

КОРУПЦИЈА У СРБИЈИ



Центар за либерално-демократске студије

Борис Беговић и Бошко Мијатовић
(редактори)

КОРУПЦИЈА У СРБИЈИ

Издавач

Центар за либерално-демократске студије

За издавача

Зоран Ваџић

Ликовни уредник

Зоран М. Благојевић

Штампа

„Графекс”

Љиг

Тираж

1000 примерака

ISBN 86-83557-01-4

2001.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.352(497.11)

КОРУПЦИЈА у Србији, Драгомир Антонић ... [и др.]. – Београд :
Центар за либерално-демократске студије, 2001 (Љиг, „Графекс”). – 214 стр. :
табеле, графикони ; 25 см.

Тираж 1000. – Стр. 7-8: Предговор / Драгољуб Мићуновић. – Напомене и
библиографске референце уз текст.

ISBN 86-8355-01-4

1. Антонић, Драгомир
а) Корупција – Србија

ИД = 93581836

КОРУПЦИЈА У СРБИЈИ

Драгомир Антонић
Будимир Бабовић
Борис Беговић
Мирјана Васовић
Зоран Вацић
Слободан Вуковић
Зоран Ивошевић
Драгољуб Кавран
Бошко Мијатовић
Божо Стојановић
Драгор Хибер

*Захваљујемо се
Центру за међународно приватно предузеће (CIPE)
на подршци*

Садржај

Предговор 7

- I УВОД 9
 - Дефиниција корупције 10
 - Основни узроци корупције 13
 - Основни механизми корупције 17
- II КОРУПЦИЈА И МИТО У СРПСКОЈ НАРОДНОЈ ТРАДИЦИЈИ 25
 - Дефиниција мита и његови синоними 25
 - Однос народне традиције према корупцији 25
 - Узроци и услови који погодују корупцији 28
 - Два народна записа о корупцији 29
- III РЕЗУЛТАТИ АНКЕТА О КОРУПЦИЈИ 33
 - Представе и искуства корупције: јавно мњење Србије о појавама и пракси корупције 33
 - Искуства приватних предузетника са корупцијом 56
- IV ИСПОЉАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ 83
 - Корупција у правосуђу 83
 - Корупција у државној управи 93
 - Корупција у здравству 120
 - Обична пљачка 126
- V УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ 129
 - Економски узроци корупције 130
 - Политички узроци корупције 136
 - Правни узроци корупције 147
 - Закључак 153
- VI ЕФЕКТИ КОРУПЦИЈЕ 155
 - Врсте корупције и њихови ефекти 155
 - Економске последице корупције 162
 - Социјални аспект корупције 172
 - Закључак 174
- VII СТРАТЕГИЈА БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ 175
 - Основе стратегије 176
 - Дерегулација економског живота 185
 - Реформа правосудног система 191
 - Реформа фискалног система 200
 - Реформа јавне управе 206
 - Независне антикорупцијске институције 213
 - План акције 215

Предговор

Као друштвена појава, корупција је стара колико и друштво и о њој се алармантно говори и пише онда када се испуне два услова. Први је да постоји толико слободе у земљи да се о њој сме писати, а други када постане јако масовна, када прожме све институције друштва и државе и када омета нормално функционисање правног и моралног поретка.

Корупција не би била ни толико стара, ни тако тешко искорењива да није тесно повезана са људском природом. Не упуштајући се у антропологију и дефинисање људске природе и расправу да ли је човек по природи добар или лош, усудио бих се да кажем да је људска природа у једном смислу подложна корупцији и слаба у превладавању егоизма. Да будемо себични и агресивни довољно је да следимо своје инстинкте. Али, да бисмо били добри и морални треба нам већи или мањи напор у савладавању инстинката. Живећи у друштву, човек је изложен многим искушењима и мало је оних који ће признати као Оскар Вајлд: свему могу да се одупрем, изузев искушењима.

Ових неколико реченица не теже да релативизују корупцију као друштвено зло, нити да обесхрабре борбу против ње, већ да упозоре на њену жилавост и ширину. Овде је реч о борби против једног друштвеног зла које разара заједницу, поништава улогу правних и моралних норми, угрожава јавна добра и егзистенцију већине људи. Корупција цвета када је опште или јавно добро без јаке заштите. Државне финансије, државна имовина права су мета у коју циљају организована корупција и организовани криминал. Нестабилне државе, друштва у транзицији посебно су изложена корупцији услед променљивости правних и моралних норми.

У неким земљама бившег социјалистичког поретка корупција је имала корена у претходним режимима. Што је криза ових друштава била дужа, обим корупције је постајао све већи. Када корупција добије енормне димензије, када продре у све службе, институције и установе, када уђе у све поре друштва настаје убрзано труљење свега. Полиција прво сарађује са криминалцима, а затим их сама организује; цариници сарађују са шверцерима, а затим сами организују шверц. Судство, здравство, просвета, а посебно привреда потпадају под утицај организоване корупције. Настаје симбиоза нормалних и патолошких појава, нема борбе против удружених снага корупције, сви сарађују на истом послу. То је стање које се условно може назвати клептократијом. Сви утицајни фактори друштва удружују се у крађи јавног добра, чине једну лоповску олигархију.

Уколико се не пробуде, организују и побуне часни грађани, владавина лопова може дуго трајати. Што је најгоре, она све релативизује и обесмишљава и морал и право и јавност, укида борбу између добра и зла, између нормалног и патолошког, умртвљује друштвену динамику и развој и промовише трулеж и пропадање као судбину. Зато први и најважнији корак сваке демократске реформе треба да буде бескомпромисна борба против корупције.

*Драгољуб Мићуновић
председник Већа грађана
Скупштинe Југославије*

I Увод

Корупција, односно пракса подмићивања, стара је колико и држава. Стога је и борба за њено сузбијање исто толико стара. Упоредо с развојем привредне активности, мешањем државе у привреду и бирократизовањем друштва, корупција је добијала на интензитету. Самим тим, постала је један од значајних проблема савременог света. Такође је познато да су још стари Атињани били суочени с овом друштвеном појавом. Зато су имали скуп правила створених за њено сузбијање. Термин корупција Макијавели преузима од Полибија и он је означавао „квалитет кварења власти”. У Енглеској је појам корупције у осамнаестом веку, поред кварења власти, идентификован и с подмићивањем. Под корупцијом, данас, најчешће подразумевамо незаконито коришћење друштвеног положаја и моћи ради сопствене користи. Забринутост да се због прекомерне моћи државе избори не сведу на подмићивање и корупцију дели још Дејвид Хјум. Истовремено, Монтескије сматра да је свака власт склона злоупотреби, те се зато мора ограничити другом влашћу.

Изнета становишта из историје друштвене мисли упућују на закључак да тамо где постоји политичка моћ и утицај постоји и, у већој или мањој мери, корупција. У политичкој теорији постао је готово опште место нормативан став да се политичка моћ и утицај „не могу продавати и куповати”, као што се не може продавати и куповати или бити предмет трговине људски живот, право на брак, рађање деце, слобода говора и окупљања, љубав, религијска осећања итд. Предмет трговине, такође, не сме бити службени положај, што проистиче из схватања о политици као општем добру и што је временом преточено у правну регулативу цивилизованог света. Између ових општеприхваћених начела и праксе повремено постоји значајна разлика, па је злоупотреба службеног и политичког положаја санкционисана у кривичном законодавству.

Изложени начелни ставови, иако општеприхваћени, нису спречили да се корупција развија, да узме маха и да постане готово општа појава у свим државама света. На ову чињеницу упућују многобројна истраживања, на једној, и готово свакодневне, мање или веће, корупционашке афере које потресају не само неразвијене, него и развијене земље либералне демократије.

Наш циљ је да у овој студији, на основу јасних теоријских ставова и на основу расположиве и обрађене емпиријске грађе, разјаснимо узроке и механизме корупције у Србији, као и да сагледамо њене најзначајније последице. Потом да, на основу свих тих сазнања, дефинишемо стратегију борбе против корупције, која ће потом да се

преточи у акциони план. На тај дуги пут мора да се крене првим ко-
раком, а то је дефинисање феномена корупције.

ДЕФИНИЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Корупција се може дефинисати на неколико различитих начина. Најобухватнију дефиницију корупције је понудио Вито Танци. Према њему, корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности.

Принцип непристрасности захтева да, при доношењу одлука, лични или било који други односи између учесника у размени немају никакав утицај. Овај принцип је део функционисања савршеног тржишта, које је, према самој дефиницији, деперсонализовано.

На основу Танцијеве дефиниције, може се закључити да постоје два потребна услова да нарушавање непристрасности буде окарактерисано као корупција. Прво, потребно је да постоји намера – случајно нарушавање непристрасности услед, на пример, несавршене информисаности, не представља корупцију. Друго, потребно је да се као последица наведене непристрасности јавља присвајање неке погодности, односно стицање личне користи. Наружавање непристрасности услед, на пример, боје коже учесника у трансакцији, представља расизам, али не и корупцију.

Присвајање погодности, односно стицање личне користи за онога који доноси пристрасне одлуке, може да узима различите облике. Уобичајено је да се под корупцијом подразумева присвајање новца (овај облик корупције се најчешће назива подмићивањем), али лична корист може да подразумева и скупе поколоне или чињење противуслуге. Скупоцен накит за супругу оног који је био пристрасан, или добро плаћено радно место (уз мале радне обавезе) за његовог сина свакако да спадају у корупцију.

Присвајање погодности, односно стицање личне користи, може да се одвија симултано са доношењем пристрасне одлуке, али та два чина могу да буду временски раздвојена. Наиме, доношење пристрасне одлуке корумпираног ствара неформалну, али веома чврсту обавезу коруптора да врати ту услугу, односно да пружи противуслугу и та обавеза не застарева у времену, тако да је стицање личне погодности корумпираног умерено у будућност. Уколико је противуслуга добро плаћено радно место за сина, а син је тек кренуо на факултет, извесно је да ће постојати временска разлика између два чина. Штавише, при склапању споразума о корупцији, противуслуга често није ни спецификована, већ се само ствара обавеза коруптора да у будућности створи личну корист за корумпираног.

Корисна је и Колеманова теорија друштвеног капитала појединца, где тај капитал представља суму потраживања појединца на основу већ учињених услуга, односно на основу већ учињеног кршења непристрасности у доношењу одлука. На пример, државни службеник у одељењу за издавање дозвола за увоз, издајући дозволе на пристрасан начин, не мора одмах да тражи противуслугу од оних којима је

пристрасно издао дозволе, али се таква притивуслуга подразумева у будућности. Свака пристрасно издата дозвола представља инвестицију у друштвени капитал државног службеника, тј. увећање његових потраживања од других пројединаца. Што је већи друштвени капитал појединца, већа је и његова очекивана корисност у будућности.

При томе, треба разграничити бруто и нето друштвени капитал појединца. Нето друштвени капитал појединца (који никако не треба мешати са капиталом у друштвеној својини) представља суму противуслуга које тај појединац очекује, умањену за суму противуслуга које он треба да пружи у будућности. Треба се присетити односа који се успостављају у пословању породице Корлеоне (књига и филм *Кум 1*), па је потпуно јасно да је Дон Вито Корлеоне појединац са највећим нето друштвеним капиталом у његовом окружењу. У таквим околностима, нето друштвени капитал се наслеђује, па је његов син, када је постао нови дон, успешно користио тај капитал у стицању своје позиције на релевантном тржишту.

У највећем броју случајева, временско разграничење између пристрасне одлуке корумпираног и противуслуге коруптора је такво да противуслуга коруптора касни. То би се могло назвати одложеним плаћањем у случају корупције. Међутим, у неким случајевима ради се у плаћању унапред. На пример, у неким азијским земљама посланици или државни службеници добијају коверте са новцем унапред, приликом њиховог ступања на дужност, без спецификације шта треба да ураде, односно које се пристрасне одлуке очекују од њих. Тек накнадно ће се испоставити захтев за услугом, односно пристрасном одлуком.

Наведена дефиниција корупције представља солидан аналитички оквир за истраживање овог феномена. Међутим, примена наведене дефиниције као критеријума за оцену посматране делатности, тј. пресуђивање да ли се ради о корупцији или не, везана је за одређене проблеме.

Наиме, ради се о томе да је прилично тешко оперативно дефинисати пристрасност при доношењу одлука, односно кршење начела непристрасности. То се најлакше може утврдити уколико је дошло до кршења неког формалног правила. Међутим, у многим случајевима, не постоје формална правила и доношење одлуке је дискреционо право државног службеника. Уколико државни службеник који издаје дозволе за увоз има дискреционо право да изабере коме ће да изда такву дозволу, имајући у виду „користи за националну привреду у целини”, или „очување јавног интереса”, веома је тешко установити да ли је правило прекршено, нарочито да ли је оно намерно прекршено, будући да не постоји стриктно, формално правило.

Поред тога, временско раздвајање пружања услуге корумпираног од пружања противуслуге коруптора, ствара аналитичке проблеме установљавања постојања личне користи корумпираног. Уколико противуслуга није спецификована (шта је противуслуга и када ће да се пружи), тј. уколико корумпирани улаже у свој друштвени капитал, веома је тешко идентификовати други потребан услов за корупцију, а то је присвајање личне користи. Ту се јавља и проблем дефинисања

личне користи. У највећем броју случајева ради се о појединцу, односно његовој породици. Међутим, у неким случајевима, ради се о пружању противуслуге организацији у којој је коруптирани члан, на пример, политичкој партији. На тај начин се увећава број играча у ланцу, што додатно отежава идентификацију личне користи.

Поред наведене Танцијеве дефиниције, у последње време се веома често употребљава оперативна дефиниција Светске банке, да корупција представља злоупотребу јавних овлашћења ради стицања приватне користи. Ова дефиниција извор корупције сагледава у јавним овлашћењима, тако да корупцију неминовно везује за државу, њене послове, државну интервенцију на тржишту и постојање јавног сектора. Другим речима, примена ове дефиниције искључује могућност корупције у приватном сектору, већ се усредсређује искључиво на корупцију у јавном сектору. Оваква дефиниција је конзистентна са ставом америчког нобеловца Бекера да „уколико укинемо државу, неће бити ни корупције”.

Начелно посматрано, Танцијева дефиниција корупције је супериорна. Прво, у дефиницији Светске банке недостају неки аналитички елементи (критеријуми) који нам омогућавају анализу механизма корупције. Друго, Танцијевој дефиницији треба дати предност, будући да омогућава истраживање корупције и у приватном сектору, док се дефиниција Светске банке задржава искључиво на држави, односно јавном сектору. Механизми ове две врсте корупције се донекле разликују, о чему ће касније бити више речи. Иако је Танцијева дефиниција супериорна, дефиниција Светске банке омогућава усредсређивање на корупцију унутар јавног сектора, која је, по својим димензијама и последицама, далеко значајнији феномен. Већина савремених истраживања корупције бави се управо корупцијом у јавном сектору, односно корупцијом под окриљем државе. Стога је и истраживање које следи посвећено корупцији у јавном сектору, који је по својој раширености и последицама далеко значајнији феномен, како у Србији, тако и у свету. Додатни разлог за овакав избор је велика раширеност јавног сектора у Србији. У тај сектор не спадају само државна управа у ужем смислу речи, већ и јавна предузећа, односно тзв. друштвена предузећа, која још увек чине доминантни део српске привреде. Сходно томе, у даљем тексту разматраће се искључиво корупција у јавном сектору.

Неколико речи и о етичком аспекту дефинисања корупције. За веома велики број људи корупција представља нешто што је морално неприхватљиво, односно зло против којег се треба борити зато што је у супротности са основним моралним нормама. Ипак, могу се пронаћи случајеви у којима је тешко морално осудити оног који је посегаво за корупцијом. Размотримо то на једном хипотетичком, али ипак уверљивом примеру. Током лета 2000. године у једном малом граду у Србији, полиција је ухапсила младог активисту „Отпора”. Деда младог активисте зна да је веома велика вероватноћа да ће његов унук да добије прилично жестоке батине у полицији. Стога одлази у кућу свог првог комшије, локалног полицајца којег познаје већ 30 година. Даје му 100 марака уз молбу да нико у полицији не бије дете. Полицајац прима паре. Сутра унук излази из полиције, на њему нема модрица

(ни на лицу, ни на леђима). Дакле, нема сумње да се ради о корупцији. Да ли се, на моралном плану, може осудити овакав поступак? За разматрања која следе, ово питање, односно одговор на њега, једноставно нису релевантни. Анализа корупције која следи вредносно је неутрална. У том смислу и наведене дефиниције корупције су вредносно неутралне.

Циљ анализе корупције у Србији која следи је да спозна ниво, узроке и механизме корупције, њене последице, тј. ефекте на благостање друштва и на расподелу тог благостања, а не да се бави моралном осудом корумпираних и коруптора. Морални суд аутора овог пројекта је да је корупција, начелно посматрано, зло и овај суд није потребно доказивати. Такође, лако ћемо се сложити са ставом да је најбоље да полиција не хапси и не пребија младе људе због тога што протестују против режима – било ког режима, не само оног бившег. Тада неће ни бити потребе за корупцијом ове врсте, била она, у наведеном хипотетичком случају, морална или не.

ОСНОВНИ УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

У економском свету, основни интереси свих привредних субјеката, тј. свих људи који ступају у економске односе, јесу идентични – максимизација личног благостања. Дакле, себични интерес је оно што је основни мотив људи који ступају у међусобне економске односе. Оснивач савремене економске науке Адам Смит је још пре више од два века јасно изложио ову концепцију. Пекар нас не снабдева хлебом који меси због свог алтруизма, односно бриге да не будемо гладни, већ због профита који стиче продајући хлеб.

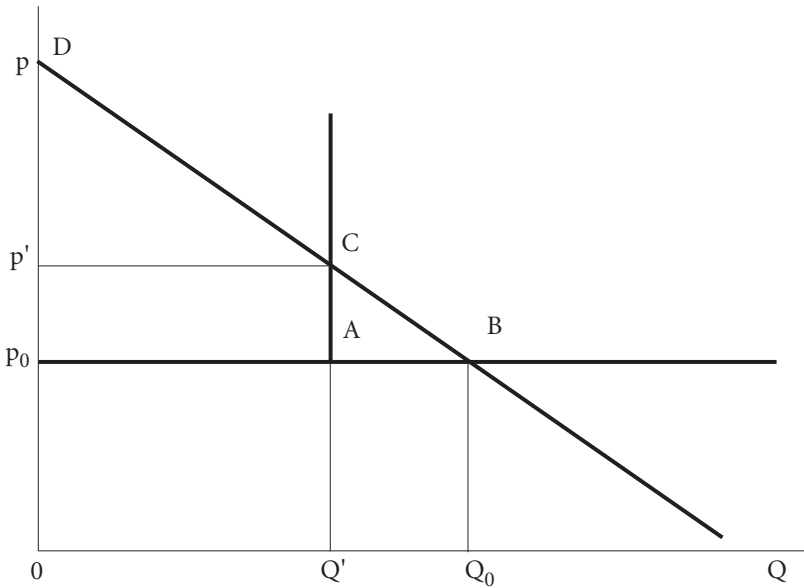
Свако од нас је спреман да уложи нешто, односно било који ресурс којим располаже (имовину, новац, радно време, радни напор итд), једино у случају да од такве инвестиције добије већу вредност од оне што ју је уложио. И свако од нас се труди да максимизује разлику између вредности улагања и приноса од тог улагања. „Нико не може да ме плати онолико мало колико мало ја могу да радим” представља специфичан, мада по друштво погубан, облик такве максимизације. Другим речима, људи се у свим условима економски рационално понашају.

Посебан облик такве максимизације представља тзв. трагање за рентом (rent seeking behaviour). Рента представља укупан приход који је већи од трошкова везаних за тај приход. Економски би рекли да је рента принос који је изнад опортунитетних трошкова улагања одређеног ресурса (марксистички оријентисани економисти би ренту назвали екстра профитом). Свако од нас жели да присвоји, односно да максимизује ренту. Да би то учинили, спремни смо да уложимо наше ресурсе, како би утицали на оне одлуке које ће нам омогућити присвајање ренте.

Неки облици трагања за рентом свакако не спадају у корупцију. Постоје одређени случајеви корупције који се јављају у ситуацијама у којима не постоји рента, али најзначајнији, најраспрострањенији и по својим последицама најопаснији облици корупције везани су за

Слика 1.1.

Дозволе за увоз банана – равнотежа на тржишту



ситуације у којима се ствара рента. Корупција тада представља средство за стварање, односно присвајање ренте.

Размотримо однос корупције и ренте на једном хипотетичком примеру државне интервенције. Држава је, без обзира на њене мотиве, одлучила да ограничи увоз банана на 100 t годишње. Такво ограничење се реализује издавањем дозвола за увоз, које може да добије свега 10 предузећа и то свако предузеће за увоз по 10 t банана. Претпоставимо да се све банане набављају по истој набавној цени и да су сва предузећа подједнако ефикасна тј. да имају идентичне трошкове увоза по јединици производа (транспортни трошкови, трошкови дистрибуције, трошкови прибављања капитала итд). Ради једноставности, претпостављамо и да су просечни трошкови једнаки граничним и да не постоје никакви реални трошкови корупције. Уколико претпоставимо да функција тражње за бананама гласи:

Табела 1.1.

Дозволе за увоз банана: ефекти на алокацију ресурса и расподелу благостања

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	3.500
равнотежна количина	150	100	100
укупни трошкови	300.000	200.000	200.000
друштвено благостање	337.500	300.000	300.000
рента	0	150.000	150.000
износ корупције	0	0	1-149.999

цена (p) = 6500 – 30 колична (Q)

и да су просечни, односно гранични трошкови константни

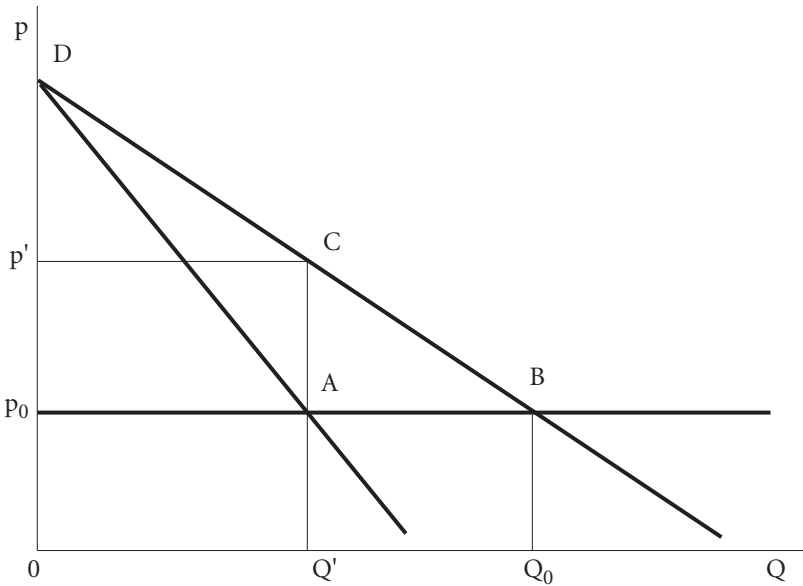
просечни трошкови = гранични трошкови = 2.000 ДЕМ по тони, можемо да размотримо ефекте овакве државне интервенције на стварање ренте и на настанак корупције (Слика 1.1).

Уколико не би било никаквог ограничења увоза банана, тј. уколико не постоји државна интервенција на овом плану, равнотежна цена би била нижа од оне до које доводи ограничавање увоза путем дозвола ($p_0 < p'$), а равнотежна количина би била већа ($Q_0 > Q'$). Умањење равнотежне количине и увећање равнотежне цене доводе до стварања ренте (површина p_0ACp'). Дакле, у овом случају ренту је створила државна интервенција, а чим постоји рента, јавља се и могућност корупције као средства за присвајање ренте. Наиме, постоји подстицај да се корумпирањем државних службеника који издају дозволе за увоз банана присвоји макар део ренте који је настао оваквом државном интервенцијом. Износи релевантних параметара у случају нашег хипотетичког примера изнети су на Табели 1.1.

Веома је битно уочити да се у овом случају укупан износ благостања умањује услед државне интервенције, независно од тога да ли постоји корупција или не. Дакле, државна интервенција у овом случају је вишеструко контрапродуктивна. Прво, умањује укупно друштвено благостање (површина p_0ACD мања је од површине p_0BD). Друго, ствара простор за настанак корупције, тиме што се при државној интервенцији ствара рента, односно подстицај да се корумпирањем државних службеника присвоји макар део створене ренте. При томе, укупан износ корупције ограничен је износом ренте. Корупција ће увек бити макар мало мања од укупног износа ренте. Такође, веома је битно уочити да промена износа корупције у овом случају не доводи до промене алокације ресурса, тако да не долази до промене износа укупног друштвеног благостања, већ само до његове прерасподеле. Извесно је да у овом случају најбоље решење представља елиминација државне интервенције. Тиме се, с једне стране, увећава друштвено благостање а, с друге стране, елиминише рента и уклања могућност настанка корупције. Дакле, у овом случају, не постоји дилема око најбоље стратегије борбе против корупције.

Међутим, у неким случајевима рента не настаје услед државне интервенције, већ услед специфичне структуре тржишта. Типичан пример те врсте је случај природног монопола, при коме је друштвено оправдано да одређену производњу на датом тржишту обавља само један произвођач. Дакле, успостављање конкуренције у случају природног монопола није друштвено пожељно. Проблем је у томе што се, уколико не постоји државна интервенција, односно економска регулација природног монопола, јавља монополистичко понашање које доводи до умањења понуде, увећања цене и стварања ренте (монополски профит). Савршена државна интервенција (економска регулација) може, бар начелно посматрано, да доведе до равнотеже која би максимизовала друштвено благостање и отклонила постојање ренте. Међутим, монополиста има подстицај да корумпира регулатора и да, на тај начин, створи себи простор за економски профит, односно ренту. Размотримо овај механизам стварања ренте и генерисања корупције на

Слика 1.2.
Регулација природног монопола у водоснабдевању



хипотетичком случају водоснабдевања, као типичног природног монопола. Попут прошлог хипотетичког случаја, једноставности ради, претпостављамо да су просечни и гранични трошкови идентични. Надаље, уколико претпоставимо да функција тражње за водом гласи: цена (p) = 702 – 7 колична (q)

и да су просечни, односно гранични трошкови константни:

просечни трошкови = гранични трошкови = 2 ДЕМ по m^3 воде, можемо да размотримо ефекте овакве државне интервенције на стварање ренте и на настанак корупције у случају природног монопола (Слика 1.2).

Уколико не постоји државна интервенција, монополиста ће, обарањем нивоа понуде ($Q' < Q_0$), максимизовати ренту (економски профит) који присваја, што (у условима монопола) неминовно доводи

Табела 1.2.
Регулација природног монопола у водоснабдевању: алокација ресурса и расподела благостања

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	352	2	2-352
равнотежна количина	50	100	50-100
укупни трошкови	100	200	100-200
друштвено благостање	26.250	35.000	26.250-35.000
рента	17.500	0	1-17.500
износ корупције	0	0	1-17.500

до пораста равнотежне цене ($p' > p_0$). То доводи до обарања укупног друштвеног благостања ($p_0ACD < p_0BD$) и до настанка ренте (p_0ACp'). Насупрот томе, савршена државна интервенција (ради једноставности, жртвујући истину, савршену државну интервенцију поистовећујемо са државном интервенцијом без корупције) елиминира ренту, изједначава цену са граничним трошковима и максимизује друштвено благостање. Сходно томе, монополиста има подстицај да корумпира регулатора (државне службенике задужене за економску регулацију) и да на тај начин максимизује износ ренте коју присваја. За разлику од претходног хипотетичког случаја, у овом случају промена износа корупције неминовно доводи до промене алокације ресурса и до промене укупног друштвеног благостања. Што је већи износ корупције, мање је укупно благостање друштва.

У овом нашем хипотетичком случају, дерегулација на може да буде основа стратегије борбе против корупције. Наиме, тиме би се поклопили интереси коруптора и циљеви стратегије борбе против корупције, односно потпуно укидање регулације је управо оно што је у интересу коруптора. То би довело до алокативног губитка благостања, односно до минимизације укупног благостања у датим условима, уместо до његове максимизације. Дакле, у овом случају, дерегулација није добро решење.

Претходно разматрање показало је да, у највећем броју случајева, трагање за рентом, односно жеља за њеним присвајањем представља предуслов корупције. Другим речима, основни економски предуслов корупције је рационално понашање привредних субјеката. Међутим, ово је искључиво потребан, али не и довољан услов. Да би заиста дошло до корупције, потребни су и други предуслови.

Основни предуслов корупције је државна интервенција (била она оправдана или не), односно државни послови. Савремене државе у прилично великом обиму интервенишу у привреди. Не залазећи, на овом месту, у мотиве, односно оправданост државне интервенције, управо постојање такве интервенције ствара плодно тло за бујање корупције.

ОСНОВНИ МЕХАНИЗМИ КОРУПЦИЈЕ

Типови корупције

При разматрању механизма корупције потребно је анализирати неколико могућих основних претпоставки. Прва теоријска претпоставка је да је свака државна интервенција у привреди добронамерна, тј. да се ради о беневољентној држави, којој је једини циљ максимизација благостања њених поданика. Јасно је, као што смо већ напоменули, да оваква држава може да постоји само у књигама – још увек није забележена у стварности.

Уколико је држава беневољентна, основно питање које се поставља гласи: како уопште може да дође до корупције? Теоријски посматрано, одговор се може потражити у тзв. агенцијској теорији. Наиме, постоји асиметрија информација између принципала (државе,

односно законодавне власти), који дефинише правила понашања, и агента (државних службеника), који спроводе наведена правила. Агенти, односно државни службеници, немају исте циљеве као беневољентна држава. Основни циљ агената је да максимизују своје лично благостање. Да би држава контролисала рад агената, она треба да буде савршено информисана о њиховом послу. У стварности, међутим, постоји сасвим природна и веома значајна асиметрија информација. Агенти знају далеко више о својим активностима, него што то зна држава, отелотворена у законодавним властима. Суштина агенцијске теорије је да се, у условима асиметрије информација, државни службеници понашају тако да своје личне циљеве (максимизација личног благостања) реализују независно од задатака које им је доделио принципал (законодавне државне власти). Дакле, у оквиру ове теорије, ради се о доброј држави и лошим државним службеницима. Како би то дефинисали лењинисти, ради се о „мангупима у нашим редовима”. Другим речима, корупција је последица асиметричне информације између добре државе и злих државних службеника.

Међутим, поставља се питање уверљивости овакве теоријске конструкције, бар у случају неких друштава, пре свега уверљивост претпоставке о беневољентној држави. Због тога је и формулисана алтернативни теоријски приступ, који полази од претпоставке о злој држави. Наиме, претпоставља се да је једини циљ државе да максимизује своје приходе, односно да је једини циљ државног врха да максимизује своје лично благостање. У овом случају ради се о tzv. пљачкашкој држави, или, како се то у последње време говори, о клептократској држави. Веома често се клептократска држава поистовећује са диктатуром, односно недемократским режимом, док се беневољентна држава поистовећује са демократијом. Без обзира на чињеницу да наведени став представља веома грубу симплификацију, клептократска диктатура представља захвални оквир за разјашњавање механизма корупције у многим земљама.

Унутар датог концептуалног оквира, диктатор је у ствари искључиво пљачкаш и диктатуру схвата као средство за максимизацију свог личног благостања, тј. за максимизацију својих прихода и вредности своје имовине. Корупција у овом случају представља само механизам за увећање прихода диктатора. Потребан услов за максимизацију прихода је да постојећи диктатор остане диктатор што дуже, како би успео да опљачка што више. При томе постоје и кандидати за преузимање власти, будући да би они желели да постану диктатор уместо Диктатора, како би поправили своје материјално стање. Због тога диктатор мора пажљиво да дели плен између свих припадника владајуће елите, како би сви били задовољни и како не би имали подстицај да реализују своју амбицију, која угрожава позицију постојећег диктатора. Другим речима, постоји својеврсна расподела плена. У том контексту, корупција државних службеника не представља случајан феномен, већ само добро разрађену њихову улогу унутар институционализоване пљачке.

Веома је значајна разлика између централизоване и децентрализоване корупције, тј. питање индустријске организације корупције. Претходни модел корупције (Слика 1. и Табела 1) заснован је на

претпоставци да је за увоз банана потребна само једна дозвола, коју, практично, издаје само један државни службеник, тако да постоји монопол на тржишту корупције. Уколико, технички посматрано, наведену увозну дозволу издаје више службеника, претпоставља се да су они у дослуху, тако да формирају савршени (пуни) картел. Према налазима микроекономске теорије, односно теорије индустријске организације, не постоји разлика између монополске равнотеже и равнотеже у случају савршеног картела. Оваква структура тржишта, односно индустријска организација корупције, назива се централизованом корупцијом.

Насупрот томе, може се претпоставити да је за увоз банана потребно више дозвола, при чему свака појединачна дозвола представља потребан, али не и довољан услов за њихов увоз посматраног производа (поред основне увозне дозволе, на пример, дозвола санитарне инспекције, завода за заштиту здравља, централне банке итд). Тек уколико се прибаве све дозволе, посматрани производ може да се увезе. Сваку појединачну дозволу издају различита, међусобно неповезана одељења државне управе, односно различити државни службеници који нису у дослуху. Оваква структура тржишта корупције назива се децентрализованом корупцијом.

Кључно питање везано за индустријску организацију је који су то услови који поспешују стварање централизоване, односно децентрализоване корупције. За одговор на ово питање успешно може да послужи теорија картела. Сви они фактори који утичу на стварање и опстанак, односно примену картела, утичу и на стварање и опстанак централизоване корупције. То се пре свега односи на могућност спознаје изигравања картела и примене веродостојне казне. Због тога је у комунистичкој Русији доминирала централизована корупција. Основна институција за спровођење картела централизоване корупције био је КГБ, који је располагао средствима детекције изигравања централизоване корупције и рафинираним методима кажњавања прекршиоца, који су без устезања били примењивани. У том смислу, исти налази односе се на централизовану корупцију под окриљем породице Ђеновезе у Њујорку. Недостатак оваквих, односно сличних институција условљава стварање децентрализоване корупције.

Дакле, јака и неспутана држава (демократским институцијама, на пример) омогућава постојање централизоване корупције. Слаба држава, без обзира да ли је спутана или не, представља потребан услов за децентрализовану корупцију. То потврђују бројни примери афричких земаља. Слабе афричке државе отварају простор за распршену корупцију, која захвата огроман део државног апарата, односно државних службеника. Основни разлог за бујање корупције у посткомунистичкој Русији управо је слабљење моћи државе, која је ипак још увек задржала висок ниво интервенције у привреди, што је довело до трансформације централизоване у децентрализовану корупцију. Према томе, не постоји парадокс бујања корупције у Русији – разлоге за то треба тражити у промени њене индустријске организације.

Извесно је да постоји већа вероватноћа да у случају беневолендне, односно демократске државе, јавља децентрализована, а у случају клептократије, централизована корупција. Међутим, овај начелан

став не мора да важи у свим случајевима. Кључни фактор индустријске организације корупције је снага државе, односно њена способност да спроводи правила која прописује, без обзира на карактер тих правила (видети Оквир 1. за присећање на корупцију у нацистичкој Немачкој).

Оквир 1
Корупција у нацистичкој Немачкој:
Животни простор или простор за пљачку

Да ли је било корупције у Хитлеровој Немачкој? Понекад се може чути тврдња да је то била држава у којој је корупција била искорењена. Као доказ наведене тврдње, наводи се чињеница да није забележен случај да је било који заточеник концентрационих логора успео да подмити логорске чуваре, како би га ови пустили на слободу. Не спорећи наведено, треба рећи да то свакако није доказ о искорењености корупције у тој земљи. Према веродостојним сведочењима (Алберт Шпер, Хитлеров министар наоружања), најкорумпиранији човек нацистичке Немачке био је Херман Геринг, човек број два тог режима, а по унутрашње-политичким питањима у великој мери и човек број један. Будући да је Геринг имао изузетно велика овлашћења у расподели ресурса по ценама испод тржишних, извесно је да су многе немачке корпорације имале подстицај да га подмите, како би добиле одговарајуће ресурсе (робовску радну снагу, на пример), или како би добиле велике послове у оквиру јавних набавки, нарочито за потребе оружаних снага. Посредан доказ Герингове корумпираности је разлика између вредности његове имовине у време када су он и његови другови преузели власт и времена када су их скидали са власти. „Мислите да ја не знам да је Геринг корумпиран. Његов пример је и омогућио корупцију у нашој држави!” поверава се Хитлер Шперу, док руски тенкови шпартату предграђима Берлина, тражећи најкраћи пут до бункера. Дакле, корупција у нацистичкој Немачкој била је веома централизована. Она није била доступна чуварима концентрационих логора (казна за такву корупцију била би драстична, уз врло велику вероватноћу да би била примењена, што је последица јаке, и у овом случају бескрупулозне државе), али је била доступна нацистичком врху. На основу тога, може се закључити - јака држава, централизована корупција.

Уз сву опасност коју представља недозвољена генерализација, следећа табела може да послужи као водич кроз различите видове корупције.

Табела 1.3.
Различити видови корупције

врста владавине	демократија	диктатура
карактер државе	беневољентна	клептократија
извор корупције	агенцијски проблем	карактер државеи
интензитет корупције	неизвесно	велики
карактер корупције	децентрализована	централизована

Врсте корупције

Према механизмима корупције, односно њеним економским последицама, могуће је идентификовати неколико врста (видова) корупције:

- а) корупција која омогућава примену прописа (закона), тзв. корупција без крађе;
- б) корупција која омогућава изигравање, односно кршење прописа (закона), тзв. корупција уз крађу;
- в) корупција која доводи до промене, односно стварање новог прописа (закона).

Претходни хипотетички случај, односно пример дозвола за увоз банана, може се искористити за разјашњавање наведених врста корупције, односно разлика у мотивима и последицама различитих видова корупције. И даље се претпоставља да је државна политика ограничавања увоза банана заснована на дозволама за њихов увоз. Уколико се претпостави да се дозволе за увоз издају свим заинтересованим предузећима која испуњавају одређене услове, може се формулисати модел корупције која омогућава примену закона. Наиме, државни службеници неефикасно раде свој посао, тако да издавање дозвола касни, што угрожава пословање оних предузећа којим припадају наведене дозволе за увоз. Сходно томе, рационално понашање тих предузећа је такво да су спремна да плате одређени износ новца да би добили увозну дозволу, односно да убрзају њено издавање. Другим речима, спремни су да, путем корупције, плате за издавање бесплатне дозволе на коју, према прописима, имају пуно право.

Оквир 2

Државна интервенција којом доминирају приватни интереси: Кикирики, семенке, спортска занимација...

Типичан пример те врсте је производња кикирикија у САД. Регулација ове гране заснива се на чврстим административним баријерама уласку, веома отежано увозу овог производа и квотама за максималну производњу произвођача који су већ у грани. Процењује се да су ефекти овакве регулације на друштвено благостање у периоду 1982-1987. године били веома неповољни. Алокативни губитак је износио око 34 милиона долара, а од потрошача ка произвођачима прерасподељено је благостање у износу од око 255 милиона долара. Због чега опстаје оваква контрапродуктивна државна интервенција? Број произвођача кикирикија у САД је релативно мали (свега 23.046, према подацима из 1982. године), а економски профит (трансфер благостања) који је последица наведене регулације у просеку износи 11.100 долара по произвођачу. Дакле, произвођачи кикирикија имају веома снажан подстицај да се добро интересно организују и да успоставе, односно одрже постојећу регулаторну политику. Насупрот томе, потрошача кикирикија у САД има изузетно много (практично цела популација), што значи да су трошкови организације ове интересне групе изузетно велики. Просечан губитак потрошачевог вишка услед овог регулаторног програма износи свега 1,23 долара, што значи да би трансфер благостања сваког члана групе до којег би довело укидање овакве државне интервенције, односно дерегулација, био занемарљив. Не постоји интерес да се потрошачи добро организују и сруше, са друштвеног становишта, контрапродуктивну државну интервенцију. А општи интерес? О њему и тако нико не брине.

Постоје два могућа разлога за наведено понашање државних службеника. Прво, не постоје подстицаји да раде ефикасно. Без обзира колико брзо, односно колико ефикасно раде, њихова плата остаје иста, тако да се оптимизација понашања државних службеника за-снима на минимизацији напора (трошкова) при задатом приходу. Друго, будући да знају да су предузећа спремна да плате мито за убрзавање издавања дозволе, државни службеници се понашају тако да увећају вероватноћу да им се понуди мито ради убрзавања процеса издавања дозвола. Што више одуговлаче са издавањем, већа је вероватноћа да ће предузећа понудити мито.

Још већи простор за корупцију ове врсте ствара се уколико држава одлучи да ограничени број дозвола за увоз додели по редоследу пријављивања (*first come – first serve*). Тада ће свако увозно предузеће имати подстицај да се, корумпирањем државних службеника који раде на издавању дозвола, нађе на листи оних којима ће бити омогућен увоз банаана, односно да „прескоче” ред који се ствара.

Следећи вид корупције је онај који доводи до изигравања, односно кршења прописа. Наиме, свако предузеће које увози банане има интерес да се увећа количина банаана које оно само увози (за сваку додатно увезену банану, увећава се маса профита, односно ренте коју присвајају). То значи да имају подстицај да, корумпирањем државних службеника, увећају количину дозвољеног увоза банаана за своје предузеће, чиме увећавају и укупну дозвољену количину увоза банаана (на нивоу привреде у целини). Поред тога, предузећа која нису на списку за добијање дозвола, имају економски интерес да им се омогући увоз банаана. Другим речима, постоји тражња за додатним дозволама за увоз, односно тражња за корупцијом којом ће се омогућити

Оквир 3

Државна интервенција и заборавност: Овце су за шишање

Крајем 1940-тих година започео је рат у Кореји. Веома брзо су амерички момци у униформама открили да је Кореја планинска земља, веома сурове климе. Њихове униформе нису биле дорасле ситуацији. Генералштаб је одлучио да се све униформе замене новима и то од чисте рунске вуне. Стога је донесен пропис о субвенционисању производње вуне, па су амерички фармери, привучени таквим субвенцијама почели да масовно гаје овце и испоручују вуну. Године су пролазиле, завршио се рат у Кореји, америчка војска је прешла на нове униформе израђене од вештачких материјала, а и рат се померио у Вијетнам, где хладноћа није била највећи проблем. Једино што се нико није сетио да укине пропис који више ником није био потребан. Осим, наравно, фармерима који су и даље примали субвенције за производњу вуне која ником није била потребна. Време је пролазило, америчка војска је ратовала у Ираку и Кувајту, на веома високим температурама, а фармери су и даље производили вуну и добијали субвенције из савезног буџета. Тек је доласком Клинтонове администрације, у оквиру процеса реформе државне управе, неко приметио да се наведене субвенције још увек исплаћују. Наравно, субвенције су одмах укинуте, а да нико није приметио било какву последицу. Осим, наравно, фармера који су остали без субвенција. Остаје питање, за кога ли су ти фармери гласали на прошлим америчким изборима?

увоз додатних количина банана. Уколико се издају нове, нелегалне дозволе, крши се пропис и држава више није у позицији да делотворно спроводи прописе, односно законе, намењене, бар начелно посматрано, максимизацији благостања њених поданика. Другим речима, ова врста корупције увећава количину увезених банана, тј. стварна количина већа је од оне коју је држава предвидела.

Оквир 4

Државна интервенција у случају природног монопола:

Да ли је Милтон био у праву?

Чикашки нобеловац Милтон Фридман је још 1962. јасно ставио до знања да је регулација природних монопола контрапродуктивна и да је треба препустити тржишту. Основни став је да су друштвени трошкови такве регулације већи од користи. Разрађујући тај став, Фридман је употребио два аргумента. Прво, природни монополи су технолошки условљени, а свака технологија се мења, тако да су природни монополи привремени феномени – нестаће са променом технологије. Друго, када буду нестали, односно када буде успостављена конкуренција, остаће регулаторна агенција, па ће онда регулисати оно што не треба да се регулише – конкурентно тржиште. Да ли је Милтон био у праву? Што се првог аргумента тиче, још увек чекамо на испуњење обећања. У неким гранама (телекомуникације, на пример), технолошки прогрес је довео до нестанка природног монопола у многим сегментима ове гране. На пример, бежичне телекомуникације практично су разбиле монопол класичне жичане телефоније у тзв. локалној мрежи. Међутим, неизвесно је када ће технолошки прогрес довести до бесценог транспорта воде. Тада ћемо моћи да кажемо да ли је Милтон био у праву. Што се другог аргумента тиче — није. Увођење конкуренције, односно дерегулација авионског саобраћаја (не толико услед промене технологије, колико услед промене тражње), довела је до укидања регулаторне агенције. Такође, промене у области телекомуникација условиле су укидање економске регулације у многим сегментима те делатности. Дакле, не треба да се бојимо да једном успостављене институције не могу да се реформишу. Бар не у Америци.

Два претходна вида корупције спадају у тзв. **административну корупцију**, тј. ону корупцију која на основу пристрасних одлука државних службеника онемогућава потпуно и непристрасно спровођење државних прописа. Међутим, по својим последицама, најтежи вид корупције је тзв. **политичка корупција**. То је онај вид корупције који доводи до промене прописа, односно до промене закона у складу са парцијалним (приватним) интересима коруптора. У нашем хипотетичком случају увоза банана, рационални интерес увозника је да се увоз још више ограничи, тј. да се успостави нова равнотежа на тржишту која обезбеђује максимизацију укупне ренте, наравно под условом да они и даље располажу са дозволом за увоз банана. То значи да ће предузећа имати подстицај да заједничким напором (колективном акцијом) утичу на изабране представнике народа, тј. на законодавну власт, како би се променом законодавства, још више ограничио увоз банана. На тај начин, корупција омогућава да се парцијални интерес група, односно појединаца наметне као општедруштвени интерес, односно да се чак и озваничи доношењем потпуно пристрасних прописа.

Генерално посматрано, извештајан ниво корупције неминовност је у сваком друштву. Она се не може потпуно ликвидирати, нити је могуће створити систем потпуно отпоран на корупцију. Али, могуће је сузбијати је и смањивати њен ниво од високог ка ниском. Кључна разлика између друштва са високом и ниском корупцијом је у погледу друштвених приоритета. У друштвима са ниском корупцијом приоритет представља стварање нове вредности, односно увећање благостања друштва. У друштвима са високом корупцијом, приоритет представља прерасподела постојеће вредности, односно редистрибуција благостања, а не стварање нове вредности и увећавање друштвеног благостања. Оваква друштва, огрезла у корупцију, немају перспективу.

II Корупција и мито у српској народној традицији

ДЕФИНИЦИЈА МИТА И ЊЕГОВИ СИНОНИМИ

Према *Речнику Матњице српске* **мито** у српском језику означава новац или неку другу вредносну ствар као дар, награду којом се неко (обично ко је на власти, ко има утицаја) придобија да удовољи даваочевој жељи (најчешће на непоштен, незаконит начин). Постоји и старија реч **дишкреција**, која означава мито, подмићивање. Реч **корупција** је у употребу ушла релативно касно.

Старији извори помињу мито и подмићивање. У записима Митрополита Мојсија Петровића из XVIII века, где су записани финансијски трошкови, једна од великих рубрика која је ишла на терет митрополитовог двора били су презенти и дишкреције. Митрополит, приликом званичне посете Бечу 1731. године, записује да су сви очекивали или презент или дишкрецију записујући да су они учињени „на цесарској капији”, „локајем вицепрезидента”, „шуту цесаричину”, а уз учињену дишкрецију неком чиновнику Рехкрону додао је „његово ново лето неће погинути”. Јаков Игњатовић у роману *Пайница* (1888) наводи следеће: „Ето што видиш ту живад. Једно се коље а два се донесу. Знаш, сељаци су још добри, они свом суцу донесу дишкрецију”. И Доситеј Обрадовић је морао да мити: „Обијао је прагове високим чиновницима дворским, трудећи се да ове задобије дишкрецијама које звече и које голицају непце”. Вук Стефановић Караџић забележио је у свом *Речнику* један двостих који гласи: И у кметство сиједали криво/ и проклето узимали мито. Овај двостих јасно објашњава циљ оних особа које на сваки начин желе да се докопају неког владајућег положаја.

ОДНОС НАРОДНЕ ТРАДИЦИЈЕ ПРЕМА КОРУПЦИЈИ

Српска народна традиција о миту и подмићивању има прилично флексибилно мишљење, али је потпуно свесна њиховог егзистирања, као и чињенице да се ове појаве тешко могу искоренити.

По народном схватању, није свака награда мито и зато је у обичајном животу јасно дефинисана разлика између части, поклона, даривања, чашћавања и мита.

Обичајне моралне норме дефинишу обреде и ритуале и прописују када је обавезно неког даривати, односно однети некакав поклон. Ти су обичаји везани углавном за животни циклус (бабине, крштење, свадба, младенци), као и код неког великог и значајног догађаја за

појединца или његову породицу, а који је захтевао велики материјални издатак (зидање куће или, како се то у народној традицији зове: одлазак на насеље). Даривање у овим приликама у било ком облику не сматра се митом.

Митом се не сматра ни ситуација у којој вам неко помогне да завршите некакав посао, а ви га касније частите ручком или неким ситнијим поклоном или новцем. То се сматра чапшћу, односно захвалношћу. По обичајној норми, човек је чак обавезан да на неки материјалан начин изрази своју захвалност. У противном, средина ће о њему имати мишљење као о незахвалној личности.

Ако, пак, ви неком пре учињене услуге понудите част у виду ручка, поклона или новца, па он то прихвати, а затим вам заврши оно што сте тражили од њега, то се сматра митом.

О особи која прима мито у народној традицији влада негативно мишљење. Осуда народног мњења је много тежа према оном ко прима мито, него према ономе ко га даје. Влада уверење да прималац мита чини то из чисте похлепе, а не из неке животне потребе, па је тим и осуда већа. Такође се верује да он користи свој положај, власт и моћ да би себи приграбио и оно што му не припада, односно што му није потребно. Осуда је поготову велика у случајевима када је особа до одређеног положаја дошла нечасним средствима. Сматра се да сам положај на коме се прималац мита налази обезбеђује већ довољно привилегија и осигурава материјалну егзистенцију, и да не мора узимати мито. Изрека „подмазивати масну гуску” односи се на овакве случајеве. Примање мита по народној традицији је врло тежак прекршај, који срозава не само углед онога ко га прима, већ и породице чији је члан. Несрећни случајеви или болест који се могу десити сваком, ако се догоде ономе за кога се верује да прима мито тумаче се као Божја казна за учињено недело. О њему влада негативно мишљење и после његове смрти, о чему сликовито говори и следећа прича: умирао кмет, па се сељаци окупили око њега и, кад је већ почео да издише, неко запали свећу и стави је кмету у руке. — Хвала ко части! — изговори кмет не отварајући очи.

О ономе ко даје мито мишљења су подељена и формирају се од случаја до случаја. Уколико је даваоцу мита то једини начин да реши неки свој легитиман захтев, онда је став традиционалне средине неосуђујући. Народна традиција прећутно одобрава и има велико разумевање за појединца који подмићивањем убрзава добијање неке одлуке или решења, јер се зна да државна администрација или власт, односно државни чиновници који су представници власти, увек могу пронаћи изговор зашто решење није издато. Ако се инсистира на обавези власти да благовремено и без икакве надокнаде уради оно што је њена обавеза, власт тј. чиновник могу се наљутити и неком другом приликом осветити. Изрека: „не може шут са рогатим” указује на немоћ појединца и свемоћ државе или власти.

Уз силу власти иде и економски мотив. Како је молилац обично са села, а надлештва су у градским насељима, то је молиоцу јефтиније и једноставније да подмити чиновника, него да више пута долази у град за исту ствар.

Оваква врста давања и примања мита је на овом подручју присутна вековима и њу је тешко искоренити, јер је практично постала део фолкора, свакодневна појава. Чињеница да власт неће примерено казнити онога ко прима мито, а увек постоји могућност – која је у пракси врло често исказана – да много горе буде кажњен онај који је дао мито, изазива у народној традицији одређену врсту апатије и губитак жеље да се стварност промени, а уз чувену констатацију или оправдавајућу флоскулу: Сви тако раде! за оне који ипак имају осећај гриже савести.

Колико год оваква врста мита изгледала безазлена или безопасна, она је стварањем општеприхваћености и неосуђивањем или једноставно мирењем са судбином, у својој суштини опасна због стварања климе да су неки облици подмићивања мање опасни од других. На тај начин се ствара навика да се сваки посао лакше завршава ако се „ствар подмаже”.

Прихватањем начела да ће све бити лакше ако се неко подмити, долази се до парадоксалне ситуације да се мења и смисао обичајних норми. Често ће се данас чути реченица: „заврши ми одређени посао или ствар, па ћу те частити”. Реч частити, употребљена у оваквом контексту, представља еуфемизам за мито и има потпуно друго значење него што је имала у изворном облику. Речи част и частити, које су увек означавале врлину и биле синоними поштења, сада постају ознака за криминалну радњу. Временом, и уколико се настави њихова злоупотреба, створиће се ситуација у којој ће потомци говорити језиком предака, али ће смисао њихових речи бити у супротности са претходним значењем. Изгубиће се реч мито, као што се изгубила и реч дишкреција, али ће корупција остати. Уосталом, и напред наведена прича о кмету и свећи показује да тај процес траје дуже него што се мисли.

На просторима бивше СФРЈ, у време њеног распадања и ратовања била је веома раширена појава спасавања људи из „окупираних” градова и њихово пребацивање на „слободне”, односно безбедне територије. Ово се називало: извлачење, откупљивање, спашавање, али је, у ствари, било класично подмићивање.

Подмићивани су они који су у одређеном тренутку имали војну или политичку власт, а даваоци мита су били најближи сродници или пријатељи особе која се налазила у окупираном насељу. У већини оваквих случајева појављивала су се и трећа лица, која су посредовала између заинтересованих лица. Увођење трећег лица, посредника, познато је код организованих случајева подмићивања. Мито је у оваквим случајевима био новац, и то обично чврста валута, или купопродајни уговори, којим је давалац мита писмено „продавао” своју имовину примаоцу мита (ређе).

На српском националном простору оваква врста подмићивања је позната од раније и јављала се у време свих ратова и окупација. (Народни стихови типа: „Узе Марко три товара блага, те он пусти буле и робиње; Даде Марко три товара блага, те поведе сиротињу рају.”)

Народна традиција у потпуности подржава и узимање и давање мита у оваквим случајевима. Срећом, оваква врста подмићивања јавља се само у ратним условима. Кад рат престане, нестају и околности које су овакву врсту мита створиле, па нема ни потребе за њим.

Традиција најтеже осуђује, чак до бацања проклетства, *давање новца или некакве друге напrade особи од моћи и утицаја да даваоцу омогући користи, а другом лицу нанесе штету*.

Оваквих случајева има доста у народним предањима и обично се односе на лажно сведочење против невиног лица из личног користољубља. Случај би обично иницирала особа од власти, која је, подмићујући или уцењујући неког појединца, тражила од њега подношење лажне пријаве и лажне исказе или сведочење, како би испословала драконску пресуду над оним до чије јој је имовине стало. Мало је необично да моћник подмићује немоћног, али многобројни случајеви одиграни одмах после 1945. године, који се и данас шапатом изговарају, сведоче о постојању и овакве врсте мита.

УЗРОЦИ И УСЛОВИ КОЈИ ПОГОДУЈУ КОРУПЦИЈИ

Узрок корупције, према традицији, на страни примаоца мита увек је похлепа. А похлепа је индивидуална карактерна особина позната свим људским заједницама, без обзира на њихову расну и верску припадност. Мито и подмићивање увек егзистирају, али постоје услови који погодују развијању мита и услови који миту не погодују.

На општем плану основни предуслов за развијање мита и подмићивања је садржан у једној речи: *безакоње*. Оног тренутка кад држава и њене институције почињу да слабе или пропадају, а власт појединца почиње да се уздиже изнад њих, на сцену, брзином светлости, ступа корупција. Они који заузимају одређену позицију у државној служби су у прилици да први сагледају слабости државних институција, као и да процене да ли постоји жеља и могућности да се откривене слабости отклоне. Ако је њихова процена да се то не може или не жели урадити, дисциплина им попушта, страх од последица се смањује или у потпуности нестаје, што условљава и промену карактера самог појединца. Изрека „не доводи ме у искушење” сликовито описује стање појединца пред могућношћу да убере нешто од забрањеног воћа. У таквом стању помно се гледа на понашање претпостављених и колега са циљем да се открију њихове реакције и поступци. Односи у систему почињу да функционишу по принципу спојених судова, и то у негативном смислу. Слабости управе се откривају и почињу злоупотребљавати. Остало је ствар технике, или српски речено – почиње отимачина. То је у народној традицији јасно дефинисано, а изречено је једноставним речима у народним изрекама или пословицама: „док једном не смркне, другом не сване”; „неком рат – неком брат!”.

У локалној средини или заједници разликује се неколико модела понашања:

- заједница домаћинског менталитета, у којој се *пошћују прихваћена правила понашања или норме обичајног права*.
- заједница без домаћинског менталитета, у којој се *не пошћују правила традиционалног понашања*,
- заједница у транзицији, односно *међувреме између два система или две власти*.

У првом случају постоји најмање услова за развој корупције. Главна одлика домаћинског морала је *поштовање рада и радом створених вредности* (изрека: „нема хлеба без мотике”); *изговорене и даје речи* (изрека: „човек се за реч везује, а волови за рогове”). Обавеза домаћина је и брига о породици, па ће из тог разлога избегавати и сваку ризичну радњу, да не би својим поступком оштетио себе и своју породицу. Како су мито и подмићивање, поред осталог, и ризичне радње, то су оне у супротности са схватањима домаћинског морала. Реакција локалне заједнице је жестока и изазива општу осуду и губитак угледа онога који би прекршио обичајна правила понашања и, у крајњем случају, онемогућила њихов опстанак у заједници.

У заједницама у којима је домаћински морал сведен на минимум, или га уопште и нема, владају други вредносни системи. Култ рада и дата реч нису кључни елементи овог система, већ се сматрају маном. Двоструки морал, путем кога се на лак начин и без много труда стичу материјална добра, јесте оно што карактерише овај тип заједнице. Двојство морала се врло јасно огледа у односу према државној и приватној својини. Приватна својина је нешто што има власника и што се поштује. Државна својина се сматра својином без правог власника и према њој се тако и треба понашати. А како су заступници државне својине живи људи, верује се да се они могу убедити да у неким стварима мало зажмуре. Општа места у оваквим „убеђивањима” су: „неће држава пропасти због нашег малог посла, биће добро теби, добро мени”. Како нема осуде ни локалне средине, а ни озбиљнијих реакција од оних који су задужени да штите државу и њену имовину, до „убеђивања” се лако дође. Изреке: „пара врти где бургија неће”, „рука руку мије”, „врана врани очи не вади” су народна илустрација корупције.

Транзиција, као време промене система, односно време између две власти, у народу увек звано безвлашће, јесте период који највише погодује развоју корупције. Са пропадањем власти и система, пропадају и његови симболи. Државу, њене вредности и имовину нико више не жели да штити. Нема више ни симболичних опасности од последица чињења одређених радњи које су некада биле опасне. Држава постаје Алајбегова слама и многи виде прилику да ушићаре за себе. Нема више никаквих обзира. Моралне и обичајне норме понашања постају „старомодне” и „застареле” а њихови поклоници се проглашавају „неспособнима”. Мито и подмићивање постају јавни, а вредносни симболи старог друштва се извргавају руглу. Срећом, народна традиција има искуства са оваквим периодима и он је описан изрекама: „ником није свећа горела до зоре”, „свака рђа за времена”.

ДВА НАРОДНА ЗАПИСА О КОРУПЦИЈИ

1. „Да ли везир једе?” је врло раширена прича која је смештена у различите временске периоде и у разне локалне средине. Опште место је промена управитеља у некој средини. Пре одласка старог, о новом управитељу почињу да колају приче све страшнија од страшније које утерују страх у кости поданицима. Онда се организује

скуп домаћина, на коме најмудрији поставља питање: да ли новоименовани једе? Кад присутни одговоре позитивно, онај што је поставио питање одговори: е, тад неће бити проблема, добро ћемо га хранити!

2. „Изађе пред Арханђела Михаила извесни Десимир, родом из околине Прањана. За овоземаљског живота волео је да по мало у туђе жене погледа, да неку више попије, на хармоници да засвира, а картама никако одолети није могао. Тако мало овде, мало онде и накупи се греха. Истини за вољу, чинио је он и добрих дела: одлазио у цркву на Велики петак, редовно славио светог Јована, а једном је, после успешне партије карата, и прилог цркви дао. Али кад се све на тас стави, греси претежу. Гледа њега св. Михајло, гледа у тас и пружи Десимиру длаку да пређе. Тад завапи Десимир и рече Михајлу: „кумум те Богом и светим Јованом, погледај мало боље на тас!”. Застаде св. Михајло, дође до њега и рече му да заједно погледају. Пристаде Десимир, а то је у ствари и хтео, и док је арханђел уморно стављао грехе и добра дела поново на тас, уочи прилику и кришом стави неколико златника на страну где беху добра дела. Михајло поче да мери, кад сад претегнуше добра дела. Изненади се, погледа пажљивије и виде у чему је ствар. Мало се поколеба, али се направи да ништа не види, промрмља себи у браду, како је вероватно погрешно од умора, узе златнике, а Десимиру даде брвно и он прође у рај. Касније је Бог за то дознао и сменио Михајла са те дужности и поставио Гаврила да мери душе, а у народу, поред приче, оста и веровање да се новцем може купити и изгубити душа”.

ЗАКЉУЧАК

Корупција, односно подмићивање је универзална категорија присутна код свих савремених, цивилизованих друштава и народа. Нема цивилизованог народа који не познаје ову појаву. Ни Срби нису изузетак. Наведени примери из обичајног живота, као и њихов однос према овој појави, јасно указују на дугу присутност мита и подмићивања на овим просторима.

Шароликост обичајних норми којим се регулишу међусобни односи учесника, као и однос локалне и шире заједнице кад је у питању мито и подмићивање говоре о комплексности саме појаве. Ипак, без обзира на деликатност саме корупције, она се у народној традицији доживљава као нечасна и криминална појава. О њој се јавно нико неће позитивно изјаснити и сви ће је сматрати великим злом које треба искоренити, али ће одмах изразити и сумњу да је то могуће. Вековно искуство, отелотворено у систему обичаја, обреда, ритуалних радњи и народног стваралаштва, показује да је народна традиција јасно уочила и разграничила различите облике мита, подмићивања, корупције. Она је потпуно свесна опасности које ове појаве носе са собом и колико су оне снажне, да чак могу и довести до уништења свих вредности на којима почива једна заједница или целокупно друштво. Кроз изреке, пословице чак и хумор народно стваралаштво је обележавало појаву корупције и њене актере. Међутим, народ је и опрезан.

Више пута се опекао у својој историји и искуство га је научило да од сваког зла има и веће и да се истеривање правде на крају може обити о главу оном ко правду истерује. Зато народ не верује у све што чује и види. Лако је извршити хорску осуду корупције, али треба и даље живети и можда покуцати на она иста врата према којима је осуда послата. То је разлог за одсуство чврстог и директног става према миту, подмићивању, корупцији у народној традицији, већ се мишљење јавног мњења формира од случаја до случаја.

Народна традиција је забележила и у народном памћењу сачувала вековно искуство живота са корупцијом и борбом против ње. Нико није срећан због постојања корупције. Свако би волео да је нема, али она упркос томе постоји. Народ је тога свестан, као што је свестан и борбе против ње.

III Резултати анкета о корупцији

ПРЕДСТАВЕ И ИСКУСТВА КОРУПЦИЈЕ: ЈАВНО МЊЕЊЕ СРБИЈЕ О ПОЈАВАМА И ПРАКСИ КОРУПЦИЈЕ

Увод

Мада се сматра да је корупција свеprisутна појава савременог доба, њена раширеност и дубина укорееености у неком друштву повезане су, по природи ствари, са стањем опште моралне (вредносне) климе која у њему влада. Друштва која пролазе кроз процесе системске трансформације (као што је то данас случај у свим источно-европским земљама, па и у Југославији) посебно су осетљива у овом погледу. Периоде великих и наглих политичких и економских промена, наиме, прате и процеси социјалне дезинтеграције, што подразумева не само урушавање институција и кидање друштвених веза, већ и кризу постојећег система вредности, владајућих моралних норми и стандарда. Промене на институционалном плану, по правилу, следе или условљавају процес распада система вредности који је некада чинио основу друштвеног консензуса и интеграције. Пошто нови вредносни систем још није у целости успостављен, прелаз из старог у нови политички и економски поредак, у ствари, карактерише оштар сукоб вредности, тј. стање друштвене аномије и моралне дерегулације. Упоредна истраживања спроведена у земљама Источне и Југоисточне Европе у посткомунистичком периоду управо показују да је свима заједничко стање знатне распрострањености аномије, како на нивоу друштвене свести тако и на индивидуалном нивоу.

Различите форме девијантног понашања често настају као реакција људи на аномичну друштвену ситуацију, тј. као њихово средство адаптације или покушаја превазилажења тог стања. Неке од ових реакција (осећање беспомоћности, безнадежности и дезоријентисаности и, у драстичној форми, суицидалност) представљају пасивне облике прилагођавања, пошто имају смисао психолошког повлачења у односу на дату друштвену ситуацију. Веома раширен начин субјективног одговора на дату околности може бити у *конформирању* таквом стању у друштву, навикавању и прихватању новоуспостављених правила понашања чак и ако су она у супротности са властитим моралним и вредносним кодексима. Међутим, значајна активна реакција на друштвено стање аномије може бити усвајање (интериоризација) ставова и различитих „иновативних” видова понашања, често криминогене провенијенције. У основи девијантни облици понашања који су у дужем временском периоду друштвено толерисани,

постају стандарди „нормалног” или „одговарајућег” понашања у да-тој ситуацији. Најчешће, то су поступци код којих је, иначе, тешко повући границу између социјално прихватљивог „заобилажења” прописа, оних који одсликавају потпуну релативизацију моралних и законских правила и отворене праксе неморалности и криминала. Многе појаве које су карактеристичне за период „транзиције” у овим друштвима – „сива економија”, нерегуларне економске и пословне трансакције, шверц, недозвољена трговина новцем, поткрадање сопствених предузећа, недозвољена градња и, између осталог, подмићивање и корупција – за многе људе не представљају више озбиљне моралне (а услед непостојања адекватне законске регулативе) ни озбиљне законске прекршаје. Управо, распрострањена пракса кршења моралних и законских норми, која више нема значење ексклузивности, већ се прихвата као нешто уобичајено и „нормално” – јасан је знак постојања аномије у друштву. Ова врста *психолошке адаптоације* грађана ствара одређену *моралну климу* која погодује онда даљем продубљивању аномиčnosti друштва, друштвеној дерегулацији и друштвеном расулу. Поједини аналитичари данашњих посткомунистичких система стога сматрају – изгледа оправдано – да ће вероватно бити потребно много више времена да у оквиру ових друштава ојачају социјалне норме и успоставе се покидане социјалне везе, него да се унапреде економске прилике.

Дезинтеграциони процеси и стање аномије суштински обележавају друштво Србије већ пуних десет година, мада се њихови симптоми могу пратити и уназад, кроз период који је претходио почетку политичке и економске трансформације. Околности које су их условиле и перманентно их репродукују су познате: нерешена питања државности и уставности, економска депресија (посебно погоршана економским санкцијама међународне заједнице), искуства хиперинфлације, драстична пауперизација и раслојавање становништва, растућа стопа незапослености, ратна психоза, избеглиштво, унутрашња политичка превирања и борбе. Емпиријско истраживање представа, ставова и искустава грађана са феноменом и праксом корупције, чије налазе овде износимо, има иза себе овакв дрштвени и психолошки контекст. Мада субјективне процене људи само делимично одражавају актуелну стварност – могу, наиме, бити под утицајем раширених стереотипа, идеолошких и политичких предубеђења и сл. – субјективна „конструкција реалности” снажно утиче на понашање људи и тако нужно и сама постаје релевантна *друштвена чињеница*. Уколико желимо да схватимо корене настанка, услове ширења и најбоље начине сузбијања корупције у друштву, ова чињеница се мора уважавати.

Узорак

Јавномњенско истраживање корупције реализовано је од **23. до 31. јануара 2001. године** на узорку од 1.632 испитаника (планирано 1.640), на територији Србије без Косова и Метохије. Узорак су сачињавали пунолетни становници и реализован је на 82 пункта, односно 82 месне заједнице у 60 општина. Истраживање је обављено на

узорку квотног типа уз поштовање шест критеријума: пол, старост, образовање, урбано-рурални статус, национална припадност и припадност већим демографским регијама.

Структура реализованог узорка према полу је: мушко 50,2% и женско 49,8%. Старосна структура испитаника је: од 18-29 година 24,9%, од 30-39 година 20,1%, од 40-49 година 19,7%, од 50-59 година 15,9% и 60 и више година 19,4%.

Према школској спреми реализовано је: 4 разреда основне школе и ниже 11,7%, осмогодишња школа 33,1%, средња школа 38,8% и виша и висока школа 16,1%. Структура испитаника према занимању је: пољопривредници 20,2%, НК/ПК радници 13,9%, КВ/ВКВ радници 19,7%, службеници 16,5%, приватни предузетници 3,9%, стручњаци 12,0% и без занимања 13,9%. Према радном статусу структура испитаника је следећа: запослен у друштвено/државној фирми 32,8%, запослен у приватној фирми 12,4%, samozапослен 5,6%, пензионер 12,3%, незапослен 14,5%, домаћица 13,5%, ученик/студент 6,9% и непознато 2,0%.

Перцепција феномена корупције

Корупција као значајан друштвени и/или лични проблем

Грађани Србије сматрају појаву корупције *једним од најозбиљнијих проблема* са којим се србијанско друштво данас суочава. Када се анализирају одговори испитаника на питање о најозбиљнијем друштвеном проблему у овом тренутку, проблем корупције (12%) истиче се паралелно са таквим друштвеним проблемима као што су сиромаштво (26% одговора), политичка нестабилност (22%) и криминал (15%). Сваки десети грађанин, при том, сматра да је управо појава корупције приоритетан проблем, судећи према степену друштвене опасности или штетности (а још 14 % сврстава је на друго место по важности, у овом смислу). Ваља напоменути да се, у овом тренутку, корупција сматра озбиљнијим друштвеним проблемом чак и у односу на „лоше привређивање”, „незапосленост”, „лоше здравство и образовање”, „загађеност околине” и „лоше међуетничке односе”.

Мада се појава корупције сврстава међу најважније проблеме на социјалном нивоу, ређе се истиче као најважнији *индивидуални проблем* (свега 7%). У овом погледу, проблеми ниског животног стандарда, тј. сиромаштва, имају приоритет за већину грађана (48%), а следе појаве које се сматрају њиховим узроком или пратећим ефектима – „лоше привређивање” (9%) и „незапосленост” (9%). Оцењујући штетност корупције на индивидуалном плану, нешто већи постотак грађана (9%) придаје корупцији друго место по важности, али она се још увек опажа као мање важан проблем у односу на сиромаштво, криминал, незапосленост и лоше здравствене услуге.

Када се направил листа истакнутих друштвених проблема, на основу укупно датих одговора (збирно за I и II приоритет), потврђује се налаз да корупција заузима високо, четврто, место – иза сиромаштва, политичке нестабилности и криминала (Табела 3.1.).

Табела 3.1.

Најозбиљнији проблем за друштво и за појединца (збирно на I и II месту по важности) у %

појава	друштвени проблем	лични проблем
политичка нестабилност	16	8
лоши међуетнички односи	6	3
корупција	12	7
лоше привређивање	10	9
криминал	17	10
незапосленост	7	12
загађеност околине	2	3
лоша здравствена заштита	3	9
проблеми у образовању	1	3
сиромаштво, низак стандард	24	33
нешто друго	1	1
не зна/ без одговора	1	2
свега	100	100

На основу исте табеле, могуће је поновити закључак да се корупција у нешто већој мери опажа као озбиљан друштвени, него озбиљан лични проблем: укупно посматрано, 12% грађана је опажа као једну од најозбиљнијих (најштетнијих) појава за друштво у целини (међу четири најважнија), а 7% грађана појава корупције и лично погађа (седми по важности). Редослед је, такође, измењен, пошто многи други проблеми (незапосленост, лоша здравствена заштита, политичка нестабилност) имају већи значај за појединца. Индиректно, овај податак може да укаже на то да постоји релативна „хабитуација” (навикавање) појединца на појаву „мале” корупције у којој и сам учествује и која му доноси одређену корист.

Појам корупције

Делимичну потврду тезе да постоји извесно навикавање грађана на неке манифестације корупције у нашем друштву дају подаци о томе шта грађани, уопште, подразумевају под појмом корупције. Корупцију сматра *штитеном друштвеном појавом* нешто више од 60% испитаника; знатан проценат (28%) сматра да је то уобичајена појава („нешто што је увек и у сваком друштву постојало и увек ће постојати”); 7% сматра да је корупција „нужно зло”, тј. нешто што није исправно, али може бити корисно; а још 2% грађана види у појавама корупције средство за брже и успешније решавање неких проблема друштва. Све у свему, већина грађана ипак сматра корупцију друштвеним проблемом „против које се на све начине треба борити”.

Који поступци чине „корупцију“?

Одсуство сасвим јасне осуде корупције може се, једним делом, приписати непостојању јасне представе грађана о овом феномену, тј. релативној конфузији у погледу тога шта се све може подразумевати или сврстати у феноменологију корупције. Мада постоји изграђено схватање да је „корупција“ у основи нешто што је социјално непожељно и „прокажено“ – нема сагласности у погледу тога који поступци чине („омеђавају“) ову појаву. Конфузија у погледу моралне осуде појединих видова корумпирања постоји, најчешће, када је реч о следећим поступцима: „давање предизборних прилога партијама“, „лично обраћање општинском одборнику ради добијања грађевинске дозволе“, „давање поклона лекару“ и „додатне накнаде адвокату за помоћ оптуженом на суду“. У свим овим случајевима, више од трећине испитаника сматра да није реч о „правој корупцији“. Знатан број, такође, не сматра корумпирањем „понудити противуслугу како би себи обезбедили одсуство са посла“ (28%), „интервенисати код неког високог чиновника да запосли вашег рођака“ (27%), или „користити везе да би неког блиског ослободили војне обавезе“ (19%).

Очигледно, поступци који подразумевају реципрочне обавезе вршења појединих услуга, давања уступака, омогућавања привилегија – посебно међу блиским познаницима – значи, оно што се, уобичајено, сматра „коришћењем веза и познанстава“, што иначе представља саставни део *традиционалној морала* – изузимају се из феноменологије корупције. Супротно томе, грађани су склони да све начине обезбеђивања привилегија који су повезани са давањем или узимањем готовог новца назову корупцијом. Имплицитно, појам корупције повезан је у свести грађана, првенствено, са давањем „*јошовине*“ или *остваривањем новчане добити* (на пример: „давање новца државном чиновнику ради умањења пореза“, „понудити новац саобраћајцу да вам не одузме возачку дозволу“). Оваква перцепција корупције повезана је, с једне стране, са још увек преовлађујућим облицима традиционалне моралности; с друге стране, она представља начин оправдавања сопственог учешћа у раширеној пракси коришћења веза и познанстава као начина да се обезбеди повлашћен положај у остваривању грађанских права и обавеза.

Основни узроци корупције

Грађани сматрају да су општа „морална криза“ *друштва*, *оштре сиромашење друштва* и *нејоштовање правне државе*, основни (и готово подједнако важни) узроци појаве корупције у нашим условима. Следећа табела илуструје дистрибуцију укупног броја датих одговора на питање о основним узроцима раширености корупције у друштву (било је могуће дати до три одговора, Табела 3.2).

Уколико, (условно и у сврху ове анализе), поделимо приписану *узрочност* на *системске*, *објективне* и *субјективне факторе*, можемо да закључимо да, у представама грађана, настанку корупције претежно доприносе слабости система (непостојање правне државе, неефикасност судског система, лоше законодавство, природа

Табела 3.2.
Основни узроци корупције (кумулативно)

узроци	%	ранг
опште сиромаштво	15	2-3
неморал и непоштење у друштву, морална криза	17	1
неефикасност судског система	8	4
наслеђе претходног комунистичког система	5	7-8-9
лоше законодавство у овој области	6	5-6
рат и санкције	5	7-8-9
политички систем	4	10-11
привредни систем	3	12-13
недостатак јасне административне контроле	4	10-11
мале плате државних чиновника	6	5-6
безакоње, непостојање правне државе	15	2-3
мешање државе у привредне токове	1	14
људска природа, људи су свуда такви	5	7-8-9
нешто друго	0	15
не зна/без одговора	3	12-13

политичког и привредног система итд.), а да се одговорност ређе приписује објективним околностима (рат, санкције, опште сиромаштво) и субјективним карактеристикама самог друштва или људи као појединаца.

Свега 1% испитаника сматра да корупцији доприноси мешање државе у привредне токове, што показује да јавно мњење Србије нема јасне представе о последицама државне интервенције. Насупрот томе, на првом месту међу узроцима корупције појављује се морална криза друштва, што недвосмислено показује да наша јавност још увек верује у морал као механизам успостављања реда у друштву, односно препреку настанку и ширењу корупције.

Најважнији узрок корупције

Мишљења грађана о **најважнијем** узроку раширености корупције у нашем друштву, потврђују горње закључке и, такође, додатно осветљавају разлоге због којих корупција није у јавности, у моралном смислу, униsono осуђена појава. Преовлађујуће уверење јавности је да је корупција, ипак, „изведена појава”, а да је основни проблем у *непостојању система*, „правне државе” – то значи, највише, у „безакоњу”, односно непоштовању закона (23% одговора), а затим, у лошем законодавству у овој области (6%), неефикасности судског система (6%) и недостатку јасне административне контроле (2%). Разлози настанка корупције које грађани истичу могу се сврстати, пре свега, у област (шире) *системске узрочности* (на пример: „наслеђе претходног комунистичког система”, „политички систем”, „привредни

систем”, „мешање државе у привредне токове”). Као и у претходном случају, у целини посматрано, тежиште узрочности је највећим делом стављено на слабости инхерентне самом „систему” (приближно половина одговора). Спољашње, *објективне нејовољне околности* („опште сиромаштво” – 17%, „рат и санкције” – 6% и „мале плате службеника” – 4%) као основне разлоге раширености корупције у нашем друштву наводи нешто више од четвртине грађана. *Приписивање одговорности самом „друштву”* („неморал и непоштење у друштву, морална криза” – 20% и „људска природа, људи су свуда такви” – 5%) карактеристично је, такође, за нешто мање од четвртине одговора испитаника.

Мада признају да се важан разлог ширења корупције може наћи у општем моралном стању друштва – општој моралној кризи – друштво (грађани), очигледно, тежи да, у крајњем исходу, *одбаци бремене социјалне моралне одговорности* преносећи га на систем (системске слабости) и објективне околности (опште сиромаштво).

Перцепције појаве корупције у нашем друштву

Оцене раширености корупције

Грађани сматрају да је корупција, како у непосредној прошлости тако и у садашњости, *изузетно раширена појава у друштву* (оцене „веома много” и „много” раширена дате су у готово 80% случајева). Перцепције обима раширености корупције у србијанском друштву, при том, очигледно су под утицајем генералних, позитивних, очекивања популације у погледу учинка нових власти, која су забележена и у неким другим истраживањима (Табела 3.3).

Табела 3.3.
Генерална раширеност корупције (у %)

период	веома мало	мало	осредње	много	веома много	не зна	просек
пре пет година	2	2	15	37	40	4	4,16
данас	1	3	15	40	36	5	4,14
кроз пет година	6	15	24	10	6	39	2,93

Општи закључак који се може извући на основу добијених налаза јесте да не постоје значајне разлике у перцепцији раширености корупције у прошлости (пре пет година) и данас, када се посматра *просечна оцена раширености корупције* коју су испитаници дали за ова два периода (на скали од 1 до 5, од „веома мало” до „веома много”). Садашњост (4,14) се, у овом погледу, наине, тек нешто позитивније оцењује од прошлости (4,16). Међутим, постоје прилично раширена очекивања *да ће се обим корупције у будућности знатно смањити* (и та позитивна очекивања повезана су са променом власти у Србији). Генерално, позитивни сентименти у односу на нову власт утичу и на процене и антиципацију раширености негативних појава у друштву.

Области у којима је корупција највише раширена

Перцепције раширености корупције у целини, као и по појединим областима друштвеног живота и у оквиру појединих друштвених институција не могу се сматрати поузданим показатељем објективног стања ствари; оне у великој мери зависе од личних искустава појединаца, као и од „изложености” појединих сегмената популације важним изворима информација и пријемчивости у односу на релевантне поруке. Овакве процене, такође, зависе од генералног односа према политичком систему и/или режиму коме се приписује одговорност за стање у друштву у целини. Наше истраживање односа грађана према корупцији обављено је управо у периоду смене власти у Србији и Југославији, што онемогућава да се са сигурношћу одреди „референтни оквир” који је утицао на опажања и субјективне процене грађана. Претпоставка је истраживача да је овај фактор неодређености референтног оквира мање утицао на процене раширености корупције по појединим областима, пошто су се представе о томе већ формирале у дужем временском периоду, а да нешто већи проблем постоји код процене институција. Наше је уверење, ипак, да се, пошто се институције Председника и Владе (на нивоу Југославије и Србије) у свести грађана појављују као персонализоване представе, њихове процене односе, већином, на актуелне носиоце ових улога. Ипак, при тумачењу добијених налаза требало би задржати одређену резерву.

Имајући претходне оградe у виду, можемо да закључимо да, према мишљењу грађана, корупција представља изузетно раширену појаву у свим доменама живота нашег друштва: између 50% и 85% испитаника оцењује да је ова појава „много” и „веома много” заступљена у свим наведеним областима (изузимајући, донекле, школство, за које то исто тврди око 1/3 испитаника). На основу добијених просечних оцена ова грађани износе, може се закључити да је ова појава у највећој мери заступљена у царинској служби (4,47), правосудју (4,18) и полицији (4,16) (Табела 3.4.).

Просечан индекс процењене раширености корупције (којим су сумарно обухваћене процене распрострањености ове појаве у свим наведеним областима заједно) – износи: $W = 7,1$ ¹. Поређења ради, овај индекс у сличним истраживањима у Бугарској износио је 5,9.² Када су процене раширености корупције вршене на основу проширене листе институција добијен је веома сличан ранг одговора (Табела А1. у прилогу).

Судећи према просечним оценама раширености корупције које грађани дају, области или институције за које се ова појава у нас најчешће везује јесу Царина (4,35), Пореска управа (4,12), Судство (4,11) и Полиција (4,06). Председништво Југославије (2,42), Статистички

1 Индекс W је израчунат као збир индивидуалних индекса или скорова за сваку област понаособ = Q , кроз број индивидуалних индекса или скорова = n – то значи: $W=Q/n$ и пројектован у распону од 1 до 10, при чему 1 означава најмањи, а 10 највећи интензитет појаве.

2 Према: Coalition 2000; Corruption Indexes

Табела 3.4.

Области друштвеног живота у којима је корупција највише распрострањена (у %)

област	просек	веома мало	мало	осредње	много	веома много	не зна
здравство	3,96	2	4	18	43	30	2
школство	3,20	15	17	35	26	10	6
општинска управа	3,78	1	5	28	36	22	6
царина	4,47	1	1	7	29	55	7
правосуђе	4,18	1	4	13	35	40	7
полиција	4,16	2	4	13	34	42	5
друштвена (државна) предузећа	3,96	1	4	21	35	30	8
приватна предузећа	3,69	4	10	23	28	25	11
јавна предузећа	3,77	2	7	25	27	25	13
републичка управа	3,84	1	5	23	32	24	14
градска управа	3,83	1	6	24	32	25	11
политичке странке	3,78	2	7	24	28	24	16
државни врх	3,79	5	11	14	21	33	16

завод (2,58), и Војска (2,73) су установе у којима је, према проценама грађана, корупција најмање заступљена. Ако искључимо Статистички завод као установу о којој су грађани ионако слабо информисани, добијени налази по којима се корупција најређе везује за установу војске и актуелног председника савезне државе, посредно говоре у прилог тезе (а и потврђују закључке неких претходних истраживања) да су то установе које уживају највеће поверење грађана и најчвршћи легитимитет. У склопу представе о актуелном председнику Југославије (која обухвата и „председникове људе“) задржан је „ореол поштења“, са којим је Војислав Коштуница ушао у изборно надметање и са којим је победио.

Просечан индекс процењене раширености корупције за све ове области (израчунат на исти начин као у претходном случају) износи: $W = 6,0$.

Слична структура процена добија се када се анализирају процене грађана о томе у којим од ових области је корупција највише, односно најмање раширена. И овог пута, више од половине грађана означава Царину (1/3 одговора), Полицију и Судство – као основне „расаднике“ корупције; Председништво СРЈ (30%), Војска (21%) и Статистички завод се, пак, виде као институције у оквиру којих је корупција најмање распрострањена.

Професије (групе) које се виде као „носиоци“ корупције

Грађани процењују да велика већина јавних чиновника, како на локалном, тако и на републичком нивоу управне власти, учествује у пракси корупције. Слично као и код процене раширености корупције

по појединим областима и институцијама, сматра се да је преко $\frac{3}{4}$ свих државних чиновника умешано у корупцију.

При том, нема разлика у оценама раширености корупције на републичком (просечна оцена 2,98), односно на локалном (2,90) нивоу. Корупција се доживљава не само као раширена, већ и као општа појава.

Спецификација професија или друштвених група које се опажају као основни учесници у пракси корупције показује да су царинске службе и овог пута на првом месту. Преко две трећине грађана мисли да су „сви” или „већина” цариника умешани у корупцију (просечна оцена 3,17). Према степену процењене корумпираности иза њих следе директори државних предузећа (просечна оцена 3,11), али се и све друге наведене професије у значајној мери „жигошу” као подложне корумпирању (Табела А2. у прилогу). Просечан индекс процењене раширености корупције за све професије заједно (на скали од 1 до 10) износи: $W = 5,5$.

Изузетно велика критичност грађана у овом погледу показује се, у суштини, као недискриминативна; можемо је, стога, са великим степеном вероватноће приписати општем таласу радикализма који је захватио друштво у ситуацији политичких промена и преврата.

Слика 3.1. Професије према степену укључености у корупцију



Раширеност корупције код јавних набавки

Опште је мишљење људи да је корупција неизбежна пратећа појава при пословима јавних (државних) набавки. То се посебно односи

на неке области, као што су јавни радови на обнови земље (просечна оцена раширености корупције 4,14), здравство (4,11) и полиција (4,04). Када је о здравству реч, запажа се да је просечна процена раширености корупције при пословима тендера чак већа него, иначе висок, просек за делатност у целини (4,11: 3,96), што значи да грађани сматрају да се управо овде налази и „епицентар” корупције у тој области. (Табела 3.5.)

Најмања заступљеност корупције код послова јавних понуда, судећи према просечним оценама испитаника, постоји у војсци (3,20) мада је и овде знатна. У целини посматрано, просечне оцене испитаника показују да јавност генерално сматра да је корупција приликом уговарања јавних набавки **изузетно распрострањена**. Просечан индекс процењене раширености корупције приликом јавних набавки, у свим наведеним областима, износи: $W = 9,2$

Табела 3.5.

Оцена раширености корупције при јавним (државним) набавкама³

области	просек	веома	прилично	осредње	мало	ни мало	не зна
здравство	4,11	35	36	15	3	1	9
образовање	3,26	10	27	32	18	2	11
јавна предузећа	3,81	21	33	28	4	0,5	13
државна управа	3,86	25	30	26	4	1	13
полиција	4,04	34	33	13	7	1	2
војска	3,20	14	23	19	2	17	15
јавни радови (обнова земље)	4,16	38	24	12	5	1	19

Најчешће заступљени видови корупције и њихове друштвене последице

Према оценама највећег броја грађана (46%) корупција се у нашем друштву најчешће користи у циљу *заобилажења* законских обавеза и норми; затим, при покушају да се промене постојеће законске норме ради нечије користи и интереса (24%); а тек онда у настојању да људи *осишваре* нека своја, постојећим законским нормама, загарантована права (20%). Овакви одговори могли би да се протумаче у светлу раније наведених налаза да су основни узроци ове појаве, према схватању грађана, инхерентни систему; корупција се, следствено томе, посматра као „адекватан одговор” појединца на „грешке” тог система – његов начин и покушај да заобиђе или измени норме које не омогућавају одговарајућу заштиту и остваривање права. Међутим, оваквом тумачењу противрече налази о проценама грађана у погледу опасности које поједини од поменутих видова коришћења коруп-

³ Напомена: просек је рачунат обрнуто – од 1 (најмање корумпирани) до 5 (највише корумпирани); значи, што је просек већи – већа је процењена корумпираност.

ције могу имати по друштво у целини. По друштво најопаснији вид корупције, по мишљењу грађана Србије, јесте онај који се користи у циљу промене постојеће законске регулативе ради личних интереса и користи (44%), а затим корупција која помаже заобилажењу закона (31%). Оном виду корупције који се користи да би се остварила законом загарантована права грађани ређе приписују значајну друштвену опасност (свега 9% одговора), а један део испитаника (7%) сматра да та врста корупције може бити чак и од користи за друштво (Табела 3.6.).

Мада се појава корупције генерално осуђује, део грађана је склон да оправдава њено коришћење, под одређеним околностима: онда када доприноси остваривању права која закон гарантује, а која се на законом прописан начин не могу остварити. На овај начин потврђује се Мертоново уверење да различити видови друштвено девијантног понашања – између осталих и склоност корупцији – често настају као реакција људи на аномичну друштвену ситуацију: то значи, на ситуацију у којој постоји значајна дискрепанца између прихваћених друштвених циљева и средстава која појединцу стоје на располагању да их оствари.

Табела 3.6.

Раширеност, процењена опасност, односно корисност, појединих видова корупције за друштво у целини (у%)

видови корупције	раширеност	друштвена опасност	друштвена корист
да остваре права	20	9	7
да заобиђу законе	46	31	1
да промене законе	24	44	1
нема корисних	–	–	75
не зна	10	17	17

Основе датих процена раширености корупције

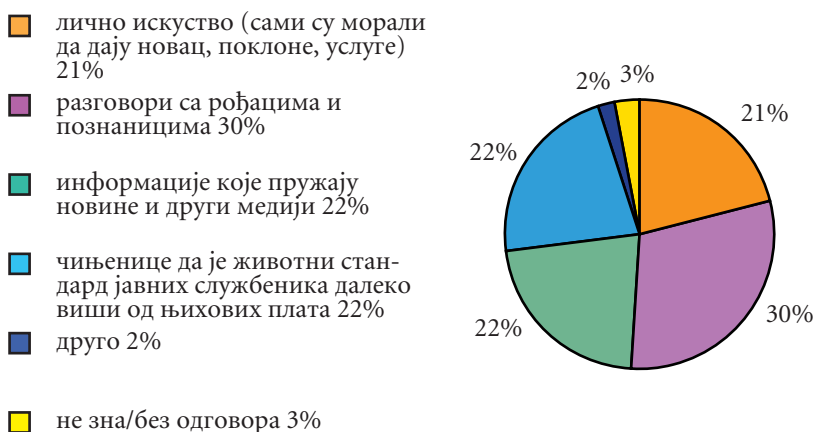
Процене грађана о обиму раширености корупције у друштву, како је речено, јесу тек субјективна рефлексивна стварности. Њихова веродостојност, међутим, може, бар делимично, да буде подложна верификацији уколико се зна искуствена основа на којој су формиране: да ли су посредоване личним искуством, ставовима заснованим на мишљењима и информацијама референтних група, или под утицајем масовних медија. Познавање сазнајне основе ставова о корупцији неопходно је и као предуслов за пројективање мера „имунизације” становништа према овој врсти друштвено девијантног понашања.

Више од 50% грађана своје судове заснива на непосредном искуству, односно непосредним искуствима свог окружења – блиског круга људи. Од тога једна петина испитаника извештава да су сами учествовали, на овај или онај начин, у пракси корумпирања, што датим субјективним проценама грађана о раширености корупције даје

додатну валидност. Истовремено, међутим, ови искази могу да се користе и као приближна мера реалног обима пријемчивости грађана Србије за учествовање у пракси корупције, који је, како се види, веома велики. Друга половина одговора односи се на посредно закључивање, било на основу медијских информација, или на основу запажања постојећег раскорака између примања и стандарда којим живе јавни чиновници (Слика 3.2.).

Слика 3.2

На чему су засноване процене о раширености корупције (%)



Однос грађана према корупцији

Начелан став грађана према корупцији претежно је *негативан*⁴. Корупција се, у највећем делу популације, опажа као друштвено зло. Међутим, налази истраживања упућују на то да чак и на начелном нивоу постоји упадљива „изнијансираност” ставова у овом погледу, која може да оправда закључак о постојању знатног степена аномије и моралне кризе у друштву.

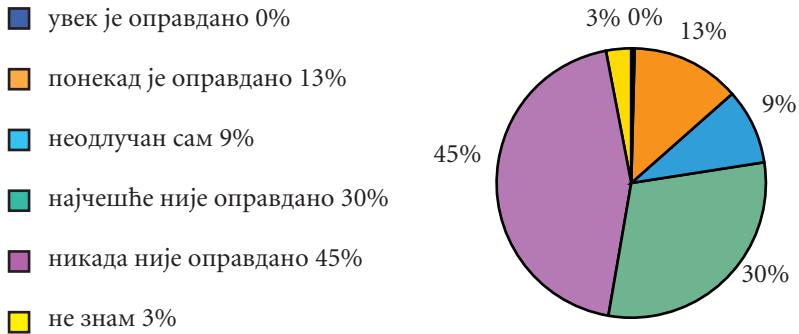
Када се ставови грађана према корупцији директно испитују, тј. када се на основу посебног питања анализирају опсег и услови оправдавања корупције, могуће је закључити да у популацији у овом погледу постоји прилична сагласност у погледу начелне осуде ове појаве: нешто мање од половине (44%) сматра да она „никада није оправдано”, а још 1/3 да „најчешће није оправдано”, средство за остваривање неког циља или интереса. Више од петине грађана, међутим, ни на начелном нивоу, не одбацује у потпуности корупцију као средство за постизање личних циљева: наиме, део њих показује амбивалентан став (9%), нешто преко десетине сматра ову праксу оправданом под одређеним условима (13%), а незнатан постотак је безусловно оправдава (испод 1%).

4 Ставови грађана према феномену корупције испитивани су помоћу скале која је укључивала 10 тврдњи и на основу директних питања.

Када су испитаницима понуђене појединачне описне тврдње на основу којих су процењивани ставови према корупцији добијена је следећа дистрибуција одговора.

Слика 3.3.

Став о оправданости корупције као средства за постизање циља



Оваква расподела одговора грађана показује, такође, да се, на начелном нивоу, корупција превасходно одбацује – и као општа појава и као начин за решавање сопствених проблема. Постоје, међутим разлике у обиму прихватања корупционе праксе у зависности од тога ко је главни актер таквог понашања и у чијем је оно интересу. Грађани су склонији да и начелно прихвате овакву праксу уколико себе виде у улози онога коме то решава неки проблем, него у случају када

Табела 3.7.

Прихватљивост корупције у начелу (у%)

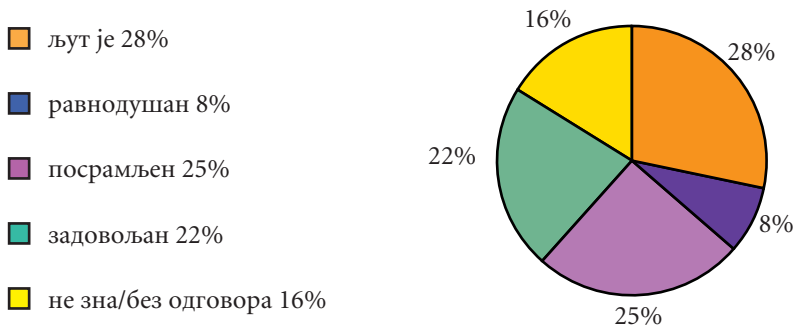
ставови	прихватљиво је да посланици у Скупштини и чланови Владе примају новац, поклоне или услуге од разних појединаца или организација	да би успешно решио неки проблем човек би требало да понуди новац или поклон чиновницима са којима успоставља контакте	ако неки чиновник тражи новац да би решио неки мој проблем, ја бих му платио	прихватљиво је да службеници у министарствима, општинским и градским органима власти примају новац, поклоне или услуге од разних појединаца или организација
потпуно прихватање	3	4	4	3
делимично прихватање	5	8	9	4
неопредељен	9	13	20	7
делимично одбацавање	15	16	17	15
потпуно одбацавање	63	55	41	67
не зна	4	4	8	5
просек	1,65	1,84	2,09	1,54

се одређују према таквом понашању других (јавних чиновника). Другим речима, они су склонији компромису у ситуацијама када корупција служи остварењима њихових сопствених циљева и интереса.

Када се на основу свих тврдњи из примењене скале ставова израчуна просечан индекс прихватљивости корупције у принципу, види се да је он умерено низак и износи $W=4,1^5$. Мада је тешко правити поуздана поређења у овом смислу, ваља напоменути да је сличан индекс прихватања корупције у Бугарској износио $W=1,5^6$.

Став према корупцији, тј. постојање или непостојање моралне осуде ове појаве испитиван је и на основу пројективног питања (пројектованих осећања особе која се налази у ситуацији да корумпира). На питање: „Како се, највероватније, осећа грађанин који је дао новац или поклон чиновнику и добио оно што је желео?“ добијена је следећа дистрибуција одговора.

Слика 3.4
Како се осећа онај који је платио мито?



Најчешћи емотиван одговор грађана на ситуацију у којој су били приморани да плате мито, према исказима испитаника, јесте љутња (28%). Осећање посрамљености, које би представљало индикатор интериоризоване моралне норме или „унутрашње санкције”, карактеристично је тек за четвртину одговора. Равнодушност или чак задовољство које прати овај чин, а које испољава укупно трећина испитаника, као и знатан број оних који ускраћују одговор на ово питање – поуздан су знак да у друштву постоји значајан степен „навикавања” на ову појаву, да она постаје нешто нормално, део свакодневице, која више не изазива морални револт, осуду или згражавање.

Пријемчивост за учествовање у корупцији

Напред наведени подаци указују на генералан проблем постојања неконзистентности између начелног става моралне нетолеранције испољеног у односу на појаву корупције и ставова и понашања у конкретној ситуацији, када постоји реална потреба за задовољењем

5 Просечан индекс става према корупцији израчунат је на основу питања из скале ставова Ликертовог типа која је укључивала 10 тврдњи.

6 Према: „Clean Future”, Anti-Corruption action plan for Bulgaria, Coalition 2000, стр. 68.

личног интереса. Стога се испољена нетолерантност грађана према феномену корупције (тј. дате оцене о недопуштености појаве корумпирања) може узети само као апроксимативна мера њене реалне социјалне прихватљивости, односно стварне пријемчивости и спремности припадника друштва да сами учествују у процесима корумпирања. У истраживању је учињен покушај и да се утврди мера овакве пријемчивости, тј. склоности да се буде умешан у корупцију.

Ефикасности корупције као средстава за постизање циљева

Спремност грађана да сами учествују у пракси корупције, без обзира на начелне ставове, у великој мери зависи од тога да ли се она схвата као средство које у овом друштву може ефикасно да реши или олакша решавање проблема појединца. Оцене грађана у погледу ефикасности или инструменталности корупције испитивана је на основу следећег, пројективног, питања: „Када би желели да успешно реше неки свој проблем колико је, по Вашем мишљењу, вероватно да би људи у овом друштву морали да ураде једну од следећих ствари?”.

Корумпирање се, очигледно, доживљава као веома ефикасно средство за постизање индивидуалних циљева: по мишљењу испитаника, 75% људи у нашем друштву би „највероватније” или „вероватно” дало новац, 81% – поклон, а исто толико услугу, у настојању да успешно реше неки свој проблем (Табела 3.8.). Просечан индекс процењене ефикасности (инструменталности) корупције (у сва три облика) износи: $W = 7,3$.

Табела 3. 8.

Колико је вероватно да људи ураде неку од следећих ствари (у %)

	веома вероватно	вероватно	прилично невероватно	уопште није вероватно	не знам
понуде неком службенику готов новац	28	47	14	4	7
дају неком службенику поклон	36	45	9	3	6
учине неком службенику услугу	37	44	9	2	7

Лична спремност да се учествује у корупцији

Процес корупције је својеврстан процес размене и укључује како давање, тако и примање мита. Испитивање спремности грађана да буду умешани у корупцију обухватило је оба ова „пола”. Да ли би грађани платили мито ако им се затражи? Налази показују да је већина грађана (чак и они који усвајају начелан став да је корупција неоправдана) склона да – под притиском околности и у ситуацији када немају другог начина да реше свој проблем – учествује у корупцији плаћањем мита. Свега $1/5$, наиме, ни по коју цену не би платила мито; нешто више од половине не би платило само ако постоји и други

начин да реше свој проблем; 1/5 би платила под условом да имају средстава и 3% би на сваки начин платило. То значи, да је више од 3/4 испитаника спремно да учествује у корупцији, тј. да показују спремност на компромис и одступање од сопствених начела у овом погледу, под одређеним околностима и у недостатку алтернативе.

Ситуације или проблеми које грађани наводе као оправдање за сопствену умешаност у корупцију, најчешће су везане за области здравства и запошљавања. (Табела 3.9.)

Табела 3.9.
У којим ситуацијама би платили мито? (у%)

услуга	бих	не бих	не зна
да не бисте платили царину на граници	35	48	17
да бисте се запослили (или запослили неког)	41	42	17
да бисте платили мањи порез	18	71	10
да би ваше дете добило бољу оцену у школи (положило испит)	9	83	7
да бисте добили дозволу за изградњу куће	27	58	15
да бисте добили неки судски спор	21	63	16
да бисте добили бољу лекарску услугу	51	34	15
да не бисте платили мандатну казну	16	68	16
да бисте обезбедили неку комуналну услугу (телефон, струју, воду)	29	54	16
нешто друго	2	10	88

Највећа спремност да се плати мито, наиме, постоји у настојању да се обезбеди боља здравствена услуга (51%), или да се реши проблем запошљавања (41%); она је, такође значајно раширена и када је реч о царинским услугама (35%), комуналним услугама (27%), и обезбеђивању грађевинских дозвола. Спремност да се корумпира најмања је када је реч о решавању проблема грађана у области школства (9%).

Укупно посматрано, постоји висок ниво спремности на корупцију. Просечан индекс **спремности да се учествује у пракси корумпирања** (у свим наведеним областима), представљен на скали од 1 до 10 износи: $W = 6,9$.

Спремност да се прихвати мито

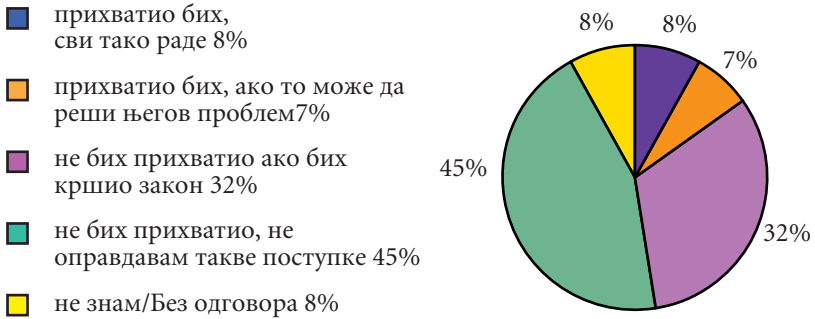
Други аспект спремност грађана да учествују у корупцији обухвата склоност ка прихватању мита. Она је, такође, значајно раширена. Грађани показују сличну недоследност (одступање од начелне осуде ове појаве) и у овом случају. Приближно половина је спремна да, у хипотетичкој ситуацији⁷, прихвати понуђено мито, од чега 8% безусловно.

7 Питање је гласило: када замислите себе у улози слабо плаћеног чиновника коме неко нуди новац, поклон или противуслугу да му решите неки проблем, шта бисте učinили?

Страх од санкција би, евентуално, одвратио трећину људи од ове праксе, а 45% безусловно осуђује и одбацује такав поступак.

Слика 3.5.

Да ли би сте прихватили мито?



Искуства са корупцијом

Узајамни корупциони притисак

Искуства грађана у вези са праксом корупције подразумевају и одређен притисак од стране државних службеника да се понуди мито, односно притисак на државне службенике да приме мито. Налази овог истраживања показују да је, у целини посматрано, корупциони притисак који се дешава између грађана и јавних службеника умерен и чешће имплицитан него отворен.

Судећи према одговорима испитаника само у мањем броју случајева јавни чиновници од њих отворено траже готов новац, поклон или услугу (17%), али у знатно већем броју показују да тако нешто од њих очекују (47%). Тек 1/5 грађана је спремна да призна да и они лично иницирају понашање које се може сматрати корупцијом, тј. да сами врше притисак ка корумпирању.

Следствено томе, просечан индекс укупног узајамног корупционог притиска је знатно нижи у односу на индекс пријемчивости или инструменталности корупције – $W = 3,3$. Корупција коју грађани чине, значи, није толико резултат отворене присиле, већ вољног пристајања, мотивисаног схватањем да је ово најефикаснији начин за остваривање њихових интереса и потреба.

Изложеност корупцијом притиску

Значајно другачија слика добија се када грађани процењују сопствену (једносмерну) изложеност притиску да плате мито, у конкретним ситуацијама. У овом случају, између осталог, значајно слаби аутоцензура која је производ социјалне пожељности, односно непожељности одговора. Процене изложености грађана притисцима да дају мито у различитим ситуацијама указују на то да је овај притисак најчешћи у

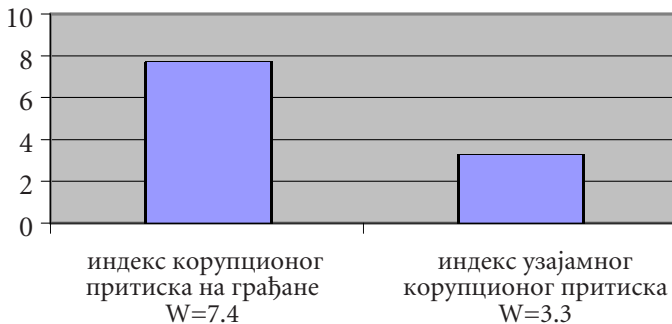
Табела 3.10.

Када сте у последњих годину дана имали контакте са јавним чиновницима, колико често вам се дешавало да:

	увек	у већини случајева	само изузетно	никада	не зна
они отворено траже новац, поклон или услугу	3	14	32	39	13
не траже отворено али показују да очекују да им дате новац, поклон или услугу	10	37	22	18	12
они не траже отворено нити показују да очекују да им дате новац, поклон или услугу, али им ви наговештавате да је такав договор могућ	5	15	20	45	14

Слика 3.6.

Индекси корупционог притиска



области здравства, тј. од стране лекара и другог медицинског особља (26% грађана саопштава да је у последњих дана имало искуства ове врсте). Полицајци (19%), цариници (17%) и трговци (16%), такође, учествовали од других професија склони су да врше притисак на грађане у овом погледу. (Табела А3. у прилогу и Слика 3.6)

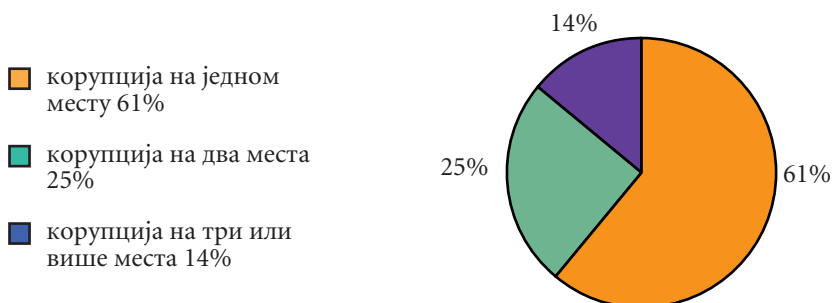
Индекс корупционог притиска који јавни службеници испољавају према грађанима (за све професије заједно) је висок и износи $W = 7,4$ (на скали од 1 до 10).

Специфична искуства са корупцијом

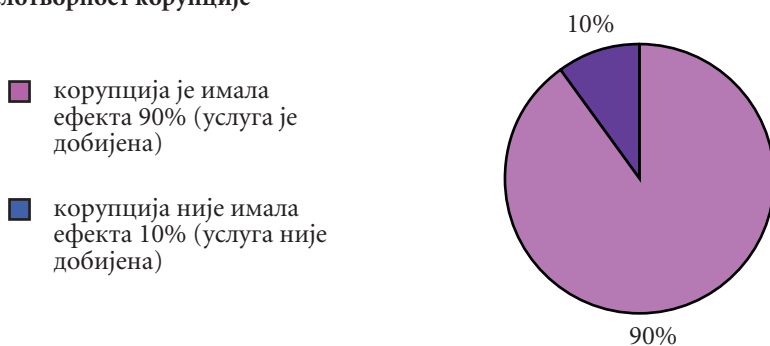
Највећи број грађана (65%) не признају отворено да су били у ситуацији да дају мито, док приближно 30% то признаје. Од тог броја 27% изјављује да је подмићивање имало ефекта (добили су услугу коју су очекивали). Око 19% грађана који су били у ситуацији да дају мито, давали су га само „на једном месту”, 5% на два, а 3% на три и више места. У ситуацији вишеструког подмићивања, према одговорима испитаника који су учествовали у пракси корумпирања, јавни службеници којима су давали мито чешће су били различитог ранга (7%), него истог ранга (1%).

„Тарифа” на основу које се одређује висина мита, судећи на основу датих одговора, најчешће се „зна” (21% изјављује да постоји већ установљена норма); у 9% случајева износ је саопштен „на лицу места”; 5% грађана је питало за суму, а 3% је то сазнало „на неки други начин”. Испитивање специфичних искустава са одређивањем износа мита послужило је и као „тест-питање” које нам је открило да један број испитаника прикрива своја стварна искуства са праксом корупције.

Слика 3.7.
Степен децентрализације корупције



Слика 3.8.
Делотворност корупције

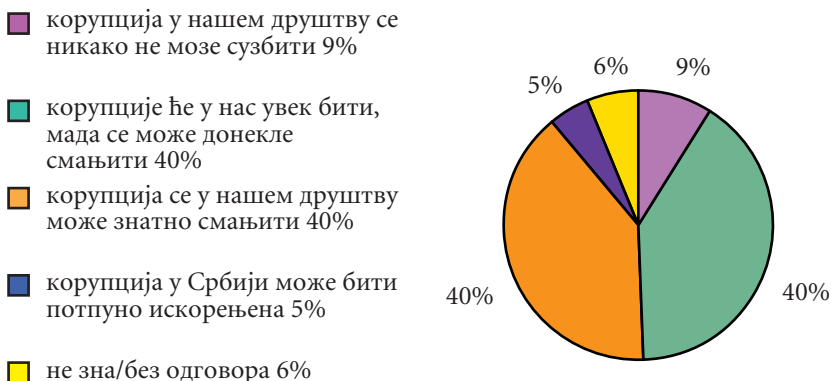


Борба против корупције

Могућности сузбијања корупције у нашем друштву

Мишљења грађана о могућностима да се друштво избори са проблемом корупције су подељена: више од половине сматра да је корупција појава које ће увек бити, односно да се она може само донекле смањити; нешто мање од половине сматра да се раширеност ове појаве може знатно смањити, односно да је могуће њено потпуно искорењивање.

Слика 3.9.
Да ли се корупција може сузбити

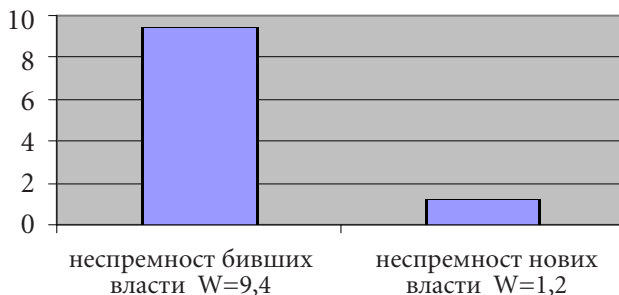


Очекивања грађана

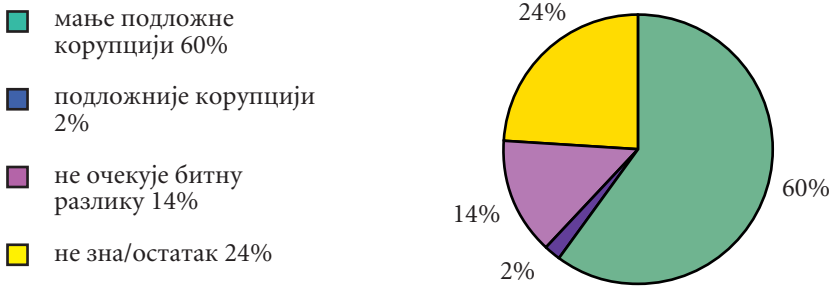
Грађани, у великој већини, процењују да „стара власт” није чинила иоле озбиљније напоре да искорени корупцију. С друге стране, очекивања од нових власти да предузму одлучне кораке у овом погледу су велика. Просечан индекс процењене **неспремности** бивше власти да се бори са корупцијом је висок, износи $W = 9,4$; исти индекс процењене **неспремности** нових власти да се убудуће боре против ове појаве износи свега $W = 1,2$.

Очекивања у погледу деловања и ефикасности нових власти у овој области изразито су оптимистичка не само када је реч о борби против корупције већ и о проценама њихове евентуалне подложности корупцији. Готово 60% грађана очекује да ће представници нове власти бити „знатно мање” или „мање” подложне корумпирању од претходних. Свега 2% сматра да ће оне бити подложније корумпирању, а 14% не очекује неку битну разлику.

Слика 3.10.
Неспремност власти да се бори против корупције



Слика 3.11.
Очекивања од нових власти



Основни закључци

Анализа података емпиријског истраживања о перцепцијама, ставовима и искуствима грађана у вези са феноменом корупције наводе на одређене опште закључке.

Прво, већина грађана показује да је свесна тога да је корупција реалност овог друштва и да представља друштвени проблем. Корупција се посматра као један од четири најважнија друштвена проблема. Грађани ову девијантну појаву у мањој мери доживљавају као сопствени проблем (седми по значају), имајући, вероватно у виду „малу” корупцију у којој и сами учествују и која им доноси корист. Наиме, њихова перцепција корупције односи се и на „велику” корупцију у којој они не учествују и о којој имају само посредна сазнања.

Друго, не постоји јединствено мишљење о корупцији као изразито штетном друштвеном проблему »против које се на све начине треба борити«. Релативизација опасности коју она представља за друштво у целини представља знак да се друштво, бар делимично, навикло на појаву корупције и да је спремно да је, бар у извесној мери, толерише. Међутим, још увек већина испитаника има потпуно негативан вредносни однос према корупцији, тј. сматра је злом против кога се треба борити на сваки начин.

Треће, у јавности не постоји једнозначан појам корупције. Ова појава се, пре свега, везује за давање „готовине” или остваривање новчане добити, док се многи поступци који подразумевају реципрочне обавезе давања (услуга, поклона, уступака), а који представљају саставни део традиционалног морала – изузимају. Поистовећивање значајног дела корупционе праксе са обавезама које проистичу из норми традиционалног морала представља психолошку подлогу не само за толерисање, већ и оправдавање ове појаве.

Четврто, грађани показују склоност да узроке корупције виде, пре свега, у слабостима (правног) система. Стављање тежишта на системске слабости, и делом објективне околности, у крајњем исходу, има значење одбацивања бремена моралне одговорности самог

друштва. Грађани не виде државну интервенцију као фактор корупције у Србији.

Пето, постоји генерална сагласност грађана да је корупција изузетно раширена појава у друштву. При том, корупција се доживљава не само као раширена, већ и као општа појава. Недовољна диференцираност оцена и перцепција, у овом погледу, када је реч о појединим друштвеним областима, институцијама и професијама, може да се тумачи као последица политичке радикализације и изразитог пораста критичности друштва у целини према бившем режиму, после септембарских и октобарских догађаја у Србији. Истовремено, постоје прилично раширена очекивања да ће се обим корупције у будућности знатно смањити и та позитивна очекивања везана су за промену власти и режима.

Шесто, у оквиру опште и недовољно диференциране представе о раширености корупције у друштву, неке области се ипак издавајају: уверење је грађана да је ова појава у највећој мери заступљена у Царинској служби, Правосуђу и Полицији, а најмање у Председништву Југославије и Војсци. Када је реч о спецификацији професија или друштвених група које се опажају као основни „носиоци” корупције показује да су царинске службе и директори државних предузећа на првом месту, али да се и све друге професије и групе у значајној мери опажају као подложне корумпирању.

Седмо, послови јавних набавки (тендера) посматрају се као жаришта тзв. велике корупције. То се посебно односи на државне набавке у домену јавних радова на обнови земље, здравства и полиције.

Осмо, начелан став грађана према корупцији претежно је негативан и она се, у највећем делу популације, опажа као друштвено зло. Ипак, може се закључити да корупција није и генерално и безусловно осуђена појава. Део грађана испољава амбивалентан став што представља реакцију људи на дуготрајну аномичну друштвену ситуацију, у којој се корупција показује као ефикасно средство за решавања животних проблема појединца. Такође, овакав став је последица (иначе универзално уочене) склоности људи да одступе од сопствених начела у ситуацијама када корупција служи остварењима њихових сопствених циљева и интереса.

Девето, постоји висок ниво спремности грађана да учествују у корупцији, тј. спремности на компромис и одступање од сопствених начела под одређеним околностима и у недостатку алтернативе. Оваква спремност посебно се испољава у ситуацијама када је реч о решавању неких круцијалних животних проблема: пре свега, проблема лечења и запошљавања.

Десето, мада су мишљења грађана о реалним могућностима да се друштво избори са проблемом корупције подељена, њихова очекивања од будућности и нових власти у погледу напора да се ова девијантна друштвена појава смањи – изразито су оптимистичка.

ИСКУСТВА ПРИВАТНИХ ПРЕДУЗЕТНИКА С КОРУПЦИЈОМ

Увод

Циљ овог истраживања је, пре свега, да сагледамо, на основу расположиве емпиријске грађе, како ствари стоје са корупцијом везаном за приватне предузетнике у Србији. И да, на основу тог сазнања, разрадиммо скуп правила за њено сузбијање. Пре интерпретације расположиве емпиријске грађе неопходно је, у кратким цртама, навести који су то специфични услови, који не важе за друге земље, допринели за бујање корупције у Србији. Ту се, пре свега, мисли на неколико специфичности које нису карактеристичне за друге земље у транзицији.

Прво, разбијање, односно распад друге Југославије проузроковао је, поред њеног физичког распада, и распад политичког, правног и економског система. Поред распада економског простора дошло је и до распада, односно трансформације до тада важећег система вредности. Разбијање земље проузроковао је рат на њеним просторима. А као последица распада/разбијања земље и рата долази до пада економске активности, реке избеглица и општег сиромашења целокупног друштва.

Друго, као последица рата, Србија је пуних десет година била подвргнута политичким и економским санкцијама међународне заједнице. У таквим околностима, тадашња власт је систематски радила на измештању токова протока робе и капитала с легалног на нелегално тржиште. Усвојена политичка доктрина владајуће екипе била је подржана од стране многих појединаца, како оних блиских власти, тако и оних даљих, јер су у томе једни видели опстанак националне економије, а други своју шансу за брзу и нелегалну зараду. То је смањило ионако малу јавну контролу карактеристичну за комунистичке режиме, на једној, и повећало могућност разних спекулативних радњи, на другој страни. Полулегалан начин пословања није доживео широку осуду јавности, већ је, најчешће, благонаклоно прихватан, јер се на тај начин долазило до разних, често дефицитарних роба. Санкције, које су смањиле привредну активност, проузроковале су губитак посла за многе запослене и изазвале пад стандарда за већину становништва. Последица тога је, такође, принудан одлазак на стотине хиљада људи у сиву економију и ситан шверц који им је омогућио голо преживљавање.

Треће, увођењем, каквог-таквог, политичког плурализма и растом приватног сектора, многе, општеприхваћене, друштвене норме више нису важиле. Пословање између приватног и друштвено/државног сектора наједанпут је ослобођено дугогодишњег политичко-правног ограничавања. Заправо, пословање је растерећено јаке партијске контроле. Истовремено, политичка власт се колеба између тржишне привреде и једног хибридног типа полутржишне полукомандне економије. Зато није постојала јасна политичка воља да се изгради правна регулатива прилагођена новим условима. У пословању настаје прави метеж. Оснива се велики број, претежно, трговинских фирми. Жеља за брзим богаћењем, по угледу на представнике политичко-привредне елите, постаје општеприхваћени кредо већине

пословних људи. То је омогућило склапање већином сумњивих полова између власника приватних предузећа и комунистичких менаџера друштвено/државних предузећа. Како се већ дуже време друштвено/државна својина перципира као ничија – за неповољне уговоре по ова предузећа нико не сноси одговорност. Политичка и привредна елита део су исте номенклатуре па су отуда могле сарађивати без икаквих правних последица. Приватизација друштвено/државне својине се отеже у недоглед како би она била на тих начин претворена у приватну. Актери ове нелегалне приватизације су представници бивше (комунистичке) и досадашње (социјалистичке) политичко-привредне елите. Одуговлачењем се замећу трагови ове пљачке. При чему не треба заборавити да су многи појединци иако нису припадали структури власти користили новонасталу ситуацију за лов у мутном. Последица такве политике огледа се у чињеници да су власници две трећине приватних предузећа с преко тридесет запослених у Србији чланови комунистичке номенклатуре или њихова деца.

Наведени узроци (сажети у највећој могућој мери) били су више него повољни за развој корупције. Посебно ако имамо у виду, о томе ће касније бити више речи, да је правни систем земље потпуно расточен, у чему видимо један од кључних узрока корупције. У растакању, каквог-таквог, правног система у највећој мери учествује у то време актуелна политичка власт. У име виших интереса, прво су се затварале очи, а затим, у „посао” улазе, корак по корак, и представници највише власти. То је давало негативан пример свим осталим актерима у пословним трансакцијама. Описане друштвене промене довеле су, такође, до сукоба друштвених вредности и до моралне кризе, на једној, и сиромашења целокупног друштва, на другој страни. Аристотел наводи сиромаштво као потенцијални извор корупције. Тако у *Политици* наглашава да су сиромашни људи, у систему судске или извршне власти, због тог свог сиромаштва и поткупљиви. Са овим ставом је у потпуности сагласан Вебер, који наглашава да одговорна и професионална бирократија мора бити адекватно награђена. Готово на сличан начин реагују и грађани Србије. Главне узроке корупције виде у функционисању правосудног система, моралној кризи и општем сиромаштву.

Што се правосудног система тиче, може се поћи од класичног става да вододелницу између правне и полицијске, или, што је наш случај, правне и корумпиране, државе чини подвргавање праву оних који у својим рукама држе извршну власт, па самим тим и моћ употребе физичке принуде. Предуслов томе је поштовање поступка, јер се правна друштва или владавина права заснивају на праведности, а праведан поступак начелно подразумева једнако понашање према свима који су једнаки. Насупрот овоме, неправедан поступак повлашћује једног од учесника, а другог не. Прецизније речено, правна држава подразумева државу у којој је управна власт подвргнута скупу правила јер јој се „намећу на принудан начин, а истовремено чине темељ, оквир и границе њене моћи” (Шевалије). Према томе, правна држава треба да спречи јавне службенике да се понашају произвољно и да обезбеди једнаку примену закона у идентичним или сличним ситуацијама, без обзира на учеснике. Једнак третман свих учесника у

правном поступку, поштовање основних индивидуалних права грађана, без обзира на вероисповест, расу, физичке особине, богатство, углед у друштву, чланство у политичкој организацији, пријатељске или породичне односе с делиоцима правде, место у хијерархији власти итд, њене су основне карактеристике. Да би се ова начела спровела у пракси неопходно је задовољити још један од услова независног судства, независан сталез „правничких хонората” (Вебер). Сталез судија мора бити свестан своје друштвене улоге, у чију „професионалну част” спада и „спремност за обављање правничког заната” који мора бити „преносилац властите законитости правне форме”. Напоследку, што је посебно важно, свака правна држава, да би је тако назвали, мора да обезбеди широку сагласност признању „права као посебне вредности у свим подручјима живота”, као и да морају постојати широко распрострањена уверења да се власт, па самим тим и њена злоупотреба, може и мора ограничити искључиво путем права. Све у свему, можемо закључити, што је у једном друштву више остварен овај, укратко изложен, теоријски модел, то је мање корупције, односно, што је одступање од њега веће и корупција је већа.

Узорак

Истраживање корупције међу приватним предузетницима спроведено је у **првој половини фебруара 2001. године** на узорку од 327 приватних радњи и предузећа на територији Србије, без Косова и Метохије, у 40 општина. Том приликом коришћена је комбинација стратификованог и квотног узорка. Истраживањем је обухваћено 21,1% производних, 42,9% непроизводних радњи, 11,9% производних и 21,1% непроизводних предузећа. Власничка структура анкетираних предузећа и радњи је следећа: приватна, пуна одговорност, један власник 78,0%; приватно, ортачко друштво 7,3%; друштво с ограниченом одговорношћу, један власник 9,5%; друштво с ограниченом одговорношћу, више власника 4,0%; акционарско друштво, приватно 0,3%; акционарско друштво, мешовито 0,6% и непознато 0,3%. Величина предузећа према стално запосленим је следећа: до 5 запослених 69,7%, од 6 до 20 запослених 24,8%, 21 и више запослених 5,2%; а величина предузећа према броју укупно запослених (стално и повремено) је: до 5 запослених 56,3%, од 6 до 20 запослених 33,9% и 21 и више запослених 9,4%. Непознато у оба случаја је 0,3%. Разговор-интервју је обављен у 73,1% случајева с власником, у 10,1% с главним директором, председником, у 4,9% с партнером, у 6,1% с директором, а у 3,3% случајева с осталим запосленим у предузећу, односно радњи. Занимљиво је да је 83,3% власника један деоничар, 13,2% два деоничара, а само 3,0% три и више деоничара. Затим, према изјавама анкетираних, већински власник је 60,6% појединац, 34,9% породица, а 4,5% су све остале могуће варијанте. Већински власник се од оснивања у 91,1% случајева није мењао, док се у 3,7% случајева мењао, осталих 5,2% је непознато. Такође, у 96% случајева испитивана предузећа су од самог почетка приватна, остало су приватизована друштвена предузећа, приватне филијале друштвених предузећа или приватизована мешовита ‘друштвена’ предузећа са страним фирмама.

Корупција у судству

Имајући у виду тезе изложене у уводном делу, анализа обима и раширености корупције мора поћи од анализе правног система. Једна од кључних тачака те анализе јесте како га грађани перципирају, а привредни субјекти процењују. Једно раније истраживање (Аргумент, 1997) даје неповољну слику судства у очима грађана Југославије. Поверење у судство као институцију исказује непуна трећина (30,9%) грађана. Насупрот томе, готово половина (45,6%) нема поверења. Остали (23,5%) су неутрални или не могу да процене. На постављену тврдњу, у истом истраживању, да „судови у Југославији гарантују поштен судски поступак”, само непуна четвртина (23,6%) грађана изјавило је да се потпуно слаже. Неслагање с овом тврдњом је натполовично (51,8%), а остали (24,3%) не могу да процене. Једно друго истраживање (ИДН, 1997) показује, када искључимо испитанике без одговора, да само мали део (4,3%) грађана Србије има поверење у институцију судства, а непуна четвртина (23,0%) има средње поверење. Насупрот овоме, готово две петине (39,6%) грађана који се изјашњавају нема никакво поверење у институцију судства, док је оних који има мало поверење трећина (33,1%).

Наше најновије јавномњенско истраживање, чије смо резултате приказали на Табели 3.11, показује да грађани крајње лоше процењују правосудни систем земље.

Табела 3.11.
Оцена судског система; према јавном мњењу, судство је:

	увек	већином	изузетно	никад	не знам	индекс (1-5)	ранг
праведно	5,1	23,3	37,9	22,4	11,3	3,59	4
поштено	4,6	18,5	40,0	25,8	11,0	3,72	3
брзо	3,6	11,4	40,1	34,2	10,7	3,96	1
доступно	7,7	21,6	33,0	24,5	13,2	3,57	5
поуздано	4,0	14,5	40,4	26,6	14,3	3,81	2
способно	6,9	19,7	39,7	18,4	15,3	3,56	6

Наиме, само нешто више од четвртине (28,4%) случајева (увек и у већини) сматрају да је судство праведно и непристрасно, а три петине (60,3%) да је то само изузетно (ретко) или никад. То значи да грађани Србије одричу судству праведност и непристрасност, као што му, исто тако, одричу поштење (65,8%), брзину и ефикасност (74,3%), доступност (57,5%), поузданост (67,1%) и способност да спроведе сопствене одлуке (58,1%). Презентирани емпиријски подаци, пре свега, показују да грађани процењују да је судство, као арбитар у било ком спору, непоуздано. Контрола власти у судству је директна и грађани је могу непосредно осетити. Она се, начелно говорећи, може осетити кроз сваку одлуку суда јер је конкретна и може бити извор манипулације и постављање грађана или привредних субјеката у неравноправан положај. Поред свега

тога, одлуке се одмах осећају; није потребно да прође време, као у неким другим ситуацијама, да би директно осетили утицај власти на дату институцију.

Судство, као незаобилазна институција у решавању евентуалних пословних спорова, још је горе „прошло” у нашој анкети, спроведеној међу приватним предузетницима. Оцену правосудног система мерили смо помоћу шестостепене скале у постављеној батерији од шест питања. На Табели 3.12. су приказане, поред сажете дистрибуције одговора, и вредности аритметичке средине, и „индекс” процене појединих особина судства од стране приватних предузетника.

Табела 3.12.

Оцена судског система; према приватним предузетницима, судство је:

	увек	обично и често	понекад и ретко	никад	не знам	индекс (1-5)	ранг
праведно	1,51	8,45	7,81	5,6	6,7	3,60	4
поштено	1,81	2,86	0,91	6,5	8,0	3,79	3
брзо	1,5	6,85	1,63	5,2	4,9	4,10	1
доступно	5,81	7,15	0,11	7,4	9,5	3,51	6
поуздано	1,51	1,06	1,21	8,0	8,3	3,80	2
способно	4,01	4,95	6,91	6,8	7,3	3,56	5

Непуна петина испитаника изјављује (од увек, преко, обично до често) да је судство брзо, поуздано, поштено, фер и способно, а непуна четвртина да је доступно. Прецизније речено, трочетвртинском већином приватни предузетници одричу судству у Србији неопходну брзину у доношењу одлука, затим, његову поузданост, доношење одлука на поштен начин, и без корупције, непристрашност и способност да спроведе своје сопствене одлуке. Такође, двотрећинском већином одбацују да је оно, свима њима, доступно на једнак начин. Наведена процена судства, као институције, готово да је идентична код приватних предузетника, с обзиром на тип предузећа, односно радње ($e = 0,082$ до $0,184$). Истовремено, власници приватних радњи оштрије процењују поштење судства него што то чине власници приватних предузећа ($e = 0,210$). Презентирани подаци нам, такође, показују да је најгоре прошла брзина, односно ефикасност судова, у решавању привредних спорова, затим поузданост, а, условно речено, најбоље доступност. Што може да значи: судови нису доступни, а кад су доступни, онда су спори, непоуздани и непоштени.

Упоредна анализа ове две табеле говори нам да нема готово никакве разлике између перцепције правосудног система од стране грађана Србије и његове процене од стране приватних предузетника (индекси су готово изједначени). И једни и други на првом месту истичу његову спорост, затим непоузданост, непоштење и неправедност. Једина, готово безначајна разлика је што су доступност и способност, према мишљењу приватних предузетника у односу на грађане,

заменили места. Све то значи да је подршка судства за обезбеђење равноправних услова на тржишту робе, рада и капитала непоуздана. Отуда проистиче да је утакмица између различитих привредних актера такође неравноправна. Једни ту равноправност нарушавају уз помоћ пријатељских и партијских веза, а други покушавају, када су њихови интереси угрожени, да је уз помоћ корупције успоставе, што генерише тражњу за корупцијом. Јавни службеници, пак, ради својих приватних интереса, узимају мито и нарушавају наведену равноправност, што генерише понуду корупције.⁸ Тада се сви учесници у тржишној утакмици осећају несигурним. Не могу процењивати потезе својих потенцијалних конкурената и не могу планирати своје будуће пословне потезе.

Приватни предузетници конзистентно оцењују квалитет рада судова. Наиме, на другом месту у истој анкети, на коме су оцењивали квалитет услуга које пружају јавни службеници, готово су идентично одговорили у погледу квалитета рада судова. Заправо, готово три четвртине (73,4%) су на основу свог искуства проценили да судске власти и правосуђе лоше (у извесној мери лоше, лоше и веома лоше) обавља услуге које пружа (индекс 3,9). Лоша оцена коју предузетници дају институцији судства, која представља један од стубова савремених демократских система, односно подељене власти, кључ је за разумевање укупних друштвених збивања у српском друштву, па самим тим један од главних кључева за разумевање корупције, не само код нас, него уопште. Ниска оцена рада судства истовремено је израз неповерења у правни поредак земље. То значи да је подела власти на законодавну, извршну и судску мртво слово на папиру. Приватни предузетници у овој анкети, као и грађани, јасно кажу: на једној страни, судска власт је под директном контролом управне власти или, прецизније речено, једне политичке странке, а на другој, она је поткупљива, те зато у њу немамо поверење, јер нас на то упућује дугогодишње искуство.

Насупрот овоме, приватни предузетници очекују од нове, демократске власти, промене у правосудном систему. Наиме, готово две трећине (65,2%) сматра да би их сада (после промене) правни систем земље подржао у пословним споровима. Насупрот овоме, нешто више од петине (22,3%) изјављује да их не би подржао. Када је реч о прошлим временима, примера ради, пре три године, ситуација је дијаметрално супротна, наиме, само 15,3% изјављује да би у већој или мањој мери имали подршку правног система, а готово три четвртине (73,1%), такође, у већој или мањој мери, да је не би имали. Презентирани резултати истраживања говоре да приватни предузетници имају врло велико поверење у нову власт. Они очекују да ће она, да тако кажемо, морати да реши горући проблем српског друштва: правосудни систем. Заправо, приватни предузетници очекују да ће нова политичка власт ослободити судство чврстог заграда управне власти и успоставити аутономију свих чиниоца репресивног апарата: полиције, тужилаштва, суда и затвора.

8 Присетимо се да корупција у суштини представља нарушавање правила игре у тржишним трансакцијама.

На основу изложене и интерпретиране емпиријске грађе може се извести закључак да нема поверења грађана у институцију судства, а без њега нема ни психолошке сигурности појединца да властита права може да осигура пред судом. Ако нема те сигурности, појединац, било као пословни човек или грађанин, принуђен је да користи разне, најчешће ванинституционалне канале за остварење властитих права. Један од тих ванинституционалних канала је и корупција. Грађанин или приватни предузетник који је изгубио поверење у институцију судства, када се нађе пред судом, пре ће бити заинтересован да његов правни заступник има везе на суду, него, примера ради, како његова ствар правно стоји, колико ће процес да траје, односно какве су професионалне способности његовог правног заступника. Од постављеног питања правном заступнику „Да ли имате везе на суду?“ до питања „Колико то може да кошта?“ није велики корак.

Неефикасност услуга јавних служби као предуслов корупције

Пре анализе величине и раширености корупције у Србији неопходно је извршити анализу добијених емпиријских података о процени квалитета и ефикасности услуга које приватним предузетницима пружају јавне службе. Један од кључних услова сваког пословања неоспорно је квалитет и прилагођеност правне регулативе тржишним условима. Поред правне регулативе, такође, више је него значајно какав је квалитет услуга које пружају јавне службе; и то почев од квалитета путне мреже, преко телефонских и здравствених услуга, па све до услуга управне власти, односно, од општинских служби па до републичких и савезних министарстава. Оне формирају друштвену климу, односно окружење које најчешће оцењујемо као претежно повољно или претежно неповољно за развој предузетништва. Под квалитетом, за многе од њих, поред ефикасности и благовремености, подразумева се и непристрасност. Тако схваћене јавне службе су, како би се данас рекло, логистичка подршка сваком привредном субјекту. Без њихове подршке готово да је немогуће савремено пословање.

У Табели 3.13. приказали смо оцену јавних служби које су дали приватни предузетници, дистрибуцију одговора, аритметичку средину, индекс и ранг који заузима свака од ових служби према проценама приватних предузетника.

Изложени резултати емпиријског истраживања недвосмислено показују да приватни предузетници веома лоше оцењују⁹ квалитет и ефикасност јавних служби. На врху ове листе су одржавање путева, судска власт, парламент и здравство. Насупрот овоме, с донекле солидним просечном оценом, су војска, пошта, телеком, народна банка, топлана и водовод. Овде је реч о три типа услуга које смо условно назвали „државна“, „јавна“ и „локална“ сфера. Од ове три „сфере“ најгоре је прошла, да тако кажемо, „државна“ сфера; то јест, држава и њене институције. Детаљнија анализа презентираних грађе говори да је од свих јавних служби из „државне“ сфере, што је на претходним

9 Вредност 1 означава веома добро, а вредност 5 веома лоше.

Табела 3.13.
Квалитет и ефикасност услуга јавних служби

	веома добро	добро, у извесној мери добро	у изв. мери лоше и лоше	веома лоше	не зна	индекс	ранг (1-5)
царина	1,51	5,92	3,91	4,43	4,3	3,71	5
савезна влада и министарства	0,92	1,43	0,61	1,03	6,1	3,42	11
савезно министар. спољне трговине	0,61	4,42	6,61	1,64	6,8	3,62	7
републичка влада	1,22	0,53	5,51	1,03	1,8	3,39	12
народна банка	4,03	5,52	9,1	9,52	2,0	3,02	17
локална власт	2,43	8,33	9,51	5,3	4,6	3,26	14
здравство	2,11	9,95	0,42	3,2	4,3	3,7	24
образовање	2,13	3,04	2,81	6,2	5,8	3,47	9
полиција	3,12	7,04	3,72	1,4	4,6	3,32	13
војска	5,84	8,62	4,4	8,91	3,2	2,72	20
пореска служба	2,12	4,84	0,72	6,9	5,5	3,63	6
инспекцијска служба	2,42	4,83	9,82	7,2	5,8	3,62	8
пошта	2,85	7,82	7,8	6,7	4,9	2,77	19
телеком	2,15	3,93	0,2	8,3	5,5	2,85	18
ЕПС-струја	1,23	3,94	2,81	9,6	2,4	3,44	10
водовод	4,35	2,02	6,31	2,8	4,6	3,16	15
топлане	2,83	5,52	4,81	1,02	6,0	3,07	16
одржавање путева	0,31	1,73	2,45	2,3	4,3	4,37	1
судска власт	0,31	4,74	7,12	6,31	1,6	3,90	2
парламент	0,61	9,02	9,62	2,62	8,1	3,72	3

страницама наговештено, најгоре оцењена судска власт и правосуђе, затим парламент и царина. Из корпуса „јавне” сфере, најгоре су оцењени одржавање путева, здравство и школство. Како су за ове три „службе” неопходна знатна материјална средства, квалитет њихових услуга у директној је зависности од укупног материјалног стања друштва. А како је то опште материјално стање друштва више него лоше, тада је логично да су и услуге, које пружају ове јавне службе, такође, лоше. На квалитет многих од ових служби утицали су и чиниоци које су оне саме тешко могле да контролишу, нарочито оних служби у домену инфраструктуре. Из корпуса „локалне” сфере, најгоре су оцењене службе, које су продужена рука управне републичке власти – пореска и инспекцијска.

Оцене приватних предузетника у потпуности се слажу с чињеницом познатом у политичкој филозофији да успешност или неуспешност сваког појединца, у овом случају предузетника, умногоме зависи од успешности или неуспешности не само уже него и друштвене

заједнице којој припадају – то јест, државе. Када овај став мало слободније интерпретирамо, видимо да наша успешност, а отуда и квалитет услуга јавних служби, умногоме зависи не само од општинске и државне власти као такве, већ и од општих друштвених и наслеђених друштвено-историјских прилика. При чему не мислимо да се многе наслеђене друштвено-историјске прилике не могу, свесном акцијом политичке власти, мењати или кориговати, односно њихов утицај донекле неутралисати. И то, пре свега, изградњом адекватног система регулације које ће спроводити друштвене установе.

Земље захваћене транзицијом, у које спада и Србија, суочене су с многобројним проблемима, а међу којима и с вишеструким проблемом функционисања јавних служби. Оне су, пре свега, биле конципиране као сервис владајуће номенклатуре. Будући да је ова номенклатура била једнопартијске провенијенције, то је кључ за постављање и напредовање службеничког кадра био послушност и непотизам, а не стручност и квалитет обављеног посла. Због несвојинског облика властности, социјалног мира и непотизма све ове службе, без изузетка, биле су место за збрињавање, односно запошљавање вишка радне снаге. То запошљавање је најчешће ишло по посебним критеријумима. С политичким променама у Србији, које су се дуже време очекивале, код намештеника се јављао страх за сигурност њихових положаја. Тај страх посебно је индукован привредном рецесијом, због чега су стотине хиљада људи остајале без посла или су на принудним одморима. Истовремено, у целом друштву долази до издвајања једног уског слоја који се нагло обогатио. То богаћење је најчешће ишло путем економских трансакција између новоформираног приватног и друштвено/државног сектора, и путем пословања истог тог приватног сектора с државом. Кључни актер ових пословних „аранжмана” је политичка номенклатура. Некажњено згртање новца на нелегалан начин од људи блиских власти вршило је притисак на систем моралних ставова сваког појединца. То је утицало на пад пословног морала и на растакање система друштвених вредности.

На другој страни, с наглим сиромашењем друштва долазило је до рапидног пада зарада јавних службеника и, као последица тога, до пада радне дисциплине. Пад зарада, несигурност запослења, урушавање целокупне друштвене одговорности и реалан страх да ће многи од њих бити смењени заједно с политичком влашћу, основни су мотиви зашто се нагло повећава њихова склоност да што више искористе време док су још на положајима. Заправо, све је то утицало да што је више могуће уновче своје услуге; како то нису могли на легалан начин, повећала се њихова склоност ка корупцији. Оправдање пред самим собом се могло лако наћи: кад могу они, којима није нужна, зашто тада не могу и ја, посебно ако сам овако лоше плаћен.

Професионализација службеника је један од предуслова за побољшање квалитета и ефикасности услуга јавних служби. Зато њихова професионализација подразумева њихову деполитизацију, па самим тим и заштиту од политичких промена, затим боље награђивање и загарантовано напредовање на основу компетенције и знања, а не на основу послушности. Поред тога, неопходно је разрадити систем, како унутрашње, тако и спољне контроле од евентуалних злоупотреба

положаја. Такође је неопходно што више кодификовати рад јавних службеника и тако им смањити слободу одлучивања, односно ограничити им дискреционо право одлучивања. У исто време ограничити улогу државе и њене бирократије у економским трансакцијама. Једном речју, што је више тржишта у једном друштву и што је озбиљнија држава, то се ограничавају могућности за развој корупције – што је мање интервенција државе, то је мање корупције.

Јавни службеници и раширеност корупције

У самом уводу овог рада напоменули смо да је корупција мање-више развијена у готово свим друштвима. На њу нису имуне богате и правно уређене земље с дугом демократском традицијом. Поред правног система и културно-историјског наслеђа, државна регулација је једна од кључних извора корупције. У специфичне узроке корупције, посебно оне ситне, јер му нису изложене све земље, можемо навести и сиромаштво; с његовим повећањем расте њена раширеност. Познато је да повећано државно регулисање утиче на развој корупције, односно тамо где су економски односи регулисани мноштвом прописа, које је неопходно тумачити или спроводити могућност за продају тих услуга од стране јавних службеника далеко је већа. Нелегална продаја ових услуга доводи до учвршћења хијерархијске структуре власти, јер тако горњи слојеви држе у покорности ниже, без обзира на висину њихове плате, јер ће се део надокнадити путем нелегалних наплата услуга. Цена или „тежина” појединог места у хијерархији не мери се само величином плате, већ и могућношћу нелегалне наплате „услуге”. То, наравно, повећава њихову атрактивност, на једној, и дискрецију, на другој страни. Зато је више него уобичајено да се готово у свим случајевима у којима се држава појављује, почев од послодавца, преко инвеститора, па све до споредног учесника у економским трансакцијама, јавља и корупција у мањој или већој мери. Тада од озбиљности државе зависи њена раширеност а не да ли ће је уопште бити или не.

Истовремено, с повећањем економских активности државе, као институције, расте вероватноћа да ће знатан проценат новца који се том приликом обрће отићи као мито. Тиме се за величину мито, или више, најчешће увећавају трошкови, а неретко се смањује и квалитет обављеног посла. Предмет узимања мита могу бити разне услуге, почев од инвестиционих послова и јавних набавки, преко повољних кредита, и увоза контингента дефицитарне робе, па све до издавања разних дозвола, чак и оних најситнијих. Један од основних кредџ сваке бирократије, на коме она заснива своју друштвену моћ, је измишљање нових прописа и послова и ширење надлежности за себе. Бирократија постаје ексклузивни тумач истих. Тиме се повећава њен значај и осигуравају се сопствена радна места. Њен додатни мотив за администрирањем, чиме се стварају разне препреке приватним предузетницима, јесте могућност да те услуге могу бити, на нелегалан начин, наплаћене. Цена „услуге” је увек у пропорцији с величином посла. Сходно томе, повећава се не само тражња, него и спремност заинтересованих актера да плате мито с повећањем вредности посла.

Истраживање раширености корупције је незахвалан посао зато што нема валидних статистичких података о њеном обиму. Изнуђивање (тражење) и нуђење мита најчешће се обавља у четири ока – без сведока; јер је оно незаконита радња која се јавља између актера у економским трансакцијама. Због тога њену раширеност можемо истражити само реконструкцијом случајева који се обелодане на суду или у штампи, на једној, или систематским анкетним истраживањима, на другој страни.

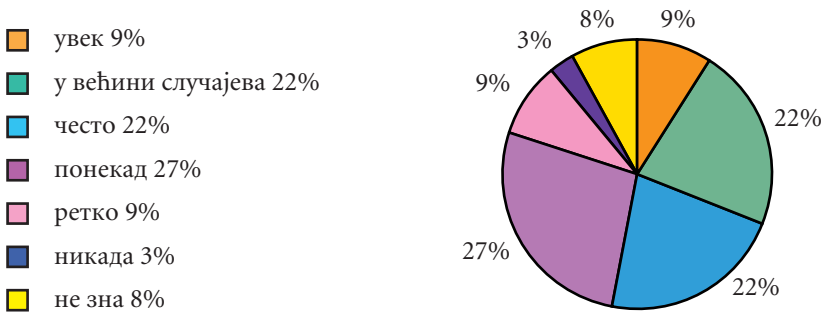
Први методолошки поступак има своје ограничење и непоуздан је не само у друштвима која су у транзицији, већ и у оним развијенијим, јер је и у њима „тамна бројка” криминала, па самим тим и корупције, врло висока. Ситуација се још више компликује у друштвима изложеним великим и наглим друштвено-економским променама и у друштвима у којима нема независног судства и слободе штампе. Преостаје нам други методолошки поступак, односно анкетно истраживање, као једини, колико-толико, поуздан поступак идентификовања обима и раширености давања и узимања мита. Његова ограниченост се састоји у томе што не може доћи до врха политичке власти и њихове умешаности и степена подмићености. Други проблем лежи у чињеници што се јавномњенским истраживањима не мери стварни степен корупције у једном друштву, већ, пре свега, перцепција грађана о обиму и раширености ове појаве.

Резултати анкетног истраживања нам показују да приватни предузетници, на основу искуства, наполовичном већином (52,9%) изјављују да је уобичајено да предузећа и радње које се баве „овом врстом посла” дају мито (увек, у већини случајева или често) државним службеницима да би „завршили неке ствари”. Такође, више од трећине (36,1%) изјављује да је давање мита за „те ствари” државним службеницима понекад и ретко. Никад не дају мито у само 3,1% случајева, а 8,0% не зна. То значи да је готово девет десетина (88,9%) приватних предузетника, према њиховим изјавама, бар једном, за неку услугу, дало мито државном чиновнику. Презентирани подаци нам говоре да је давање мита државним чиновницима нужан услов за обављање привредне делатности. Оно је толико раширено да је постало општа појава. Нема значајне разлике с обзиром на тип предузећа (Крамерово $v = 0,142$) или, пак, његову величину.

Искуства с терена показују да ако се мито не да јавном службенику приликом регистрације фирме, тада ће вас сачекати санитарна или пореска инспекција; а да не говоримо о царини или о службама које дају увозно-извозне дозволе, или пак, о локалним службама за издавање дозволе за рад или градњу у атрактивним градским зонама. Да је корупција широко распрострањена појава међу државним службеницима може се судити и на основу добијених података да наполовична већина (52,3%) приватних предузетника изјављује да унапред зна (увек, обично и често) цену колико за коју услугу износи то „додатно плаћање”. Истовремено, непунa трећина (30,9%) за износ корупције (мита) зна понекад и ретко. Само 4,3% приватних предузетника зна, али не и за које услуге и колико се даје мито. Највероватније они за ову друштвену појаву знају само на посредан начин – преко туђег искуства.

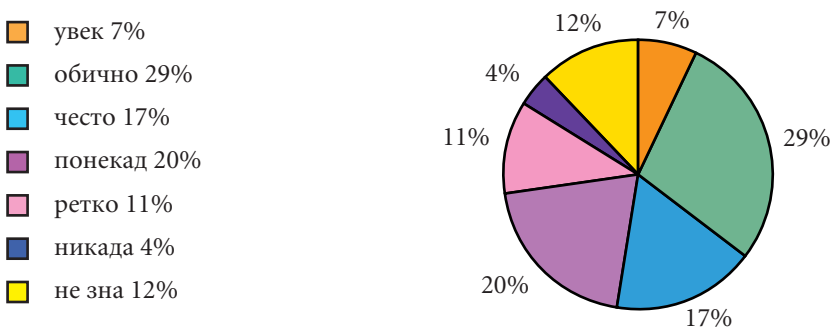
Слика 3.12.

Фреквенција корупције у случају приватних предузетника



Слика 3.13.

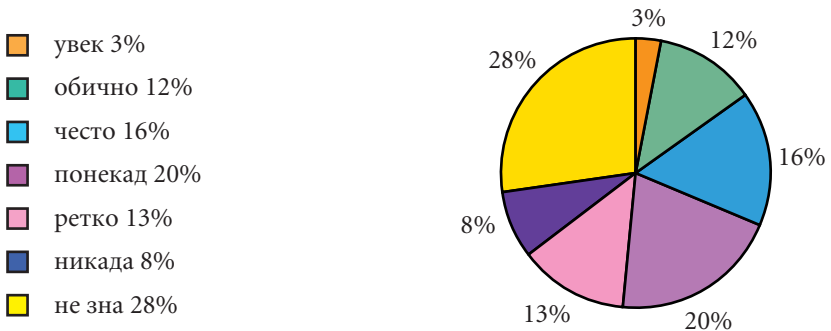
Да ли унапред знате износ мита који треба да се плати?



Кључни податак о корупцији у једној земљи везан је за њену индустријску организацију, односно „тржишну структуру” – другим речима, да ли је корупција централизована или децентрализована. То се најбоље може сагледати на основу информације да ли се једна услуга корумпираних државних службеника мора платити један или више пута. Вишеструко плаћање исте услуге говори о децентрализованој корупцији. Према резултатима истраживања, готово сваки трећи (31,8%) приватни предузетник био је принуђен, по сопственим изјавама, да за исту „услугу” поново плати (уек, обично и често); а још сваки пети (20,2%) понекад, и сваки седми (13,1%) ретко. То, такође, значи да је готово две трећине (65,1%) за исту услугу, барем једном, морало да плати два или више пута. Дистрибуција одговора према типу фирме говори нам да су власници радњи нешто чешиће, али статистички без већег значаја (Крамерово $v = 0,190$), плаћали два или више пута него власници предузећа.

Слика 3.14

Фреквенција вишеструког плаћања услуге корумпираног

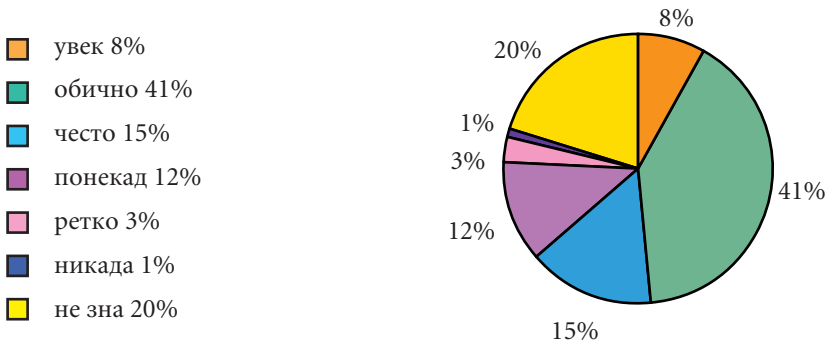


Посебан проблем се јавља уколико коруптор, и поред исплаћеног мита, уговорену услугу не добије. Тада је реч о неефикасној корупцији, односно корупцији уз веома високе трансакционе трошкове, будући да је потребно створити механизам за надгледање спровођења уговора о корупцији. Резултати истраживања показују да после извршеног „додатног плаћања” договорена услуга се добија: увек у 8,3% случајева, обично у 40,1%, често у 15,0%, понекад у 11,9%, ретко у 3,4% и никад у 1,5% случајева. Оних који не знају има 19,9%. Аритметичка вредност износи 2,5 (средња аритметичка вредност је 3). На основу презентираних података јасно је да постоји велика вероватноћа да ће плаћена „услуга” и бити извршена. Прецизније речено, давалац мита има само релативну сигурност да ће плаћену „услугу” добити. То може да значи да поједини јавни службеници, посебно нижег ранга, повремено, у жељи да се дочепату додатних прихода, обећавају и наплаћују услуге изван зоне њиховог утицаја и компетентности. Договорену услугу нешто чешће, али не и статистички значајно, добијају власници радњи од власника предузећа (Крамерово $v = 0,203$). Власници радњи за извршене услуге чешће су упућени на ниже службенике, или службенике на нижем нивоу власти, отуда је вероватноћа да ће плаћену услугу и добити нешто већа. На другој страни, власници предузећа за „додатне услуге” јављају се вишим службеницима, јер је компетенција за те услуге на вишем нивоу, али се у изнудици јављају и нижим службеницима, који преузете „обавезе” понекад не могу да испуне. Зато се договорена „услуга” не добија увек. То потврђује тезу да службеници нижег ранга повремено продају услуге и изван зоне свог утицаја.

У заштиту од корупције у оквиру постојећег бирократског апарата, на основу искуства, приватни предузетници не верују. Заправо, да би избегли „неизбежно додатно плаћање” одласком код другог владиног службеника, или, пак, њиховог шефа, апсолутно одбија 13,5% приватних предузетника. Да их тај одлазак може спасити понекад или ретко изјављује натполовична већина (51,3%). Супротно овоме, 7,3% приватних предузетника сматра да увек може одласком код шефа или другог службеника проћи без подмићивања, а додатних 14,4% то сматра „већином” или „често”. Све у свему, предузетници

Слика 3.15.

Уколико се корумпира државни службеник, да ли се услуга заиста и добија?



изјављују да нема превелике заштите од подмитљивих јавних службеника жалбом шефу, или, пак, „бегом” код другог службеника. Очигледно је да постоји дослух унутар државне службе, понекад отворен, понекад скривен, односно пасиван.

То нам потврђује још један податак добијен у истраживању. Наиме, натполовична већина (52,2%) изјављује да се за учињену услугу (од увек до у појединачним случајевима) директно тражи новац, поклон или притивуслуга (примера ради, плаћено зимовање). Они који директно не траже, тада очекују да добију „правичну” надокнаду за учињену услугу. Приватни предузетници у више од две петине (43,4%) случајева изјављују да су јавни службеници јасно показали да од њих очекују новац, поклон или противуслугу. Истовремено, више од трећине (37,6%) показује спремност за узимање мита у појединачним случајевима, а само 11% то никада не очекује. Значи, подмићивање је постала не само раширена појава, већ готово и јавна ствар. На такво обелодањивање је утицало одсуство страха од евентуалних санкција, на једној, и моралних осуда шире друштвене заједнице, на другој страни. Одсуство страха од санкција проистиче из чињенице да су у корупцији огрезли не само јавни службеници већ и политичка власт. Ради сопствене заштите од евентуалних санкција, политичка власт растаче правни поредак земље, а то тада користе и ниже структуре. Широке моралне осуде од стране друштвене заједнице нема, јер многи појединци, чак и ако се с тим не слажу, релативизују осуду, јер је то у већини случајева једина једини начин да преживе, а другима да „заврше неке ствари”. У исто време, корупција постаје широко распрострањено правило понашања, посебно између државе, односно њених служби и грађана.

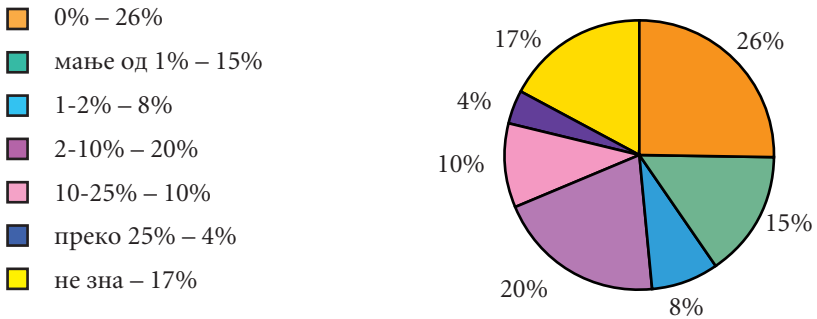
Коначно смо дошли до кључног питања: колико приватни предузетници, од свог годишњег прихода, издвајају за плаћање мита јавним службеницима? Преко овог питања добили смо и најверодостојније податке колико њих за разне додатне услуге морају да плате. Најједноставније речено, четвртина (24,8%) не плаћа мито. Јака половина (57,8%) то чини и наводи колико то износи у односу на њихов приход, док знатан део (17,4%) не може да процени. Најчешћа стопа „опорезивања” послова приватних предузетника од

стране јавних службеника креће се између 1 и 10%. Нема значајне разлике између приватних предузећа и радњи. Будући да домаћи приватни предузетници нерадо говоре о својим приходима, и њихове одговоре о учешћу плаћеног мита у укупном приходу треба примити уз значајну дозу резерве. Оно што је делимично познато јесте да величина мита зависи од типа делатности, односно њене атрактивности и величине посла који је у игри. Искуство анкетара с терена говори да се најчешће плаћају дозволе за локације из области трговине и угоститељства и разне грађевинске дозволе у атрактивним зонама великих градова. У истом рангу су, наравно, увозне дозволе и царина, посебно када је реч о робама на посебном режиму увоза. Оно што анкетно истраживање не може да обухвати јесте организовани криминал, односно увоз нафте, нафтних деривата, цигарета и алкохолног пића.

Неминовно се поставља питање, колико свог радног времена, а тиме и радне енергије, односно радног ресурса, приватни предузетници губе подмићујући разне државне или парадржавне службенике. Једна трећина (33,9%) изјављује да не губи време или, како један саговорник рече: „извадиш новчаник, даш и ту се заврши”. Истовремено,

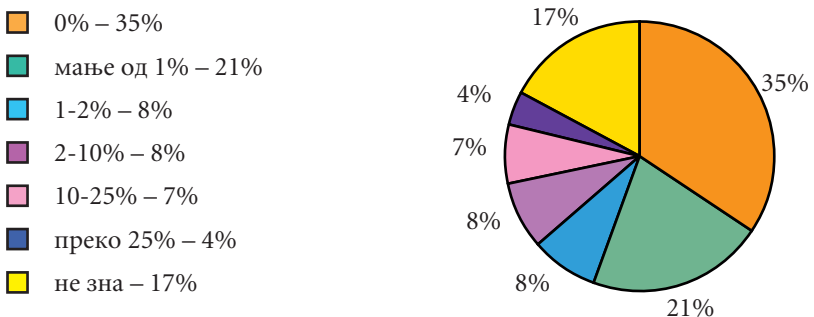
Слика 3.16.

Процент укупног прихода који одлази на подмићивање



Слика 3.17.

Процент радног времена приватних предузетника који се троши на корупцију



петина (20,8%) изјављује да је то мање од 1% времена. Међутим, готово четвртина (23,8%) изјављује да просечно, за подмићивање јавних службеника, или пак менаџера друштвено/државних фирми губи између 1 и 25% времена, а додатних 4,3% да је то и више од тог времена. Један део (17,1%) не може да процени. Овде се неминовно поставља питање: због чега настаје толики губитак времена код једног дела приватних предузетника да би подмирили своје „обавезе” према јавним службеницима? Време се губи, јер они покушавају да разним довијањима, како сами кажу, избегну „додатно плаћање”, односно, плаћа се кад се нема куд.

На основу до сада изнетих резултата истраживања видели смо да је корупција широко распрострањена и да је постала готово јавна ствар. То значи да се новац или услуга тражи или очекује без имало стида и зазора. Следеће по важности јесте и питање у којим је то сферама друштвеног живота корупција најзаступљенија. Резултате тог дела истраживања, код приватних предузетника, приказали смо на Табели 3.14.

Табела 3.14.

Подмитљивост службеника у јавном сектору; мито за:

	увек	већином често	понекад ретко	никад	не знам	индекс (1-5)	ранг
дозвола за увоз	5,5	11,3	9,1	5,5	68,5	3,06	2
дозвола за извоз	5,5	8,3	7,0	5,8	73,4	3,02	3
царинска документ.	5,8	13,4	8,9	8,0	63,9	2,96	6
девизно пословање и инспекција	3,7	12,8	12,0	8,6	63,0	2,67	10
пореска управа	4,0	21,4	39,7	17,1	17,7	2,12	17
финансијска полиција	7,0	27,8	34,9	13,8	16,5	2,69	9
регистрација предузећа	4,0	19,6	34,3	19,9	12,3	2,30	16
санитарна инспекција	4,9	22,3	37,6	13,1	22,0	2,52	14
урбанистичка инспекција	4,3	22,0	32,8	12,2	28,7	2,59	12
обав. пријаве спољ. послова	2,8	9,8	10,7	7,6	69,1	2,58	13
добиање локације	11,3	28,2	21,4	6,7	32,4	3,1	21
дозвола за рад	5,8	25,1	31,5	13,1	24,5	2,66	11
укључење телефона и струје	11,9	30,9	26,8	11,0	19,6	2,97	5
уговор с владом	8,3	11,3	12,3	7,3	60,9	2,98	4
уговор с локалном влашћу	6,1	21,8	24,4	9,5	38,2	2,8	18
уговор с државним предузећима	8,6	21,7	26,0	9,5	43,3	2,84	7
одобрење промене цена	2,4	24,1	14,7	11,9	56,9	2,40	15

Одмах је уочљиво да је мито највише раширено код служби за добијање локације за градњу, или, пак, постављање привремених објеката. Затим долазе увозно-извозне дозволе и закључење уговора с владом, па потом укључење телефона, струје. На дну ове листе налази се пореска управа, регистровање предузећа и одобравање нових продајних цена. Значи, корумпираније су оне службе где је и могућност зараде за приватног предузетника већа. Дозвола за градњу може имати велику тржишну вредност, јер тржишна цена објекта у ексклузивној зони града може бити и по неколико пута већа од цене градње – исти је случај и с извозно-увозним дозволама.

Овај податак нам говори да од корупције није имуна ни једна власт – без обзира како себе представљала. Јер степен корупције у једном друштву не зависи, као што смо на почетку рекли, од моралности појединаца, већ од потенцијалне зараде од корупције и од ефикасности казненог апарата. То потврђује чињеница да су дозволе за градњу у седамнаест највећих градова Србије даване од стране тадашње опозиције. Корумпираност општинских служби у тим градовима, према анкети јавног мњења, била је иста (Крамерово $v < 0,115$), као и у оним градовима где је на власти била социјалистичко-јуловска коалиција. Степен корумпираности општинских управа и служби, без обзира ко је у њима био на власти, био је висок; с тим да су општинске управе (изборна места у управи) нешто подмитљивије (индекс 3,78) од општинских службеника (индекс 3,51).

На дну листе корумпираности јавних служби налази се пореска управа. То је последица неколико чињеница, пре свега нерегуларности у формирању пореске основице. Наиме, различитим механизмима приватна предузећа, односно предузетници успевају да минимизују своју пореску основицу, па онда и нема потребе да корумпирају пореску управу ради минимизовања своје пореске обавезе. На дну листе изнад пореске управе налази се регистрација предузећа и одобравање нових продајних цена. У првом случају регистрација фирме има незнатну тржишну вредност на неформалном тржишту, јер је у Србији регистровано на стотине хиљада предузећа која су „мртва” – не раде. Другим речима, регистровање предузећа, само по себи, не доноси никакву добит. Одобравање нових продајних цена, такође, има ниску цену на неформалном тржишту, будући да приватни предузетници делују у оним делатностима у којима се веома ретко државном интервенцијом регулишу цене. Синтетички приказано само пореска управа и регистрација предузећа спадају у релативно ниско корумпиране службе (индекс испод 2,5), а у високо корумпиране службе (индекс изнад 3,0) спадају општинске и градске службе које издају дозволе за градњу и царина. Њима су по корумпираности врло блиски Влада и њена министарства (посебно задужена за спољнотрговинско пословање) и јавна предузећа ЕПС и Телеком. Све остале спадају у средње корумпиране службе.

На основу презентираних резултата анкетног истраживања више је него видљиво да је корупција у Србији зашла у готово све поре пословања. Прецизније речено, мито је постало нужан, али не и довољан услов готово у најмањем пословном подухвату. Од стране јавних

службеника, као најкорумпиранијег дела друштва схваћена је као нормална појава, односно, као „порез” који држава неће или није успела да наплати. Последица неплаћеног пореза је његова ниска плата за посао који обавља. А што тај „порез” (разна „додатна плаћања”) плаћају и они који нису дужни, то није њихов, већ проблем државе. Посебно што је свака привредна делатност, од стране једног дела јавних службеника, схваћена као сумњива активност. Корупција је успела толико да се рашири да је постала системска – уграђена је у друштвено-економски и политички систем Србије. То, између осталог, показују истраживачки резултати, односно нема статистички значајних разлика, с обзиром на тип приватног предузећа, делатност и обим пословања.

Основни типови корупције

Три основна типа корупције карактеристична за савремена друштва су: додатно плаћање јавном службенику за остваривање права која по закону следују појединцу или привредном субјекту, затим подмићивање за стицање права која му по закону или подзаконском акту не следују, и на крају, подмићивање ради прилагођавања законске или пак подзаконске регулативе (разних уредби и прописа) интересима коруптора. Раширеност ова три типа корупције добијене анкетним истраживањем приватних предузетника приказали смо на Табели 3.15.

Табела 3.15.
Типови корупције; подмићивање ради (у%):

	остваривања права	кршење закона	мењање закона	не зна
дозвола за увоз	24,8	20,2	4,6	50,5
дозвола за извоз	23,2	20,2	4,0	52,6
царинска документација	18,0	28,7	4,6	48,6
девизно пословање и инспекција	16,5	29,4	6,7	47,4
пореска управа	25,4	42,2	10,4	22,0
финансијска полиција	25,1	45,9	8,6	20,0
регистровање предузећа	38,2	22,6	10,7	28,4
санитарна инспекција	29,1	35,8	9,2	26,0
урбанистичка инспекција	29,7	31,8	9,5	29,1
обав. пријаве спољ. трг. посл.	21,1	22,0	5,5	51,4
добијање локације	36,1	28,4	8,0	27,5
дозвола за рад	46,2	21,7	7,0	25,1
укључење струје, телефона	52,9	17,7	4,9	24,5
добијање уговора с владом	27,2	16,8	7,0	48,9
добијање уговора с лок. властима	39,4	19,0	6,1	35,5
добијање уговора с држ. предуз.	37,3	20,5	5,8	36,4
одобрење нових продајних цена	30,9	19,3	8,0	41,9

Презентирани резултати истраживања показују: прво, да је врло висок проценат одговора „не знам” и друго, да је најраширенији облик корупције подмићивање за остваривање права. Висок проценат неодређених одговора последица је чињеница да приватни предузетник, или пак обичан грађанин, тешко могу у пракси разликовати у ком случају је реч о спровођењу права, а у ком о кршењу закона. Други је проблем што њих, на основу искуства с терена, то не интересује. Интересује их само да ли морају услугу додатно да плате или не. Коначно, психолошки је лакше нешто што се чини класификовати као остваривање права, него као кршење закона.

Први тип корупције, остваривање права, последица је чињенице да бирократизовани апарат јавних служби одуговлачи остваривање права или пак својим додатним тумачењем спречава појединца или привредног субјекта да до истог дође. Зато је корисник тог права принуђен да „убрзавање процедуре”, коју је бирократски апарат поставио као препреку, додатно плати. Иста је реч и кад је у питању квалитет услуге. Додатно плаћање за остваривање права, образлаже се од стране јавног службеника аргументом да је то могуће остварити само под условом да се „занемаре” поједине ставке у процедури. Иста је ситуација када је реч о остваривању права „преко реда”. Да ли се очекује или изнуђује мито ништа не мења на ствари. Кључна карактеристика овог типа мита је то што јавни службеник не крши закон, већ га заобилази или злоупотребљава свој положај. Тиме је његов ризик мањи. То је један од разлога због чега је облик корупције најраширенији. На раширеност овог облика корупције утиче учесталост контаката приватних предузетника с јавним службеницима за остваривање сопствених права. Корумпирање ради остваривања права, према изјавама приватних предузетника, најчешће је приликом укључења струје и телефона, добијања дозволе за рад, добијања уговора с владом и локалним властима, добијања уговора с државним предузећем, добијања локације, одобрења нових продајних цена, дозволе за извоз и увоз и регистрације предузећа.

Други тип корупције, кршење прописа, последица је следећег ланца догађаја: јавни службеник, да би услугу наплатио, потенцијалном клијенту који крши пропис гледа кроз прсте (разне мандатне казне, пропуштање робе на царини, итд.) или сам крши пропис (издавање разних дозвола, намештање тендера, итд.). Како овде нема јасне границе између корупције и криминала, и код једног и код другог, коруптора и корумпираног, повећава се ризик. Величина ризика, поред вредности посла, утиче на цену „услуге”. Будући да је овај тип корупције скопчан с више ризика он је нешто мање раширен од корупције ради добијања права. Кршење прописа, као вид корупције, највише је раширено, према изјавама приватних предузетника, за добијање царинске документације, девизно пословање, у пословима са пореском управом, финансијском полицијом, санитарном и урбанистичком инспекцијом и обавезног пријављивања спољнотрговинског посла.

Трећи тип корупције, утицај на мењање закона, на Западу је у великој мери легализован под именом лобирање, код нас је најмање развијен, бар када се ради о малим приватним предузетницима. То је вероватно последица чињенице да је њихов друштвени утицај прилично

мали, па да нису у могућности да учествују у процесу формирања закона, односно прописа. Вероватно да су неки од њихових одговора у овом погледу сопствено прецењивање њиховог стварног друштвеног утицаја. Насупрот томе, велики приватни предузетници, блиско повезани са претходним режимом, вероватно да су највећи део својих активности на корумпирању државних службеника, односно политичара усмеравали на промене закона, односно подзаконских прописа.

Све у свему, према изјавама приватних предузетника, основно обележје корупције у Србији је остваривање сопствених права привредних субјеката. Упоредимо ли ове податке с резултатима анкете јавног мњења, тада је више него јасно да су грађани и привредни субјекти додатно „опорезовани” од стране јавних службеника. Како је пореска дисциплина у целом друштву веома ниска, односно наплативост пореза је различита и варира од субјекта до субјекта, тако је и у овом додатном „порезу”. Заправо, не плаћају га сви, само они који морају. Његова величина зависи од воље јавног службеника, предузетничковог односа с политичком влашћу и домишљатости. Овај додатни „порез”, односно мито, постао је нужан начин живота и пословања. На крају, корупција врло ретко, или готово никад, не подлеже правосудним санкцијама. Отуда проистиче да су моралне осуде најшире друштвене заједнице ретке, а ако тих осуда и има, оне су благе.

Развој корупције у Србији

На самом крају овог приказа резултата истраживања морамо се запитати да ли се у Србији корупција повећава или смањује. Познато је да раније нису рађена истраживања овог типа па смо покушали да сазнамо од самих приватних предузетника каква је ситуација данас у односу на ону од пре три године. Такви резултати имају ограничену вредност, али другог начина немамо на располагању. На Табели 3.19. приказали смо процену приватних предузетника стања корумпираности појединих јавних служби сада и пре три године.

Пре излагања резултата истраживања неопходно је напоменути да приватни предузетници процењују стање корумпираности у оном пољу у којем су упућени. Тако, примера ради, готово 70% се не бави увозом, а како ту стоји с корупцијом, једноставно одговарају – не знам. На другој страни, сваки од њих појединачно, није могао имати искуства у свим наведеним областима. Зато колона с добијеним одговорима „не знам” има неуобичајено високе вредности. То говори да не процењују тамо где немају личног искуства или је оно оскудно. Ова чињеница потврђује нашу претпоставку о високом квалитету одговора на постављена питања.

Истовремено презентирани подаци нам говоре да по процени приватних предузетника постоји благ пад корупције у Србији. Знатно је више, од два до четири пута, зависно од поља посматрања, оних који сматрају да је ситуација на пољу корупције боља у односу на стање од пре три године. То значи две ствари: прво, приватни предузетници као заинтересована страна очекују од нове власти смањење корупције, и тако делимично пројектују своје одговоре и друго, с прошлогодишњим политичким променама дошло је и до смањења корупције у Србији.

Табела 3.16.
Корупција пре три године и сада. Каква је ситуација?

	боља	иста	гора	не зна
дозвола за извоз	8,9	19,0	3,1	69,1
дозвола за увоз	10,7	20,5	3,4	65,4
царинска документација	9,8	23,2	4,0	63,0
девизни послови и инспекција	8,9	25,7	4,0	61,5
пореска управа	15,0	57,0	7,3	19,9
финансијска полиција	15,9	55,0	7,3	21,7
регистровање предузећа	16,8	49,2	4,0	30,0
санитарна инспекција	12,8	58,1	3,4	25,7
урбанистичка инспекција	11,6	52,9	3,4	32,1
пријава спољнотрговинских послова	10,4	23,2	1,8	64,5
добиање локације	14,1	45,0	5,5	35,5
дозвола за рад	17,1	45,0	5,2	32,7
укључивање телефона, струје	11,9	53,5	10,7	23,9
добиање уговора с владом	9,8	29,7	2,4	58,1
добиање уговора с локалним властима	17,1	40,7	4,9	37,3
добиање уговора с државним предузећима	11,3	45,6	7,3	35,8
одобравање продајних цена	13,1	41,3	4,6	41,0

Пословање, корупција и привредно окружење

Привредно окружење, дефинисано као скуп свих фактора који утичу на пословање предузећа, има веома велики утицај на пословање предузећа, односно одлуке које доносе предузетници.

На Табели 3.17. приказали смо процене приватних предузетника како поједини фактори, почев од економске политике, па до квалитета инфраструктуре, утичу на њихово пословање, односно квалитет тог пословања.

Резултати истраживања недвосмислено показују да приватни предузетници препреку развоју пословања највише виде у величини пореза и доприноса, затим у кључним поставкама економске политике, свеприсутној корупцији и недостатку финансијских средстава. Насупрот овоме, најмањи проблем, али и даље с врло високим индексом, виде у нестабилном курсу домаће валуте, функционисању правосуђа и инфраструктуре (телефон, струја, путеви).

Истовремено треба нагласити да су величине индекса, за све испитиване факторе пословања, врло високе. Ипак, треба издвојити најзначајније. Прво, познато је да пореска стопа приватних предузетника (посебно код радњи) није значајна, али су доприноси и разна посредна давања, која је повремено тешко ухватити, и те како значајни и неуједначени. Порези и доприноси заједно узети, што предузетнике на крају крајева само интересује, на личне дохотке запослених износе око 120%. Зато су они принуђени да део ових зарада исплаћују

на црно – на руке. Раније смо видели да приватни предузетници изјављују да је корумпираност пореске управе најмања, а сада да је пореска политика на првом месту (због неконзистентности и великих камата) као ограничавајући фактор развоја предузетништва.

Економска политика, као други пример, показује да су процене или виђења предузетника крајње индикативна. Познато је да се политичка власт више од десет година колебала између тржишне и једне тржишно/планске економије. Због тог колебања, који нису предмет ове анализе, имамо велико уплитање државе, које се и даље наставља, и поред декларативних залагања за тржиште. Зато приватни предузетници процењују да је економска политика у врло високој мери ограничавајући фактор пословања. Другим речима, веома обимна и распрострањена државна интервенција представља ограничење расту приватног предузетништва.

Табела 3.17.
Фактори успешног пословања:

	није проблем	мали проблем	умерен проблем	велики проблем	не знам	индекс (1-5)	ранг
финансирање	5,2	13,5	30,3	47,1	3,9	4,05	4
телефон, струја, путеви	17,1	32,1	30,9	18,3	1,5	3,14	13
порези и доприноси	3,7	10,1	28,4	56,0	1,8	4,31	1
економска политика	2,4	11,6	25,4	52,3	8,3	4,24	2
инфлација	15,3	15,0	19,3	48,0	2,4	3,78	7
курс	22,3	16,5	20,8	37,3	3,1	3,44	11
функционисање правосуђа	15,3	22,3	22,6	27,2	12,5	3,38	12
корупција	4,3	12,2	22,6	53,5	7,3	4,19	3
улични криминал и нереди	16,8	16,8	17,1	39,1	10,1	3,59	10
организовани криминал и мафија	15,3	12,8	17,1	40,7	14,1	3,71	9
монопол. потези државних предузећа	9,5	11,6	25,7	43,4	9,8	3,93	5
монопол. потези приватних предузећа	10,4	15,6	23,5	39,8	10,7	3,80	6
разне инспекцијске службе	10,4	19,6	27,2	40,1	2,8	3,75	8

Треће, стање инфраструктуре је више него лоше: путна мрежа је изграђена, стална искључења електричне енергије у зимском периоду су уобичајена, преоптерећена фиксна телефонија, а мобилна телефонија је преоптерећена, непоуздана а прескупа за ниво услуга које пружа. И поред наведених чињеница, о неадекватности услуга инфраструктуре (Табела 3.17) предузетници сматрају да је она најмањи, али и даље значајан фактор ограничења пословања, па самим тим и друштвеног развоја. Поређењем значаја овог чиниоца и његовог утицаја

на пословање са значајем пореске или глобално економске политике или могућностима финансирања (проширење делатности или квалитета) предузетници јасно процењују приоритете. Тиме хоће да кажу: важна је квалитетна инфраструктура, правосудни систем и стабилан новац, али за привредни напредак приоритети су умерена пореска политика, јасно тржишно оријентисање економске политике са свим њеним пратећим елементима, поштена јавна управа и без корупције и укидање монопола државно/друштвених и приватних предузећа.

Закључак

Корупција је стара готово колико и људско друштво. Развијала се упоредо с повећањем друштвене и политичке моћи, растом бирократије и мешањем државе у тржишне трансакције. Кључни узроци корупције у српском друштву су одсуство владавине права, поремећеност друштвених вредности, свеprisутна државна интервенција и недовољни приходи државних службеника. Одсуство правне државе је старијег, а поремећене друштвене вредности, односно морална криза и сиромаштво новијег датума. Када кажемо одсуство правне државе мислимо на одсуство контроле извршне власти, нефункционисање институција система и низак ниво целокупне друштвене контроле.

Један од услова за развој корупције јесте и квалитет и ефикасност рада јавних служби. Резултати истраживања показују да квалитет рада ових служби не задовољава потребе приватних предузетника. Они њихов рад у великој већини случајева негативно оцењују, односно као у извесној мери лош, лош и веома лош.

Најраширенији вид корупције, према искуству приватних предузетника, јесте приликом добијања локације за градњу, затим приликом добијања увозно-извозних дозвола, добијања уговора с владом и укључење телефона и струје. Насупрот овоме, подмићивање је најмање раширено код пореске управе, при регистрацији предузећа и одобравању нових продајних цена.

Од три типа корупције, односно, остваривање права, кршење права или подзаконског акта и утицај на мењање закона или подзаконског акта у Србији је најраширенија корупција за остваривање права. Истовремено, утицај на мењање закона и подзаконских аката има врло малу вредност на неформалном тржишту услуга, будући да мали приватни предузетници у Србији немају приступ законодавној власти.

Подређеност правосудног система извршној власти утицало је на чињеницу да су разни облици мита и корупције пролазили мимо закона, то јест, некажњено. Стога се корупција раширила и постала саставни део начина пословања, заправо ушла је у све поре друштва и постала, малтене, јавна ствар. Сиромаштво и морална криза, на једној, и заокупљеност већине становништва голим преживљавањем, на другој страни, спречили су широку осуду грађана ове друштвене појаве.

Истовремено, неопходно је нагласити да приватни предузетници, као, уосталом, и грађани Србије, од нове, демократски изабране власти, очекују смањење степена и обима корумпираности јавних служби. Такође, недвосмислено изјављују да је корупција сада нешто мања него, примера ради, пре три године.

ПРИЛОГ

Табела А1.

Опажање распрострањености корупције у појединим областима и институцијама (у %)

(„Уопште нема корупције” [1], до „Веома распрострањена” [5]).

	1	2	3	4	5	не зна	просек	ранг
Председник Југославије и његове службе	30	18	12	7	13	20	2,42	19
Председник Србије и његове службе	6	10	18	17	29	20	3,65	6-7
Скупштина Југославије	8	20	23	14	13	22	3,05	15
Скупштина Србије	9	19	22	15	13	22	3,07	13
Савезна влада	10	19	22	13	15	21	3,06	14
Републичка влада	10	18	21	14	16	21	3,09	12
Министарство привреде	5	9	22	20	19	25	3,52	8-9
Војска	18	23	22	13	11	13	2,73	17
Царина	1	3	11	23	52	10	4,35	1
Пореска управа	1	4	16	27	40	11	4,1	22
Судство	2	6	15	27	41	10	4,11	3
Полиција	2	6	16	26	41	9	4,06	4
ПТТ	4	11	27	23	20	16	3,52	8-9
Електропривреда	3	9	25	23	24	16	3,65	6-7
Агенција за приватизацију	2	7	17	17	26	31	3,85	5
Служба друштвеног књиговодства	4	12	22	17	14	31	3,35	11
Привредна комора	3	10	19	19	15	33	3,49	10
Народна банка	13	16	20	13	15	24	3,03	16
Статистички завод	15	17	17	6	7	37	2,58	18

Табела А2

У којој су мери следеће професије укључене у корупцију (у%)

професије	1	2	3	4	9	просек
директори друштвених (државних) предузећа	32	45	16	3	5	3,11
учитељи и наставници	5	20	57	12	6	2,20
универзитетски професори	7	27	46	71	4	2,40
службеници у републичким министарствима	13	32	40	4	11	2,62
службеници градске управе	13	33	43	3	8	2,61
судије	17	43	30	5	6	2,76
адвокати	22	38	28	5	6	2,82
полицајци	23	39	27	5	5	2,85
цариници	40	35	14	6	6	3,17
државни врх (председници, министри итд.)	18	24	32	13	13	2,55
лекари	21	40	30	6	3	2,78
приватни предузетници и бизнисмени	23	36	26	6	8	2,84
банкарски службеници	10	28	45	7	10	2,47
општински службеници (инспектори)	24	33	33	4	6	2,81
продавци у трговинама дефицитарном робом	25	35	27	5	7	2,86
лидери политичких странака	15	27	36	6	15	2,61
партијски званичници, локални политички активисти	14	28	36	7	15	2,58
службеници у комуналним предузећима-ЕДБ, ППТ, Електране	12	28	41	7	12	2,50
новинари	10	20	39	13	18	2,31

Легенда: 1. готово сви су укључени
 2. већина је укључена;
 3. само неки су укључени;
 4. готово ни један није укључен;
 9. не зна/без одговора

Напомена: просек (просечна оцена распрострањености) је рачунат обрнуто од 1 (најмање корумпирани) до 4 (највише корумпирани); значи, што је просек већи – већа процењена корумпираност.

Табела А3.
Ко је од грађана тражио мито? (у%)

	да	не	нисам био у ситуацији	не знам
лекари или медицинско особље	26	29	43	2
учитељи, наставници	5	36	56	2
универзитетски професори	4	23	71	2
општински службеници	12	33	52	2
службеници јавног комуналног предузећа	9	33	56	2
судије или службеници у суду	9	22	67	2
цариници	17	15	64	3
полицајци	19	22	55	3
посланици у скупштини или страначки лидера	1	15	75	10
службеници у министарству	3	16	78	3
порезници или инспектори	11	22	64	3
банкарски чиновници	4	32	61	3
трговци	16	37	44	4
приватни предузетници	1	22	85	73
активисти политичке странке која је на власти у мојој општини	4	24	69	3
друго	1	3	17	79

IV Испољавање корупције

КОРУПЦИЈА У ПРАВОСУЂУ

Увод

Радна дефиниција и субјекти корупције

Најшири појам корупције у јавној делатности – чињење, у вршењу јавне службе, функције или посла, онога шта иначе није дозвољено (прописано, предвиђено) или нечињење онога шта је обавезно (прописано, предвиђено), а за противуслугу у новцу или некој другој погодности – захтева извесна прецизирања када је реч о правосуђу.

С обзиром на формалну страну вршења правосудне функције, као резултат корупције може се појавити, у највећем броју случајева, доношење судских одлука различите врсте, било неправилних (незаконитих), било правилних, тако што корупција има за циљ да убрза или осигура њихово доношење, да отклони претњу њиховог недоношења, или да отклони опасност од доношења неправилних одлука. Исти смисао има и недоношење одлуке која би морала бити донета. Међутим, корупција може имати за циљ (последницу) и неправилно вршење или невршење какве друге радње (на пример у извршном поступку), или нешто шта ће утицати на садржину судске одлуке (на пример, корупција вештака или сведока), или неку другу службену радњу која ће утицати на остварење права које не постоји или неостварење права које постоји (на пример, издавање неправилног извода из земљишних књига или какве друге јавне исправе, овера неистините исправе и слично).

Ако се ово има увиду, као учесници у корупцији у правосуђу (субјекти) могу се појавити:

- судије, професионалне или (ретко) судије поротници, које учествују у доношењу судских одлука (под утицајем корупције) и судска управа (председници судова или одељења у судовима), индиректно, утицајем на судије или другим радњама (на пример, додељивањем предмета у рад „погодним” или одузимањем предмета „непогодним” судијама), или директно, на пример у примени правила о изузећу. Скупно је могуће говорити о корупцији у судству;
- јавни тужиоци, као органи кривичног гоњења, непосредно, захваљујући (нужним) широким дискреционим овлашћењима (одлука о подизању оптужнице, односно одустанку од кривичног гоњења, на пример због процене друштвене опасности дела, квалификација, итд);

- адвокати, посредно (утицаји на суд), или непосредно (начином коришћења процесних права, на пример);
- вештаци, који у примени правила о поступцима, подједнако кривичном и парничном, у југословенском праву имају предимензионирану улогу, од чијих налаза и мишљења често зависи исход поступка;
- службена лица у суду (извршни службеници, службеници земљишних књига, службеници судских архива, позивари и слично) који незаконитим поступањем или пропуштањем могу утицати на исход судског поступка или (не)остварење каквог права;
- тумачи или преводоци, који свесно погрешно преносе, односно преводе или тумаче исказе учесника у поступку или њима погрешно преносе туђе исказе.

Посредно, део шире схваћене појаве корупције у правосуђу или у вези правосуђа су и корумпирани сведоци.

Последице корупције

С обзиром на функцију правосуђа, јасно је да се ради и о посебно опасном виду испољавања корупције. Задатак правосуђа је, најшире речено, остваривање принципа уставности и законитости и заштита појединачних права и интереса¹. Сама перцепција грађана да правосудни органи не делују по закону, да су подложни утицају, доводи до слабљења законитости и друштвеног морала. Не само да се руинира правна свест и поверење у право, деградира идеја о нужности понашања у складу са правом, већ корумпирано правосуђе нужно генерише повећање корупције у другим сферама.

Код корупције у правосуђу, сем условно у једном случају, циљ (схваћен објективно, не као лични, психолошки мотив) који се жели остварити корупцијом лежи ван правосуђа; правосуђе само посредује у остварењу тог циља.

Изузетак код ког се циљ корупције остварује у самој правосудној зони је корупција ради избегавања (умањења) кривичне или неке друге казнене одговорности. Животни догађај, кршење права, од ког коруптивни ланац почиње, већ се догодио. Циљ је отклонити редовно деловање правосуђа и он се остварује унутар правосуђа. (Па и овде корупција може да утиче на поштовање права у другим областима: ако постоји уверење да је корупцијом могуће избећи кривичну одговорност, то обухвата и избегавања одговорности због корупције, и чини лакшим да се корупцији приступи у другим областима).

У другим случајевима доношење или недоношење судске одлуке треба да доведе до остварења неког „права“ које не постоји, или избегавања неке „обавезе“ помоћу корупције, неког интереса који лежи ван правосуђа, у било којој сфери људског деловања.

Отуда корупција у правосуђу има по правилу двоструку штетну последицу. С једне стране, она руинира правосудни систем као витални елемент државне власти, с друге, она „квари“ законито одвијање односа у сфери из које је дошла у правосуђе.

1 Видети члан 95 Устава Републике Србије

На пример, корупција у привредном спору око извршења уговора за последицу има не само неисправно функционисање правосуђа, већ и слабљење уговорне одговорности, што доводи до угрожавања економског система.

Или, корупција у управном спору, усмерена на поништење законито донетог управног акта, за последицу има неправилно функционисање државне управе.

Овај штетни утицај корупције у правосуђу не исцрпљује се, међутим, у овим директним последицама. Посредно, свест, тачна или погрешна, о могућности корупције у правосуђу подразумева и **свест о могућности избегавања одговорности за корупцију**, што опет доводи да се корупција шири у другим делатностима.

Није због тога претеривање тврдити да корупција у правосуђу представља најопаснији вид корупције. Она разара највиталније функције државе и због тога је неопходно њено најенергичније сузбијање.

Корупција у правосуђу и кривична одговорност

Нико ко учествује у суђењу не може бити позван на одговорност за мишљење дато приликом доношења судске одлуке, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције не може бити притворен без одобрења Народне скупштине, стоји у члану 96 став 2 Устава Републике Србије.

Право судије на грешку је једна од гаранција судијске независности. Али право на грешку, уз нека правила садржана у свим процесним законима (кривичном, парничном, управном), као што су слободна оцена доказа, могу да буду сигуран параван за грешке иза којих стоји корупција.

Баш због тога се кривична дела везана за корупцију која чине судије и други учесници у поступку код нас ретко откривају и процесуализују. Предмет правосудне реакције на корупцију у правосуђу су били само малобројни драстични случајеви у којима је корупција утврђивана и откривана директно, на пример, утврђивањем чина давања новчаног мита, или у неким другим драстичним случајевима.

Кривичном одговорношћу због корупције је, у важећем Кривичном закону Републике Србије, забрањено:

- судијама – члан 243 КЗ, за кршење закона од стране судије ради прибављања себи или другом неке користи;
- сведоцима – члан 206 КЗ, давање лажног исказа;
- адвокатима – члан 179 став 2 КЗ, злоупотреба поверења;
- преводиоцима и тумачима – члан 207 КЗ.

Корупција осталих учесника у правосуђу укључујући и јавне тужиоце може бити обухваћена општим делом злоупотребе службеног положаја или овлашћења.²

2 Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије, који је ушао у процедуру априла 2001. садржи неколико нових инкриминација у домену корупције (на пример, корупција у процесу приватизације, корупција при јавним набавкама), али нема нових инкриминација за корупцију у правосуђу.

Мали број процесуализованих случајева корупције у правосуђу свакако није знак ниске корупције, већ карактера саме појаве и тешкоћа при доказивању. Томе у прилог говоре резултати анкете у оквиру овог истраживања по коме је судство, уз царину и полицију, најкорумпиранија област друштвеног живота, по мишљењу испитаника.

Појачана активност органа откривања и гоњења може утицати да се већи број корумпираних судија и других учесника у правосуђу нађе под ударом закона. То би било свакако корисно и праведно, али се чини да прави простор за борбу против корупције у правосуђу стоји негде другде, а не у домену кривичне репресије.

Посредна корупција

Стандардни облик или модел корупције у правосуђу је ситуација када судија донесе неправилну одлуку, или који други учесник у поступку одлучујуће допринесе (сведок или вештак лажним исказом, тужилац ублаженом квалификацијом дела) доношењу неправилне одлуке. Корупција потиче од странке у поступку (или се врши у њену корист), корумпиран је судија или неки други учесник.

Код нас је, међутим, запажен још један, вероватно опаснији вид индиректне корупције. Манифестује се у доношењу претпостављено пожељних одлука, а мотив је нека индиректна корист: место у правосудној хијерархији или каква друга привилегија. Поједностављено, доносе се неисправне одлуке које су пожељне за државу односно њене (друге) органе, оне које управљају државом, управну или политичку елиту.

Није могуће прецизно повући границу између овог вида и класичне корупције. Ако судија (или друго лице) незаконито поступа у директном, појединачном интересу припадника номенклатуре да би остварио непосредну или само посредну корист, то је класична корупција. Ако је закон неправилно примењен да би се остварио неки наводни државни интерес (класичан пример је прогон политичких противника, привилегисање политички подобних), онда је тешко повући границу између корупције и зависног правосуђа, оног које не суди по уставу и закону већ вољи или интересу управљача државом. Граница је тим нејаснија уколико се има у виду да је у нашим уџбеницима права као материјални извор права била означавана воља владајуће класе, класе која управља државом; није ли тада тумачење и примена права трагање за том вољом?

Ови случајеви корупције дозвољавају да се, као закључак овог уводног дела, постави радна хипотеза: корупција у правосуђу је у Србији системска појава и захетва системску стратегију искорењивања.

Корупција и тужилаштво

Јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних дела и других законом одређених кажњивих дела и улаже правна средства ради заштите уставности и законитости.

Тужилаштво као орган гоњења

У казнено–правним стварима, дакле, тужилаштво се појављује као орган гоњења.

Принципи на којима је тужилаштво организовано у односу на ову његову улогу не морају бити само гарант законитог и ефикасног рада тужилаштва, већ могу бити и таква зона дискреционе власти и недо-вољно контролисаног поступања која даје простор појави корупције.

У емпиријском истраживању корупције у Србији, приказаном на почетку ове студије, тужилаштво није посебно исказано; искази о корупцији у правосуђу односе се и на тужилаштво и нема елемената на основу којих би била брањена претпоставка да корупције у тужилаштву има мање или више него у другим сегментима правосуђа. Отуда на овом месту треба маркирати она правила и принципе који се односе на рад тужилаштва који погодују појави корупције.

Тужилаштво је **строго хијерархијски организован орган**, више него било који у нашем правном систему. Републички тужилац одговара за свој рад Народној скупштини, а нижи тужиоци њему. Републички јавни тужилац има право да окружним и општинским тужиоцима даје **обавезна упутства**, општа али и за рад у поједином предмету (*mutatis mutandis*, окружни општинском). Он може да одузме предмет од нижег и да сам по њему поступа или да га пренесе на рад другом тужиоцу. Упутство може бити средство утицаја на радећег тужиоца, истовремено и „заклон” за овог тужиоца.

Тужилаштво делује у својеврсној координацији у истражном поступку са истражним судијом и полицијом. Истражни судија води истражни поступак, одлучује о томе које ће доказе прикупљати односно изводити, одлучује у првом степену о притвору и укидању притвора, доноси решења о обустави поступка, односно о завршетку истражног поступка и уступању предмета тужиоцу ради подизања оптужнице. Али у односу на све ове радње, тужилац има иницијативу: он предлаже притвор или укидање притвора. Жали се на решења у вези притвора, предлаже извођење доказа (и нових, додатних доказа, чиме може да утиче на дужину притвора), одлучује о подизању оптужнице или о томе да нема разлога за подизање оптужнице, доцније о одустанку од оптужнице, у оптужници квалификује кривично дело, заступа оптужницу, улаже правне лекове. При томе је везан само уставом и законом, из чега произилази да има врло широка дискрециона овлашћења.

Ако се прати **оптужна политика**, може се уочити својеврсна политичка зависност тужилаштва. Јасно је видљиво да се поједина кривична дела у једном периоду гоне, а у другом не, да се поједине радње у једном периоду квалификују на један, а у другом на други начин. Ова политика гоњења не мора бити (и није била) резултат процене тужилаштва (која може варирати зависно од друштвених околности), већ неких других државних органа или политичких центара моћи. Отуда ова политика не мора варирати (и није варирала) само у времену, већ и у односу на припаднике појединих друштвених група; различит положај припадника разних „елита” пред законом је резултат директне или индиректне корупције.

Својеврстан је и однос тужилаштва и полиције. Мада има право (и дужност) да од полиције (као и других државних органа, укључујући и суд, и од других правних лица), захтева списе, изјаве, обавештења из ствари из његове надлежности, тужилаштво по правилу чека иницијативу од полиције. И када до те иницијативе дође, тужилаштво нема довољно ефикасне начине да полицију обавезе на ефикасно обављање радњи у вези откривања, а зарад гоњења за казнена дела, а и она средства која има не употребљава у довољној мери. Отуда од троугла истражни судија, тужилац, полиција зависи да ли ће бити прикупљено довољно чињеница да би се говорило о откривању и гоњењу кривичног дела, довољно доказа за озбиљну оптужницу и осуђујућу пресуду, мада је понекад јавности апсолутно видљиво (на пример, из имовинских прилика, односа имовине и прихода) да дела и учиниоци постоје.

Да је ово простор за корупцију, и да корупције има, може се основано претпоставити, али и веровати на основу анегдотске евиденције, мада је у односу на тужилаштво број процесуализованих случајева сразмерно још мањи него код судија.

Тужилаштво као орган заштите уставности и законности

Тужилац је овлашћен да покрене ванредно правно средство против правоснажних судских одлука у свим, па и некривичним стварима, када нађе да је одлуком повређен закон или међународни уговор. У пракси, до покретања захтева за заштиту законитости од стране јавног тужиоца долази по правилу на иницијативу странке која је незадовољна одлуком у правоснажно окончаном поступку.

Одлучујући о иницијативи странке, тужилац је наоружан дискреционим овлашћењима и у позицији да, **на основу процене**, битно утиче на ток и судбину судских поступака. У пракси, тужилаштва поступају веома различито и у сасвим сличним случајевима, што дозвољава закључак о присуству директне или индиректне корупције.

Ширина ове могућности тим је већа када се има у виду овлашћење тужиоца, који се одлучи да уложи ванредни правни лек, да исходује одлагање извршења правоснажне и извршне судске одлуке до окончања одлуке по ванредном правном леку.

Одлагање извршења може бити довољно да задовољи интерес једне, односно битно угрози интерес друге странке, па је то очевидан потенцијални извор манипулације.

Пракса ову индицију потврђује. Тако се у последње време запажа да савезни јавни тужилац све чешће подиже захтев за заштиту законитости против решења којима је дозвољено извршење правоснажне судске одлуке. Поступак је тада прошао све инстанце, укључујући и могућност тужиоца да подигне захтев за заштиту законитости. Тек када је поступак извршења започео, појављује се тужилац и, у најмању руку, одлаже извршења на озбиљан рок.

Закључак

Улога тужилаштва је веома битна и веома деликатна. Тужилац нужно мора бити снабдевен широким, у суштини дискреционим овлашћењима. Истовремено, налази се на размеђу између правосуђа, државне политике, полиције.

Нема разлога да се не претпостави, напротив, да је тужилаштво изложено корупцији. Зна се да често јесте, односно да је било. Истовремено, ову је је корупцију најтеже доказати; поступање „тужиоца” покривено је поступцима и одлукама других органа (истражног судије, полиције) и хијерархијским односима, али и овлашћењима у процени чињеничног и правног материјала.

Управо хијерархијска организација тужилаштва мора бити прва брана против корупције. Остале се везују за укупан положај правосуђа.

Корупција у судству

Увод

Све се више и чешће говори о корупцији у судству. Искази су генерални и паушални. Ипак, узнемиравају. У судовима се о томе ћути или шапуће. Али приче допиру и све су уверљивије. То је и био разлог што је Друштво судија Србије марта 1998. године сазвало Округли сто и угледним учесницима (колегама, адвокатима, вештацима, психолозима, научним радницима итд) гласно поставило питање – има ли корупције у судству?

Иако је расправа о овом питању била озбиљна и упозоравајућа, приче су остале безимене. Али, и забрињавајуће уверљиве. Уосталом, ако корупције има у друштву, зашто је не би било и у судству? Сва је прилика, дакле, да је вирус корупције захватио и суд. Судије које примају већ су добиле звање „примаријуса”.

А шта „примаријус” може примати? Све: новац, стан, поклоне, избор у виши суд, министарски положај, положај председника суда, политичку функцију, печено јагње или прасе, ручкове и вечере, разне услуге, сваку другу имовинску и неимовинску корист. А шта може дати? Ту нема великог избора: пресуду по наруџбини. Корупција у судству се, дакле, огледа у размени сваке нечасне пресуде за сваку нечасну корист, сасвим у складу са латинском речју „*corruptio*”, која значи: поквареност, изопаченост, окаљаност, заведеност, поткупљеност.

Свет види корупцију као злоупотребу јавног положаја у циљу стицања било које имовинске или неимовинске користи. Имовинска корист нису само новчана средства, него и друга материјална добра. Неимовинска корист је свака погодност, привилегија, повластица или друга неновчана добит. Корумпирање се, дакле, не врши само новцем или другим материјалним добрима, него и задовољавањем разних потреба и интереса, као што су: напредовање у служби или каријери, политичка функција, статусна позиција, сталешки ред, привилеговани положај и слично, што је у Србији и српском судству честа појава.

Овакво схватање корупције дошло је до изражаја и у канону 7. Кодекса судијске етике: „Судија не сме да суди остварујући или очекујући било какву корист за себе или другог”. На то га опомиње и канон 6. Кодекса: „Судија треба да се уздржава од сваког поступка који је недоличан или оставља такав утисак, као и од поступка који изазива подозрење, подстиче сумњу, слаби поуздање или на други начин нарушава поверење у суд и његову објективност”!

Синдром

Уколико постоје претпоставке за појаву корупције, обично постоји и корупција као појава, без обзира што су приче о њој безличне, а актери анонимни. То важи и за корупцију у судству.

Свест о томе је дубоко усађена код грађана, тако да су они, у великом проценту, уверени да је корупција захватила судство. У анкети „Аргумента” из фебруара 1997. године на узорку од 200 грађана који немају предмете у судовима 71% испитаника сматра да корупције у судству има. У анкети исте агенције из фебруара 1998. године, на узорку од 100 грађана који имају предмете у судовима, 95% испитаника сматра: да корупције у суду 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 (47,4%), моћни појединци у привреди (17,9%) и криминалци (14,7%). Да се уз добру везу може утицати на суд, изјаснило се 95% испитаника. Да се предмети посебног значаја увек поверавају одређеним судијама, изјаснило се такође 95% испитаника. Да се најефикасније може спречити судска корупција прекидом притисака политичара на суд, изјаснило се 57,9% испитаника. Да се то може постићи повећањем плата судија, изјаснило се 32,6% испитаника.

У анкети коју је спровело Друштво судија Србије фебруара 1998. године, саме судије потврђују да корупције у суду има. Од 95 судија београдских судова: 21 судија се изјаснио да корупције има; 39 судија – да има притисака на суд; 33 судије – 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 судија – да се предмети посебног значаја поверавају одређеним судијама; 40 судија – да постојећа организација рада погодује корупцији у судству.

Друштво судија је, у исто време спровело анкету и међу београдским адвокатима. Од 69 испитаника: 17 сматра да корупције у судству има; 43 – да има притисака на суд; 28 – да се везом може утицати на суд; 50 – да ће корупција достићи забрињавајуће размере, ако се не побољша материјални положај судија и запослених у суду; 32 – да постојећа организација рада погодује корупцији у судству.

Судство није, дакле, имуно на корупцију. Као што није и друштво. Према анкети „Аргумента” из 1997, корупција је најприсутнија у здравству, општинским службама и судству. Према нашој јавномњењској анкети, редослед раширености корупције је следећи: царина, правосуђе, полиција, здравство, републичка, градска и општинска управа.

Према расправи на поменутом округлом столу Друштва судија, као и представкама грађана, жаришта корупције у судству су: привредни судови, истрага, извршење судских одлука и ублажавање казне. Привредни судови решавају привредне и статусне спорове, воде регистар и спроводе стечај привредних субјеката. Како се у тим предметима најенергичније сукобљавају интереси разних центара моћи, судска власт је највише посртала управо у поступку њиховог решавања. Томе је најчешће била узрок сама држава, штитећи интересе партнера у полулегалним и нелегалним пословима. Истрага је мета корупције, нарочито у притворским предметима. У њима функционише и спрега суда са полицијом, јавним тужилаштвима, затворима и адвокатуром. Извршење судских одлука је финална фаза у пружању судске заштите. Ако се она осујети, судска заштита изостаје и кад постоји правноснажна судска одлука. Зато је извршни поступак последња шанса за корумпирање суда. Представке и притужбе грађана указују да је корупција захватила и осетљиво подручје ублажавања казне. Њеном умножавању нарочито погодују лекарска уверења сумњиве валидности. У сваком од ових амбијената, корупцији погодују дискрециона овлашћења судија.

Корупција се не најављује нити објављује. Она није транспарентна, већ дискретна, без сведока и других доказа. Ипак, постоје знаци који изазивају подозрење или потстичу сумњу. То су: одузимање предмета од једног судије и његово додељивање другоме, упућивање судије у други суд или друго одељење истог суда, образовање специјалног већа за суђење у одређеном предмету, додељивање предмета мимо утврђеног распореда, аванзовање после сумњивог пресуђивања и слично.

Корупција не напада само судије, него и запослене у суду, нарочито оне који, редоследом завођења, могу „наместати” предмете одређеним судијама или судије одређеним предметима или који, уклањањем доставница и другим смицалицама, могу опструирати услове за одржавање суђења.

Мета корупције су и вештаци који не одолевају искушењима приватних вештачења, тачније наручених извештаја. Корупција у суду може да буде и део шире организације у којој се успоставља спрега са полицијом, јавним тужилаштвом и браниоцем.

Узроци

Корупција је као коров. Зато и проклија чим се створе погодни амбијентални услови. Због тога је од кључне важности одговорити на следеће питање: шта је у нашем судству створило „климу” тако погодну за бујање корупције?

Најпре губитак независности у моралном суноврату друштва који је право жртвовао насиљу, правичност интересима, а судство дневној политици. Тај пад је отпочет „убијањем” правде у праву, које је постало „воља владајуће класе”, и у судству, које је постало класна институција. Вољу владајуће класе оличавала је Партија, „њена авангарда”, која је ставила под контролу не само судску него и законодавну и извршну власт. Зауздани судови су испољавали готово побожну приврженост њеним „историјским циљевима”, а пошто су они били

садржани у Уставу и законима на основу којих су судили, та приврженост (да не кажемо пристрасност) била је саставни део формалне независности у њиховој класној опредељености. Судство је изгубило свој идентитет и предало се поданичком менталитету, пристајући на послушност политичкој вољи партије на власти. Пошто је та воља касније премештена у неформалне центре моћи, судство је почело да се „привикава” на послушност другом господару, што је било „добра припрема” за привикавање на послушност било ком господару.

Упоредо са губитком независности, судство је политизовано. Чланство у Партији, било је неформални, али и *sine qua non* услов за обављање судијске функције. Ко тај неписани услов није испуњавао, није могао бити судија. А ко га је испуњавао имао је чланске обавезе и одговорности у вршењу судске власти. Овај услов није изгубио на значају, ни у последњој деценији тек измаклог века, иако је био нешто ублажен, да би у последњим годинама поново добио на снази политичким захтевом да заступљеност владајућих партија у судству буде иста као и у Народној скупштини. Видљиви знаци политизације судства били су: пракса образовања специјалних већа у политички осетљивим предметима; оперетско суђење Билу Клинтону и осталим „милосрдним анђелима”; претварање судница у политички кабаре, политички процеси, монтирана суђења, ванправна хапшења; свакојаке злоупотребе судске власти. Тако је углед суда упропашћен. Зато и не треба да чуди што је и судска власт најпре остала без ауторитета, а потом стављена под старатељство извршне власти. Преко тог старатељства (у коме су се мешали интереси политичке елите и криминала), ширила се сфера утицаја на суд, према парламентарним и парламентарним организацијама, криминализованим центрима моћи и моћним појединцима. Тако су судови постајали „доступнији” утицајима, па и корупцији.

Материјални положај судија је неповољан. Судије живе на рубу беде, с платом на граници нутриционистичког минимума. О њој је готово непристојно говорити. Судије немају право да допунским радом увећавају зараду, што отежава њихов положај, поготову уколико још увек нису решили стамбено питање. Наравно, то утиче на могућност корупције, јер материјална беда слаби отпорност на искушења. Осиромашење и материјално изнуђивање судија довело је до опадања квалитета судске функције, пошто су многе искусне судије потражиле боље плаћен посао, препуштајући судијску дужност некомпетентним, несигурним и недовољно вештим кадровима, који су подложнији туђим утицајима.

Правни систем земље је драстично уназађен. Устав Србије није сагласан са Уставом СР Југославије, јер је донет пре, уместо после њега. Многи савезни закони нису усклађени са важећим уставом СР Југославије, јер су донети у време важења ранијег Савезног устава. Многи републички закони нису усклађени са Уставом Србије, јер су донети у време важења ранијег републичког устава. Многи републички закони нису сагласни са савезним законима, јер је изостало њихово усклађивање.

Право је потпуно дерогирано. Завладао је хаос. У том неред, неэффектне судове почеле су да замењују „ефикасне” агенције за утеривање дугова, а судови су били добри још само за „прање” дневне

политике, нарочито у метежу избора. „Праће” су награђиване министарским функцијама и мандатима председника судова, што је било јасан знак да је судство корумпирано од властите државе. А судство које на то пристаје, показује спремност да буде корумпирано и од других.

Корупцији погодује и дволичност носилаца извршне и законодавне власти, који су склони да се јавно залажу за независност судства, а да тајно врше притисак на суд, свесни да се судије још нису ослободиле поданичког духа и политичке скучености.

КОРУПЦИЈА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ

Корупција у полицији

Увод

Корупција је појава коју је тешко утврђивати и мерити. У овом раду прво ће бити указано на неке опште карактеристике и узроке корупције у полицији, а затим ће бити изложени резултати досадашњих истраживања о корупцији у полицији Србије.

Интегритет полиције једно је од кључних, ако не и најважније питање које заслужује да буде у центру пажње сваког разматрања о томе како се остварује улога полиције у друштву. У неким земљама, као што су САД или Велика Британија, расправе о овом проблему су веома интензивне и свеобухватне. То не значи да је тиме проблем корупције полиције у тим земљама решен, као што не значи ни да корупција постоји само тамо где се о њој расправља, или да је тамо најраширенија. То само сведочи о степену и карактеру демократије коју омогућава политички систем и отвореност полиције.

Пошто је основна функција полиције да се стара о спровођењу закона, корупција у њеним редовима представља сушту негацију сврхе постојања ове службе и институције. Због тога је веома битно развити прецизну дефиницију корупције у случају полиције. У ОУН усвојена је дефиниција према којој се појмом корупције обухвата свака радња или сваки пропуст које одговорно лице учини приликом вршења дужности или у вези са дужношћу, а за то као накнаду тражи или прихвата поклон, обећање или неку погодност.

Према америчким ауторима, појам „корупција у полицији” односи се на такво кажњиво понашање неког припадника полиције када он због свог службеног положаја прима или очекује да добије неку недозвољену стварну или потенцијалну награду или добит. Непосреднија је дефиниција коју је још 1973. дала америчка Национална саветодавна комисија о стандардима и циљевима кривичноправног система: „Корупција у полицији састоји се од радњи које подразумевају злоупотребу ауторитета полиције у циљу остваривања личне користи за припаднике полиције; активност неког припадника полиције која угрожава или може угрозити његову спремност да непристрасно спроводи закон или пружи неку другу услугу; заштита незаконитих активности од деловања полиције, без обзира на то да ли

припадник полиције помаже бизнис једног лица, а истовремено обесхрабрује бизнис неког другог лица”.

Има више дефиниција корупције и покушаја да се предоче њени конститутивни елементи. У овом раду, корупција подразумева два битна елемента и њихово истовремено присуство у некој радњи или намерном нечињењу. Први елемент је жеља да се оствари лична корист. Неки аутори иду даље и сматрају да полиција као целина може бити корумпирана тако што у систему власти задобије место које је ставља изнад закона. У оваквом схватању које се унеколико удаљава од оригинерног (изворног) појма корупције, највиши степен корупције полиције достиже се у тзв. полицијској држави.

Други битни елемент јесте кршење неке норме злоупотребом службеног положаја, наравно од стране лица које има својство службеног лица.

Корумпирана полиција не може се борити против корупције у друштву, исто као што ни корумпирано друштво неће покренути акцију за уклањање корупције из полиције. Овоме ваља додати и опажање да полиција у великој мери утиче на саму природу и квалитет односа у друштву.

Због изузетне позиције у друштву, полиција је изложена притисцима подмићивања са свих страна: одоздо (од стране криминалаца), са страна (од грађана који нису криминалци, али у чијем интересу може бити да се у датом тренутку прекрши закон) и одозго (од стране органа управе – општинских, градских, републичких, итд). Оснивач београдске техничке полиције, Арчибалд Рајс, истицао је да је полицијско занимање „можда оно где су припадници изложени највећим искушењима”. Један од разлога тог притиска лежи у чињеници да су дискрециона права полиције веома значајна јер често и у највећој мери од ње зависи да ли ће закон бити примењен на некога ко га је прекршио.

Управо зато што се полицајцима малтене непрестано нуди награда за непоштовање њихових обавеза, може се рећи да је корупција у полицији ендемична појава. Са порастом криминала, нарочито у домену дрога, понуђене награде бивају изузетно велике и интересантне. При том полицајци остају људи од крви и меса, у суштини обични људи иако се понекад на њих гледа као на супермене, а многи полицајци су и сами склони да себе тако замишљају.

Будући одговоран за стање у полицијској јединици и за њен рад, старешина на сваком нивоу одговоран је и за корупцију. За њега је највећи проблем да установи да ли у јединици има корупције. Она се јавља свуда, али једна те иста радња не мора бити свуда сматрана за акт корупције. Ако се у једном месту сматра нормалним да полицајац не плати своју шољу кафе, у другом месту или у другој држави то може бити третирано као акт корупције.

Корупција је по правилу појава која се везује за појединца. Има, међутим, ситуација у којима нелегалне радње постају карактеристика читаве јединице, тако да у њима учествује и старешина. То је тзв. организацијска корупција, јер се везује за службу као организацију. Најзад, у одређеним случајевима корупцију у полицији могу толерисати (чак и подржавати) политички утицајне групе, па и само

становништво. Ту се ради о „корупцији средине” која је и најтежи појавни облик.

Стабилност, односно нестабилност друштвених и политичких односа од великог је значаја за развој корупције уопште, па према томе и корупције у полицији. У условима нестабилности, друштво и институције које је оно створило показују мање отпора на корупционашке утицаје. Полицајац штити друштво од криминала, али ако схвати да се велики, па и највећи злочинци налазе у врху политичке и друштвене лествице, онда он не може а да не промени сопствени „компас” и свој систем вредности. Његова оданост друштву као таквом се мења или нестаје. У том погледу полиција је у изузетној позицији, јер много више него било која друга друштвена група зна о криминалу свих, а не само оних који су и званично означени као криминалци.

На корупцију у полицији такође утиче карактер полицијског система. Код полициолога преовладава мишљење да су фрагментисани полицијски системи, у којима се локална полиција налази у надлежности локалних власти и у великој мери је самостална у односу на централне полицијске органе, најпогоднији за развој корупције у полицији. Као модел узимају се САД, а у Европи Холандија, Белгија и Швајцарска. (Парадоксално је то да се за овакве системе за које се каже да су у великој мери погодни за корупцију, а уз то и неефикасни, истовремено тврди и да су демократични. Што неизбежно намеће питање: да ли се неки полицијски систем може означити као демократичан, ако он у себи носи клице и корупције и неефикасности). Но, корупција се јавља и у тзв. централизованим полицијским системима, с том разликом што се сматра да овде онај највиши ниво по правилу није подложен корупцији. Али када и он буде захваћен, корупција се неизбежно шири на читаву организацију, што потврђује народну мудрост да од главе риба смрди.

Корупција полиције у Србији

Таква је ситуација била у Србији до свргавања Милошевићевог режима. Тај режим користио је међународне санкције као изговор за свеопшти волунтаризам у тумачењу и спровођењу Устава и закона. **Нетранспарентни систем** додатно је замагљиван разним ad hoc мерама савезне или републичке владе, тако да су и мотиви за избегавање високих царина повећавани, што је водило у повећање корупције, јер су интересне групе тражиле изузеће од примене неке такве одлуке.

Упркос нетранспарентности система, која је личила на гвоздену завесу, југословенска јавност је и раније била свесна распрострањености корупције. Томе је доприносило деловање демократских снага и организација цивилног друштва, али и готово перманентна и свакодневна искуства грађана у контактима са државним органима.

Сада се обелодањују конкретни докази о запањујућем обиму и садржају корупције и организованог криминала у коме су преко сваке мере учествовале и државне и друге структуре под контролом партија на власти. А јавности није познато да је неко осуђен због нуђења или примања мита, иако је то позитивним законодавством санкционисано

као кривично дело³. То је истовремено и међународно кривично дело, јер је предмет међународних инструмената како материјалних (нпр. Кодекс УН понашања за службена лица одговорна за примену закона), тако и формалних (Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, потписана крајем 2000. у Палерму; Конвенција Европске уније о борби против корупције у коју су умешани званичници европских тела или званичници држава чланица Европске уније).

Нема прецизних података о корупцији уопште, па ни о корупцији у полицији у Србији. Међутим, будући да наша држава спада међу корумпираније државе света, извесно је да наша полиција није могла остати поштеђена. Такође је јасно да се врхови полицијске хијерархије (или њихове породице) нису могли обогатити онолико колико су се обогатили од плате коју су примали. Корупција у једном или другом облику и врсти била је основни извор њиховог богаћења. Било да је реч о пасивној или активној, индивидуалној, организацијској корупцији или „корупцији средине”, широко је распрострањено мишљење да је српска полиција била „до гуше” корумпирана.

Међутим, јавности није било познато да ли су и какве мере предузимане унутар МУП Србије да би се случајеви корупције расветљавали и појава сузбијала. Тако да је и рад органа дисциплинске контроле који, иначе, постоје у МУП Србије, остајао заклоњен велом тајности. Тиме је битно умањен ефект мера које су, можда, предузимане. Ако јесу, а нису обелодањене, изостао је утицај јавног мњења.

Друштвени и материјални статус припадника полиције представљају веома важне елементе појаве корупције у полицији. На низак друштвени статус указивао је још Аристотел, наглашавајући омраженост службе, коју су на почетку чинили само робови, а слободни Атињани с презиром гледали на то ново занимање. Такво гледање углавном се задржава и до данашњих дана. Ако такав положај у друштву прати и недовољна материјална награда, онда полицајац постаје посебно рањив и подложен корумпирању.

Све до почетка 1998. године (када су интензивиране оружане активности), у МУП Србије био је веома омиљен и тражен распоред на Косово. Припадници МУП не само да су добијали посебне додатке (што је нормално), него су се са Косова по правилу враћали са повећим износима пара или других добара. Нажалост, један део тог богатства стицао је и примањем мита од стране Албанаца којима је била потребна саобраћајна или возачка дозвола, нека потврда за купопродају или за неку другу радњу, итд.

Корупција у полицији битно утиче на способност ове институције да извршава поверене јој задатке, а тај утицај може бити директан и индиректан. Директан утицај је оно што чини суштину корумпирања полиције: да на кршење закона и прописа не реагује онако како

3 Кривични закон СРЈ, чл. 179 (примање мита); Кривични закон Републике Србије, чл. 254 (примање мита) и чл. 255 (давање мита). Инкриминисана су и нека друга кривична дела која су обухваћена појмом корупције. Приликом измена и допуна кривичног законодавство вероватно би било корисно предвидети корупцију као посебно привично дело, ослањајући се на међународну дефиницију.

би требало да поступи. Индиректно, корупција се негативно одражава на способност полиције тако што полицију „сатанизује” више, па чак и много више него што заслужује. Макар да је корупција у полицији релативно ограничена појава, она има карактер сензације у медијима, па се стога и ефекти умногостручавају.

Не морају само медији ширити информације о корупцији. Ако се полицајац, или патрола, свакодневно хране у неком ресторану, а при том не плаћају, муштерије ће неизоставно закључити да се власник ресторана не мора секирати ако учини, или ако чини неку недозвољену радњу. Глас о томе се шири, и погађа не само конкретног полицајца, већ и читаву службу. У Србији је било поузданих основа за ширење таквих гласова. Нису биле ретке ситуације да грађани гледају полицајца како се грли са човеком за кога се зна да припада подземљу и да се бави недозвољеним пословима.

Веома чест, ако не и најчешћи вид корупције дешава се у вези са саобраћајаним прекршајима. У Србији је то, такође, била уобичајена појава. Полиција готово никада није поступала превентивно тиме што би на неку забрану или опасност упозоравала возаче пре него што дођу у ситуацију да прекрше забрану и тиме створе ситуацију опасну за себе и за друге. Она се по правилу прикрије после места где постоји опасна ситуација. Тада се од прекршиоца наплаћује казна, али и врло често се са њим прави нагодба да плати мање него што је прописано, али да казну плати полицајцу, без потврде или признанице. Такође, издавање саобраћајних дозвола за аутомобиле без доказа о њиховом легалном пореклу и статусу било је чест повод за давање и узимање мита од стране припадника МУП.

Корупција у полицији повезана је и за сиву економију, а у време великих разлика између званичног и реалног курса динара припадници МУП врло често су се јављали у улози препродаваца девиза. У једном периоду дведесетих година, они су добијали плату дан-два пре осталих (и пре пензионера) и одмах куповали девизе које су у том тренутку биле јевтиније (због тога што грађани немају динара). Чим девизе поспе, они су их продавали по том новом, вишем курсу. Полиција је покривала и рекет, делећи са рекеташима оно што они наплате од власника неког ресторана или продавнице. Припадници полиције у Србији практично су приморавали власника локала да са њима ступи у сувласнички однос да би био заштићен од рекетирања. Такве тврдње изношене су јавно, (мада не увек са потребном прецизношћу) и никада нису биле демантоване, нити је неко због тога позван на одговорност.

У време несташице горива, неки припадници МУП имали су сопствене „бензинске пумпе”, снабдевали се захваљујући везама код „увозника” из државних органа или јавних предузећа. Са њима је дељена добит (рента) остварена на разликама између цене увоза и цене продаје.

Српска полиција злоупотребљавана је ради омогућавања или прикривања разних противзаконских радњи приватних лица или друштвених предузећа у вези са увозом нафте, цигарета, итд. То је на одређени начин било подстакнуто чињеницом да је СР Југославија, све до демократских промена које су крајем 2000. године остварене у Србији, имала

и ту несрећу да буде изложена различитим видовима међународних санкција, које су у знатној мери допринеле да буде уништен јавни морал и систем вредности преко којих се ограничава ширење криминала.

Поред опште инкриминације у кривичном законодавству, за акте корупције предвиђене су санкције и у полицијском законодавству. Закон о унутрашњим пословима Србије (чл. 50) квалификује као тешку повреду радних обавеза и дужности противправно прибављање личне или материјалне користи за себе или за другог у вези са радом. На исти начин квалификовано је прикривање теже повреде радних дужности и обавеза коју је извршио непосредни старешина.

Неповерење у полицију

У једном испитивању јавног мњења 1994. године које је реализовао Отворени Универзитет у Суботици, полиција је заузела високо, треће место у погледу поверења становништва (после цркве и армије).

Табела 4.1.
Поверење становништва у полицију (у%)

	велико	средње	мало	никакво	не знам
Србија	21,5	22,2	17,5	31,8	7,7
Црна Гора	39,3	21,3	13,8	7,7	17,9

Табела указује на значајне разлике у гледању на полицију у Србији и Црној Гори. У Србији, само 43,7 одсто испитаних имали су велико или осредње поверење у полицију. У Црној Гори, тај проценат је био прилично висок (60,6).

Међу једанаест институција које су биле предмет испитивања (влада, парламент, председник Републике, Уставни суд, армија, полиција, просвета, црква, здравствена служба, медији, синдикати), полиција је сврстана на треће место у групи институција које уливају велико поверење (после армије и цркве). Али, полиција у Србији истовремено је заузела четврто место у групи институција које не уливају никакво поверење (после парламента, синдиката и медија).

Емпиријско истраживање спроведено 1996. у Београду (Николић-Ристановић) дало је 42,4 процента негативних одговора на питање да ли је полиција ефикасна у борби против криминала, а додатних 31,5 процената испитаних је на исто питање одговорило са „не знам”. А 72,1 проценат интервјуисаних изјавили су да су били жртве неког конвенционалног кривичног дела у периоду 1991-1996; само једна трећина се тим поводом обратила полицији.

Најчешћи разлог непријављивања је уверење да „полиција неће ништа предузети”. Истовремено, највећи број оних који су пријавили кривично дело били су незадовољни начином на који је полиција поступила по пријави. Процент незадовољних креће се од једне половине (за пљачке) до три четвртине (за сексуалне нападе). То значи да је, на пример, од 100 жртава пљачке само њих 15 било задовољно начином на који им је полиција притекла у помоћ у вези с критичном ситуацијом у којој су се нашли.

Наведено истраживање спроведено у Србији половином 1997. показало је да око 84 процента испитаних сматрају да у овој републици постоји организовани криминал и да се осећају озбиљно угроженим, физички и материјално. А организовани криминал, по самој својој дефиницији, увек подразумева умешаност државних органа у недозвољене радње.

Према емпиријским истраживањима обављеним 1996. и 1997. године (Славујевић), неповерење грађана Србије у полицију стално је расло. Док је у другој половини 1993. године разлика између оних који немају поверење у полицију (50%) и оних који имају поверење (44%) била -6, у 1996. години та негативна разлика повећана је на -18. У 1997. години раскорак је више него удвостручен: близу две трећине (61%) грађана исказивали су неповерење, а мање од једне трећине (само 31%) поверење, тако да је негативна разлика била -30. У 1997. години, већа негативна разлика регистрована је само у Украјини (-40), Белорусији (-47) и Бугарској (-50). У Црној Гори разлика је такође била негативна, али је износила -11, у Чешкој -9, у Хрватској 0, у Словачкој је разлика била позитивна (+1), као и у Румунији и Пољској (+2), а у Мађарској је позитивна разлика била чак +17. Док у развијеним земљама полиција представља снажну интегративну институцију, полиција у Србији је доспела у категорију „нелегитимних институција које делују дезинтегративно”.

Истраживање које је у Србији обављено фебруара 2001. године у оквиру овог пројекта потпуно је изложено и објашњено у трећем поглављу, тако да ћемо на овом месту само укратко да размотримо неке од резултата који се односе на полицију. Испитаницима је, поред осталих, постављено питање да наведу једну од осам институција (војска, црква, школство, Председник СР Југославије, здравство, САНУ, опозиционе партије, полиција) у коју имају највише поверења. Само два процента испитаника навели су да највише поверења имају у полицију. Тако је она сврстана на последње, осмо место.

Разлози неповерења грађана у полицију су различити. Политизација полиције, као и њен неуспех у расветљавању неких изузетно значајних убистава, свакако смањују поверење грађана у полицију. Али је њихово сазнање или уверење да је полиција корумпирана свакако један од најважнијих, а вероватно и најважнији. Распрострањеност и укорененост корупције једна је од најпогубнијих врста криминала. Како онда грађани могу имати поверења у службу која је снажно захваћена управо том појавом и када они то свакодневно виде или чују?

Због тога и поменута најновија истраживања потврђују прави суноврат угледа српске и југословенске полиције у перцепцији грађана. Међу институцијама које су биле предмет истраживања, испитаници су оценили да полиција и њени припадници долазе на друго или треће место по корумпираности, непосредно пре или непосредно после процењене корумпираности судства.

На питање о томе шта мисле о распрострањености корупције у полицији, чак је 76 процената испитаника одговорило да сматра да је она у тој служби распрострањена много или веома много. Царина је заузела прво место са 84%, а судство треће са 75 процената.

Полиција је на другом месту и у одговору на питање „Где је корупција највише распрострањена?“ „У полицији“ одговорило је 12,4% испитаника, док је 31,4% испитаника одговорило да је то у царини, а 12,3% сматра да је корупција најраспрострањенија у судству. На обрнуто питање „Где је корупција најмање распрострањена?“ само 0,6% испитаника сматра да је то случај са полицијом. Горе од полиције прошла је царина и судство (по 0,5%) и још три институције. Када је постављено питање у којој мери су припадници одређених професија укључени у корупцију, за полицију се определило 62% испитаних. При томе, 23 процента испитаних сматрају да су у корупцију укључени готово сви припадници полиције, а 39% сматра да се ради о већини припадника. У одговорима на ова питања на прво место су стављени директори друштвених предузећа (32%+45%), а на друго место цариници (40%+35%). Полицији је, дакле, опет припало треће место. Најзад, грађани сматрају да је полиција изузетно корумпирана и при јавним (државним) набавкама, мада нешто мање од јавних радова (просек 4,16) и здравства (просек 4,11). Просек код полиције је 4,04.

Полиција је у Србији веома корумпирана, што има врло неповољне последице на спровођење закона и сузбијање корупције. Када је институција којој је посао заштита законитости и борба против свих врста криминала, па и корупције, тешко заражена вирусом корупције, тада је немогуће очекивати да у другим областима и институцијама друштвеног живота стање буде добро или боље него што је сада. Слаб рад полиције просто подстиче грађане и предузетнике на кршење закона, односно на сналажење у мутној води ради остварења сопствених интереса.

Корупција у управи царина

Уколико увозник одређене робе не плаћа царину или не плаћа царину у пуном износу, то му омогућава да присваја ренту. Наиме, остали увозници плаћају царину и равнотежна цена увозне робе се формира према тако дефинисаним укупним трошковима (набавна цена увећана за царину). Будући да су његови трошкови нижи (умањени за износ царине коју није платио), разлика између тих трошкова и равнотежне цене робе представља ренту. Због тога сваки увозник има подстицај да избегне плаћање царине, односно да прибегне корупцији, како би своју робу ослободио плаћања царине. Неплаћање царине (у потпуности или делимично) директно доводи до стварања, односно присвајања ренте.

Резултати истраживања јавног мњења, као и истраживања искуства предузетника показују да је царинска служба оцењена као најкорумпиранија државна служба. Дугогодишње наслеђе Савезне управе царина под руководством Михаља Кертеса очигледно да је дало резултате који се не могу тако лако поништити. Током последњих десет година створена је спрега између људи, односно кланова из Царине и људи из полиције, било да се ради о служби јавне безбедности или државне безбедности. Наиме, на свим граничним прелазима, поред цариника, налазе се и полицајци, без обзира да ли су униформисани или у цивилу. Наиме, полиција обавља пасошку контролу и врши физичко обезбеђивање границе на самом граничном прелазу.

Дакле, за спровођење практично било ког вида корупције на царини, потребно је да су у то укључени и полицајци. Да у то нису укључени, могли би без проблема да спрече царинске прекршаје у највећем броју случајева. Штавише, непристрасна и ефикасна полиција на граници била би сигуран сигнал цариницима да се не упуштају у корупцију, односно намерне нерегуларности царинске процедуре.

Наведена повезаност царине и полиције у корупцији појачана је чињеницом да наведене две службе нису имале јасно разграничење надлежности на граници. То мешање надлежности појачано је доласком Михаља Кертеса за првог човека Савезне управе царина. Наиме, г. Кертес је поверљив човек Државне безбедности, тако да је са његовим доласком дошло до пораста уплитања полиције у царинску процедуру, нарочито Службе државне безбедности. Поред тога, велики број новопримљених цариника или је дошао директно из Службе државне безбедности, или је са том службом индиректно повезан (на пример супруге људи из Службе државне безбедности).

Што се тиче самог корумпирања царинских службеника (заједно са корумпирањем њихових колега из полиције), односно механизма корумпирања, зарад неплаћања пуне царине, тј. присвајања ренте, може да има неколико видова.

Први вид је неевидентирање увоза (пропуштање робе) и то представља најбоље решење за увозника (у потпуности је ослобођен царине), мада је овај вид најтежи за имплементацију, будући да је потребно корумпирати више царинских службеника, односно створити мрежу корумпираних службеника (полицајаца и цариника) и остварити одговарајућу поделу рада између њих. У Србији је пропуштање робе, односно практично пропуштање камиона са робом, био случај који се најчешће догађао на граничном прелазу Хоргош, с обзиром на специфичну конфигурацију самог граничног прелаза. Механизам се заснивао на корумпирању цариника који први прихвата камион на граничном прелазу и уместо на паркинг за царински преглед, упућује га право на ауто-пут. С обзиром да оваквом поступку присуствује доста сведока (мисли се на службена лица), потребно је обезбедити њихову кооперативност, тј. увести их у ланац корупције. Будући да пропуштање возила подразумева да возач не располаже свим потребним документима за случај даље контроле на путу, оправдано је претпоставити да је у овакав ланац корупције врло вероватно била укључена и саобраћајна полиција, односно оне патроле које заустављају и прегледају камионе, односно њихову документацију. Често се, у циљу избегавања контроле, примењује и замена регистарских таблица, уз писање лажних путних налога.

Наведени разлози условљавају да се овакав вид корупције цариника, иако има најповољније ефекте по увозника, примењивао релативно ретко у односу на остале видове корупције царине о којима ће касније бити нешто више речи. Изгледа да се примењивао и у случајевима у којима је увозник имао веома велику политичку тежину, односно веома добре односе са Службом државне безбедности и полицијом, будући да су се у тим случајевима камиони кроз царински пролаз спроводили великом брзином уз полицијску пратњу. Дакле, без икакве евиденције робе, још мање њеног царинења.

Посебан, прилично делотворан, а при томе мање ризичан начин пропуштања робе је тзв. лажни транзит. Наравно, свака роба која је у транзиту не подлеже плаћању царине. Приликом уласка у земљу, камион се региструје, односно региструје се његов товар и издаје се тзв. пропратница, тј. документ којим се потврђује намера превозника да робу испоручи у некој од суседних земаља. Један примерак спроводнице добија возач камиона, а други иде у царинску документацију. При томе, у зависности од најављеног места изласка из земље, возачу и камиону оставља се неко време да напусте земљу. На месту изласка, упоређује се примерак спроводнице са царинском документацијом које размењују царинске испоставе и при напуштању земље престаје сва обавеза плаћања царине. Корупцијом се транзит користи за увоз робе без евиденције. Потребно је корумпирати царинике на најмање две царинске испоставе, односно гранична прелаза. На улазној испостави, односно граничном прелазу, возач шлепера наилази на корумпираног царинског службеника, који саставља пропратницу не према стварном стању, већ према жељама увозника. Иако је шлепер пун цигарета за пласман на домаћем тржишту, корумпирани цариник у пропратницу уноси да се ради о сојиној сачми у транзиту за, на пример, Македонију. Шлепер улази у земљу без плаћања царине и цигарете се пласирају на домаћем тржишту, уз замашну ренту за увозника. На граничном прелазу према Македонији, други корумпирани службеник симулира процедуру изласка камиона и саставља пуну документацију као да је камион заиста изашао у Македонију.

Други вид избегавања царине представља ненаплаћивање царине на евидентирану увезену робу, што подразумева проналажење лажне основе за ослобађање од царине. Овај вид корупције је нешто једноставнији, мада је за његову имплементацију често потребно да у ланац корупције буде увучен и неко ван царинске службе, који ће обезбедити лажну основу за ослобађање од царине. Овај начин избегавања царине се најчешће примењује у случајевима у којима постоји велики број различитих основа за ослобађање од царине. Сложена спољнотрговинска регулатива у СР Југославији и велики број различитих случајева ослобађања од царина увећавали су могућности за примену ове врсте корупције, нарочито у условима у којима је значајан део увоза била хуманитарна помоћ, која је ослобођена плаћања царине. Дакле, било је битно доказати да се увози хуманитарна помоћ па да буде ослобођена плаћања царине. Последице таквог ослобађања су значајне разлике између номиналне и стварно обрачунате царине. Према подацима за 2000. годину, та разлике је износила око 1.400 милиона динара или око 30% укупне номиналне царине. Иако је део таквог ослобађања од царина свакако легитиман, уколико ослобађање од царине износи готово једну трећину укупне номиналне царине, извесно је да су многа од тих ослобађања последица корупције, не нужно царинских службеника, мада су и они сами неминовно били део овог ланца.

Поред тога, овај вид корупције често се примењује приликом царинског прегледа и наплате царина од грађана који преносе робу преко границе. Наиме, заједно се врши царински преглед 5-6 возила, да би се онда свима осим једном обрачунала и наплатила царина, а онај прави, који је платио на време и правом човеку, пролази границу са

робом на коју није платио царину. Будући да се истовремено врши преглед више возила, потенцијалним сведоцима је веома тешко да установе коме је заиста наплаћена царина, а коме није, што олакшава обављање корупције ове врсте.

Ипак основни проблем у овом и сличним случајевима је плаћање самог мита, будући да је плаћање на самом граничном прелазу технички прилично тешко и узима подоста времена. Због тога се плаћања најчешће обављају преко посредника, при чему постоји својеврсна економија обима. Наиме, посредник плаћа износ за више трансакција, односно за више коруптора. У оваквим операцијама потребно је веома прецизно одредити различите детаље, попут распореда смена цариника, када који од коруптора долази на гранични прелаз итд. Због тога је најчешће потребно да у овакве операције буду укључени највиши званичници на једном граничном прелазу. Нарочито је потребно обезбедити одговарајући механизам контроле, тј. механизам на основу којег ће коруптори бити у могућности да прате спровођење неформалног уговора, односно пружање услуге за коју су платили.

Проблем спровођења неформалног уговора о корупцији је дошао до изражаја са кадровским променама до којих је дошло крајем прошле године у Савезној управи царина. Наиме, поједини цариници који су због корупције избачени са посла, нису више могли да пруже услугу за коју су унапред примили новац. Корумпирани службеници су већ потрошили примљени новац (или бар тако тврде), против-услугу више не могу да пруже, а коруптори не знају како да изађу на крај са наведеним проблемом.

Надаље, ефективна царина може да се обори пристрасном проценом вредности робе, тј. ефективним обарањем царинске основице, што најчешће почиње издавањем лажног рачуна, тј. рачуна на мањи износ од стварне цене робе. Такође, ово обарање царинске основице може се постићи рекласификацијом робе. Према царинским подацима, преко 95% патика које се увозе у Србију су платнене патике кинеске производње. Наравно, понуда патика на домаћем тржишту јасно показује да се ради о нетачном исказивању увезене робе – преко 95% понуде у домаћим радњама су патике потпуно друге врсте. Лажирање робних листа има за циљ обарање вредности робе, будући да платнене патике вреде 12 ДЕМ, па је тиме и наплаћена царина далеко мања, него да се ради о непристрасној процени стварне вредности патика које се увозе, која се креће близу 100 ДЕМ. Иако се у овом случају ипак наплаћује део царине, увозник је прилично задовољан, будући да је овај механизам доста једноставан и не захтева успостављање мреже корумпираних државних службеника – довољан је прави човек у право време, а то се може релативно лако постићи.

Коначно, ефективно обарање царине може да се постигне и рекласификацијом робе, тј. лажном идентификацијом робе која омогућава примену ниже царинске стопе. Овај метод је нарочито захвалан у земљама које, попут Србије, имају велики број, односно распон царинских стопа. Наиме, све до усвајања новог Закона о царинској тарифи маја 2001. године, царинске стопе су имале изузетно велики распон (0-40%) и постојао је велики број царинских стопа (чак 37). При томе су слични производи били оптерећени царином по веома различитим

царинским стопама. На пример, ребрасто бетонско гвожђе се царинило по стопи од 3%, док се глатко бетонско гвожђе царинило по стопи од 21%. Разлог за овакву разлику лежао је у наводној жељи да се заштити домаћи произвођач глатког бетонског гвожђа (Сартид), док се ребрасто бетонско гвожђе није производило у земљи. Последица наведене разлике и корупције у царинској служби је да је целокупан увоз бетонског гвожђа до октобра месеца прошле године класификован као ребрасто бетонско гвожђе, без обзира да ли је то бетонско гвожђе било ребрасто или глатко. Дакле, велики број царинских стопа и значајне разлике између њих у случају сличних производа доводе до оваквог вида корупције. Нема оправдања за овакву царинску политику. Не штити се домаћи произвођач, будући да је ефективна царинска стопа 3%, а не 21%, царинска процедура је нетранспарентна и омогућава корупцију. Нико не добија, сви губе – осим, наравно, корумпираних царинских службеника који су нашли још један начин да присвоје мито.

Према незваничним, али поузданим проценама из саме Савезне управе царина, веома велики број цариника, односно државних службеника у овој управи је умешан у корупцију. Према неким проценама, чак око 50% цариника је имало додир са корупцијом. Тек њиховим одстрањивањем са посла, довођењем и обуком нових људи, применом нових прописа (почев од закона па до статута), дефинисањем нових процедура и увођењем нових технологија стварају се услови да Савезна управа царина не буде више најкорумпиранија служба у перцепцији грађана.

Савезна и републичка влада: државна интервенција и корупција

Савезна влада и примена спољнотрговинских прописа

Све до промена савезног спољнотрговинског законодавства почетком маја 2001. године, веома велики број производа налазио се на увозном режиму дозволе. На том режиму налазило се 482 производа, односно тарифне линије према стандардној међународној класификацији производа. То чини око 4,5% од укупног броја производа, а отприлике и исто толико учешће производи са режимом дозвола имају у укупном увозу.

Од тога се за увоз око 100 производа морају тражити дозволе због међународних конвенција – ту се ради о производима попут експлозива, отрова и сличних ствари који су на режиму дозвола и у земљама са најлибералнијим режимом спољне трговине. Следеће 203 дозволе се односе на гвожђе и челик, односно производе од гвожђа и челика, а још око 90 је због наводне заштите неких других домаћих грана (камioni, трактори и слично). Постоји и 47 позиција које су на режиму дозвола, а које се односе на пољопривредне и прехранбене производе. Такође, постоје и производи на режиму дозвола који се ту налазе из потпуно непознатих разлога, као што су дотрајала одећа, нека медицинска опрема (ЕКГ), компресори и друго чији је укупан број око 40.

Највећи проблем при додељивању дозвола је субјективност и нетранспарентност у одлучивању. Наиме, државни службеници додељују дозволе појединачном предузећу које је дозволу тражило и додељују

дозволу за прецизно спецификовану робу и за ограничену вредност трансакције, било мерено количином или вредношћу робе. При томе, државни службеници имају дискреционо право да издају или одбију издавање дозволе у зависности од субјективне процене заштите општег интереса, што се своди на заштиту домаћих произвођача, односно заштиту платног биланса земље. Овакве, веома опште смернице, омогућавају државним службеницима да веома лако понуде своје услуге издавања дозволе, односно да буду корумпирани.

Највећи број дозвола код увоза прехранбених производа (жвакаће гуме, шећер, банане, чоколада итд), тј. производа са изузетно високом профитном стопом, био је резервисан за велике увознике, често блиске властима. На пример, Делта М, Генекс (и фирме у склопу Генекса), Нелт, Станком трговина, Делјуг. Осим тога, често су се појављивала и мања предузећа, неретко са два до три запослена која су добијала дозволе за увоз појединих производа, на пример Индустрија хране Дуња, регистрована у Београду, Булевар Револуције 276 (на тој адреси не постоји никаква фабрика, односно индустрија) која је у 2000. години добила дозволе за увоз чоколаде у вредности од милион УСД.

Следећи интересантан феномен је нереално ниска цена по којој је увоз пријављиван, па се, на тај начин прикрива корупција. Наиме, на овај начин номинални износ дозвољеног увоза је релативно мали, тако да се не би побудила сумња у нерегуларност при додели дозвола. Што се тиче нереално исказане цене на дозволи, предњачи фирма International CG, која је у саставу Генекса, а која је добила дозволу за увоз 6.100 тона банана, а пријављена цена је у просеку мања од 10 центи за килограм. Такође, предузећа под контролом Генекса су добила дозволе за увоз додатних 1.500 тона. Други увозници су свеукупно добили дозволе за увоз 900 тона банана. Просечна цена је код њих била између 40 и 50 центи по килограму.

Занимљиво је постоји доста велика разлика између износа издатих дозвола и реализованог увоза. У неким случајевима је реализовани увоз више пута већи од додељених дозвола. То посредно показује значајну корупцију на царини, тј. оној институцији која треба да се бави спровођењем спољнотрговинске регулативе. На пример, укупно издате дозволе за увоз шлепера и трактора у 2000. години су у вредности од 9 милиона УСД, а укупан увоз ових производа премашује 20 милиона УСД. Такође, код аутобуса, вредност издатих дозвола је 2,1 милиона УСД, а увоз износи 5,1 милиона УСД. Код камиона је вредност дозвола била 7 милиона УСД, а увоз је премашивао 18 милиона УСД, а код приколица су издате дозволе за увоз 1,1 милиона УСД, а увезено је за преко 10 милиона УСД.

С обзиром да се велика количина банана пласира преко пијаци и других места где се плаћа у готовом новцу, примећено је да је International CG (Генекс) увезао банане у количини од 3.400 тона за фирму Neretva fruit из Новог Сада, које иначе нема у регистру Савезног завода за статистику. Из овога се може закључити више ствари. Пре свега, да је преко ове фирме Генекс пласирао банане на тзв. готовинско тржиште, чиме је могао да избегне плаћање пореза на промет, а такође и да све приходе повуче са рачуна истог предузећа. Даље, Савезно министарство за спољну трговину је имало одређене критеријуме

при додељивању дозвола за увоз. Између осталог, по овом критеријуму, мала приватна, а и друштвена предузећа била су лишена могућности да слободно увозе, а поготово да увозе овако значајне количине. Очигледно да у овом случају овај критеријум није испоштован.

Такође се примећује да је у тренуцима пропадања старе власти издат непропорционално велики број дозвола. На пример, у периоду од 6.10. до 10.10. 2000. године издато је 16 од 18 дозвола за увоз шећера у 2000. години.

На крају, треба поменути и кадар који се бавио издавањем дозвола у некадашњем Савезном министарству за спољну трговину. Претпоставља се да су на дозволама радили људи повезани са Службом државне безбедности. Ово може да се поткрепи чињеницом да је једна од главних личности у комисији за дозволе била супруга једног од челника Службе државне безбедности. У случају најделикатнијих увозних послова, дозволе је лично одобравао тадашњи министар за спољну трговину, истакнути званичник ЈУЛ-а.

Оквир 1
Регулација спољнотрговинских токова:
Ни по бабу, ни по стричевима

Најрегулисанија област привређивања у Србији током 1990-тих година била је спољна трговина. Увоз се ограничавао путем контингента, а када су, током 1999. године, контингенти били укинута, започело је веома раширено коришћење дозвола за увоз и извоз. Контингенте за увоз је распоређивало Савезно министарство за спољну трговину заједно са Савезном привредном комором. Дозволе за увоз и извоз издавало је Савезно министарство. Поред тога, била је потребна и регистрација предузећа за обављање спољнотрговинске делатности, што је захтевало испуњење одређених услова у погледу броја запослених и техничке опремљености, као и уплате депозита. Постојала је и обавеза пријављивања сваког појединачног спољнотрговинског посла, обавезни депозит девизних средстава код Народне банке при увозу, као и обавезна продаја дела девиза од извозног прихода по званичном (за извознике неповољном) курсу. Наравно за све наведене обавезе, односно за њихово стварно или фиктивно испуњење издавала се одговарајућа потврда. Будући да су спољнотрговински послови доносили поприличне профите, предузетници, најчешће увозници имали су поприличан подстицај да плате издавање било које од наведених потврда, односно дозвола. Дакле, мало је вероватно да су се оне издавале према бабу, односно стричевима, већ на тржишним принципима – ономе који је био спреман да највише плати.

Државна контрола цена

Државна контрола, односно ограничавање цена, као вид државне интервенције, такође се веома често примењује, нарочито у неким привредним делатностима, попут пољопривреде. Под директном државном контролом налазило се у Србији у просеку преко 40 процена цена, а у неким периодима то је било чак и преко 60 процена. Такво понашање државе није могло да прође без одговарајућих последица. Пре свега контрола цена је испољила своје неизбежно негативно дејство – тежњу да се прошири. Одлучујући се за истрајну

контролу цена српска влада је била принуђена да прибегава субвенционисању трошкова у гранама у којима су цене биле под контролом. На тај начин довела је себе у ситуацију да је морала да прошири ниво контроле и да обухвата и цене које чине основне трошкове у тој грани. Веома често ни то није успевало, па су трошкови пословања предузећа са контролисаним ценама били изнад њиховог укупног прихода. Дакле, предузећа су бележила губитке.

Типични производи те врсте били су основни прехранбени производи у Србији током владавине СПС и њихових коалиционих партнера. Веома често, услед максимизоване цене коју не прати одговарајући механизам финансијског подстицања произвођача, није постојала заинтересованост произвођача да произведу, односно понуде наведени производ. Сходно томе, равнотежна понуда није била довољна да задовољи целокупну тражњу при задатој цени. Недовољна понуда стварала је нерегуларност снабдевања, несташице робе и редове испред продавница. Због тога су неки потрошачи спремни да плате додатни износ како би дошли до одговарајућег броја јединица производа у питању. На пример, шећер по сниженој цени, кога готово да никад ни нема у продавницама. Онда ни не чуди корумпирање шефова продавница, у парама или одређеној противуслуги.

Јавна предузећа

Јавна, односно државна предузећа која пружају инфраструктурне услуге веома су често извор корупције. Наиме, уобичајено је да су цене услуга ових предузећа депресиране, често значајно испод нивоа трошкова њихових пружања, односно да је понуда тих услуга при таквом административном ограничењу цена недовољна. Таква политика цена инфраструктурних услуга у Србији вођена је са образложењем заштите животног стандарда, иако се испоставило да је готово увек била део предизборне кампање тадашњих власти. Будући да би, на слободном тржишту, равнотежна цена ових услуга била виша, потрошачи су спремни да плате вишу цену тих услуга од постојеће. Услед административног ограничења, таква цена не би била легална, па се неминовно претвара у илегално плаћање, тј. у корупцију оних који такву услугу могу да пруже. Корупција при прикључивању нових телефонских претплатника у Србији типичан је случај те врсте (пример је изнет у Оквиру 2).

Пореска уйрава

Плаћање пореза неминовно умањује благостање пореских обвезника, будући да умањује њихов расположиви доходак. У начелу, по овом питању не постоји никаква разлика између правних и физичких лица. Корпорације желе да плате што мањи порез на профит, док грађани желе да плате што мањи порез на укупан приход или на имовину коју поседују. Наравно, једна од опција за све оне који не желе да плате порез је класична евазија (утаја) пореза, али то је у многим земљама веома ризикантна операција, која најчешће представља и кривично дело (треба се присетити поучног случаја Ал Капонеа). Насупрот томе,

Оквир 2

Корупција при укључивању нових телефонских претплатника: „Флаша пића за 200 ДЕМ”

Тарифна политика Телекома Србија није заснована на трошковима пружања услуга. Због тога у великом броју случајева телекомуникациона компанија није заинтересована да те услуге и пружи. Типичан пример те врсте је цена новог прикључка. При постојећој цени, велики број грађана се пријављује да добије телефонски прикључак и потом на њега чекају дуже време. У таквим условима они су спремни да плаћањем поспеше добијање сопствене телефонске везе. Понекад се за тако нешто употребљавају „везе”, што такође представља корупцију, овог пута инвестицију у друштвени капитал онога који је у прилици да „среди” телефонски прикључак. Посебну врсту корупције чини она на убрзавању прикључења већ одобрене нове линије. Наиме, незаинтересованост службеника Телекома Србија може да доведе до тога да се већ одобрена линија чека месецима. Тада на сцену ступају предузимљиви запослени самог Телекома. Наиме, нови корисник о свом трошку треба да обезбеди кућну инсталацију новог прикључка. Будући да мало ко од нових претплатника располаже техничким знањем потребним за такав посао, обично се такав посао понуди неком од радника Телекома. Прихватање посла веома често подразумева да се уз постављање кућне инсталације убрза и њено прикључење на одговарајућу телефонску централу. Према сведочењима нових претплатника, цене обе наведене услуге прилично варирају (кретале су се од 200 до 500 ДЕМ укупно). При томе се понекад посебно спецификују цене обе наведене услуге, можда чак и уз образложење: „Дај ми једно 200 ДЕМ да купим људима из централе флашу пића.”

корупција често представља разбориту алтернативу онима који желе да умање своје пореско оптерећење. Корумпирани државни службеник у пореској управи, на пример, може да пореску пријаву обради на пристрасан начин, да умањи пореску основицу или примени повољнију пореску стопу, што би умањило, ако не и елиминисало плаћање пореза на укупан приход грађана. Такође, и вредност личне имовине може пристрасно да се процени, тако да процењена вредност буде вишеструко нижа од тржишне. Тиме се умањује пореска основица, а тиме и сам износ пореза на некретнине. Поред тога, у корупцију могу да буду укључени и други. На пример, они који врше финансијску ревизију пословања корпорације, тако да прихвате завршни рачун (биланс успеха) који исказује профит мањи од стварног, па тиме и умањују масу пореза на добит коју корпорација треба да плати.

Порески систем у Србији током Милошевићеве владавине био је изузетно снажан генератор корупције. Резултати анкете потврђују да и грађани пореску управу стављају одмах иза царине као институцију за коју везују појам масовне корупције (4,12). Порески систем у Србији био је претерано компликован и неразумљив. Постојао је велики број различитих пореза, било је пренаглашено пореско усмерење на потрошњу (порез на промет) и на зараде. Такође, постојао је велики слободан простор за дискреционе мере државе, односно дискреционе одлуке државних службеника. Сам начин на који је порески систем у пракси функционисао показује колико је био реално оперативан. Када се узме у обзир комплетна природа привредног и политичког система у Србији, није тешко да се закључи да је власт намерно својим

активностима појединим групацијама и великим предузећима, чији су директори били чланови политичке елите (често и министри), омогућавала да дођу у повлашћени положај (да плаћају мање порезе) или чак да некажњено, без икаквог страха и без икакве одговорности, потпуно избегавају плаћање пореза. Такво понашање представљало је један од начина привилеговања појединих предузећа, чак и целих привредних грана. С једне стране, не плаћајући порезе они су стварали могућност за снижавање цена, што је услове тржишне утакмице чинило изразито неуједначеним и омогућавало им је елиминисање конкурената, тј. успостављање неконкурентних тржишних структура. С друге стране, уколико нису обарали цене, будући да су им укупни трошкови пословања били значајно мањи у односу на приходе, привилеговани предузетници присвајали су значајну ренту.

У контексту пореског система у Србији битно питање представља опорезивање зарада. Зараде су, кратко казано, биле фискално преоптерећене. Наиме, према тада важећој законској регулативи, на динар нето зараде фирма је била обавезна да исплаћује износ од преко једног динара на име пореза и доприноса. Такво изузетно велико пореско оптерећење зарада стварало је директне подстицаје ка утаји овог пореза која се остваривала на различите начине. Пре свега стварано је масовно „сиво тржиште” рада. Процењује се да је тренутно на овом тржишту још увек укључено најмање око милион људи. Поред тога, и они радници који су били укључени на формалном тржишту рада нису у већем броју случајева били исплаћивани на стандардан начин, него преко уговора о раду и томе слично, да би се и на тај начин избегло плаћање пореза. Подстицај корупцији и сивом тржишту рада посебно је био последица чињенице да је већина радника, који су укључени на „сиво тржиште” рада, била формално запослена. Односно, они су по основу формалних уговора о раду остваривали социјалну заштиту и друге облике заштите. Сходно томе, они су били подстакнути да се укључују на „сиво тржиште” рада. Радило се заправо о томе да су и послодавци и радници делили део добити која се остваривала утајом пореза на плате.

Корупција везана за пореску управу, односно порески систем у Србији у време Милошевићеве владавине постала је симбол пословне елите тог времена и доминантних начина бављења бизнисом. Богађење помоћу криминала и, наравно, корупције постало је општи образац и стварало је нова „правила” пословања. Јасно је да је улажење у овакве „затворене” аранжмане морало да буде добро плаћено. Само је одабранима било омогућено да некажњено врше утају пореза, да уводе, односно спроводе рекет, да се баве шверцом, да користе кредитна средства по посебним олакшицама, често уз реално негативну каматну стопу. Оне фирме које су се стриктно придржавале правила нису могле да опстану у конкуренцији са онима који не плаћају порезе, крше сва правила и норме, користе средства из примарне емисије. Тако је корупција постала саставни део менаџерског понашања, нешто што се подразумева као неодојиви део „трошкова бизниса”. Резултати анкете су показали да су приватни предузетници између 1 и 10 процената свог годишњег прихода издвајали за плаћање мита. Корупција је тако постала „начин привредног живота” у Србији. Претпоставке

вишег животног стандарда и, сходно томе, друштвеног угледа нису се обезбеђивале успешним предузетништвом, него политичким лобирањем и корупцијом. Учвршћивала се економска зависност између државних фирми и носилаца политичке моћи. Уносни послови нису се могли обављати без државног знања или, што је било најчешће, некога на високој политичкој функцији.

Монополисано тржиште и баријере

Значајан извор корупције у Србији представља монополска структура њеног тржишта. Емпиријска истраживања, односно стандардна економетријска мерења монополске моћи, показују да је тржиште у Србији у протеклој деценији у великој мери било монополисано. Та чињеница сама по себи не представља никакво велико изненађење. Она представља природну последицу догађаја који су се дешавали на просторима бивше Југославије. Предузећа у Србији су се у протеклих неколико деценија отвараола, као уосталом и у свим осталим републикама тадашње заједничке државе, имајући у виду целокупно тржиште бивше Југославије. Само у оквиру таквог јединственог тржишта ова предузећа су била изложена снажнијој конкуренцији. Поред тога, будући да је тржиште било знатно веће него што је то данас, предузећа су могла и да искористе позитивне ефекте економије обима.

У моменту распада бивше Југославије и осамостаљивања њених тадашњих република у независне и међународно признате државе привредна ситуација се драстично променила. Пре свега, дотадашње јединствено тржиште преко ноћи је подељено на много мање затворене целине, што је довело до тога да су бројна предузећа заправо остала без конкуренције, односно поједине гране су постале класични монополи. Поред тога, будући да је ново тржиште било много мање, нека предузећа су чак са само једним делом своје производње могла да подмире постојећу тражњу. Истовремено са овим процесима монополизације тржишта у Србији осећао се и испољавао трајни недостатак појединих производа, посебно оних који су раније били резултат понуде предузећа из бивших република заједничке државе. Показала се тада у пуном светлу неадекватност постојеће привредне структуре.

Сасвим је очигледна и врло је снажна веза између монополске структуре тржишта у Србији и подстицаја корупцији. Монополска позиција омогућује предузећу да оствари раст профита изнад оног износа који би се остваривао у условима слободне конкуренције и отвореног тржишта – другим речима, присваја се рента. Имајући то у виду, монополисти су сасвим природно заинтересовани да ову своју позицију одржавају што дуже, по могућности и трајно. Због тога они су били спремни да корумпирају државне службенике да би их стимулисали да интервенишу на тржишту у њихову корист. Сваки улазак нове фирме у постојећу монополисану делатност смањило би монополски профит, чему се постојећи монополисти настоје свим силама супротставити. У спречавању процеса отварања тржишта и пораста конкуренције они се служе корупцијом.

Процес корумпирања којем су прибежавали монополисти био је додатно подстакнут чињеницом да је понашање тадашње власти у Србији било у великој мери самовољно. Радило се о томе да су припадници владајуће елите имали велика овлашћења која шири јавност није могла на било који начин да контролише. Монополисти су заправо део своје остварене ренте делили са државним службеницима који су им то и омогућавали.

Вишеструки девизни курсеви

Неке државе примењују вишеструке девизне курсеви. Прилично је тешко спознати економску логику оваквог решења. Међутим, без обзира на мотиве, у Милошевићевој Србији постојао је најмање двоструки девизни курс. Званични девизни курс био је везан за немачку марку, док се „на улици” слободно формирао тржишни девизни курс, а постојао је и тзв. жирални курс, везан за „чувену” финансијску операцију штицовања девиза. Уз експанзивну монетарну политику која је вођена, разлика између званичног и тржишног девизног курса се стално увећавала, тако да је последње године Милошевићеве владавине тржишни курс немачке марке био у просеку пет пута виши у односу на званични. Тадашње власти су истрајавале у примени фиксног номиналног девизног курса. Тешко је у овом тренутку рећи шта је условило овакву политику. Другим речима, да ли се ту радило о глупости, елементарном незнању економске политике или је у питању нешто сложеније. Таква разлика у курсу ствара веома велике могућности за корупцију. Купити девизе по званичном курсу и продати их по тржишном – то свакако спада у пословне потезе са изузетно високом профитном стопом, односно потезе који генеришу изузетно високу ренту. Приступ куповини девиза по званичном курсу имали су, наравно, само привилеговани, они који су за такву позицију били спремни, односно принуђени да добро плате. То се нарочито односило на банкарске и спољнотрговинске послове (видети Оквир 3).

Оквир 3

Корупција при вишеструким курсевима:

Банка у Београду...

Један од пословних специјалитета домаћих великих банака било је одобравање, за повлашћене кориснике, наравно, тзв. динарских кредита на девизној основи. То, поједностављено, изгледа овако. Клијент у тренутку у коме су номинални и реални курс једнаки и износи 6 динара за 1 ДЕМ добија динарски кредит који одговара износу од 100.000 ДЕМ, тј. добија 600.000 динара на две године уз каматну стопу од 10% годишње која се обрачунава и наплаћује при повраћају главнице. Клијент наравно, одмах купи на тржишту немачке марке у износу од 100.000. Две године касније курс динара је пао, тако да износи 20 динара за 1 ДЕМ. Да би клијент вратио кредит од 600.000 динара, односно 100.000 ДЕМ номинално, потребно му је само 30.000 ДЕМ, односно 36.000 ДЕМ уколико се урачуна и камата. Дакле, нето добит од ове операције је 64.000 ДЕМ. Јасно је да је корисник овако повољног кредита веома вољан да део те добити подели са неким. Са ким? Са оним са којим треба и тамо где треба.

Посебне пензије и давања грађанима

Инвалидске пензије намењене су оним људима који су остали без радне способности. Такво решење постоји у практично свим цивилизованим државама. Међутим, многи људи који још увек имају радну способност, у оваквим условима, имају подстицај да добију инвалидске пензије. Такве пензије им омогућавају додатни приход и бесплатне погодности (бесплатна бањска лечења, на пример). Наиме, коришћењем своје радне способности, они стичу своје основне приходе, а своје благостање увећавају наведеном пензијом и бесплатним погодностима које нуди таква пензија. Сходно томе, људи који желе да добију инвалидске пензије, а на то немају право, спремни су да корумпирају државне службенике који доносе одлуке о додељивању тих пензија. У Србији је „цена” решења о инвалидској пензији око 5 хиљада ДЕМ. Износ потенцијалне корупције одређен је износом дисконтоване очекиване користи коју ће коруптори (лажни пензионери) да присвоје у будућности. Будући да је прилично тешко инвалидску пензију дати некоме чије су радне способности потпуно очуване, најозбиљнији кандидати за ову врсту корупције су људи чија је радна способност делимично очувана, а они желе да покажу да су у потпуности остали без радне способности. Корупција ове врсте може се индиректно сагледати кроз однос броја људи који примају регуларне и инвалидске пензије.

Државне субвенције произвођачима

Механизам реализације субвенција произвођачима везан је за мерење количине и квалитета испорученог производа. На пример, при субвенционисању производње млека, мери се количина испорученог млека и његова масноћа. Произвођач има подстицај да, корумпирањем онога који мери наведене параметре и издаје одговарајући документ, увећа износ субвенције коју присваја. Другим речима, корупцијом оног који мери наведене параметре може се доћи до лажног извештаја са спецификованом количином, односно квалитетом, који су изнад вредности параметара стварно испоручене робе. Онај који издаје сертификат не плаћа субвенцију, већ је само посредник у том процесу, тако да није животно заинтересован да тачно измери количину и квалитет. Насупрот томе, купац на зеленој пијаци купљену робу плаћа из свог џепа тако да је животно заинтересован да за цену коју плаћа добије што више и што бољег квалитета. Сви ми добро загледамо било који производ на зеленој пијаци, како би проверили његов квалитет, као и кантар продавца, како би проконтролисали испоручену количину. Заинтересовани смо да за цену коју плаћамо добијемо што више и што боље, а онај који издаје потврде о испорученој роби ради исплате субвенција то свакако није.

Бесплатна здравствена заштита

У Србији већ деценијама постоји, бар нормативно, бесплатна здравствена заштита и заснива се на тзв. обавезном здравственом

осигурању. Сви грађани обавезни су да, према унапред дефинисаним критеријумима, уплаћују одређени износ у централни, односно државни фонд здравственог осигурања. Сходно томе, у случају болести, добијају бесплатну здравствену заштиту. У великом броју земаља, из различитих разлога, овакав систем здравственог осигурања, односно пружања здравствених услуга, доводи до њихове недовољне понуде. Тиме се појединцима који траже здравствену услугу ствара подстицај да корумпирањем лекара или другог медицинског особља добију тражену здравствену услугу. Тржишна вредност здравствене услуге за било ког болесног човека је веома велика. Другим речима, свако је спреман да плати релативно висок износ за добијање одговарајуће здравствене услуге. Будући да таква услуга не може да се добије редовним путем, отвара се простор за корупцију. Корупција може да се односи на основне здравствене услуге (преглед, терапија, операција, хоспитализација итд) или на остале услуге (бољи смештај у болници, бољи третман помоћног особља итд). Осим тога, корупција у здравству може да има и различите видове. Поред плаћања новчаног износа, ту спадају и скупи поклони, као и инвестиција у друштвени капитал коруптора, односно различите противуслуге које пацијенти могу да пруже.

Државне јавне набавке и прогаје

Да би држава могла да функционише, потребно је да прибавља различита добра и услуге. У таква добра спада, на пример, рачунарска опрема коју користи министарство финансија, или аутомобили које користи управа царина. Штавише, у то спадају и робне резерве које формира држава, не да би их сама користила, већ да би интервенисала на тржишту уколико процени да су се за то стекли услови. Начелно посматрано, наведена добра и услуге треба да се набављају од најефикаснијих произвођача, тј. по најнижој цени при истом (задатом) квалитету. С једне стране, тиме се поштује начело економске ефикасности. С друге стране, минимизују се буџетски расходи државе. Нажалост, државни службеници ангажовани на таквим пословима имају подстицај да крше наведено начело. Понашајући се економски рационално, њих не занима ни општа економска ефикасност, нити минимизација буџетских расхода. Њих искључиво интересује лична корист. Уколико је неко од произвођача спреман да их корумпира да би добио посао, тј. да би испоручио своје производе држави, они су, начелно посматрано, спремни да се договоре уз уплату, на пример, 2% вредности посла на њихов банкарски рачун или, још боље, на руке. Питање гласи: да ли су и произвођачи спремни на такав аранжман? Наравно, сви осим најефикаснијег, а и најефикаснији је спреман на тако нешто уколико наслућује да ће други покушати да корумпирају државне службенике. Наиме, произвођачи су спремни да корумпирају државног службеника, како би добили посао при повољној цени, покрили све своје трошкове који су виши од оних најефикаснијег произвођача и присвојили одређену ренту.

Знајући за наведену структуру подстицаја, многе државе су увеле формалне процедуре јавних набавки, којима се минимизују могућности

корупције државних службеника у овом случају. Приватне, односно непосредне (затворене) погодбе су најповољнији аранжман за корумпирање државних службеника, тако да многе савремене државе избегавају овакву процедуру. Милошевићева Србија свакако да није спадала у такве државе, тако да су јавне набавке готово увек рађене непосредним погодбама, а детаљи тих набавки ће вероватно бити познати током серије судских процеса који се током ове године могу очекивати.

Наведени аранжмани у тадашњем привредно-правном окружењу у Србији стварали су целу лепезу отворених могућности за коруптивно понашање. Истраживања анкете су указала и да велики проценат грађана интуитивно осећа да су јавне набавке управо активности где је била присутна масовна корупција (као посебну врсту послова из ове области који су изазвали корупцију наводе се јавни радови – 4,16, односно послови који су били везани за „обнову земље“). Исто тако, и јавне набавке у области здравства су оцењене као изузетно подложне корупцији – 4,11.

Сам механизам којим се то одвијало врло је једноставан. Имајући у виду укупан амбијент у којем се одвијао привредни живот у Србији, односно стање када су све битније одлуке и трансакције биле увелико скривене од очију јавности, у овим пословима су били укључени само они учесници којима је држава дозвољавала и омогућавала да се појаве. Они су давали понуде и добијали послове, али се за тако склопљене уговоре плаћао мито. Тако да је корупција у ствари представљала резултат процеса „неформалне аукције“. Радило се заправо о томе да се појављивао већи број интересних група, односно група за притисак, које су међусобно конкурисале. У тој „слободној конкуренцији“ побеђивао је онај који би понудио највиши износ мита.

Тендери за јавне набавке у земљама које се разликују од Милошевићеве Србије заснивају се на достављању затворених понуда свих заинтересованих добављача. Овакав механизам, уколико нема дослуха, начелно посматрано, омогућава ефикасну набавку. Такође, могућности корупције значајно се смањују. Међутим, оне не нестају, већ се само селе ка корупцији тендерске комисије. Ипак, транспарентност у раду, јавно отварање понуда, чување тендерске документације као јавних докумената прилично смањује ове могућности. Још је боље, са становишта елиминисања корупције, примењивање аукције, односно јавног надметања, при чему се још више увећава транспарентност, односно умањује могућност корупције.

Поред јавних набавки, јавне продаје такође могу да буду извор корупције. Типичне јавне продаје јављају се приликом приватизације државних, односно јавних предузећа. Продаја јавних предузећа ствара простор за корупцију. Наиме, потенцијални купци имају подстицај да корумпирањем продавца, односно државних службеника задужених за спровођење продаје, умање цену предузећа које се продаје, односно умање сопствене издатке за стицање власништва над капиталом тог предузећа. Највеће могућности за корупцију те врсте представља непосредна погодба заинтересованих страна, којој претходе приватни (затворени) преговори учесника у продаји. Механизми који се том приликом користе прилично су једноставни

(видети пример приватизације Телекома Србија, оквир 4). Због тога се при продаји државних предузећа обично користе тендери и аукције. Талас приватизације у источноевропским земљама током 1990-тих година показао је да су тендери и аукције ипак солидна брана корупцији приликом приватизације.

Оквир 4.

Приватизација телекома у Србији: Pronto Italia, да ли се чујемо?

Италијански СТЕТ, односно данас Telecom Italia, дуго времена је био заинтересован да купи бар једну телекомуникациону компанију у источној Европи. За СТЕТ су неславно прошли покушаји куповине МАТАВ-а (Мађарска) и СПТ-а (Чешка република), будући да је СТЕТ изгубио на оба тендера, иако је понудио највишу цену, чак 10% изнад понуде победника тендера. СТЕТ се онда окренуо Србији и решио да више никада не изгуби на тендеру. Најсигурнији начини да се не изгуби на тендеру је да тендера ни не буде. Прича без тендера почиње у септембру 1996. године, а када је мало запела у Београд стиже Ламберто Дини, тадашњи и садашњи италијански министар спољних послова. Зли језици кажу да је његова супруга један од највећих акционара Telecom Italia, али злим језицима не треба веровати. Дакле, министар Дини је тада принципијелно рекао да је Милошевић у праву, да опозиција не треба да демонстрира, тражећи да се врате покрадени гласови (била је зима 1996-97). Нешто мало после тога, склопљен је, наравно без икаквог тендера, уговор о приватизацији којим је СТЕТ постао власник 29% Телекома Србија. Цена, с обзиром на услове које су инвеститори добили, може се оценити као веома ниска, услови за земљу у целини су веома неповољни, а за инвеститоре, на челу са СТЕТ-ом веома повољни. Све то указује на могућност корупције, односно да део средстава који је плаћен није завршио тамо где је требало – у буџету Републике Србије. Окружно јавно тужилаштво у Торину је покренуло истрагу у вези са овим случајем. Можда ћемо ускоро сазнати одговоре на три питања: Ко? Колико? Када? Међутим, и пре него што добијемо одговоре на ова три питања знамо одговор на једно. А то је шта нити једна влада нити у једном тренутку не треба да ради.

Поједини модели масовне приватизације у земљама у транзицији могу да генеришу простор за корупцију. У том погледу Србија је понудила свету веома добар пример како не треба радити. Већ 1989. године усвојен је Закон о друштвеном капиталу (касније неколико пута мењан и допуњаван), који је институционализовао претпоставке за отварање процеса приватизације у Србији. Процес приватизације је после 1994. године враћен уназад и практично обустављен, тако да се значајан део југословенске привреде формално задржао у државном и друштвеном власништву све до данашњих дана (прва половина 2001. године) – само око 6 процената привреде тренутно је приватизовано. Тврдило се да се приватизација одлаже све док не буду испуњени услови за њено „праведно спровођење”. Насупрот прокламованом чекању на услове праведне приватизације, привилегована политичка елита заправо је обављала масовну „скривену приватизацију”. Неки аналитичари сматрају да се сасвим слободно може тврдити да је у Србији заправо цела држава била приватизована. Коруп-

ција је тако постала један од успешних и веома брзих начина „приватизације” друштвеног и државног власништва.

Скривена, односно спонтана приватизација, заправо је еуфемизам за пљачкашки трансфер ресурса друштвених, односно државних предузећа, у приватне руке. Најчешћи механизам за обављање таквог трансфера заснивао се на новоформираном приватном предузећу које је у власништву директора постојећег друштвеног предузећа. Уобичајено је да новоформирано приватно предузеће буде регистровано на име директорове жене или неког од његових блиских рођака. Бивши македонски министар одбране регистровао је своје приватно предузеће на – таста. На ново, приватно директорово предузеће се преносе најзначајнија средства, односно ресурси друштвеног предузећа. То се најчешће односи на пословне контакте, односно бизнис мрежу (мрежа продаје, мрежа набавке, мрежа финансирања итд), а понекад се прибегава и неогољеном трансферу, односно чистој пљачки физичке имовине. На овај начин се умањује вредност капитала друштвеног предузећа, односно капитал се пребацује у ново, приватно предузеће, а његов власник не плаћа противвредност. Будући да наведени процес има много сведока, потребно је обезбедити њихово ћутање, односно кооперативност, да употребимо тај еуфемизам, а за то служи корупција. Без обзира на то да ли ће ћутање бити плаћено једнократно у готовини или добро плаћеним местом у новом приватном предузећу у власништву друга директора.

Јавни радови и њихови на обављању јавних радова

Јавни радови постали су веома популарни током 1930-тих година, када су у САД довели до веома повољних макроекономских ефеката (боље ефекте имали су у Хитлеровој Немачкој, али им то није дало велику популарност у другим деловима света). Јавни радови представљају специфичну врсту јавних набавки, једино што се уместо набавке добара или услуга, реализују инвестиције финансиране из јавних извора. Дакле, у основи, механизми корупције су слични као код јавних набавки. Потенцијални извођачи јавних радова спремни су да корумпирају државне службенике како би добили посао и како би увећали његову вредност, односно своје приходе. Међутим, сложеност пројеката који се реализују јавним радовима отвара могућности за различите видове корупције, још разноврсније него у случају јавних набавки. Један од њих је пристрасна израда пројекта за јавне радове, како би пројекат имао вредност већу од потребне (познато као „надувавање пројекта”). Друго је лобирање за одређени пројекат, при чему се стручњаци директно поткупују како би подржавали најскупуљу варијанту, без обзира што она није економски оправдана.

Посебна врста корупције при јавним радовима представља дослух потенцијалних извођача, уз постојање корупције. Дослух је начин изигравања тендера, како би се подигла, односно „надувала” цена и на тај начин ипак присвојила рента. Наиме, тендер доводи до избора најповољније понуде и економске ефикасности једино уколико конкуренти (потенцијални извођачи пројекта) нису у дослуху. Уобичајено је да се дослух спроводи уз помоћ корупције.

Запошљавање у државној служби

У многим земљама, нарочито у земљама у развоју, људи су спремни да плате одређени износ да би добили посао у државној служби. Другим речима, да корумпирају државне службенике да би и сами постали државни службеници. По правилу, плате државних службеника у тим земљама су прилично мале. Стога се поставља питање због чега је неко спреман да плати одређени износ, тј. да корумпира државне службенике да би и сам постао државни службеник. Основни мотив запошљавања у државној служби у тим земљама су очекивани приходи од корупције. Наиме, очекује се да ће положај државног службеника донети приходе од корупције при, на пример, издавању дозвола за увоз. Другим речима, корупцијом државних службеника ради добијања радног места у државној служби плаћа се улазница за улазак у клуб оних којима су приходи од корупције доступни. То је својеврсна инвестиција у будућност. Плаћам сада да бих присвојио приходе у будућности. Тиме се ствара ланац корупције. Основни приход државних службеника у овим случајевима постају приходи од корупције, а не основна чиновничка плата.

У Милошевићевој Србији, корупцији везаној за запошљавање у државној служби треба придодати и корупцију везану за запошљавање у целини. Наиме, та корупција је последица неодговарајућих решења у домаћем радном законодавству. Нефункционалисање тржишта рада у Србији такође је било један од снажних извора корупције. Формално неделовање тржишта рада резултирало је фрагментацијом националног и локалног тржишта рада на велики број малих, монополски организованих и затворених тржишта. Будући да није било тржишне верификације економских резултата, питање висине зараде зависило је највише од тога у којој привредној грани предузеће послује, што је природно резултовало атрактивношћу радних места у таквим „приоритетним” гранама. Посебно су била атрактивна радна места у јавном сектору. При томе било је отворено питање како до њих доћи када нема слободног деловања тржишта рада, односно када не постоји механизам слободне селекције и конкуренције унутар кога се шанса отвара способнијим и амбициознијим. Због тога, да би се дошло до новог радног места, посебно у државним службама, прибегавало се обично његовом „измишљању”. Директори друштвених и државних предузећа (чланови политичке елите), будући да нису били заинтересовани за ефикасност фирме, јер нису ни функционисали у тржишном окружењу, врло лако су се одлучивали на овакве потезе. Када се поменути елементи склопе у једну целину, лако се схвата да су управо различити механизми корупције били активирани у својој пуној снази. Тако је 41 проценат грађана одговорио да би платио мито ако би се то од њега тражило при конкурс за неко радно место.

Корупција локалних власти

Корупција у Србији постоји на свим нивоима власти, како федералним и републичким, тако, у приличној мери, и на нивоу локалних власти. Она, свакако, код локалне самоуправе узима специфичне

облике повезане са прописаним функцијама и надлежностима општина и градова, који и чине локални ниво.

Локална власт у Србији има врло ограничене функције, знатно уже него у другим земљама региона или западне Европе. Некадашња широка децентрализација власти је током 1990-тих година претворена у процес централизације, односно преношења надлежности са локалног на републички ниво у многим областима друштвеног живота. Тако су општине и градови „ослобођени” свих функција у образовању, здравству, судству и полицији, затим у већем делу социјалне заштите, културе, привредних делатности, регионалног развоја и слично. Тај тренд премештања функција са локалног на републички ниво био је резултат тежње претходног режима да пренесе све виталне надлежности, а и финансијска средства, на онај ниво на коме се осећао најјачим и најдуговечнијим, а имајући на уму вероватноћу да ће изгубити локалне изборе у већем броју општина и градова. Тако је и било: демократска опозиција је побеђивала на локалним изборима и преузимала власт у локалним заједницама, али су све битне полуге власти остајале ван њеног домаћаја, на републичком нивоу.

Поред административних функција у ужем смислу, општине и градови у Србији имају надлежности у комуналним делатностима (водоснабдевање, чистоћа, градски саобраћај, грејање, гробља, јавна рашвета, улице, паркови итд), у урбанистичком планирању и коришћењу грађевинског земљишта и у располагању пословним простором који се налази у државној својини.

У оквиру наведених функција локалне власти у Србији може се наћи корупција. Четири најважнија поља корупције су:

- додела локације за подизање киоска,
- додела пословног простора на коришћење,
- додела плацева за градњу и грађевинских дозвола и
- јавне набавке.

У многим градовима Србије, почевши од Београда, у последњој деценији развила се честа и велика корупција са доделом локација за подизање киоска. Киосци се сматрају привременим објектима и, стога, не подлежу строгој урбанистичкој регулативи, па је тим лакше локалним властима да издају локације и дозволе за њихово подизање. Са друге стране, приватни сектор пати од несташице пословног простора, јер постојећи углавном користе друштвена предузећа, и то врло неефикасно; друштвена предузећа не показују намеру да се ослободе вишка пословног простора зато што имају ниске трошкове његовог држања, било да је у њиховом власништву, било да је у својини предузећа за пословни простор. У овом другом случају закупнине су ниске, далеко испод тржишних, па и најслабије коришћење ипак доноси довољно за покривање закупнине. Једино брзо решење, макар у датим околностима, за несташицу пословног простора у приватном сектору, посебно за ситну малопродају, јесте подизање киоска. Корупција са локацијама и дозволама за подизање киоска развила се брзо, посебно на атрактивним местима у градским центрима. Уобичајена „цена” кретала се између 5 и 10 хиљада ДЕМ, а за најбоље локације и највеће киоске достигала је и далеко веће износе.

Држава Србија власник је великог броја јединица пословног простора у градовима Србије, посебно трговинског и канцеларијског. Тај пословни простор прешао је у својину државе углавном током национализације после Другог светског рата. Овим пословним простором управљају јавна предузећа за пословни простор општина, односно градова. Већи део пословног простора користе, како је наведено, друштвена (или мешовита) предузећа, а мањи занатлије још од пре више деценија и приватни сектор. Постојећи закупци су заштићени уговорима углавном на неодређено време и тешко их је иселити чак и када нередовно плаћају закупнину.

Корупција са доделом пословног простора постоји у великој мери. Основни узрок томе је ниска, исподтржишна закупнина, а ова политика води се, наводно, ради заштите закупаца и интереса потрошача. Када је закупнина ниска, тада се јавља рента коју ће неко присвојити – или купац или онај ко одлучује о томе ко ће бити купац. Обично је ово друго случај. Корупција са локалима, као и остала на нивоу локалне самоуправе, има два основна вида: први је плаћање у новцу, а други је додела пословног простора страначким друговима. За даљи раст обима корупције са пословним простором основни проблем је његово споро ослобађање од постојећих закупаца, из чега произилази релативно мали број слободних локала за прављење уносних послова.

Градско грађевинско земљиште је у Србији у државној својини, па државни органи, тј. локална власт, одлучују ко ће коју парцелу добити и какво ће право коришћења на њој имати. Као код пословног простора, тако су и код земљишта званични трошкови прибављања и коришћења врло ниски, нижи од одговарајућих тржишних, па се опет јавља рента коју ће неко присвојити. Када тржиште не уравни тежује понуду и тражњу за земљиштем, тада то чини корупција. Додуше, Закон о градском грађевинском земљишту прописује да се земљиште додељује на основу конкурентског надметања, али је та одредба остала мртво слово на папиру. У животу се оно додељивало непосредном погодбом заинтересованих странака, на обострано задовољство.

У области грађења постоји неколико тачака на којима је корупција могућа, а и честа. Прва од њих је обезбеђење урбанистичких услова, било за подручје за које не постоји детаљни урбанистички, односно регулациони план, било за одступање од тог плана када постоји. Затим долази грађевинска дозвола, а на крају употребна дозвола. На свакој од ових тачака има разлога за корупцију, а плаћене своте достижу на најатрактивнијим локацијама велике износе (на пример, вишемилеоне на Дедињу у Београду). У послове корупције често је укључена и грађевинска инспекција, чији је задатак да контролише законитост градње, а која показује попустљивост према прекршиоцима, за шта бива компензована.

Јавне набавке на локалном нивоу су, као и у целом свету, омиљена забава корумпираних службеника. Када куповина није конкурентска, онда је „уградња” неминовна. Корупција постоји како код набавки из буџета, тако и код јавних предузећа из комуналне области (често је помињано Градско саобраћајно предузеће из Београда). Срећа је у несрећи што су јавне набавке у Србији углавном ситне – у последњих десетак година било је врло мало већих инвестиционих пројекта, који

су најпопуларнији међу корупционашима. Ипак, и зараде на ситно, уколико су честе, могу донети велики новац.

Корупција на локалном нивоу – било са киосцима, било са пословним простором, било са грађењем и грађевинским земљиштем, било са јавним набавкама – била је углавном извођена на партијској основи. Владајућа странка би организовала корупцију, а поверљиви чиновници су је спроводили. И коалиционе странке су умеле да договорно поделе плен.

Грађани Србије знају да има корупције на нивоу локалне власти. Истраживање јавног мњења спроведено за овај пројект показало је да грађани процењују да је корумпираност врло развијена у локалној власти – оцењују је са 3,78 на скали од 1 до 5. У такмичењу са другим државним институцијама, локална власт ипак није високо пласирана, већ се држи златне средине. Приватни предузетници још неповољније оцењују локалну власт, приписујући јој индекс од 3,91, с тим да је међу свим пословима са државном управом свих нивоа корупција најраширенија приликом добијања локација од локалне власти.

Корупција свакако штети буџету локалне заједнице. Када су цене пословног простора, земљишта или киоска ниске, тада ренту (разлику до тржишне цене) присваја или закупац, или општински службеник и његова странка, а не буџет. А заједно са буџетом штету имају грађани, односно локална заједница у целини.

КОРУПЦИЈА У ЗДРАВСТВУ: КОРУПЦИЈА ИЛИ ИЗНУЂИВАЊЕ?

Ако под корупцијом подразумевамо добровољну размену у којој се као актери појављују онај ко прима мито (неко ко обавља јавну функцију) и онај који мито даје (неко ко тражи услугу и спреман је да за њу плати) суочићемо се са озбиљним проблемом примене ове дефиниције када је здравствена заштита у питању. Зашто? Због тога што онај ко даје новац да би добио услугу (био лечен) онемо ко обавља јавну функцију (здравствени радник у државном сектору здравствене заштите) није у позицији да слободно одлучи, без озбиљнијих последица по своје здравље, да ли ће платити за услугу на коју има право по закону, или ће подмитити здравственог радника који је дужан да му, опет по закону, услугу пружи. Према нашем емпиријском истраживању, чак 53 % испитаника би понудило мито да би добили бољу здравствену заштиту – што је на првом месту од 9 понуђених могућности. Значи, о добровољности се не може говорити.

По својим појавним облицима проблем нелегалних облика плаћања „из чепа” може се третирати као корупција, али је суштински ова појава, која је у здравству попримила ендемичне размере, ипак ближа изнуђивању или рекетирању (како се колоквијално дефинише дело). Особа која се налази у стању потребе за здравственом услугом каткад није у ситуацији да бира да ли ће платити за операцију којој треба да буде подвргнута, упут за лечење у здравственој установи вишег ранга или какву сличну услугу од које у крајњем случају може зависити трајање и квалитет њеног живота. Ипак, користићемо за потребе овог

рада дефиницију Светске банке по којој је корупција злоупотреба јавног положаја да би се остварио лични добитак.

Облици корупције у здравству

Корупција, односно нелегална плаћања из џепа се у здравству у Србији манифестују у неколико основних облика.

Донација

За многе услуге неопходно је да корисник плати цену материјала или медикамената који ће бити утрошени да би му се услуга пружила. Тако, на пример, у дужем периоду домови здравља или болнице нису имале материјал за основне стоматолошке интервенције, дијагностику везану за рендгенска снимања, одређене лекове који се у облику инјекција дају пацијентима који се налазе на болничком лечењу или их примају као терапију у здравственим станицама, као и материјала неопходних за хируршке интервенције. У овом случају би руководиоци здравствених установа, преко одређених служби (стоматолошка, рендгенолошка, хируршка...) обавештавали пацијенте да је неопходно да купе одређени материјал (рендген филм, материјал за пломбу, скалпел, газа, конач...) или медикамент (лек, анестетик, инфузиони раствор...). Куповина се обављала, углавном на два начина: директно у апотекама (у овом случају је пацијент добијао у руке потребни лек или материјал, потом би га давао лекару или сестри и имао контролу над употребом донетог лека или материјала) или путем „донација”. Наиме, у дужем периоду је практиковано да се од пацијената директно тражи новац, чак и за најхитније услуге, да би се тим новцем финансирали трошкови његовог лечења. „Донацију” чији је износ био предвиђен у зависности од врсте интервенције пацијент уплаћује на жиро рачун, или директно на руке овлашћеном лицу.⁴ У зависности од интервенције формира се и цена. Операција слепог црева кошта око 500 ДЕМ, операција катаракте око 400 ДЕМ, уградња вештачког кука око 3.000 ДЕМ. Транспорт болесника или долазак службе хитне помоћи плаћа се по пређеном километру око 0,5 ДЕМ. Пут новца који пацијент даје као донатор није јасно видљив. Новац завршава на рачуну здравствене установе, а да ли се троши за набавку неопходних материјала и медикамената за конкретну интервенцију, или куповину станова, путовања на стручна усавршавања у иностранство, корисник услуге – „донатор” никада неће сазнати.

4 Навешћемо само два случаја који су карактеристични за ову појаву. Први је Наредба број 667/12 директора Здравственог центра у Крушевцу: „Да се почев од 01.09.1994. наплаћују здравствене услуге, према приложеном ценовнику, у Организационој јединици „Општа болница” Здравственог центра у Крушевцу. Цену здравствене услуге корисник ће уплаћивати као донатор. То значи, ако се услуга плаћа вирманом у рубрици где пише сврха дознаке, корисник ће уписати: „УПЛАТА СРЕДСТАВА НА ИМЕ ДОНАТОРСТВА”. Овај текст ће се уписивати и при уплати готовински, приликом издавања признанице на име уплате на одељењима Опште болнице.” Други је Одлука Управног одбора Здравственог центра Зрењанин број 01-145/2 од 12.05.1997. Између осталог, у овој одлуци стоји да се наплаћује „транспорт болесника због контролних прегледа или отпуста болесника, као и кућне посете Службе хитне помоћи. Ова обавеза односи се и на децу и на труднице”.

У појединим здравственим установама даје се и дозвола лека- рима да продају пацијентима неопходни материјал. На основу раз- лике у цени (оне по којој набављају материјал или лек и оне за коју тај исти материјал или лек продају) запослени у здравству оствару- ју додатну добит.

Директно тражење новца

Други облик корупције, односно нелегалног плаћања, јесте ди- ректно тражење новца од пацијента или његове родбине. Да би се обезбедила квалитетнија нега, убрзала неопходна интервенција, до- шла служба хитне помоћи у стан, тражи се новац. И овде постоји не- колико начина за обављање ове операције. У установама високог ранга, где је по правилу утврђена највиша цена услуга, неко ће обаве- стити корисника да лекар који треба да га лечи има проблема да обезбеди финансијска средства за одлазак на конгрес на коме ће из- ложити изузетно важан рад. Зато је тих дана лекар заузет више него што је уобичајено, па ће пацијент бити примљен са извесним зака- шњењем. Порука је јасна – ако платиш, бићеш примљен са захвално- шћу и одмах, ако не, чекај. Други начин тражења новца, који се прак- тичује у већини установа, је да добар пријатељ лекара каже колико новца треба да би протезирао пацијента. Трећи начин је да лекари сами траже паре. Обично они то чине директно саопштавајући па- цијенту, наводећи при том разлог, обично мизерна зарада која не мотивише на рад, или тражећи „позајмицу” коју ће вратити када бу- де могао. У оба случаја пацијент зна да новац даје неповратно.

Илегална приватна пракса

У многим јавним здравственим установама поједини лекари отворено обављају илегалну приватну праксу. Овај начин узимања новца од пацијената посебно се практикује у стоматолошким и дерматолошким службама. За израду протетске надокнаде (мобил- не или фиксне) пацијент плаћа партиципацију која је прописана од- луком Републичког завода и у договору са лекаром одређени износ на руке (за мобилне протезе од акрилата око 100 ДЕМ, за скелетира- не протезе око 250 ДЕМ, а за фиксне надокнаде по члану око 50 ДЕМ). Дерматолози у оваквим случајевима користе амбуланту (про- стор, опрему и материјале) у којој су запослени за пружање козметичарских услуга.

Боловање и пензионисање

Постоји подмићивање лекара и за давање боловања када она нису оправдана. Последњих година ова појава је ређа када су у питању зап- послени у нашим предузећима или фабрикама, али се практикује ка- да су у питању радници који раде у иностранству. По уговорима о осигурању признају се и дознаке које издају наши лекари, уколико се радник запослен, на пример у Немачкој, разболи за време коришће- ња годишњег одмора.

Да би се добила инвалидска пензија, додатак за туђу помоћ и негу, често је потребно подмитити лекаре који се налазе у комисијама које одобравају инвалидску пензију или туђу помоћ. Тарифа за одлазак у пензију је између две и три хиљаде марака, у зависности од степена инвалидитета.

Чашћавање

Од ових облика корупције треба разликовати чашћавање лекара и другог медицинског особља, које је у великој мери и део традиције. Чашћавање подразумева давање новца (ређе) или поклона (чешће) без претходног уговарања. Уколико је пацијент задовољан начином на који је лечен и има потребу да захвали лекарима и особљу, он ће то учинити у складу са својим финансијским могућностима. Овај вид давања поклона или новца, је у појединим случајевима у тој мери укорењен да је већ постало изузетак ако се не реализује. На пример, када се роди дете треба даривати ону особу која дете износи из породилишта и предаје у руке оца или неког другог члана фамилије.

Показатељи корупције у здравству

На основу података до којих се дошло овим истраживањем, сваки други испитаник од оних који су били у ситуацији да дају новац, дао је мито лекару. То значи – сваки четврти грађанин.

Рангирање области друштвеног живота у којима је корупција највише распрострањена здравство ставља на високо место, одмах иза царине, полиције и правосуђа. Испитаници су одговарајући на питање „У којој су мери следеће професије укључене у корупцију?“ лекарима доделили 13. место у рангу међу 19 понуђених опција. Просечан одговор је 2,78. Оцена раширености корупције при јавним, односно државним набавкама, здравство ставља на друго место, одмах иза јавних радова (обнова земље).

Узроци корупције у здравству

Узроке раширене корупције у здравству треба, пре свега, тражити у немогућности Републичког завода за здравствено осигурање да испуни све обавезе које произилазе из Закона о здравственом осигурању, односно да финансира лечење осигураника – корисника здравствене заштите, трошкове здравствених установа и зараде здравствених радника који пружају услуге осигураницима. Потом, на раширеност корупције у здравству утиче и друштвена аномија односно криза морала, на крају и драстично сиромашење становништва, самим тим и запослених у здравству.

Низак ниво средстава који се у Србији издваја за здравство први је узрочник опште кризе здравства, али и корупције која се све више шири. Током више деценија здравство се у Србији ширило и права корисника повећавала, и преко економских могућности земље. Када је СР Југославија запала у економску кризу, све слабости система здравства и здравственог осигурања су дошле до изражаја. Тиме је произро-

кован не само пад стандарда запослених у здравству, већ и драстично погоршање стандарда здравствене заштите, да би се последњих година појавило и питање постојања система здравствене заштите. Смањење зарада запослених била је прва последица наведених кретања. Касније су дошли на ред технолошка основа здравства, услед немогућности да се купи модерна опрема и одржава постојећа, и на крају несташице лекова, санитарског материјала и хране у болничким центрима.

Због тога што опада количина новца намењена за лечење, долази до пада квалитета здравствених услуга и све израженије појаве несигурности грађана у приступу здравственој заштити. И у зони регуларних плаћања грађани, корисници услуга због честих несташица лекова и медицинског материјала оптерећени су преко сваке мере додатним плаћањем из сопствених средстава, поврх обавезних доприноса и партиципације.

Криза морала. Запослени у систему здравствене заштите нису могли остати имуни на промену општих вредносних и моралних критеријума који су преовлађујући у друштву. Док је држава пролазила кроз процес политичке и економске трансформације и кризе, шансу за напредак губили су, најпре, они који су задржали стари систем вредности (учење, марљив рад, солидност у послу и приватном животу, строго поштовање закона). Многи, слабије моралне структуре, запазили су да један вредносни систем замењује други, да су се они који треба да спречавају нелегалне радње и сами приклонили нелегалном зарађивању и да је политичка заштита моћнија од закона, па су и сами одлучили да окушају срећу у раније санкционисаном, а сада све пожељнијем обрасцу понашања.

Код здравствених радника, додатни подстицај за окретање недозвољеним радњама (наплаћивање пружених услуга пацијентима, „тражење мита“, коришћење државних капацитета за илегалну приватну праксу, крађа опреме и материјала, итд) био је образац понашања оних који руководе здравственим установама. Руковођење је било лоше, засновано на партијској лојалности и спровођењу наредби одозго. Другачије није ни могло бити када су руководиоци постављани по принципу лојалности, те, тиме, нису бирани најбољи, већ „поуздани“. Овоме је погодовала висока централизација здравства у Србији, тј. одлучујућа улога министарства у свим пословима. Директори нису користили адекватне инструменте за управљање, планирање, програмирање, мерење квалитета рада. Њихов једини задатак је био да буду трансмисија између вишег нивоа, министарства (или партијских комитета) и запослених.

Недодирљивост руководилаца здравствених установа који су се бавили и отвореним криминалним радњама сигурно није могла да подстицајно делује на запослене да све своје активности усагласе са етичким принципима професије и позитивним законским прописима. Уосталом, скорашња хапшења директора који су се налазили на челу најзначајних здравствених институција у овој држави, а један од њих и неко време и на челу министарства, због малверзација даје довољно јаку потпору изнетој тврдњи. По правилу, што је виши ранг установе у којој се тражи здравствена услуга, количина новца који треба спремити да би се за ту услугу платило је већа, као

што је већа и извесност да ће се пацијенту испоставити додатни „ценовник”.

Склоност руководиоца здравствених установа да многе послове обављају на нелегалан начин, пренела се попут епидемије и на ниже структуре запослених. Тако је дошло до успостављања мреже оних који су склони примању мита или, тачније речено, рекетирању пацијента. По спирали која је успостављена размишљањем „ако може директор могу и ја, ако може начелник могу и ја, ако може колега могу и ја, ако може лекар могу и ја, ако може сестра могу и ја”, ниво корупције се вертикално продубио у свакој здравственој установи и успостављени су прецизни тарифни системи који омогућавају да се сви који су корумпирани држе међусобно у неконкурентском односу, с једне стране (износ који добија болничар који приноси „гуску” или „лопату” непокретном болеснику никада није већи од износа који узима сестра да обезбеди адекватну негу, а мито који она прима увек је мањи од онога што узима лекар), и, с друге, у интересној повезаности која резултира својеврсном завером ћутања када се прича о миту покрене.

Зашто се они који нису подлегли криминалу у здравству не оглашавају, износећи чињенице које су им добро познате? Пре свега због санкција које могу претрпети у свом колективу од стране колега или других запослених. Наиме, како је корупцију тешко доказати, претпоставља се да покушај једног запосленог који није корумпиран или се бори против корупције не би био било шта друго до борба са ветрењачама. Санкције које би он могао да претрпи су бројне, од недобијања дежурстава, која се додатно плаћају, преко повећане оптерећености у процесу рада, премештања на радно место које је дислоцирано у односу на централну установу до директне саботаже његовог рада. Јасно је да је трошак разоткривања корупције од стране запослених у здравству висок, а добит може бити мала – чешће је никаква.

Зашто они којима се тражи новац нису вољни да о томе говоре? Зато што су у страху да би могли наудити себи или својима. Поторно је да ако и корупцију у конкретном случају докаже, увек има притајени страх да ће се замерити некоме из те здравствене установе и да ће то конкретно довести до другачијег третмана према њему или неком његовом ако потражи помоћ.

Ниске зараде. Рапидно сиромашење друштва довело је и до сиромашења оних који су у ранијем периоду били адекватно, значи добро, плаћени за посао којим се баве. Плате запослених у здравству су у дужем периоду мизерне. У периоду од 1991. до промена у октобру 2000. оне углавном за лекаре нису прелазиле износ од 150 ДЕМ, и биле су углавном ниже – ако се изузме период високе инфлације и хиперинфлације (јун 1992 – јануар 1994) и предизборних манипулација 1996. и 1997. – нису премашале износ од 100 ДЕМ. Истовремено су многа друга занимања била боље плаћена, па и она која захтевају нижи ниво формалног образовања, мањи ризик по здравље запослених, мању одговорност за резултат рада.

Успостављен је вредносни критеријум у друштву по коме вредиш онолико колико имаш новца. Високо цењене професије у ранијем периоду, међу њима и здравствене струке, постале су у потпуности обезвређене. Многи од оних који нису имали могућности да из јавног

сектора здравствене заштите пређу у приватни сектор постали су својеврсни таоци заблуде да се нелегалним стицањем новца могу вратити у положај уважених чланова заједнице. Многе је да се окрену нелегалним активностима на то натерао и биолошки опстанак, или немогућност да обезбеде регуларне услове за школовање своје деце.

ОБИЧНА ПЉАЧКА

До сада смо разматрали класичне облике корупције у Србији, класичне по томе што подразумевају злоупотребу важећег законског система и налажење могућности за приватне добитке у том оквиру. Међутим, то властодршцима није било довољно. Тражили су директнији пут до профита и – нашли су га. У следећа два оквира биће укратко приказане две велике пљачке, једна народа, а друга државне имовине.

Оквир 5 Пирамидална банка „српске мајке”

Дафимент банка је опљачкала огроман број штедиша током прве половине 1990-тих година. Нудила је енормне каматне стопе на девизе и динаре, привукла бројне штедише и на крају пропала. Била је то класична пирамидална банка, која је функционисала док је прилив новца нових штедиша био већи од одлива старих. По свему судећи, државни врх је стајао иза ове преваре народа. Банка је основана на име Дафине Милановић, која је завршила средњу економску школу и претходно била више пута осуђивана за преваре и фалсификате.

Све време трајања Дафимент операције било је очито да иза ње стоји држава, која је руководила и дозирала превару грађана. Банци су одобраване кредитне линије из примарне и сиве емисије, чиме се свесно стварао привид сигурности код штедиша, а људи из сенке креирали су пословну и политику каматних стопа. У времену кризе банке, они су се договарали да се „строгом контролом обезбеде да процес консолидовања банке не доспе у јавност, имајући у виду могуће (и политичке) негативне последице, те да сарадници, односно личности од утицаја, које у тај процес буду укључене, морају остати из истих разлога строго анонимне”. Постојала је, чак, намера да се овој банци повери и „откуп иностраног дуга Републике Србије, ангажовањем иноефективне која се налази у банци, о чему претходно треба обавити и консултације са председником Републике”, односно са Слободаном Милошевићем, како стоји у једном од строго поверљивих записника из оног времена. Управо ти записници показали су да је држава била активни учесник у акцијама Дафимент банке, да је председник Милошевић врло добро знао шта се тамо ради и да су највиши представници тадашњег државног врха и руководства НБЈ и Народне банке Србије били саучесници у превари народа која је извршена преко ове банке. Ни до данас није утврђено колико је новца грађана опљачкано преко Дафимент банке и ко се све њиме окористио. Сама Дафина Милановић је, пишући из иностранства, где је стигла по дозволи бившег режима, тврдила да је држава по разним основама узела из њене банке 880 милиона марака.

(Бојана Јаџер)

Оквир 6

Пљачка државних станова и вила

У претходној деценији извршена је велика пљачка државног стамбеног фонда од стране највиших државних и партијских званичника. Систем је био једноставан: државне стамбене комисије дозвољавале су откуп службених станова за мали новац свим виђеним и мање виђеним функционерима, а понекад и њиховим омиљеним службеницима (шоферима, секретарицама). Тиме је закон кршен двоструко: прво, зато што су, по Закону о становању и Закону о имовини СРЈ, службени станови могли бити коришћени искључиво за становање током вршења државне функције, а не и откупљивани, тј. пренешени из државне у приватну својину; друго, зато што су откупљивани по ниским ценама, које нису имале везе са тржишним или законским ценама.

Највеће махинације вршене су из три стамбена фонда: савезног, републичког и дипломатског. Међу највишим функционерима посебно је био популаран дипломатски, који је био власник бројних великих, репрезентативних и луксузно намештених вила на најбољим локацијама (Дедиње, Кошутњак, Сењак).

Профитери ове пљачке су председници републике, председници влада, министри, амбасадори, највиши војни, судски, царински и полицијски функционери, шефови државних органа, партијски функционери, директори медијских кућа и тако даље.

Према непотпуним подацима инспекцијских органа, незаконито је отуђено 1100 службених станова из савезног фонда и 1264 из републичког. Истрага је показала да је евиденција државних станова некомплетна, па је вероватно број отуђених станова знатно већи. Још увек се не располаже налазима инспекција о коришћењу службених станова у другим државним фондовима (царине, полиције, министарства одбране итд).

Бивши режим је награђивао своје припаднике за послушност и оданост, омогућавајући им противправно богаћење. Тако је Србија, и на овај начин, постала сиромашна земља богатих функционера.

(Јово Вукелић)

V Узроци корупције

Да би једно друштво, а Србија није изузетак, могло да се ефикасно бори против корупције, потребно је да се идентификују услови који подстичу њено настајање, функционисање и ширење. При томе нужно је да се има у виду неоспорна чињеница да корупција представља један много сложенији друштвени феномен, него што то на први поглед може да изгледа. Њени узроци, као и њено испољавање, многобројни су, а ефекти су дисперзовани кроз готово све делове друштва. Једно у великој мери корумпирано друштво, као што је то био случај у Србији у протеклој деценији, представља „оболело” друштво. Болест се, између осталог, манифестује масовним неповерењем становништва у постојеће институције, нарушавањем и ерозијом постојећег система вредности, као и свеукупном дезоријентисаношћу и несигурношћу. Као што смо већ у резултатима анкете навели, велики број грађана у Србији корупцију сврстава међу тренутно најзначајније друштвене проблеме, чак је стављају испред економских проблема.

Масовна корупција, поред свих негативних ефеката, може ипак да има и једно позитивно дејство – она јасно и недвосмислено показује да са постојећим системом институција и правила нешто није у реду. Она, дакле, скреће пажњу јавног мњења на основне изворе већине проблема у једном друштву. У том контексту поставља се питање: да ли постоје и, ако постоје, који су, институционални извори корупције у Србији? На тај начин анализа се своди на истраживање међусобне везе између кључних елемената привредног, политичког и правног система у Србији, као и начина његовог функционисања са настанком, степеном и интензитетом корупције.

Амерички нобеловац Гари Бекер сматра да је извор корупције увек исти: постојање државе, односно државне интервенције која прераподељује благостање на различите друштвене групе. Свака регулација, закон или јавни програм отвара слободан простор за манипулацију у корист интереса одређених друштвених група. На тај начин доводи се у најближу везу институционални оквир једног друштва и корупција. Предузетници у таквим ситуацијама нису подстакнути да улажу напоре у побољшање технологије, интерне организације предузећа, унапређење пословног управљања и тржишне конкурентности, него они масовно покушавају да при утврђивању мера економске регулације своје интересе наметну као општедруштвене – активност позната као трагање за рентом и детаљно објашњена у уводном поглављу. Поменути процеси су у својој пуној снази деловали и у случају Србије.

ЕКОНОМСКИ УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

У наставку анализе ће се показати како је функционисала веза између економских институција, односно економских политика које су спровођене, с једне стране, и корупције у Србији у протеклој деценији, с друге. Централна обележја институционалног, односно привредно-системског оквира који је омогућио и подстакао корупцију у Србији представљају етатистичка привреда, распрострањена државна интервенција, арбитрарне одлуке државе, дискриминативна економска политика, али и економске санкције против Србије. При томе, већина од механизма корупције су универзални, делују у свим земљама света на сличан начин, можда су у Србији добили само нека специфична обележја.

Етатистичка привреда

У образлагању одговора на питање шта је то што је, посматрано из угла постојећих, односно доскорашњих економских институција, проузроковало изузетно висок степен корупције у Србији, потребно је вратити се десетак година уназад. Раних 1990-тих година дошло је до кулминације политичке и економске кризе, избијања рата и коначно распада тадашње државе (бивше СФР Југославије). То је истовремено означило и потребу стварања нове привредно-системске инфраструктуре. Прелазак на другачије механизме привредне координације изазвао је и потребу стварања другачијих економских институција. У Србији се десио најгори могући случај: један институционални систем је разрушен, а у међувремену није успостављен алтернативни. На тај начин, изгубљен је неопходни оријентир, створено је стање институционалног нереда и, као последица свега тога заједно, разгранала се клептократија и корупција.

Србија није почетком деведесетих година спровела одлучне мере друштвене и економске реформе па, сходно томе, нису биле успостављене ни одговарајуће институције демократског друштва и тржишне привреде. Упркос формалном постојању одређених тржишних институција, српска привреда је без икакве сумње у протеклој деценији функционисала као наглашено етатистичка. Уместо да крене у транзицију, она је, привредно-системски посматрано, била враћена деценије уназад. Производњу и алокацију ресурса нису усмеравали потрошачи и њихове преференције, односно одлуке менаџера релативно самосталних предузећа, него административне активности владе.

Будући да није било тржишне верификације резултата пословања, политичко посредовање у економским процесима стварало је привилегован положај одређеним појединцима и групама. Политички утицајни појединци и групе су своје личне економске интересе наметали као „стратешке циљеве” државе и друштва као целине. Процес је додатно био искомпликован чињеницом да је већина политичке номенклатуре била истовремено и менаџерска елита – директори великих производних и трговачких предузећа (често монопола) или великих банака. Интересантно је и да процене грађана (резултати анкете) директоре државних, односно друштвених предузећа, стављају

на сам врх ранг листе професија које су укључене у корупцију. Тако 75 процената грађана сматра да су директори државних фирми умешани у корупцију. Они се налазе на ранг листи одмах иза цариника, за које око 78 процената грађана, који су учествовали у анкети, сматра да су масовно корумпирани.

У Србији се десило управо оно што се већ деценијама аргументовано анализира у оквирима институционалне економске теорије. Појединци су заправо само рационално реаговали на спољашње подстицаје, односно остваривали за себе најбољу могућу позицију уз дата системска ограничења. Створена је снажна интересна веза привреде и државе, државе и дела радника и радничких синдиката, али и између банака и привреде. На тај начин успостављена је чврста мрежа испреплетених интереса и лобија који су се залагали за одржање status quo, односно чак и за ојачавање и ширење државне интервенције.

Најчешћи механизми који су се користили били су регулација обављања привредних делатности и контрола цена. Међутим, они представљају само део бројних механизма корупције у Србији.

Државна регулација обављања привредних делатности

Основни институционални извор корупције у Србији био је садржан у претераном привредном нормативизму. Контрола цена није била у стању да реши питање адекватног усаглашавања понуде и тражње, што је доводило до тога да су се отварали нови и све сложенији економски проблеми. Они су се gomилали и влада је настојала да их решава истим лекарским средством којим их је и изазвала - додатним нормативизмом („прописује се”, „забрањује се”, „наређује се”). Хипертрофирани привредни нормативизам у Србији довео је до тога да понекад чак ни експерти нису били у стању да се у томе успешно снађу. Тако је хипертрофирани нормативизам постао, можда и ненамеравано, подстицај корупцији. Пререгулисаност је довела до сасвим супротног ефекта – институционалне „склерозе”, која је подстакла директно избегавање прописа. Економска регулација, односно контрола, у таквим је околностима губила било какав смисао – често је била много скупуља од вредности трансакција чија се законитост контролисала. У Србији је дошло до изражаја старо и добро познато правило да, када се покушава све контролисати, тада се заправо не контролише готово ништа.

Извесно је да екстензивна регулација привредних активности, односно спутавање деловања слободног тржишта, ствара веома погодна тло за настанак и ширење корупције. Државна регулација се огледа, на пример, у издавању дозвола за увоз и извоз, давању контингентата за увоз, издавању дозвола, односно сагласности за пословање у многим делатностима, односно сагласности за обављање појединих трансакција, издавање урбанистичких и грађевинских дозвола при инвестицијама, односно градњи објеката, дозвола за рад итд. Будући да без таквих дозвола није могуће пословање, односно присвајање профита, било која од тих дозвола има своју тржишну вредност. Предузетници су спремни да за такву дозволу плате одређену цену, не већу од масе профита коју губе недобијањем такве дозволе, без обзира што свако ко испуњава одређене услове има право на такву дозволу без икаквог

плаћања. Поред тога, предузетници су спремни и да плате убрзавање издавања такве дозволе, будући и да само чекање дозволе доводи до губитка профита. Искуство показује – уколико је неко спреман да плати одређени износ, он ће врло вероватно наћи начина да га плати. Корупција настаје оног тренутка када се дозволе попут наведених нађу на тржишту, тј. уколико се уместо регуларног издавања, оне купују корумпирањем државног службеника задуженог за њихово издавање.

Типичан пример наведене државне регулације била је тзв. обавезна пријава спољнотрговинског посла. При сваком послу ове врсте, увозник, односно извозник морао је да пријави посао, да испуни формулар, односно у њега унесе све тражене информације и да му надлежни државни орган овери ту пријаву. У почетку су се пријаве оверавале у Народној банци Југославије, а касније је та активност пребачена у Савезно министарство за спољну трговину. Редови испред Министарства су били енормни, а у ситуацијама у којима постоје редови постоје и начини да се редови заобиђу. Нова Савезна влада је међу првим одлукама које је донела, донела и одлуку о укидању обавезне пријаве. Са становишта евиденције, није постојала разлика. Нестали су редови испред зграде Владе, нестала је потреба за заобилажењем редова, а разлику су приметили службеници одељења за оверавање обавезних пријава. Остали су без посла. И без још неких стварчица.

Економске санкције

Својеврсну „институционалну константу”, односно пословно окружење привредног живота у Србији у протеклој деценији представљале су економске и политичке санкције, наметнуте 1992. године од стране Савета безбедности Уједињених нација. Током 1990-тих година, те санкције су биле појачаване, укидане, поновно увођене, модификоване, раздвојене на унутрашње и спољашњи зид, да би на крају 2000. године биле дефинитивно укинуте. С једне стране, оне су додатно појачале основне дегенеративне карактеристике већ постојећег етатистичког привредног система. С друге стране, и тадашњи режим је реаговао на, са становишта друштва, неразуман начин. Уместо отварања тржишта и стварања простора за подстицај домаћег потенцијала и ширење индивидуалне иницијативе, што би у том тренутку једино било разумно са становишта друштвеног интереса, тадашња власт се одлучила за замрзавање елемената и процеса постојећег нефлексибилног привредног система. Уместо на подстицање слободне приватне иницијативе и отварање простора за пословање успешног дела привреде, у Србији се кренуло у политички мотивисано промовисање „привредних чуда” и у различите начине пљачкања становништва. Посебно су једно време била популарна банкарска „чуда” - отварање приватних банака које су посебно девизним штедишама нудиле астрономски високе каматне стопе.

Економске санкције су дакле биле потпомогнуте унутрашњом „привредном блокадом”, која је долазила од стране тадашњег режима. Власт у Србији заправо је проценила да би неконтролисано бујање слободне приватне иницијативе могло у релативно кратком року да доведе до другачије диференцијације економских и политичких интереса и,

сходно томе, бирачког односа снага. У складу с тим, давао се благи замах приватној иницијативи, али само у оној мери и у оним привредним сегментима који су властима одговарали. Све ван тога било је директно или индиректно контролисано и онемогућено. Тако је створена парадоксална ситуација да су се привредници у Србији налазили у дво-струкој блокади - једној коју представљају санкције и другој (унутрашњој) коју су били наметнули креатори привредног система и економске политике. Одлични услови за подстицање криминала и корупције.

Затварање привреде изазвало је несташицу бројних добара и отворило је велики простор за неформалну (сиву) економију и сходно томе и корупцију. У таквим условима корупција је представљала својеврсан трошак превазилажења спољашњих и унутрашњих баријера. Неформално тржиште се увек појављује у оним ситуацијама када постоји потрошачки интерес за одређеном врстом производа или услуге чије су легалне трансакције онемогућене. Оно се дакле не појављује само у вези са производима и услугама чија је трговина забрањена и представља криминалну делатност. Цепање јединственог тржишта створило је ситуацију да су поједине робе биле трајно дефицитарне, што су економске санкције још само нагласиле. Све скупа је довело до изузетне атрактивности трговине недостајућим артиклима. Природно је да такви послови нису могли да остану ван контроле власти, нарочито власти каква је била у Србији током 1990-тих година. А тамо где је јака контрола власти, терен за корупцију је спреман.

Државни послови ван државне интервенције у привреди

До сада наведени узроци корупције углавном се тичу државне интервенције на тржишту, тј. оних мера којима држава, без обзира на мотиве, односно резултате, спутава слободно деловање тржишта. Поред тога, међутим, постоје значајни извори корупције који нису везани за државну интервенцију на тржишту у класичном смислу те речи. У овим случајевима ради се о државним пословима, тј. оним пословима које свака држава неминовно обавља, без обзира на степен њеног интервенционизма у привреди, односно обим државне интервенције.

Основни државни посао свакако је спровођење закона. Без спровођења закона, односно постојања владавине права, једноставно нема добро уређеног друштва, па не постоји ни слободно тржиште. Наиме, један од потребних услова за успостављање и функционисање слободног тржишта јесте делотворна заштита приватних својинских права. Уколико нису заштићена приватна својинска права, тј. уколико предузетници на тржишту не могу да уживају у плодовима својих напора, неће више ни имати подстицаја да се појављују на тржишту, односно да обављају било коју привредну активност. Постојаће само анархија и пљачка постојеће имовине, а нико неће имати подстицај да производи и ствара нову вредност. Све активности биће усмерене на прерасподелу благостања, а не на његово стварање. Наиме, сваки предузетник ће да постави кључно питање: због чега да радим и на тај начин увећавам своју имовину, када већ сутра неко може да ми је веома лако отме? Одговор на ово питање је веома јасан. Нико, осим криминалаца, неће бити заинтересован да ради свој посао.

Исти налаз се односи и на следећи државни посао, а то је надзирање спровођења уговора. Све трансакције на тржишту представљају својеврсне уговоре. Неки од њих су формални и писани, неки од њих су неформални. Уговори су добровољни, тј. заинтересоване стране слободно, без присиле, склапају уговоре, искључиво због тога што је то у обостраном интересу. Међутим, обе уговорне стране, начелно посматрано, имају подстицаје да изиграју, односно да не спроводе уговор, будући да на тај начин могу да максимизују индивидуални профит, односно своје лично благостање. Због тих подстицаја је од кључне важности да држава, односно њене судске власти, обезбеди непристрасно и ефикасно спровођење уговора. Уколико то држава не успе да обезбеди, мало ко ће да склапа уговоре, па неће ни бити размене на тржишту, односно доћи ће до замирања привредне активности, тако да неће бити ни тржишта. Као и у претходном случају заштите приватних својинских права, нико неће имати подстицај да производи и ствара нову вредност, а све активности биће усмерене на прераспodelу благостања, а не на његово стварање.

Наведени државни послови су потенцијални извор корупције. Кључно питање гласи: колико је појединац спреман да плати да не би сносио последице свог кривичног дела, односно кршења закона или уговора? Износ који је спреман да плати зависи од врсте кривичног дела, корисности коју појединац ужива починивши то кривично дело, предвиђене казне за то кривично дело, као и очекиване негативне корисности везане за издржавање предвиђене казне. Другим речима, питање гласи: колико је неко спреман да плати да би избегао затворску казну, односно колико неко вреднује, на пример, три године на слободи, уместо у затвору? Јасно је да су починиоци кривичних дела спремни да издвоје поприлична средства да корумпирањем државних службеника избегну казну за почињена кривична дела. Будући да им кривична дела углавном обезбеђују поприлична присвојена средства, може се рећи да у овом случају у Србији заиста постоји платежно способна тражња за корупцијом.

Мета потенцијалних коруптора су пре свега државни службеници судских власти једне државе. То се не односи само на судије, којима закон готово у свим случајевима оставља дискреционо право да унутар одређених граница одреде пресуду (наравно, није исто да ли неко служи три или десет година затворске казне). То се односи и на чланове пороте, односно судије поротнике, као и на ниже судске државне службенике, који могу да пристрасно припреме случај. Можда се, још у већој мери, то односи на истражне органе, који својим пристрасним понашањем могу да доведу чак и до тога да поједини случај кршења закона, односно кривичне одговорности, уопште и не дође до суда. Коначно, то се односи и на полицију, као део извршне власти, чије пристрасно понашање може да доведе до прикривања бројних кривичних дела, односно да њихови починиоци не буду откривени.

Тиме се долази и на следећи државни посао, а то је заштита јавне безбедности. Без одговарајућег нивоа заштите јавне безбедности, савремено друштво једноставно не може да функционише. Уколико су физичка (лична) безбедност грађана и сигурности њихове имовине угрожени, нико нема подстицаје да се бави производним активностима и увећава благостање друштва. Сви ће све своје ресурсе уложити у

заштиту своје безбедности, а неки и у угрожавање туђе безбедности, односно организовање пљачкашких активности.

Стварни и потенцијални криминалци нарушавају јавну безбедност да би увећали своје благостање. Неки од њих своје материјално благостање, а разноразни патолошки случајеви да би нахранили своју извиоперену душу самим чињењем кривичних дела. Сви они имају подстицај да корумпирају полицију, како би несметано обављали свој посао, који је профитабилан за њих, а погубан по друштво. Корумпирање полиције представља релативно једноставну операцију, и о томе постоје прилично поуздана сведочења (књига и филм *Серџико*). При томе, корупција при нарушавању јавне безбедности не мора да буде ограничена само на полицију, већ се шири и на судске власти („Дон Вито [Корлеоне] је скроман човек. Он контролише све судије окружног суда, а нама [осталим мафијашким породицама] не омогућава да се њима послужимо”). Корумпирање полиције и судства у случају нарушавања јавне безбедности, односно кршења закона, представља веома велику опасност, будући да у овом случају корупција готово неминовно води ка успостављању организованог криминала. О релацијама између корупције и организованог криминала биће речи нешто касније.

Коначно, један од уобичајених државних послова је заштита националне безбедности. Сходно томе, готово све државе света имају своје оружане снаге, које треба да предупреду било какво нарушавање националне безбедности. Механизми корупције у оружаним снагама делимично су слични механизмима корупције при јавним набавкама, али се ту јавља и неколико специфичности. Део јавних набавки оружаних снага тиче се наоружања и војне опреме, тако да се не ради о једноставним високосеријским производима опште намене. Многи од тих производа развијају се специјално за оружане снаге, тако да при набавци није могуће прибавити релевантне тржишне информације. Произвођачи војне опреме имају подстицај да корумпирају војне службенике задужене за набавку наоружања, како би оружане снаге, при набавци новог наоружања, донеле одлуке које одговарају економским интересима произвођача наоружања. При томе, плаћање не мора да буде у новцу. „Када одете у заслужену пензију, драги господине пуковниче, чека Вас место члана управног одбора нашег предузећа и специјалног саветника нашег директора. Ваше обавезе неће бити толико велике, за разлику од Ваших припадљивости.” Поред тога, систем присилне попуне оружаних снага људством, тј. систем регрутне војске, ствара подстицај свима онима који не желе да проведу 12 месеци у униформи да корумпирају службенике регрутне одељења, како би избегли своју војну обавезу. При томе могу да се користе различите технике. На пример, директно корумпирање регрутне комисије или корумпирање лекарске комисије која ће доказати да је коруптор неспособан за служење војске. Разматрање могућих механизма корупције у циљу ослобађања од војне обавезе завршавамо питањем: да ли је Марко (Слободана) Милошевић служио војску?

Веома је битно уочити да је у многим случајевима државне интервенције проблем корупције могуће решити дерегулацијом, односно уклањањем те државне интервенције. Међутим, државни послови, попут спровођења закона, морају да се обављају. Дакле, није могуће

лишити се ових услуга државе, што значи да ће у овим случајевима простор за корупцију увек постојати. Самим тим, стратегија борбе против корупције у овим ситуацијама неминовно треба да се разликује од стратегије борбе против корупције у случају државне интервенције, нарочито оне која је контрапродуктивна, без обзира да ли је праћена корупцијом или не.

ПОЛИТИЧКИ УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

Друштвени предуслови корупције

Да ли постоје друштва која су склона корупцији? Да ли је могуће направити поделу на друштва која су, по својим карактеристикама, предодређена за корупцију и она која то нису? У коју од те две групе спада Србија? Одговори на ова питања захтевају преиспитивање друштвених предуслова корупције. Иако су друштвени предуслови корупције неминовно бројни и испреплетани, покушајмо да идентификујемо најзначајније.

Карактер међуљудских односа у друштву представља први предуслов корупције. У неким друштвима међуљудски односи су традиционално веома блиски, док су другима они поприлично хладни. Један индијски антрополог је почетком 1990-тих година начинио компаративну анализу односа људи у данском и индијском селу. Међуљудски односи у данском селу су, према овом налазу, веома површни. Мештани једва да познају једни друге. Практично, они никада не посећују једни друге, а остали међусобни контакти су веома ретки. Мештани располажу са веома мало информација о другим сељанима, чак и својим комшијама, а и не интересује их претерано да о њима сазнају нешто више. Чак ни односи између деце и родитеља у данском селу нису блиски. Када деца одрасту, одвајају се од родитеља, одлазе на школовање, живе у неком другом месту, ретко их посећују, а највећи број контаката су телефонски.

Насупрот томе, међуљудски односи у индијском селу су веома блиски. Сви људи, нарочито рођаци и комшије, практично живе заједно, редовно, односно свакодневно се посећују, између себе деле готово све своје проблеме и међусобно се чврсто подржавају. Сви знају све о свима осталима, односно заинтересовани су да сазнају све о осталим људима из села.

Уколико се вратимо на изворну дефиницију корупције и присетимо се да корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности, извесно је да култура међуљудских односа индијског села представља далеко погодније тло за настанак корупције у односу на културу међуљудских односа данског села. Наиме, међусобна удаљеност људи у данском селу ствара веома погодан друштвени оквир за поштовање принципа непристрасности. Људи се међусобно готово и не познају, па им је лако да буду непристрасни. Та непристрасност готово да и произлази из њихове културе међуљудских односа. Уколико неко од данских сељана и постане државни службе-

ник, готово да ником из села (па ни његовим родитељима) неће пасти на памет да од њега траже неку услугу, тј. његову пристрасну одлуку. Чак да је неко и тражи, још је мања вероватноћа да ће он пристати да донесе такву пристрасну одлуку. На овај начин, карактер међуљудских односа условљава да не постоји погодно тло ни за тражњу за корупцијом, нити за њену понуду.

Насупрот томе, међусобна блискост људи у индијском селу ствара погодно друштвено тло за корупцију. Традиционално, сви се брину о проблемима сваког. Уколико неко из индијског села постане државни службеник, наставиће да се понаша према већ устоличеном културном моделу. Од њега ће готово сви очекивати да буде пристрасан при доношењу одлука и то у корист својих рођака, комишија и пријатеља. У таквом моделу понашања, пристрасност при доношењу одлука, не само да није неприхватљива, већ се сматра и друштвено пожељном, као део раније формиране културе међуљудских односа. Друштвено је неприхватљиво бити непристрасан. Такав модел међуљудских односа ствара погодно друштвено тло, како за бујање тражње, тако и понуде корупције. Модел непристрасног понашања, односно непостојање корупције, противречи већ успостављеном систему вредности.

Наведени модели понашања, односно међуљудских односа, представљају својеврсне екстреме и вероватно је да се већина савремених друштава налази негде између два наведена екстрема. Ипак, чини се да је процес урбанизације неминовно довео до помака у правцу данског модела понашања, тј. до прекида неких устаљених међуљудских контаката. И модели понашања у градовима у Србији, нарочито у великим градовима, постали су прилично блиски стандардним европским моделима.

Типови државе и корупција

Следећи битан друштвени предуслов корупције у свакој савременој држави, па тиме и у Србији, односи се на карактер државне управе, односно природу јавног сектора у сваком друштву понаособ. Од теоријских модела државне управе, вероватно је најпознатији онај који је развио Макс Вебер. Веберова државна управа, односно бирократија, сматра се идеалним, односно нормативним типом државне управе. Државни службеници у Веберовом моделу понашају се према рационалним процедурама и универзалним начелима, при чему нема места за персонализам (у смислу пристрасности), персоналне везе и, што је најважније, мешање јавног интереса, који штите државни службеници, и њиховог приватног интереса, односно користи. Јасно је, са једне стране, да Веберов модел бирократије описује државну службу, односно службенике, која не постоји ни у једној земљи света (мада се понекад може наћи став да је пруска бирократија послужила као узор за овај модел). Са друге стране, јасно је да у његовом моделу државне управе не постоји могућност настанка корупције. Сходно томе, што је веће одступање стварне државне службе неке земље од идеалног модела, веће су и могућности за настанак, односно бујање корупције. Другим речима, уколико би све државне службе у свету одговарале Веберовом идеалном моделу, не би ни било корупције.

Нажалост, стварност је веома далеко од Веберовог модела. Државни службеници у стварности, како у Србији, тако и другим државама, понашају се веома различито у односу на идеалне државне службенике. Наиме, и државни службеници су људи, који, као и сви други смртници, желе да максимизују своје благостање, па веома често подела активности између заштите јавног интереса и максимизације приватног интереса није баш у потпуности одвојена. Оваква понашања државних службеника, а нарочито изабраних представника народа (политичара), односно немогућност објашњења оваквог модела Веберовим моделом, довело је до формулисања теорија јавног избора, која показује да при колективном одлучивању исказани јавни интерес не мора да буде (а најчешће и није) максимизација благостања друштва у целини, већ максимизација благостања само одређених интересних група. Овим се феномен, односно проблем корупције неминовно концептуално шири. Дакле, не ради се само о корупцији државних службеника, тзв. административној корупцији, већ и корупцији законодавних власти, тзв. политичкој корупцији. Разлике између ове две врсте корупције, а нарочито разлике између њихових економских ефеката, нешто су касније предмет детаљне анализе. Без обзира на то, може се закључити да са удаљавањем државне службе од Веберовог модела, расте и вероватноћа настанка, односно бујања корупције. Колико је, у стварности данашње Србије, одступање понашања државних службеника од Веберовог идеала. Поприлично, рекло би се бар на основу резултата истраживања јавног мњења, а нарочито на основу истраживања приватних предузетника, који су, по природи свог посла, у свакодневном контакту са државним службеницима.

Овим долазимо до следећег друштвеног фактора корупције, а то је карактер државе. У савременом свету сусрећемо државе различитог карактера. Једну крајност чини тзв. беневоолентна држава, којој је, бар начелно посматрано, једини циљ максимизација благостања својих поданика. Другу крајност чини клептократија, тј. поредак унутар којег је држава само средство за максимизацију личног благостања владара. Први случај представља теоријску апстракцију, будући да држава са таквим јединим циљем још увек није забележена у политичкој пракси. Нажалост, други случај не представља искључиво теоријску апстракцију, будући да је прилично дугачка листа владара-пљачкаша, како оних из историје, тако и из савременог света. Извесно је да удаљавање од клептократије умањује могућност корупције, али да ни беневоолентна држава није имуна на корупцију показале анализа механизма корупције која се може наћи у следећем одељку. Иако је релативно лако донети прелиминарни закључак о карактеру државе на чијем челу је био човек попут Слободана Милошевића, нешто касније ће се изнети више чињеница о карактеру те државе.

Следећи друштвени предуслов корупције заснива се на карактеру државне власти. Тај карактер се најбоље може описати коришћењем екстремних, односно дијаметрално супротних појмова: демократија и диктатура (тиранија). Наиме, корупција је, по својој природи, активност која се одвија скривено, тј. не одвија се пред очима јавности. Демократски карактер државне власти заснива се на сталној контроли те власти од стране бирачког тела, односно грађана дате државе.

Самим тим, друштвене могућности за настанак корупције у случају демократије мање су него у случају диктатуре, у којој не постоји институционализована контрола државне власти. Демократију карактерише слободан проток великог броја информација о пословима државе, на шта утиче постојање опозиционих политичких партија, слободних медија, невладиних организација и свега осталог што чини демократски поредак. Другим речима, све то чини ефективну јавну контролу државе, државних послова и политичара који су на власти, односно државних службеника који спроводе власт. Иако демократија никако није непропусна брана за корупцију, демократски поредак је далеко мање погодан оквир за настанак и бујање корупције у односу на диктатуру.

Још један значајан друштвени фактор корупције може да буде врста доминантног односа грађана према држави. Наиме, држава може да се перципира на различите начине. С једне стране, држава може да се перципира као институција која грађанима пружа одређене услуге и према којој грађани имају стално неповерење. У основи ова концепција је индивидуалистичка, тако да се у први план стављају грађани земље, тј. појединци, док се држава перципира искључиво као сервис грађана, при чему они брижљиво контролишу обим и квалитет услуга које им држава пружа. Оваква, либерална концепција доминира у англо-саксонским земљама и праћена је сталним неповерењем грађана у државу, што значи да се велики ресурси улажу у контролу рада државе, односно државних органа. Самим тим, друштвене могућности за настанак корупције су мање, односно мања је вероватноћа настанка и бујања корупције у оваквим друштвеним условима.

С друге стране, држава може да се перципира на потпуно другојачији начин. То је држава као предмет поштовања, готово обожавања. У првом плану је држава, док су грађани само поданици те државе, односно средство за обављање важних државних послова. Иако се оваква концепција обично везује за пруску државу и Хегелову политичку филозофију, оваква перцепција државе се јавља готово у свим земљама света, много година после нестанка пруске државе. Треба се само присетити поруке коју је на својој инаугурацији послао амерички председник Џон Кенеди: „не питај шта Америка може да уради за тебе, већ шта ти можеш да урадиш за Америку”. Ни сам Бизмарк се не би постидео овакве изјаве. Проблем је, међутим, у томе што перцепција државе заснована на њеном поштовању, односно обожавању ствара погодно тло за корупцију. Поданици се не мешају у државне послове, мања је могућност контроле државе и, у крајњој линији, све је дозвољено у име виших циљева. Па чак и корупција.

У Србији су током 1990-тих година многи државу доживљавали као предмет великог поштовања, неки чак и обожавања. Патриотизам је постао кључна и злоупотребљена реч. Добровољци су одлазили на фронтове, многи се са њих нису враћали, а да нису ни знали циљ рата у који су отишли. За то време, они који су владали Србијом су јако добро осетили магичну моћ речи држава и патриотизам. Никада их није интересовала српска држава, нити су имали најплећу представу о томе шта је патриотизам. У име виших циљева они су поставили оквир за пљачку и лично богаћење. Виши циљеви, општедруштвени

интерес и томе сличне ствари их нису интересовале. Превише виших циљева и премало здравог разума. А управо због таквих „патриота”, почетком овог века, Џејмс Џојс је, одлазећи из Ирске, записао: „патриотизам је последње уточиште за последње битанге”.

Децентрализована и централизована корупција

Суочен са корупцијом, грађанин или предузетник пред собом има представника власти - државног чиновника, полицајца, судију или кога другог. И проклиње њихову похлепу и своју лошу срећу, али обично не размишља каква је корупција у питању: да ли то они само допуњују своју зараду узимајући мито, играјући ову стару игру само за себе, или се ради о нечем већем, уз учешће виших ешалона државне управе и политике?

У земљама зреле демократије доминира „ситна”, административна корупција, где поједини државни званичници сами раде за свој рачун, или где, евентуално, мање групе раде заједнички, кријући се од закона, колега и истражних органа. Тип корупције је исти, без обзира да ли се корупцијом бави најнижи државни чиновник или министар. Битно је да се ради о ситуацији где се појединци стављају изван закона, у сопственом интересу, и да држава није наклоњена тој њиховој делатности. То је уобичајена, тзв. децентрализована корупција. Међутим, у многим земљама у транзицији и у развоју корупција се игра на знатно вишем нивоу. Моћни појединци и групе покушавају да освоје државу, тј. да је ставе под своју контролу и искористе за сопствено богаћење. Некада у томе успеју делимично, а некада у целини.

Два теоријски чиста типа корупције су децентрализована и централизована. Код децентрализоване корупције држава је поштена, а корупцијом се баве државни службеници за свој рачун, стрепећи да ће бити ухваћени и кажњени.

Централизована корупција представља потпуно другачији тип корупције, код кога се одбацује претпоставка о поштењу државе и оних који је воде. Тиме се отвара потпуно нова перспектива. Државни врх постаје тада генератор корупције, а државни апарат представља инструмент богаћења за припаднике владајућег круга.

Замислимо једну пљачкашку екипу, чији је циљ освајање и одржање власти и богаћење. На њеном челу је појединац са највећим способностима, који уговара поделу плена са другим члановима екипе. Он не сме да им да премало, јер ће порастати вероватноћа дворског удара, али ни превише, како не би непотребно смањено свој део. Његов циљ је, дакле, да максимизује сопствени приход, али и да сачува лојалност својих сарадника како га не би збацили или издали, и то тако што ће им обезбедити учешће у убраном миту. Ово препуштање дела добити има две сврхе: да држи сараднике заинтересованима за заједничку ствар, али и да их везује за владара претњом санкција за корупцију уколико покушају да се осамостале. Додатни погодан механизам за повећање кохезије је прописивање ниских плата државних службеника, јер су они тада принуђени да се упусте у корупцију како би могли пристојно да живе, што их опет ставља на милост и немилост вишим ауторитетима.

Модел централизоване корупције је, видимо, еминентно политичке природе. Политичка сфера генерише корупцију, њен обим и модалитете, а корупција је ендогена у односу на политички систем.

Политички систем Србије

Током 1990-тих година у Србији је изграђен специфичан политички систем, који је веома погодовао развоју корупције, а можда и био конципиран тако да би владајућој политичкој елити створио могућност богаћења на рачун државе и друштва у целини.

Нови устав Србије из 1990. године, и поред приличних мањкавости, укинуо је социјалистички систем и прогласио политичке слободе, демократију и вишепартијски систем, створивши могућности за развој слободног, демократског друштва. Међутим, живот није пратио устав и законе, већ је ишао другим током. Владајућа политичка елита задржала је дотадашњу контролу над политичким, економским и друштвеним животом Србије, насупротив суштинским одредбама Устава и многих закона, написаних у слободнијем и демократском духу, па је, чак, и проширила своју контролу у многим областима.

Режим који је владао Србијом током 1990-тих година, све до 5. октобра 2000, био је аутократски у пуном значењу те речи. Носилац режима био је Слободан Милошевић, у два смисла. Прво, режим је преживљавао захваљујући њему, јер је био добар познавалац политичке технологије, прави мајстор игре иза кулиса и тактичких удара када то противник не очекује. Својом политичком вештином обезбедио је и велики ауторитет унутар СПС-а, који је режиму давао преко потребну хомогеност; нико није смео да се супротстави вођи, чиме је створена ауторитарна организација која је глатко функционисала. Друго, он је сам доносио све битне политичке одлуке, вероватно после консултација са супругом; од њега јединога зависило је којим ће путем поћи Србија, како ће изгледати политички систем, шта ће се радити са опозицијом, са економском или спољном политиком и свим другим областима живота. Он је одређивао политичке циљеве, диктирао вредносни систем и доносио стратешке одлуке, а сарадници су их спроводили као послушни војници. Оно неколико сарадника из фазе Милошевићевог успона на власт који су мислили својом главом током времена је изгубило позиције; остали су одлазили код шефа са страхопоштовањем, недовољно упознати са компликованим играма које је он спроводио, и примали наређења која су само извршавали, верујући у памет вође; створен је систем налик на онај кнеза Милоша из прве половине XIX века, када је једна паметна глава мислила за цео народ.

Са друге стране, рана фаза политичке и економске транзиције бивше Југославије око 1990. године донела је, макар на нормативном нивоу, институције демократског поретка, које су могле представљати проблем за установљавање аутократског система. Милошевић је одабрао следећу стратегију: градио је аутократски режим, уз занемаривање институција демократског поретка онолико колико је то било нужно за достизање циља. Чувао је фасаду демократског поретка, тежећи да избегне, колико је било могуће, оптужбе о нелегалности и нелегитимности његове власти. Тако је одржавао изборе, али је њима

манипулисао онолико колико је било потребно за победу. Или, законе су доносиле надлежне скупштине, али се могло и без њих. На крају је тежња за извесном легитимношћу донела Милошевићу политичку пропаст: погрешно је проценио своју популарност у лето 2000. године и расписао савезне изборе, што га је одвело у пораз.

Механизам контроле режима над стубовима власти била је стара, комунистичка кадровска политика, тј. постављање лојалних, послушних људи на сва важнија места у државним, друштвеним, финансијским, медијским и другим областима живота. Да би била обезбеђена лојалност, изграђен је систем њиховог посебног награђивања, који се понекад испољавао у високим платама, када је то било могуће, а некада у ванредним, скривеним повластицама. На пример, директори предузећа имали су права да себи одреде високе плате, али и да поткрадају своје фирме на многобројне начине, познате широм источне Европе. На пример, председник Управног одбора Нафтне индустрије Србије, иначе високи функционер ЈУЛ-а, примио је УСД 204 хиљаде на име чланства у управном одбору фирме-ћерке регистроване у Лондону, која није имала сопствене комерцијалне приходе; остали чланови управног одбора примили су тек нешто мање своте (*Данас*, 13.4. 2001). Са друге стране, послушне судије нису могле рачунати на велику плату, али су добијале различите повластице, као што су државни станови преко реда, које су откупљивали за мале своте новца (познати пример изборне крађе 1996/97. године и пратећих награда за судије). Уредници и водећи новинари државних медија имали су необично високе плате, али и друге приходе из скривених фондова.

Први стуб власти били су медији. Њихова пропагандна и промотивна улога у прилог режима била је изузетно важна. Велика већина медија налазила се под контролом режима. На њима је власт представљана у најбољем светлу, свакодневно су навођени њени наводно велики успеси и сугерисана светла будућност, и поред немаштине, ратова, распада државе и сталних пораза националне политике. Активност опозиције је стално прећуткивана, а она сама увек приказивана као издајничка и неспособна. Све тешкоће су представљане као пролазне и никада ниједна критика власти није упућена. Независни медији су гушени, посебно електронски. Режим је придавао велику пажњу телевизији, као основном преносиоцу пропагандне поруке, знајући да је осиромашење народа довело до смањења тиража новина и да је тиме телевизија добила на значају. Није дозвољавао укључење нових, независних медијских фирми; нове дозволе (фреквенције) за емитовање лако су добијали медији под контролом режима, а никако остали; емитовање без дозволе кажњавано је и онемогућавано одузимањем опреме; контрола опозиције над понеком телевизијом је кратко трајала, јер их је режим убрзо преотимао (пример Студија Б). И штампа је коришћена за пропаганду и испирање мозгова (дневни листови *Полићика*, *Вечерње новости* итд); независних новина је било, али су повремено онемогућаване и гушене, на пример, кажњавањем по Закону о информисању, преотимањем неlegalним путем (*Наша борба*, *Економска полићика*), уцењивањем штампарија да их не штампају, вештачким несташицама папира (уз забрану увоза) итд.

Широка контрола режима над медијима имала је непосредан утицај на бујање корупције, јер је њоме готово укинута јавна контрола власти, коју медији обично доносе. А када држава и њени органи не морају да полагају рачуна јавности, онда је то врло погодно подручје за ширење свих илегалних послова, па и корупције.

Други стуб режима био је репресивни апарат, пре свега полиција, али и судство. Полиција је претворена у заштитника режима, а не државе и закона; она је не само штитила режим физичком силом, када би затребало, већ је, у улози истражног органа, гледала кроз прсте припадницима власти. Чланови номенклатуре могли су кршити законе како им је воља, а све евентуалне тешкоће би однео један телефонски разговор. Што је још горе, почела се брисати граница између криминалаца и полиције. Криминалци су за полицију радили прљаве послове, док су се полицајци почели бавити криминалом (рекетирањем и другим корупционашким пословима). Садашњи министар унутрашњих послова Душан Михајловић тврди да је „ово министарство било политизовано, криминализовано и повезано са врховима подземља”, додајући да је „веома тешко открити ко се од радника Министарства бави криминалом, а ко од криминалаца има званичну легитимацију радника јавне или државне безбедности”. У судству су главну улогу играли председници судова, постављени од режима и увек му лојални. Све важне или осетљиве предмете додељивали су лојалним судијама којима се могло рећи, или наредити, како да пресуде. Стање духа у судству последњих година Милошевићевог режима вероватно најбоље одсликава изјава једног адвоката: „некада сам морао да подмиђујем како бих добио противзакониту одлуку; сада подмиђујем да бих добио закониту”.

Када полиција и судство слушају власт по начелу лојалности, тада најважније препреке и централизованог и децентрализованог корупцији нестају. Када се нико не бори против корупције, корупција узима маха и захвата све области друштвеног живота, а основни играчи су припадници номенклатуре.

Трећи стуб власти била је контрола над финансијским токовима у земљи. Ауторитарна власт која не контролише новац нема шансе да дуго поживи. Кадровска комбинаторика власти довела је на чело свих државних банака лојалне људе, који су укључили своје банке у јединствен финансијски систем земље, али и владајућег режима. Банке нису пословале по профитном мотиву, већ као сервис власти. Како је поверење грађана у банкарство било одавно уништено, банке су зависиле од Народне банке и њених операција, па су, суштински, представљале филијале Народне банке. Њихова главна улога била је да, колико могу, запуше финансијске рупе власти, да држе у послушности мешовита предузећа претњом ускраћивања кредита када им затребају и да, као споредни ефекат, дискриминишу аутохтони приватни сектор. Међу приватним банкама доминирале су оне у својини људи блиских режиму. Посебно срамна операција била је пирамидална Дафимент банка, чији је формални власник била Дафина Милановић, а стварни руководство Републике Србије.

Четврти стуб режима била је контрола над свим већим привредним предузећима. Основна сврха ове контроле била је политичка: пасивизација

радњиштва, потенцијално опасног противника режима. Други циљ било је богаћење номенклатуре кроз махинације различитих врста.

Промена морала

Почетком 1990-тих година учињен је заокрет у односу владајуће номенклатуре према имовини, односно приватном власништву. Претходна генерација комунистичких функционера, из времена Јосипа Броза, није тежила стварању богатства и сопственој приватној својини, већ се задовољавала бенефицијама које је припадност комунистичком врху доносила са собом – вилама у друштвеној својини, службеним аутомобилима, бесплатним путовањима по свету, издашној репрезентацији, јефтином и луксузном летовању на мору и планинама и слично. Веровали су да је социјалистички систем вечан и да нема потребе да, сигурности ради, стварају сопствене капитале, тим пре што то не би било у духу преовлађујућег морала. Свима је узор био Броз, који је имао на располагању више десетина вила широм земље, већи број луксузних аутомобила, јахте, послугу, уметничка дела, љубавнице и све остало што живот чини лепим.

1990. године створен је у Србији вишепартијски систем, који је, иако деформисан, наговештавао стару истину да ниједан режим није вечан и да дотадашњи методи обезбеђења пристојног живота функционера нису више довољни. Поред тога, комунистичке догме о превазиђености приватне својине и саме су се показале превазиђенима, јер је Србија ушла у почетну фазу транзиције, у којој су, бар нормативно, укинута ограничења стицања богатства и ширења приватне својине. Створене су и могућност и потреба за богаћењем и – владајућа номенклатура није пропустила прилику. Стари морал је нестао; заменила га је похлепа. Када је 1987. године долазио на власт, Милошевић је истицао како живи у скромном стану у граду, наспрот Ивана Стамболића, политичког противника, који столује у дедињској вили. Играо је на стари комунистички аскетски морал. Није прошло много времена и Милошевић се преселио на Дедиње и убрзо за мале паре откупио репрезентативну вилу. Био је то симбол нових времена и промене односа номенклатуре према богатству, али и наговештај злоупотребе власти како би се богатство стекло.

Државни активизам

Владавина права подразумева ограничавање деловања и појединаца и државе: ограничавање појединаца у међусобним односима, како не би један другоме нарушавали слободу и како би штитила својину и уговоре; ограничавање државе, како не би сужавала поље слободе појединаца. Међутим, активистичка држава укида ограничења која јој поставља либерално утемељен концепт владавине права и тежи остварењу циљних стања, тј. стања која носиоци државне власти сматрају пожељнијим од оних која би донео систем заснован на слободној утакмици у оквиру датих врло општих правила. Другим речима, активистичка држава се не задовољава улогом заштитника правила игре, у оквиру којих појединци теже за сопственом срећом, већ она жели да утиче на саму

игру и, још важније, на резултате игре. Она то, начелно посматрано, чини или из редистрибутивних разлога или да би створила новог човека. Са друге стране, слободан економски живот, како јасно потврђују и економска теорија и историјско искуство, доноси супериорне економске резултате у односу на алтернативне режиме са веома активном државом. Како је то лепо рекао Адам Смит: „мало тога је потребно за уздизање земље од најнижег варварства до највишег степена обиља изузев мира, ниских пореза и доброг дељења правде; све остало доноси природни поредак ствари”. И тиме је све битно речено.

Бивша влада Србије је типичан пример амбициозне арбитрарне власти. Она је сељацима обезбеђивала гориво и ђубриво, градила станове, покретала производњу у фабрикама, обезбеђивала лекове, давала плате, одређивала шта се сме увозити и шта извозити, одређивала шта ће банке кредитирати и шта неће, прописивала цене свега и свачега. Она се представљала као добри отац који се брине о својој деци и труди се да јој обезбеди све што им је потребно. А то свакако није посао који би држава требало да ради. Не само зато што су ту владу углавном чиниле економске незналице, већ зато што ниједна влада не може да обави тај посао на задовољавајући начин. И онда, по старом обрасцу, за оно мало добрих ствари била је заслужна генијална влада Србије, а за све огромне проблеме био је крив неко други.

Законодавство из економске области, на пример, било је углавном катастрофално. Закона је било више врста:

- већина их је била лоша у правно-техничком смислу, што је омогућавало преслободна и погрешна тумачења од стране државних органа, а на рачун предузећа и појединаца;
- већина закона је била намерно рестриктивна; на пример, слободно трговање девизама је било забрањено, под претњом затвора, а да нико није објаснио зашто; два су подједнако убедљива објашњења: зато да би државни мезимци могли да купују девизе из државних резерви по ниском званичном курсу и зато да би се омогућило гоњење оних привредника који нису чланови владајуће коалиције;
- бројни закони омогућавали су клептократској олигархији богаћење кроз монополске бенефиције разних врста; добар пример су увозни и извозни контингенти дељени члановима владајућих странака, уз напомену да се званично није могло ни сазнати која су предузећа добила те контингенте, толико је све то било тајно;
- оно мало добрих закона није се примењивало; на пример, закон о стечају није лош, али се није примењивао на бројне фаворизоване, наводно важне, банке и предузећа;
- закони су се често замењивали уредбама влада, што је неуставно; на пример, влада Србије је сваки час уводила нове дажбине, мада је устав јасно прописао да се то може учинити искључиво законом; влада Србије често је својим уредбама чак регулисала материју из савезног домена (увоз, порез на промет, финансијска дисциплина итд.);
- влада Србије се често понашала као да постоји пропис који јој даје право на интервенцију, мада то није истина; добар пример је стална злоупотреба антимонополског законодавства зарад

успостављања административне контроле цена у делатностима у којима не постоје монополи;

- државни органи често су свесно чинили противзаконите радње; један пример је потпуно незаконито и неправно преузимање ИЦН Галенике од стране државе, засновано на решењу ненадлежног органа, а уз избегавање уговором предвиђене арбитраже, а други је задржавање положаја директора предузећа од стране министара, супротно јасној одредби чл. 49 Закона о јавној управи.

Очигледно је да претходна власт није поштовала ни елементарну законитост, а да јој је идеја владавине права била потпуно страна. Њима су закони били потребни да би ограничили конкуренцију самосталних предузећа „својим” фирмама и да би се обогатили, а без обзира колико то кошта привреду и земљу у целини.

Држава је била основни генератор деструкције законитости у Србији. Њено намерно лоше законодавство, њено непоштовање сопственог законодавства и, још више, њена злоупотреба законодавства имали су крајње неповољне последице по поштовање права у нас. Када је онај ко би морао да даје пример поштовања закона чинио како је чинио, тада није чудно што су се остали, по принципу угледања, понашали тако како су се понашали. Када држава није непристрасни чинилац друштвеног живота, тада се не може очекивати од појединаца и фирми да не буду пристрасни у своју корист. Држава мути воду, а рибе се понашају како знају и умеју. А држава у нас је доскора била партијска и клептократска и као да је постојала само зато да би обезбедила приватне интересе уског слоја људи. Корупција је била раширена, а организовани криминал срастао је са влашћу.

Милошевићев режим био је неодговоран и према изборном телу и пред јавношћу и пред законом. Чврсто је контролисао законодавну, извршну и судску власт, онемогућавајући надзор кроз поделу власти. Могао је да ради шта хоће. И радио је.

ПРАВНИ УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

Увод

Под правним узроцима корупције подразумевају се они чиниоци који леже у карактеристикама правног система, а који утичу на појаву и раширеност корупције. Условно, могли би се класификовати на следећи начин:

1. они који утичу да је комфорније или брже остваривати (постојећа) права кроз корупцију;
2. који утичу да је тешко или немогуће остваривати права без корупције;
3. који утичу да је могуће путем корупције остварити нешто на шта се нема право;
4. који утичу да је могуће, путем корупције, избећи санкцију или какву другу неповољну правну последицу, укључив испуњење на закону засноване обавезе.

Прва два случаја за исход имају доношење неке законите одлуке (или какво друго на закону засновано чињење); корупција има за циљ да „убрза” поступак, или да произведе доношење одлуке које би, кршењем закона, изостало. Друга два случаја значе да се корупцијом тежи незаконитој одлуци и поступању.

У првој групи случајева корупција је изазвана или бар омогућена чињеницом да је неки државни орган односно јавни службеник, или неки службеник привредног друштва, или неко друго службено лице у позицији да може, без последица, да не обавља своју функцију, или да је не обавља уредно и ефикасно, на начин како се то од њега очекује. У другој, орган или овлашћено лице може, опет без нужних последица, да поступа супротно закону.

Уколико се говори о корупцији као појави, не као о ограниченом броју у суштини криминалних случајева, могуће је поставити хипотезу да ова појава има и чисто правне узроке, односно да је правни систем, или прецизније правни поредак у оба своја елемента, нормативном и фактичком, такав да дозвољава обе врсте одлука или поступања под дејством корупције, и то релативно прикривено.

У тексту који следи указаћемо на неке недостатке нашег правног система који на описани начин генеришу или омогућују појаву корупције, а које се односе на иманентне, унутрашње особине правног система, дакле не на узроке који би се претежно могли квалификовати на други начин.

Неусклађеност правног система

Уредан правни систем подразумева, прво, вертикалну усклађеност правног система, која се у теорији обично назива остваривање принципа уставности и законитости. Ако се ради јасноће занемари федерални принцип, код нас уосталом нарушен, дакле нужност да сви прописи федералних јединица буду сагласни односно да не буду противуречни федералном уставу и федералним законима, под овиме се подразумева сагласност закона уставу, подзаконских акта уставу и закону, уставност и законитост аутономних извора права. Ову вертикалну усклађеност требало би, уосталом, да обезбеђује уставно судство; по многим оценама оно је, нарочито у последњој деценији функционисало благо речено проблематично.

Нужна је међутим и хоризонтална усклађеност, међусобна непротивуречност прописа истог нивоа односно снаге. Ако два закона различито регулишу исто питање, систем је неусклађен. Правна теорија познаје правила за тумачење ових неусклађености, на пример, правило *Lex specialis derogat lex generalis* и *Lex posteriori derogat lex priori* (посебан закон укида примену општег, а доцнији ранијег), али ова правила не само да нису савршена (шта ако је доцнији закон општији?) већ код адресата стварају сумњу о садржини правног правила, а за онога ко има ауторитет да правило примењује могућност арбитрарног или селективног поступања. Наравно, то је простор за корупцију.

Нарочито је опасно када неусклађеност има и временску димензију, када се одређени делови правног система, прописи, битно мењају а други не прате те промене. (То је код нас свакако случај већ с обзиром

на чињеницу да је више пута продужаван рок за примену уставних закона којима је регулисано усклађивање прописа са уставима). Какве правне празнине и нелогичности ту могу настати може показати један пример (не сугерише се да је он повезан са корупцијом): протумачено је да је ПТТ био овлашћен да издаје лиценцу за мобилну телефонију.

Пренормираност и правне празнине

Претерано уређивање појединих врста односа правним прописима или пренормираност и следствено претерана овлашћења државе и њених органа производе нужно једну од две појаве: неприхватљиво успоравање правног живота (различити облици корупције су тада уобичајени пут да се рокови скрате) или пак напуштање закона, улазак односа који би требало да су правом уређени у ванправну зону, у којој је све привидно допуштено и измиче свакој контроли.

Ово је појава присутна у многим доменима. Обично се истичу спољнотрговинско и девизно пословање, урбанистичка и грађевинска регулатива, али се појава среће у свакодневном животу обичног човека. Треба подсетити, на пример, на сложене и нејасне прописе који су у једном тренутку постојали о могућности бесплатног добијања лекова на лекарски рецепт; последица је била да су неким, захваљујући непосредној или посредној корупцији, лекови били доступни, другима не.

У суштини, претерана уређеност правом омогућује селективну примену прописа, а то је идеалан миље за корупцију.

Исти ефект има и ситуација када недостају правни прописи који би уредили један однос који по својој природи захтева да буде правни, када постоји правна празнина. Уз сва правила тумачења, односно попуњавања правне празнине, тада државни орган који примењује право нужно има велику слободу у избору начина на који ће уредити правни однос. У условима поремећене хијерархије институција, то значи и могућност неједнообразног тумачења, дакле неједнаког поступања. Наравно да је то простор који отвара врата корупцији.

Подзаконска регулатива

Потреба за нужном еластичношћу (прилагодљивошћу) правног система нужно изискује да се у законима оставља надлежност извршним и управним органима да доносе подзаконска акта (уредбе, наредбе, упутства) којима се ближе уређује начин примене законских решења.

Увек постоји латентна опасност, нарочито у правним системима невелике правне свести и културе, да овакав начин уређивања правних односа произведе правну несигурност. Одсуство правне сигурности је амбијент који генерише корупцију. Ова подзаконска акта су подложна лаким и брзим променама, па и прилагођавању интересима појединих адресата односно сузбијању интереса других.

Отуда ово средство законодавне технике треба опрезно користити што код нас није случај. Више од тога, подзаконским актима је понекад уређивана материја која је по својој природи или изричитом уставном тексту законодавна. Најдрастичнији примери су биле

ситуације увођења, односно промена пореза уредбама. (Уставни суд би се оглашавао тек када су уредбе престале да важе без ретроактивне примене одлука, односно повраћаја на основу уредби плаћених пореза.) Подзаконским актима су и супротно појединци или поједина правна лица ослобађани плаћања пореза, царина или доприноса, што само по себи улази у шири појам корупције: државни орган обезбеђује имовинску корист за другог незаконитим поступањем.

„Владавина уредбама” може на још један начин бити чинилац који се одређује као правни узрок корупције. Она чини да правни систем буде непрегледан и сувише сложен, а тиме и режим појединачних права нејасан и неизвештан. И то је амбијент који погодује арбитражном поступању и корупцији.

Декомпозиција класичних правних установа

Постоје класичне правне установе које имају вековима устаљен правни режим код којих су правила понашања свих инволвираних субјеката унапред јасна. Када се, на пример, каже својина, свима је у свести да само власник има право да ствар држи и употребљава и да се сви други морају уздржати од аката употребе туђих ствари. Уговор се има извршити како гласи, а ако дужник неће или не може да плати, доћи ће до принудног извршења запленом и јавном продајом ствари из његове имовине. Ко другоме причини штету дужан је надокнадити је, а ако је осигуран од одговорности штету ће за њега исплатити осигуравајуће друштво.

Ова и многе друге установе тако су преобликоване у развоју нашег правног система да се правна извесност која је у њиховој подлози стајала практично изгубила.

Када је о својини реч, готово да није неопходно истицати сву правну несолидност институције која је називана друштвена својина. Као својина неодређеног титулара нестанком самоуправљања (рђавог али ипак правом уређеног модела управљања) друштвена својина је постала амбијент одлучивања без јасне основе управљачког права и одговорности. Отуда је то и амбијент у коме корупција нужно клија. Познати су коруптивни модели сиве приватизације на пример преузимање тржишта и клијентеле друштвеног предузетника од стране његових менаџера. То је својина без заштите и извор експорта корупције у друге области.

Није много другачије ни са државном својином, па смо ми били вероватно једина држава на свету у којој је било могуће да директор царине поклања заплењене аутомобиле не само припадницима његове номенклатуре него и људима из завичаја са којима је одрастао, професорима који су му учили децу, лекарима који су га лечили.

Овакво стање неминовно разара и приватну својину. За илустрацију може да послужи режим етажне својине на нашем праву код кога су заједнички делови зграде квалификовани као заједничка својина, али стављани у режим који са њом нема везе: о адаптацији или надоградњи зграде која је цела била у приватној етажној својини доскора су одлучивали органи скупштине општине, а данас 51% етажних власника под условом да малопре споменути органи издају

потребне дозволе. Да је ово извор корупције сведоче готово редовни спорови у реализацији сагласности за претварање заједничких просторија или надоградње. Слично је и са прометом грађевинског земљишта који је забрањен а истовремено предвиђен за опорезивање. Лек против корупције је, очигледно, у консолидацији својине и других класичних правних установа.

Дискреционо одлучивање

Уређена правна држава и принцип владавине права подразумевају везаност свих државних органа законом. Само се изузетно допушта примена начела целисходности и дискрециона одлука.

Не само да такви изузетци морају бити уско постављени већ у таквим случајевима правила поступка морају бити нарочито строго постављена уз обавезу образлагања и могућности побијања дискреционе одлуке. У противном, странка је у толико слабом положају да су врата корупције широм отворена.

У нашем праву то је највидљивије у случајевима када су јавна овлашћења уз дискреционо одлучивање поверена сервисима који не спадају у класичне државне органе. На пример, корупција у здравству за један од узрока има да лекар дискреционо одлучује како ће пацијент користити своје право на здравствену заштиту: кога ће и када упутити на пример код врхунског специјалисте на преглед, ко ће бити примљен, а ко не на болничко лечење, ко ће остварити право на бањско лечење. Отуда није ни чудо да су у анкети која је део овог истраживања здравствени радници идентификовани као једна од најкорумпиранијих група.

Сложена надлежност и сукоб надлежности

Под сложеном надлежношћу подразумевам ситуацију када је више различитих државних органа надлежно за поступање у истој правној ствари, сваки у једном сегменту или домену. Такав је, на пример, случај, код тзв. сложених управних аката, оних у чијем доношењу учествује више органа, када је акт комплетан тек када сви донесу своје акте који чине целину.

Слично је, у смислу ове анализе, када је у једној ситуацији потребно да више државних органа донесу своје акте, на пример, када је субјекту, за једну ствар, неопходно да добије више дозвола или одобрења различитих органа.

И када је надлежност ових органа јасно и прецизно уређена, када се зна који орган и којим редом шта ради, грађанин-странка има пред собом препреке које је тешко савладати. Ситуација је тим тежа када се акти различитих органа међусобно условљавају, када редослед њиховог доношења није прецизно утврђен, када онога који жели да оствари неко право један орган упућује другом. То је зона када се излаз тражи у „посебним односима” с органима који одлучују тј. у корупцији. Свако ко је покушао да прибави све дозволе за градњу и оне које следе после градње грађевинског објекта добро разуме ову ситуацију, а аналитичар се пита није ли замршена надлежност замишљена управо да би се извршио притисак на странку.

Ситуација је још сложенија када постоји тзв. негативан сукоб надлежности, када се два или више органа оглашавају ненадлежним за давање какве сагласности, одобрења или заштиту права, или када два или више органа преузму надлежност доносећи међусобно противречна акта.

Лек је у поједностављењу правног система. И тамо где је нужно садејство више надлежних државних органа треба увести принцип једног шалтера, познат у свету. Странка се обраћа једном органу, а он комуницира са осталима.

Контролна функција и одговорност

Као што постоји хијерархија правних извора, постоји, наравно и хијерархија органа. Истовремено, двостепеност одлучивања је уставни принцип (члан 22, став 2. Устава Републике Србије).

Отуда виши органи имају у односу на ниже контролну функцију, а у односу на остваривање појединачних права имају апелациону функцију.

У многим сферама начело двостепености и ефикасне контроле одлука и рада првостепених органа у великој мери је оштећено. Прво, високи степен централизације који карактерише „реформе” које су се код нас догађале у последњој деценији чинио је да нема битне раздвојености органа различитог степена. Подручни првостепени органи су најчешће постављени од стране централних, раде по њиховим упутствима, али и уживају њихову заштиту. Не постоје статистике, на пример, о броју усвојених жалби у пореским стварима, али овлаштни увид показује да је он сразмерно мали.

Тако се, кроз жалбене поступке недовољно остварује њихова контролна функција, генерално схваћена, као увид виших органа у начин рада нижих.

Још нека институционална решења слабе контролну функцију. Тако је правило да жалба не одлаже извршење од изузетка, како је постављено у Закону о општем управном поступку, постало широко примењено средство притиска на грађане. Тако жалба не одлаже извршење у многим пореским стварима, у грађевинским предметима (код решења о забрани радова или рушењу), у царинским стварима. За узврат, широко се примењује могућност одлагања извршења.

Тако је првостепеним органима остављен широк маневарски простор да прете принудним извршењем првостепених неправоснажних одлука, и да одлуче да их не извршавају. Како контраизвршење односно повраћај, ако до њега и дође (недавно је објављено да је Савезна управа царина дужна више милиона марака на име повраћаја незаконито одузетих предмета „царинских прекршаја”), не може да надокнади причињену штету. То ствара простор за преговоре органа и странке који често воде у корупцију.

Одсуство управне контроле државне управе и других облика контроле који произилазе из принципа двостепености, умањује идеју о одговорности државних служби и државе, а осећај неодговорности представља златни мост ка корупцији.

Казнено законодавство и корупција

Казнено правно законодавство, пре свега кривично, материјално и процесно, може бити двоструко повезано са корупцијом.

С једне стране, све споменуте слабости правног система, које генеришу корупцију, могу се појавити и у овој области. Треба споменути три:

- У нашем кривичном праву приметна је појава тзв. специјалног кривичног законодавства, инкриминација, понекад врло тешких, које су садржане у законима који уређују неку посебну материју, а не у кривичном закону. Примера ради, озбиљне инкриминације, са високим запрећеним казнама налазе се у закону о јавном реду и Закону о држању и ношењу оружја. Понекад се ради о „заборављеним” инкриминацијама, које се ретко примењују, и где поступак зависи од тренутне политике (или процене, нахођења) органа откривања и гоњења. Тако ће се у пракси ретко срести гоњење за повреду интелектуалне и индустријске својине, мада се ради о масовним појавама, читавим индустријама, као на пример код видео и музичке пиратерије.
- Нису ретке и тзв. бланкетне норме, оне код којих садржину инкриминације у суштини одређују неки други, некривични прописи. И овде је могућа различита политика гоњења. Нарочито је то карактеристично за криминал „белих оковратника”, привредни криминал, покривен на пример делом „несавесног пословања у привреди”. Правни третман организатора пирамидалних банака, на пример, показује сав простор дискреционог одлучивања...
- И неке процесне норме, понекад веома важне, допуштају различита поступања за које јавност везује појаву корупције. Најтипичнија су правила о одређивању притвора (од којих је нека, уосталом, након десетак година примене Устани суд Југославије огласио неуставним). Узнемиравање јавности или могућност утицаја на сведоке довољно су растегљиви појмови да могу да покрију сваку одлуку.

С друге стране, на појаву корупције може, деловањем тзв. законске криминалне политике, утицати број и карактер инкриминација које третирају различите облике корупције, висина запрећених казни и казнена политика.

Када је о инкриминацијама реч, мада предлог измена Кривичног закона Србије који је припремљен априла 2001. садржи нека нова дела (корупција у јавним набавкама, корупција при приватизацији), стање би се могло квалификовати као задовољавајуће. Казнену политику, с обзиром на релативно мали број правоснажно окончаних поступака, није могуће оценити. Проблем је очито у откривању и гоњењу, односно у великој тамној бројци.

ЗАКЉУЧАК

Корупција у Србији данас је један од највећих и најтежих пртљага који је земља наследила од Милошевића и његових истомишљеника.

Корупција у Милошевићевој Србији није била ни случајна, још мање узредна појава. Корупција је била само срце тог режима. Она је постојала због тога што је владар то хтео, а не због тога што је био исувише слаб да је спречи.

Са институционалног аспекта посматрано основни узрок корупције у Србији је својеврстан институционални вакуум. Наиме, институције старог, комунистичког система су напуштене, а још увек нису створене, односно постале делотворне институције новог, тржишног система, односно институције политичке демократије.

На плану привредних институција, односно економске политике, иако је прошли режим у очима најшире јавности желео да створи утисак како се ради о великој уређености друштва, радило се заправо о недостатку жеље да се олакша продор слободног предузетништва. Намера је, по свему судећи, била управо супротна и сводила се на то да се број нових предузећа и нових економских снага непрестано држи под директном контролом. Уносни послови били су стриктно резервисани за одабрану политичку клијентелу. У тим пословима се увек измешало предузетништво и најобичнији криминал.

Укратко речено, државна интервенција, односно уплив државе у привредне послове у Милошевићевој Србији био је изузетно велики – економске слободе биле су спутане. Позната чињеница да свако ограничавање индивидуалне слободе, посебно економске слободе, истовремено значи и стварање услова који подстичу корупцију показала је своје пуно дејство и на примеру Србије. Глобалне одреднице привредно-системских односа стварале су услове за развој корупције у Србији. Будући да није функционисала тржишна привреда, односно крајњи резултат није био заснован на слободној тржишној конкуренцији, одређене друштвене групе биле су подстакнуте да регулативу (институционални оквир) прилагоде својим интересима. То је могло да се остварује на два начина: или изузимањем од постојећих правила или прилагођавањем правила индивидуалним интересима.

Прерасподеле, које је држава наметала као образац управљања, нису могле да се спроводе транспарентно. То се радило углавном далеко од очију јавности, што је стварало снажан подстицај за корупцију. Другим речима, створени су позитивни подстицаји и расла је „тражња“ за коруптивним понашањем. Поменути институционални оквир стварао је с друге стране довољно подстицаја политичарима да дођу на места која дају одређена привредна овлашћења, односно она места и функције која могу да у релативно кратком року врло уносно уновче. Будући да је држава поседовала моћ економске контроле она је просто „привлачила“ политичаре који су били склони корупцији. Тако је обезбеђена и респектабилна „понуда“ ових услуга.

Оно што на крају завређује посебну пажњу садржано је у чињеници која је добијена на основу проведеног статистичког истраживања. Интересантно је да грађани као основне узроке корупције у Србији идентификују незаконоње и непостојање правне државе (15 процената) и моралну кризу (17 процената), док се привредном систему и мешању државе у привредне токове даје много мањи, готово занемарљив, значај. Исто тако се ни ратном окружењу и економским санкцијама не придаје неки већи значај као извору корупције. То практично значи да

грађани Србије заправо још увек нису у стању да доведу у везу карактеристике привредног система и постојећи степен корупције у Србији, већ је сматрају неком врстом изведене појаве.

Основни политички узрок корупције у Србији је, као што је већ наглашено, сам карактер режима који је постојао. Србија је била клептократска држава у којој су институције система, односно њихово функционисање, биле прилагођене основном циљу – максимизацији личног благостања владара. Ту се може видети веома битна разлика између комунистичких и посткомунистичких диктатора. Док су комунистичке вође, убеђене у бесмртност свог политичког пројекта, биле преокупиране токовима, односно максимизацијом текућих повластица, посткомунистички диктатор је био опседнут максимизацијом фонда – свог личног богатства. Био је довољно циничан да спозна да његов политички пројекат није био бесмртан (није ни било пројекта, осим бескрупулозне пљачке), па је требало да се обезбеди за (своје) црне дане. Иронијом судбине, сада, када су његови црни дани дошли, стечено богатство му није од велике помоћи, а изгледа да ће тако бити и са његовом породицом.

За правни систем који постоји у Србији може се рећи да је компликован, застарео, истовремено претерано регулативан и пун правних празнина, прохибитиван, неусклађен. У таквом правном систему, чак и када би га спроводили најбољи државни органи неминовно влада правна несигурност. Државни органи свих врста код нас, укључујући и правосуђе, међутим, и када је реч о професионалним квалитетима, и када је реч о организацији, и када је реч о етици, не заслужују прелазну оцену.

Правна несигурност, неизвесност о исходу неког правног поступка и могућност да право буде различито примењено у истим или сличним ситуацијама чине грађане незаштићеним од државе. Да би остварио право које му припада грађанин се често налази у позицији молиоца чија молба има неизвесну судбину. Тада није чудо да се корупција појављује као начин који ће поспешити остварење права. Тим лакше ће корупција бити начин да се оствари нешто што није право и да се избегне каква правна санкција.

Правни систем који заслужује овакве квалификације генерише самим тим појаву корупције у свим другим областима, оним у коме је право, односно одлука или поступање каквог државног органа само једно од средстава за задовољење циља. Корупција у просвети и здравству, поред осталог, за узрок има правно нејасно дефинисана права пацијената, недостатак одговорности медицинских радника, односно пуно дискреционе власти (на пример) код уписа у школе и на универзитет и неодговорност просветних радника, уз осећање да је правни систем „лабав” и да се санкција може избећи, утичу на распрострањеност корупције у овој области.

Лек за корупцију је у радикалној и комплетној реформи правног система. А дошло је и време за то!

VI Ефекти корупције

ВРСТЕ КОРУПЦИЈЕ И ЊИХОВИ ЕФЕКТИ

Различите врсте корупције имају различите ефекте, како у погледу врсте, тако и у погледу интензитета тих ефеката. Због тога је потребно, пре него што се започне анализа ефеката корупције у Србији, присетити се основних врста, односно видова корупције, већ размотрених у уводном поглављу ове студије.

Наиме, према механизмима корупције, односно њеним економским последицама, могуће је идентификовати неколико врста (видова) корупције:

- корупција која омогућава примену прописа (закона), тзв. корупција без крађе;
- корупција која омогућава изигравање, односно кршење прописа (закона), тзв. корупција уз крађу;
- корупција која доводи до промене, односно стварање новог прописа (закона).

Претходно (у уводу) размотрени хипотетички случај, односно пример дозвола за увоз банаана, може се искористити за разјашњавање наведених врста корупције, односно разлика у мотивима, механизмима и последицама, тј. економским и социјалним ефектима различитих видова корупције. И даље се претпоставља да је државна политика ограничавања увоза банаана заснована на дозволама за њихов увоз. Такође, и даље опстају све претпоставке коришћене у претходном моделу (видети уводно поглавље).

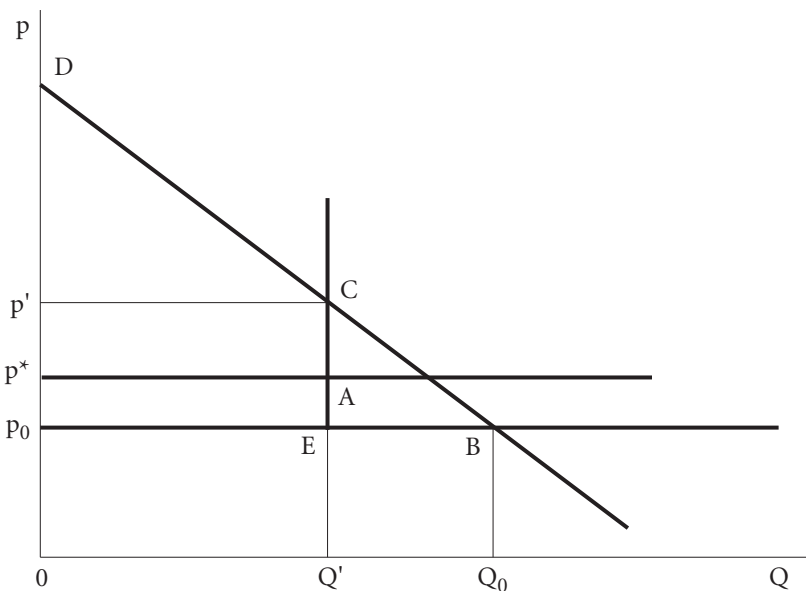
Корупција и примена прописа

Уколико се, на пример, претпостави да се дозволе за увоз издају свим заинтересованим предузећима која испуњавају одређене услове, може се формулисати модел корупције која омогућава примену закона. Наиме, државни службеници неефикасно раде свој посао, тако да издавање дозвола касни, што угрожава пословање сваког од предузећа којима припадају наведене дозволе за увоз. Сходно томе, рационално понашање тих предузећа је такво да су спремни да плате одређени износ средстава да добију увозну дозволу, односно да убрзају њено издавање. Другим речима, спремна су да, путем корупције, плате за издавање бесплатне дозволе на коју иначе, према прописима, имају пуно право.

Постоје, као што је већ напоменуто, два могућа разлога за наведено понашање државних службеника. Прво, не постоје подстицаји за њих да раде ефикасно. Без обзира колико брзо, односно колико ефикасно раде, њихова плата остаје иста, тако да се оптимизација понашања државних службеника заснива на минимизацији напора (трошкова) при задатом приходу. Друго, будући да знају да су предузећа спремна да плате одређени износ мита за убрзавање издавања дозвола, државни службеници се понашају тако да увећају вероватноћу да им се понуди мито ради убрзавања процеса издавања дозвола. Што више одуговлаче са издавањем, већа је вероватноћа да ће предузећа заиста понудити мито.

Још већи простор за корупцију ове врсте ствара се уколико држава одлучи да ограничени број дозвола за увоз додели по редоследу пријављивања (*first come – first serve*). Тада ће свако увозно предузеће имати подстицај да се, корумпирањем државних службеника који раде на издавању увозних дозвола, нађе на листи оних којима ће се издати те дозволе, односно којима ће бити омогућен увоз банана. Корупција ће им омогућити да „прескоче” ред за дозволе који се ствара.

Слика 6.1.
Дозволе за увоз – корупција и примена прописа



Претпоставимо да је износ корупције 500 ДЕМ по јединици производа (тј. по тони банана). На Слици 6.1. је тај, просечни, износ корупције означен као разлика $p^* - p_0$, а укупни износ корупције је означен површином $p_0EA p^*$. Корупција у овом случају не доводи до промене равнотежне количине понуде банана на тржишту (Q) – ову понуду одређује државна интервенција. Такође, не долази ни до промене равнотежне цене (p), једино што долази до повећања укупних трошкова предузећа, односно повећавања трошкова понуде, и одговарајућег

смањења економског профита (ренте) који присвајају предузећа. Губитак ренте је у потпуности компензован повећањем прихода државних службеника, тако да долази само до прерасподеле дохотка, односно благостања. Веома је важно уочити да је, у овом случају, алокативни губитак, тј. губитак благостања услед неповољне алокације ресурса, последица државне интервенције на слободном тржишту, а не корупције. Другим речима, до наведеног губитка благостања ће доћи независно од постојања корупције. Такође, промена износа корупције не доводи до промене износа изгубљеног благостања. Промена износа корупције једино утиче на износ ренте коју присвајају предузећа-увозници (Табела 6.1.). Сходно свему наведеном, овде се ради о, по последицама на алокацију ресурса, најлакшем облику корупције.

Табела 6.1.
Дозволе за увоз банана – корупција без крађе

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	3.500
равнотежна количина	150	100	100
укупни трошкови	300.000	200.000	200.000
друштвено благостање	337.500	225.000	225.000
рента (укупна)	0	150.000	150.000
рента предузећа	0	150.000	149.999-1
износ корупције	0	0	1-149.999

Одређени део корупције регистроване у Србији спада у ову врсту корупције. Према резултатима анкете приватних предузетника, у 10 од 17 понуђених случајева (типова) корупције, ради се о корупцији у циљу остваривања одређених права, односно примене прописа. Међутим, треба бити опрезан са коришћењем овог податка, односно са доношењем закључка да се овде ради о најраспрострањенијој врсти корупције у Србији, и то из неколико разлога. Прво, за оног који плаћа мито, врста корупције у коју се упушта није од великог интереса, тако да се не удубљује у саму типологију корупције – приватног предузетника интересује само да успешно обави посао. Друго, у великом броју случајева, приватни предузетници су отворено рекли да не знају о којој се врсти корупције ради, тако да треба бити опрезан и са онима који су дали одговоре на питања о врсти корупције. Коначно, психолошки је далеко лакше за оног који је платио мито да каже да га је платио зарад остварења својих права.

Наведену резерву у закључивању посредно подржавају и резултати анкете јавног мњења о корупцији у Србији. Наиме, свега 20% испитаника сматра да је ова врста корупције најраширенија у Србији, што противречи резултатима анкете приватних предузетника. Поред тога, свега 9% испитаника сматра да ова врста корупције представља друштвену опасност. Дакле, на одређени начин, односно у одређеној мери, има сличности између теоријских налаза

и опредељења домаћег јавног мњења по питању штетности ове врсте корупције.

Дакле, у случају корупције у циљу примене прописа, односно остварења неког права, ради се о најлакшем облику, односно врсти корупције, па самим тим и врсти корупције са најмањим негативним ефектима. Међутим, не треба имати илузију да су ти ефекти мали. Они су највећи на плану растакања државе и њене делотворности, а нарочито у погледу њеног кредибилитета. Уколико је потребно да се за остварење неког права, чије остарење гарантује држава, уложи новац и време, онда се таквој држави заиста не може веровати.

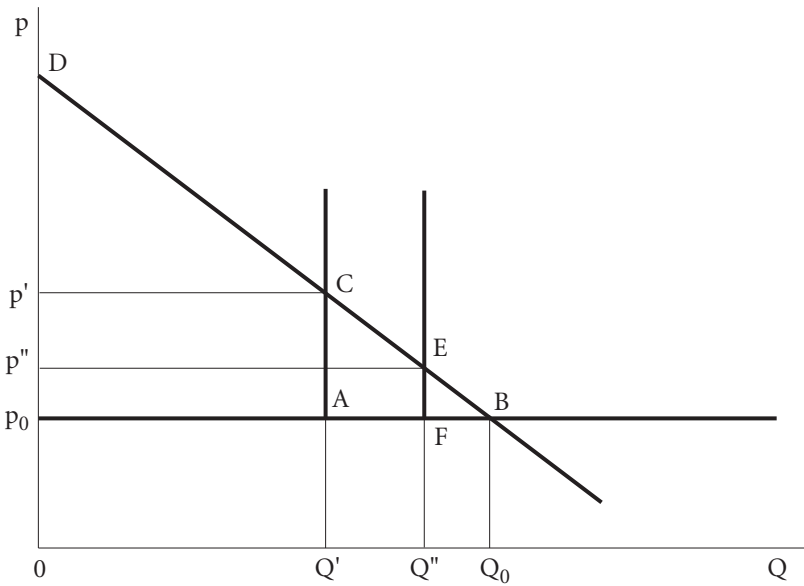
Корупција и изигравање прописа

Следећи вид корупције је онај који доводи до изигравања, односно кршења прописа. Наиме, свако предузеће која увози банане има интерес да увећа количину банана које оно само увози (за сваку додатно увезену банану, увећава се маса профита, односно ренте коју присвајају). То значи да то предузеће има подстицај да, корумпирањем државних службеника, увећа количину дозвољеног увоза банана, односно износ дозвољеног увоза на њиховој дозволи. Поред тога, предузећа која нису на списку за добијање дозвола, имају економски интерес да им се, издавањем дозволе, па макар и преко дозвољене границе, омогући увоз банана. Другим речима, постоји тражња за додатним дозволама за увоз, односно тражња за корупцијом којом ће се омогућити увоз додатних количина банана, преко нивоа који је одредила држава. Насупрот томе стоји понуда корупције државних службеника, чији је механизам готово идентичан механизму у претходном случају, односно претходно размотреном виду корупције. Уколико се издају нове, нелегалне дозволе за увоз, крши се пропис и држава више није у позицији да делотворно спроводи своје прописе, односно законе, намењене, бар начелно посматрано, максимизацији благостања њених поданика.

Претпоставимо да су, путем корупције, увозници успели да увећају количину увезених банана за 25 тона (слика 6.2.). У оквиру овог модела показало се да се, услед корупције, повећава равнотежни обим понуде ($Q'' > Q'$), умањује се равнотежна цена ($p'' < p'$), умањује се просечан профит увозника ($p'' - p_0 < p' - p_0$), односно рента коју присвајају, а увећава се благостање друштва ($p''ED > p'CD$) и, наравно, благостање државних службеника. Занимљиво је да у овом теоријском, односно хипотетичком случају, корупција доводи до побољшања алокације ресурса, односно раста укупног друштвеног благостања, будући да се корупцијом изиграва контрапродуктивна државна интервенција. Овим се само показује колико је, са становишта друштвеног благостања, потпуно непримерена државна интервенција овог типа. На први поглед, корупција у овом случају и није толико лоша (Табела 6.2.).

Међутим, не треба се прерано радовати. Негативни ефекти овог вида корупције су дугорочни. Наиме, држава се, оваквом врстом корупције, онемогућава у спровођењу своје интервенције у свим случајевима, не само у онима у којима је таква интервенција контрапродуктивна. Дакле, држава се онемогућава у примени било које своје

Слика 6.2.
Дозволе за увоз – корупција и изигравање прописа



Табела 6.2.
Дозволе за увоз – корупција и изигравање прописа

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	2.750
равнотежна количина	150	100	125
укупни трошкови	300.000	200.000	250.000
друштвено благостање	337.500	225.000	281.250
рента (укупна)	0	150.000	93.750
рента предузећа	0	150.000	93.749-1
износ корупције	0	0	1-93.749

политике. Штавише, ова врста корупције онемогућава државу и у обављању класичних државних послова, који нису везани за интервенцију на тржишту било које врсте, попут, на пример, спровођења закона. Тиме се губи поверење у државу и њену делотворност у, на пример, заштити приватних својинских права, што на дуги рок доводи до повлачења, односно бекства приватног капитала, с једне стране, односно умањења прилива приватних инвестиција на подручје такве државе, с друге. То, као што ће се касније показати, доводи до дугорочног обарања стопе привредног раста такве државе.

Према резултатима анкете приватни предузетници у Србији сматрају да је мањи део корупције у који су они укључени корупција којом се крше законски прописи, односно корупција којом се изиграва

примена закона. Ипак, сматрају да је највећи број случајева овакве корупције везан за царинску и пореску управу, односно финансијску полицију. Већ смо напоменули да, по овом питању, резултате анкете приватних предузетника треба прихватити уз одређену резерву. Насупрот томе, одговори испитаника у анкети јавног мњења показују да јавност сматра да је ова врста корупције, тј. корупција којим се игравају прописи, најраширенија врста корупције у Србији (46% испитаника) и да спада у веома велику друштвену опасност (31% испитаника сматра да је најопаснији).

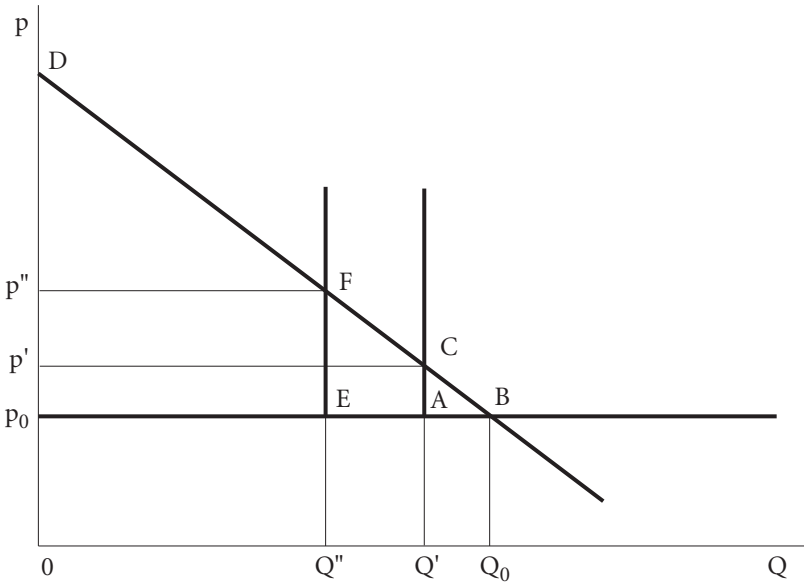
Корупција и промена прописа

Два претходна вида корупције спадају у тзв. **административну корупцију**, тј. ону корупцију која, на основу пристрасних одлука, онемогућава потпуно и непристрасно спровођење државних прописа. Међутим, по својим економским и друштвеним последицама, најтежи вид корупције је тзв. **политичка корупција**. То је онај вид корупције који доводи до промене прописа, односно до промене закона и подзаконских прописа у складу са парцијалним (приватним) интересима коруптора. Другим речима, овај вид корупције доводи до тога да се државна интервенција формулише и спроводи у складу са парцијалним (приватним) интересима коруптора. Укратко, коруптори, најчешће финансијски моћници једног друштва, овладавају државом. У нашем хипотетичком случају увоза банана, рационални интерес сваког увозника је да се увоз још више ограничи, тј. да се успостави нова равнотежа на тржишту која обезбеђује максимизацију укупне ренте, наравно под условом да они и даље располажу дозволом за увоз банана. То значи да ће предузећа имати подстицај да заједничким напором (колективном акцијом) утичу на изабране представнике народа, тј. на законодавну власт, како би се променом законодавства, односно прописа, још више ограничио увоз банана. Њихов циљ је да увоз банана ограничене на 75 тона, будући да при тој количини, у оквиру овог модела и његових претпоставки, долази до максимизације ренте, односно њиховог економског профита.

Последице ове врсте корупције су даље умањење равнотежне понуде ($Q'' < Q' < Q_0$), даље увећање равнотежне цене ($p'' > p' > p_0$), и увећање, односно максимизација ренте ($p_0 E F p'' > p_0 A C p'$). Не само да је контрапродуктивна државна интервенција на тржишту већ оборила равнотежни обим понуде и повећала равнотежну цену на тржишту, у односу на равнотежу на слободном, неспутаном тржишту, већ ова врста корупције доводи до јачања такве државне интервенције и интензификовања њених лоших ефеката. При овој врсти корупције долази до драстичног погоршања алокације ресурса, односно до знатног опадања друштвеног благостања. Наиме, корупција ове врсте доводи до даљег јачања контрапродуктивне државне интервенције. Коруптори желе да за своје циљеве – максимизовану економску ренту – искористе државу, односно њену моћ присиле да наметне интервенцију на тржишту (табела 6.3.).

Ова врста корупције је, по својим економским и друштвеним последицама, свакако најопаснија. Наиме, на овај начин, држава, односно

Слика 6.3.
Дозволе за увоз – корупција која мења прописе



Табела 6.3.
Дозволе за увоз – корупција која мења прописе

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	4.250
равнотежна количина	150	100	75
укупни трошкови	300.000	200.000	150.000
друштвено благостање	337.500	300.000	253.125
рента (укупна)	0	150.000	168.750
рента предузећа	0	150.000	168.749-1
износ корупције	0	0	1-168.749

институционални оквир за обављање свих привредних активности, обликује се према посебним, приватним интересима оних људи који су за промоцију својих интереса спремни да потплаћују друге, нарочито оне моћне, који могу да буду од користи. На тај начин, држава престаје да буде „јавна ствар” (Res Publica) и постаје приватна прђија финансијских моћника. Независно за наш хипотетички пример, таква држава постаје права банаана република.

Колики део корупције у Србији спада у ову, најопаснију врсту? Према налазима анкете приватних предузетника, веома мали број корупционашких активности у којима су они учествовали био је усмерен на мењање закона, односно подзаконских прописа – готово никада изнад 10%. Међутим, на основу овог налаза не треба доносити

чврсте закључке о томе да овај вид корупције није распрострањен у Србији. Наиме, наведена анкета је обухватала мале приватне предузетнике, којима нису доступни они људи који могу да утичу на пристрасно формулисање и доношење таквих закона, односно подзаконских прописа. Овај вид корупције резервисан је за „велике” бизнисмене, тј. оне који су блиски владајућим круговима (или су и сами део тих кругова), па своју позицију могу да искористе да корупцијом, односно подмићивањем, утичу на формулисање и доношење пристрасних закона и подзаконских прописа, односно прописа који су у њиховом интересу.

Насупрот томе, анкета јавног мњења, тј. истраживање перцепције корупције у Србији, показује сасвим другојачије резултате. Наиме, 24% испитаника сматра да је корупција намењена промени закона и њиховом прилагођавању приватним интересима најраширенији вид корупције у Србији. Поред тога, веома је охрабрујуће да 44% испитаника сматра да је управо овај вид корупције најопаснији по друштво. Дакле, свест о великој опасности овог вида корупције постоји у јавности Србије, мада је, очигледно, потребно да се учини још доста да би се увећала распрострањеност ових ставова.

Дакле, извесно је да је велики део регистроване корупције у Србији био управо овај вид корупције, тј. корупција усмерена на промену закона и других прописа. Овај вид корупције у Милошевићевом режиму је био резервисан само за одабране – блиске пријатеље владара и његових најближих. Коруптори су успели да формирају законски оквир, односно привредни систем у Србији, који је одговарао њиховим приватним интересима. Сам простор за такву промену закона, односно за одвијање корупције дефинисао је, као и у свакој клептократији, сам владар.

На крају разматрања различитих видова корупције и њихових ефеката треба указати на чињеницу да пример, односно хипотетички случај дозвола за увоз банаана који смо у том разматрању користили, представља типичан случај контрапродуктивне државне интервенције. Не само зато што ствара плодно тле за настанак корупције – државна интервенција овог типа, чак и да нема корупције, контрапродуктивна је, будући да умањује друштвено благостање. Уклањањем овакве државне интервенције долази до увећања благостања друштва по две основе. Уклањањем могућности за корупцију и самим укидањем контрапродуктивне државне интервенције.

ЕКОНОМСКЕ ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ

Економске последице корупције су вишеструке. Потребно их је детаљно размотрити да би се успешно могла избећи једна замка. Наиме, још се одавно, пре свега у круговима политиколога, попут Хантингтона заговара теза да корупција може да буде економски корисна. Наводно, уколико је државна управа, односно бирократија, исувише централизована и ригидна, онда је боље да буде непоштена, него поштена. Наиме, тада ће корупција постати средство за „подмазивање точкава бизниса”, другим речима, корупција у тим условима омогућава да до привредног напретка уопште и дође.

Оваква теза може да буде заводљива – барем на први поглед. Једини проблем је у томе што поборнике ове тезе чека велико разочарање, али их је веома тешко у то убедити *ex ante*, пре него што искусе последице своје благонаклоности корупцији. Због тога је потребно систематски изучити економске последице корупције, како у начелу, тако и оне специфичне које осећа Србија. Те последице се могу предрочити евентуалним поборницима Хантингтонове тезе у Србији.

Алокативна економска ефикасност

Претходни теоријски модели показују неке од могућих последица различитих врста корупције на алокативну ефикасност, тј. на краткорочну промену друштвеног благостања. Хипотетички случај који смо разматрали показао нам је да последице корупције на краткорочну промену благостања могу да буду различите. Најтеже последице по друштво несумњиво оставља она врста корупције која мења законе, тј. институционални оквир, и оставља дугорочне, готово трајне последице по друштво. Закључак анализе овог хипотетичког случаја, у много чему је да су све ситуације у којима постоји државна интервенција, односно ограничавање увоза, довеле до умањења благостања, и да би слободно функционисање тржишта довело до максимизације друштвеног благостања.

Због тога је веома битно одговорити на следеће питање. Зашто беневољентна држава уопште уводи ограничење увоза? Један могући мотив је заштита домаћих произвођача, односно подстицање домаће производње посматраног добра. У случају банаана и великог броја земаља, попут Србије, не постоји домаћа производња, па овај аргумент отпада. Чување платно-билансне позиције земље, путем умањења увоза, може да буде следећи мотив овакве интервенције. То, међутим, може да се оствари и увођењем високих царинских стопа, чиме би се, поред умањења увоза, остварили и одређени приходи за државну касу (буџет). Ипак, многе државе, попут наше (све до маја 2001. године, када су новим спољнотрговинским прописима укинута дозволе за увоз готово свих производа), и даље уводе ограничења ове врсте. Постоје два могућа рационална објашњења. Прво, беневољентна држава не верује својој царинској служби, односно својим државним службеницима, већ сумња да ће, услед неделотворности царинске заштите, доћи до увећања увоза, односно да неће доћи до увећања буџетског прилива. Друго, клептократска држава жели максимизацију сопствених прихода, односно прихода оних који су део пљачкашке дружине, и дозволе су, у оба наведена случаја, бољи механизам од царина.

У размотреном хипотетичком случају, дерегулација, односно укидање државне интервенције је једина уверљива, односно делотворна стратегија борбе против корупције. Деререгулација уклања могућност настанка и бујања корупције и неминовно увећава друштвено благостање, без обзира да ли је при примени наведене државне интервенције било корупције или не. Парадоксално, корупција је у неким случајевима наведене државне интервенције имала позитиван краткорочни ефекат на друштвено благостање, односно увећала је краткорочну

ефикасност алокације ресурса, будући да је делимично или чак и потпуно онемогућавала спровођење контрапродуктивне државне интервенције.

Иако је, на први поглед, мало оваквих облика државне интервенције, детаљна анализа такве интервенције у случају многих држава, па и оних најразвијених, не само у економском, већ и институционалном смислу, показује готово невероватне случајеве контрапродуктивне државне интервенције. Неки од њих укратко су приказани у уводном поглављу ове студије.

Међутим, наведене примере никако не треба генерализовати. Још увек постоје они облици државне интервенције, попут економске регулације природног монопола, који, бар начелно посматрано, увећавају друштвено благостање, па их стога не треба укидати. Дакле, дерегулација у тим случајевима није друштвено оправдана. Управо у тим случајевима, ефекти корупције на ефикасност алокације ресурса, односно благостање друштва, веома су неповољни. Корупција при економској регулацији природног монопола отвара простор за монополистичко понашање приватног предузетника, што ствара изузетно неповољне последице по друштвено благостање.

Трансакциони трошкови корупције

Досадашња разматрања последица корупције на алокативну ефикасност, односно на краткорочне промене благостања при постојању корупције, заснивала су се на претпоставци да трансакциони трошкови корупције не постоје, односно да су једнаки или блиски нули. Трансакциони трошкови су сви они трошкови које је потребно подмирити да се одређена трансакција (попут корупције) уопште и обави. Уколико су трансакциони трошкови корупције једнаки нули, корупција представља искључиво трансфер благостања, тј. прерасподелу постојећег благостања која, сама по себи, не мења укупно благостање друштва на кратак рок.

Постојање трансакционих трошкова значи да је у корупцију, односно њено спровођење, потребно уложити реалне ресурсе, који имају своје опортунитетне трошкове. Другим речима, сви ти ресурси би се, да нема корупције, могли уложити у неке друге активности и то оне који, за разлику од корупције, стварају нову вредност, односно увећавају друштвено благостање. Управо опортунитетни трошкови алокације тих ресурса представљају трансакционе трошкове корупције. Корупција није бесплатна – ни у овом случају не постоји бесплатан ручак. Дакле, кључно питање за разматрање ефеката корупције јесте колики су заиста њени трансакциони трошкови.

У трансакционе трошкове корупције спада веома велики број трошкова и знатан број тих трошкова су поприлично велики. То је потпуно природно, будући да је корупција по својој природи нелегална, односно скривена делатност. Та чињеница условљава значајно увећање трансакционих трошкова на два начина.

Прво, будући да се ради о нелегалној активности, при њеном спровођењу не могу се користити легалне институције система било у којој земљи. Наиме, корупција представља својеврстан уговор којим се

обе стране обавезују на одређене акције – корумпирани да ће, на пример, издати одговарајућу дозволу за увоз, а коруптор да ће корумпираним исплатити одговарајући износ. Уколико дође до нарушавања уговора, тј. ако било која страна не испуни своје обавезе, не постоји могућност судске заштите уговора, односно повређене стране. Корумпирани нема подстицаја да судским властима пријави коруптора због тога што му, на пример, коруптор није исплатио пуни износ уговорене накнаде – он, наравно, не жели да упозна власти са наведеном трансакцијом, будући да је она противзаконита, а он сам њен учесник. Дакле, примена уговора лежи на самим потписницима, и не постоји могућност институционализованог надгледања његовог спровођења. Другим речима, потребно је успоставити алтернативни начин надзирања спровођења уговора о корупцији, а за то је потребно издвојити значајне ресурсе.

Друго, као и у случају било које друге нелегалне делатности, потребно је уложити ресурсе да та активност не буде откривена. Будући да је корупција кривично, односно кажњиво дело, у великом броју држава, разборито је, са становишта учесника у корупцији, развити веома добру заштиту обављања те делатности, што такође захтева додатне ресурсе. Корумпирани морају добро да размисле како ће обављати трансакције, уклањати трагове, невидљиво чувати и трошити новац, да реше све наведене, као и многе друге проблеме, а све то захтева ангажовање реалних ресурса.

Размотримо неке (свакако не све) од трансакционих трошкова корупције. Прво, треба пронаћи државне службенике који су спремни да буду корумпирани, тј. проналажење „правих” људи у државној управи, што захтева време, додатно ангажовање сопствених људи и веома пажљиво изношење информација, како би се минимизовао ризик откривања покушаја корумпирања државних службеника. Потом треба сачинити неформалан уговор о корупцији, тј. прецизно дефинисати права и обавезе учесника у корупцији, као и начин примене уговора. У тој примени су кључни механизми којима се верификује испуњење обавезе (нарочито корумпираног), односно начин реализовања права из корупционог уговора. Коначно, потребно је дефинисати механизме за контролу примене тог уговора и алоцирати ресурсе који ће да служе у ту сврху.

Све наведено условљава високе трансакционе трошкове корупције, односно високе опортунитетне трошкове ресурса који се користе за спровођење корупције. На пример, како наводи Танци, процењује се да менаџери предузећа у земљама са високим степеном корупције око 20% свог радног времена проводе уговарајући услуге корумпираних државних службеника. То значи да је једна петина радног ресурса ове врсте алоцирана у покривање трансакционих трошкова корупције. Томе свакако треба придодати и, засад непознати, део радног времена који државни службеници проводе на уговарању корупције, уместо на обављању свог правог задатка, спровођења државне политике, односно регулативе.

Резултати анкете приватних предузетника у Србији показали су да око једне трећине (34%) испитаника не сматра да постоје трансакциони трошкови које они сносе, у смислу да нити један део свог радног

времена не троше на спровођење корупције (иако се она одиграва), а око једне петине испитаника (21%) изјављује да троши мање од 1% свог радног времена. Међутим, негде око једне четвртине испитаника (24%) процењује да до 25% свог радног времена користи бавећи се корупцијом односно њеним спровођењем, а готово 5% испитаника тврди да се корупцијом бави и преко 25% свог радног времена. Овакви резултати показују неколико битних одлика трансакционих трошкова корупције у Србији. Прво, радно време које приватни предузетници троше на спровођење корупције значајно варира, али се генерално може оценити као прилично велико. Друго, варирање можда може и да се објасни чињеницом да неки од приватних предузетника покушавају да на сваки начин избегну корупцију, односно плаћање мита. Такви предузетници проводе доста времена тражећи начина да избегну плаћање мита, а то представља значајне трошкове које корупција намеће приватним предузетницима. Да ли ће појединачни предузетник проводити своје радно време тражећи начина да избегне плаћање мита зависи, пре свега, од величине тог мита, па се може претпоставити да се износ мита разликује од једног предузетника до другог, највероватније у зависности од делатности у којој послују.

Резултати анкете приватних предузетника показује да се њихова укупна давања за корупцију крећу између 1 и 10% њиховог укупног прихода. Вероватно да варирање тог учешћа доводи и до варирања времена које приватни предузетници проводе бавећи се корупцијом, односно, нарочито, бавећи се начином да избегну плаћање корупције. Наравно, што је већи износ мита који треба да се плати, већи је и подстицај приватним предузетницима да уложи напор (своје радно време) да би се нашао начин да се то плаћање избегне. Без обзира на мотиве приватних предузетника, извесно је да њихово радно време које не користе у производним активностима, тј. активностима које стварају нову вредност, представља можда најзначајнији трансакциони трошак корупције, а резултати анкете показују да је тај трошак у Србији прилично висок.

При разматрању величине трансакционих трошкова корупције, односно ефеката тих трошкова на друштвено благостање, потребно је направити разлику између централизоване и децентрализоване корупције. Централизована корупција је, теоријски посматрано, повољније решење са становишта износа трансакционих трошкова. Наиме, у случају потпуне централизације, постоји само један уговор о корупцији, тј. само једна трансакција, па су укупни трансакциони трошкови најнижи. Да би се, сходно већ коришћеном нашем примеру, добила дозвола за увоз банана, потребан је само један уговор о корупцији надлежног државног службеника или, евентуално, политичара, на пример, министра – остало је све рутина. Децентрализацијом корупције, односно повећањем њене дисперзије, увећава се број уговора о корупцији, односно број трансакција, па се тиме неминовно увећавају и укупни трансакциони трошкови. Екстремном дисперзијом, односно децентрализацијом корупције (свако тражи свој део колача), долази до огромног увећавања укупних трансакционих трошкова корупције, што значи да ће велики део ресурса једног друштва алоцирати у непродуктивне активности, тј. активности

усмерене ка прерасподели благостања, а не ка стварању нове вредности, односно стварању благостања. Централизована корупција представља својеврсну срећу у несрећи. Прво, она генерише мање трансакционе трошкове. Друго, релативно је лакше борити се против централизоване корупције. Наравно предуслов за то је снажна политичка воља. Проблем је што у условима централизоване корупције та воља, из резумљивих разлога, често може да недостаје.

Најпогоднија мера (апроксимација) степена дисперзије корупције у једном друштву је број места на којима је потребно платити мито за добијање једне исте услуге. Резултати анкете приватних предузетника у Србији показују да је готово 65% испитаника било принуђено да плати два или више пута. Међутим, унутар наведених 65% одговора, фреквенција двоструког, односно вишеструког плаћања, значајно варира, тако да је око 30% ту фреквенцију оценило као увек, обично или често. Насупрот томе, према резултатима испитивања јавног мњења, искуства грађана Србије су нешто другојачија. Од оних који су имали искуства са корупцијом, 63% је исту корупциону услугу платило на само једном месту, 26% на два места, а 15% на три или више места. Дакле, као да постоје два различита степена дисперзије, односно децентрализације корупције у Србији. Док је корупција са којим се сусрећу приватни предузетници прилично дисперзована, корупција са којом се сусрећу грађани Србије је прилично централизована. Без додатних истраживања није могуће понуди уверљиво објашњење оваквих, на први поглед, противречних резултата. Међутим, веома је битно указати на чињеницу да је дисперзија корупције у случају приватних предузетника индиректна потврда високих трансакционих трошкова корупције, односно великог учешћа радног времена који приватни предузетници проводе бавећи се корупцијом.

Узгред поменуто, поставља се питање да ли је овакав тип тржишне структуре корупције у складу са нашом основном хипотезом да је у Србији владала клептократија, која, по дефиницији, подразумева централизовану корупцију? Другим речима, да ли се претходни резултати могу тумачити као емпиријска основа за обарање наведене хипотезе? Одговор је јасан – ни по једној основи. Наиме, клептократија означава централизацију корупције у смислу њеног осмишљавања и генерално спровођења, али конкретно спровођење корупције у оквиру клептократије не мора неминовно да буде централизовано. То, наиме зависи од великог броја околности, а једна од тих околности је и колики је број људи на страни понуде корупције (дакле државних службеника) укључен у клептократску корупцију. Изгледа да је у Србији унутар клептократије, дошло до развоја две тржишне структуре, односно индустријске организације корупције. Једна је она која се односи на корупционе услуге за привреду, односно на предузетнике и која је релативно дисперзована, а друга је она која се односи на корупционе услуге грађанима и која је релативно централизована. На основу тога произлази да су трансакциони трошкови корупције већи у случају корупције којом су захваћени приватни предузетници. То, међутим, утиче на грађане, односно потрошаче, будући да приватни предузетници свакако веома велики део

транзакционих трошкова уграђују у цену свог производа, па их на тај начин преваљују на грађане.

Транзакциони трошкови корупције зависе и од конкретних трошкова спровођења једног уговора те врсте, а ти трошкови зависе од вероватноће да ће корупциони уговор бити успешно спроведен. До те вероватноће се посредно може доћи на основу података о релативном броју склопљених и спроведених корупционих уговора. Резултати анкете приватних предузетника показују да су они, ретко или никад у свега 5% случајева остали без уговорене и плаћене услуге, то се понекад догодило у 12% случајева, док су сви остали добили своју плаћену корупциону услугу (увек, обично или често). Другим речима, веома је велика вероватноћа да ће се плаћена услуга и добити. Још у већој мери то је случај са корупционим услугама грађанима. Према резултатима нашег истраживања јавног мњења, 90% грађана Србије који су били у прилици да дају мито добили су услугу коју су од корумпираног државног службеника тражили, односно ону услугу коју су митом платили. На први поглед, изгледа да су транзакциони трошкови спровођења корупционог уговора релативно мали, будући да је вероватноћа спровођења прилично велика. Међутим, ово може да буде и заблуда. Наиме, сасвим је могуће да је та велика вероватноћа само резултат великих транзакционих трошкова, односно великих ресурса који се улажу у процес спровођења корупционог уговора.

Без обзира на наведену контроверзу, сви наведени резултати показују да су у Србији транзакциони трошкови прилично високи и да чине веома велики део укупних друштвених трошкова које генерише корупција. Ти транзакциони трошкови имају изузетно неповољне последице на алокацију ресурса и, сходно томе, на промену друштвеног благостања. Транзакциони трошкови корупције представљају, на кратак рок посматрано, вероватно највеће зло до кога доводи корупција.

Дугорочни ефекти корупције на благостање

По наведеним карактеристикама, односно величини транзакционих трошкова, корупција је веома слична организованом криминалу, управо због тога што су обе активности нелегалне (о вези између корупције и организованог криминала биће речи нешто касније). Због тога ни једна ни друга не могу да користе легалне институције система, односно морају да прикривају своје активности. Још једна заједничка карактеристика ових делатности је изузетно битна. Обе ове делатности се баве расподелом благостања, а не његовим стварањем. Никаква додатна вредност, односно ново благостање се не ствара у овим активностима. Због тога су обе активности погубне по свако друштво.

Теорија организованог криминала указује на чињеницу да у сваком друштву постоје две врсте активности: производне, које стварају, односно увећавају укупно благостање друштва, и редистрибутивне (попут организованог криминала и корупције), које само прерасподељују постојеће благостање. Кључно питање за будућност сваког друштва јесте: како ће се расположиви ресурси алоцирати између две наведене групе активности? Уколико је највећи део ресурса алоциран

у производне активности, ствараће се нова вредност и увећавати благостање друштва и такво друштво има перспективу. Уколико се највећи део расположивих ресурса алоцира у редистрибутивне активности, неће се стварати нова вредност, односно неће се увећавати благостање. Постојаће само једна прљава бара са крокодилима у њој. Ниво воде у бари ће постајати све нижи, крокодили ће постајати све агресивнији, плена ће бити све мање, да би се на крају та бара потпуно исушила. Неће више бити ни баре, ни крокодила, ни осталих становника баре. Друштва огрезла у корупцији и организованом криминалу немају перспективу – сама ће се урушити.

Како ће се, односно у којој пропорцији ресурси алоцирати између две наведене активности зависи од великог броја фактора. Међутим, кључни фактор је институционални оквир, односно мера у којој тај оквир утиче на продуктивност ресурса у овим активностима. Наиме, на тај начин институционални оквир ствара подстицаје привредним субјектима да алоцирају своје ресурсе у једну од тих врста активности. Разлоге за високу економску, односно производну ефикасност појединих друштава треба тражити у институционалном оквиру који подстиче алоцирање ресурса у производне активности и њихово ефикасно коришћење у том погледу. Ниску економску ефикасност других друштава не треба само тумачити недовољним ресурсима којима она располажу, већ и институционалним оквиром који не подстиче алокацију постојећих ресурса у производне, већ у редистрибутивне активности. Најопасније је што они који су своје ресурсе већ уложили у редистрибутивне активности, односно специјализовали се у тим активностима, попут организованог криминала или корупције, желе да утичу на даље измене институционалног оквира у њихову корист, како би још више увећали продуктивност својих већ уложених ресурса. То доводи до даљег сељења ресурса из продуктивних у непродуктивне активности – најсигурнији пут у пропаст једног друштва. А Србија је крајем 1990-тих година већ кренула тим путем.

Овим се заправо започиње расправа о дугорочним ефектима корупције. Кључна питања везана за дугорочне ефекте корупције гласе: како привући нове ресурсе и како обезбедити њихову ефикасну алокацију? Другим речима, како обезбедити одрживи привредни раст и дугорочно увећање друштвеног благостања, односно дугорочни привредни просперитет земље?

Емпиријска истраживања су недвосмислено показала да земље у којима је забележен виши степен корупције бележе ниже стопе привредног раста. Постоји неколико разлога овакве последице корупције, односно неколико механизма којима се успоставља наведена релација. Први механизам је већ разјашњен, а тиче се алтернативне алокације ресурса на производне и редистрибутивне активности. Како ствари стоје са овом дилемом у Србији може се, између осталог, сагледати из жеља младих везаних за њихове професионалне каријере. Остаје нада да ће политичке промене у другој половини 2000. године довести и до промена друштвеног система вредности који је наслеђен из Милошевићеве Србије по којем су криминалци угледни грађани, а турбо-фолк певачице без слуха и гласа угледне грађанке, готово уметнице.

Други механизам је везан за стране директне инвестиције. Наиме, услед недостатка капитала у многим земљама, основни фактори њиховог привредног раста представљају стране директне инвестиције. Процес глобализације већ је довео до успостављања чврсте везе између страних директних инвестиција и стопа раста за велики број земаља, готово све земље осим оних најразвијенијих. Уколико постоји високи степен корупције у некој земљи, страни инвеститори оклевају са реализацијом својих инвестиција, односно умањује се вероватноћа за реализацију тих инвестиција. При томе, износ корупције који треба да се плати зарад реализације инвестиције, мада увећава трошкове инвестирања, није од пресудног значаја. Далеко је већи значај чињенице да висок степен корупције, односно њена распрострањеност, увећава неизвесност, односно ризик са којим се суочава инвеститор, не само током саме инвестиције, већ и током целокупног економског века пројекта у који инвестира. Увећани ризик увећава премије на ризик, што увећава цену капитала коју плаћа инвеститор. Самим тим, потребна је и већа очекивана профитна стопа пројекта у који инвестира. Уколико, услед корупције у одређеној земљи, расте цена капитала, могуће је да очекивана профитна стопа није довољна да покрије ту цену. Будући да страни директни инвеститори максимизују разлику између очекиване стопе приноса (профитне стопе) и цене капитала коју плаћају, они ће бирати земље са ниским ризиком улагања (ниска цена капитала), тако да ће земље са високим степеном корупције остатити ван токова страних директних инвестиција, што обара стопу њиховог привредног раста. Штавише, будући да велики и квалитетни инвеститори имају изражену аверзију према ризику, у високо корумпираним земљама појављиваће се шпекулативни капитал, тј. инвеститори сумњиве репутације, односно квалитета. То додатно обара стопу привредног раста у високо корумпираним земљама.

Поред страних директних инвестиција, корупција утиче и на прибављање средстава на међународном тржишту капитала, тј. услове добијања међународних кредита на том тржишту. Приступ међународном тржишту капитала благоворан је за све земље у којима је понуда капитала оскудна. На тај начин се обара домаћа, прилично висока равнотежна каматна стопа (последича оскудице капитала), што значи више инвестиција, односно вишу стопу привредног раста. Међутим, висок степен корупције увећава ризик пласирања кредита у посматрану земљу, што доводи до пораста премије на ризик чије плаћање захтева поверилац. То неминовно доводи до пораста равнотежне каматне стопе по којој може да се позајмљује капитал на међународном тржишту. Пораст равнотежне каматне стопе неминовно умањује обим инвестиција, па се на тај начин умањује и стопа привредног раста посматране земље.

У којој мери је забележена корупција у Србији у протеклих десетак година утицала на привредни раст земље, односно на дугорочну промену друштвеног благостања? При томе се ово питање може разложити на два: једно о утицају корупције на стране директне инвестиције, а друго на појављивање Србије на светском тржишту капитала. Што се страних директних инвестиција тиче, оне у Србију у протеклих

десетак година нису долазиле из много разлога. Неки од њих су и формални (забрана инвестирања као део политички мотивисаних санкција против наше земље), неки суштински (изузетно високи ризик улагања, нарочито тзв. некомерцијални, односно политички ризик). Дакле, инхерентна политичка нестабилност, праћена ратовима, променама граница и осталим ванредним догађањима створила је такав ризик за страна директна улагања да није постојала довољно висока профитна стопа која би компензовала такав ризик. У таквим условима, корупција једноставно није била релевантна за стране инвеститоре. Другим речима, они су се одлучили да не инвестирају свој капитал далеко пре него што је на дневни ред дошло разматрање ризика везаног за корупцију. Иронично, једина велика страна директна инвестиција у Србији током 1990-тих година, инвестиција италијанског СТЕТ-а и грчког ОТЕ-а, можда је остварена уз помоћ корупције.

Што се тиче појављивања на светском тржишту капитала, Србија, односно СР Југославија је високо задужена земља, тако да у последњих десетак година није ни имала приступ светском тржишту капитала. Нема га ни у овом тренутку, све док се не регулишу њене доспеле обавезе међународним повериоцима. Тек када се регулишу наше доспеле обавезе према страним повериоцима, наша земље ће моћи да се појави на том тржишту. Тек онда ће се, на основу премије на ризик коју буде плаћала, добити прве информације о ефектима домаће корупције на премију на ризик коју морамо да плаћамо, тј. на укупну каматну стопу, па тиме и на стопу привредног развоја наше земље. А до тада има још доста времена.

Коначно, разматрање дугорочних економских ефеката корупције закључујемо разматрањем везе између корупције и организованог криминала. Иако постоје значајне разлике између појединих дефиниција организованог криминала, извесно је да се организовани криминал заснива на чврстој вези криминала и државе, односно на преузимању одређених државних функција (пре свега спровођења закона) од стране организованог криминала. Корупција представља основни механизам којим се врши трансфер, односно преузимање ових функција. Ради се, пре свега, о корупцији полиције, односно судских власти државе. Организовани криминал се потом јавља као нова држава, односно држава у држави, која има монопол на примену силе, односно спровођење својих закона у одређеном делу друштва. У уобичајеним околностима, без корупције нема ни организованог криминала.

Сходно томе, интерес организованог криминала у Србији, као и у било којој другој земљи, јесте да се увећа корупција и да тако увећаном корупцијом преузима све више државних функција, како би увећао своју моћ и друштвени утицај. Раст корупције у једном друштву тиме доводи и до стварања предуслова за раст улоге организованог криминала. Тиме се поткопава основна улога државе, односно основни државни посао, а то је спровођење закона. Цело друштво постаје неуређен оквир у коме нико нема подстицаје да продуктивно алоцира своје ресурсе. Друштво постаје већ поменути бара са крокодилима. Уколико не дође до преокрета, такво друштво је осуђено на пропаст – бара ће неминовно да пресуши.

СОЦИЈАЛНИ АСПЕКТИ КОРУПЦИЈЕ

Сиромаштво је, у већој или мањој мери, готово општа одредница данашње Србије и већег дела југоисточне Европе. Пад животног стандарда у већини од ових земаља био је драстичан, условљен, пре свега, драматичним политичким догађајима у последњој деценији прошлог века, који су, уз уобичајену транзициону рецесију, довели до драстичног пада друштвеног производа, што је проузроковало велики пад реалних зарада. Нагло сиромашење изазвало је низ проблема, почев од личних преко породичних, па до фрустрација целих друштвених група. Многи припадници дојучерашње, комунистичке номенклатуре и јавних служби, који су припадали средњим слојевима, нагло су сиромашили и падали на хијерархијској скали положаја, моћи и материјалног стандарда. Последица овог пада био је и пад њиховог угледа. Пад стандарда, удружен с повећаном несигурношћу и неизвесношћу њихових положаја, разарао је њихов дотадашњи вредносни систем. За многе појединце и породице ствари су се наглавачке окретале. Описано ново стање су тешко доживљавали, посебно ако се има у виду чињеница да се њихов дојучерашњи (пре почетка транзиције) материјални стандард није заснивао на њиховом раду, већ искључиво на основу места које су заузимали у хијерархијској структури номенклатуре.

Истовремено, у Србији, после педесетогодишњег ограничавања, заснованог на комунистичкој идеологији, долази до развоја приватног сектора. Без обзира на многе неповољне околности, у новонасталом приватном сектору се, корак по корак, почео да окреће значајан новац. На то указује чињеница да је учешће приватног сектора у друштвеном производу Србије готово 40%. Развој приватног сектора доводи до раста материјалног положаја његових припадника. Због сељења моћи из „друштвеног” у приватни сектор привреде долази до сељења припадника номенклатуре у слој приватника, иако су ти исти припадници комунистичке номенклатуре педесет година били најжешћи идеолошки противници приватног власништва и тржишта. Описани процес проузрокује друштвено раслојавање. Тако се ствара, на једној страни, танак слој богатих, најчешће припадника дојучерашње комунистичке номенклатуре, и на другој, огромне масе осиромашеног становништва. У томе је додатни разлог за растакање до тада важећег вредносног система.

Колико је проблем сиромаштва у Србији актуелан најбоље говоре резултати наше анкете јавног мњења. Као три најважнија проблема с којима се сусреће српско друштво, од десет побројаних, испитаници наводе *сиромаштво*, *криминал* и *политичку нестабилност*. Ако саберемо одговоре из првог и другог ранга¹, тада сиромаштво као највећи проблем перципира 48,1%, криминал 35% и политичку нестабилност 31% испитаника. С тим да ниже образовани нешто мало чешће перципирају сиромаштво, а више образовани политичку нестабилност. Одавде је више него јасно да је сиромаштво, после десетогодишњег економског назадовања, један од кључних проблема српског друштва.

1 У истраживању је било предвиђено да се рангирају, од десет набројаних, два по важности.

Као кључни проблем који њих лично највише погађа испитаници наводе, такође, сиромаштво. Наиме, као први проблем наводи га готово половина (48%) грађана, а као други проблем још непуна петина (18,1%). На другом месту, као њихов лични проблем, највише фигурира незапосленост: први ранг 9,1% и други ранг 14,1%. Као трећи проблем испитаници наводе лоше привређивање: први ранг 8,5% и други ранг 9,7%. Све у свему, према мишљењу грађана, сиромаштво доминира као проблем већине грађана Србије, а следеће две, од десет набројаних алтернатива, су оне које директно или индиректно проузрокују сиромаштво: незапосленост и лоше привређивање.

Однос корупције и сиромаштва несумњиво је веома сложен и вишедимензионалан. Неке од тих релација су двосмерне, неке су мањег, а неке већег интензитета. Веома често се феномен сиромаштва помиње као један од кључних узрока корупције. Занимљиво је да анкета јавног мњења у Србији показује да велики део становништва перципира сиромаштво као кључни фактор корупције у Србији. Међутим, за нас је далеко интересантније да на овом месту размотримо последице које корупција у Србији има на сиромаштво.

Разматрајући економске последице корупције, односно последице на алокацију ресурса (на краткорочну промену благостања) показало се да корупција генерише значајне трансакционе трошкове, које у великој мери носе потрошачи, тј. грађани једне земље. Једноставно, цене многих производа су више, будући да произвођачи, односно увозници и трговци износ корупције који су платити у највећој мери преваљују на крајњег корисника, односно потрошача. Дакле, долази до умањења реалне куповне моћи становништва, будући да, услед корупције, цене производа расту. Пораст цена је, наравно, истоветан за све потрошаче. Међутим, то доводи до увећавања економске неједнакости, односно социјалних разлика. Исти износ повећања цене једног производа из потрошачке корпе доводи до различитог релативног смањења куповне моћи богатих и сиромашних, и то на тај начин да се увећавају економске неједнакости. Дакле, корупција ове врсте доводи и до фактичке прерасподеле дохотка од сиромашних ка богатима, односно до повећања економских неједнакости у једном друштву. Другим речима, сиромашни ће постати још сиромашнији.

На дуги рок посматрано, показало се да корупција обара темпо привредног раста земље, односно успорава дугорочни раст друштвеног благостања. На тај начин се умањује вероватноћа да ће порастом друштвеног производа доћи до ублажавања проблема сиромаштва, без обзира на дату расподелу дохотка, односно благостања. Што је мањи колач који се дели, биће мањи и његови парчићи, без обзира како се деле.

Од великог значаја је да корупција спутава, односно онемогућава државну интервенцију у погледу прерасподеле дохотка, односно државне помоћи најсиромашнијим слојевима. На пример, услед умањених буџетских прихода до којих доводи корупција, држава је принуђена да умањује буџетску потрошњу, најчешће оних ставки намењених најсиромашнијим слојевима становништва. То се може илустровати примером да је претходна (социјалистичка) власт у Србији две године каснила у исплатама дечјих додатака. Ако се буџетска потрошња не умањи, тада се покрива општим порезом – инфлацијом,

која највише погађа најниже слојеве становништва, то јест, сиромашне, чиме се опет врши прерасподела од сиромашних ка богатима, односно увећавају економске неједнакости.

Коначно, са повећањем сиромаштва повећава се друштвена аномија. Истовремено, сиромаштво и друштвена аномија директно утичу на повећање нивоа подложности корупцији. То значи да сиромаштво директно утиче на ширење корупције међу јавним службеницима. Тако долазимо до зачаране спирале у којој један чинилац утиче на други: сиромаштво на корупцију, аномија на корупцију и корупција на сиромаштво и аномију. Сваки следећи круг у спирали је већи.

ЗАКЉУЧАК

Последице корупције, односно њени економски и социјални ефекти, изузетно су озбиљни по било које друштво. Тежина последица корупције у неком конкретном друштву зависи од већег броја фактора. Један је, наравно, раширеност корупције – што више корупције, то горе. Оба наша емпиријска истраживања (анкета јавног мњења и анкета приватних предузетника), недвосмислено су показала да је корупција у Србији веома раширена. По том питању не треба имати илузије. Чак и не треба да се бавимо поређењима са другим земљама – поједини резултати наше анкете за Србију заиста су веома забрињавајући.

Надаље, последице корупције веома много зависе од врсте корупције која доминира у једној земљи. При томе је најопаснија врста корупције она која омогућава доношење и примену закона и других прописа према парцијалним (приватним) интересима коруптора. Истраживање је показало да је ова врста корупције у Србији више него достојно заступљена. Клептократија у којој смо живели омогућила је политички и финансијски моћним пословним људима новог кова да утичу на законски оквир, тј. привредни систем, и да га прилагоде својим потребама – максимизовању ренте и личног богатства.

Трансакциони трошкови корупције директно умањују друштвено благостање. Што су ти трансакциони трошкови већи, мање је друштвено благостање. Наше истраживање је показало да у Србији постоје значајни трансакциони трошкови, што се пре свега огледа у великом делу радног времена кога приватни предузетници проводе бавећи се корупцијом. Сви они ресурси који се улажу у спровођење корупције не могу се употребити на другом месту – у стварању нове вредности и увећавању благостања.

Показало се и да корупција неповољно утиче на сиромаштво, односно да је једна од њених последица да сиромашни постају још сиромашнији, односно да се увећавају економске неједнакости у друштву.

Дугорочне последице корупције су најгоре по свако друштво. У појединим тренуцима друштва се налазе на прекретници. Србија у овом тренутку може да бира између одлучног окрета ка продуктивном друштву, које ствара нову вредност, или остане на оном путу на који је земљу поставио претходни режим – путу корупције и организованог криминала.

VII Стратегија борбе против корупције

Корупција је у Србији веома раширена и представља велико друштвено зло. Њени корени су дубоки, а њени пипци захватили су практично све области друштва.

Велики посао обнове Србије, која је омогућена политичким променама из октобра 2000, подразумева радикални раскид са прошлошћу, са начинима на који су функционисали политички, економски и социјални живот, са променом понашања појединаца и њихових организација. И са променом државе, пре свега.

Један од важних елемената обнове јесте борба против корупције. За њу смо знали, о њој смо говорили, сада је време да се против ње боримо, свесни да у тој борби не постоје пречице, нити лаки одговори. Али, борба је вредна труда, јер корупција представља претњу не само људским слободама и правима и демократским институцијама, већ и економском напретку и смањењу сиромаштва.

Борба против корупције не сме бити једнократна или кампањска, већ стална, усмерена на одржавање постигнутих резултата и постизање нових. Она је део једне шире стратегије – стратегије стварања ефикасне и праведне власти.

Нова влада Србије више пута је објавила своју намеру да се чврсто и озбиљно носи са корупцијом, што је и премијер, у инаугуралном говору, навео као један од приоритета владе. И први резултати су ту: ухапшено је више људи под оптужбом за корупцију, односно злоупотребу јавног положаја; формирана је комисија за испитивање злоупотреба у привреди и финансијским трансакцијама, чији је задатак да истражи корупцију претходног режима; припремљени су и послати на даљи поступак у скупштину Србије предлози Резолуције о борби против корупције и о порезу на екстрадоходак; у нацрту новог кривичног закона један одељак посвећен је санкционисању корупције и слично. Ипак, ово су тек почетни кораци на дугом путу.

Србији је потребна свеобухватна антикорупцијска стратегија, заснована на посвећености политичког врха земље борби против корупције, реформама институција у циљу превенције, усвајању антикорупцијског законодавства, извршењу закона и партнерству између државе и цивилног друштва. Најбржи пут у неуспех јесте одсуство енергије у политичком врху земље, претеран утицај наслеђених бирократских структура, споре и некоординисане реформе, усмереност на „ситну“ корупцију (уз занемаривање крупне) и заснованост антикорупцијске борбе на активности политичких лидера, уместо на институцијама које ће дуже трајати.

ОСНОВЕ СТРАТЕГИЈЕ

Начела

Сузбијање корупције у Србији не би требало да се бави спољним манифестацијама и симптомима болести, већ мора бити засновано на спознаји њених темељних узрока. А узроци корупције у Србији су институционални, тј. проистичу из државних институција, о чему је већ било доста речи у претходним одељцима. Када државни званичник или службеник:

- има широко поље одлучивања,
- слабо полаже рачуна јавности,
- нема мотив да ради поштено,

корупција у ширем обиму је неминовна.

Институционалним узроцима корупције могу се придружити и друштвене околности, додуше не као узрок, већ као чинилац који олакшава корупцију, односно борбу против ње чини тежом. У последњих десетак година, створена је међу грађанима Србије атмосфера извесне толерантности према корупцији: она се, често, сматра нужним злом, јединим начином да се неки посао заврши, чак се не осуђује довољно оштро. На овакву перцепцију корупције утицали су сиромаштво, ратови, персонална лојалност политичким вођама у многим партијама, ниска легитимност власти (јер је била репресивна, неефикасна и није испоручивала јавна добра). Поред тога, претходни режим је добрим делом успео да своју корупцију представи као нешто неминовно и да убеди многе грађане Србије да се другачије не може у време санкција и ратова. Општије посматрано, политички процес је био искварен, а владавина закона практично укинута; закони су примењивани селективно, према нахођењу власти. Када највиша власт крши сопствене законе, тада се ни грађани не осећају обавезани да их поштују.

Са падом претходног режима вероватно је укинута могућност за организовању, централизовану корупцију на највишем нивоу, каква је владала у претходном периоду. Са развојем демократије и освајањем слобода, тешко да ће ико бити у прилици да створи централизовану организацију чији ће основни послови бити очување власти и богаћење злоупотребом положаја, тј. корупцијом чија је важна сврха стицање лојалних присталица ради одржања власти. У будућности ће вероватно у игри бити „стандардна”, децентрализована корупција, додуше не само на нижем нивоу (код службеника), већ је могућа и корупција високог стила, на високим државним положајима. Али, то тешко да ће бити развијен патронско-клијентелски систем, у коме се напредује лојалношћу претпостављенима, а на рачун законитости рада.

У институционалном смислу, три основна правца борбе против корупције су:

- **смањење улоге државе**, односно сужење дискреционих овлашћења, чиме се редуцира подручје њеног деловања које може бити захваћено корупцијом; ово смањење улоге државе може бити изведено било дерегулацијом (либерализацијом), било увођењем аутоматских правила; дерегулација означава укидање

регулације неког посла и препуштање грађанима и њиховим организацијама права да слободно одлучују о том послу, а добар пример је скорашње укидање дозвола и других административних ограничења у спољној трговини и либерализација промета, у смислу да свако може да слободно увози и извози робу и услуге, наравно уз плаћање царине; у државним пословима код којих није могућа дерегулација, потребно је установити, у што већој мери, аутоматизам доношења одлука кроз прописивање услова које је потребно задовољити приликом подношења захтева, тако да испуњавање критеријума буде основ за доношење одлуке, а не слободна воља или процена опортуности државног службеника;

- **полагање рачуна** значи обавезу државних органа и службеника да обавештавају и извештавају о своме раду грађане, као и право грађана да предузимају акције против оних званичника чије понашање не сматрају задовољавајућим; најважнија гаранција за одговорност државних званичника и владе у целини представља право грађана да смењују власт на изборима, кажњавајући је за лоше понашање и злоупотребе, па и за корупцију генерално; да би грађани били у стању да оцене начин обављања државних функција, нужно је обезбедити транспарентност, тј. јавност рада званичника кроз, на пример, отвореност седница скупштина и влада за медије, обавезу редовног подношења извештаја о раду државних органа и слично; посебно важну улогу требало би да има скупштински надзор над радом извршних органа;
- **мотивациони систем** људи који обављају државне функције представља важан елемент корупције, јер се на њему заснива cost-benefit калкулација појединца; са једне стране, могућност да се примањем мита обезбеди леп живот свакако је јак подстицај на корупцију, али се погодном политиком може утицати на трошкове корупције за појединца и дестимулисати лоше понашање; примери таквих политика су: повећања плата државних службеника, редовно напредовање у каријери, комбинација чврстог надзора и ефикасног кажњавања, развијање етичких норми и осећаја служења народу, лични пример шефова и слично; циљ ових мера је да се комбинација „мали ризик, велика добит” код државног службеника промени у „велики ризик, мала добит”; посебан значај има регулисање конфликта интереса (ситуације у којој званичник поседује довољно велике личне интересе повезане са званичним пословима да може да утиче на сопствене добитке); пошто у Србији не постоји добро разумевање дубине овог проблема, потребна је детаљнија законска регулатива.

Поред институционалних промена, о којима ће још доста бити речи, антикорупцијска борба мора уложити напоре да промени ставове становништва према корупцији, тј. да утиче да се они промене од умерено негативних према веома негативним. Основни погрешан став многих грађана је да корупција представља обичну прераспodelу дохотка између грађанина (или фирме) и државног службеника, а да не постоје негативни економски и социјални ефекти; другим речима,

многи верују да је за друштво свеједно ко ће имати тај новац, што је потпуно погрешно. Стога је потребно стално указивати на негативне друштвене, економске и политичке ефекте корупције, тј. на цену коју Србија плаћа овој негативној појави. Повећање свести о овим, друштвеним трошковима корупције, односно њеним изузетно неповољним ефектима по друштво, требало би да доведе до промене амбијента у коме се корупција одвија, до ширења одбојности према корупцији и до захтева јавности за реформама како би се она спречила. На схватање корупције и њених неповољних последица може се утицати на више начина: кроз медијске кампање, истраживачко новинарство, организације цивилног друштва, семинаре, предавања и слично.

Најважнији елемент антикорупцијске борбе јесте политичка воља, тј. жеља власти да се заиста обрачунају са корупцијом. На ту политичку вољу јавност може и треба да утиче, сталним притиском на власт и политичке партије. Наиме, уколико нема политичке воље, или је нема у довољној мери, тада ни борба против корупције не може дати резултате, већ ће се свести на неколико атрактивних судских процеса и спољне манифестације и декларације, попут неколико ватрених и празних политичких говора, а без стварних резултата. Не треба се угледати на Кенију. У тренутку када јој је Међународни монетарни фонд (1997) ускратио кредит због изражене корупције, државни тужилац је издао саопштење у коме се дословно каже да је „Влада јутрос формирала антикорупцијски одред да би надзирао рад антикорупцијске комисије, која прати деловање антикорупцијске радне групе, која је претходно установљена да испитује пословање владиног *ad hoc* комитета, постављеног раније ове године како би истражио проблем корупције високог стила међу корумпираним владиним званичницима”. Корупција се овим путем не може сузбијати.

Србији није потребно да јој међународна заједница, односно међународне финансијске институције говоре шта треба да ради на плану корупције – то ми сами треба да знамо и да урадимо због тога што је борба против корупције један од кључних националних интереса Србије. Другим речима, против корупције је потребно да се боримо због нас самих и наших интереса, а не да би евентуално удовољили захтевима међународне заједнице.

Политика и борба против корупције

У Србији је сфера политике била пресудни генератор корупције у претходном периоду, и то не само кроз рестриктивно законодавство и немар према добром функционисању државних органа, већ, пре свега, кроз централизован систем корупције (клептократије) усмерен како на богаћење припадника номенклатуре, тако и на стварање лојалности код појединаца и нижих структура власти кроз њихово укључење у широки систем корупције.

Претходни режим био је неодговоран, како према изборном телу, тако и пред законом. Изборе је углавном добијао изборним и медијским манипулацијама, док је законе или злоупотребљавао или једноставно кршио. Контролисао је законодавну, извршну и судску власт, онемогућавајући надзор кроз поделу власти.

Падом претходног режима, проширено је поље политичких слобода и отворен пут демократији. Али, њих ће најбоље заштитити добре институције и одговорност владе, а не поверење у добре намере нове генерације политичара.

Два су основна метода којима се повећава одговорност државних органа и званичника и утиче на њихово понашање – први је политичка конкуренција, а други надзор јавности.

Полићичка конкуренција утиче на свакодневни рад званичника кроз притисак који доноси приближавање избора и потребу владајуће странке (или коалиције) да са што уверљивијим билансом изађе пред бираче. Када су избори слободни, тада влада полаже рачун пред изборним телом и пропада на изборима уколико је њена „кривица“ велика и јасна. Бирачи тада кажњавају владу за неуспехе и лоше управљање, укључујући и корупцију, која постаје тема предизборне утакмице.

На свим изборима у Србији, од 1990. године на овамо, корупција није представљала важну тему, што је било природно с обзиром на политичку ситуацију у земљи и око ње. Међутим, тако не треба да остане. Са смиривањем политичких страсти, на значају ће добити „свакодневне“ теме, међу којима видно место заузима корупција. Грађани ће имати све мање разумевања за слабости државних органа и појединаца у њима.

Пошто политичка конкуренција повећава степен одговорности политичара, за Србију је битно да изгради стабилан политички поредак заснован на неколико великих странака, ослоњених на широку подршку у народу. Велики број малих странака чини политички систем фрагментираним и нестабилним, што смањује легитимност политичких институција и води радикализацији политичких прилика. Мањи број великих странака увек циља на просечног, умереног бирача и зато тежи центру политичког спектра. Нажалост, Србија се тренутно удаљује од поменутог идеала. Мале, понекад маргиналне странке сада јачају, користећи, чак и злоупотребљавајући, своје учешће у победничком ДОС-у и придобијају грађане за себе кроз понуду положаја у новостеченој власти за учлањење у странку. То је корупција на делу. Србији је, стога, потребно сазревање политичке сцене и укрупњавање странака – било њиховим уједињавањем, било конкурентским изласком на изборе.

Посебно важна страна функционисања странака и страначког живота, али и политичара појединачно, јесте њихово текуће финансирање и покривање трошкова предизборне кампање. Искуства развијених земаља јасно показују да је корупција у великој мери везана за финансирање предизборних кампања, а не само за директно примање мита од стране политичара. У Србији је такође корупција била повезана са странкама, како ради финансирања предизборне кампање, тако и због личних интереса чланова странака. Поред странака које су биле ослонац бившег режима, и неке демократске странке из ДОС-а су се, мање или више, уплеле у коло корупције.

Погодним законодавством и појачаним надзором над финансирањем странака потребно је обезбедити следеће:

- *јавности и законитости финансирања*, и то тако да се легално финансирање може пратити по ваљаним документима и учинити јавним, док би се гонило свако неформално финансирање без трагова у папирима (као што су донације у готовини и слично); у Србији, и поред жестоких речи током политичке борбе, финансирање странака није представљало политичку тему током претходне деценије, као да је постигнут (прећутни) споразум о међусобном ненападању;
- *обезбедиши финансирање странака од стране државе* у одређеном обиму, пошто је страначки живот, и поред свих недостатака, ипак ствар од опште користи, јер се кроз конкуренцију долази до решења која су најмање лоша; државно финансирање смањује потребу за финансирањем из приватних извора, који могу бити засновани на сумњивим мотивима; постојећи српски закон очигледно није добар, па је потребно реализовати стару намеру ДОС-а и донети нови;
- *ограничење нивоа расхода* је додатна могућност; тиме би се политика покушала учинити јефтином, што би, опет, допринело смањењу корупције у политици; са друге стране, уколико би се ово ограничење преточило у регулацију, то би било у супротности са политичким слободама и правом сваког да својим средствима допринесе идејама за које се залаже; могуће је још проширити бесплатно пропагандно време за релевантне политичке странке на државној телевизији, чиме би се смањила потреба за прикупљањем финансијских средстава;
- *ограничење права на донацију*; требало би учинити незаконитим донације од стране и државних и приватних предузећа, како је то учињено у неким земљама; овиме би се спречило најдиректније повезивање странака и приватних интереса; могуће је заштитити и финансирање странака из иностранства, пошто и то може бити начин заобилажења прописа;
- *забрана коришћења државе у страначке сврхе*; партије које су на влади не би смеле да користе државни новац и државну имовину (кола, просторе итд.) за страначке сврхе.

Транспарентност и јавност рада званичника представља како елемент демократије, тако и њену допуну. Под претходним режимом јавности делања готово да није било, а све важне одлуке доношене су тајно у врло уском кругу људи. Остало је било пропаганда.

Јавни надзор над радом политичара и државних службеника показује се у многим земљама као изузетно снажно оруђе не само у борби против корупције, већ и за добро управљање државним пословима уопште. Транспарентност јавних послова може се повећати на бројне начине: отварањем седница скупштина, владе, извршних савета и судова за јавност; објављивањем гласања посланика и делегата; објављивањем годишњих извештаја државних тела и одлука судова и слично. На тај начин се, уз помоћ медија, појачава притисак на званичнике и отежава њихово потенцијално корупционашко деловање. Наравно, законске казне и овде остају последње средство.

Посебну важност има **регулација конфликта интереса**, тј. ситуације у којој званичник поседује такве (довољно велике) личне интересе

повезане са званичним пословима да може, или да изгледа да може, да утиче на сопствене добитке вршећи те званичне послове. У Србији не постоји добро разумевање дубине проблема, ни у народу, ни међу припадницима политичке елите – било бивше, било садашње. Многи не схватају неетичност утицаја вршења јавне дужности на позитиван исход сопствених послова, нити га повезују са појмом корупције. Бројни чланови претходне владе Србије задржали су директорске положаје у предузећима, директно се користећи јавним пословима за приватне добитке.¹

Постоји неколико законских начина да се ограничи дејство конфликта интереса. У Србији, додуше, постоји забрана министрима и другим високим државним руководиоцима да обављају друге јавне послове,² али је ова одредба недовољна. Потребно је, прво, проширити је и прецизирати и, друго, решити правно-процесне проблеме санкционисања који сада постоје, а првенствено у погледу правне легитимације за покретање поступка. Затим, потребно је донети закон о обавези званичника да пријаве своје имовинско стање приликом ступања на јавну дужност, чиме би била омогућена контрола њиховог имовног стања пре и по завршетку јавне дужности и дестимулисана корупција.³ Такође, потребно је правно регулисати обавезу пријављивања поклона које приме званичници, уз ограничење њихове висине, како би се могло раздвојити подмићивање од знакова пажње. Усвајање оваквог закона у парламенту није довољно: потребно је обезбедити њихово спровођење, што до сада није чињено.

Етика и борба против корупције

Низак ниво поверења грађана у власт и државне званичнике представља велики изазов за нови демократски режим у Србији, тим пре што од етичког понашања државних службеника зависе квалитет демократских институција и економски напредак. Када они раде грешно, државне институције постају неефикасне, а поверење грађана и економских актера у државне институције се смањује.

Самосталност деловања државних службеника је у Србији порасла са политичким променама. Доскорашња чврста контрола политичког врха земље над радом свих подређених органа и појединача, заснована на партијској припадности и лојалности вођи, сада је замењена децентрализованим приступом и далеко већом аутономијом државних органа и службеника. Овај резултат није постигнут као део плана, односно другачијег приступа, већ као последица демократизације, карактера политичке власти (коалиција осамнаест странака), младости демократских институција и неискства нове власти у управљању државом. Државни службеници се суочавају са новим и

1 На пример, фирма Симпо је више пута повећавала цене својих производа непосредно пред опште замрзавање цена. Директор Симпа био је потпредседник владе Србије и користио је инсајдерске информације.

2 Закон о јавној управи.

3 Неколико министара из ДОС-ових влада јавно је, приликом ступања на дужност, саопштило своје имовно стање, али то нити је било довољно прецизно, нити су сви то учинили.

различitim циљевима и конфликтима интереса због реформи јавне управе, деволуције одговорности, веће управне дискреције, промени односима између јавног и приватног сектора и повећаном ослонцу на тржиште. Штавише, брза промена окружења, укључујући промене фундаменталних вредности и институција, доприноси неизвесности о будућем понашању државних службеника.

Са политичким променама мења се и карактер корупције у Србији. Док је под Милошевићем доминирала велика, централизована корупција у корист политичке номенклатуре (клетократија), дотле ће у будућности вероватно преовлађавати обична, ситнија бирократска корупција. Стога ће на значају добијати борба против тог облика корупције.

Етички стандарди су један од темељних тестова о арбитрарној злоупотреби дискреционе моћи. Без „етичког барометра” тешко да је могуће не само мерити ниво корупције, већ и водити борбу против ње. Етички стандарди постављају ограничење мотивационом систему појединаца, тј. они сугеришу и одређују шта је добро, а шта није. Непридржавање државног службеника етичком стандарду и основним вредностима управе представља кршење владајућих правила и знак да је корупција могућа, па чак и вероватна.

И поред слагања у циљевима и потреби изградње добрих етичких стандарда, у савременом свету примењују се два донекле различита приступа примене етичких стандарда: први се темељи на стриктном придржавању правила са прописаним административним процедурама, контролним механизмима и детаљним правилима шта државни службеник треба да ради, како треба да ради и шта не сме да ради; други приступ је заснован на принципима и циљевима и ослања се на професионализам, ојачан подстицајима и охрабривањем доброг понашања.

Србији су потребни и један и други приступ. Садашња државна управа научила је да слуша надређене, али без примене процедура заснованих на законима и без професионализације, праћене подстицајима. Стога је нужно установити писана правила понашања у администрацији, која би се морала стриктно поштовати, док би непридржавање било праћено казнама. Са друге стране, потребно је јачати свест о начелима и циљевима државне управе, уводити погодне подстицаје и ширити код државних службеника осећај служења народу и држави.

Модерне етичке принципе у раду државне управе садрже препоруке ОЕЦД-а владама земаља чланица и другим владама:

- *етички стандарди морају бити јасни*, како би службеници могли да их разумеју и примењују; тога ради, потребно је формулисати и објавити основне етичке принципе и стандарде,
- *етички стандарди морају да буду садржани у законима*, пошто закони постављају основне, минималне обавезне стандарде понашања државног службеника; етички стандарди тако обезбеђују и оквир за истрагу, дисциплинску акцију и кажњавање,
- *државни службеници требало би да јачно знају своја права и обавезе*; да би могли да на прави начин реагују када се нађу изложени погрешном чињењу, они морају бити упознати са свим прописаним процедурама и прецизним ланцем одговорности, као и са правима на заштиту од надређених,

- *политички лидери одговорни су за одржавање високих етичких стандарда*, посебно давањем личног примера у обављању дужности,
- *виши државни чиновници су такође одговорни за одржавање етичких стандарда*, путем своје лидерске улоге у администрацији, којом су у прилици да дају модел етичког понашања за ниже службенике и грађане,
- *услови рада требало би да подстичу на добро понашање*; потребно је створити подстицајне услове за етичко понашање, као што су повољни услови напредовања, личног развоја, награђивања, обучавања и слично.

Етички приступ проблему корупције, као и другима, не може бити довољан, не само у Србији већ и другде. Међутим, ни његово занемаривање не може бити продуктивно. Сигурно је да једино комбинација различитих метода борба против корупције може дати добре резултате, а етички приступ има своје значајно место у тој комбинацији.

ДЕРЕГУЛАЦИЈА ЕКОНОМСКОГ ЖИВОТА

Увод

Врло је тешко дати исправан (боље речено реалистичан и практично употребљив) одговор на питање на који начин је могуће да се једно друштво успешно бори против масовне корупције. Да се ради о врло тешком проблему довољно јасно се види из чињенице да корупција представља озбиљан и трајно присутан проблем у свим државама, па тако и у оним које су по својој структури демократске и где истовремено функционише ефикасна и стабилна тржишна привреда. Корупција, дакле, функционише и у оним земљама где постоје све релевантне и вековима етаблиране институције.

Могу се издвојити, уз поједностављење, два могућа приступа, односно две глобалне стратегије борбе против корупције у једном друштву. Једно од решења проблема корупције које се често предлаже је додатна бирократизација. Она се своди на институционално организовано појачавање процеса надзора и контроле рада државних службеника. Овај приступ заправо не представља ништа друго него настојање да се „гаси ватра”, али се нема за циљ деловање на саме узроке избијања пожара. Склоност оваквом стратешком приступу у тражењу решења за проблем корупције могла би се извести из односа већине грађана Србије према узроцима корупције. Они, као што смо то већ видели из резултата анкете, сматрају да је незакоње и одсуство правне државе најзначајнији извор корупције. Други стратешки приступ управо полази од става да треба деловати на саме узроке корупције, то јест да је неопходно да се етаблирају институције слободне тржишне привреде. Таква стратегија поред осталог значи и високу дерегулацију и либерализацију економског живота.

Интересантно је да је велика већина грађана заправо скептична према могућности да се корупција потпуно сузбије. Тако 40,5 процената

испитаника сматра да ће корупција у Србији увек постојати, мада истовремено сматрају да се њен ниво донекле може смањити. Само 4,9 процената испитаника су пуни оптимисти, односно сматрају да се корупција може потпуно искоренити. Наше мишљење је да би стратегија деловања на узроке корупције била прихватљива, односно да би дала боље резултате и у случају Србије него даља бирократизација. На ово нас посебно упућују резултати анкете у којој су учествовали приватни предузетници.

Немоћ бирократије

Да ли је реалистично да се очекује да се додатном бирократизацијом, односно појачаним надзором и контролом може решити постојећи проблем масовне корупције у Србији? Могуће је навести неколико спорних места која овакав приступ озбиљно 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, тако да и акције бирократије, чак и оне које су најдобронамерније, нису ослобођене нежељених и неочекиваних негативних последица. Ово није и једини проблем који се у примени ове стратегије појављује. Уколико би се искључиво додатном контролом и кажњавањем покушавао решити проблем корупције у Србији, тада би се заправо она само пребацила са постојећег на други, виши хијерархијски ниво. То би истовремено захтевало и даље проширење ланца контроле. Процесом ширења ланца контроле заправо би се стварала потреба за „новим бирократама” који би имали задатак да контролишу већ постојеће контролоре. А онда се ускоро појављује потреба и за њиховим контролисањем. И тако у круг. Бирократија би се на овај начин системски подстицала и увећавала.

Све што смо рекли није ништа ново и представља већ идентификовани проблем у примени ове стратегије и у развијеним земљама, иако оне имају врло развијене системе интерне контроле рада државних службеника. Примена овакве стратегије посебно би била отежана имајући у виду постојећи институционални, пре свега правно-политички, оквир у Србији. Подсећамо да 67,1 посто грађана сматра да је судски систем непоуздан, а 58,1 посто сматра га неспособним да спроведе своје одлуке. Иста процена је дата и од стране грађана и од стране приватних предузетника. Оваквом стратегијом постигло би се само то да би корупција била позиционирана на све више нивое, који би тако постали још мање доступни широј контроли јавности. Бирократизација друштвених и посебно привредних односа, како смо то видели раније, заправо представља основни извор проблема масовне корупције у Србији и сходно томе она не може да буде ефикасно решење и стратегија у борби против ње.

Дерегулација и либерализација

Против корупције, дакле, имајући у виду начине њеног настанка, као и вештог и тешко ухватљивог „прерушавања” и ширења, није могуће ефикасно изаћи на крај административним мерама. Листа

ефикасних мера којима се спречава настајање и ширење корупције требало би да се своди заправо на отклањање самих њених узрока. Економски речено, потребно је да се укину подстицаји корупцији. Ово решење је на линији размишљања либералне доктрине и подразумева дерегулацију и либерализацију тржишта у правом смислу речи. Поменуте активности нешто конкретније казано подразумевају отварање простора слободној иницијативи, смањење државног интервенционизма и свих врста арбитража у привредном животу. Ради се о томе да се на што је могуће мању меру сведу сви они подстицаји који доводе до тога да се појављују актери спремни да корумпирају (тражња), тако и они који су спремни да буду корумпирани (понуда). То значи укидање привредно-системских предуслова за појављивање актера корупције.

Сваки губитак економских слобода ствара, како смо то већ опширно образлагали, повољне услове за појављивање, одржавање и проширивање механизма корупције са свим негативним ефектима који након тога уследе. То истовремено значи да је једино институционалним (правним, политичким, економским) аранжманима који штите и проширују економску и политичку слободу, која је на њој заснована, могуће створити неопходне предуслове за смањивање и сузбијање корупције.

Имајући у виду постојеће стање друштва у Србији, неопходно је истовремено успостављање елемената једне слободне и отворене тржишне привреде и елемената демократског друштва. На тај начин, мере којима би се у Србији требало борити против корупције представљају истовремено и мере неопходне друштвене и економске реформе. Када се поглед ограничи само на економски систем, промена конкретног значи да је потребно створити такве услове који ће резултирати стварањем конкурентског привредног поретка. Ради се о стању које подразумева отварање простора за слободну приватну иницијативу, уз транспарентна, утврђена, институционално заштићена и стриктно поштована правила тржишне игре.

Да би се, дакле, елиминисали извори који доводе до корупције у Србији потребно је ревитализовати или, боље рећи, изнова створити стандардне претпоставке тржишне привреде: стабилан институционални оквир, приватну својину, слободу уговарања и индивидуално предузетништво. Деретулација економског живота не подразумева било какву анархију, како то неки појединци и политичке групе или злонамерно или незналачки тумаче. Спонтана тржишна игра у Србији треба да подразумева постојање чврстог и неприкосновеног система тржишних правила. То пре свега значи да је неопходно да се успоставе институције које носе сваку тржишну привреду и које дају пуну економску слободу њеним активним учесницима.

Битну меру коју је неопходно провести у реформи привредног система, а која је значајна и за отклањање узрока корупције, представља либерализација цена. Она је неминовна из више разлога. Пре свега да би се у Србији коначно разјаснило које су то производње које су способне да издрже притисак конкуренције, а које не. Либерализација цена треба да оконча постојећу конфузну ситуацију на тржишту у погледу степена успешности појединих предузећа и целих привредних грана, те да омогући да се идентификују они производни програми

који представљају заиста компаративну предност. Такво стање – у којем се ефикасност мери једино успехом на отвореном тржишту – истовремено ће смањити и подстицај ка лобирању у било којој сфери привредног живота. Смањиће се тражња за услугама корупције.

С друге стране, економска политика такође би требало да прати овај процес. То, пре свега, значи стварање услова где се влада уздржава од активног учествовања у привредним процесима. Посебно је значајно да се укине њена моћ да прерасподељује добит од једних учесника ка другима. Потребно је да се институционално онемогући вођење дискриминаторне економске политике. Владици службеници у случају дерегулације привреде неће имати моћ деловања на привредне процесе, па тако неће ни објективно бити у стању да нуде услуге корупције. Све скупа би требало, наравно не у неком кратком временском периоду, да допринесе и стварању једног другачијег пословног морала који не би као своју основу имао криминал.

Дерегулација економског живота изазвала би, дакле, смањење економске моћи политичке елите. Било би разумно да процеси дерегулације буду праћени и политичком и економском децентрализацијом, што подразумева и јачање значаја локалне самоуправе. О овом делу стратегије борбе против корупције биће више речи на другом месту у студији.

Поједине препоруке

Свако институционално ограничавање слободе готово законито води корупцији. Такав ефекат нарочито има ограничавање економске слободе. Не треба занемарити чињеницу да без постојања економских слобода сама политичка слобода (изражена високим степеном демократизације једног друштва) није у стању да спречи корупцију.

Да би се постојећи етатистички начин управљања привредом у Србији, који је и основни разлог масовне корупције, заменио једним конкурентским привредним поретком, неопходно је да дође до значајних институционалних промена, које се огледају кроз нужност брзе промене неких битних привредно-системских закона. Они би требало да промовишу и штите економску слободу.

1. Да би уопште дошло до дерегулације привреде у Србији, потребно је, пре свега, приватизовати друштвени и државни капитал, односно имовину. Без приватизације, која би подразумевала брзу, обавезну и масовну приватизацију, неће бити могуће успостављање нове институционалне инфраструктуре. Без нових институција није могуће подстаћи и одржавати ефикасно слободно предузетништво. Једино приватна својина може да у датим условима покрене истински тржишни механизам у Србији и да се тако превазиђе погубни и дубоко укоренењени привредни етатизам, кога смо означили као једног од најзначајнијих институционалних узрока корупције. Показало се, такође, да је приватна својина и до сада била један врло снажан облик бране према корупцији.

Нови закон о приватизацији представља корак у добром правцу, јер као основни метод приватизације предвиђа продају друштвеног

и државног капитала и имовине конкурентским техникама – тендерима и аукцијама. Тиме би требало да се искључи могућност корупције, пошто, начелно посматрано, надметање заинтересованих инвеститора онемогућује продавца (државу и њене службенике) да одлучују дискреционо и примају мито.

Међутим, ни конкурентске технике нису увек потпуно отпорне на корупцију. А нису онда када се надметање конкурената не заснива на једном критеријуму, на пример цени, па да се победник може лако и једнозначно установити. Код приватизације је цена обично најважнији критеријум, али се користе и други, као што су спремност купаца да инвестирају у предузеће или да задрже одређени број запослених. Када постоји више критеријума, тада се губи једнозначност решења питања победника и одлука се често заснива на индивидуалном осећају онога или оних који доносе одлуку о важности поједних критеријума. Или на миту.

Стратегија приватизације Владе Србије заснива се на тендерској продаји већих и бољих предузећа, с тим да критеријуми избора најбољег понуђача буду цена, обим инвестирања у предузеће и одржавање запослености. Самим тим се јавља могућност за корупцију. Економска логика говори да је најбоље ослонити се на један једини критеријум – цену – али социјалне и политичке околности и схватања подстичу укључивање и два друга поменута критеријума.

Један лек против корупције приликом тендерске продаје могла би бити транспарентност процедуре одлучивања, али је интересантно то да нацрт Закона о приватизацији уопште не прецизира ко доноси одлуку о изабраном понуђачу – управни орган предузећа или Агенција за приватизацију – већ то питање препушта другим прописима, што није добро.

2. Упоредо са променом закона о приватизацији неопходно је да се приступи измени и постојеће законске регулативе која одређује начин отварања нових предузећа. Њу је пре свега потребно, формално-правно гледано, поједноставити. То значи знатно скратити процедуру и, самим тим, целокупни бирократски поступак који је потребно провести да би се регистровала једна фирма. Процес би требало да буде бржи, ефикаснији и непристрасан. Посебно би требало укинути бројне дозволе техничке природе, као што су санитарне, електродистрибуције и сличне. Позитиван ефекат од такве промене био би многострук. На тај начин би се, пре свега, смањиле могућности злоупотребе положаја државних службеника који у постојећем сложеном бирократском ланцу учествују. С друге стране, овакво законско поједностављивање процедуре отварања нових фирми довело би до стварања другачијег тржишног амбијента. На тај начин би се заправо деловало и на стварање услова који би смањили постојећи степен високе монополизације тржишне структуре у Србији, односно створила би се једна много конкурентнија тржишна структура него што је то до сада случај. То би довело до елиминисања значајног дела постојећих узрока корупције у Србији будући да би остајало све мање простора за вантржишну регулацију.

3. Све послове који се тичу јавних набавки требало би учинити знатно транспарентнијим. То значи да они треба да буду доступни контроли јавног мњења, као и одговарајућих институција које би требало да прате законитост њиховог обављања. С друге стране, не би требало процесе јавних набавки ограничавати само на домаће фирме, односно пожељно би било да у њих буду укључене и заинтересоване стране фирме. У таквој ситуацији појачала би се конкуренција, што би довело до остваривања аранжмана по најповољнијим условима. То, наравно, не значи да је то довољно да би се у потпуности елиминисала корупција у овим делатностима (то нам добро илуструје колективна оставка чланова Европске Комисије управо због корупције), али би се она на поменути начин ипак значајно умањила.

4. Поменуте промене које се тичу отварања простора за нове предузетнике требало би да буду праћене и променама у Закону о радним односима и запошљавању. Постојеће стање високог формалног степена заштите радника и непостојање слободне конкуренције између радника унутар предузећа, као и између незапослених и запослених је неодрживо. Нужно је, сходно томе, да се иде на успостављање тржишта рада у његовом правом смислу, тј. успостављање механизма алокације рада према знању и способностима радника, односно процеса где ће знање и способности бити једини критеријум селекције. У таквим условима када је критеријум ефикасности на тржишту једини релевантан, нема ни слободног простора да се корупцијом дође до квалитетног радног места. Афирмација „тврдог” тржишта рада и ригорозно инсистирање на поштовању закона довело би до смањења „сивог тржишта” рада па тако и до смањења подстицаја корупцији.

5. Промене су неопходне и у области опорезивања. Порески систем је, како смо већ видели, у великој мери био директно одговоран за подстицање масовне корупције у Србији. Пре свега, он је претерано компликован и неподесан за недвосмислену примену. Неопходно га је, стога, знатно поједноставити, учинити недвосмисленим и транспарентнијим да би се смањила потреба за његовим „додатним” тумачењима и сходно томе смањиле могућности злоупотребе. Било би пожељно да се дискрециона права државе у овом сегменту потпуно елиминишу. Другим речима, неопходно је да се на најмању могућу меру сведе простор за, до сада, масовно коришћену евазију пореза од стране повлашћених предузећа и појединаца. Промена структуре пореског оптерећења, посебно смањење оптерећења зарада, довела би и до смањења „сивог тржишта” и његовог бржег укључивања у формално тржиште.

6. И област спољне трговине требало би да буде другачије регулисана него што је то до сада био случај. Дерегулација овог сектора подразумева либерализацију домаћег тржишта, односно потребу укидања спољно-трговинских баријера. Либерализација подразумева укидање квантитативних увозно-извозних ограничења и снижавање нивоа царинске заштите. То значи поред осталог укидање система извозних дозвола, као и свих других врста протекционистичких мера

економске политике. Потребно је да и систем спољне трговине слично пореском систему буде што транспарентнији и једноставнији, као и да садржи што мање дискреционих овлашћења. У овом делу законске регулативе били су посебно велики подстицаји корупцији у Србији. Није случајно да су грађани управо царину вредновали као делатност са веома много корупције (4,47), а 31,7 процената испитаника управо означава царину као институцију где је корупција највише распрострањена. Испитивање приватних предузетника је показало да увозне и извозне дозволе спадају у сам врх извора корупције. Рангиране су на друго и треће место. Дерегулација и либерализација тржишта би ове коруптивне активности укинула готово „преко ноћи”. Последњих месеци учињени су битни кораци у правцу реформе, односно либерализације спољне трговине, али још увек има доста места за даље промене.

Успостављање ових само неколико наведених мера дерегулације у Србији неће бити нимало једноставно, будући да је масовна корупција у протеклој деценији створила озбиљан друштвени проблем. Она је, с једне стране, подстакла процесе који су резултирали друштвеном инертношћу, а, с друге, створила је финансијски моћне и утицајне лобије који спречавају, или се супротстављају, свакој врсти дерегулације и либерализације. Ови лобији, које није тешко идентификовати, сасвим сигурно ће да представљају извор највећег отпора дерегулацији и либерализацији економског живота, јер ће настојати да и даље задрже свој досадашњи привилеговани положај.

Поменути проблем истовремено представља и велики тест на којем ће се верификовати снага и одлучност нове власти у Србији да спроведе радикалну економску реформу и да оправда висока очекивања бирача (чак 60 процената грађана очекује од нових власти знатно нижи степен корумпираности од претходне) који су за њу гласали. Такође висок је степен поверења који су приватни предузетници исказали у односу на нову власт. На њој је сада да ово поверење и оправда.

РЕФОРМА ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА

Увод

Има пуно аргумента за претпоставку да су кључни узроци појаве корупције у правосуђу егзогени, да је њена масовност резултат опште друштвене и економске кризе, ерозије јавног морала, несавршености правног система и кризе институција. Из овога следи претпоставка да се битка против корупције у правосуђу може добити само уз промене у тим егзогеним чиниоцима који је омогућују и поспешују. Ипак, и реформа институција у правосуђу представља битну претпоставку за елиминасање, односно смањење корупције.

У тексту који следи, а који ће бити концентрисан на реформе у судству знатно више него у односу на друге чиниоце, односно субјекте, биће подвучени правци пожељних реформи, уз конкретне

предлоге, на основу конкретних чињеница, почев од положаја правосудних институција до људског чиниоца.

Базична премиса је притом она која је садржана у важећем уставу (члан 96 Устава Републике Србије) и међународним документима⁴ – независност судства – која, међутим, не значи неконтролисаност и неодговорност.

Однос судске и других облика власти и борба против корупције у правосуђу

Судство се најуспешније брани од корупције својом независношћу. Постоје две димензије те независности: независност суда као институције и независност судија као личности. Независност суда, као институције, огледа се у његовој самосталности према органима законодавне и извршне власти и другим органима, организацијама и појединцима. Независност судија, као личности, огледа се у њиховој слободи да доносе непристрасне одлуке, на основу сопствене оцене чињеница и сопственог схватања закона, без ограничења, утицаја, подстицаја, притисака и интервенција, непосредних или посредних, ма од кога и из било којих разлога. Разни утицаји стално теже да допру до суда а да ли ће и допрети зависи искључиво од личности судије. За судију не сме да постоји никакав ауторитет осим права и правде. Судијама не смеју управљати ни владари ни поглавари, ни војска ни полиција, ни партија ни мафија, ни рођаци ни пријатељи, ни кумови ни другови, ни љубавнице ни љубавници. Нико, осим њихове савести. Док је за обављање многих државних послова довољна само рутина, за успешно вршење судске власти потребна је готово божанска моћ расуђивања, јер судија одлучује о животу и смрти, слободи и неслободи, својини и имовини, штети и њеној накнади, истини и лажи, праву и неправу, законитости и незаконитости, употреби и злоупотреби права, дакле о најзначајнијим и најсуптилнијим добрима и интересима људи и њихових заједница. Зато судија мора постати достојан позива којим се бави. Тако ће стећи поверење народа у чије име суди. А поверење се стиче: јачањем угледа, часним животом, непристрасним суђењем, личним интегритетом, достојанством и одважношћу. И кодексом судијске етике, чији канони дају ове налоге: буди независан, буди праведан, буди професионалан, буди слободан, буди храбар, буди доличан, буди неподмитљив, буди посвећен, буди аполитичан, буди одан кодексу.

Из судства се мора одстранити политика, која га је у највећој мери и корумпирала, пошто га је претходно инфицирала класном пристрасношћу. Судство мора престати да буде класно, какво је било у партијској држави, да би постало праведно, какво мора бити у демократској држави. Пут од класног до праведног суда преображава

4 Види на пример Основна начела везана за независност судства (Basic Principles of the Independence of Judiciary), потврђена од стране Генералне скупштине ОУН 1985. године.

класног судију, као лакеја партијске државе, у праведног судију, као апостола правне државе. Праведни судија не трага за вољом владајуће класе, већ свакоме даје оно што му припада у једнаком поступању са једнаким стварима, у неједнаком поступању са неједнаким стварима сразмерно њиховој неједнакости и у поступању према другоме као и према себи. Праведан судија је у стању да се одупре свим прилицима и утицајима. Зато мора имати јаку личност.

У југословенском праву и праву Србије прокламован је принцип поделе власти: судови су самостални и независни. Принцип, међутим, није до краја операционализован, тако да бројна практична одступања доводе у питање независност судија и судова од других облика власти на начин да је могуће бранити хипотезу да су нужно подложни утицајима представника законодавне и извршне власти, политичке елите, на начин и у мери да се може говорити о корупцији. То се манифестује:

- у начину избора судија и челника судова, у коме одлучујућу улогу има законодавна власт, скупштина и њена радна тела, уз посредни утицај извршне власти (министарства). О последицама и предлогу реформе у посебном одељку;
- у начину финансирања, с обзиром да се судови и судије финансирају из (општег) буџета, који на предлог извршне власти усваја парламент, а средствима управља министар. Од буџета и његовог извршења зависи материјални положај и судова као институција и судија. Материјална зависност је тим већа што то финансирање обухвата и привилегисано финансирање, на пример (свакако по важности не на последњем месту) доделом станова и стамбеног кредита. Свака „расподела” друштвених и државних станова (а она данас значи и привилеговани „откуп”) је неправедна, без обзира како били предвиђени и примењени „критеријуми”; једноставно, у конкуренцији, један добија све, остали ништа.

Ова материјална зависност судства и судија има и бројне суптилније облике, у којима значајну улогу имају, посредујући у усмеравању средстава између извршне власти и судија, судске управе, на пример кроз (квази)усавршавање судија учешћем у конгресном туризму, набавци опреме и уређењу простора, итд.

Логично је да је резултат подложност судија утицају извршне власти, односно политичких чинилаца који је формирају, у мери која се може означити као корупција.

Институционално, овакво стање могуће је изменити увођењем посебног судског (правосудног) буџета, са судском аутономијом у планирању и реализацији његовог коришћења. Вероватно да део тог буџета може бити обезбеђен из судских такси.

Материјални положај судија у сваком случају мора бити битно побољшан, независно и брже од општег пораста стандарда у Србији (Југославији). Веома ниске плате нису, наравно, оправдање за корупцију, али је неспорно да су услов који јој погодује, нарочито када су на ивици или испод егзистенцијалног минимума и када су примања судија (којима су по закону недоступни алтернативни допунски извори прихода) у укупном износу нижа од неких других категорија.

Избор судија и челника судова

Ово веома значајно питање је покренуто у претходној тачки и односи се на почетни избор у судијско звање, сталност судија и услове и поступак разрешења, као и напредовање судија, тј. избор у више и највише судове. Али оно има и посебну димензију, питање транзиције, промене затеченог стања, и када је реч о постојећем судијском кадру, и када је у питању институционално уређење ове области, и од њега ваља почети.

1. Постојећи судијски кадар, по већини оцена, не задовољава. Оцену је могуће бранити логичком анализом.

Прво, ако, наиме, уопште има смисла расправљати о потреби промене начина регрутовања судија, премиса је да постојећи начин не задовољава. Ако он није добар, онда није могао дати квалитетне судије и председнике судова.

Друго, ако стоји оцена да је корупција у судству распрострањена – што је истина, судећи по резултатима истраживања датим у оквиру пројекта, и по резултатима неких ранијих истраживања (овакву оцену су поред осталог дале и саме судије у истраживању које је организовало Друштво судија 1998) – онда се може поставити питање није ли елементарна претпоставка борбе против корупције промена судијског кадра, на начин и у обиму који превазилази „редован”.

Најзад, познато је да је правосуђе у последњих десетак година у знатној мери променило „крвну слику”, да је судијско звање напустио велики број судија, да су регрутоване нове судије, да је у томе политички критеријум играо велику улогу, да су и у највиша судијска звања бирани правници без правосудног искуства и потребних знања, по политичким и сличним заслугама; чињеница да садашњи председник Уставног суда Србије није правник већ економиста и ранији „друштвено-политички радник” је парадигматична. (Наравно да ово генерише подложност свим облицима корупције).

Ако стоје претходне претпоставке, онда се може поставити питање није ли неопходно проверити судијски кадар, одстранити из правосуђа оне који су се показали недовољно квалитетни, који су злоупотребљавали судијску функцију. То је питање које је постављено у многим земљама у транзицији, понегде (Чешка, на пример) је добило потврдан одговор: спроведен је општи реизбор судија.

У нашем праву ова идеја има уставну препреку; устав прокламује сталност судија, судија може изгубити звање само из уско постављених разлога (члан 101 Устава Републике Србије). Теза да се примена тих разлога и „акција” за разрешење судија који су, сходно уставном и законском услову, „нестручно и несавесно обављали судијску функцију” не делује охрабрујуће: у поступку разрешења одлучујућу улогу, сходно Закону о судовима, имају управо судије (Општа седница Врховног суда Србије), па је вероватна хипотеза да они неће изгласавати сопствено разрешење. Ни уставна реформа не делује као одвећ привлачна идеја, не само због тога што Устав Србије спада у тешко променљиве; у друштвима као што је наше, сталност судија представља (иначе сразмерно нову) тековину коју је опасно жртвовати.

Због тога се појавила и једна практична идеја: у оквиру реформе судства, која је иначе неопходна, укинути постојеће судове, тиме и њихове судије, и основати нове. Ово заобилажење уставног решења, не превише елегантно, могло би бити практично, ако се (ре)избор судија спроведе уз поштовање свих начела за избор која треба да садржи реформисано правосуђе.

2. Начин избора судија, као што је речено, карактерише формална доминација централне законодавне власти, уз прикривени утицај извршне, и кроз њих недозвољен уплив политичког критеријума. Постоји неколико идеја да се ово реформише: (а) непосредни избори судија, избори које би вршили грађани попут избора за друге облике власти; приговара се да ово није у складу са континенталном правном традицијом којој припадамо, да није логично спојиво са сталношћу судија за коју се узима да је основ њихове независности и, најзад и најважније, да би стручни, професионални критеријуми код непосредних избора неминовно били у другом плану или бар угрожени; (б) децентрализација, у оквиру начелно постојећег система, тако што би судије бирали представнички органи територијалних јединица (локалне самоуправе, покрајине, односно републике) за коју је суд организован; приговара се да би тада утицај политичке власти, у мањој средини, био још већи; (в) избор судија од стране независног професионалног тела, за шта се каже да је противно уставу који даје Народној скупштини надлежност избора судија, и (г) формирати независно стручно тело које ће имати одлучујућу улогу (као једини овлашћени предлагач) у изборном поступку, док би дефинитиван избор остао Народној скупштини.

Последња могућност се чини најпривлачнијом. Прво, она је у складу са широм тенденцијом да се поједине традиционално државне функције повере независним телима (на пример, регулационом телу у области телекомуникација, медија...). Репрезентативно састављено и аутономно, ово тело би, ако има одговарајуће институционалне капацитете и гаранције, могло да негује и развија највише професионалне и моралне стандарде (наравно, уколико по другом елементима – друштвени углед, материјални стандард – судијски позив постане привлачан за најбоље). Изнете су и идеје о саставу овог тела. Чинили би га истакнуте, искусне судије, професори права, адвокати и евентуално истакнути правници из других облика правничког деловања.

Ипак, потребно је истаћи и слабости оваквог предлога. Прво, идеја о независном телу је иманентно противуречна; нека институција треба ово тело да именује и у односу на ту институцију оно није потпуно независно. (Овај недостатак би се могао умањити диверсификованим системом предлагања чланова, одвојеним од одлучивања о именовану. На пример, по један број кандидата за чланове би одвојено кандидовали друштво судија, односно асоцијација која обухвата судије, правни факултети, адвокатске коморе, удружења правника).

Овакво тело би имало чврст мандат (чланови би били тешко опозиви), без могућности реизбора, као једну од гаранција за пуну самосталност. Скупштина која коначно одлучује о предлогу могла би се кретати само унутар граница предлога које ово тело образује.

Организација судства и судска контрола судства

Традиционална организација судства у Србији (доминација судова опште надлежности уз само једну врсту специјализованих судова, привредних), уз правила о надлежности и нека правила поступка, показује извесне слабости које се могу квалификовати и као погодан миље за настанак корупције као појаве, а не појединачних случајева.

Као рђаве последице постојеће организације, које могу погодновати настанку корупције, истичу се:

- непостојање специјализованих судова или бар институционализоване специјализације судија, што утиче на недовољну ефикасност судова, претерану улогу вештака од којих зависи исход спора – све је то простор за појаву корупције;
- сувише лак и јевтин приступ суду (ниске судске таксе, непостојање обавезе професионалног заступања или одбране сем у неким случајевима), што доводи до бројних багателних парница које загушују суд, утичу на ефикасност и опет стварају миље за корупцију;
- широко отворена врата ревизији и другим ванредним правним лековима, који чини да је Врховни суд практично изгубио улогу касације, да је судовање *de facto* тростепено, али и чини да судовање, до коначне одлуке, предуго траје (Србија би тешко издржала контролу Европског суда за људска права у примени члана 6 Европске конвенције о људским правима) итд.

За реформске захвате вреди се задржати на последњем. Јасно раздвајање апелационе и касационе улоге највишег суда повећало би његов ауторитет. Истовремено, могло би се очекивати формирање јединствене судске праксе у уском смислу тог појма. Једна од позитивних последица била би да неправилно судовање (као последица корупције) буде видљивије, тиме и отежано. Друштвена и правна реакција на такве случаје би била извеснија, што би допринело сузбијању корупције у правосуђу.

Судство се од корупције брани и успостављањем правног поретка у коме ће судови деловати организованије и ефикасније. А деловаће тако уколико уско грло првостепене надлежности постане проходно; ако специјализовани судови преузму свој део из општег арсенала надлежности; ако апелациони судови преузму целокупну другостепену надлежност; ако управни суд преузме решавање управних спорова од Врховног суда и окружних судова; ако Врховни суд најзад постане касациони суд. Све то се и очекује од најављеног Закона о судовима и судијама.

Обновљено судство ојачаће и имунолошку способност судија да се супроставе искушењима корупције.

Адвокатура

Адвокатура је код нас традиционално уређена као самостална и независна делатност, коморски организована, и у том смислу не види се разлог за битне институционалне промене. Ипак, нека питања за службују пажњу.

Традиционално, адвокатске коморе су код нас биле отворене за пријем, уз систем пријаве (уписа), када су испуњени традиционални услови. Тенденције ка затварању изазване су највероватне (анти)тржишним разлозима: у адвокатуру је прешао велики број правника, многи из разлога економске природе (напуштање слабо плаћене државне службе, пропадање привредних предузећа која су имала развијене правне службе итд), чак и због политичке неподобности за друге облике правничког рада. Наравно да се може размишљати о стручним стандардима код постављања услова за упис у регистар адвоката, о начину на који је организован правосудни испит, али су то питања укуса и нијанси; не види се разлог за постављање знатнијих препрека за приступ овом облику правничког деловања, ма колико да тужно звучи да је адвокатура понекад прибежиште за оне који не могу да нађу други правнички посао. Затварање адвокатских комора за упис нових чланова из конкурентских разлога („нема довољно посла за толико адвоката“) није прихватљиво; то је питање које треба да регулише тржиште адвокатских услуга.

Ипак, два питања која су покретана у правничкој, нарочито адвокатској јавности заслужују пажњу.

Прво је питање могућности преласка у адвокатуру ранијих судија. Истиче се да је ту превелика могућност нелојалне конкуренције, па и посебног положаја које такви адвокати имају у судовима у којима су радили. Тиме се, у суштини, сугерише могућност појаве различитих видова корупције. Због тога се предлаже забрана уписа у именик адвоката ранијих судија, за одређен број година (3 до 5), а у коморима на територији суда у коме су радили. Ова на први поглед прихватљива идеја има слабости. Прво, рад адвоката код нас није везан за подручје једног суда и ограничење би било лако изиграти, или би било нужно поставити сложен систем ограничења, контроле, изузетака. Друго, доследно спроведено, оно би било енергична препрека за прелазак судија у адвокатску професију, с обзиром да је код нас територијална покретљивост становништва традиционално мала, па и таква због економских разлога отежана. Треће, тврдо ограничење би могло бити доведено у питање са гледишта уставности, доступности професија у звања свима под једнаким условима (члан 35 Устава Републике Србије).

У свету је чешћи обрнут тренд, тежња за преласком из адвокатске у судијску професију, као резултат професионалног напредовања.

Друго је питање контроле достојности за адвокатску професију. Најкраће би могло бити постављено на следећи начин: да ли је за упис у именик адвоката могуће и пожељно поставити неке елиминаторне додатне услове, који се односе на личност кандидата, односно за његов претходни живот као гаранцију да у адвокатску професију, као професију од посебног поверења, неће ући они који су етички спорни и склони кршењу правних и моралних норми, па и корупцији.

Начелан потврдан одговор отвара низ других питања, на пример:

- да ли недостојност за адвокатску професију предвидети генералном еластичном клаузулом, уз остављање дискреционе процене органима који је утврђују или таксативно набројати разлоге, на пример везивањем за извршено одређено кривично дело; први начин носи опасност од арбитрарности, а други,

пored тога што је нужно узак за циљ који се има у виду, отвара питања рехабилитације учиниоца кривичних дела, брисања из казнене евиденције итд.

- Да ли правило и његова примена треба да буду део аутономног права и одлучивања коморе, или пак законско правило, уз судску контролу одлуке. Избор између алтернатива има не само формалне последице, већ на нов начин отвара питање аутономије комора.

Интересантно је овај проблем повезати са претходним кроз питање: може ли у адвокатску професију ући онај ко је разрешен судијске функције због нестручног или несавесног обављања судијске дужности? Ако се лоше показао као судија – у мери да је морао бити разрешен – које су гаранције да ће бити коректан адвокат? Потврдан одговор би, међутим, могао довести до још уже примене услова за разрешење: радило би се, практично, о професионалној елиминацији.

Ради се, очигледно, о сложеном реформском захвату, који тражи суптилно одмеравање аргумената. Ипак, ова могућност заслужује пуну пажњу.

Тужилаштво

Јавно тужилаштво је „самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других законом кажњивих дела и улаже правна средства ради заштите уставности и законитости” (члан 103 Устава Републике Србије).

У реформи овог деликатног органа вероватно би се могло размислити о целисходности две његове надлежности: гоњења код кажњивих дела и заштите законитости и уставности улагањем ванредних правних средстава (захтева за заштиту законитости) у јавном интересу, а на предлог заинтересованих странака у поступку.

И када се међу њима утврде тачке које их спајају, остаће питање да ли је целисходно да исти орган буде, са једне стране, специјализован, а, са друге, кадар да се ухвати у коштац са незаконитостима у свим грамама права и свим врстама поступка.

Тужилаштва ће вероватно бити делом растерећена у вршењу друге функције када у наш правни систем буде уведен омбудсман. У пројектовању његове надлежности, као и у реформи положаја и надлежности државних (јавних) правобранилаштава треба пронаћи праву улогу тужилаштава у „општој” заштити законитости.

Када је о основној надлежности тужилаштава реч, пажњу заслужује неколико питања:

- Одлучивање, у одређеним околностима, о предузимању кривичног гоњења по начелу опортунитета, дискреционом оценом. У најмању руку, ради се о правилима која морају бити изузетак, јасно постављен.
- Успостављање централизоване и хијерархијске организације тужилаштва (која сама по себи није неприхватљива) обавезним упутствима. И поред потребе за уједначавањем тумачења и истоветном применом права, обавезна упутства су опасно средство, које увек може имати тенденцију да се претвори у паралелан и

неконтролисан извор права, који омекшава законитост, допушта различита поступања и ствара миље за корупционашке утицаје.

- Прецизирање сложених односа, пре подизања оптужнице, у троуглу: истражни судија, тужилац, полиција. Мада је тужилац дужан да започне радње кривичног гоњења чим сазна за кривично дело, односно учиниоца, тужилаштво често објашњава непоступање недостатком кривичне пријаве полиције. Такође, тужиоци одсуство кривичног прогона правдају „некооперативношћу полиције”, чињеницом да полиција не предузима истражне радње које тужилац налаже. Стога вреди размишљати о увођењу криминалистичке полиције која би била директније везана за тужилаштво, као што то постоји у неким правним системима. Тиме би се избегао негативан сукоб надлежности тужилаштва и полиције иза кога понекад стоји свесно изузеће од кривичног прогона (корупција). Слично је и са односом тужилаштва и истражног судије. По доношењу решења о покретању истраге, истражни судија је тај који води поступак, а тужилац на основу тог истражног поступка треба да одлучи о подизању и садржини оптужнице. „Танке оптужнице” и преквалификације у току главног поступка у корист оптуженог правдају се некоординацијом између јавне тужбе и истражног суда. Тиме се ствара зона дискреционог одлучивања и манипулације у којој многи препознају корупцију.

Реформа тужилаштва је нужна и њој се мора прићи на врло пажљив и одмерен начин.

Судска администрација, вештаци и други учесници у поступцима

Стручност, професионализација, модернизација су битне карактеристике потребних реформи судске администрације које би утицале да се смањи могућност корупције. У многоме, ради се о захватима који претпостављају материјална улагања, организационо су техничке природе. Како се у овом поглављу говори о реформама правосудног система, биће споменути само неки пожељни захвати који имају и правну димензију, и то полазећи од случајева откривене корупције у пракси, уз све резерве везане за несумњиву огромну тамну бројку, не само када се о броју случајева ради, већ и начину извршења.

1. Реформа правила о процесним радњама које обављају судски чиновници, тако да се смањи могућност дискреционог одлучивања и изигравања закона. На пример: реформа правила о достављању, о службеним евиденцијама и архивирању, укључив и увођење савремених средстава за службене евиденције и записнике (компјутеризација итд).
2. Поједностављење техничких правила извршног поступка и већа одговорност извршних службеника.
3. Прецизна надлежност судске управе у односу на судску администрацију.

Институција вештака, као једна од болних тачака нашег правосудја, тешко се може битно изменити институционалним путем. Проблем је у професионалним и етичким стандардима и вероватно је да

би се извештан бољитак постигао кроз коморско организовање појединих струка (лекарске коморе, организације рачуноводствених стручњака и друго), уз предуслов да у коморама, односно удружењима постоје и функционишу стручна и етичка контрола. Можда би тим коморама или другим облицима професионалног удруживања требало дати право учешћа у формирању листа сталних судских вештака.

Закључак

Ако је тачна хипотеза да су кључни узроци корупције у правосуђу егзогени, да потичу, с једне стране, из зона које „улазе” у правосуђе, интереса који се остварују посредством правосуђа, и, с друге, да су правни узроци везани за укупну несавршеност правног система, реформа правосудног система је само један од елемената стратегије борбе против корупције уопште и у правосуђу.

Из анализе произилази да се та стратегија мора заснивати на следећем:

- „прочишћавање” постојећег правосудног кадра, тј. законито и уставно одстрањивање оних који су злоупотребили правосудну функцију или чија професионална едукација и искуство не дају гаранцију за успешно обављање ове функције,
- јачање независности правосуђа од других грана државне власти, разним институционалним мерама, укључив финансијску независност,
- промена законског система избора судија и других носилаца правосудних функција, такође у функцији јачања њихове независности,
- ефикаснија и транспарентнија организација система судова, техничка модернизација судова,
- јачање професионалности и одговорности код других учесника у судским поступцима.

РЕФОРМА ФИСКАЛНОГ СИСТЕМА

Прикупљање прихода и потрошња државе представљају основни елемент испољавања моћи државе, а и важан или основни извор корупције у многим земљама. Током векова развијани су методи одбране државе од корупције, и то поглавито на страни прикупљања прихода, као што су рачуноводствени и ревизорски, али успех није велики, посебно на страни јавних расхода.

Евазија пореза, царина и других дажбина је висока у Србији. Тешко је тврдити да би то било могуће без кривице пореских и царинских органа, односно службеника у њима, као и да се та кривица искључиво огледа у алковом раду и лошој организацији. Постоји и корупција.

Највећи извор корупције у Србији је, бар до скоро била, царина. Створен је потпуно нетранспарентан и неконтролисан систем, под управом само једног човека, директора царине. Повлашћени су могли све, од увоза забрањених роба, до неплаћања царине. А остали

понекад нису, када је добар посао био у питању, могли да увезу ни оно што је представљало легалан увоз. И ситнија корупција се веома раширила.⁵ Чак су поштени цариници страдали.⁶

И у области прикупљана пореза и осталих дажбина корупција је (била) изражена. Мање је развијена у процесу разреза пореза, а више у наплати и контроли наплате. Велики пословни људи повезани са претходним режимом нису ни плаћали порезе, нити је код њих вршена контрола од стране финансијске полиције. Због њихових интереса чак није уведен годишњи порез на доходак грађана. Били су табу. Али, и код ситнијих ствари могуће је извући се од плаћања пореза, било кроз умањени разрез, било једноставно кроз неплаћање које је остало несанкционисано, а помоћу мита.

И расходна страна фискалног система била је подложна корупцији. Додуше, у Србији током протекле деценије није било значајнијих државних инвестиција и куповине највредније опреме, па тиме ни прилике за највећу корупцију поводом јавних набавки, али ће се у будућности ствари мењати, заједно са економским напретком и повећањем државних расхода за ове намене. Али, ситна корупција приликом мањих државних набавки свакодневна је ствар, а посебно популарна и позната на локалном нивоу.

Јавни приходи

Свака успешна стратегија борбе против корупције у пореској области, као и у свакој другој, мора поћи од мотива и могућности корупционашког понашања. Код мотивације, потребно је развијати осећај мисије и другарства међу радницима државне управе, али то није довољно. Добро је увести позитивне и негативне стимулансе.

Међу позитивним стимулансима, најважнији је механизам одређивања зарада заснован на перформансама сваког порезника и финансијског полицајца појединачно. Овакав механизам награђивања постоји и сада у Србији, али се недовољно често примењује; или се бонус дели свима једнако или га шеф дели по симпатијама. Потребно је процес поделе стимулације учинити транспарентним и јавним, како би се сузбијале непоштене поделе и наградио добар рад. Код висине стимулације нужно је направити баланс: оне морају бити довољно подстицајне, али и не смеју представљати претерано оптерећење за буџет и не смеју „превише” подстицати раднике како не би, услед претеране ревности, страдали грађани.

Кажњавање за корупцију представља негативну стимулацију. Казне би требало учинити јавним, да делују одвраћајуће на остале потенцијалне прекршиоце. Кажњавање као једини лек против корупције не

5 Популаран је следећи виц: разговарају два цариника и пита један: – шта да поклонимо колеги за рођендан? Мерцедеса? – Не, одговара други, мало је. – Кућу? – Не, мало је. – Да га пустимо да сам ради један дан? – Не, много је.

6 Анегдота: млади цариник је своме шефу, у кога је имао поверење, доставио списак регистарских таблица шлепера (вероватно са цигаретама) који су прешли гранични прелаз без икаквих папира и без заустављања; није ни покушао да учини нешто више, јер је знао да се ради о шверцу подржаном из врха царине и државе; убрзо је био ухапшен на неколико дана, поуче ради.

може дати посебно позитивне укупне резултате, јер ће донети не само смањење корупције, већ и радног елана; стога га је потребно комбиновати са позитивним подстицајима.

Утицај на мотивацију запослених у Управи јавних прихода и у Финансијској полицији није довољно средство за искорењивање корупције, већ га је потребно допунити системом мера које ће смањити могућност дискреционог одлучивања од стране ових званичника.

Поједностављење пореских закона и процедура вероватно је најбољи начин ограничавања корупцијских могућности. Досадашњи систем пореза и осталих дажбина у Србији је врло компликован: садржи више од две стотине облика, са бројним изузецима и олакшицама, што смањује транспарентност система и даје широк маневарски простор за дискреционо одлучивање, а тиме и за корупцију. Измена бројних пореских закона из марта 2001. године представља почетан корак у добром правцу (посебно у смислу проширења пореске основице), али не и довољан у правцу смањења броја пореских облика и битнијег поједностављивања процедура и уклањања дискреционог одлучивања.

Потребно је и јачање интерне контроле, како се не би, на пример, догађало да порески обвезник профитира због ћутања администрације или због одсуства контроле његовог пословања, а зато што је подмићени инспектор пропустио да поштује прописану процедуру. Користило би и формирање посебних антикорупцијских јединица у Управи јавних прихода и Финансијској полицији, чији би задатак био борба против корупције.

Контрола наплате државних прихода, као и располагања буџетским средствима, не би требало да буде само интерна (из одговарајућих органа или надлежног министарства), већ се може препоручити и спољна контрола. Фискалном систему Србије недостаје институција која у многим земљама постоји, а то је надзорно и стручно тело које би било од владе независно и везано за Скупштину Србије, слично америчком *General Accounting Office*. Оно би имало више функција, а једна од њих би требало да буде стручни и аналитички надзор над пословањем пореске администрације и контроле, укључујући и антикорупцијску компоненту.

Корисно би било усвајање Правилника о фискалној транспарентности (*Fiscal Transparency Code*) Међународног монетарног фонда, којим би се бројне информације о фискалном систему учиниле јавним и, пре свега, доступним скупштини, чија је једна од основних функција надзор над извршном влашћу.

Јавне набавке

Јавне набавке су одувек биле подручје осетљиво на корупцију. У нововековној Србији први корупционашки скандал, од пре готово век и по, повезан је са војним набавкама, министром војним и његовим рођацима трговцима. Разлог привлачности јавних набавки за илегалне радње лако је наћи: са једне стране, оне обично чине знатан део јавних расхода и друштвеног производа земље, а и вредност појединачних уговора често је врло велика, и, са друге стране, потенцијални мито

може за онога ко доноси одлуку о набавци вишеструко превазићи зараду током читавог животног века. Искушења су велика, а ризик је, у превише случајева, врло мали.

Највећи корупцијски „потенцијал” имају велики грађевински пројекти – путеви, бране, водоводи, аеродроми, државне зграде итд – не само зато што су инвестиције велике, већ и зато што се ради о сложеним пословима, погодним за варијације у количинама материјала и квалитету извођења радова. Затим следи крупнија опрема, као што су авиони, војна техника, аутобуси и камиони, грађевинска опрема и генератори и слично. Међутим, од значаја су и наоко ситније набавке канцеларијског материјала, униформи, енергената и тако даље.

Највеће набавке не морају бити и највећи проблем, јер их је најлакше надзирати, наравно уколико постоји воља да се то чини. Најтеже је обезбедити поштене ситније набавке, којих је велики број и које изазивају мање интереса.

Обично се мисли да се корупција изводи тек у финалној фази склапања посла, односно да се две стране договарају о корупцији непосредно пред закључење посла, када су познате све понуде. Међутим, често се договор прави знатно раније, у почетним фазама, онда када државни службеник формулише захтев за куповином (и када спецификацију прилагођава одређеној странки) или када се прави листа квалификованих добављача (и када се укључује одређена странка, а неке друге не). Наравно, корупцијом се може сматрати и договор потенцијалних добављача о заједничкој стратегији, којом се обезбеђује виша цена него што би се постигла под конкурентским условима. Корупција постоји и у фази по закључењу уговора, јер извођач или добављач покушава да „извади” трошкове које је имао на подмићивању или да додатно заради, што може резултирати слабијим квалитетом или мањим обимом радова или материјала него што је уговорено.

Добар систем државних набавки обезбеђује робу и услуге које су држави потребне за задовољење њених функција, а по повољној цени, на време и уз добар квалитет. Он је ефикасан и економичан. Услови набавке треба да буду широко публиковани, а уговор треба да добије онај ко задовољава све постављене стандарде и захтеве и ко поднесе најбољу понуду. Правила набавки треба да буду јасна и поштена, поступак набавки транспарентан, а резултати предвидљиви.

Најповољнији резултати, како са становишта економске ефикасности, тако и минимизације корупције, постижу се кроз конкурентско надметање већег броја понуђача, под претпоставком да су квалификовани, тј. да су прошли тест озбиљности, способности и поузданости. Основни елементи таквог конкурентског метода су:

- јавно обавештење о надметању, са позивом за учешће,
- документа би требало да јасно означе врсту набавке, опишу процес надметања, садрже услове уговора и означе критеријуме за избор победника,
- понуде се подnose у затвореним ковертама, које се отварају у унапред познатом тренутку и месту, у присуству представника понуђача,
- врши се непристрасна евалуација понуда од стране компетентне особе, без утицаја понуђача или других странака,

- уговор добија онај понуђач који задовољава све услове и има најбољу понуду према раније објављеним критеријумима.

Конкурентска набавка ограничава моћ државних службеника и тако штити државу од корупције. Таква набавка уклања у највећој могућој мери дискреционо одлучивање о избору понуђача и робе, јер се заснива на процесу надметања и постављању јасних процедура и критеријума избора.

Поменуте захтеве најбоље задовољава отворени тендер. Само у одређеној класи набавки није могуће или није добро применити пуни тендерски систем, већ се користе или ограничени тендер или нека друга техника набавке.

Многе мултилатералне и финансијске организације развијају и шире конкурентске методе државних набавки. Светска трговинска организација подстиче земље да користе њена правила, док међународне развојне банке (Светска банка, Европска банка за обнову и развој итд) користе (и условљавају) зајмове које дају придржавањем тих правила. Циљ им је ефикасно коришћење зајмова, укључујући и борбу против корупције.

Пошто је СРЈ постала члан Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) и пошто је већ почела да добија кредите ове институције, задржаћемо се на њеним правилима, уз напомену да она важе како за пројекте које у целини финансира ЕБРД, тако и за пројекте које финансира само делимично. Истовремено, то ће бити добар пример правила за државне набавке.

ЕБРД тражи од својих клијената да приликом државних набавки примењују отворен, конкурентски тендер. Само у специјалним случајевима уговори могу бити склопљени на основу селективног тендера или појединачних понуда.

Отворени тендер је таква процедура која подразумева 1) да сви заинтересовани понуђачи буду унапред одговарајуће обавештени о захтевима будућег уговора и 2) да сви понуђачи имају једнаку прилику да поднесу понуду и победе у утакмици. На тај начин се обезбеђује највећа конкуренција, са позитивним ефектима на економичност и ефикасност.

Банка не дозвољава дискриминацију учесника, ни према земљи порекла. Све фирме имају право да учествују на тендерима, без обзира да ли потичу из земаља чланица банке или из других земаља. Једини услов за учествовање јесте способност фирме да изврши уговор.

ЕБРД задржава право да, у случају корупције, одбаци предлог пројекта, престане да уплаћује следеће транше кредита уколико корисник не предузме благовремену акцију и дисквалификује фирму која је учествовала у корупцији из будућих тендера. Истовремено, банка у своје уговоре стандардно укључује одредбу којом задржава право да упути ревизоре у фирме које су добиле уговоре за државне набавке, који ће испитати њихове рачуне и књиге.

Отворени тендери су обавезни за уговарање робе и услуга вреднијих од 300 хиљада евра и за радове вредније од 5 милиона евра. Да би се онемогућила тактика са поделом велике набавке на мање, како би се избегли отворени тендери, ЕБРД наводи у својим правилима: „ниједан захтев за набавком не сме бити подељен у намери смањења

вредности уговора испод лимита како би ова правила била заобиђена”. За набавке испод ових вредности, банка „охрабрује” клијенте да и даље користе отворене тендере, али могу користити друге процедуре засноване на конкуренцији и транспарентности.

Стандардна процедура конкурентске набавке подразумева следећих пет корака: 1) обавештавање заинтересованих о могућности подношења понуда, 2) претквалификација, када је потребно, 3) позив да се поднесу понуде и издавање тендерске документације, 4) пријем понуда, њихова оцена и избор најповољнијег понуђача и 5) администрација уговора.

Обавештавање о будућем тендеру има за циљ пружање прилике заинтересованима да се добро припреме за сам тендер (договор са подизвођачима, обезбеђење гаранција банака итд.). Сврха претквалификација је обезбеђење, посебно код великих и сложених пројеката, понуђача који су заиста у стању да изврше уговор, а узимајући у обзир њихово искуство, људске и техничке капацитете и финансијску снагу.

Селективни тендер, код којих државни орган претходно изврши селекцију понуђача и само њих позове да поднесу понуде, могућ је у специфичним приликама: када је производ високо специјализован и врло комплексан, када га може произвести мали број фирми и када је набавка хитна. Могуће је узети понуду само једног добављача, али само онда када се ради о додатним набавкама исте робе или услуге, када је производ ексклузиван и ради стандардизације са постојећом опремом.

ЕБРД дозвољава и тендере намењене домаћим произвођачима онда када се ради о малој вредности набавке, када су домаће цене ниже од светских и када је јасно да стране фирме немају интереса за учешћем на тендеру. Ови се тендери врше по правилима за отворене тендере.

За робу стандардне спецификације и мале вредности, могуће је користити метод обичне куповине на тржишту, што подразумева прикупљање три понуде са назначеним ценама.

Процедура државних набавки коју ЕБРД тражи од својих клијената заснована је на Споразуму о државним набавкама, који је усвојила Светска трговинска организација, с тим да формално усвајање овог споразума није услов за учлањење једне земље у СТО. И Светска банка прописује сличне процедуре за пројекте које она финансира у целини или делимично.

Усвајање ових или сличних правила за обављање државних набавки смањује простор за дискреционе одлуке државних органа и службеника у њима, а тиме и вероватноћу корупције, али их не укида потпуно. Увек остаје нешто простора за договор и мито, јер нити се правилима може предвидети свака ситуација, нити се дискреционо одлучивање сасвим може искључити. Најбоље резултате даје координисани напор усмерен на корупцију. Свако мора бити свестан да кршење правила државних набавки представља прекршај, који ће бити откривен и кажњен; потребан је ефикасан мониторинг процеса набавке од стране другог тела, састављеног од независних професионалаца; потребна је и накнадна ревизија процеса набавке; потребан је и независан судски систем, који неће бити корумпиран и који ће непристрасно проценити евентуално кршење прописа и одредити

казну прекршиоцу; потребне су и пристојне зараде државних службеника, које ће наградити поштење и смањити потребу за корупционошком праксом.

Извесне промене у систему јавних набавки у Србији догодиле су се током последњих пола године. Поједине власти примењују конкурентске технике набавке самоиницијативно, како знају и умеју. Обично се прикупљају понуде, што је битан напредак према претходном периоду, али никако није довољно, јер је то најмање транспарентан и најмање конкурентски метод. Стога је потребно донети закон о јавним набавкама, којим би се прописала обавеза тендерске набавке за све вредније куповине и прописале транспарентне процедуре.

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Јавна управа мора да служи грађанима и народу, а не сопственим интересима или интересима владајућих појединаца и партија. Стога она мора да подржава демократске вредности и принципе утврђене у уставу, да се придржава највиших етичких стандарда, да пружа услуге непристрасно и правично, да ефикасно користи расположива средства, да подстиче партиципацију грађана у доношењу одлука, да буде подложна полагању рачуна о свом раду, да њен рад буде транспарентан на основу тачних и правовремених информација, да буде професионална и искључиво ослоњена на закон и да напредовање у каријери буде засновано на стварним заслугама и способностима.

Јавна управа мора бити у максималној мери деполитизована. Највише ешалоне државне управе увек ће чинити представници странака које су на власти, али остали, нижи нивои, као и обични службеници, требало би да буду политички неутрални професионалци. Они треба да обезбеде континуитет државне управе, како не би био нарушаван приликом сваке будуће промене владе, и да скупљају и проширују професионална знања како би могли да обављају свој посао на најбољи начин и да саветују политичаре (министре). Политизација управе отвара врата кршењу процедура и закона, а тиме и корупцији.

Јавна управа мора примењивати своју дискрециону моћ на добар начин, што значи да тежи само оним циљевима за које је овлашћена, да буде непристрасна и да примењује само оне факторе који су релевантни у датом случају, да поштује начело једнакости пред законом, да правовремено доноси одлуке и да поштује општа начела, али имајући слуха за посебне ситуације.

Када одлучује у неком предмету, јавна управа мора да се придржава ваљане процедуре: да обавести странку о начину одлучивања о захтеву; да саслуша странку и узме у обзир њену изјаву и чињенице које је доставила; да изнесе разлоге зашто је одређена одлука донета; да упути странку на правне лекове против одлуке. Општиније посматрано, процедура поступања администрације мора бити записана у закону, а не необавезна или препуштена на вољу министарствима и другим државним органима.

Неопходна је ревизија и следствено томе строго примењивање и поштовање закона о општој административној процедури и засебних

административних закона, посебно у области пореза, царина и унутрашњих послова. Процес укључује унутрашње административне процедуре, захтевајући да сви поступци буду сачувани написмено или у електронској форми. Правила о пријављивању корупције (whistleblowing) такође су потребна, да подстичу државне службенике да разоткрију и пријаве, у специфичним околностима, преступе претпостављених.

Успешна државна антикорупцијска политика владе састоји се од комбинације инструмената и активности које су међусобно конзистентне и одражавају околности у административном окружењу. Сви методи превенције и контролни механизми требало би да су организовани у оквиру актуелних, економских, политичких, правних, организационих, управљачких и оперативних оквира. Одговарајући на актуелне потребе, ови механизми би морали да буду пројектовани и примењиви на будуће потребе модерног, европски оријентисаног друштва са ефикасном државном машинеријом. Због тога је неопходна организована унутрашња контрола администрације и спољни надзор. Потребни су и адекватно вођство и менаџмент, базирани на интернационалном искуству и стандардима.

Законски оквир је у центру свих антикорупцијских стратегија. Закони, посебно кривични закон и закон о јавној управи, дефинишу основни стандард понашања и рада државних службеника. Због тога је, да би се хармонизовао систем, неопходна детаљна ревизија ових докумената. Закони, правила и регулативе се спроводе помоћу метода истраге и кривичног гоњења. Ревизија политике спровођења закона такође је неопходна. Процес пријављивања и откривања, истраживања, гоњења и кажњавања лошег понашања и корупције требало би да буде базиран на стриктном придржавању законских правила, која одговарају утврђеним европским стандардима. Унутрашња процедура је неопходна да би се утврдиле чињенице, а не да би се заменио закон.

Нацрт новог кривичног закона доноси низ нових чланова који се односе на корупцију, злоупотребу или присвајање јавних средстава из буџета, државних набавки, приватизације, корупцију у судству и јавној администрацији, корупцију у адвокатској пракси, у систему здравствене заштите, образовању, информисању и масовним медијима и фалсификовање резултата у спортским надметањима. Група чланова закона (чл. 256-265) одражава тренутно стање у земљи, а не адекватан и систематски одговор на проблеме везане за корупцију, подмићивање и разна опортунна деловања у јавним службама. На несрећу, нацрт кривичног закона оставља много тога недореченог. Изгледа помало драконски, неизбалансиран, тако да захтева даљу елаборацију и усавршавање. Законски инструменти за сузбијање корупције морали би бити свеобухватнији, систематичнији, међусобно чвршће повезани, недвосмислено регулишући и друге проблеме, као што је сукоб интереса итд. Дакле, ако кривични закон обезбеди заштиту на начин на који је то сада замишљено, онда је нови закон о корупцији и сукобу интереса неопходан. Нови закон би означио специфичне и инкриминишуће поступке у читавој државној служби, али посебно код виших владиних званичника, јавних радника и

управника јавних служби, када делују у оквиру сукоба интереса и других видова корупцијског понашања.

Нови закон о понашању државних службеника, заснован на искуствима других земаља, требало би да буде усвојен. Поред усвајања новог закона о понашању, који би обезбедио етичка упутства за све државне службенике, влада би требало да предузме мере ради обезбеђења синергије између концепта јавне управе заснованог на послушности и прописаним процедурама и концепта ослоњеног на етичком менаџменту и интегритету. Дакле, да би сузбила корупцију влада треба да се усредсредди не само на строго поштовање слова закона, већ и на промовисање закона о понашању, који пружа етички основ за све државне службе.

Потребно је разумети повезаност између а) строге, централизоване јавне управе ослоњене на законе и послушност и 2) јавне службе утемељене на процесу и интегритету. Са друге стране, етички оквир, заснован на тешко ухватљивим аспирацијама и подстицајима у развијеном, на резултатима заснованом моделу јавне управе, представља срце модерне јавне службе. Државни *империум* није ослонац промена – ми морамо прихватити етику, а не само обезбеђење деловања закона.

Непристрасност, професионализам и интегритет су основне вредности свих модерних јавних управа. То подразумева једнак приступ државним службама, заштиту мањина и равноправност пред законом. Старе вредности државне управе (законитост, дисциплина и лојалност послу) треба такође да буду придодате новим вредностима (ефикасност, транспарентност и осећање за права грађана), које одликавају социјалне захтеве, промене у очекивањима становништва и промене метода и техника јавног менаџмента.

Етички закон или закон о понашању. Узимајући у обзир услове у земљи, пропис о понашању за државне службенике је неопходан. Могао би бити издат у облику владиног декрета. Стварање етичке инфраструктуре захтева константан труд на обучавању, успостављању стандарда и управљању друштвених институција у етички усмереном административном окружењу. Позитиван утицај на однос између цивилног друштва и јавних служби брзо ће се осетити. Грађани верују јавним институцијама и њиховим оснивачима када виде да се јавне службе користе за опште добро. У нашој ситуацији, биле би неопходне неке иновације да би се изградио свеобухватан етички оквир. Децентрализована организација нашег друштва у прошлом веку, могла би пружити неке идеје које одликавају традицију и изграђене су на нашем онтогенетском памћењу.

Интегритет, јавна управа без корупције и свакодневни рад државних службеника заснован на етици фундаментални су за изградњу модерног, децентрализованог система који ће креирати лични идентитет за ниже нивое јавних институција и учврстити поверење грађана у те институције.

Јака и непопустљива политичка посвећеност актуелне владе од виталног је значаја. Она би требало да буде озваничена и праћена одговарајућим деловањем. Реформа администрације не може бити имплементирана без организоване акције на сузбијању корупције.

У нашем умногоне тајновитом окружењу, транспарентности треба дати јаку подршку. Неколико кључних мера је неопходно:

- Сви поступци државних службеника треба да буду базирани на правилима и разлозима за доношење дате одлуке, осим у неким строго ограниченим случајевима када се дозвољава дискреционо право, због заштитних разлога. Овлашћења и обим за коришћење дискреционог права треба свести на минимум, јер би она могла створити плодно тло за корупцију.
- Потребно је омогућити административно исправљање већине одлука, што би се постигло адекватном децентрализацијом.
- Одредити стандарде за административне рокове.
- Обезбедити законски и организациони поступак који обезбеђује приступ медија активностима и резултатима рада администрације.

Свеобухватна антикорупцијска стратегија праћена планом акције требало би да буде развијена, уз учешће централних (државних) органа. То су Министарство унутрашњих послова, Министарство спољних послова, Министарство правде, Министарство финансија, Министарство за економске односе са иностранством и Управа царина. Процес имплементације треба да обухвата добру комуникацију, обуку и овладавање стратегијом за борбу против корупције.

Адекватан план обуке са специјализованим програмима за државне службенике на свим нивоима и у свим секторима важан је елемент реформе јавне управе, као и стратегије борбе против корупције.

Запошљавање нових службеника треба да буде регулисано да би се постигла једнакост. Ипак, треба да буде селективно у неким секторима. Процес увођења у посао свих почетника треба да садржи основну обавезну обуку из етике, закона о понашању и антикорупцијског делања. Свеобухватнији програм обуке и одговарајући наставни програм биће израђен за владине органе и агенције које су подложне корупцији. Специјализована и интензивна обука је неопходна за органе укључене у активности борбе против корупције, као што су полиција, судство и одбрана.

Одабир базиран на основу чистих кривичних досијеа претходио би примању у одређене владине агенције. Затим би требало обезбедити свеобухватну обуку за оне посебно рањиве службе као што су: пореска, царинска, служба државне набавке, службе јавних инвестиција и службе сарадње и трговине са страним компанијама предузећа које поседује или контролише држава.

Механизми одговорности треба да буду регулисани законом и потпуно транспарентни. Корупција би требало да буде лако уочљива. Законски оквир полагања рачуна је неопходан, како би представљао основ деловања свих јавних служби, утврђивао резултате борбе против корупције и осигурао примењивање одговарајућег законског поступка.

Треба основати Парламентарни комитет за корупцију овлашћен да ангажује *ad hoc* радне групе за борбу против корупције у одређеним секторима. Комитет би спроводио своје активности или независно или као подршку активности других извршних органа.

Комбиновање поступака је неопходно узимајући у обзир шире окружење државних служби. Стратегија за борбу против корупције на државном нивоу треба да обухвата и потенцијале одређених невладиних организација и синдиката. Сарадња владе, НВО-а и

синдиката обезбедила би снажно садејство, достизање квалитета, упознавање компаративних искустава других земаља и убрзала би спровођење мера за борбу против корупције.

Кроз нови закон би такође требало тражити да сви државни службеници на вишим положајима пријаве свој имовински статус, примања, непокретности и пословни капитал.

Постоји потреба да се развије подробна и свеобухватна административна и надзорна процедура да би се открило рђаво понашање, идентификовале одговорне особе и започео превентивни и казни правни поступак.

Реформа јавне управе треба да буде спроведена на основу искустава других земаља са развијеним системом борбе против корупције. Дакле, све активне и пасивне облике корупције треба прогласити криминалним делима. Додатно, треба и остале облике корупције, као што су директна и индиректна корупција и у неким случајевима и покушај корупције, такође прогласити криминалним радњама. Нови закони треба да обезбеде одговарајуће одредбе.

Резултати рада ревизора унутрашње контроле у оквиру министарства, одсека и других организација треба да буду доступни јавности. Процедура која обезбеђује овај процес треба да буде обухваћена и заштићена законом.

Независно детаљно испитивање активности јавне управе на свим нивоима мора да буде институционализовано на више начина. Осим парламентарног комитета, неопходно је спољно, независно проверавање рачуна, које би спроводила врховна ревизорска агенција и омбудсман. Јурисдикција обе институције мора бити проширена на комплетну јавну управу. Најмање једном годишње би требало објављивати извештаје независне ревизије и омбудсмана.

Потребно је урадити комплетну анализу неуспеха и трендова у криминалу и неетичком понашању претходног режима. Програм за борбу против корупције треба да буде лансиран након завршетка ове анализе. Овај програм треба да буде погодан за брзо деловање и немилосрдан: уколико сви главни видови корупције нису уочени, разлози и резултати проучени и одређене и примењене санкције, онда стратегија за борбу против корупције не може бити успешна.

Неопходно је одредити централну институцију која би координирала имплементацију мера везаних за корупцију, засновану на усклађеним законским оквирима, и обезбедила смернице, на националном нивоу, за развој политике превенције у свим органима и организацијама јавне управе.

Такође је неопходно укључити све релевантне невладине и друге организације цивилног друштва у припремање одговарајућих политика и изградњу јавног консензуса о превенцији корупције и стратегији репресивног деловања на централном и локалном нивоу, а ако је потребно и на нивоу појединачних организација.

Постоји потреба да се оснује Институт за јавну администрацију. Едукација, којом се увећавају знања и развијају вештине у јавној управи, основни је елемент стратегије реформе јавне управе. Треба развити нове вештине да би се постигле и суштинске промене и промене у понашању. Стратегија за борбу против корупције

захтева пажљив, координиран, централизован, стандардизован и специјализован систем за моменталну, ефикасну изградњу знања и вештина. Ово би у многоме оснажило владу у њеним активностима на имплементацији антикорупцијске стратегије. Такође, ово би помогло министарствима и другим агенцијама да осмисле и спроведу нову политику борбе против корупције. Институт би развио план едукације за комплетан јавни сектор, укључујући у њега елементе програма антикорупцијске обуке, заснованог на сличним програмима других земаља. Институт за јавну администрацију би такође био у могућности да развије специфичне, програме едукације, базиране на међународним искуствима и прилагођене потребама одређених институција.

У **полицији** Србије потребно је извршити прочишћавање састава МУП-а отпуштањем из службе полицајаца огрезлих у криминал и корупцију. Њима више није место у институцији чији је задатак борба против криминала и корупције. На суду би требало да заврше они за које се корупција може доказати. Тиме би био дат јак и уверљив сигнал осталима да се корупција не исплати, односно да је врх полиције озбиљно решио да сузбија корупцију.

Потребно је додатно развити систем унутрашње, дисциплинске контроле, који је и до сада, да је примењиван, могао давати далеко боље резултате. Дугорочније посматрано, сврсисходније би било да се постојећи систем дисциплинске одговорности трансформише у посебну организациону јединицу у оквиру МУП („полиција у полицији“) која би се искључиво посветила откривању противправног поступања припадника МУП.

У том домену велику препреку на путу откривања и сузбијања корупције представља тзв. *кодекс ћушања*, тј. сталешка солидарност и неписано правило да се колега не пријављује због неког дисциплинског прекршаја или кривичног дела, нити да се против њега сведочи.

За борбу против корупције у полицији неопходно је покренути постојеће механизме спољне контроле и успоставити неке нове облике цивилне контроле, као што је омбудсман. Србија треба да уведе ту институцију и да у њеном оквиру један од омбудсмана буде задужен искључиво за полицију.

Једно од средстава за борбу против корупције јесте и тзв. кодекс полицијске етике који је усвојен у УН, а потом и у неким земљама (Канада, Француска, Енглеска и Велс, Словенија, итд).

Потребно је унапредити методе и садржај наставног програма установа за образовање припадника полиције. Још је Арчибалд Рајс наглашавао да образовање полицајаца треба да буде „брижљивије него код других“. Њихова одговорност је већа, њихов занат је „тежак, деликатан, а често и опасан“, па полицајац не може „да буде створен на брзу руку“.

Но, од пресудног значаја за спречавање и сузбијање корупције у полицији јесте постојање политичке воље да се то чини. Без тога, чак и ако се нека акција покрене, не може се очекивати било какав реални успех. Битка против корупције може се добити само ако лидери и владе имају вољу да преузму политички ризик да се раскине

са прошлошћу и да се изграде институције преко којих се може развијати модерна привреда са слободним тржиштем.

Укључивање Југославије у међународне антикорупцијске програме свакако ће допринети сузбијању корупције која је присутна у највећем делу организованог криминала, транснационалног и националног. Корупција стимулише организовани криминал и представља његову другу фазу.

У **здравству** је потребно применити низ мера сродних онима у другим областима државне управе и друштвеног живота, али и неке специфичне за здравствену заштиту.

Поред поштравања казних мера, да би се смањио обим корупције у здравству, неопходне су и реформе система здравственог осигурања и система здравствене заштите, како би био промењен карактер делатности у правцу конкуренције. Да би здравство могло да функционише на несметан начин, потребно је смањити улогу државе и подстаћи конкуренцију. Државна улога била би сведена на регулацију делатности и надзор поштовања законских прописа. Држава би утврдила правила игре доношењем закона о осигурању и здравственој заштити. Њено је да буде непристрасни судија који ће тражити да сви играчи поштују правила, а не да фаворизује неке од учесника, као што данас чини. Али, за конкуренцију на здравственом тржишту, неопходно је да фондови здравственог осигурања буду независне финансијске институције, у којима ће њихове скупштине именovati управне одборе, доносити одлуке о висини осигурања и правима које корисници имају у зависности од изабране варијанте осигурања. Неопходно је установити и конкуренцију између здравствених установа, и то не само између приватног и државног сектора, већ и између државних установа. Такође, променом начина плаћања лекара, и запослени у здравственим установама би били подстакнути на конкуренцију. Тако се стварају услови да запослени у здравству буду мотивисани на квалитетнији, па самим тим и економски исплативији, рад. Њихове зараде не би биле фиксне, већ би зависиле од стварне стручности и квалитета рада.

Лекар је тај који мора да да подршку пацијенту, да лечи у складу са медицинском доктрином, да покаже стварну бригу за ток лечења. Пацијент мора да верује лекару. Тиме се успоставља у потпуности етичка релација између лекара и пацијента. Није свако способан да одговори захтевима које практиковање медицине намеће. Зато је неопходно да се као један од основних критеријума за пријем студента медицине или стоматологије, као и ученика средњих школа установи психичка способност, односно чврста морална структура, спремност на одрицање и посвећеност послу.

Доношење етичких кодекса којима ће још једном бити потврђено шта здравствени радник мора да чини, а шта ни под којим условима не сме да учини, без претходне селекције оних који медицину практикују неће дати озбиљније резултате у борби не само против корупције, већ и против нестручног лечења.

НЕЗАВИСНЕ АНТИКОРУПЦИЈСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Поред државних органа који се редовно, по својој функцији баве корупцијом, као што су полиција и судство, потребно је установити нове органе који ће се на специјализован начин бавити овим проблемом. Узрок потребе за оснивањем нових органа налази се у недовољној спремности редовних да се са успехом носе са корупцијом, а која је резултат или 1) њихове недовољне способности и обучености у сукобу са све софистициранијом корупцијом или 2) њихове захваћености корупцијом. У Србији доминира овај други разлог, мада ни први није без утицаја. У таквој ситуацији добро је основати нове органе, чистих руку и опремљене специјалистичким знањима и способностима.

Агенција

Многе земље су последњих година основале антикорупцијске агенције или комисије, тражећи нове начине супротстављања корупцији. Успех је био половичан, а неуспеси су доживљавани онда када су агенције (комисије) биле лоше устројене и/или када је сврха њиховог формирања била претежно маркетиншка.

Основно питање при установљавању агенције за борбу против корупције јесте како обезбедити њену независност од политике, односно од политичких чинилаца који се могу наћи у колу корупције. Потпуна независност свакако није могућа, јер је неко мора основати, поставити јој правила функционисања, финансирати и надзирати њен рад. За успех агенције добро је уколико се налази везана за утицајног појединца (председника или премијера) који је посвећен антикорупцијској борби, али је то истовремено и опасно пошто на његово место може доћи неко други, мање агилан или склон корупцији. Тада агенција може бити искоришћена као оружје против политичких опонената или, чак, као средство изнуђивања и корупције. Стога би, ипак, антикорупцијску агенцију требало везати за Скупштину Србије, а њено деловање подвргнути надзору виших судова. Позитивна околност за стварање овакве агенције у данашњој Србији је чињеница што ниједна странка сама не контролише Скупштину, тако да нико није у стању да постави послушно партијског радника на чело агенције, што би аутоматски довело до њене дискредитације.

Следеће битно питање су овлашћења агенције. Она могу бити едукативно-превентивна и/или истражна. Најбоље је да има оба овлашћења, по хонгконшком моделу. Истражне функције подразумевају право увида у докуменацију и право испитивања сведока.

Да би агенција успела у свом раду, потребно јој је обезбедити јаку политичку подршку, независност, да може да истражује понашање и највиших нивоа власти, довољне ресурсе и потребна процесна права.

Сличне јединице требало би да буду основане у оним гранама државне управе које су подложне корупцији или су њом већ захваћене. Њихова би независност била мања него независност главне агенције, али је ипак могуће, уколико постоји добра воља надлежног министра и одговарајући утицај главне агенције, да оне одиграју позитивну улогу у супротстављању корупцији унутар државне управе.

Главна контрола

Извршној власти, која је обично под највећим притиском корупције, а има и највеће могућности за то, потребан је спољни надзор. Скупштина је за то надлежна, али посланици обично нису довољно компетентни за тај посао и извршна власт би могла да, на основу боље информисаности и већег знања, доведе Скупштину у заблуду. Стога је Скупштини потребан један орган који ће се перманентно бавити државним приходима и расходима и вршити њихову ревизију (одитовање). Државни буџет је превише важна ствар у свакој земљи да би његово трошење могло бити препуштено на поверење влади и њеним службеницима. Стога је у многим земљама формиран такав орган, који је независан од владе и чија је основна функција надзор над трошењем буџетских средстава, не само централних, већ и локалних власти, као и државних предузећа.

Тај орган би код нас могао да се зове Главна контрола, према старој српској институцији насталој пре готово век и по. Избор Главног контролора, као шефа Главне контроле, вршио би се у Скупштини, у којој би се одлучивало и о средствима потребним за рад Главне контроле. Поред контроле начина трошења буџетских и других државних средстава, она би могла бити буџетски суд, врло користан стручно-аналитички орган државе и слично.

Да би се сачувала независност и обезбедила ефикасност рада Главне контроле, требало би да она има легално утемељење у уставу и законима, да поседује функционалну, организациону и финансијску независност, да има процесна права и довољне ресурсе да ревидује све државне рачуне, да слободно саопштава своје налазе Скупштини и јавности и да користи међународне стандарде ревидовања.

Омбудсман

Нова влада Србије наговештава увођење институције омбудсмана из више разлога, али његова улога у антикорупцијској борби може бити драгоцена.

Омбудсман је заштитник народа, онај коме се јављају људи са жалбама на рад државне администрације и других институција онда када оне не раде како треба, када се редовни путеви остваривања неког права или спречавања кршења права и правде показују спорим или непроходним. Он истражује одлуке које су противне закону, осталим прописима и регулацији и у нескладу са уобичајеним процедурама; одлуке које су пристрасне, неправедне или дискриминаторне; недоношење потребних одлука, закашњења, непажњу, некомпетентност и неефикасност у раду администрације. Он има приступ владиним папирима, ради испитивања оправданости жалбе. Омбудсман се не бави класичним истражним или тужилачким радњама, већ покушава да испита погрешке администрације како би оне биле исправљене.

Омбудсман мора бити потпуно независан, посебно од извршне власти, да би могао да буде успешан и да би му грађани могли веровати. А поверење грађана је темељни услов успеха омбудсмана.

ПЛАН АКЦИЈЕ

Успешна антикорупцијска борба захтева свеобухватан приступ, конзистентност и трајност акције и енергичност у спровођењу, засноване на унапред познатим одговорностима и правилима. Основни елементи програма борбе против корупције су:

1. **Опредељеност:** основни предуслов антикорупцијске борбе је опредељеност политичког вођства земље и свих подређених органа и њихова чврста решеност да се боре против корупције, заснована на спознаји негативног утицаја корупције на ефикасност и праведност рада државне администрације, а тиме и на економски, друштвени и политички живот;
2. **Одговорност Скупштине Србије:** Скупштина Србије, као израз народне воље и суверености, представља основну брану корупцији и најважнијег чиниоца борбе за добро управљање и против корупције; две њене одлучујуће функције су законодавна и надзорна над радом извршне власти;
3. **Одговорност Владе:** за оперативну борбу против корупције одговорна је Влада Републике Србије, као и савезна влада у домену својих надлежности, које борбу против корупције треба да прогласе једним од својих приоритета, да је спроводе трајно како кроз државне институције, тако и предлогом институционалних реформи;
4. **Раскид са прошлошћу:** да Влада Србије испита све важније, познате и непознате корупционашке афере из ранијег времена, како би прекршиоци били кажњени и тиме дат снажан сигнал свим потенцијалним прекршиоцима;
5. **Транспарентност:** рад свих државних органа и појединаца учинити максимално транспарентним и јавним, кроз присуство медија седницама, јавно објављивање извештаја о раду државних и других органа и слично;
6. **Полагање рачуна:** обезбедити полагање рачуна и одговорност свакога у државној управи, од влада и других државних органа, преко партија и политичких вођа до сваког државног службеника;
7. **Смањење дискреционог одлучивања:** извршити максималну дерегулацију прописа, где год је могуће, како би се смањила дискрециона права државне управе и сузило потенцијално поље корупције;
8. **Правна регулатива:** донети антикорупцијско законодавство и допунити кривично законодавство, како би корупцијско понашање и корупција у покушају и припреми били прецизно санкционисани;
9. **Јавне набавке:** донети закон о јавним набавкама, заснован на конкурентским методима (тендерима, лицитацијама итд), који би важио за све институције који се финасирају из буџета и државних фондова, као и за државна предузећа;
10. **Независан централни орган контроле:** формирати Главну контролу, независан орган везан искључиво за Скупштину Србије, који би вршио надзор и ревизију финансијских трансакција свих буџета и јавних предузећа, као и друге сродне послове; истрага и кажњавање били би независни од Владе и подвргнути јавном увиду;

11. **Агенција за антикорупцијску борбу:** при Скупштини Србије основати специјализован антикорупцијски орган, који ће предводити и координирати антикорупцијску борбу;
12. **Други антикорупцијски органи:** у појединим гранама државне управе формирати посебне антикорупцијске органе, као у полицији, царини, пореској служби, здравству итд,
13. **Реформа управе:** реформисати државну управу, на основу нових закона о државној управи и о административном поступку;
14. **Промена састава персонала:** заменити део државних службеника, посебно у осетљивим службама (царина, полиција, судство, администрација итд),
15. **Реформа правосуђа:** реформисати правосуђе у правцу ширења његове независности од извршне власти и политичких партија и вођа,
16. **Реформа полиције:** јачање интерне контроле, посебна обука, етички стандарди,
17. **Међународно право:** приступити Конвенцији против подмићивања ОЕЦД-а из 1997. године;
18. **Међународна сарадња:** обезбедити сарадњу државних и других институција и организација цивилног друштва са иностраним партнерима током борбе против корупције,
19. **Едукација:** дугорочне и краткорочне активности обучавања специјализованих служби, државних службеника и ширег грађанства о узроцима, штетности и методама борбе против корупције; увођење одређених садржаја у оквиру васпитних програма у школама;
20. **Етички стандарди:** развијати етичке стандарде доброг понашања и уграђивати их у законодавство,
21. **Слободни медији:** слободни медији играју велику улогу у стварању антикорупцијског притиска на државне званичнике и представљају актера који најбоље развија свест о облицима, дубини и штетности корупције; могуће је организовати медијске кампање, емисије, документарне серије о појави корупције у друштву; извештаји о активностима надлежних органа, налазима истраживања итд.
22. **Пропагандне акције и теренске кампање:** за промоцију борбе против корупције (плакати у критичним установама, беџеви са одговарајућим порукама, леци и други пропагандни материјал; „недеље борбе против корупције” и слично.
23. **Истраживачке активности:** промоција континуираног истраживачког и стручног рада на проблемима корупције, симпозијуми, саветовања, публикације и слично; посебна улога емпиријског утврђивања напретка у борби против корупције путем периодичног испитивања јавног мњења.