. Он најпре анализира девет могућих узрока (даје преглед емпиријских истраживања која су се бавила утицајем ових узрока на ниво корупције): величина јавног сектора; квалитет регулације; степен економске конкуренције; структура државне управе; степен децентрализације; утицај културе, вредности и пола и улога непроменилих карактеристика као што су географија и историја. У наставку указаћемо само на кључне налазе.

Утврђена је мала корелација између укупне величине јавног сектора и корупције. Студије су показале и то да ни приватизација сама по себи није решење проблема корупције, то јест утврдиле су да утицај приватизације на ниво корупције није јасан (на пример након приватизације корупција се може пребацити само из јавног у приватни сектор). Примећено је да је корупција позитивно повезана са степеном у којем су државне регулације нејасне и лабаве. Сходно томе и приватизација у источној Европи била је праћена корупцијом јер је било мало добре регулације. Из тога су истраживачи извели закључак да реформа треба да избегава сложена правила, а посебно она којима је веома тешко управљати.

Ни утицај нивоа конкуренције на распрострањеност корупције у једном друштву није једнозначан. Она понекад може увећати уместо смањити корупцију. На пример, ако се фирме такмиче квалитетом, ствара се подстицај подмићивању оних који контролишу квалитет уместо подизања стандарда услуга. Студије су показале и то да демократија смањује корупцију, али не тренутно.³

Примећено је да је парламентаризам праћен нижим нивоом корупције, док су системи са снажним председницима опажени као више корумпирани. Ни емпиријски резултати о утицају децентрализације на корупцију нису јединствени и зависе од тога како се децентрализација мери. Важан налаз је и то да државе које карактерише грађанска сарадња и поверење међу људима, као и оне са добро развијеним субнационалним јединицама, долазе у позицију да изврше децентрализацију и у исто време смање корупцију.

Какав утицај на корупцију има култура? На пример, у оним друштвима где доминира жеља за материјалним богатством у односу на друге мотиве, морални позиви усмерени на то да се грађани суздрже од коруптивних активности ће бити неуспешни. Занимљив је и налаз да виши ниво поверења међу људима кореспондира са нижим нивоом корупције. Друштва која негују секуларно-рационални однос према власти опажена су као мање корумпирана за разлику од оних у којима доминирају традиционалне вредности. Тако да висока оданост породици кореспондира са вишим нивоом корупције (појављује се проблем непотизма). Примећено је да боља мешавина полова у институцијама насупрот доминацији мушкараца, снижава ниво корупције. Утврђено је и то да обиље природних ресурса, високи нивои корупције у суседним земљама и велика удаљеност од водећих светских трговинских центара значајно повећава корупцију.

Који су резултати када су у питању истраживања о последицама корупције? Најпре, какав је утицај корупције на неједнакост у једном друштву? Налази су различити. Део аутора сматра да друштва могу запасти у зачарани круг неједнакости и корупције. Ниво неједнакости повећава вероватноћу да ће се корупција сматрати прихватљивим обрасцем

³ На овом месту није наодмет подсетити на једно виђење из економске теорије. Гари Бекер је у једном прилогу користио аналогију између идеалне тржишне конкуренције и идеалне демократије. Један идеалан демократски политички систем би се према његовом мишљењу могао дефинисати као институционални аранжман који има за циљ остваривање таквог политичког одлучивања где појединци теже да у условима слободне конкуренције за гласове широког бирачког тела задрже своју политичку позицију (свој положај у органима вла-

сти). Уколико се ствари посматрају на овај начин, лако се примећује да је слободна конкуренција у контексту демократије од истог значаја као и код слободног предузетништва. У оваквом «идеалном демократском амбијенту» нико не би могао дуго да остане на положају уколико не би поштовао вољу бирача. Тако би се смањиле и могућности злоупотребе службеног положаја. Из свега тога може да се изведе прецизан закључак да уколико се ради о ограниченој влади, смањени су и подстицаји за коруптивно понашање.

понашања. Поједини аутори пак сматрају да корупција вероватно потиче из неједнакости, а то указује на смањење неједнакости као метод за снижавање корупције. Указано је и на то да корупција снижава раст, иако су резултати почетних истраживања били двозначни. Када се доводи у везу однос корупције и инвестиција, студије су показале да корупција у великој мери одвраћа стране инвестиције. Занимљиво је и то да је утврђено да стране инвеститоре велика корупција одвраћа мање од масовне ситне корупције.

Упоређивањем налаза о мерама за смањење корупције примећено је да реформа која је усмерена на побољшање квалитета, слобода и независности медија има утицаја у смањивању корупције. Независност тужилаштва позитивно утиче на смањење корупције, а директни напади на корупцију преко кривичног закона нису довољни. Потребна је интегрисана акција различитих институција и различитих нивоа да би се осетније смањиле коруптивне активности.

V

У уводу овог зборника Роуз-Ејкерман указује на „малу” и „велику” корупцију, а посебно скреће пажњу на три подврсте „велике корупције”: једна грана јавног сектора се може организовати као механизам изноуђивања ренте; у номиналној демократији може постојати корумпиран изборни систем у којем новац одређује исход; владе се баве великим пројектима и трансферима имовине на начине који имају велики утицај на благостање домаћих и страних привредних организација. Ове форме „велике корупције”, констатује Роуз-Ејкерман, могу подрити законитост у држави и функционисање привредног поретка. С друге стране, корупција на ниском нивоу се одвија у оквиру у којем постоје основни закони и прописи, а званичници који их спроводе користе могућност за остваривање личног добитка.

Приређивач указује на то да је једна од кључних теоријских и практичних тема у овом контексту веза корупције и стопе економског раста. Висока корупција и ниске стопе раста су повезане. Ипак, ова веза није универзална, јер постоје и случајеви врло

корумпираних земаља које имају високи раст. Стога Роуз-Ејкерман закључује да је грешка тврдити да је економски раст основни лек за корупцију. Болест се мора лечити разноврснијом терапијом. Неколико додатних запажања је важно поменути: демократија ограничава корупцију, али само на дуги рок и само ако ствара конкурентске услове; решења заснована на економским подстицајима нису увек довољна, односно потребна је и снажна политичка воља и одлучност за борбу против корупције.

Утврђено је да су председнички системи у просеку корумпиранији од парламентарних демократија, као и да су пропорционални изборни системи више корумпирани од једнокружних већинских система. Примећено је и то да најгори системи спајају снажне председнике са пропорционалним изборним системом. У таквим условима, снажан председник може преговарати са малим бројем лидера странака о подели „фотеља”.

Карл Фридрих је својевремено наглашавао, коментаришући ставове лорда Актона, да се мора непрестано имати у виду чињеница да свака власт као „форма богатства” корумпира, јер умножава могућности за себичне активности. И поред тога што је јасно да нема „анђеоске власти” могуће је да се примети да је корупција ипак мање заступљена у отвореним друштвима. У оваквим системима постоји како подстицај тако и институционална могућност да опозиционе партије откривају и разобличавају све недозвољене и неподобне активности владајуће партије.

Важна је и следећа констатација имајући у виду локалне околности и проблеме: када су државе слабе а доходак низак, јављају се два основна проблема за политичаре. Готово је немогуће прикупити довољно пореза јер не само што је доходак мали, већ се и његов мањи део може опорезовати него што је то случај у богатијим земљама. С друге стране, релативно је мали продуктивни капиталистички сектор а већина грађана не верује да је њихово богаћење у вези са способностима. Из тога следи да је вероватније да ће захтеви за прерасподелом изражени кроз клијентелизам и популизам бити дужег трајања него у земљама са већим капиталистичким сектором.

Уместо закључка чујмо Сјузан Ејкерман: „Заједнички обрасци понављају се широм света и у различитим секторима, тако да лекције научене у једној области имају значај на другом месту. Међутим, такође је битно проучити структуру одређених система или сектора. Основни економски подстицај за корупцију у областима као што су јавни радови, полиција, судство, наплата пореза и царина и набавке заједнички су широм света. Ипак, учесталост и озбиљност проблема се веома разликују. Ефикасна политика не може се усредсредити само на хватање и кажњавање „трулих јабука“. Много је урађено на значају моралног вођства од горе, али то није довољно. Сувише моралисања ризикује да се изроди у празну реторику, или још горе, у лов на вештице. Политика мора узети у обзир основне услове који стварају подсти-

цаје за корупцију или неће имати дуготрајне ефекте” (стр. 37).

VI

Реч је о драгоценим прилозима о теми која је по својим узроцима и директним и одгођеним последицама далеко сложенија него што се обично претпоставља. Књиге о којима је овом приликом било речи су посебно важне због тога што разбијају бројне стереотипе о узроцима и последицама корупције, али и немилосрдно разобличавају поједностављене предлоге решења у борби против ње. У сваком случају, њих би у рукама требало да имају сви они који се из било којих побуда (аналитичких или практичних) баве корупцијом. ●